ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Gemeinde Altenberge im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Altenberge 3
  - Managementübersicht 3
  - Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 5
- Ausgangslage der Gemeinde Altenberge 7
  - Strukturelle Situation 7
- 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 Altenberge

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Gemeinde Altenberge hat sich nach den Einbrüchen durch die Konjunktur- und Finanzkrise 2009/2010 wieder verbessert. Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind erheblich gestiegen. Sie schwanken jedoch stark und wirken sich entsprechend auf die Jahresergebnisse aus. So ergab sich 2013 ein Jahresüberschuss von 3,9 Mio. Euro, dagegen 2014 ein Fehlbetrag von 2,8 Mio. Euro.

Die Gemeinde Altenberge plant im Haushalt 2017 mit positiven Jahresergebnissen 2017 bis 2020. Sie geht von weiter steigenden Gewerbesteuererträgen aus. Aufgrund der Struktur der Gewerbesteuerzahler in Altenberge ist diese Position mit Chancen, aber auch mit hohen Risiken verbunden. Zudem wirken sich konjunkturelle Entwicklungen auf die Gewerbesteuer und auf die Erträge aus der Einkommens- und der Umsatzsteuer aus. Ob die aktuell hohen Erträge sich strukturell festigen oder sich konjunkturbedingt wieder verringern, ist ungewiss.

Die Gemeinde Altenberge sollte sich deshalb im Sinne einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft auf den Eintritt solcher Risiken vorbereiten. So könnten Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet werden, um bei drohenden Verschlechterungen der Jahresergebnisse schneller reagieren zu können. Zudem könnte die Ausgleichsrücklage als Puffer genutzt werden. Dies setzt voraus, dass sie aufgefüllt wird und einen entsprechend hohen Bestand aufweist. Wir empfehlen der Gemeinde Altenberge entsprechende strategische Festlegungen zu treffen.

Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Altenberge ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Verschuldung ist vergleichsweise niedrig. Durch Investitionsmaßnahmen werden die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten jedoch voraussichtlich steigen. Dagegen ist geplant, den Liquiditätskredit 2018 vollständig zurückzuzahlen.

Ein erhöhter Investitionsbedarf könnte sich mittel- und langfristig durch Sanierungen bei den Abwasserkanälen ergeben. Nach den Daten der Anlagenbuchhaltung erreichen rund 35 Prozent der Kanalabschnitte in den nächsten zehn Jahren ihre Gesamtnutzungsdauer.

Die Altersstruktur der Gebäude lässt keinen Sanierungsstau erkennen. Es sind jedoch Investitionen im Integrierten Handlungskonzept zur Stärkung der Ortsmitte vorgesehen. Für die Maßnahmen erhält Altenberge Fördermittel. Es könnte jedoch ein Kreditbedarf durch die Eigenanteile entstehen.

Bei den Straßen zeigen sich auf Grundlage der Zustandserfassungen der Gemeinde Altenberge keine wesentlichen Risiken. Eine Ausnahme bilden die Wirtschaftswege. Sie sind zu einem Großteil der schlechtesten Zustandsklasse zugeordnet.

Die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen für Straßen waren in den vergangenen Jahren niedrig. Nach den Zustandserfassungen der Gemeinde hat sich das bisher insgesamt nicht negativ ausgewirkt. Die Gemeinde Altenberge hat offensichtlich eine zurzeit wirtschaftliche

Lösung zur Erhaltung der Straßen gefunden. Sie sollte jedoch darauf achten, dass auch zukünftig kein Investitions- und Unterhaltungsstau entsteht, der langfristig zu Mehrkosten führt.

Wir empfehlen hierzu eine systematische, langfristig ausgerichtete Erhaltungsstrategie festzulegen. Das setzt entsprechende Informationen voraus. Die Gemeinde Altenberge hat bereits eine Datenbank zur Erfassung der notwendigen Informationen eingerichtet. Die Datenbank sollte wie vorgesehen vervollständigt werden, um sie für ein zielgerichtetes Erhaltungsmanagement nutzen zu können.

Die Gemeinde Altenberge sollte notwendige Investitionen in das Straßenvermögen durch eine angemessene Beteiligung der Anlieger mitfinanzieren. Bei den Erschließungsbeiträgen für neue Straßen kann die Gemeinde keine wesentlichen Mehreinnahmen erzielen. Bei den Straßenbaubeiträgen für Sanierungen nach dem Kommunalabgabengesetz könnten jedoch die Anteile der Beitragspflichtigen erhöht werden. Die zurzeit festgelegten Anteile liegen am unteren Rand der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Wir empfehlen zudem, auch Wirtschaftswege abzurechnen und Ablösevereinbarungen oder Vorausleistungen als Vorfinanzierungsinstrumente zu nutzen.

