

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Westerkappeln im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| ➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln | 3 |
| Managementübersicht | 3 |
| Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) | 5 |
| ➔ Ausgangslage der Gemeinde Westerkappeln | 6 |
| Strukturelle Situation | 6 |
| Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 8 |
| ➔ Überörtliche Prüfung | 9 |
| Grundlagen | 9 |
| Prüfbericht | 9 |
| ➔ Prüfungsmethodik | 11 |
| Kennzahlenvergleich | 11 |
| Strukturen | 11 |
| Benchmarking | 12 |
| Konsolidierungsmöglichkeiten | 12 |
| gpa-Kennzahlenset | 12 |
| ➔ Prüfungsablauf | 13 |

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Gemeinde Westerkappeln ist seit der NKF-Umstellung 2009 fast durchgängig defizitär. Lediglich im Jahr 2012 konnte die Kommune einmalig einen Überschuss erwirtschaften. Die Ausgleichsrücklage war bereits 2011 verbraucht. Seit 2013 verringert sich die allgemeine Rücklage kontinuierlich, deshalb sind die Haushalte durch den Kreis Steinfurt zu genehmigen. Die Gemeinde konnte die Fehlbeträge so gering halten, dass sie bisher kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss.

Gegenüber der Eröffnungsbilanz hat die Gemeinde Westerkappeln bis 2015 mehr als ein Drittel des Eigenkapitals verloren. Entsprechend sind auch die Eigenkapitalquoten stark gesunken. Sie liegen interkommunal inzwischen auf niedrigem Niveau. Gemäß den Plandaten wird dieser Trend anhalten, sich jedoch verlangsamen. Die Ergebnispläne für die Folgejahre weisen stetig sinkende Defizite aus. Einen ausgeglichenen Haushalt prognostiziert die Gemeinde allerdings erst für 2023. Sie sollte daher unbedingt Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen, um den Haushaltsausgleich früher erreichen zu können.

Die Verschuldung ist seit 2010 deutlich angestiegen. Wesentlich dazu beigetragen haben die Rückführung der Gemeindewerke in den Kernhaushalt sowie die Beteiligung an der Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH & Co. KG. Außerdem ist die Gemeinde dauerhaft auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Gesamtverbindlichkeiten liegen interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau.

Beim kommunalen Vermögen zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Da die Gemeinde in den letzten Jahren viel in ihre Schulen investiert hat, sind die Gebäude deutlich im Wert gestiegen. Das Straßenvermögen geht dagegen zurück. Weil es in den letzten Jahren kaum Investitionen in Verkehrsflächen gab, ist der Bilanzwert gegenüber der Eröffnungsbilanz bereits um 20 Prozent gesunken. Hinzu kommt, dass das Straßen- und Wegenetz relativ alt ist. Die Gemeinde hat die Unterhaltungsaufwendungen zuletzt zwar stetig erhöht. Die Mittel reichen aber nicht aus, um die Verkehrsflächen dauerhaft in einem guten Zustand zu erhalten. Vor allem die Wirtschaftswege, die 74 Prozent der Flächen ausmachen, befinden sich in schlechtem Zustand. Es ist daher folgerichtig, dass sich die geplanten Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen auf diese Strecken konzentrieren.

Um die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen besser finanzieren zu können, sollte die Gemeinde Westerkappeln die Beiträge für Straßenbaumaßnahmen nach dem KAG anheben. Bisher hat die Gemeinde sehr niedrige Beitragssätze festgelegt. Zudem sollte sie ihre Satzung dahingehend ändern, dass auch Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen abgerechnet werden können.

Neben dem Beitragssektor zeigen auch die Abwassergebühren noch Optimierungspotenzial. In der Gebührenkalkulation sollte die Gemeinde nicht nur das Fremdkapital, sondern auch das Eigenkapital verzinsen. Außerdem empfiehlt die gpaNRW, die Abschreibungen nicht auf Basis

der Anschaffungs- und Herstellungskosten, sondern nach Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen.

Im Sportbereich könnte die Gemeinde zusätzliche Erträge erzielen, wenn sie Nutzungsentgelte für die kommunalen Sportstätten erhebt. Dies hat häufig den positiven Nebeneffekt, dass in der Belegungsplanung nur noch Zeiten gebucht werden, die auch tatsächlich genutzt werden. Das Sporthallenangebot ist in Westerkappeln in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Für den Sportunterricht der kommunalen Schulen würden aktuell weniger Halleneinheiten ausreichen. Die Gemeinde überlässt ihre Hallen daher morgens auch anderen Schulen und Kindertagesstätten zur Nutzung. Da sich die örtliche Gesamtschule noch im Aufbau befindet, wird die Schule zukünftig mehr Hallenzeiten belegen. Wenn die Oberstufe vollständig aufgebaut ist, sollte die Gemeinde den Bedarf überprüfen und den Hallenbestand gegebenenfalls anpassen.

Mit sieben Spielfeldern ist das Sportplatzangebot in Westerkappeln überdurchschnittlich. Relativierend ist zu berücksichtigen, dass es keine zusätzlichen Bolzplätze gibt. Außerdem gelingt es der Gemeinde, die Sportplätze mit sehr geringen Aufwendungen zu unterhalten. Wenn einer der Plätze in einen Kunstrasenplatz umgebaut wird, werden die Aufwendungen voraussichtlich ansteigen. Da ein solcher Platz eine intensivere Nutzung ermöglichen würde, könnten die Gemeinde dann andere Spielfelder aufgeben.

Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen ist in Westerkappeln geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Es gibt keine kommunalen Bolzplätze und relativ wenig Spielplätze, die dafür aber mit vielen Spielgeräten ausgestattet sind. Durch diese Struktur ergeben sich überdurchschnittliche Aufwendungen je m² für die Unterhaltung der Plätze. Ein erhöhter Standard lässt daraus nicht ableiten.

Die gpaNRW hat darüber hinaus das Angebot zur offenen Ganztagschule (OGS) analysiert. An beiden Westerkappeler Grundschulen wird die OGS von einem privaten Träger organisiert. Die Teilnahmequote ist stetig angestiegen und liegt mit über 50 Prozent auf hohem Niveau. Auch die finanzielle Belastung für die Kommune ist im Betrachtungszeitraum stark angewachsen. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist überdurchschnittlich hoch. Ein Grund dafür ist die niedrige Elternbeitragsquote. Die gpaNRW empfiehlt, zeitnah eine Elternbeitragssatzung zu erlassen und darin die Elternbeiträge nach Einkommenshöhe gestaffelt anzuheben. Die vergleichsweise geringe Fläche je OGS-Schüler deutet auf eine wirtschaftliche Nutzung der Gebäudeflächen.

In den Schulsekretariaten hat die Gemeinde Westerkappeln einen relativ hohen Personaleinsatz. Sie sollte die Wochenstunden an den Grundschulen reduzieren. Wenn die Umstellungsphase der weiterführenden Schulen abgeschlossen ist, sollte sie auch hier den Personaleinsatz am Benchmark ausrichten.

Für die Schülerbeförderung gibt die Gemeinde Westerkappeln mehr aus als die meisten Vergleichskommunen. Durch die große Gemeindefläche und eine hohe Einpendlerquote nehmen viele Schüler Beförderungsleistungen in Anspruch. Gleichzeitig ist der Schülertransport relativ teuer. Einen Teil der Beförderungsleistungen übernimmt die Gemeinde auf freiwilliger Basis. Wenn sie zukünftig darauf verzichtet, könnte sie den Haushalt auch an dieser Stelle entlasten.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

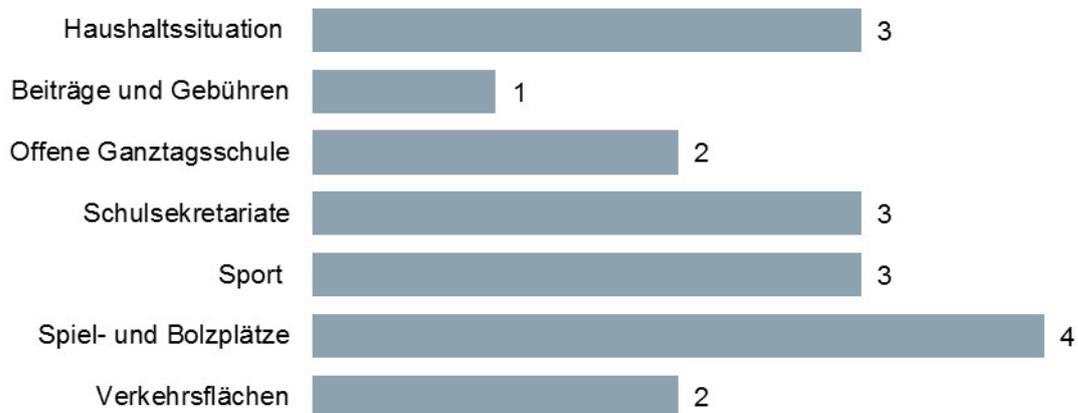
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

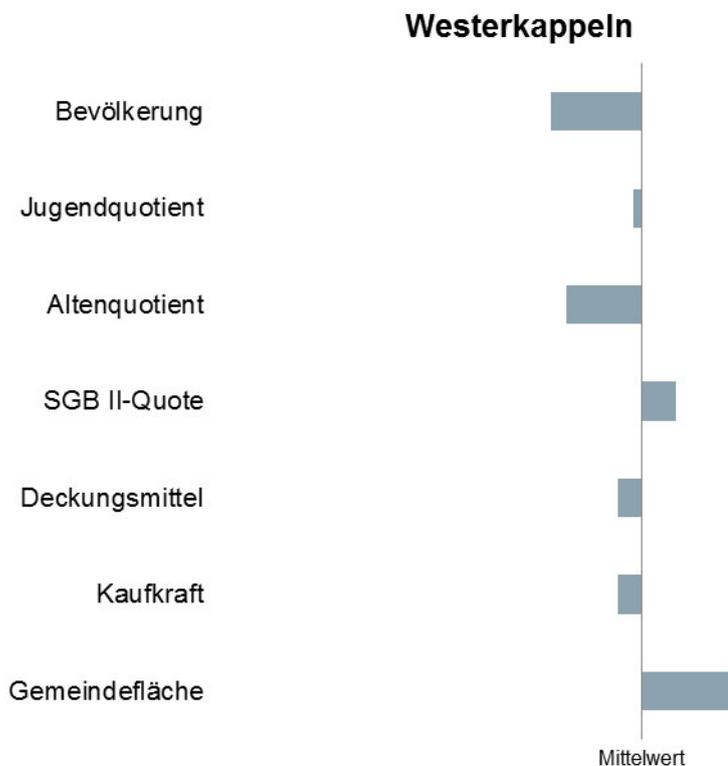
KIWI



→ Ausgangslage der Gemeinde Westerkappeln

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Westerkappeln. 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.



Diese allgemeinen Strukturmerkmale sowie auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren haben wir im Gespräch mit der Bürgermeisterin diskutiert.

Die Bevölkerungszahl der Gemeinde Westerkappeln war bis zum Jahr 2014 annähernd konstant. Im Jahr 2015 ist sie um 215 auf 11.178 angestiegen. Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW sagt jedoch voraus, dass die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 auf unter 10.000 absinken wird.

Die Gemeinde Westerkappeln geht jedoch davon aus, dass der Bevölkerungsrückgang moderater ausfallen wird. Denn die Prognose berücksichtigt noch nicht den Zuwachs durch die Flüchtlingsentwicklung. Zudem wirkt sich positiv auf die Einwohnerzahl aus, dass die Kommune

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

aktuell ein großes Baugebiet vermarktet. Da die Nachfrage nach Baugrundstücken sehr hoch ist, möchte die Gemeinde weitere Gebiete für den Wohnungsbau zur Verfügung stellen. Sie führt hierzu bereits Verhandlungen mit potenziellen Verkäufern.

Aufgrund der sehr guten Verkehrsanbindung an die Autobahnen A 1 und A 30 besteht in Westerkappeln auch ein großes Interesse an Gewerbeflächen. Derzeit stehen jedoch nicht ausreichend Flächen zur Verfügung, um allen Anfragen gerecht werden zu können. Um den Wirtschaftsstandort zu stärken, möchte die Gemeinde weitere Gewerbeflächen erschließen. Erschwert wird dieses Vorhaben jedoch durch die Schwierigkeiten, hierfür benötigte Flächen anzukaufen und die bestehenden Vorgaben der Regionalplanung.

Bei der Bevölkerungsstruktur ist der Jugendanteil (unter 20jährige) in Westerkappeln unauffällig. Der Anteil der Senioren ist noch niedriger als in anderen Kommunen, wird jedoch aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren erheblich ansteigen. Die SGB II-Quote zeigt eine für die Region eher ungewöhnliche Ausprägung. Während diese Quote im Kreis Steinfurt insgesamt auf niedrigem Niveau liegt, sind in Westerkappeln überdurchschnittlich viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen.

Bei den finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen erreicht die Gemeinde Westerkappeln nur unterdurchschnittliche Werte. Dies ist typisch für die eher ländlich geprägte Region. Die Deckungsmittel wurden aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die niedrige Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürger geringer ist als in den meisten Vergleichskommunen.

Mit einer Fläche von 86 km² gehört die Gemeinde Westerkappeln flächenmäßig zu den größeren Kommunen in diesem Segment (Mittelwert: 78 km²). Ihre Bevölkerungsdichte ist mit 130 Einwohnern/km² gering (Mittelwert: 210 Einwohner/km²). Als Flächenkommune hat sie ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten.

Neben dem Ortskern Westerkappeln umfasst das Gemeindegebiet den Ortsteil Velpo sowie neun Bauerschaften. Eine zerstreute Siedlungsstruktur kann sich ungünstig bei den Schülerbeförderungskosten auswirken. Ein Grundschulstandort sowie Sporteinrichtungen sind nicht nur im Zentrum, sondern auch im Bereich Handarpe/Velpo vorhanden.

Durch einen Bürgerbus mit ehrenamtlichen Fahrern sind auch die Außengebiete an den öffentlichen Nahverkehr angebunden. Eigentümerin des Busses ist die Regionalverkehr Münsterland GmbH. Diese plant, 2017 einen neuen Bürgerbus anzuschaffen, den die Gemeinde mit 12.000 Euro bezuschusst. Außerdem übernimmt die Kommune die Defizite des Bürgerbusvereins.

Die Aufnahme von Flüchtlingen war in den letzten Jahren eine besondere Herausforderung für die Städte und Gemeinden. Zum Zeitpunkt der Prüfung lebten in Westerkappeln rund 190 Flüchtlinge. Um diese unterbringen zu können, hat die Gemeinde als Ergänzung zu den drei vorhandenen Flüchtlingsheimen zwei Containeranlage angemietet bzw. gekauft. Eine ehemalige Gaststätte sowie eine leerstehende Gewerbehalle wurden zu Wohnräumen umgebaut. Alle gemeindlichen Wohnungen (vier Einheiten) wurden mit Flüchtlingen belegt. Zusätzlich hat die Kommune mehrere Wohnungen angemietet.

Um die Betreuung der Flüchtlinge zu organisieren, hat die Gemeinde Westerkappeln im Frühjahr 2015 den Arbeitskreis Asyl eingerichtet. Der im Oktober 2015 gegründete Verein „Wabe

Westerkappeln e.V.- Hilfe für Flüchtlinge und Zuwanderer“ unterstützt ihn dabei. In enger Zusammenarbeit koordinieren sie das ehrenamtliche Engagement, bieten Sprachunterricht, Patenschaften und Fahrdienste an. Zudem stellen sie Kontakte zu Institutionen, Vereinen und Gruppen her, um die Integration zu fördern.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Empfehlungen aus den letzten überörtlichen Prüfungen hat Gemeinde Westerkappeln verwaltungsintern analysiert.

Aufgrund der Hinweise im Prüfbericht hat die Gemeinde bei der Gebäudereinigung Einsparmaßnahmen vorgenommen. In den Schulen hat sie die tägliche Reinigung der Klassenräume abgeschafft und die Reinigungshäufigkeit herabgesetzt.

Auch beim Bauhof hat sie Optimierungen vorgenommen. Die zu erbringenden Leistungen werden nun durch Aufträge beschrieben. Für Pausen kehren die Mitarbeiter nicht mehr in den Bauhof zurück, sondern verbringen diese direkt am Einsatzort. Somit fallen weniger Fahrzeiten an.

Außerdem hat die Gemeinde eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Bauhof der Nachbargemeinde Lotte geprüft. Diese ist jedoch nicht zustande gekommen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Westerkappeln stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Westerkappeln hat die gpaNRW von März bis Dezember 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Westerkappeln die Daten des Jahres 2015. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

| | |
|-----------------------|-----------------|
| Leitung der Prüfung | Dirk Hungermann |
| Finanzen | Holger Pohl |
| Schulen | Hermann Ptok |
| Sport und Spielplätze | Thomas Scharf |
| Verkehrsflächen | Thomas Scharf |

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 12. Dezember 2017 hat die gpaNRW die Bürgermeisterin und den Allgemeinen Vertreter über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 31.01.2018

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Westerkappeln im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| ➔ Managementübersicht | 3 |
| Haushaltssituation | 3 |
| Haushaltssteuerung | 4 |
| Beiträge und Gebühren | 5 |
| ➔ Inhalte, Ziele und Methodik | 6 |
| ➔ Haushaltssituation | 7 |
| Rechtliche Haushaltssituation | 8 |
| Ist-Ergebnisse | 9 |
| Plan-Ergebnisse | 10 |
| Eigenkapital | 13 |
| Schulden | 14 |
| Vermögen | 18 |
| ➔ Haushaltssteuerung | 21 |
| Kommunaler Steuerungstrend | 21 |
| Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken | 23 |
| ➔ Konsolidierungsmöglichkeiten | 24 |
| Beiträge | 24 |
| Gebühren | 25 |
| Steuern | 28 |
| ➔ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten | 29 |
| Pensionsrückstellungen | 29 |
| Finanzanlagen | 31 |
| ➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen | 32 |

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Gemeinde Westerkappeln hat ihre Ausgleichsrücklage 2011 aufgebraucht. Seit 2013 erfolgt eine Verringerung der allgemeinen Rücklage. Diese wurde jeweils nach § 75 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) durch den Kreis Steinfurt genehmigt. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht nicht.

Ist-Ergebnisse

Die Ist-Ergebnisse fallen meist besser aus als ursprünglich geplant. Trotzdem erzielt die Gemeinde in fünf der sechs letzten Jahresabschlüsse ein negatives Ergebnis. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte und Schwankungen bei den Positionen des Finanzausgleichs geprägt. Werden diese Erträge und Aufwendungen bereinigt, ergibt sich für 2015 ein strukturelles Ergebnis von -1,8 Mio. Euro. Dies deutet auf einen Konsolidierungsbedarf hin.

Plan-Ergebnisse

In der Haushaltsplanung erwartet die Gemeinde durchgehend negative Jahresergebnisse. Sie muss die allgemeine Rücklage weiterhin in Anspruch nehmen. Erst 2023 rechnet Westerkappeln mit einem ausgeglichenen Haushalt. Die Gemeinde plant dabei ihre Haushaltsansätze vorsichtig. Trotzdem beinhalten einzelne Aufwandspositionen Risiken. Treten diese ein, kann die allgemeine Rücklage stärker als geplant angegriffen werden. Die Gemeinde sollte daher Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen. Dadurch könnte sie einen weiteren Verzehr der allgemeinen Rücklage vermeiden und den Haushalt früher ausgleichen.

Eigenkapital

Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. In den letzten Jahren ist das Eigenkapital stärker als bei den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen zurückgegangen. Sofern die Jahresergebnisse 2017 bis 2020 wie geplant ausfallen, wird sich der Trend verlangsamen.

Schulden

Die Verschuldung der Gemeinde Westerkappeln hat seit 2010 deutlich zugenommen. Dies liegt vor allem an einem deutlichen Anstieg der Verbindlichkeiten. Die Gemeinde hat zudem einen dauerhaften Bedarf an Liquiditätskrediten. Im interkommunalen Vergleich ist die Verschuldung überdurchschnittlich.

An dem hohen Schuldenstand wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich wenig ändern. Die Gemeinde plant 2019 eine weitere Darlehensaufnahme. Zudem ist sie bisher nicht in der Lage, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sicherzustellen. Die Gemeinde wird daher wahrscheinlich bis auf weiteres nicht ohne Kassenkredite auskommen können.

Vermögen

Das Vermögen der Gemeinde hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Dies liegt vor allem an der Rückführung der Gemeindewerke in den Kernhaushalt. Seit 2014 werden die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen wieder in der gemeindlichen Bilanz abgebildet. In diesem gebührenfinanzierten Bereich finden regelmäßig Investitionen statt.

Insgesamt ist die Investitionsquote überdurchschnittlich. Den wesentlichen Beitrag leisten dazu die Gebäude. Insbesondere bei den Schulen hat die Gemeinde in den letzten Jahren neue Vermögenswerte geschaffen. Bei einzelnen Gebäudearten bieten sich Chancen, den Bestand zu verringern.

Das Straßenvermögen geht dagegen zurück. In den letzten Jahren wurde der Vermögensverzehr lediglich zu rund zwei Drittel ausgeglichen. Derzeit sind noch keine Risiken für kurzfristige Refinanzierungsbedarfe ersichtlich. Konzepte für die Investitionsplanung liegen vor bzw. werden derzeit erarbeitet. In der Folge wird sich die Gemeinde verstärkt mit der Frage der Finanzierung der Baumaßnahmen befassen müssen.