Auch bei den Gebühren bestehen für die Gemeinde Altenberge zum Teil noch Möglichkeiten, höhere Erträge zu erzielen. Das gilt besonders für die Abwassergebühren. Der kalkulatorische Zinssatz in Höhe von zurzeit drei Prozent könnte angehoben werden.

Das Angebot an Sporthallen entspricht dem Bedarf für den Schulsport. Nach Schließung der Hauptschule und einer eventuellen Zusammenlegung der beiden Grundschulen könnte zukünftig die kleine Sporthalle an der Johannesschule für den Sportunterricht nicht mehr benötigt werden.

Für die außerschulische Nutzung hat die Gemeinde Altenberge gemessen an der Einwohnerzahl weniger Halleneinheiten als viele andere kleine kreisangehörige Kommunen. Sie kompensiert dieses geringere Angebot durch großzügige Nutzungszeiten am Nachmittag und am Abend.

Die Sportplatzfläche je Einwohner ist im Vergleich zu anderen Kommunen unterdurchschnittlich. Bedarfsberechnungen auf Basis der Mannschaften und der Mitgliederzahlen im Fußballverein zeigen jedoch, dass die Zeiten für Training auf den Spielfeldern ausreichen.

Aktuell sehen wir keine wesentlichen Möglichkeiten, die Fläche an Sporthallen und Sportplätzen zu verringern. Demografische Veränderungen könnten zukünftig zu einem Rückgang von Jugendmannschaften und damit zu einem geringeren Bedarf an Spielfeldern führen.

In Altenberge gibt es vergleichsweise wenige kommunale Bolzplätze. Dagegen ist das Angebot an Spielplätzen großzügig und breiter als in vielen anderen Kommunen. Es wird ergänzt durch Spiel- und Bewegungsräume in Erholungs- und Grünflächen sowie durch private Spielräume. Wir sehen deshalb Möglichkeiten, das Angebot an kommunalen Spielplätzen auf Grundlage einer langfristig ausgerichteten Spielraumplanung zu reduzieren.

Die Gemeinde Altenberge pflegt und unterhält die Spiel- und Bolzplätze wirtschaftlich. Die Aufwendungen sind vergleichsweise niedrig. Gründe hierfür sind die pflegeleichten Gestaltungen der Plätze und die effizienten Arbeitsabläufe. Wir sehen hier kein Potenzial.

Für die Offene Ganztagsschule (OGS) wendet die Gemeinde Altenberge in etwa so viel auf wie der Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt nahe am Mittelwert. Auch der Anteil der Elternbeiträge zur Finanzierung der Aufwendungen ist durchschnittlich.

Das Angebot außerunterrichtlicher Betreuung in den Grundschulen wird gut angenommen Der Raumbedarf und damit die Aufwendungen werden voraussichtlich weiter steigen. Die Gemeinde Altenberge hat diese Entwicklung im Schulentwicklungsplan 2016/2017 bis 2022/2023 berücksichtigt. Sie sollte dabei weiterhin die Wirtschaftlichkeit im Blick behalten.

Die Personalausstattung der Schulsekretariate war im Jahr 2015 gemessen an den Schülerzahlen sehr hoch. Das ist unter anderem auf die Auflösungsphase der Ludgerischule zurückzuführen. Die Gemeinde Altenberge kann sich durch die derzeit noch offenen Grundsatzentscheidungen Möglichkeiten eröffnen, zukünftig bei den Schulen insgesamt und damit auch bei den Schulsekretariaten einzusparen. Nach Schließung der Ludgerischule und einer eventuellen Zusammenlegung der Grundschulstandorte sollte der Stellenbedarf für die Schulsekretariate neu ermittelt werden.

Bei der Schülerbeförderung waren die Aufwendungen je befördertem Schüler im Jahr 2015 vergleichsweise hoch. Im Frühjahr 2017 hat die Gemeinde zum ersten Mal seit mehr als 15 Jahren den Schülerspezialverkehr ausgeschrieben. Wir empfehlen der Gemeinde Altenberge, die Schülerbeförderung zukünftig häufiger auszuschreiben.

Die in dieser Managementübersicht und in den einzelnen Teilberichten dargestellten Handlungsmöglichkeiten beziehen sich zum Teil auf freiwillige Leistungen und Standards. Unsere Empfehlungen sollen besonders aus wirtschaftlicher Sicht einen Beitrag zu einer kritischen Aufgabenanalyse und zu Prioritätensetzungen leisten. Die Gemeinde Altenberge kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts entscheiden, inwieweit sie einzelne freiwillige Leistungen und Standards weiterhin erbringt. Dabei ist die Haushaltssituation zu berücksichtigen. Diese stellt sich aktuell auf Grundlage des erwarteten Ergebnisses 2017 und der Planergebnisse bis 2020 gut dar. Da die Gewerbesteuer und andere Ertragspositionen stark schwanken, ist der Haushalt jedoch weiterhin sehr risikoanfällig. Das sollte besonders bei langfristig wirkenden Entscheidungen, wie beispielsweise zu den Schulstandorten, berücksichtigt werden.

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.

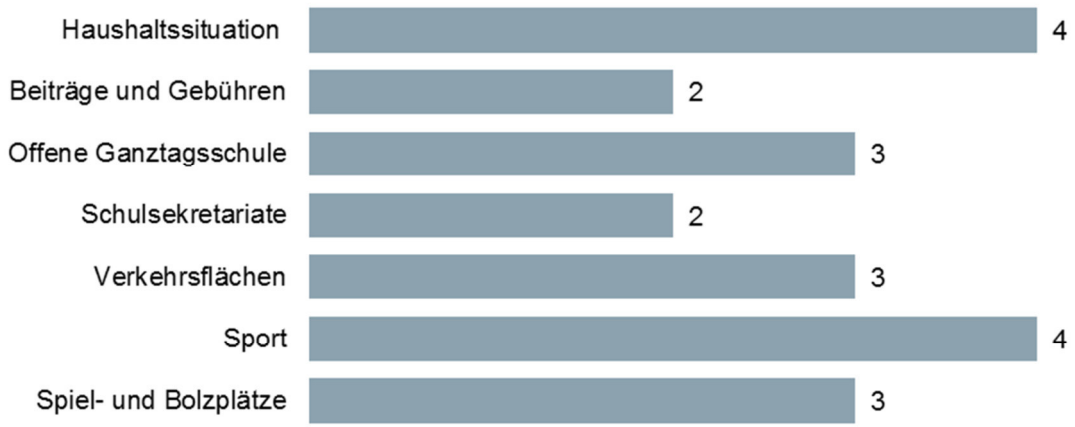
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

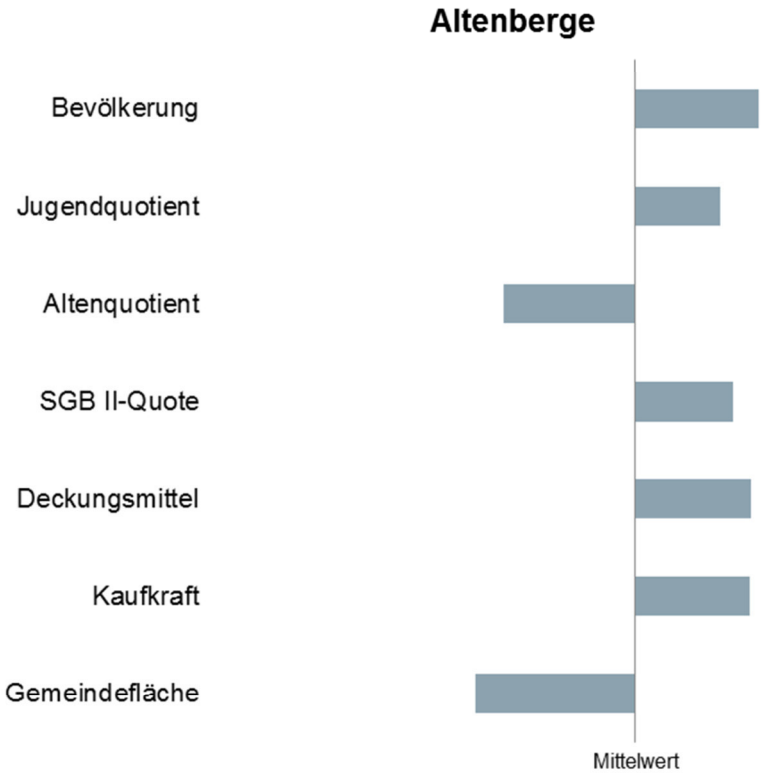
KIWI



Ausgangslage der Gemeinde Altenberge

Strukturelle Situation

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



Die Einwohnerzahl der Gemeinde Altenberge ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Hier wirken sich die unmittelbare Nähe zu Münster und die gute Verkehrsanbindung aus.