Die Finanzanlagen leisten einen Beitrag zur Konsolidierung des Gemeindehaushalts.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Westerkappeln mit dem Index 3.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Westerkappeln gelingt es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Die Jahresergebnisse sind stark von der Gewerbesteuer und den Positionen des Finanzausgleichs abhängig. Darauf kann die Gemeinde nur begrenzt Einfluss nehmen. Strukturell ist der Haushalt nicht ausgeglichen. Westerkappeln sollte daher in einen systematischen Prozess der Haushaltskonsolidierung einsteigen. Dazu gehört eine Aufgabenkritik. Darin sind Umfang und Qualität der Leistungserbringung kritisch zu hinterfragen. Ziel muss es sein, insbesondere im Bereich der Aufwendungen Einsparungen zu erzielen. Dies führt zu einer nachhaltigen Entlastung des Gemeindehaushalts.

Die Gemeinde setzt sich regelmäßig mit den Risiken für die Haushaltswirtschaft auseinander. Diese können insbesondere bei den Steuern und ähnlichen Abgaben wesentlichen Einfluss auf den Haushalt nehmen. Eine Risikovorsorge in Form von vorbereiteten Konsolidierungsmaßnahmen besteht nicht. Das flexibelste Instrument um auf unvorhergesehene Verschlechterungen des Jahresergebnisses reagieren zu können ist die Ausgleichsrücklage. Diese ist seit 2011

aufgebraucht. Der anzustoßende Konsolidierungsprozess sollte daher mittelfristig auch eine Wiederauffüllung der Ausgleichsrücklage zum Ziel haben.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) besteht kein nennenswertes Potenzial. Die Gemeinde Westerkappeln berücksichtigt die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Zudem nutzt sie Vorfinanzierungsinstrumente wie Ablösung und Vorausleistungen.

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) bieten sich dagegen umfangreiche Möglichkeiten. Die Satzung entspricht nicht dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Die derzeit festgelegten Beitragsanteile der Anlieger entsprechen mit wenigen Ausnahmen dem Minimalwert des Satzungsmusters. Vereinzelt liegen sie sogar darunter. Zudem können keine Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen abgerechnet werden.

Gebühren

Auch bei den Gebühren schöpft die Gemeinde die Ertragsmöglichkeiten nicht aus. Im größten Gebührenhaushalt – der Abwasserbeseitigung – erfolgt keine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens. Die Abschreibungen werden generell nicht auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet. Stattdessen berücksichtigt die Kalkulation die Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Der Gemeinde Westerkappeln bieten sich damit bei den Beiträgen und Gebühren umfangreiche Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Westerkappeln mit dem Index 1.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

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

Die im Haushaltsplan 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Gemeinde Westerkappeln hat bisher keinen Gesamtabchluss aufgestellt. Dies ist für die Jahre 2010 bis 2013 erforderlich. 2014 wurden die Gemeindewerke in den Kernhaushalt zurückgeführt. Seit diesem Jahr ist die Gemeinde Westerkappeln nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabchlüsse legt die gpaNRW ab 2014 daher für die Gemeinde Westerkappeln die Werte des Kernhaushalts zugrunde.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen (Ist)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------------------|--------|--------------------|--------|--------|--------|
| Jahresergebnis | -3.253 | -3.763 | 290 | -1.520 | -574 | -454 |
| Höhe der allgemeinen Rücklage | 21.692 | 18.900 | 19.190 | 17.612 | 16.990 | 16.393 |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) | 0 | 0 | 0 | 4 | 58 | 144 |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent | keine Verringerung | 12,9 | keine Verringerung | 8,2 | 3,9 | 4,4 |
| Höhe der Ausgleichsrücklage | 971 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | 7,5 | 16,6 | pos. Ergebnis | 7,9 | 3,3 | 2,7 |

Jahresergebnisse und Rücklagen (Plan)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Jahresergebnis | -676 | -264 | -207 | -86 | -53 |
| Höhe der allgemeinen Rücklage | 15.717 | 15.453 | 15.246 | 15.160 | 15.107 |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent | 4,1 | 1,7 | 1,3 | 0,6 | 0,3 |
| Höhe der Ausgleichsrücklage | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | 4,1 | 1,7 | 1,3 | 0,6 | 0,3 |

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

| Haushaltsstatus | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| ausgeglichener Haushalt | | | X | | | |
| fiktiv ausgeglichener Haushalt | X | | | | | |
| genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage | | X | | X | X | X |

Ist-Ergebnisse

Die Gemeinde Westerkappeln erzielte seit 2010 meist bessere Jahresergebnisse als ursprünglich geplant. Lediglich 2011 war das Ist-Ergebnis schlechter. Trotzdem konnte der Haushalt nur 2012 originär ausgeglichen werden. In fünf der sechs letzten Jahresabschlüsse weist die Gemeinde ein Defizit aus.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| -41 | -436 | 585 | -51 | -145 | -31 | 39 | 56 |

Der Vergleich zu den Ergebnissen der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen zeigt ein zweigeteiltes Bild. Bis 2013 erzielt Westerkappeln deutlich größere Defizite je Einwohner als die meisten Vergleichskommunen. Seit 2014 sind die Fehlbeträge dagegen niedriger als im Durchschnitt. Zu dieser Entwicklung kann die Rückführung der Gemeindewerke in den Kernhaushalt beigetragen haben.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| -41 | -433 | 552 | -30 | -119 | -31 | 62 | 28 |

2016 wird voraussichtlich erneut mit einem negativen Jahresergebnis abschließen. Nach derzeitigem Stand (September 2017) ergibt sich ein Fehlbetrag von rund 45 Euro je Einwohner.

Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Diese werden im Kapitel kommunaler Steuerungstrend näher erläutert.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

| Westerkappeln | | |
|---------------|---|---------------|
| | Jahresergebnis | -454 |
| ./. | Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz) | -7.391 |
| ./. | Bereinigungen Sondereffekte | -276 |
| = | bereinigtes Jahresergebnis | -8.120 |
| + | Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) | 6.357 |
| = | strukturelles Ergebnis | -1.764 |

Das um Schwankungen und Sondereffekte bereinigte Ergebnis ist damit um rund 1,3 Mio. Euro niedriger als das 2015 erzielte Jahresergebnis.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln weist ein strukturelles Ergebnis von – 1,8 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Gemeinde Westerkappeln plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 für 2020 ein Defizit von 52.800 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von rund 1,7 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

| | 2015 | 2020 | Differenz | Jährliche Änderung in Prozent |
|---|-------|-------|-----------|-------------------------------|
| Erträge | | | | |
| Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern *) | 4.143 | 5.916 | 1.773 | 7,4 |
| Gewerbesteuer *) | 3.400 | 4.220 | 820 | 4,4 |
| Grundsteuer B **) | 1.479 | 1.752 | 273 | 3,4 |
| Schlüsselzuweisungen *) | 2.671 | 3.061 | 390 | 2,8 |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte **) | 2.966 | 3.355 | 389 | 2,5 |
| übrige Erträge ***) | 4.297 | 4.608 | 311 | 1,4 |
| Aufwendungen | | | | |
| Personal- und Versorgungsaufwendungen **) | 4.124 | 4.580 | 456 | 2,1 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **) | 3.900 | 3.863 | -36 | -0,2 |
| Allgemeine Kreisumlage *) | 3.704 | 4.168 | 464 | 2,4 |
| Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage und Finanzausgleich) **) | 4.762 | 5.597 | 835 | 3,3 |
| übrige Aufwendungen ***) | 4.229 | 4.756 | 527 | 2,4 |

*) Durchschnittswert 2011 bis 2015

***) Ergebnis 2015

****) Summe der übrigen Erträge/ Aufwendungen

Erträge

Die Gemeinde Westerkappeln erzielt die höchsten Erträge aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese Ertragsposition steigt bis 2020 auch am stärksten an. Nach dem vorläufigen Ergebnis 2016 wird der Planansatz um rund 137.000 Euro verfehlt. Das voraussichtliche Ist-Ergebnis bildet die Basis für die Haushaltsplanung ab 2017. Die Gemeinde legt dabei die Orientierungsdaten des Landes¹ zu Grunde.

Auch bei der Gewerbesteuer orientiert sich die Gemeinde am voraussichtlichen Ergebnis 2016. Dieses liegt mit rund 4,1 Mio. Euro um ca. 320.000 Euro unter dem Planwert. Die erwarteten Steigerungsraten betragen ab 2018 jährlich 1,0 Prozent. Sie unterschreiten damit deutlich die Orientierungsdaten des Landes.

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16

Der geplante Anstieg der Grundsteuer B setzt eine Hebesatzerhöhung voraus. Diese ist für 2018 vorgesehen. Danach berücksichtigt die Gemeinde die Orientierungsdaten.

Bei den Schlüsselzuweisungen plant die Gemeinde ebenfalls mit Steigerungen. Diese liegen bis 2018 unterhalb und ab 2019 auf dem Niveau der Orientierungsdaten.

Die Gemeinde plant bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten 2016 einen deutlichen Anstieg um rund 500.000 Euro. Danach werden stagnierende Erträge erwartet. Die Planung berücksichtigt dabei insbesondere die erwartete Entwicklung bei den Nutzungsentgelten für die Flüchtlingsunterbringung.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln plant die Erträge vorsichtig. Zusätzliche Risiken sind nicht ersichtlich. Allerdings unterliegen die wesentlichen Ertragspositionen allgemeinen Haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Hinzu kommt eine Unsicherheit hinsichtlich der Entwicklung der Flüchtlingssituation.

Aufwendungen

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen steigen im Eckjahresvergleich um durchschnittlich 2,1 Prozent an. Damit liegt die Steigerungsrate oberhalb der Orientierungsdaten. Allerdings nehmen die Aufwendungen nicht kontinuierlich zu. Die Gemeinde plant 2018 einen Rückgang. Dies liegt daran, dass befristete Verträge im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung auslaufen. Die weitere Entwicklung der Flüchtlingssituation und die daraus resultierenden Belastungen für den Haushalt sind schwer einzuschätzen. Allerdings muss damit gerechnet werden, dass auch nach 2018 Aufwendungen für die Flüchtlingsbetreuung zu leisten sind. Es besteht daher ein Risiko, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen insbesondere ab 2018 höher als geplant anfallen.

Eine ähnliche Einschätzung gilt für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Nach einem leichten Anstieg in 2017 (0,2 Prozent) rechnet die Gemeinde mit jährlich zurückgehenden Beträgen. Der stärkste Rückgang findet mit rund 870.000 Euro (17,8 Prozent) in 2018 statt. Auch hier spielt die Entwicklung der Flüchtlingssituation eine wesentliche Rolle. Die Gemeinde plant aufgrund der zurückgehenden Flüchtlingssituation Einsparungen bei den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten der Gebäude.

Bei den Kreisumlagen plant die Gemeinde mit durchgehend steigenden Aufwendungen. Ab 2018 beträgt die jährliche Steigerungsrate 1,0 Prozent. Der Kreis Steinfurt geht allerdings in seiner Haushaltsplanung von einem höheren Anstieg seines Umlagebedarfs aus. Insbesondere 2018 sind die Steigerungsraten mit 4,3 Prozent (bei der allgemeinen Kreisumlage) und 9,9 Prozent (bei der Jugendamtsumlage) deutlich höher. Es besteht daher ein Risiko, dass die Gemeinde Westerkappeln besonders ab 2018 höhere Transferaufwendungen als geplant zu leisten hat.

→ **Feststellung**

Die geplanten Aufwendungen beinhalten in einigen Positionen zusätzliche Risiken. Diese können insbesondere ab 2018 Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt haben. Betroffen sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Kreisumlagen.

Die Gemeinde Westerkappeln plant ab 2017 weiterhin negative Jahresergebnisse. Dies führt zu einer durchgehenden Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage. Erst 2023 erwartet die Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt. Treten die oben dargelegten oder weitere Risiken ein, führt dies zu einer zusätzlichen Belastung des Gemeindehaushalts. Die Jahresergebnisse könnten deutlich schlechter als geplant ausfallen. Der für 2023 angestrebte Haushaltsausgleich könnte erst später zu realisieren sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln und umsetzen. Ziel dabei sollte es sein, den Verzehr der allgemeinen Rücklage zu stoppen und früher als geplant einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Eigenkapital 1 | 22.663 | 18.900 | 19.190 | 17.612 | 16.990 | 16.393 |
| Eigenkapital 2 | 48.752 | 44.119 | 47.073 | 44.922 | 50.642 | 50.137 |
| Bilanzsumme | 59.880 | 60.996 | 61.891 | 63.994 | 76.009 | 78.712 |
| Eigenkapitalquoten in Prozent | | | | | | |
| Eigenkapitalquote 1 | 37,8 | 31,0 | 31,0 | 27,5 | 22,4 | 20,8 |
| Eigenkapitalquote 2 | 81,4 | 72,3 | 76,1 | 70,2 | 66,6 | 63,7 |

Das Eigenkapital geht absolut und bezogen auf die Gesamtsumme deutlich zurück. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz ist 2015 mehr als ein Drittel des Eigenkapitals verzehrt.

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

| | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------------|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Eigenkapitalquote 1 | 20,8 | -14,3 | 65,4 | 32,9 | 23,0 | 35,2 | 45,6 | 56 |
| Eigenkapitalquote 2 | 63,7 | 9,9 | 90,8 | 68,2 | 58,0 | 72,5 | 80,0 | 56 |

In den letzten sechs Jahren geht die Eigenkapitalquote 1 stärker als bei den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen zurück. 2010 liegt Westerkappeln noch über dem Durchschnitt. Seit 2014 haben drei Viertel der Vergleichskommunen eine höhere Eigenkapitalquote 1.

Auch unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) erzielen seit 2011 die meisten anderen Kommunen einen höheren Wert.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

| | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------------------|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Gesamteigenkapitalquote 1 | 20,8 | 7,5 | 51,0 | 30,7 | 20,9 | 31,5 | 41,0 | 28 |
| Gesamteigenkapitalquote 2 | 63,7 | 39,7 | 90,8 | 67,1 | 54,0 | 72,0 | 79,0 | 28 |

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. In den letzten Jahren ist das Eigenkapital stärker als bei den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen zurückgegangen. Nach der Haushaltsplanung wird sich der Trend verlangsamen. Die Gemeinde rechnet aber weiterhin mit einem Rückgang des Eigenkapitals.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anleihen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen | 1.472 | 3.212 | 3.125 | 4.174 | 9.146 | 13.468 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung | 1.000 | 2.500 | 3.700 | 6.000 | 6.500 | 5.000 |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen | 290 | 613 | 262 | 538 | 295 | 637 |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen | 46 | 63 | 45 | 347 | 213 | 183 |
| Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen) | 2.048 | 3.605 | 684 | 119 | 123 | 119 |
| Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2013) | 0 | 0 | 0 | 1.857 | 1.467 | 1.214 |
| Verbindlichkeiten gesamt | 4.857 | 9.994 | 7.816 | 13.035 | 17.744 | 20.621 |
| Rückstellungen | 6.144 | 6.728 | 6.819 | 5.846 | 6.993 | 7.163 |
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich | 117 | 147 | 164 | 171 | 612 | 776 |
| Schulden gesamt | 11.117 | 16.869 | 14.798 | 19.052 | 25.349 | 28.559 |
| davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner | 434 | 914 | 717 | 1.194 | 1.619 | 1.845 |

Die Verschuldung der Gemeinde steigt seit 2010 deutlich an. Dies liegt vor allem an den Verbindlichkeiten. 2015 sind diese mehr als viermal so hoch wie fünf Jahre zuvor. Dazu beigetragen hat auch die Rückführung der Gemeindewerke in den Kernhaushalt. In diesem Zuge wurden 2014 die Schulden der Beteiligung in den Gemeindehaushalt übernommen. Zudem erfolgte 2015 eine Ausleihe von rund 4,1 Mio. Euro an die Beteiligung Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH & Co. KG. Die Gemeinde hat diese durch einen Kredit finanziert.

2010 gehörte Westerkappeln zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Seit 2013 liegen die Verbindlichkeiten deutlich oberhalb des Medians.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 1.845 | 73 | 6.141 | 1.406 | 613 | 1.137 | 2.100 | 56 |

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Schulden und Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Hierzu nimmt die gpaNRW die Daten

aus dem Gesamtabchluss. Die Gemeinde Westerkappeln muss seit 2014 keinen Gesamtabchluss mehr aufstellen. Im Unterschied zu den Kommunen, die Vermögensteile und Schulden ausgliedert haben, kommen in Westerkappeln keine weiteren Verbindlichkeiten zum Tragen.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 1.845 | 73 | 4.057 | 1.707 | 659 | 1.402 | 2.415 | 29 |

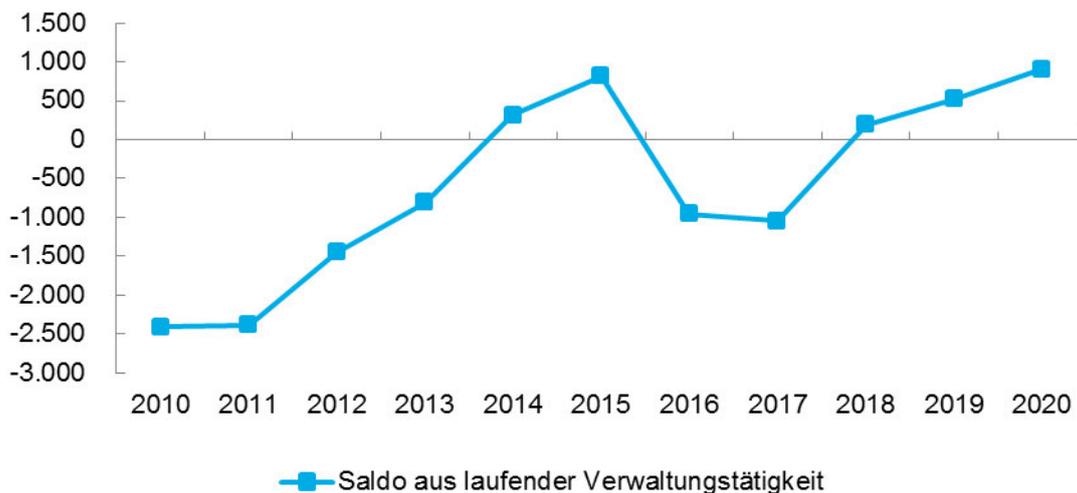
→ **Feststellung**

Die Verschuldung der Gemeinde Westerkappeln hat seit 2010 deutlich zugenommen. Die Gemeinde benötigt Liquiditätskredite. Im interkommunalen Vergleich sind die Verbindlichkeiten überdurchschnittlich.

In den Folgejahren wird es der Gemeinde voraussichtlich nicht gelingen, die langfristigen Verbindlichkeiten zu reduzieren. Zur Finanzierung der Errichtung eines Feuerwehrgerätehauses weist die Finanzplanung in 2019 ein neues Darlehen von vier Mio. Euro aus. Die Entwicklung der kurzfristigen Verbindlichkeiten hängt wesentlich von der Liquiditätslage ab.

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



2010 bis 2015 Istwerte, danach Planwerte

Von 2010 bis 2015 ergibt sich ein Finanzmittelfehlbetrag von rund 12,9 Mio. Euro. Dazu tragen vor allem die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bei. Auch der Saldo aus Investitionstätigkeit ist mit Ausnahme von 2012 negativ. Die Rückführung der Gemeindewerke in den Kernhaushalt führt ab 2014 zu einer Verbesserung der Liquiditätslage. Dazu tragen insbesondere die Einnahmen des Gebührenhaushalts bei. Trotzdem hat sich ein dauerhafter Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung aufgebaut.

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 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 73 | -243 | 629 | 66 | -21 | 81 | 134 | 56 |

Im Haushaltsplan 2016 rechnet die Gemeinde Westerkappeln erneut mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis wird dieser weniger negativ als erwartet ausfallen. Der Gemeinde gelingt es allerdings nicht, die Kassenkredite zurückzuführen. Zum 31.12.2016 belaufen sich diese weiterhin auf fünf Mio. Euro.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln hat einen dauerhaften Bedarf an Liquiditätskrediten. Zinsänderungen sind ein Risiko für den Haushalt.

Die Gemeinde hat für ihre Liquiditätskredite längerfristige Zinsvereinbarungen getroffen. Dies kann bei dem derzeit historisch niedrigen Zinsniveau wirtschaftlich sinnvoll sein. Allerdings gibt der Krediterlass des Landes² dafür konkrete Regelungen vor. Danach darf die Gemeinde für die Hälfte des Gesamtbestandes an Kassenkrediten Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren abschließen. Für ein weiteres Viertel dürfen Laufzeiten von maximal fünf Jahren vereinbart werden. Für die Berechnung wird auf die Kassenkredite zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres abgestellt. Die Gemeinde Westerkappeln hat 2015 für den gesamten Bestand an Kassenkrediten (5,0 Mio. Euro) Laufzeiten von mehr als einem Jahr vereinbart. Damit überschreitet sie das in dem Runderlass vorgegebene zulässige Kreditvolumen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln hat für ihre Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen abgeschlossen. Dies kann wirtschaftlich sinnvoll sein und ist nach dem Krediterlass des Landes grundsätzlich zulässig. Allerdings sind dabei die Regelungen hinsichtlich der Laufzeiten und des dafür zulässigen Kreditvolumens zu beachten.

Ab 2018 plant die Gemeinde positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Planung beruht vor allem auf der Annahme steigender Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Entgelten. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sollen gleichzeitig stagnieren.