Zurzeit hat die Gemeinde Altenberge im Vergleich zum Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen einen hohen Anteil von unter 20-Jährigen (Jugendquotient) und niedrigen Anteil von über 65-Jährigen (Altenquotient). Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird die Einwohnerzahl der Gemeinde Altenberge bis 2040 von rund 10.300 auf rund 11.800 steigen. Diese insgesamt positive Entwicklung fällt jedoch in den einzelnen Altersgruppen unterschiedlich aus. Zuwächse gibt es danach in der Altersgruppe 25 bis 40 Jahre und besonders in der Altersgrup-

[1] Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

pe über 60 Jahre. Bei den unter 25-Jährigen wird die Einwohnzahl hingegen sinken. Das wird voraussichtlich zu einem veränderten Nachfrageverhalten der Bevölkerung führen. Die Gemeinde sollte sich möglichst frühzeitig darauf vorbereiten. Wir haben das in dieser Prüfung besonders bei den Schulen, beim Sportangebot und bei den Spielplätzen berücksichtigt.

Der starke Zuzug von Flüchtlingen 2015 und 2016 ist in den Bevölkerungsprognosen noch nicht berücksichtigt. Die Gemeinde Altenberge hat zwischen Oktober 2015 und März 2017 Flüchtlinge in der Sporthalle an der Johannesschule untergebracht. Inzwischen erhalten viele Flüchtlinge Leistungen nach dem SGB II. Insgesamt ist die SGB II-Quote in Altenberge überdurchschnittlich.

Die hohe Kaufkraft in Altenberge ist positiv, auch wenn ein Teil nach Münster abfließt.

Die Gemeindefläche ist absolut gesehen unterdurchschnittlich. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl liegt sie im Bereich des Mittelwertes. Die vergleichsweise zentrale Struktur der Gemeinde bietet Vorteile bei Kultur-, Schul- und Sporteinrichtungen. Zum Beispiel liegen alle Schulgebäude nah beieinander. Das könnte nach Schließung der Hauptschule dazu genutzt werden, die beiden Grundschulen zusammenzulegen und damit die Gebäudeflächen effizient zu nutzen. Entsprechende Überlegungen stellt die Gemeinde derzeit bereits an.

Die Gemeinde Altenberge verfügt über eine vergleichsweise gute finanzielle Grundausstattung. Die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner über dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Gemeinde Altenberge bezieht die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW themen- und anlassbezogen in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse ein. Zum Beispiel hat die Prüfung des Bauhofes zu erheblichen Umstrukturierungen im Bauhof geführt und zum Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung beigetragen.

Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Altenberge 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 Altenberge 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 Altenberge hat die gpaNRW vom Februar 2017 bis Oktober 2017 durchgeführt. Die gpaNRW hat der Gemeinde Altenberge den Entwurf des Prüfberichts im Dezember 2017 zugeleitet.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir die Daten der Jahre 2014 und 2015.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Schulen	Michael Neumann
Sport und Spielplätze	Stefanie Köhler
Verkehrsflächen	Stefanie Köhler

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

Der Leiter der Prüfung hat die Prüfungsergebnisse mit dem Bürgermeister Herrn Paus und dem Kämmerer Herrn Wolff besprochen.

Herne, 09. April 2018

gez.	gez.
Dagmar Klossow	Lutz Kummer
Abteilungsleitung	Projektleitung

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Finanzen der Gemeinde Altenberge im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Haushaltssituation 3
  - Haushaltssteuerung 4
  - Beiträge und Gebühren 4
- Inhalte, Ziele und Methodik 6
- Haushaltssituation 7
  - Rechtliche Haushaltssituation 8
  - Ist-Ergebnisse 9
  - Plan-Ergebnisse 11
  - Eigenkapital 15
  - Schulden 16
  - Vermögen 20
- Haushaltssteuerung 23
  - Kommunaler Steuerungstrend 23
  - Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken 24
- Konsolidierungsmöglichkeiten 26
  - Beiträge 26
  - Gebühren 28
  - Steuern 29
- Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten 30
  - Pensionsrückstellungen 30
- Anlagen: Ergänzende Tabellen 31

Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Zum Zeitpunkt der Prüfung ist der Haushalt der Gemeinde Altenberge ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Ist-Ergebnisse

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge schwanken stark. In den Jahren 2010 bis 2014 liegen sie zwischen -2,8 und +3,9 Mio. Euro und damit zwischen -272 und +163 Euro je Einwohner. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte und starke Schwankungen bei der Gewerbesteuer und anderen Positionen geprägt. Werden diese Sondereffekte und Schwankungen bereinigt, ergibt sich für 2014 ein strukturelles Ergebnis von -2,0 Mio. Euro.

Plan-Ergebnisse

Im Haushalt 2017 plant die Gemeinde Altenberge durchgängig positive Jahresergebnisse. Für 2020 liegt das geplante Jahresergebnis bei knapp einer Mio. Euro. Die Plandaten sind jedoch mit Risiken verbunden. In der mittelfristigen Ergebnisplanung geht Altenberge von weiter steigenden Gewerbesteuererträgen aus. Die Planungen sind auf Grundlage der aktuellen Erkenntnisse nachvollziehbar. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass diese Position in Altenberge besonders hohe Risiken birgt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sehen wir in der mittelfristigen Ergebnisplanung bei den Personalaufwendungen, der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage.

Eigenkapital

Die Gemeinde Altenberge verfügt zum 31. Dezember 2014 über eine solide Eigenkapitalausstattung. Sie liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Sofern die Jahresergebnisse 2017 bis 2020 wie geplant positiv ausfallen, wird das Eigenkapital ansteigen.

Schulden

Die Entwicklung der Schulden ist geprägt von den Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Beide nehmen zwischen 2010 und 2014 ab und dadurch auch die Schulden insgesamt. Im interkommunalen Vergleich ist die Verschuldung der Gemeinde Altenberge unterdurchschnittlich. Durch geplante Investitionsmaßnahmen werden die Kreditverbindlichkeiten künftig ansteigen. Der geplante Überschuss aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

steht für die investiven Maßnahmen nicht zur Verfügung, weil hiervon bestehende Kreditverbindlichkeiten bedient werden müssen.

Vermögen

Bei der Altersstruktur des Anlagevermögens ergibt sich ein differenziertes Bild. Bei den Straßen und Gebäuden sind keine Investitionsstaus erkennbar. Risiken könnten sich dagegen aus der Altersstruktur des Kanalvermögens ergeben. Nach den Daten der Anlagenbuchhaltung erreichen rund 35 Prozent der analysierten Kanalabschnitte in den nächsten zehn Jahren ihre Gesamtnutzungsdauer.

→ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Altenberge mit dem Index 4.

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich zwischen 2010 und 2020. Der Gemeinde Altenberge gelingt es nicht, steigende Aufwendungen durch Einsparungen oder Mehrerträge auszugleichen. Erhöht haben sich vor allem die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Preissteigerungen, höherer Energiebedarf, Kompensationsmaßnahmen, Kunstrasenplatz) und die Transferaufwendungen (Jugendamtsumlage, Zweckverbandsumlage, Aufwendungen für Flüchtlinge).

Wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Sofern haushaltswirtschaftliche Risiken eintreten, muss die Gemeinde Altenberge reagieren und gegensteuern. Zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltssteuerung gehört deshalb auch eine Risikovorsorge. Um beim Eintritt von Risiken systematisch und schnell reagieren zu können, sollten Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet werden. Zudem könnte die Ausgleichsrücklage genutzt werden. Dies setzt voraus, dass sie einen entsprechend hohen Bestand aufweist. Wir empfehlen der Gemeinde Altenberge, strategische Festlegungen zu treffen, wie sie sich auf den Eintritt von Risiken vorbereitet.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sehen wir keine nennenswerten Möglichkeiten, die Einnahmen aus den Beiträgen zu erhöhen. Die Gemeinde Altenberge berücksichtigt die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Zudem arbeitet sie mit Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrument.

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG NRW hat die Gemeinde jedoch noch weitreichende Möglichkeiten, Mehreinnahmen zu erzielen. Die Gemeinde Altenberge hat in ihrer KAG-Satzung den durchweg niedrigsten Anteil der Beitragspflichtigen festgelegt. Bei den Fahrbahnen hat die Gemeinde zwar die anrechenbaren Breiten aus dem Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes angewendet. Bei Parkstreifen und Radwegen bleibt die Gemeinde in ihrer Satzung jedoch unter den anrechenbaren Breiten. Wirtschaftswege rechnet die Gemeinde Altenberge grundsätzlich nicht ab. Ebenso macht sie von ihren Möglichkeiten, mit Ablösevereinbarungen oder Vorausleistungen als Vorfinanzierungsinstrumente zu arbeiten, keinen Gebrauch.