² Vgl. Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände; RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln war in den vergangenen Jahren nicht in der Lage, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sicherzustellen. Für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft kommt es darauf an, künftig dauerhaft einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 73 | -243 | 758 | 124 | 63 | 124 | 206 | 27 |

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.

Straßen, Gebäude und Abwassereinrichtungen

Der Großteil des Anlagevermögens ist in den Straßen und Gebäuden gebunden. Seit 2014 sind zudem die Abwassereinrichtungen wieder dem Kernhaushalt zugeordnet. Zusammen machen diese Vermögenspositionen 2015 rund 82 Prozent des Anlagevermögens aus.

Die Vermögensarten entwickeln sich dabei seit 2010 unterschiedlich. Der Wert der Gebäude erhöht sich um rund 4,9 Mio. Euro (26,5 Prozent). Das Straßennetz geht dagegen um rund 1,5 Mio. Euro (8,0 Prozent) zurück. Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens stellt die gpaNRW in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage dar.

Der Zustand des Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Straßen und Gebäude anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind. Bei den Straßen errechnet sich der Anlagenabnutzungsgrad anhand der detaillierten Betrachtung im Berichtsteil „Verkehrsflächen“. Dabei werden die Restnutzungsdauern der Straßenabschnitte anhand deren Fläche gewichtet.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2015

| Vermögensgegenstand | GND Rahmentabelle von bis | | GND Westerkappeln | Durchschnittl. RND zum 31.12.2015 | Anlagen- abnutzungs- grad (AAG) |
|---------------------------------|------------------------------|----|----------------------|---|---------------------------------------|
| Schulgebäude massiv | 40 | 80 | 70 | 42 | 40,6 |
| Hallen massiv | 40 | 60 | 60 | 29 | 52,4 |
| Verwaltungsgebäude massiv | 40 | 80 | 80 | 33 | 59,4 |
| Wohngebäude | 50 | 80 | 80 | 30 | 62,5 |
| Wohnheime | 40 | 80 | 60 | 8 | 87,5 |
| Feuerwehrgerätehäuser massiv | 40 | 80 | 60 | 28 | 53,9 |
| Straßen | 25 | 60 | 41 | 13 | 67,7 |
| Abwasserkanäle | 50 | 80 | 69 | 48 | 29,9 |

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Die Gemeinde Westerkappeln hat bei ihren Gebäuden eher lange Nutzungsdauern festgelegt. Die Ergebnisrechnung wird dadurch vergleichsweise gering mit jährlichem Abschreibungsaufwand belastet. Allerdings können lange Gesamtnutzungsdauern ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies gilt insbesondere bei hohen Anlagenabnutzungsgraden. In Westerkappeln besteht rund 70 Prozent des Gebäudevermögens aus den Schulen sowie den Turn- und Sporthallen. In diese Gebäude hat die Gemeinde in den letzten Jahren umfangreich investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt bei den Schulen 274 Prozent. Folgerichtig liegen die Anlagenabnutzungsgrade auf einem niedrigen Niveau. Anders sieht die Situation bei den Wohnheimen aus. Diese sind vornehmlich für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern vorgesehen. Derzeit müssen die bereitgestellten Kapazitäten nicht ausgenutzt werden. Bleiben die Zuweisungen von Flüchtlingen auf dem derzeitigen niedrigen Niveau, bieten sich Möglichkeiten, Gebäude abzustößeln. Dies gilt umso mehr, als zwischenzeitlich ein weiteres Gebäude für die Nutzung als Asylheim hergerichtet wurde. Sollten dagegen die Flüchtlingszahlen wieder deutlich ansteigen, besteht Investitionsbedarf bei den drei älteren Objekten.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln investiert regelmäßig in ihre Gebäude. Die Investitionsquote ist dabei so hoch, dass der Vermögensverzehr durch Abgänge und Abschreibungen mehr als ausgeglichen wird. Bei einzelnen Gebäudearten bieten sich Chancen, den Bestand zu verringern. Dadurch könnten langfristig Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen gespart werden. Für den Gemeindehaushalt sind keine besonderen Risiken aus dem Gebäudebestand ersichtlich.

Bei den Straßen kalkuliert die Gemeinde eine eher lange; bei den Wirtschaftswegen eine mittlere Nutzungsdauer. Im Durchschnitt haben die Gemeindestraßen rund zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer erreicht. Die Gemeinde schafft es nicht, den Vermögensverzehr aufgrund von Abschreibungen und Abgängen durch Neuinvestitionen auszugleichen. In den letzten sechs Jahren liegt die Investitionsquote bei durchschnittlich 60 Prozent. Die Investitionsplanung erfolgt dabei auf Basis eines Straßensanierungs- und ausbauprogramms. Dieses wird für jeweils fünf Jahre aufgestellt und fortgeschrieben. Für den aktuellen Zeitraum (2017 bis 2021) sieht das

Programm vor allem Sanierungsmaßnahmen an den Wirtschaftswegen vor. Nach Auskunft der Verwaltung ist damit zu rechnen, dass das Investitionsprogramm wie geplant umgesetzt werden kann. Kurzfristig auftretende Sanierungsbedarfe werden darüber hinaus nicht erwartet.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln investiert regelmäßig in ihr Straßenvermögen. Basis dafür ist ein Straßensanierungs- und Ausbauprogramm. Die Investitionsquote ist dabei so niedrig, dass der Vermögensverzehr in den letzten Jahren lediglich zu knapp zwei Drittel ausgeglichen wird. Trotzdem ergeben sich aus dem Anlagenabnutzungsgrad in Verbindung mit den kalkulierten Nutzungsdauern noch keine ersichtlichen Risiken für den Haushalt.

Die Gemeinde arbeitet an einem Plan zur künftigen Entwicklung der Gemeindestraßen im Außenbereich. In einem ländlichen Wegenetzkonzept wird zunächst der Ist-Zustand der vorhandenen Wege erfasst. Zudem werden die jeweiligen Nutzungsintensitäten und –arten dargestellt. Darauf aufbauend entwickelt die Gemeinde konkrete Handlungsnotwendigkeiten und –empfehlungen. Diese beinhalten Aussagen zum künftig erforderlichen Investitions- und Unterhaltungsumfang. In diesem Zusammenhang wird sich die Gemeinde mit der künftigen Finanzierung der Maßnahmen auseinandersetzen müssen. Auf dieses Thema geht die gpaNRW auch im Kapitel „Beiträge“ ein.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen.

Die Abwasserkanäle weisen mit rund 30 Prozent den geringsten Werteverzehr auf. Die Gemeinde (bzw. bis 2013 die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gemeindewerke) hat regelmäßig in die Kanalinfrastruktur investiert. Mehr als die Hälfte der Kanalabschnitte hat eine bilanzielle Restnutzungsdauer von über 40 Jahren. Basis für die Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen ist das Abwasserbeseitigungskonzept. Dieses wurde zuletzt 2016 fortgeschrieben. Bis 2021 sind darin Ausgaben von rund 2,3 Mio. Euro für die Abwasserbeseitigungsanlagen dokumentiert. 100.000 Euro sind jährlich für Sanierungsarbeiten vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln gleicht den Werteverzehr beim Abwasservermögen durch Neuinvestitionen aus. Es sind keine besonderen Risiken für den Haushalt aus den Abwasserbeseitigungseinrichtungen ersichtlich.

➔ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Westerkappeln 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.

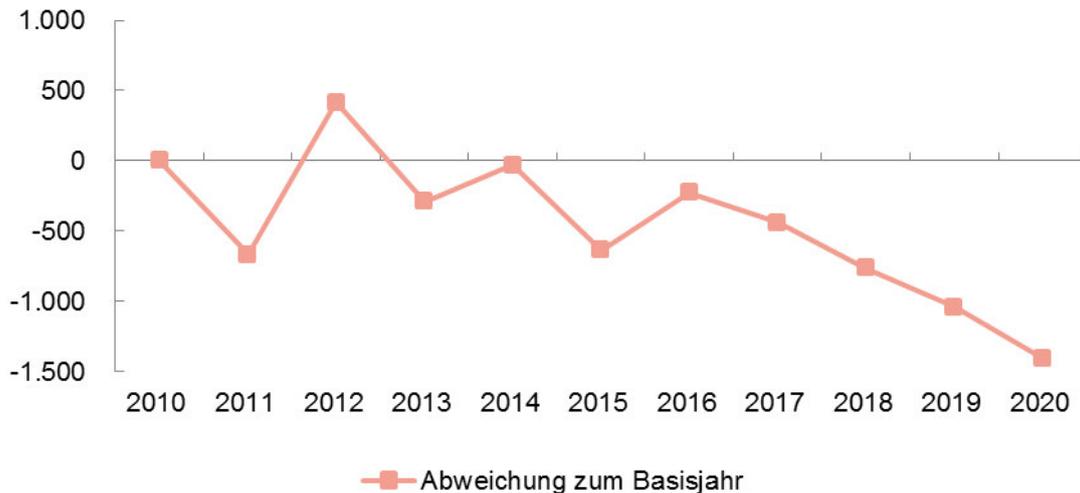
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Bei der Gemeinde Westerkappeln sind dies vor allem

- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden,
- Zinserträge aus Gewerbesteuernachforderungen,
- Finanzerträge aus Gewinnabführungen der Gemeindewerke,
- Erträge und Aufwendungen aus der Wertberichtigung auf Forderungen,
- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden und Infrastrukturvermögen sowie
- übrige sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Zudem wurden 2015 Aufwendungen für die Flüchtlingsunterbringung und –betreuung als Sondereffekt berücksichtigt. Die entsprechenden Erstattungen bzw. Zuwendungen des Landes sind dafür teilweise erst im Folgejahr ergebniswirksam geworden.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2010 bis 2015 Istwerte, danach Planwerte

Bis 2015 geht der kommunale Steuerungstrend um rund 640.000 Euro zurück. Die Gemeinde schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen (z.B. U3-Ausbau).

Die Trendkurve schwankt dabei stark. Wesentliche Einflussfaktoren dafür sind:

- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen in einzelnen Jahren stark an. Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung.
- Die Transferaufwendungen sind in der Betrachtung um die allgemeine Kreisumlage und die Steuerbeteiligungen bereinigt. Einige der verbleibenden Positionen schwanken. Dies betrifft besonders die Zuweisungen an den Schulzweckverband und an übrige Bereiche sowie die Jugendamtsumlage.
- Die Gewinnabführung der Gemeindewerke wurde um periodenfremde Erträge bereinigt. Die verbleibenden Beträge schwanken von 2012 bis 2014.

Ab 2016 gehen die bereinigten Jahresergebnisse kontinuierlich zurück. In der Haushaltsplanung stellt die Gemeinde eine gegenläufige Ergebnisentwicklung dar. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

→ Feststellung

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die Gemeinde Westerkappeln stark von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen abhängig ist. Diese kann sich nicht oder nur eingeschränkt beeinflussen. Die Gemeinde sollte daher einen Konsolidierungsprozess einleiten. Dies kann bei den zu beeinflussenden Haushaltspositionen zu einer nachhaltigen Verbesserung der Haushaltslage beitragen.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Gemeinde Westerkappeln setzt sich regelmäßig mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Dies geschieht im Lagebericht zur Jahresrechnung und im Vorbericht zum Haushaltsplan. Danach sind besonders folgende Risiken für die Gemeinde von Bedeutung:

- Ertragsausfälle bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen; konjunkturelle Entwicklungen können zu deutlichen Mindererträgen führen,
- höhere Transferaufwendungen durch einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage,
- steigende Aufwendungen aus der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie
- höhere Finanzaufwendungen bei einem Anstieg des Zinsniveaus.

Die Gemeinde beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken nicht. Zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht vorbereitet. Die Ausgleichsrücklage ist seit 2011 aufgebraucht. Sie steht nicht mehr als flexibles Instrument zum Ausgleich von unvorhergesehenen Haushaltsbelastungen zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass die Gemeinde auf Ergebnisverschlechterungen nur kurzfristig, zum Beispiel mit Steueranhebungen, reagieren kann.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich weiter systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Auch die Ausgleichsrücklage kann als Instrument der Risikovorsorge eingesetzt werden. Dazu ist es erforderlich, dass die Gemeinde durch Konsolidierungsmaßnahmen die Jahresergebnisse nachhaltig verbessert. Mittelfristig sollte sie anstreben, die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen.

→ 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 beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserberhebungspflicht).

Im Betrachtungszeitraum werden durchschnittlich ein Viertel der Abschreibungen auf das Straßennetz durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen gegenfinanziert. Im interkommunalen Vergleich liegt die Gemeinde Westerkappeln damit auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen durch Beiträge untersucht.⁴ Grundlage für die erstmalige Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2000. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Die Satzung entspricht im Wesentlichen dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). Allerdings wird darin bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung nicht auf ein Bauprogramm verwiesen. Dies kann die Sachbearbeitung erschweren und eine zeitnahe Abrechnung verzögern. Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistungen ist möglich und wird auch praktiziert.

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

⁴ Vgl. gpaNRW: Bericht zur überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln in 2013 – Finanzen, Seite 54ff

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte für die Erschließungsmaßnahmen ein Bauprogramm beschließen. In der Beitragssatzung sollte sie bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung darauf verweisen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG NRW ist veraltet. Sie datiert aus 1987 und entspricht nicht dem aktuellen Muster des StGB. In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Der StGB gibt dazu Spannbreiten an. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen. Die von der Gemeinde Westerkappeln festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich jeweils an der Untergrenze der empfohlenen Spannweite.

Auch die Wirtschaftswege können grundsätzlich nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Beteiligung der Anlieger zwischen 50 und 80 Prozent. Die gemeindliche Satzung sieht diese Möglichkeit derzeit allerdings nicht vor.

Die Gemeinde hat ein Straßensanierungs- und Ausbauprogramm für 2017 bis 2021 beschlossen. Danach ist vornehmlich die Sanierung von Wirtschaftswegen vorgesehen. In den kommenden Jahren plant die Gemeinde dafür Aufwendungen von zusammen rund einer Mio. Euro ein. Durch den Verzicht auf eine Beteiligung der Anlieger entgehen der Gemeinde Beiträge von bis zu 800.000 Euro. Diese Mittel müssen über den allgemeinen Haushalt bereitgestellt werden.

Die Gemeinde Westerkappeln hat bei den Straßenbaubeiträgen nach KAG ein deutliches Potenzial, den Haushalt durch nachhaltige Erträge zu entlasten. Dies ist umso wichtiger, als nach Auskunft der Verwaltung künftig mit KAG-Maßnahmen zu rechnen ist. Zuletzt hat die Gemeinde 2004 entsprechende Sanierungen an den innerörtlichen Straßen durchgeführt und nach KAG abgerechnet.

Durch die Gestaltung der Beitragssätze hat Westerkappeln die Möglichkeit, Belastungen aus den Straßenbaumaßnahmen gezielt zu verteilen. Diejenigen, die vom Straßenbau mehr als andere profitieren, können daran stärker finanziell beteiligt werden. In der Folge muss die Gemeinde weniger allgemeine Finanzmittel einsetzen. Diese gehen zulasten aller Bürger und bestehen in letzter Konsequenz aus Steuereinnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG entsprechend der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktualisieren. Dabei sollte sie die Anteile der Beitragspflichtigen anheben. Zudem sollte die Gemeinde die Abrechnung der Wirtschaftswege in die Satzung aufnehmen.

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 Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Diese Vorgabe wird von den Städten und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang realisiert.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abziehen. Bei der Höhe des Zinssatzes orientiert sich die gpaNRW an dem Durchschnittzinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.⁵ Danach basiert der Zinssatz auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für 2017 beträgt der zulässige kalkulatorische Zinssatz 6,02 Prozent.

Bei der folgenden Nachbetrachtung beschränkt sich die gpaNRW auf die Gebührenhaushalte

- Abwasserbeseitigung,
- Straßenreinigung/ Winterdienst sowie
- Friedhofswesen.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung war bis 2013 Teil der Gemeindewerke Westerkappeln. Mit der Auflösung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung wurde die Aufgabe zum 01.01.2014 in den Kernhaushalt der Gemeinde zurückgeführt.

Für die kostenrechnende Einrichtung Abwasserbeseitigung erstellt die Gemeinde eine jährliche Gebührenkalkulation. Die Abschreibungen werden dabei auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Eine kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals fließt in die Kalkulation nicht ein. Es werden lediglich Fremdkapitalzinsen für die dem Abwasserbereich zugeordneten Darlehen berücksichtigt.

Die gpaNRW hat eine Potenzialberechnung für eine mögliche Eigenkapitalverzinsung vorgenommen. Dabei werden die Daten des Jahresabschlusses 2013 der Gemeindewerke zugrunde gelegt. Die Schlussbilanz ist nicht nach Sparten untergliedert. Die Vermögensgegenstände können daher den einzelnen Betriebsteilen nicht vollständig zugeordnet werden. Deshalb berücksichtigen wir beim Anlagevermögen nur die Entwässerungsanlagen. Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge der Abwasserbeseitigung können das zu verzinsende betriebsnotwendige Vermögen weiter erhöhen.

⁵ Vgl.: OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

Potenzialberechnung der Eigenkapitalverzinsung Abwasser

| Westerkappeln | Angaben in Tausend Euro |
|--|-------------------------|
| Anlagevermögen lt. Bilanz 2013: (nur Entwässerungsanlagen abzüglich Anlagen im Bau) | 11.391 |
| ./. Sonderposten für Zuwendungen | 67 |
| ./. Empfangene Ertragszuschüsse | 5.804 |
| = zu verzinsendes Kapital | 5.520 |
| kalk. Verzinsung bei 6,0% | 331 |
| ./. Ansatz Fremdkapitalzinsen in Gebührenkalkulation 2013 | 195 |
| Gebührenrechtlich mögliche kalk. Verzinsung bei 6,0% (nur Entwässerungsanlagen) | 136 |

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln nutzt bei der Gebührenkalkulation für den Abwasserbereich die rechtlichen Möglichkeiten nicht aus. Insbesondere bei der Verzinsung des Eigenkapitals besteht deutliches Potenzial. Darüber hinaus berechnet die Gemeinde die kalkulatorischen Abschreibungen nicht auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Straßenreinigung /Winterdienst

Die Gemeinde erhebt für die Straßenreinigung und den Winterdienst Gebühren. Diese basieren auf einer jährlichen Vor- und Nachkalkulation. In die Berechnung gehen dabei auch kalkulatorische Kosten ein. Die Abschreibungen berechnet die Gemeinde auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erfolgt mit einem Zinssatz von 6,0 Prozent.

Darüber hinaus berücksichtigt die Gemeinde einen öffentlichen Anteil. Dieser wird differenziert nach der örtlichen Lage der Straße berechnet. Für innerörtliche Straßen werden zehn Prozent, für überörtliche Straßen 50 Prozent angesetzt. Bei Flächen im innerörtlichen Bereich rechnet die Gemeinde mit einem öffentlichen Anteil von 15 Prozent.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln finanziert die Straßenreinigung und den Winterdienst über Gebühren. In diesem Bereich sind keine nennenswerten Potenziale ersichtlich.

Friedhofswesen

Die Gemeinde betreibt keinen eigenen Friedhof. Sie ist aber Eigentümerin einer Friedhofshalle. Für diese erstellt sie jährlich eine Gebührenkalkulation. In die Berechnung fließen Abschreibungen und eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ein. Die Abschreibungen werden dabei auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Als kalkulatorischen Zinssatz für die Verzinsung des Eigenkapitals setzt die Gemeinde 6,0 Prozent an.

Die Gebühren werden kostendeckend erhoben. Der Gebührenhaushalt hat 2017 ein Volumen von rund 38.000 Euro. In den vergangenen Jahren ist ein Gebührenfehlbetrag von lediglich rund 1.500 Euro aufgelaufen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln erhebt für die Benutzung der Friedhofshalle kostendeckende Gebühren. In diesem Bereich sind keine nennenswerten Potenziale ersichtlich.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 1,8 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 541 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 986 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 des Jahres 2016 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

| | Gemeinde Westerkappeln | Kreis Steinfurt *) | Regierungsbezirk Münster | gleiche Größenklasse **) | fiktiver Hebesatz |
|---------------|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|
| Grundsteuer A | 220 | 271 | 265 | 272 | 217 |
| Grundsteuer B | 445 | 498 | 557 | 497 | 429 |
| Gewerbesteuer | 425 | 430 | 453 | 434 | 417 |

*) gewogener Mittelwert

**) kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW)

Die Gemeinde Westerkappeln hat seit 2003 zweimal die Hebesätze der Realsteuern angehoben. Die letzte Anpassung erfolgte 2013. Seit diesem Jahr liegen die Hebesätze oberhalb der vom Land NRW festgesetzten fiktiven Hebesätze.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln hat im interkommunalen Vergleich ein niedriges Niveau bei den Realsteuerhebesätzen. Sollte die Gemeinde keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umsetzen, bieten die Steuern zusätzliche Ertragsmöglichkeiten.

In der Finanzplanung sieht die Gemeinde eine Änderung des Hebesatzes der Grundsteuer B für 2018 vor. Dieser soll um 40 Punkte auf dann 485 v.H. angehoben werden. Die Gemeinde rechnet daraus mit jährlichen Mehrerträgen von 140.000 Euro.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Der Anteil der Pensionsrückstellungen der Gemeinde Westerkappeln an der Bilanzsumme beträgt rund 8,4 Prozent.

Seit 2010 hat diese Bilanzposition um mehr als ein Drittel zugenommen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,4 Prozent.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 8,4 | 3,9 | 14,8 | 8,2 | 6,8 | 8,1 | 9,5 | 56 |

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden.