Gebühren

Zum Teil bestehen für die Gemeinde Altenberge noch Möglichkeiten, mehr Gebührenerträge zu erzielen. Die gpaNRW hat die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen analysiert.

Die Gemeinde Altenberge schreibt das betriebsnotwendige Vermögen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ab. Hieraus ergeben sich keine Konsolidierungsmöglichkeiten. Bei der kalkulatorischen Verzinsung sieht die gpaNRW bei der Abwasserbeseitigung Konsolidierungspotenzial. Die Gemeinde könnte den Zinssatz anheben. Der Zinssatz ist mit drei Prozent sehr niedrig. Zudem wurde er seit neun Jahren nicht mehr angepasst. Grundsätzlich sollte der angewendete Zinssatz auf das gebundene Kapital jährlich überprüft und ggf. angepasst werden.

Im Gebührenhaushalt Bestattungswesen sind der Gemeinde die wesentlichen Gebührenparameter nicht bekannt. Das letzte externe Gutachten stammt aus dem Jahr 2007. Seitdem hat die Gemeinde in der Gebührenkalkulation nach eigenen Angaben kaum etwas angepasst. Die geplante Aktualisierung der Gebührenkalkulation hält die gpaNRW für erforderlich. Ob und in welcher Höhe im Bestattungswesen Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen, kann die gpaNRW nicht abschließend beurteilen. Das vorgelegte Gutachten deutet auf eher geringe Potenziale hin.

→ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Altenberge mit dem Index 2.

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse.

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 Gesamtabschlüsse ein.

Haushaltssituation

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

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen interkommunal verglichen. Die Gemeinde Altenberge ist nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabschlüsse werden für die Gemeinde daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2015	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPl*
2016	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPl
2017	bekannt gemacht			HPl

*Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW befand sich der Jahresabschluss 2015 noch in der Aufstellungsphase und wurde parallel örtlich geprüft.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	-2.512	1.641	-1.038	3.894	-2.768
Höhe der allgemeinen Rücklage	41.079	36.489	35.927	35.929	35.935
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	-11	-99	+2	+6
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	5,8	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	5.637	5.061	8.954	6.186
Fehlbetragsquote in Prozent	5,76	positives Ergebnis	2,47	positives Ergebnis	6,17

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	101	-1.041	440	40	198	999
Höhe der allgemeinen Rücklage	35.935	35.935	35.935	35.935	35.935	35.935
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	+171	+5	+5	+5	+5
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	6.287	5.246	5.686	5.726	5.923	6.923
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	2,46	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

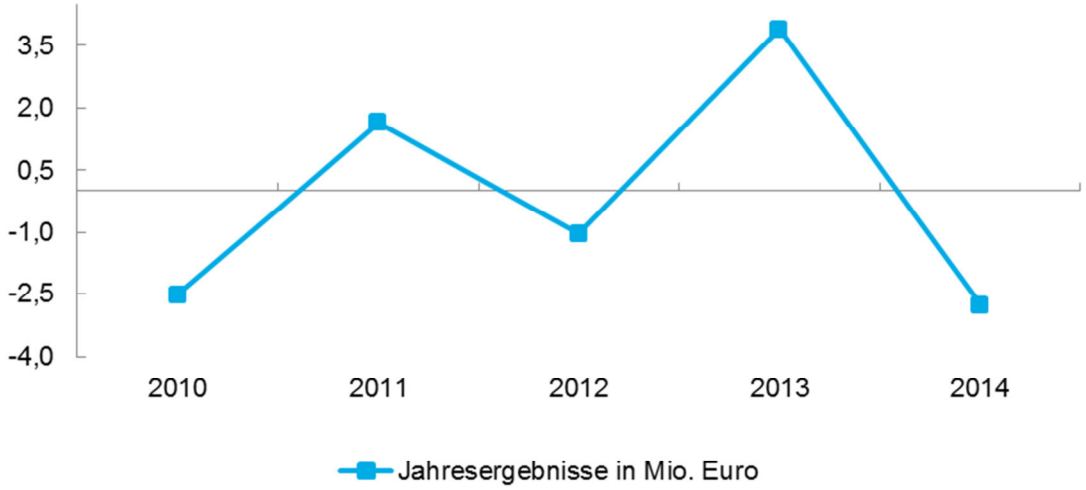
Haushaltsstatus

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

→ **Feststellung**
Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde unterliegt seit 2011 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge in Mio. Euro