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Gemeinde Westerkappeln 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 Gemeinde Westerkappeln verfügt für diesen Zweck über Fondsanteile bei der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse. Diese werden jährlich um 7.500 Euro aufgestockt.

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Auszahlungen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Veränderungen Pensionsrückstellungen für aktive Beamte | 499 | 329 | 114 | -26 | 1.107 | 252 |
| Vorsorgequote Pensionsrückstellungen in Prozent | 1,5 | 2,3 | 6,6 | ./. | 0,7 | 3,0 |

In den letzten sechs Jahren hat die Gemeinde für durchschnittlich 2,8 Prozent des Anstiegs der Pensionsrückstellungen für aktive Beamte neue Versorgungsfondsanteile erworben.

Ausfinanzierung Pensionsrückstellungen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pensionsrückstellungen | 4.855 | 5.184 | 5.298 | 5.272 | 6.378 | 6.630 |
| + Erstattungsverpflichtungen nach VLVG | 83 | 83 | 83 | 78 | 79 | 79 |
| ./. Ausgleichsansprüche nach VLVG | 74 | 102 | 106 | 111 | 120 | 127 |
| ./. Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Saldo der Pensionsverpflichtungen | 4.864 | 5.166 | 5.275 | 5.238 | 6.337 | 6.581 |
| Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen | 153 | 161 | 174 | 180 | 198 | 207 |
| Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent | 3,1 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,1 | 3,1 |

Ausfinanzierungsquote Pensionen in Prozent 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 3,1 | 0,0 | 59,8 | 6,2 | 1,1 | 2,2 | 4,1 | 53 |

Seit 2010 gehört Westerkappeln durchgängig zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Ausfinanzierungsquote der künftigen Pensionsverpflichtungen.

Die Kommunalen Versorgungskassen erstellen für ihre angeschlossenen Kommunen Vorausberechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungslasten. Basis der Betrachtung sind dabei der Personalbestand sowie biometrische Berechnungen. Darauf aufbauend prognostizieren die Versorgungskassen die Pensionszahlungen für die nächsten dreißig Jahre. Die Kommunen können damit ihren Liquiditätsbedarf planen. Insbesondere kann entschieden werden, ab wann die Finanzanlagen in Anspruch genommen werden sollen. Der Gemeinde Westerkappeln liegen entsprechende Berechnungen vor.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln betreibt eine regelmäßige Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionsverpflichtungen. Die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungszahlungen ist bekannt. Die Gemeinde verfügt damit über die wesentlichen Informationen für die Planung einer eventuellen Ausfinanzierung künftiger Versorgungslasten.

Die Gemeinde beabsichtigt weitere Fondsanteile zu erwerben. Jährlich sind dafür 7.500 Euro eingeplant. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Kauf dieser Finanzanlagen nicht durch Kredite finanziert werden darf. Die Versorgungsfonds dienen der Ansammlung von Finanzmitteln für laufende Zwecke. Deshalb scheidet eine Finanzierung durch Investitionsdarlehen aus (vgl. § 77 Abs. 3 GO NRW i.V.m. § 86 GO NRW). Auch Liquiditätskredite dürfen dafür nicht eingesetzt werden. Diese sind darauf beschränkt, den kurzfristigen Bedarf der Kommune zu decken (vgl. § 89 Abs. 2 GO NRW).

Die Gemeinde Westerkappeln rechnet in den nächsten Jahren mit einer Verbesserung der Finanzlage. Dadurch könnten die Liquiditätskredite abgebaut werden. Gelingt dies der Gemeinde nicht, wäre der Erwerb weiterer Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge nicht zulässig.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen betragen 2015 rund 8,8 Prozent des Anlagevermögens. Dazu findet sich eine ergänzende Darstellung in den Anlagen in Tabelle 5.

Bis 2013 machten die Gemeindewerke als Sondervermögen die größte Finanzanlage aus. Diese wurden im Folgejahr in den Kernhaushalt zurückgeführt. Bis dahin profitierte der Gemeindehaushalt von Finanzerträgen aus Gewinnabführungen. Diese beruhten insbesondere auf den im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung erzielten Überschüssen. Seit 2014 gehen diese direkt in die Ergebnisrechnung des Gemeindehaushalts ein. Die gpaNRW verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen im Kapitel „Gebühren“.

Unter den Beteiligungen weist die Gemeinde ihren 8,7-prozentigen Anteil an der Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH & Co. KG aus. Diese wurde 2014 gegründet. Sie fungiert als Holdinggesellschaft für eine Vertriebs- und eine Netz-GmbH. Derzeit befinden sich die Stadtwerke noch in einer Aufbauphase. Bis 2020 sollen die erforderlichen personellen und technischen Voraussetzungen geschaffen sein, um alle Leistungen in der Strom- und Gasversorgung selbständig erbringen zu können. 2015 gewährte die Gemeinde ein Darlehen von rund 4,1 Mio. Euro an die Stadtwerke GmbH. Dieses dient der Finanzierung des Erwerbs des Kommanditanteils an der Netzgesellschaft. Das Darlehen wird als Ausleihung bilanziert und erhöht entsprechend die Finanzanlagen.

In der Übergangsphase bis 2020 erzielt der Gemeindehaushalt aus der Beteiligung an den Stadtwerken jährlich folgende Erträge:

- Konzessionsabgaben (rund 360.000 Euro),
- Garantierendite aus dem Netzbetrieb (67.600 Euro) und
- Verzinsung der Ausleihung (rund 140.000 Euro).

Nach 2020 hängt die Gewinnabführung aus dem Netzbetrieb vom wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft ab. Die Zinserträge aus der Ausleihung gehen entsprechend der Tilgung des Darlehens durch die Stadtwerke zurück. Die Gemeinde hat die Ausleihung zudem durch eine Kreditaufnahme finanziert. Den Zinserträgen von den Stadtwerken sind daher die Zinsaufwendungen für das Investitionsdarlehen gegenzurechnen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln erzielt aus den Finanzanlagen Erträge. Diese leisten damit einen Beitrag zur Konsolidierung des Gemeindehaushalts.

➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

| Kennzahl | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert |
|---|---------------|---------|---------|------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation | | | | |
| Aufwandsdeckungsgrad | 99,6 | 79,5 | 121,5 | 97,7 |
| Eigenkapitalquote 1 | 20,8 | -14,3 | 65,4 | 32,9 |
| Eigenkapitalquote 2 | 63,7 | 9,9 | 90,8 | 68,2 |
| Fehlbetragsquote | 2,7 | 0,1 | 40,4 | 8,2 |
| Vermögenslage | | | | |
| Infrastrukturquote | 45,2 | 22,3 | 61,1 | 42,9 |
| Abschreibungsintensität | 10,9 | 4,7 | 16,2 | 10,3 |
| Drittfinanzierungsquote | 71,2 | 34,8 | 83,1 | 57,2 |
| Investitionsquote | 233,0 | 14,7 | 287,1 | 95,3 |
| Finanzlage | | | | |
| Anlagendeckungsgrad 2 | 92,4 | 46,7 | 116,8 | 89,6 |
| Liquidität 2. Grades | 132,7 | 7,3 | 1.507 | 175,1 |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 30,8 | -3,1 | 83,4 | 18,0 |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote | 3,3 | 0,7 | 29,4 | 6,9 |
| Zinslastquote | 1,7 | 0,0 | 18,9 | 1,7 |
| Ertragslage | | | | |
| Netto-Steuerquote | 51,4 | 38,2 | 79,8 | 57,0 |
| Zuwendungsquote | 22,0 | 3,2 | 37,0 | 16,5 |
| Personalintensität | 17,8 | 10,9 | 26,4 | 17,6 |
| Sach- und Dienstleistungsintensität | 18,4 | 9,4 | 30,6 | 17,8 |
| Transferaufwandsquote | 44,2 | 32,5 | 61,2 | 45,0 |

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anlagevermögen | 55.945 | 57.705 | 57.771 | 57.680 | 68.563 | 72.263 |
| Umlaufvermögen | 3.883 | 3.233 | 4.059 | 6.255 | 7.377 | 6.341 |
| Aktive Rechnungsabgrenzung | 52 | 58 | 60 | 58 | 69 | 108 |
| Bilanzsumme | 59.880 | 60.996 | 61.891 | 63.994 | 76.009 | 78.712 |
| Anlagenintensität in Prozent | 93,4 | 94,6 | 93,3 | 90,1 | 90,2 | 91,8 |

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Immaterielle Vermögensgegenstände | 403 | 424 | 419 | 432 | 124 | 124 |
| Sachanlagen | 49.259 | 51.161 | 51.394 | 51.397 | 66.042 | 65.746 |
| Finanzanlagen | 6.283 | 6.120 | 5.958 | 5.851 | 2.397 | 6.393 |
| Anlagevermögen gesamt | 55.945 | 57.705 | 57.771 | 57.680 | 68.563 | 72.263 |

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte | 3.458 | 3.423 | 3.394 | 3.451 | 3.453 | 3.562 |
| Kinder- und Jugendeinrichtungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Schulen | 10.977 | 10.930 | 15.932 | 16.276 | 15.946 | 15.594 |
| sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden) | 7.631 | 7.446 | 7.262 | 7.081 | 7.794 | 7.940 |
| Infrastrukturvermögen | 25.284 | 24.230 | 23.485 | 22.802 | 35.683 | 35.584 |
| davon Straßenvermögen | 24.888 | 23.857 | 23.115 | 22.455 | 23.301 | 23.686 |
| davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen | 0 | 0 | 0 | 0 | 11.229 | 10.814 |
| sonstige Sachanlagen | 1.908 | 5.132 | 1.320 | 1.788 | 3.166 | 3.066 |
| Summe Sachanlagen | 49.259 | 51.161 | 51.394 | 51.397 | 66.042 | 65.746 |

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Anteile an verbundenen Unternehmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Beteiligungen | 2.162 | 2.162 | 2.162 | 2.162 | 2.195 | 2.195 |
| Sondervermögen | 3.380 | 3.380 | 3.380 | 3.380 | 0 | 0 |
| Wertpapiere des Anlagevermögens | 58 | 65 | 73 | 80 | 88 | 95 |
| Ausleihungen | 683 | 513 | 343 | 229 | 114 | 4.103 |
| Summe Finanzanlagen | 6.283 | 6.120 | 5.958 | 5.851 | 2.397 | 6.393 |
| Finanzanlagen je Einwohner in Euro | 561 | 560 | 546 | 536 | 219 | 572 |

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

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Eigenkapital | 22.663 | 18.900 | 19.190 | 17.612 | 16.990 | 16.393 |
| Sonderposten | 26.216 | 25.374 | 28.066 | 27.501 | 34.282 | 34.537 |
| davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge | 26.089 | 25.219 | 27.884 | 27.309 | 33.652 | 33.745 |
| Rückstellungen | 6.144 | 6.728 | 6.819 | 5.846 | 6.993 | 7.163 |
| Verbindlichkeiten | 4.857 | 9.994 | 7.816 | 13.035 | 17.744 | 20.621 |
| Passive Rechnungsab- grenzung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bilanzsumme | 59.880 | 60.996 | 61.891 | 63.994 | 76.009 | 78.712 |

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

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -2.404 | -2.386 | -1.449 | -808 | 314 | 816 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | -139 | -970 | 114 | -1.213 | -671 | -4.076 |
| = Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag | -2.543 | -3.355 | -1.335 | -2.021 | -357 | -3.260 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | 1.869 | 3.240 | 1.122 | 3.339 | 93 | 2.791 |
| = Änderung des Bestandes an eigen- en Finanzmitteln | -674 | -116 | -213 | 1.318 | -264 | -469 |
| + Anfangsbestand an Finanzmitteln | 1.293 | 1.192 | 1.226 | 1.014 | 2.848 | 2.584 |
| + Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln | 573 | 150 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Liquide Mittel | 1.192 | 1.226 | 1.014 | 2.332 | 2.584 | 2.115 |

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

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -957 | -1.043 | 196 | 519 | 905 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | 774 | 2.081 | -1.654 | -1.197 | 225 |
| = Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag | -183 | 1.038 | -1.458 | -679 | 1.130 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | -463 | -683 | -767 | 3.090 | -922 |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | -646 | 356 | -2.225 | 2.412 | 208 |
| + Anfangsbestand an Finanzmitteln | 2.115 | 2.267 | 2.622 | 397 | 2.809 |
| + Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Liquide Mittel | 1.470 | 2.622 | 397 | 2.809 | 3.017 |

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Steuern und ähnliche Abgaben | 8.214 | 8.412 | 8.794 | 9.074 | 9.997 | 11.171 |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen | 4.017 | 3.245 | 4.844 | 4.264 | 4.774 | 4.627 |
| Sonstige Transfererträge | 37 | 3 | 6 | 8 | -1 | 348 |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 1.170 | 1.221 | 1.241 | 1.213 | 2.881 | 2.966 |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte | 271 | 278 | 266 | 293 | 293 | 289 |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 403 | 394 | 803 | 413 | 347 | 421 |
| Sonstige ordentliche Erträge | 739 | 765 | 1.230 | 2.292 | 1.270 | 1.225 |
| Aktivierete Eigenleistungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bestandsveränderungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ordentliche Erträge | 14.851 | 14.318 | 17.182 | 17.557 | 19.562 | 21.047 |
| Finanzerträge | 5 | 3 | 416 | 305 | 245 | 0 |

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Steuern und ähnliche Abgaben | 11.352 | 11.367 | 11.907 | 12.235 | 12.573 |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen | 5.126 | 5.706 | 5.463 | 5.531 | 5.637 |
| Sonstige Transfererträge | 25 | 26 | 25 | 25 | 25 |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 3.573 | 3.386 | 3.378 | 3.361 | 3.355 |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte | 298 | 301 | 274 | 254 | 254 |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 521 | 587 | 376 | 384 | 385 |
| Sonstige ordentliche Erträge | 2.104 | 1.830 | 933 | 776 | 473 |
| Aktivierete Eigenleistungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bestandsveränderungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ordentliche Erträge | 22.998 | 23.202 | 22.356 | 22.565 | 22.701 |
| Finanzerträge | 212 | 211 | 211 | 211 | 211 |

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Personalaufwendungen | 2.517 | 2.780 | 2.711 | 2.809 | 4.482 | 3.762 |
| Versorgungsaufwendungen | 644 | 251 | 239 | 260 | 343 | 362 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 2.175 | 2.431 | 2.198 | 3.557 | 3.491 | 3.900 |
| Bilanzielle Abschreibungen | 2.079 | 1.679 | 1.721 | 1.800 | 2.378 | 2.375 |
| Transferaufwendungen | 9.711 | 9.742 | 9.450 | 9.849 | 8.227 | 9.353 |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen | 933 | 1.090 | 843 | 942 | 1.059 | 1.389 |
| Ordentliche Aufwendungen | 18.059 | 17.974 | 17.161 | 19.217 | 19.980 | 21.142 |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen | 49 | 110 | 147 | 165 | 400 | 359 |

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Personalaufwendungen | 3.963 | 4.160 | 4.113 | 4.216 | 4.261 |
| Versorgungsaufwendungen | 361 | 299 | 318 | 318 | 319 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 4.881 | 4.892 | 4.023 | 3.908 | 3.863 |
| Bilanzielle Abschreibungen | 2.451 | 2.512 | 2.523 | 2.535 | 2.575 |
| Transferaufwendungen | 10.683 | 10.301 | 10.328 | 10.362 | 10.446 |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen | 1.134 | 1.126 | 1.103 | 1.115 | 1.113 |
| Ordentliche Aufwendungen | 23.473 | 23.289 | 22.408 | 22.455 | 22.578 |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen | 413 | 387 | 365 | 407 | 387 |

➔ 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 Gemeinde
Westerkappeln im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| → Managementübersicht | 3 |
| Offene Ganztagsschulen (OGS) | 3 |
| Schulsekretariate | 3 |
| Schülerbeförderung | 4 |
| → Inhalte, Ziele und Methodik | 5 |
| → Offene Ganztagsschulen (OGS) | 6 |
| Rechtliche Grundlagen | 6 |
| Strukturen der OGS | 6 |
| Organisation und Steuerung | 7 |
| Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler | 8 |
| → Schulsekretariate | 14 |
| Organisation und Steuerung | 16 |
| → Schülerbeförderung | 18 |
| Organisation und Steuerung | 18 |
| → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen | 20 |

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Die Gemeinde Westerkappeln hat die Durchführung der OGS an private Träger übertragen. Im interkommunalen Vergleich weist Westerkappeln einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler im Jahr 2015 aus. Das liegt vor allem an den niedrigen Elternbeiträgen und an hohen Zuschüssen an den Träger. Die Gemeinde sollte eine Elternbeitragssatzung erarbeiten und die Elternbeiträge sozial gestaffelt anheben. Außerdem sollte sie die Einkommen der Eltern regelmäßig überprüfen.

Die Eltern nehmen die OGS-Betreuung in Westerkappeln sehr gut an. Lediglich drei der bisher geprüften Kommunen weisen eine höhere Teilnahmequote aus. Das Flächenangebot je OGS-Schüler ist in Westerkappeln relativ gering.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Gemeinde Westerkappeln mit dem Index 2.

Schulsekretariate

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in der Gemeinde Westerkappeln auf durchschnittlichem Niveau. Begünstigt wird dies durch die durchgängige Eingruppierung der Sekretariatskräfte in der Entgeltgruppe 5.

Nachteilig wirkt sich demgegenüber die quantitative Personalausstattung aus. Die Gemeinde sollte den Stelleneinsatz an den Grundschulen reduzieren. Die gpaNRW sieht hier ein Stellenpotential von 0,15 Vollzeit-Stellen.

Bei den weiterführenden Schulen besteht derzeit eine Sondersituation. Die Realschule läuft aus und die Gesamtschule befindet sich noch im Aufbau. Spätestens wenn sich die neue Schule ihren Normalbetrieb erreicht hat, sollte die Gemeinde den Personaleinsatz auch hier am Benchmark ausrichten. Grundsätzlich sollte die Gemeinde die Arbeitsverträge für die Sekretariatsstellen flexibel gestalten.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Gemeinde Westerkappeln mit dem Index 3.

Schülerbeförderung

Die Gemeinde Westerkappeln trägt für alle Schulformen relativ hohe Beförderungsaufwendungen. Dies liegt einerseits daran, dass viele Schüler die Beförderung in Anspruch nehmen. Andererseits sind auch die Aufwendungen je befördertem Schüler sehr hoch.

Ein Grund dafür ist, dass an der Real- und Gesamtschule zahlreiche Schüler aus Nachbarkommunen unterrichtet werden. Zudem übernimmt die Gemeinde teilweise auch freiwillige Schülerbeförderungsleistungen. So trägt sie Kosten, auch wenn die Schüler außerhalb von NRW wohnen. Auch hält sie den vorgegebenen Höchstbetrag nicht immer ein.

Die Gemeinde Westerkappeln könnte den Haushalt entlasten, wenn sie darauf verzichtet, freiwillig Schülerbeförderungsleistungen zu übernehmen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Westerkappeln

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Einwohner gesamt | 10.903 | 10.917 | 10.963 | 11.178 | 10.759 | 10.609 | 10.423 |
| Einwohner 0 bis unter 6 Jahre | 544 | 539 | 538 | 577 | 523 | 522 | 508 |
| Einwohner 6 bis unter 10 Jahre | 463 | 423 | 433 | 434 | 371 | 370 | 370 |

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 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 weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Die Gemeinde Westerkappeln hat zwei Grundschulen und bietet dort seit dem Schuljahr 2004/2005 den Offenen Ganzttag an. Die Betreuungszeiten sind in beiden Schulen länger als 16 Uhr. Im Zeitverlauf der Jahre 2012 bis 2016 steigen die Schülerzahlen in der OGS um ca. 17 Prozent auf 242 Schüler. Die Prognosedaten gehen bis zum Jahr 2025 von einer vergleichbaren Anzahl von Schülern am OGS aus.

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

Organisation und Steuerung

Zuständig für die OGS ist in Westerkappeln der Fachbereich „Allgemeine Verwaltung“. Die Durchführung und Organisation übernehmen der Verein „Zur Förderung von Kinder der Gemeinschaftsgrundschule Handarpe“ (Förderverein) sowie die „Westerkappeler Elterninitiative für Spielen und Fördern e.V.“ (WeSpE). Grundlage hierfür sind jeweils zwei Rahmenvereinbarungen zwischen der Gemeinde und den Vereinen aus dem Jahr 2014. Die „WeSpE“ erhebt die Elternbeiträge selbständig, die Elternbeiträge für die Grundschule in Handarpe erhebt die Gemeinde. Eine Warteliste gibt es in Westerkappeln nicht, vielmehr bekommt jedes Kind einen Platz. Bis zum Ende des Jahres plant die Gemeinde Westerkappeln einen Ausbau der OGS-Plätze. Bevölkerungsdaten bzw. Schülerzahlen wertet die Gemeinde nicht regelmäßig aus.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte dem privaten Träger für die Durchführung der OGS eindeutige Vorgaben machen und Standards festlegen. Zudem ist ein regelmäßiger Kontakt und Austausch mit dem Träger sinnvoll.