Gründe für die starken Schwankungen der Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge sind insbesondere die Gewerbesteuer und Einmaleffekte wie Grundstücksveräußerungen und Erstattungen aus den Einheitslasten. Durch den starken Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2009 erhielt die Gemeinde 2011 einmalig Schlüsselzuweisungen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-272	-511	562	-103	-196	-86	-4	70

Im Haushaltsjahr 2014 erreichten über 75 Prozent der Vergleichskommunen ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als die Gemeinde Altenberge. Beim interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses auf Basis der Gesamtabschlüsse ergibt sich eine ähnliche Positionierung:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-272	-602	562	-97	-197	-89	20	43

Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge 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 2014 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 2014. Zusätzlich bereinigen wir eventuelle positive wie negative Sondereffekte.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Altenberge	
Jahresergebnis	-2.768
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz)	-5.484
Bereinigungen Sondereffekte	0
bereinigtes Jahresergebnis	-8.252
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.206
strukturelles Ergebnis	**-2.046**

→ **Feststellung**
Die Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge schwanken stark. Auf solche Schwankungen muss sich die Gemeinde auch künftig einstellen. Das strukturelle Ergebnis 2014 der Gemeinde Altenberge beträgt rund minus zwei Mio. Euro und damit -245 Euro je Einwohner. Das deutet auf einen Konsolidierungsbedarf hin.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die zukünftige Entwicklung in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Gemeinde 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 Altenberge plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 für 2020 einen Überschuss von knapp einer Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 ist dies eine Ergebnisverbesserung von gut drei Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2020 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2014	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	5.297	8.008	2.711	7,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	4.565	7.455	2.890	8,5
Schlüsselzuweisungen*	500	0	-500	-100,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	238	2.138	1.900	44,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	3.043	3.424	381	2,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.626	5.072	2.446	11,6
Steuerbeteiligungen*	891	682	-209	-4,4
Allgemeine Kreisumlage*	3.736	4.343	606	2,5
Transferaufwendungen ohne Steuerbeteiligungen, allgemeine Kreisumlage und Solidaritätsumlage	5.345	6.135	790	2,3

* Für das Jahr 2014: Durchschnittswerte 2010 -2014

Gewerbesteuer

Bei der Gewerbesteuer plant die Gemeinde Altenberge gemessen am Durchschnittswert 2010 bis 2014 einen Anstieg von 2,7 Mio. Euro. Dies entspricht bis 2020 einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 7,1 Prozent.

Die Gemeinde Altenberge legt für die Planung der Gewerbesteuer zunächst das Ist-Ergebnis des Vorjahres zugrunde (Oktober einschließlich Hochrechnung bis Dezember). Berücksichtigt werden zusätzlich Sondereffekte wie Rückzahlungen und weitere Erkenntnisse wie die Entwicklung der letzten Jahre. Auf die so ermittelte Basis wendet die Gemeinde eigene Steigerungsraten an. Diese sind geringer als die Steigerungsraten der Orientierungsdaten. Die Gewerbesteuer der Gemeinde Altenberge schwankte in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 3,8 und 8,2 Mio. Euro.

Mit einem durchschnittlichen Ertrag von 5,3 Mio. Euro über die Jahre 2010 bis 2014 ist die Gewerbesteuer die größte Ertragsposition im Haushalt der Gemeinde Altenberge. Von ihr hängen auch die Jahresergebnisse und damit die Haushaltssituation stark ab. Verschärft wird dieser Aspekt durch die Struktur der örtlichen Gewerbesteuerzahler: Es gibt einen großen Gewerbebetrieb, der den Großteil der Gewerbesteuererträge ausmacht. Darüber hinaus gibt es einige Gewerbetreibende in der Mittelschicht aus verschiedenen Branchen. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die Erträge aufgrund einer ungünstigeren konjunkturellen bzw. der einzelunternehmirischen Entwicklung nicht in der geplanten Höhe eintreten. Die Gewerbesteuer 2016 erreichte den Durchschnittswert der letzten Jahre. Sie blieb damit jedoch rund eine Mio. Euro unter dem Planwert der Gemeinde.