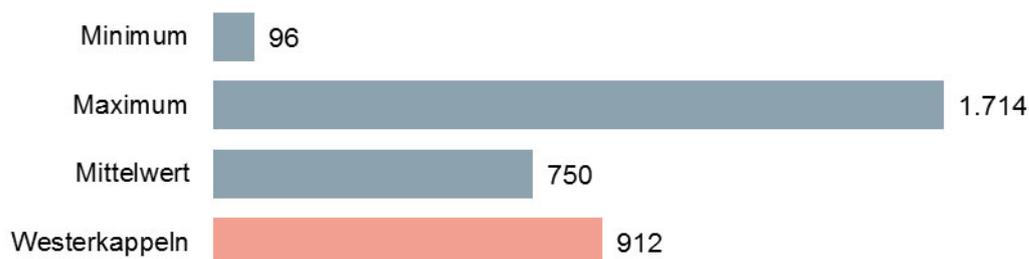
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

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 nachfolgende Tabelle zeigt wie sich der Fehlbetrag in Westerkappeln entwickelt hat.

Fehlbetrag in Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Fehlbetrag absolut | 55.376 | 141.872 | 179.247 | 204.394 | 186.258 |
| OGS-Schüler | 207 | 205 | 219 | 224 | 242 |
| Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler | 268 | 692 | 818 | 912 | 770 |

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 912 | 377 | 671 | 1.005 | 19 |

Fünf von bisher 19 geprüften Kommunen haben einen höheren Fehlbetrag als die Gemeinde Westerkappeln. Im Jahr 2016 sinkt der Fehlbetrag um 142 Euro je OGS-Schüler. Bezogen auf den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 überschreitet dieser damit weiterhin den Median.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln weist einen hohen Fehlbetrag je OGS-Schüler aus.

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

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestal-

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

tung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Elternbeiträge OGS in Euro | 105.010 | 105.663 | 119.702 | 127.175 | 128.882 |
| ordentliche Aufwendungen OGS in Euro | 371.944 | 451.145 | 511.988 | 561.980 | 571.549 |
| Elternbeitrag je OGS Schüler in Euro | 507 | 515 | 547 | 568 | 533 |
| Elternbeitragsquote OGS in Prozent | 28,2 | 23,4 | 23,4 | 22,6 | 22,5 |

Die ordentlichen Aufwendungen steigen in den Jahren 2012/2016 um ca. 54 Prozent. Dagegen erhöhen sich die Elternbeiträge lediglich um 23 Prozent. In der Konsequenz sinkt die Elternbeitragsquote im Zeitverlauf deutlich.

Elternbeitragsquote in Prozent 2015



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 22,6 | 14,8 | 27,4 | 31,9 | 19 |

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote ist in Westerkappeln stetig gesunken. Sie liegt interkommunal auf niedrigem Niveau.

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 und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote 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 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 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Rat zuständig.

Elternbeiträge für den offenen Ganzttag erhebt die Gemeinde aufgrund eines Ratsbeschlusses vom 31. Oktober 2012, ergänzt um den Beschluss vom 01. Dezember 2015. Der Beschluss sieht einen einheitlichen Betrag von 60 Euro je Kind vor. Für Erziehungsberechtigte mit einem Wohngeldbescheid oder die Leistungen nach dem SGB II, XII beziehen, liegt der Betrag bei 30 Euro je Kind. Unter einem Einkommen von 24.000 Euro erhebt die Gemeinde ab dem Schuljahr 2016/2017 einen Beitrag von zehn Euro je Kind. Westerkappeln erhebt zwölf Monatsbeträge, eine Geschwisterkinderermäßigung gibt es nicht. Eine soziale Staffelung nach dem Einkommen der Eltern besteht ebenfalls nicht. Damit sind Bezieher höherer Einkommen in Westerkappeln weniger durch die Elternbeiträge belastet. Die Elternbeiträge erhebt die Gemeinde nur teilweise selbst. Um alle Erträge im Produkt abzubilden, sollte sie die Elternbeiträge vollständig selbst erheben. Dies ist die Voraussetzung für eine gute finanzwirtschaftliche Steuerung der OGS.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln erhebt für außerunterrichtliche Angebote im Sinne des § 5 Abs. 2 KiBiz Elternbeiträge. Über eine Elternbeitragssatzung verfügt sie nicht. Die Erhebung und Festsetzung von Elternbeiträgen ohne Satzung ist rechtlich unzulässig. Nach Rücksprache mit der Verwaltung hat die Gemeinde aktuell erste Schritte für eine Elternbeitragssatzung eingeleitet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Elternbeiträge für die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote zukünftig auf Grundlage einer Satzung erheben und festsetzen.

Bei den Elternbeiträgen hat die Kommune bezogen auf die Finanzierung einen großen Handlungsspielraum. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Beitragspflicht früh einsetzen und eine Sozialstaffelung in maximal 20 Euro-Schritten enthalten. Die Kommune sollte dabei den zulässigen Höchstbetrag ausschöpfen. Dieser Maximalbetrag erhöht sich entsprechend der Förderrichtlinien ab dem 01. August 2018 jährlich zum Schuljahresbeginn um drei Prozent.

Die hierdurch zusätzlich erzielten Elternbeiträge sollten in der Gemeinde verbleiben und somit positiv den Fehlbetrag OGS verringern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Elternbeiträge nach der Einkommenshöhe staffeln und dabei den möglichen Höchstbetrag ausschöpfen. Sie sollte die Beitragssätze jährlich anpassen und die Einkommen der Eltern regelmäßig überprüfen.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers

Die Kommune hat⁴ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

Wenn der Fehlbetrag OGS nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers positiv ist, dann gibt es in der Kommune

- Aufwendungen, die über den Eigenanteil der Kommune hinausgehen bzw.
- weitere Zuschüsse der Kommune an Träger, die mit der OGS-Durchführung beauftragt sind.

Die Gemeinde leistet solche zusätzlichen Aufwendungen in Höhe von 490 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2015. Dieser sinkt im Jahr 2016 auf 335 Euro.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln rechnet die Elternbeiträge nicht auf den pflichtigen Eigenanteil an. Dies wirkt sich erhöhend auf den Fehlbetrag aus.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Aufwendungen je OGS-Schüler 2015

Die nachfolgende Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS Schüler der Kommune sind.

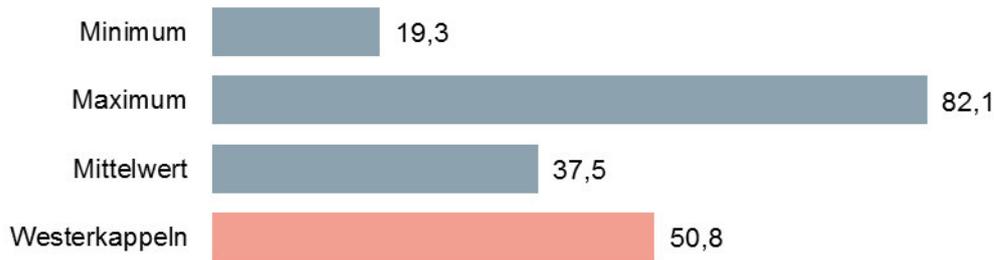
| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 2.509 | 1.713 | 4.287 | 2.700 | 2.010 | 2.508 | 3.210 | 19 |

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Während die Schülerzahlen im Zeitverlauf der Jahre 2012 bis 2016 im Primarbereich sinken, steigt die Teilnehmerquote an der OGS-Betreuung kontinuierlich an. Im Jahr 2016 beträgt diese ca. 56 Prozent, der Wert für das Vorjahr liegt bei ca. 51 Prozent.

⁴ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

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

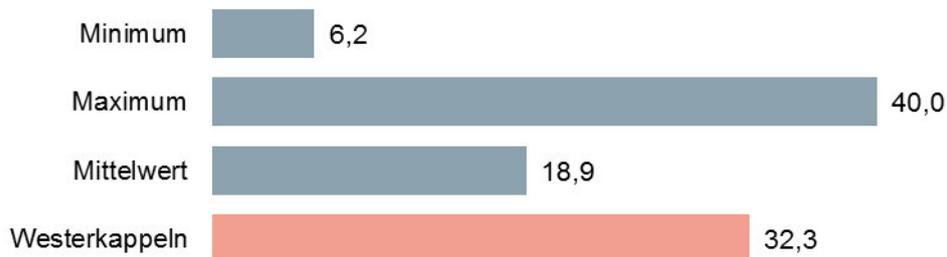


| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 50,8 | 30,8 | 32,1 | 41,4 | 19 |

Die Teilnehmerquote zeigt sich in beiden kommunalen Grundschulen im Zeitverlauf der Jahre 2012 bis 2016 steigend. Im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums liegt die Teilnehmerquote bei ca. 50 Prozent. Insbesondere die Grundschule Handarpe zeigt in dieser Zeit eine Zunahme der Teilnehmer um ca. 17 Prozentpunkte. Nur drei der bisher geprüften Kommunen weisen eine höhere Teilnehmerquote als Westerkappeln aus.

Flächen für die OGS-Nutzung

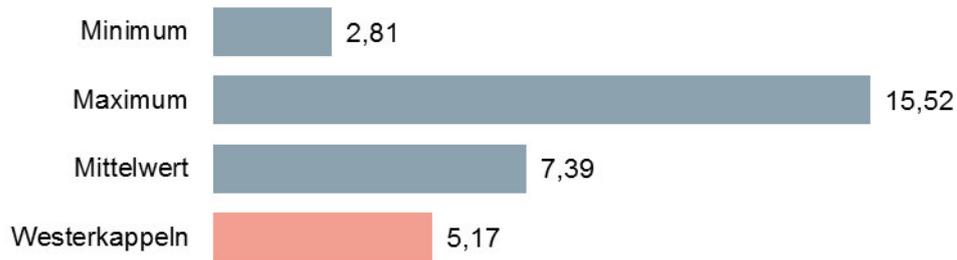
Anteil der OGS-Fläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2015



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 32,3 | 12,0 | 17,7 | 21,7 | 18 |

Lediglich zwei von 18 geprüften Kommunen weisen eine höhere Kennzahl aus. Ein Grund für den großen Anteil der OGS-Fläche in Westerkappeln ist die hohe Teilnehmerquote am Offenen Ganztage. In Relation zur OGS-Schülerzahl ist das Flächenangebot eher gering:

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2015



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 5,17 | 5,40 | 6,10 | 8,83 | 18 |

Lediglich drei der bisher geprüften Kommunen weisen einen geringen Wert als Westerkappeln aus. Die Gemeinde Westerkappeln hat die Umsetzung der OGS überwiegend im Bestand realisiert. Dabei gibt es Räume, die ausschließlich für die OGS genutzt werden. Zudem werden Räume für den Unterricht und die OGS vorgehalten. Der Anteil der mehrfach genutzten Räume ist in der Grundschule „Bullerdiek“ höher als in der Grundschule Handarpe.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln weist niedrige Flächen je OGS-Schüler aus.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. Im Jahr 2015 setzt Westerkappeln in den Schulsekretariaten 1,85 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfallen auf die Grundschulen 0,85 Vollzeit-Stellen, in den weiterführenden Schulen sind es 1,0 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2016 ist Zahl der Vollzeit-Stellen unverändert. Insgesamt wendet die Gemeinde Westerkappeln 85.840 Euro an Personalaufwendungen im Jahr 2015 aus.

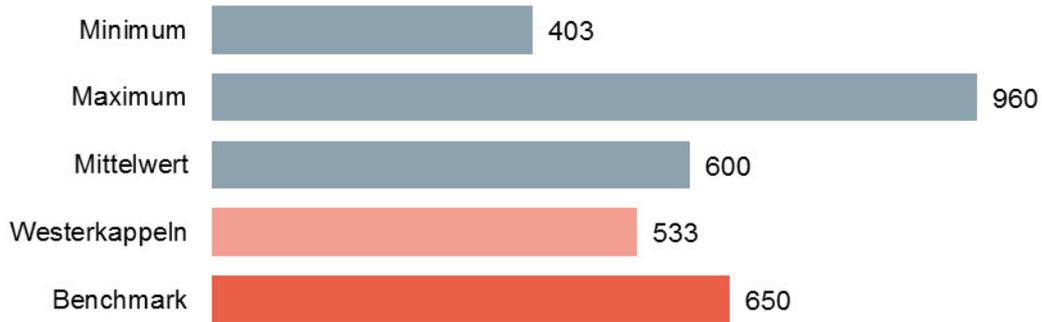
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 90 | 48 | 116 | 88 | 76 | 92 | 95 | 18 |

Im Jahr 2015 weist die Gemeinde insgesamt 957 Schüler aus. Davon entfallen auf die Grundschulen 453 Schüler, in den weiterführenden Schulen sind es 504 Schüler.

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2015

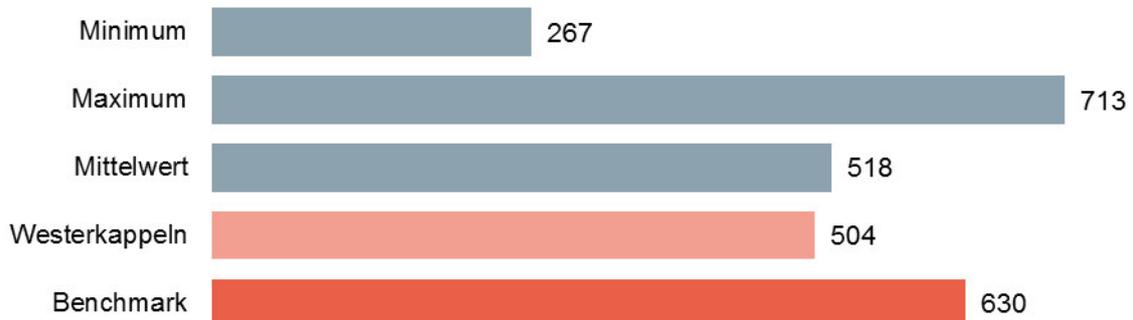


| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 533 | 506 | 598 | 645 | 18 |

Der Wert für die Gemeinde Westerkappeln liegt ca. 18 Prozent unter dem Benchmark. Damit betreut eine Vollzeit-Stelle Sekretariat eine geringe Zahl an Schülern.

Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Grundschulen ein Potenzial in Höhe von sechs Wochenstunden bzw. 0,15 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht einem monetären Potential von ca. 7.500 Euro jährlich.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2015



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 504 | 433 | 516 | 619 | 17 |

Bei dieser Kennzahl unterschreitet die Gemeinde den Benchmark um ca. 20 Prozent. Somit ist der Personaleinsatz auch bei den weiterführenden Schulen relativ hoch. Aus der Differenz zum Benchmark errechnet sich für die weiterführenden Schulen ein Potenzial von acht Wochenstunden (0,2 Vollzeit-Stellen, ca. 10.000 Euro).

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar. Nicht abgebildet ist darin der interkommunale Vergleich für die Realschule und Gesamtschule; dazu lagen zum Datenbankstichtag noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Auffällig sind dabei die – innerhalb der weiterführenden Schulen - deutlich voneinander abweichenden Ergebnisse der Realschule und der Gesamtschule. Beide Schulen befinden sich durch die Schließung bzw. den Aufbau derzeit in einer Sondersituation. Diese kann unter Umständen einen vorübergehend erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen. Es ist daher fraglich, ob das für die weiterführenden Schulen errechnete Potenzial in dieser Phase zu realisieren ist.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln weist an den Grundschulen ein rechnerisches Potential von ca. 7.500 Euro jährlich aus.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Personaleinsatz in den Sekretariaten der Grundschulen entsprechend anpassen. Wenn die Umstellungsphase der weiterführenden Schulen abgeschlossen ist, sollte sie auch hier den Personaleinsatz am Benchmark ausrichten.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Die Gemeinde vergütet alle Schulsekretariatsstellen nach der Entgeltgruppe 5. Die Bewertung der Stellen erfolgt durch eine Kommune im Kreis Steinfurt.

Verfahren zur Stellenbemessung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln besitzt keine Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten.

Als Grundlage kann die Gemeinde Westerkappeln die „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ aus dem KGSt-Bericht 12/2014 nutzen. Hierin sind zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben. Ein pauschalierendes und ein analytisches Verfahren. Das analytische Stellenbemessungsverfahren basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Die KGSt hat mit ihrem Bericht ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt. Damit kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

Aufgrund von meist sinkenden Schülerzahlen sollte die Gemeinde möglichst jährlich den Stellenbedarf in den Schulsekretariaten prüfen und anpassen. Generell sollte die Gemeinde Westerkappeln die Arbeitsverträge in den Schulsekretariaten flexibel gestalten. Feste Stundenzahlen oder der Einsatz an einem bestimmten Schulstandort erschweren die notwendigen Anpassungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte möglichst jährlich die Stellen in den Schulsekretariaten mittels eines Bemessungsverfahrens anpassen. Grundsätzlich sollte die Gemeinde die Arbeitsverträge flexibel gestalten.

→ Schülerbeförderung

Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

| Kennzahl | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|--|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Aufwendungen je Schüler in Euro | 418 | 212 | 620 | 352 | 267 | 337 | 421 | 18 |
| Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro | 816 | 446 | 1.023 | 718 | 617 | 709 | 813 | 16 |
| Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent | 51,2 | 20,7 | 78,7 | 47,7 | 37,2 | 41,5 | 58,2 | 18 |

Die Werte für die Gemeinde Westerkappeln liegen in allen Bereichen nahe dem dritten Quartil und sind damit hoch. Das gilt sowohl für die Grundschulen als auch für die Real- und Gesamtschule.

Einfluss auf die Aufwendungen hat der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl. Dieser liegt in Westerkappeln bei allen Schulformen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Hier können sich die große Gemeindefläche und geringe Bevölkerungsdichte nachteilig auswirken. Bei den weiterführenden Schulen ist dies auch bedingt durch eine hohe Einpendlerquote. Außerdem trägt die Kommune auch Beförderungsleistungen unterhalb der vorgeschriebenen Entfernungsgrenzen. Somit entstehen zusätzliche Aufwendungen, die Westerkappeln freiwillig übernimmt und den kommunalen Haushalt belasten.

Organisation und Steuerung

Für die Schülerbeförderung nutzt die Gemeinde Westerkappeln überwiegend den ÖPNV. Die Gemeinde führt Abstimmungsgespräche mit der Schule und dem ÖPNV-Anbieter. Ziel ist es, die Fahrten für die Schülerbeförderung zu optimieren. Nicht mehr benötigte Strecken werden gestrichen, neue Fahrten eingerichtet oder neue Haltestellen in die Strecke aufgenommen. Weiterhin versucht die Gemeinde Westerkappeln, den ÖPNV an die Schulzeiten anzupassen.

Zudem setzt die Gemeinde Schülerspezialverkehr ein, wenn kein öffentlicher Nahverkehr vorhanden ist. Dies gilt für die Schüler der Grundschulen bzw. für Schüler, bei denen die ÖPNV-Haltestelle mehr als einen Kilometer von der Wohnung entfernt ist. Dann setzt Westerkappeln einen Zubringerdienst zum ÖPNV ein. Nach Rücksprache mit der Verwaltung gibt es nur einen Anbieter innerhalb der Gemeinde für den Spezialverkehr, deshalb schreibt die Gemeinde Westerkappeln diesen nicht aus.

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln verstößt mit dem Verzicht, die Leistungen des Schülerspezialverkehrs in den Wettbewerb zu stellen, gegen vergaberechtliche Bestimmungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Leistungen des Schülerspezialverkehrs in einem formellen Vergabeverfahren ausschreiben.

Gemäß § 4 SchfkVO übernimmt der Schulträger der besuchten Schule die Schülerfahrtkosten unabhängig vom Wohnort des Schülers. Allerdings gilt dies nur, wenn der Wohnort in NRW liegt. In Ausnahmefällen zahlt die Gemeinde Westerkappeln freiwillig Schülerfahrtkosten für Kinder mit einem Wohnort außerhalb von NRW. Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrtkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro im Monat. Diesen hält die Gemeinde Westerkappeln nicht immer ein.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde übernimmt neben den gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen freiwillige Leistungen der Schülerbeförderung.

Um die Schülerbeförderungskosten zu reduzieren, kann eine Kommune Anreize für die Anspruchsberechtigten schaffen. Denkbar ist zum Beispiel eine Pauschale wenn ein Fahrrad für den Schulweg genutzt wird.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte auf die freiwillige Übernahme von Schülerfahrtkosten verzichten. Gleichzeitig sollte sie den Höchstbetrag von 100 Euro je Monat/Schüler einhalten. Die Gemeinde sollte Anreize schaffen, auf eine Fahrkarte zu verzichten, um die Schülerfahrtkosten zu senken.

➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

| | 2012/2013 | 2013/2014 | 2014/2015 | 2015/2016 | 2016/2017 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Anzahl der kommunalen Grundschulen | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| davon mit OGS Angebot | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| davon mit OGS-Angebot | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| davon mit OGS-Angebot | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl aller Schulen im Primarbereich | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

| | 2012/2013 | 2013/2014 | 2014/2015 | 2015/2016 | 2016/2017 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich | 477 | 441 | 453 | 441 | 435 |
| Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot | 477 | 441 | 453 | 441 | 435 |
| davon OGS-Schüler | 207 | 205 | 219 | 224 | 242 |
| davon Schüler in anderen Betreuungsformen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| davon Schüler in anderen Betreuungsformen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| davon OGS-Schüler | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anzahl aller Schüler im Primarbereich | 477 | 441 | 453 | 441 | 435 |
| davon OGS-Schüler | 207 | 205 | 219 | 224 | 242 |

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Fehlbetrag OGS absolut | 55.376 | 141.872 | 179.247 | 204.394 | 186.258 |
| Fehlbetrag OGS je OGS Schüler | 268 | 692 | 818 | 912 | 770 |

Tabelle 4: Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers in Euro

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|
| 282 | 408 | 490 | 335 |

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|
| 43,4 | 46,5 | 48,3 | 50,8 | 55,6 |

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2015

| Kennzahl | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Grundschulen | | | | | | | | |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 87 | 48 | 115 | 82 | 72 | 79 | 92 | 18 |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat | 533 | 403 | 960 | 600 | 506 | 598 | 645 | 18 |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro | 46.400 | 46.400 | 49.000 | 47.047 | 46.400 | 46.400 | 47.653 | 18 |
| Realschulen | | | | | | | | |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 108 | | | | | | | |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat | 431 | | | | | | | |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro | 46.400 | | | | | | | |
| Gesamtschulen | | | | | | | | |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 54 | | | | | | | |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat | 859 | | | | | | | |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro | 46.400 | | | | | | | |

➔ 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
Gemeinde Westerkappeln
im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| ➔ Managementübersicht | 3 |
| Sport | 3 |
| Spiel- und Bolzplätze | 4 |
| ➔ Inhalte, Ziele und Methodik | 5 |
| ➔ Steuerung und Organisation | 6 |
| ➔ Sporthallen | 7 |
| Flächenmanagement Sporthallen | 7 |
| Flächenmanagement Sporthallen (gesamt) | 9 |
| Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen | 9 |
| ➔ Sportplätze | 12 |
| Strukturen | 12 |
| Auslastung und Bedarfsberechnung | 13 |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 15 |
| ➔ Spiel- und Bolzplätze | 17 |
| Steuerung und Organisation | 17 |
| Strukturen | 18 |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 19 |

→ Managementübersicht

Sport

Sporthallen

Im Vergleichsjahr 2015 gibt es in Westerkappeln mehr Sporthallen, als für den Schulsport erforderlich sind. Die Schullandschaft befindet sich jedoch im Umbruch. Perspektivisch soll neben einer entstehenden Oberstufe auch das Sportabitur in Westerkappeln möglich sein. Der Bedarf an Sporthallen wird dadurch ansteigen, lässt sich aber aktuell noch nicht valide ermitteln. Im Nachmittags- und Abendbereich lasten die Vereine die Hallen weitestgehend aus. Trotz des rechnerischen Potenzials lässt sich daher derzeit keine Einsparung bei den Sporthallen erzielen.

Sportplätze

Das Angebot an Spielfeldern ist in Westerkappeln sehr groß. Drei von sieben Spielfeldern sind nur relativ gering durch Vereine ausgelastet. Rechnerisch hält die Gemeinde ein Spielfeld mehr vor, als die Vereine benötigen. Wenn die Gemeinde wie geplant einen Rasenplatz in einen Kunstrasenplatz umwandelt, erhöhen sich dadurch die verfügbaren Nutzungszeiten. Daher könnte sie dann andere Plätze aufgeben.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Sportplätze kann die Gemeinde bisher gering halten. Dies liegt insbesondere daran, dass es lediglich Sportrasenplätze gibt, die bereits vollständig abgeschrieben sind. Wenn ein Kunstrasenplatz hinzukommt, werden die Aufwendungen voraussichtlich ansteigen. Die Vereine übernehmen kaum Pflegearbeiten. Die Gemeinde sollte sie gegebenenfalls stärker einbeziehen, um das Aufwandsniveau niedrig zu halten.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Westerkappeln mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Das Angebot an Spielplätzen ist in Westerkappeln unauffällig. Bolzplätze unterhält die Gemeinde nicht. Bei den Aufwendungen positioniert sich Westerkappeln ungünstig. Dies liegt jedoch darin begründet, dass in der Kennzahl grundsätzlich auch die Bolzplätze anderer Kommunen enthalten sind. Diese sind in der Regel günstiger zu pflegen als Spielplätze.

Der Gemeinde fehlt bisher eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis. Zudem sind die Spielplätze auch nicht in einem Grünflächeninformationssystem hinterlegt. Mit einer differenzierteren Datenerfassung könnte die Gemeinde zusätzliche Steuerungsinformationen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Leistungen erhalten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Westerkappeln 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 Gemeinde Westerkappeln. 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 2015; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr 2015/2016.

→ Steuerung und Organisation

Die Sporthallen- und Sportplatzunterhaltung ist in der Gemeinde Westerkappeln im Fachbereich Planen, Bauen, Infrastruktur angesiedelt. Die Nutzungszeiten für die Sporthallen vergibt der Fachbereich. Die Schullandschaft befindet sich derzeit im Umbruch (siehe Flächenmanagement Schulsporthallen). Aus dieser Umbruchphase werden sich in den nächsten Jahren weitere Änderungen in der schulischen Nutzung der Sporthallen ergeben.

Neben der schulischen ändert sich auch die außerschulische Nutzung. In vielen Kommunen verlieren Vereine Mitglieder und müssen ihr Angebot reduzieren oder sich neu ausrichten. Manche Vereine fusionieren auch, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Zudem erhöht sich im Sportbereich die Nachfrage nach Seniorenangeboten. Insbesondere Angebote für Senioren könnten die Vereine in Absprache mit der Gemeinde je nach Belegung durch den Schulsport auch vormittags in den Hallen unterbringen.

Aufgrund der wachsenden Gesamtschule geht die Gemeinde davon aus, dass die Schülerzahlen in Westerkappeln in den nächsten Jahren steigen. Die Gesamtschule plant zudem, auch das Sportabitur anzubieten. Hierdurch wird sich die Nachfrage an Sportfläche erhöhen. Aus diesem Grunde verabschiedete die Gemeinde während unserer Prüfung (Herbst 2017) ein Sportstättenkonzept. Demnach wird Westerkappeln aufgrund geänderter Lärmschutzbestimmungen das Hanfriedenstadion sanieren (neuer Unterbau Rasenplatz, neue 400m Laufbahn mit Kunststoffbelag). Zudem plant die Gemeinde, einen der vorhandenen Sportrasenplätze zu einem Kunstrasenplatz umbauen.

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der 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 Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

Flächenmanagement Schulsporthallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Die Gemeinde Westerkappeln unterhält im Vergleichsjahr 2015 für den Schulsport vier Schulsporthallen mit insgesamt sieben Halleneinheiten:

- Dreifachsporthalle Westerkappeln (drei Halleneinheiten),
- Zweifachsporthalle Westerkappeln (zwei Halleneinheiten),
- Grundschule am Bullerdiek (eine Halleneinheit) und
- Grundschule Sporthalle Handarpe (eine Halleneinheit).

Darüber hinaus finden wir in Westerkappeln keine weiteren Sporthallen von Vereinen oder Dritten vor. Die Gemeinde koordiniert die Hallenbelegung der Schulen. So werden Doppelungen vermieden und Freiräume aufgedeckt. Sie vergibt darüber hinaus auch die Nutzungszeiten der Halleneinheiten an die Sportvereine im Nachmittagsbereich.

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den im Vergleichsjahr 2015 gebildeten 40 Klassen ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 115 | 34 | 206 | 100 | 74 | 87 | 119 | 37 |

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

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2015

| | Bedarf | Bestand | Saldo |
|---------------|------------|------------|------------|
| Grundschulen | 1,9 | 2,0 | 0,1 |
| Schulzentrum | 1,8 | 5,0 | 3,2 |
| Gesamt | 3,7 | 7,0 | 3,3 |

Bei den Grundschulen stellt sich die tatsächliche Auslastung jedoch anders dar. Die Grundschule Handarpe ist einzügig. Aufgrund ihrer Lage am Randgebiet nutzen lediglich die insgesamt vier Klassen dieser Grundschule deren Halleneinheit. In der Grundschule am Bullerdiek reicht die dortige Sporthalle für die 15 Klassen nicht aus. Daher nutzt die Grundschule auch Halleneinheiten in der Zweifach-Sporthalle.

Im Vergleichsjahr haben darüber hinaus auch die Gemeinschaftshauptschule Lotte (GHS), die Peter-Pan-Schule, das Internat Krüger sowie auch eine Kindertageseinrichtung die Sporthallen in Westerkappeln genutzt. Diese Nutzungen sind in dieser Bedarfsberechnung nicht enthalten. Die Gemeinde Westerkappeln legte der gpaNRW die Nutzungszeiten dieser zusätzlichen Nutzer vor. Hieraus ergibt sich, dass neben den oben abgebildeten Bedarfen der Schulen zusätzlich zwei Halleneinheiten durch die weiteren Nutzer belegt sind. Dies gilt sowohl für das Vergleichsjahr 2015 als auch für das Folgejahr. Das Internat Krüger sowie auch die GHS befinden sich auf Gebiet der Gemeinde Lotte im Ortsteil Wersen. Beide Einrichtungen besuchen Schüler aus Westerkappeln und aus Lotte. Sportunterricht findet sowohl in der Sporthalle in Lotte als auch in den Sporthallen in Westerkappeln statt. Diese Schulen entrichten für die Nutzung der Sporthallen jeweils eine Miete an die Gemeinde. Zudem nutzen die Schulen in der Dreifach-Sporthalle aufgrund des Lärms meist nur zwei Halleneinheiten.

Im Vergleichsjahr 2015 befindet sich die Schullandschaft in Westerkappeln im Umbruch. Die Realschule läuft aus (im Schuljahr 2015/2016 existieren noch die Klassen 7-10). Gleichzeitig befindet sich die Gesamtschule im Aufbau (Schuljahr 2015/2016: Klassen 5-6). Zum Zeitpunkt der Prüfung (Herbst 2017 / Schuljahr 2017/2018) besuchen die auslaufende Realschule noch die Jahrgangsstufen 9 und 10. Auf der Gesamtschule befinden sich analog bereits die Jahrgangsstufen 5 bis 8 im Betrieb. Die Gemeinde geht davon aus, dass sich die Gesamtschule perspektivisch fünfzünftig und in der Oberstufe drei- bis vierzünftig aufstellt sein wird. Sie wird daher am Schulzentrum in den nächsten Jahren weiter anbauen. Es ist geplant, dass die Jahrgangsstufen 5-7 und die Oberstufe (11-13) ihren Sportunterricht in Westerkappeln durchführen. Außerdem plant die Gesamtschule, auch das Sportabitur anzubieten. Dies würde mehr Zeiten für den Sportunterricht erfordern.

Die Peter-Pan-Schule verlegte zum 01.07.2017 ihren Standort in eine Nachbarkommune. Sie nutzt die Westerkappeler Sporthallen daher nicht mehr.

→ **Feststellung**

Aufgrund der Umstellungsphase bei den weiterführenden Schulen ist aktuell noch keine valide Aussage über den zukünftigen Bedarf an Sporthallen möglich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte nach Auflösung der Realschule und nach vollständigem Betrieb der Gesamtschule den Bedarf an Halleneinheiten errechnen und nötigenfalls anpassen.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben der schulischen Nutzung stellen die Städte und Gemeinden die Sporthallen nachmittags und abends für sportliche Aktivitäten auch den Einwohnern zur Verfügung. Einige Vergleichskommunen halten neben den Schulsporthallen weitere Sporthallen vor, die sie nur für den Vereinssport zur Verfügung stellen. Diese Hallen sind in den folgenden Kennzahlen ebenfalls enthalten. Die Gemeinde Westerkappeln hält neben den vier Schulsporthallen keine weiteren Hallen vor.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 413 | 242 | 861 | 416 | 322 | 413 | 480 | 37 |

Die Dreifach- und Zweifachsporthallen liegen zentral direkt nebeneinander am Schulzentrum der Real- und Gesamtschule. Die Zweifachsporthalle errichtete die Gemeinde im Jahr 2009 neu. Auf der anderen Seite des Schulzentrums grenzt die Grundschule am Bullerdiek. Auch hier findet sich eine Sporthalle. Insofern liegen hier sechs der sieben Halleneinheiten in unmittelbarer Nähe. Lediglich die siebte Halleneinheit befindet sich außerhalb im Ortsteil Handarpe.

Kennzahlen Sporthallen

| Kennzahlen | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m ² Sporthallen gesamt | 660 | 513 | 1.501 | 764 | 684 | 749 | 824 | 37 |
| Sportnutzfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m ² gesamt | 254 | 148 | 445 | 225 | 173 | 222 | 259 | 37 |
| Halleneinheiten je 1.000 Einwohner Sporthallen gesamt | 0,63 | 0,29 | 0,78 | 0,55 | 0,47 | 0,54 | 0,64 | 38 |

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Sporthallen stehen montags bis freitags den Schülerinnen und Schülern bis ca. 16 Uhr zur Verfügung. Freie Zeiten bis 16 Uhr stellt die Gemeinde bei Bedarf auch den Kindertagesstätten zur Verfügung. Der Gemeinde Westerkappeln liegen neben den belegten Nutzungsdaten laut Belegungsplänen auch die tatsächlichen Nutzungszeiten für den Schulsport vor. Die tatsächlichen liegen in der Regel unter den belegten Nutzungszeiten. Dies liegt daran, dass Ausfälle aus unterschiedlichen Gründen entstehen. Es kann aber auch vorkommen, dass Nutzungszeiten über Jahre belegt, tatsächlich jedoch nicht mehr genutzt werden.

Gegenüberstellung Schulnutzungszeiten in den Sporthallen im Schuljahr 2015/2016

| | Dreifachsporthalle | Zweifachsporthalle | Grundschule am Bullerdiek | Grundschule Handarpe |
|--|--------------------|--------------------|---------------------------|----------------------|
| Belegte Nutzungszeiten für den Schulsport (Stunden/Woche) | 99,0 | 66,0 | 37,8 | 39,3 |
| Tatsächliche Nutzungszeiten für den Schulsport (Stunden/Woche) | 64,7 | 58,6 | 37,8 | 23,0 |
| Tatsächlich belegt in Prozent | 65,4 | 88,8 | 100,0 | 58,5 |

→ Feststellung

Größtenteils sind die Sporthallen in Westerkappeln durch die Schulnutzungen nicht voll ausgelastet. Insbesondere die Dreifachsporthalle und die Sporthalle in der Grundschule Handarpe sind auffällig.

Für die Dreifachsporthalle begründet die Gemeinde dies damit, dass aufgrund der Lautstärke in der Regel versucht wird, nur zwei Halleneinheiten zu belegen. Bei der Grundschule Handarpe liegt die fehlende Auslastung eher an der dezentralen Lage.

An den Wochenenden nutzen Vereine die Hallen in den Kommunen meist für Wettkämpfe oder anderweitige Veranstaltungen. Von montags bis freitags nutzen die Vereine die Hallen überwiegend ab ca. 16:00 Uhr für die Trainingseinheiten. Die gpaNRW analysiert daher nur die Nutzung von Montag bis Freitag.

Mannschaften / Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Schulsporthallen gesamt 2015

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 13,3 | 5,0 | 16,2 | 12,2 | 10,6 | 12,3 | 14,3 | 30 |

Auch für den Vereinssport liegen der Gemeinde Westerkappeln neben den belegten auch die tatsächlichen Nutzungszeiten vor.

→ Feststellung

Der Gemeinde Westerkappeln liegen sowohl für den Schul- als auch für den Vereinssport alle tatsächlichen Nutzungszeiten vor. Hieraus erhält die Gemeinde gute Steuerungsmöglichkeiten.

Gegenüberstellung Vereinsnutzungszeiten in den Sporthallen 2015

| | Dreifach- sporthalle | Zweifach- sporthalle | Grundschule am Bullerdiek | Grundschule Handarpe |
|--|-------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Belegte Nutzungszeiten Vereine (Stunden/Woche) | 97,5 | 68,0 | 31,5 | 29,5 |
| Tatsächliche Nutzungszeiten Vereine (Stunden/Woche) | 93,0 | 63,0 | 28,0 | 26,0 |
| Tatsächlich belegt in Prozent | 95,4 | 92,6 | 88,9 | 88,1 |

→ **Feststellung**

Im Nachmittags- und Abendbereich sind die Sporthallen weitestgehend ausgelastet.

Für die schulische Nutzung zahlen sowohl das Internat Krüger als auch die Schulen des Zweckverbandes Lotte-Westerkappeln eine Miete pro Halleneinheit im Schuljahr. Die Vereine zahlen keine Miete für die Nutzung der Halleneinheiten. Bei den laufenden Kosten beteiligen sich die Vereine teilweise beim Kauf von Sportgeräten. Hier findet die Gemeinde einvernehmlich mit den Vereinen individuelle Lösungen.

Einige Vergleichskommunen machten positive Erfahrungen mit der Erhebung von Nutzungsentgelten für die kommunalen Sporthallen. Bereits ein Nutzungsentgelt von einem Euro pro Stunde kann dazu führen, dass die Vereine belegte, aber tatsächlich nicht mehr genutzte Hallenzeiten zeitnah freigeben.

→ **Empfehlung**

Um ungenutzte Hallenbelegungen aufzudecken, sollte die Gemeinde Westerkappeln ein Nutzungsentgelt für die Vereine einführen.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

Strukturen

Westerkappeln ist eine Flächengemeinde mit zwei Siedlungsschwerpunkten. In Westerkappeln gibt es zwei Fußballvereine. Der TSV Westfalia 06 Westerkappeln e.V. nutzt

- das Hanfriedenstadion,
- den Sportplatz Königsteich und den ehemaligen Tennenplatz sowie
- den Sportplatz Burgweg.

Der SC VelpeSüd 1952 e.V. nutzt

- die Sportplätze Ortfeld und
- den Sportplatz Velpe.

Der Baubereich und der Bauhof sind in Westerkappeln für die Sportplatzverwaltung und -unterhaltung zuständig. Zweimal jährlich finden Gespräche zwischen der Bauhofleitung und den Vereinen statt. Hieraus ergeben sich Anpassungen und Änderungswünsche in der Sportplatzunterhaltung.

Die Fläche der kommunalen Spielfelder beträgt rund 43.000 m². Hierbei handelt es sich ausschließlich um Sportrasenfelder. Darüber hinaus sind die Sportplätze „Zweiter Sportplatz Ortfeld“ und „Sportplatz Velpe“ von den Vereinen von Dritten angepachtet. Die Fläche der Spielfelder auf diesen Plätzen beträgt 16.000 m². Die Gemeinde zahlt für diese angepachteten Sportplätze den Pachtzins in voller Höhe. Die gpaNRW berücksichtigt daher auch diese Flächen bei der Darstellung der kommunalen Plätze. Insgesamt legen wir somit 59.000 m² als Fläche der Spielfelder bei den nachfolgenden Betrachtungen zugrunde. Die Anzahl und Fläche der Sportplätze haben sich in den letzten Jahren nicht geändert.

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

Strukturkennzahlen Sportplätze 2015

| Kennzahl | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Fläche Sportplätze je Einwohner in m ² | 9,48 | 0,89 | 54,11 | 8,70 | 4,17 | 7,74 | 10,69 | 36 |
| Fläche Spielfelder je Einwohner in m ² | 5,28 | 0,48 | 6,81 | 3,45 | 2,18 | 3,61 | 4,62 | 37 |

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln hält für ihre Einwohner mehr Spielfeldfläche vor als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Belegung der Spielfelder organisieren die Vereine selbst. Die Gemeinde erhält hierüber normalerweise keine Mitteilung. Insofern kann die Gemeinde normalerweise hierzu auch keine belegten oder tatsächlichen Nutzungszeiten benennen. Für die überörtliche Prüfung konnte sie diese Daten jedoch umgehend von den Vereinen erhalten.

Aus Sicht der gpaNRW sollten die Kommunen zumindest die belegten Nutzungszeiten ihrer Sportanlagen kennen. Anhand der Nutzungszeiten werden auch Freiräume erkennbar. In Zeiten sinkender Mitgliederzahlen lassen sich auf diese Weise Einsparungen durch eine Reduzierung der Spielfelder herbeiführen. Einen noch schärferen Einblick erhält die Kommune, wenn ihr die tatsächlichen Nutzungszeiten vorliegen. So lässt sich die Anzahl der Sportplätze an der Nachfrage ausrichten.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Vereine verpflichten, turnusmäßig die belegten Nutzungszeiten zu benennen. Dies ermöglicht eine solide Basis, um die Auslastung der Sportplätze festzustellen und somit Entscheidungen über Änderungen des Angebotes herbeizuführen.

Die Gemeinde Westerkappeln unterhält ausschließlich Sportrasenfelder. Kunstrasen- oder Tennenplätze finden wir in Westerkappeln nicht vor. Für Sportrasenplätze legt die gpaNRW eine wöchentlich verfügbare Nutzungszeit von 14 Stunden je Platz zugrunde (montags bis freitags). In der Summe ergeben sich somit für die kommunalen Sportplätze 56 verfügbare Nutzungsstunden pro Woche. Belegt sind hiervon 53 Stunden.

Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 87 | 34 | 151 | 72 | 55 | 75 | 80 | 27 |

Die Sportplätze sind demnach weitestgehend ausgelastet. Vier Spielfelder weisen mindestens 14 Nutzungsstunden in der Woche aus. Diese sind somit nach unserer Systematik voll belegt.

Dagegen nutzen die Vereine das Spielfeld Burgweg nur an sechs Stunden und die Spielfelder Ortfeld an acht Stunden in der Woche.

Den Bedarf an kommunalen Sportplätzen stellt die gpaNRW anhand der nachfolgenden Berechnung dar. Hierfür setzen wir voraus, dass jede Mannschaft (Belegungsdichte: 30 Vereinsmitglieder je Mannschaft) zwei Mal in der Woche für je eineinhalb Stunden trainiert. Aufgrund von Ausfallzeiten gehen wir zudem von einem Auslastungsfaktor von 80 Prozent aus. Als aktive Mitglieder legen wir die gemeldeten Mitgliederzahlen beim Landessportbund NRW zugrunde. Hierin sind auch viele passive Mitglieder enthalten. Darum legen wir bei dieser Bedarfsberechnung den durchschnittlichen Aktivenanteil FLVW² 2012 bis 2015 zugrunde. Dieser liegt gerundet bei 60 Prozent. Von den beim Landessportbund NRW für Westerkappeln im Vergleichsjahr 2015 gemeldeten 1.027 Mitgliedern berücksichtigen wir demnach 616 aktive Mitglieder.

Bedarfsberechnung Anlageneinheiten³

| Westerkappeln | | 2015 |
|--|--------|----------|
| Aktive Mitglieder/ Sportler in Fußballvereinen | | 616 |
| Berechnung Nutzungsdauer | | |
| Anzahl Großspielfelder und wettkampfgeeignete Felder | Anzahl | 7,0 |
| Anzahl Sportrasenplätze | Anzahl | 7,0 |
| durchschnittliche wöchentliche Nutzungsdauern | | |
| Sportrasen | 14 | 98 |
| durchschnittliche Nutzungsdauer je Woche pro Spielfeld | | 14 |
| Bedarf Anlageneinheiten/ Großspielfelder | | 6 |

→ Feststellung

Gemessen am rechnerischen Bedarf verfügt die Gemeinde Westerkappeln über ein Spielfeld mehr, als die Vereine benötigen.

Die Gemeinde hält keine Bolzplätze vor. Daher nutzen teilweise auch Nicht-Vereinsmitglieder die Sportplätze. Diese können hierfür insbesondere den Sportplatz Burgweg nutzen.

Die von den Vereinen gemeldeten Mitgliederzahlen sind in den letzten Jahren gesunken. Ob sich diese Tendenz fortsetzen wird, ist unklar. Neue Baugebiete könnten sich mittelfristig positiv auf die Mitgliederzahlen auswirken. Aktuell sind 40 neue Grundstücke im ersten Bauabschnitt „Gartenmoorweg“ geschaffen worden. Im Folgejahr sollen im zweiten Bauabschnitt weitere 40 Grundstücke entstehen.

Aus einer regelmäßig aktualisierten Sportentwicklungsplanung könnte die Gemeinde Westerkappeln diese und tiefergehende Informationen erhalten. Auf einer solchen Grundlage kann sie dann auch eine sachgerechte Entscheidung bezüglich des tatsächlichen Bedarfs an Sportanlagen fällen.

² Fußball- und Leichtathletikverband Westfalen

³ Bedarfsberechnung gemäß "Leitfaden für die Sportentwicklungsplanung" (Bundesinstitut für Sportwissenschaften - BIS)

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

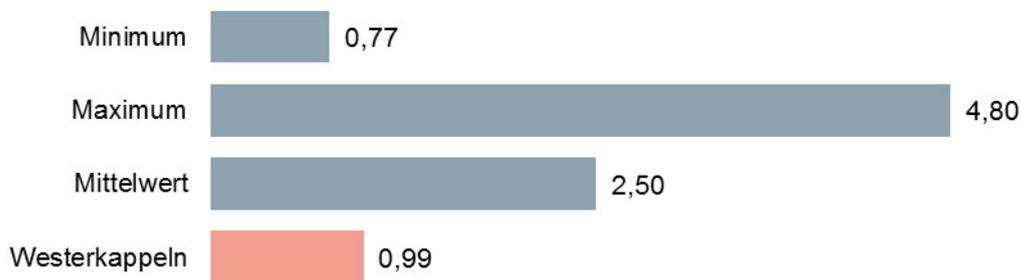
Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

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

Die Gemeinde Westerkappeln pflegt alle Sportplätze in gleicher Intensität. Eine Differenzierung der Aufwendungen zwischen den einzelnen Sportflächen liegt der Gemeinde nicht vor. Insofern kann die Gemeinde keine sportplatzspezifischen Aufwendungen benennen.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen sind die Zuschüsse für die Pflege und Unterhaltung an die Vereine in Westerkappeln eher gering. Im Gegenzug übernimmt der Bauhof jedoch auch fast alle Aufgaben zur Unterhaltung an den Sportplätzen. Die Vereine kreiden lediglich die Felder ab und übernehmen kleine Pflegemaßnahmen. Weitere Zuschüsse, die sich nicht auf die Pflege und Unterhaltung beziehen, berücksichtigen wir hier ausdrücklich nicht. Hinzu kommt, dass in Westerkappeln alle Sportplätze bereits abgeschrieben sind. Auch dies beeinflusst die nachfolgende Kennzahl positiv.

Aufwendungen Spielfelder je m² in Euro



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 0,99 | 1,27 | 2,39 | 3,41 | 17 |

Es ist davon auszugehen, dass sich der Kennzahlenwert durch den geplanten Kunstrasenplatz erhöhen wird. Allein durch die hinzukommenden Abschreibungen dürften die Aufwendungen merklich ansteigen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Spielfelder sind in Westerkappeln derzeit gering. Ein neuer Kunstrasenplatz würde zu einer stärkeren Belastung des Haushalts führen.

→ Empfehlung

Wenn die Aufwendungen deutlich ansteigen, sollte die Gemeinde die Vereine nach Möglichkeit stärker in die Pflege der Sportanlagen einbinden.

Anteil Sportnutzfläche an Gesamtfläche Sportplätze in Prozent gesamt

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 60,3 | 8,0 | 87,8 | 54,2 | 47,0 | 54,2 | 61,9 | 36 |

Aufgrund des hohen Anteils an Sportnutzfläche muss die Gemeinde neben der originären Spielfeldfläche weniger Nebenflächen unterhalten als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Der für diese Flächen erzeugte Unterhaltungsaufwand ist zwar geringer als für die Spielfelder, trotzdem fällt er an. Insofern beeinflusst der geringere Anteil an Nebenflächen hier ebenfalls positiv die zuvor abgebildete Kennzahl „Aufwendungen Spielfelder je m²“.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Gemeinde Westerkappeln unterhält keine Bolzplätze. Sofern die gpaNRW nachfolgend Spiel- und Bolzplätze erwähnt, liegt dies darin begründet, dass in den Kennzahlen die Bolzplätze der Vergleichskommunen enthalten sind.

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung liegt im Fachdienst Infrastruktur. Für die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung der Spielplätze stimmen sich der Leiter des Fachdienstes sowie der Bauhofleiter regelmäßig ab. Für die Planung beteiligt die Gemeinde seit rund 20 Jahren regelmäßig auch die Anwohner und Jugendliche.

Die Gemeinde Westerkappeln führt eine Übersicht über die Spielplätze in Tabellenform. Hieraus geht unter anderem auch die Fläche der jeweiligen Anlagen hervor. In ein zentrales Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem integrierte die Gemeinde die Spielplätze bisher nur als Grünfläche. Als Spielplatz sind sie dort nicht geführt. Die Anzahl der Spielgeräte liegt dem Fachdienst Infrastruktur nicht vor. Diese führt Westerkappeln lediglich in der Buchhaltung. Folgende Informationen liegen der Gemeinde Westerkappeln ebenfalls nicht vor:

- Nutzungsarten und Vegetation (Rasen, Hecken, Fallschutzflächen wie Sand oder Hack-schnitzel etc.),
- Ausstattungsgegenstände (Bänke, Mülleimer etc.),
- einzelne Pflegeleistungen / Tätigkeiten,
- Aufwendungen je Anlage und
- Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen.

Diese Unterteilung liegt insbesondere nicht vor, weil der Bauhof die Aufwendungen meist nicht differenziert erfasst. Die bisher eingesetzte Software hält die Möglichkeit der differenzierten Erfassung vor. Die Gemeinde plant aber, sie durch eine andere Software zu ersetzen.

→ Empfehlung

Grundsätzlich sollte die eingesetzte Software für den Bauhof eine Unterteilung der unterschiedlichen Aufwendungen vorsehen und eine Vollkostenrechnung ermöglichen. Gleichzeitig sollte mit dieser Software auch eine anlagenbezogene Darstellung möglich sein.

Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die Spiel- und Bolzplätze in ein zentrales Grünflächenkataster / Grünflächeninformationssystem für einen vollständigen Überblick über die kommunalen Grünflächen sowie deren Planung und Entwicklung zu integrieren. Darin sollten nicht nur die Geo- und Fachdaten der einzelnen Spiel- und Bolzplätze erfasst sein, sondern auch die für deren Unterhaltung und Pflege entstehenden Vollkosten. Im Idealfall hinterlegt die Gemeinde

dort auch die Pflegepläne, auf deren Basis sie Leistungsverzeichnisse erstellen kann. So lassen sich die Aufwendungen der Gemeinde mit externen Anbietern vergleichen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte für einen vollständigen Überblick über die Aufwendungen für die kommunalen Grünflächen und deren Planung und Entwicklung auch die Vollkosten für die Spiel- (und Bolz)plätze im Grünflächeninformationssystem implementieren.

Strukturen

Die Gemeinde Westerkappeln unterhält im Vergleichsjahr 2015 nach eigenen Angaben 17 öffentliche Spielplätze und keine Bolzplätze. Die Gesamtfläche der Spielplätze beläuft sich auf rund 14.600 m². Auf den Spielanlagen befinden sich 131 Spielgeräte.

Die Bevölkerungsdichte Westerkappelns ist eher gering. Rund drei Viertel der Vergleichskommunen weisen eine höhere Bevölkerungsdichte auf. Die Gesamtfläche aller Erholungs- und Grünflächen ist im Gemeindegebiet Westerkappelns unauffällig.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015⁴

| Kennzahl | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ² | 7,3 | 3,9 | 32,3 | 14,7 | 10,4 | 13,7 | 17,8 | 51 |
| Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre | 8,5 | 4,9 | 21,7 | 11,9 | 8,8 | 11,4 | 14,1 | 51 |
| durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze | 860 | 626 | 2.657 | 1.249 | 941 | 1.201 | 1.426 | 51 |

Die Anzahl der Spielplätze ist in Westerkappeln eher überschaubar. Dies ist der Gemeinde auch bekannt. Insofern baute die Gemeinde bisher auch keinen Platz zurück. Die Spielplätze verteilen sich über das gesamte Gemeindegebiet. Dieses ist relativ gut durchmischt mit Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren.

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl⁵ Westerkappelns zeigt einen Rückgang der Einwohner bis 2040 um rund elf Prozent an. Die Einwohner bis 18 Jahre gehen dagegen um rund 24 Prozent zurück. Damit erhöht sich in den folgenden Jahren die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahren“ bei gleichem Angebot. Gemessen an der Fläche sind die Spielplätze in Westerkappeln jedoch kleiner als in vielen Vergleichskommunen. Aufgrund der günstigen Positionierung Westerkappelns in dieser Kennzahl ergibt sich für die Gemeinde jedoch in den nächsten Jahren noch kein Handlungsdruck.

⁴ Westerkappeln: nur Spielplätze

⁵ Quelle: IT.NRW

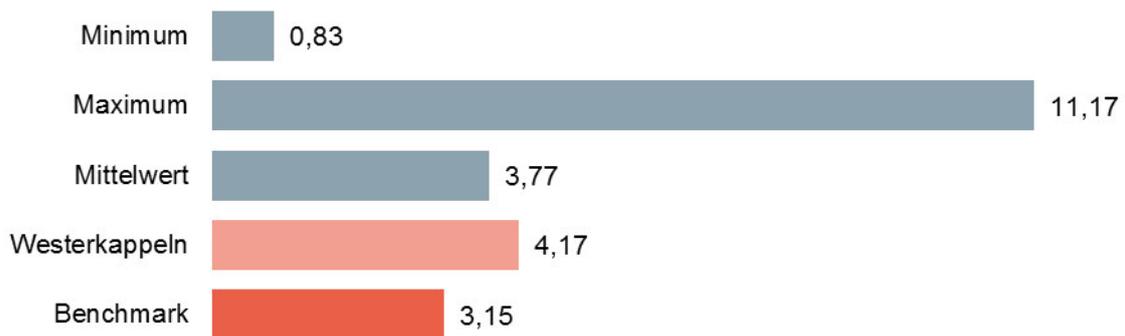
In größeren Neubaugebieten plant die Gemeinde auch immer einen neuen Spielplatz mit ein, sofern nicht ein bereits bestehender mitgenutzt werden kann. Dies kam jedoch in den letzten rund zwanzig Jahren nur selten vor. Westerkappeln verfügt über viele grüne Wege und Naturerlebnisräume, welche die Kinder zum Spielen nutzen (z.B. Spielen am Bachlauf). Gleichwohl weist die Gemeinde darauf hin, dass Spielplätze nicht flächendeckend vorhanden seien.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Diese sind erforderlich, um eine Vergleichbarkeit der Leistungen in Eigenregie und durch ein Fremdunternehmen herzustellen. Abschreibungen erfassen wir, um ein Pendant zu den bei Festwertverfahren in den Aufwendungen enthaltenen investiven Bestandteilen zu bekommen.

Die Gemeinde Westerkappeln wendet im Vergleichsjahr 2015 für die Unterhaltung und Pflege der Spielplätze rund 61.000 Euro bei einer Fläche von 14.600 m² auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



| Westerkappeln | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 4,17 | 2,22 | 3,07 | 4,46 | 46 |

Im interkommunalen Vergleich überschreitet Westerkappeln bei den Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze den Benchmark um 1,02 Euro je m². Gemessen an der Fläche entsteht somit ein rechnerisches Potenzial von rund 15.000 Euro. Dies liegt jedoch darin begründet, dass die Gemeinde Westerkappeln keine Bolzplätze unterhält. Die Pflege von Spielplätzen ist in der Regel teurer. In der zuvor abgebildeten Kennzahl sind bei anderen Kommunen auch Bolzplätze enthalten. Insofern relativiert sich die Positionierung oberhalb des Mittelwertes wieder.

Die Aufwendungen setzen sich aus verschiedenen Teilbeträgen zusammen. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, warum die Gemeinde Westerkappeln sich über dem Benchmark positioniert.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze differenziert

| | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|--------------|
| Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m ² in Euro | 2,82 | 0,75 | 10,73 | 3,16 | 45 |
| Abschreibungen je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro | 1,35 | 0,06 | 5,79 | 0,69 | 48 |

Die eigentlichen Pflegeaufwendungen liegen leicht über dem Median und sind insofern unauffällig. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen weisen jedoch geringere Abschreibungen je m² aus. Dies ist nicht durch einen erhöhten Wert der Spielgeräte begründet.

Durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 486 | 169 | 2.987 | 952 | 327 | 635 | 1.212 | 50 |

Der eher geringe Bilanzwert resultiert in Westerkappeln daraus, dass viele geringwertige und abgeschriebene Geräte auf den Spielplätzen installiert sind. Eine Auffälligkeit zeigt sich bei der Anzahl der Spielgeräte je m²:

Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 9,0 | 1,3 | 17,6 | 6,2 | 4,5 | 6,0 | 7,4 | 51 |

Nur wenige Kommunen bieten ihren Einwohnern auf kleiner Fläche so viele Spielgeräte an. Insofern sind die erhöhten Abschreibungen je m² nicht auf den Wert, sondern auf die Vielzahl der Geräte zurückzuführen. Auch ist hier wiederum zu berücksichtigen, dass in Westerkappeln nur Spiel- und keine Bolzplätze einfließen. Bei Bolzplätzen fallen nur geringe Abschreibungen an.

→ Feststellung

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je m² lassen in Westerkappeln nicht auf einen erhöhten Standard schließen. Sie sind dadurch begründet, dass die Kommune keine Bolzplätze, sondern nur Spielplätze vorhält.

Eine tiefere Analyse der vorgenannten Kennzahlen kann die gpaNRW für Westerkappeln nicht durchführen. Wie bereits in der Einleitung dieses Berichtsteils ausgeführt, kann die Gemeinde die Aufwendungen nicht weiter differenzieren. So könnten Ursachen in der Positionierung auch in den Aufwendungen für die

- Grünflächenpflege,
- Kontrollen der Spielgeräte (finden visuell wöchentlich und operativ monatlich statt),

- Wartung und Reparatur der Spielgeräte,
- Sand- und Fallschutzflächen oder
- sonstigen Pflegeaufwendungen

begründet liegen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte ihre Aufwendungen differenzierter erfassen, um auf eine solidere Datenbasis für eine kennzahlenorientierte Steuerung zurückgreifen zu können.

➔ 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 Ge-
meinde Westerkappeln im
Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---------------------------------|----|
| → Managementübersicht | 3 |
| Verkehrsflächen | 3 |
| → Inhalte, Ziele und Methodik | 4 |
| → Steuerung | 5 |
| → Ausgangslage | 7 |
| Strukturen | 7 |
| Bilanzkennzahlen | 7 |
| → Erhaltung der Verkehrsflächen | 10 |
| Alter und Zustand | 11 |
| Unterhaltung | 14 |
| Reinvestitionen | 16 |

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde Westerkappeln unterhält ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz. Zur Erhaltung beschließt die Gemeinde alle fünf Jahre ein Straßensanierungs- und ausbauprogramm. Für eine strukturierte Bearbeitung verfügt die Gemeinde auch über eine Straßendatenbank. Diese pflegt ein Ingenieurbüro. Verbesserungsmöglichkeiten liegen in der Nutzung der Straßendatenbank auch für Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Hierfür nutzt die Gemeinde die Straßendatenbank bisher nicht. Eine weitere Verbesserung könnte sie erzielen, wenn sie eine Kostenrechnung implementiert.

Aus der Altersstruktur der Verkehrsflächen ergibt sich bereits eine Überalterung des Anlagevermögens. Die Gemeinde Westerkappeln hat in den vergangenen Jahren wenig in die bestehenden Verkehrsflächen reinvestiert. Seit der Eröffnungsbilanz (2009) ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen deshalb bereits um 20 Prozent gesunken. Die Gemeinde Westerkappeln muss ihre Reinvestitionen erhöhen, um die vorhandenen Verkehrsflächen im Wert zu erhalten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen ebenfalls auf niedrigem Niveau. Sie bewegen sich weit unterhalb der vorgegebenen Richtwerte.

Eine Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen hat die Gemeinde lediglich zur Eröffnungsbilanz erstellt. Diese schreibt sie fort, indem sie die Straßen und Wirtschaftswege in bestimmten Intervallen in die nächstschlechtere Schadensklasse umordnet. Eine erneute flächendeckende Zustandserfassung hat sie seitdem nicht vorgenommen. Die gpaNRW kann daher nicht beurteilen, ob die durchgeführten Maßnahmen positive oder negative Auswirkungen zeigen. Um Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen belastbar und zielgerichtet planen zu können, muss die Kommune den Straßenzustand regelmäßig bewerten. Erforderlich ist dies auch für die körperliche Inventur, die mindestens alle fünf Jahre durchzuführen ist. Diese ist in Westerkappeln bislang unterblieben.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die gpaNRW untersucht schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen.

In Westerkappeln liegt die Produktverantwortung im Fachbereich Planen, Bauen und Infrastruktur. Die Unterhaltungsaufgaben sind direkt beim Bauhofleiter angesiedelt.

Die Gemeinde Westerkappeln beschließt alle fünf Jahre ein Straßensanierungsprogramm. Um Doppelarbeiten zu vermeiden erhält der Bauhof nach Beschluss Kenntnis über die Abschnitte, die in den nächsten fünf Jahren saniert werden. Regelmäßig finden ergänzend hierzu auch Abstimmungsgespräche zwischen Fachbereich und Bauhof statt. Für diese Flächen führt der Bauhof dann bis zur Sanierung keine oder nur zwingend notwendige Unterhaltungsmaßnahmen durch.

In Westerkappeln finden wir auch eine Straßendatenbank vor. Diese erstellt und pflegt ein beauftragtes Ingenieurbüro. Durchgeführte Sanierungsmaßnahmen übermittelt die Gemeinde an das Ingenieurbüro. Dieses arbeitet die durchgeführten Maßnahmen in die Straßendatenbank ein. Regelmäßig erhält die Gemeinde Westerkappeln vom Ingenieurbüro eine CD mit dem aktuellen Stand der Straßendatenbank. Für die überörtliche Prüfung lieferte neben der Gemeinde auch das Ingenieurbüro Daten. Der Bauhof pflegt Unterhaltungsmaßnahmen in einer eigenen Datei. Aus dieser gehen auch die Prioritäten der durchzuführenden Arbeiten hervor.

Die Gemeinde selbst arbeitet lediglich zur Aufstellung des neuen Maßnahmenkatalogs (jeweils über fünf Jahre) mit der Straßendatenbank. Für die tägliche Arbeit nutzt die Gemeinde die Straßendatenbank nur für Sanierungsmaßnahmen.

In der Straßendatenbank beim Ingenieurbüro sind folgende Informationen vorhanden:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten nur bei neu gebauten Straßen (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten) und
- Zustandsdaten (Zustandswert).

Bisher nicht in die Straßendatenbank eingepflegt sind:

- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung und Unterhaltung),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),
- Inventardaten (z.B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen) und

- sonstige Daten (z.B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Feinstaubbelastung, Unfalldaten).

Für die Sanierungsmaßnahmen orientiert sich die Gemeinde bei der Verortung der Verkehrsflächen an den Katasterdaten. Der Bauhof hingegen verortet die Verkehrsflächen insbesondere im Außenbereich an Hausnummern. Dies ist auf Streckenabschnitten ohne Wohnbebauung schwierig. Hier bedient sich der Bauhof anderer Gebietsbezeichnungen. Eine Einbeziehung der Unterhaltungsmaßnahmen in die Straßendatenbank könnte diese Verortung analog zu den Katasterdaten in nur einer Datenbank bündeln und somit zu Synergieeffekten führen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte prüfen, ob sie die separat geführten Dateien in die vorhandene Straßendatenbank implementieren kann. Auf diese Weise lassen sich unterschiedliche Datenstände vermeiden.

Eine eigene Kostenrechnung im Fachbereich Planen, Bauen und Infrastruktur finden wir in Westerkappeln nicht vor. Das Neue Kommunale Finanzmanagement bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe. Daher ist aus Sicht der gpaNRW für die interne Steuerung eine Kostenrechnung in diesem Fachbereich von großer Bedeutung. Für die Erstellung einer Kostenrechnung verwendet Westerkappeln bereits eine geeignete Software. Allerdings nutzt sie diese nicht vollumfänglich und pflegt sie entsprechend auch nicht in der benötigten Datentiefe. Derzeit plant die Gemeinde, die eingesetzte Software durch ein einfacheres Produkt auszutauschen.

Für eine Kostenrechnung wären zunächst alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen stehen, zu erfassen. Dies schließt sowohl die Fremdvergaben als auch die Kosten für die Eigenleistungen des Bauhofes ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen. Eine Vollkostenrechnung macht die Arbeit des Bauhofes transparent und vergleichbar mit der freien Wirtschaft.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur Vergleichbarkeit und Transparenz ihrer Arbeit im Fachbereich Planen, Bauen und Infrastruktureine eigene Kostenrechnung insbesondere für die Verkehrsflächen implementieren.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Strukturkennzahlen geben einen ersten Überblick über die Verkehrsflächen der Gemeinde Westerkappeln. Im Vergleichsjahr 2015 unterhält Westerkappeln 833.000 m² Verkehrsfläche (ohne unbefestigte Wirtschaftswegen). Hiervon sind 287.000 m² Straßen in Unterhaltungspflicht. Die übrigen 546.000 m² sind befestigte Wirtschaftswegen. Zusätzlich zur Verkehrsfläche weist Westerkappeln 168.000 m² unbefestigte Wirtschaftswegen aus. Durch die nahe Anbindung an die Bundesautobahnen A1 und A30 sowie die Ortsdurchfahrt der Landesstraße L595 sind die Gemeindestraßen weitestgehend vom Schwerlastverkehr befreit.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

| Kennzahlen | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|--|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ² | 130 | 44 | 828 | 210 | 129 | 185 | 247 | 209 |
| Verkehrsfläche in m ² je Einwohner | 74,5 | 31,9 | 192,1 | 74,6 | 59,3 | 68,5 | 84,2 | 34 |
| Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent | 0,97 | 0,64 | 2,37 | 1,34 | 1,04 | 1,31 | 1,50 | 34 |

In mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen ist das Gemeindegebiet kleiner als in Westerkappeln. Die geringe Bevölkerungsdichte lässt auf eine dünne Bebauung schließen. Hierfür benötigt die Gemeinde entsprechende Verkehrsflächen. Dies erklärt die recht hohe Positionierung Westerkappeln bei der Kennzahl Verkehrsfläche je Einwohner. Aufgrund des großen Gemeindegebietes ist der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche trotzdem niedrig.

Bilanzkennzahlen

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

| Kennzahlen | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|--|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Verkehrsflächenquote in Prozent | 20,8 | 12,2 | 35,7 | 24,2 | 20,7 | 24,5 | 28,2 | 36 |
| Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro | 19,63 | 8,06 | 64,56 | 27,09 | 19,28 | 24,09 | 36,19 | 34 |

Die Verkehrsflächenquote gibt den Anteil der Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme wieder.

Von den Verkehrsflächen in Westerkappeln sind bereits 23,5 Prozent vollständig abgeschrieben. Somit ist fast ein Viertel der Verkehrsflächen in den zuvor abgebildeten Bilanzwerten der Verkehrsflächen nicht mehr enthalten.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

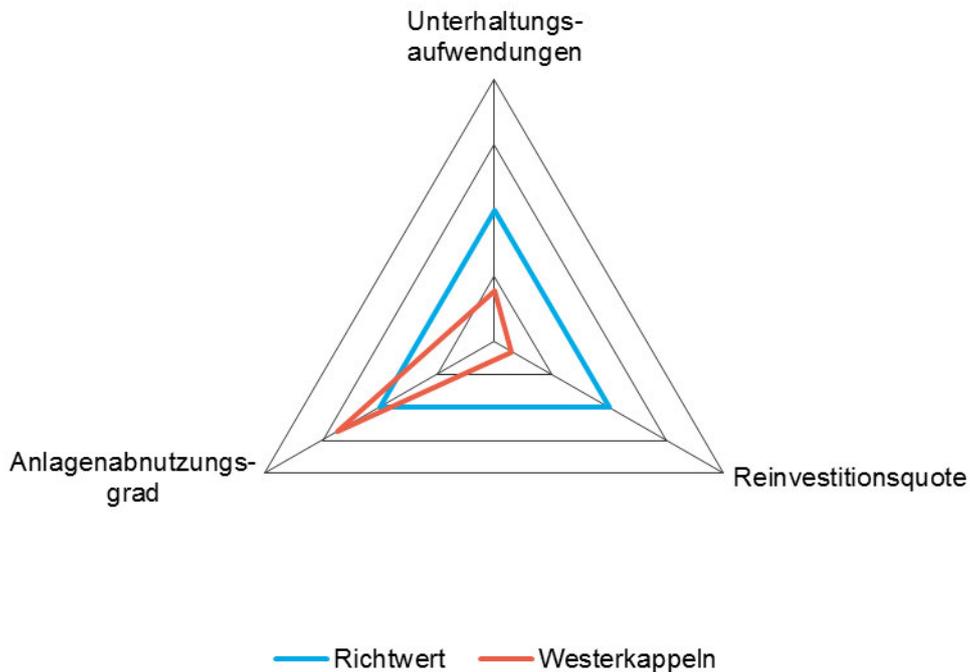
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestitionen

stellt die gpaNRW in einem Netzdiagramm dar. Hierzu stellen wir den Kennzahlen der Gemeinde Westerkappeln eine Indexlinie gegenüber. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

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 1,50 Euro je m²¹ zugrunde. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte zugrunde. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m² und für die Wirtschaftswegen bei 1,05 Euro je m²¹. 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 Abschreibungen reinvestiert werden soll.

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

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015



| Kennzahlen | Richtwert | Westerkappeln |
|---|-----------|---------------|
| Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro | 1,50 | 0,58 |
| Reinvestitionsquote in Prozent | 100 | 15,3 |
| Anlagenabnutzungsgrad in Prozent | 50,0 | 67,7 |

Die Gemeinde Westerkappeln liegt bei den Unterhaltungsaufwendungen wie auch bei den Reinvestitionen unter den Richtwerten. Aus Sicht der gpaNRW sind langfristig Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen in Höhe der Richtwerte erforderlich, um das vorhandene Vermögen wirtschaftlich zu erhalten.

Beim Anlagenabnutzungsgrad liegt die Gemeinde weit über dem Richtwert. Dies deutet darauf hin, dass die Verkehrsflächen in Westerkappeln bereits überaltert sind.

Alter und Zustand

Das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens greift die gpaNRW über den Anlagenabnutzungsgrad. Dieser bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad kann darauf hinweisen, dass mittelfristig verstärkt mit Ersatzinvestitionen zu rechnen ist.

Die Gemeinde Westerkappeln legte für neu erstellte Straßen eine durchschnittliche Nutzungsdauer von 55 Jahren fest. Für die Wirtschaftswege legte die Gemeinde im Durchschnitt 32 Nut-

zungsjahre zugrunde. Die NKF-Rahmentabelle ließ für Straßen eine mögliche Gesamtnutzungsdauer zwischen 30 und 60 Jahren zu. Im Jahr 2013 wurde dieser Wert auf eine Gesamtnutzungsdauer zwischen 25 und 50 Jahren angepasst. Bei den Angaben zur Restnutzungsdauer kann die Gemeinde Westerkappeln nicht zwischen Straßen und Wirtschaftswegen unterscheiden. Zum 31.12.2015 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen bei 13 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2015 in Prozent

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 67,7 | 30,0 | 72,8 | 55,5 | 49,6 | 56,8 | 63,5 | 24 |

Der interkommunale Vergleich zeigt eine große Spannweite bei den Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte und Gemeinden über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen.

→ Feststellung

Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ist der Handlungsdruck in Westerkappeln deutlich höher als bei vielen Vergleichskommunen.

Anlagenabnutzungsgrad von 2012 bis 2016 in Prozent

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|
| 63,7 | 65,4 | 66,9 | 67,7 | 69,5 |

Insgesamt wurden die Verkehrsflächen in Westerkappeln in den letzten Jahren kontinuierlich älter. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer sank in diesem Zeitraum von 15 auf 13 Jahren. Im Verhältnis zu den Vergleichskommunen sind die Restnutzungsdauern recht niedrig. Hieraus kann sich für die Gemeinde Westerkappeln perspektivisch ein Haushaltsrisiko ergeben, sofern sie langfristig nicht reinvestiert (vgl. Reinvestitionen).

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte ihre Erneuerungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen intensivieren, um einer weiteren Überalterung ihres Anlagevermögens entgegenzuwirken.

Die Gemeinde Westerkappeln erfasste die Zustände ihrer Verkehrsflächen lediglich in Verbindung mit der Eröffnungsbilanz. Diese Zustandserfassung fand im Jahr 2009 visuell statt. Eine messtechnische Untersuchung führte die Gemeinde Westerkappeln nicht durch. In den nachfolgenden Jahren schrieb sie diese Werte lediglich fort. Hierzu legte sie fest, dass die Straßen nach zwölf und Wirtschaftswege nach acht Jahren automatisch in die nächstschlechtere Kategorie eingestuft werden. Eine visuelle oder messtechnische Erfassung liegt diesen Fortschreibungen nicht zugrunde. Lediglich bei der Aufstellung des Straßensanierungsprogramms nimmt das beauftragte Ingenieurbüro die hierfür in Frage kommenden Verkehrsflächen in Augenschein. Zu einer Anpassung der Zustandsklassen führt dies aber nicht. Spätestens nach fünf Jahren ist eine körperliche Inventur gesetzlich vorgeschrieben. Dies schließt auch die Verkehrsflächen mit ein.

→ **Feststellung**

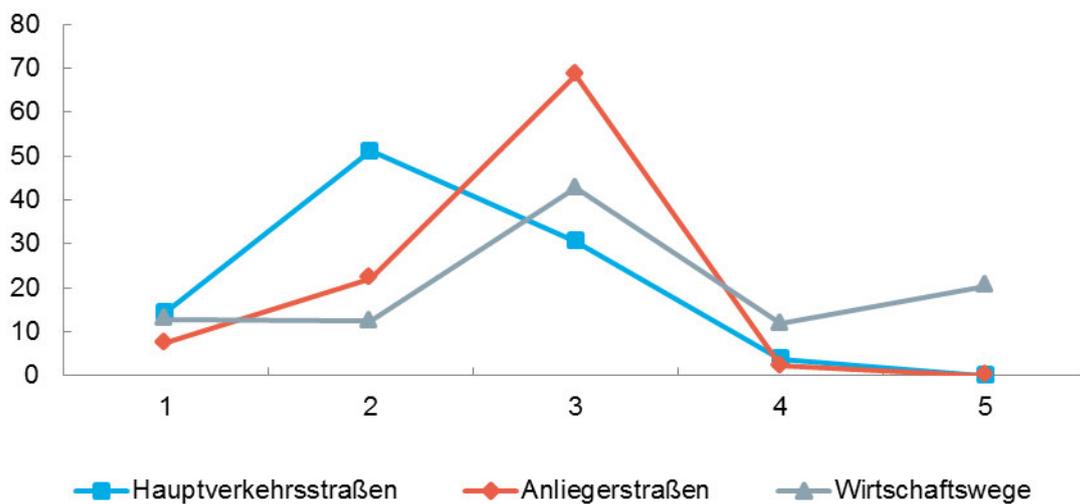
Die Einteilung in Zustandsklassen basiert in Westerkappeln nicht auf einer aktuellen Erfassung, sondern auf einer rein theoretischen Fortschreibung. Es ist dadurch nicht gewährleistet, dass sie dem realen Zustand entspricht.

→ **Empfehlung**

Durch regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen sollte die Gemeinde Westerkappeln überprüfen, wie sich ihre Erhaltungsstrategie tatsächlich bei den Verkehrsflächen auswirkt.

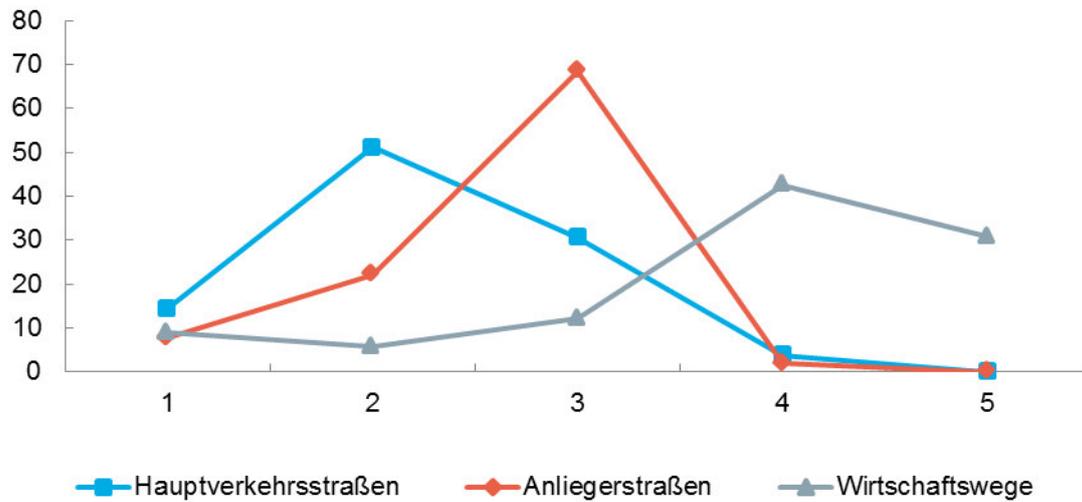
Trotz des hohen Anlagenabnutzungsgrades geben die fortgeschriebenen Zustandsklassen in Westerkappeln noch ein recht positives Bild ab.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2015



Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass diese Einordnung zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz im Jahr 2009 vorgenommen wurde und seitdem keine Anpassung erfolgt ist. Durch die Umstufung nach acht Jahren verschlechtern sich viele Wirtschaftswege im Jahr 2016 um eine Zustandsklasse. Danach ergibt sich aktuell folgendes Bild:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2016



Bei den Straßen werden sich die Zustandsklassen im Jahr 2020 verschieben. Es ist zu berücksichtigen, dass die Hauptverkehrsstraßen nur rund zehn Prozent der gesamten Verkehrsflächen ausmachen. Bei den Anliegerstraßen liegt der Anteil an den Verkehrsflächen bei 16 Prozent. Die verbleibenden 74 Prozent entfallen auf die Wirtschaftswege. Ein Großteil der Wirtschaftswege befindet sich nach der obigen Einteilung in schlechtem Zustand. Es ist daher folgerichtig, dass sich das aktuelle Straßensanierungs- und -ausbauprogramm auf diese Strecken konzentriert. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „Unterhaltung“.

Unterhaltung

Die gpaNRW orientiert sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV².

² Ausgabe 2004

Aufwendungen Verkehrsflächen 2015

| Kennzahlen | Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|---------------|---------|---------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro | 1,74 | 1,00 | 4,88 | 1,98 | 1,45 | 1,87 | 2,28 | 29 |
| Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro | 0,58 | 0,10 | 1,97 | 0,65 | 0,41 | 0,61 | 0,76 | 29 |
| Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent | 95,9 | 18,8 | 100,0 | 64,9 | 47,5 | 75,3 | 82,6 | 28 |
| Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro | 1,16 | 0,54 | 3,99 | 1,35 | 0,98 | 1,16 | 1,56 | 34 |

Die Aufwendungen je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Abschreibungen und den Personalaufwendungen der Gemeinde Westerkappeln zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche errechnen sich ohne Abschreibungen.

Zwischen 0,58 Euro Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche und dem Richtwert der FGSV von 1,50 Euro ergibt sich eine Differenz von 0,92 Euro je m². Gemessen an der Verkehrsfläche im Vergleichsjahr 2015 (833.000 m²) entspricht dies einer fehlenden Unterhaltungssumme von rund 766.000 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 bis 2016 in Euro

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|
| absolut | 415.511 | 466.000 | 573.742 |
| je m ² Verkehrsfläche | 0,52 | 0,58 | 0,71 |

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Westerkappeln steigen in den Jahren 2014 bis 2016 an. Gleichwohl liegen sie durchweg auf niedrigem Niveau. Sie unterschreiten den Richtwert deutlich.

Für das Haushaltsjahr 2018 plant die Gemeinde, den Haushaltsansatz für die Unterhaltung um 100.000 Euro zu erhöhen. Sollte sie hierfür die Zustimmung erhalten, würde sich Westerkappeln in der abgebildeten Kennzahl dem Richtwert weiter nähern.

Nach eigener Aussage ist die Gemeinde Westerkappeln bei der Unterhaltung der Verkehrsflächen technisch gut aufgestellt. Sie begründet dies mit dem Einsatz weiterführender technischer Geräte (Straßenwalze, Unimog) und entsprechendem Fachpersonal für die Unterhaltungsarbeiten. Hieraus ergibt sich auch der hohe Anteil an Eigenleistungen (95,9 Prozent). Aufgrund der Ausstattung unterhält die Gemeinde Westerkappeln ihre Verkehrsflächen überwiegend selbst. Lediglich Schachtsanierungen, Erneuerungen von Durchlässen und Schotterungen vergibt die Gemeinde teilweise an externe Unternehmen.

Wie bereits unter „Steuerung“ ausgeführt, liegt in Westerkappeln für die auszuführenden Arbeiten ein Fünf-Jahres-Programm zugrunde. Im Zeitpunkt der Prüfung liegt der gpaNRW das vom

Rat der Gemeinde Westerkappeln am 23.05.2017 beschlossene Straßensanierungs- und -ausbauprogramm 2017-2021 vor. Hieraus ergeben sich in den nächsten fünf Jahren ausschließlich Sanierungsabschnitte im Außenbereich. Die Gemeinde Westerkappeln wird daher bis 2021 lediglich Wirtschaftswege sanieren. Insofern sinken die Restnutzungsdauer der Haupt- und Anliegerstraßen im gleichen Zeitraum um fünf Jahre.

Parallel dazu nutzt die Gemeinde Westerkappeln ein Förderprogramm „Ländliches Wegekonzept“, um sich von einigen Wirtschaftswegen zu trennen. Dieses Projekt führt ebenfalls das Ingenieurbüro durch. Das Land NRW fördert es im Rahmen der neuen Richtlinie zur integrierten ländlichen Entwicklung. Ziel ist es, die Wirtschaftswege ausfindig zu machen, welche aufgehoben werden können. Beschlossene Ergebnisse hieraus konnte die Gemeinde im Zeitpunkt der Prüfung noch nicht benennen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die sich aus dem Wegekonzept ergebenden nicht mehr benötigten Wirtschaftswege aufgeben. Gleichzeitig sollte sie in ihrem Sanierungsprogramm auch die Haupt- und Anliegerstraßen nicht aus dem Blick verlieren.

Reinvestitionen

Grundsätzlich benötigt die Gemeinde Westerkappeln ihre Verkehrsflächen, um ihre gemeindlichen Aufgaben langfristig erfüllen zu können. Daher muss sie in ausreichendem Maße in dieses bestehende Vermögen reinvestieren. Nur auf diese Weise kann sie den Wert ihrer bestehenden Verkehrsflächen erhalten.

Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 42,7 | 0,0 | 244,1 | 48,6 | 20,4 | 35,3 | 64,9 | 32 |

Aufgrund der geringen Investitionsquote sinken im betrachteten Zeitraum die Bilanzwerte.

Reinvestitionen betreffen nur die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z.B. durch die Erschließung von Bau- oder Gewerbegebieten. Die Gemeinde Westerkappeln kann die Reinvestitionen von den Investitionen trennen. Daher bilden wir nachfolgend auch die Reinvestitionsquote ab. Diese beschreibt das Verhältnis der Reinvestitionen zur Abschreibung. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sollte die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus daher bei 100 Prozent liegen.

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

| Westerkappeln | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---------------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 15,3 | 0,0 | 119,1 | 34,8 | 8,8 | 25,9 | 58,9 | 30 |

Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung mit fünf Jahren nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer von durchschnittlich 41 Jahren. Wie bereits dargestellt ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen innerhalb der letzten acht Jahre bereits um rund 20 Prozent gesunken. Das macht deutlich, dass das Volumen der Reinvestition in die bestehenden Verkehrsflächen dauerhaft zu gering ist.

→ **Feststellung**

Die regelmäßig geringen Reinvestitionen in die bestehenden Verkehrsflächen führen in Westerkappeln zu einem stetigen hohen Wertverlust. Hieraus können sich perspektivisch Risiken für den Haushalt ergeben.

Grundsätzlich können auch Unterhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass Verkehrsflächen in einem guten Zustand erhalten werden. (Re-)Investive Maßnahmen haben gegenüber Unterhaltungsmaßnahmen den Vorteil, dass die Kommune die Anlieger über KAG-Beiträge an deren Finanzierung beteiligen kann.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte dem Werteverzehr mit gezielten Reinvestitionen entgegenwirken. Dabei sollte sie die Anlieger über KAG-Beiträge an der Finanzierung beteiligen.

➔ 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