- **Feststellung**
  Die Planung der Gewerbesteuer der Gemeinde Altenberge ist plausibel. Wir erkennen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch einem erheblichen allgemeinen Risiko, in Altenberge besonders aufgrund der örtlichen Gewerbestruktur. Insofern bleibt eine Unsicherheit, ob die aktuell hohen Gewerbesteuererträge auch zukünftig wie geplant realisiert werden können.

Für das Jahr 2017 zeichnen sich nach Auskunft der Verwaltung Gewerbesteuererträge ab, die erheblich über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre liegen. Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt diese Haushaltsposition risikoanfällig.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Im Jahr 2020 plant die Gemeinde gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 einen Anstieg dieser Ertragsposition um 2,9 Mio. Euro auf rund 7,4 Mio. Euro. Im geplanten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer berücksichtigt die Gemeinde Altenberge die Entlastungen des Bundes für die Kosten der Eingliederungshilfe. Hierin sind die hohen durchschnittlichen Steigerungsraten bei dieser Position begründet. Basis der Planung ist der jeweils aktuelle Verteilungsschlüssel aus dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG). Den Verteilungsschlüssel wendet die Gemeinde auf die Verteilungssumme an. Als Steigerungsrate greift die Gemeinde Altenberge auf die Orientierungsdaten des Landes zurück Die Planung ist nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erkennen wir bei dieser Planungsposition nicht.

Schlüsselzuweisungen

Die Gemeinde Altenberge ist abundant und zahlt eine Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Durch den Gewerbesteuereinbruch 2009 erhielt sie 2011 einmalig Schlüsselzuweisungen in Höhe von 2,5 Mio. Euro. Die Gemeinde plant mit einer steigenden Steuerkraft. Folgerichtig plant sie keine Schlüsselzuweisungen ein.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Ab dem Jahr 2014 verbucht die Gemeinde hier Erstattungen für den Bereich Asyl. Der Ertragsposition stehen Transferaufwendungen gegenüber. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW nicht.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen steigen im Eckjahresvergleich um durchschnittlich zwei Prozent an. Planungsbasis sind die Daten zu allen Beamten und Beschäftigten. Die Gemeinde berücksichtigt hierbei Beförderungen, Stufenaufstiege etc. Auf die so ermittelte Basis der Personalaufwendungen schlägt die Gemeinde Altenberge die Steigerungsraten gemäß Orientierungsdaten des Landes auf.

Bei den Orientierungsdaten für die Personalaufwendungen handelt es sich um Zielwerte. Diese unterschreiten die voraussichtlichen Tarif- und Besoldungssteigerungen, weil das Land Einsparungen durch Konsolidierungsmaßnahmen voraussetzt. Die Steigerungsraten sollen nur angewendet werden, wenn die Kommune Konsolidierungsmaßnahmen nachvollziehbar darstellen kann. Für das erste Jahr der Haushaltsplanung berücksichtigt die Gemeinde einen Puffer, der sich aus noch nicht besetzten Stellen ergibt. Die Gemeinde Altenberge plant keine Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich. Sofern die Besoldungs- und Tarifsteigerungen im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung die Orientierungsdaten übersteigen, werden die Personalaufwendungen höher als zurzeit geplant ausfallen. In den letzten Jahren lagen die Tarif- und Besoldungssteigerungen immer über den Orientierungsdaten.

- **Feststellung**
  Bei den Personalaufwendungen sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Ergebnisplanung das zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen höher ausfallen, als in den Planwerten der Gemeinde berücksichtigt.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen im Eckjahresvergleich 2014 zu 2020 um rund 2,5 Mio. Euro an. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerung von 11,6 Prozent. Grund für die erhebliche durchschnittliche Steigerung sind die Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bei der Unterhaltung/Instandsetzung von Grundstücken. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Steuerbeteiligungen

Hierunter fallen die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit. Die Gemeinde Altenberge hat ihr geplantes Gewerbesteueraufkommen unter Berücksichtigung des Hebesatzes für die Berechnung dieser Aufwandspositionen zugrunde gelegt. Für das Jahr 2020 plant sie keine Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit mehr ein. Dadurch ergibt sich der Rückgang im Eckjahresvergleich 2014 zu 2020. Dies ist aufgrund der fehlenden Nachfolgeregelungen zulässig und wird auch in den Orientierungsdaten so dargestellt. Die Planungen der Gemeinde Altenberge sind nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erkennen wir nicht.

Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage basiert auf dem Finanzbedarf des Kreises (Umlagevolumen) und der Finanzkraft der Gemeinde Altenberge im Referenzzeitraum. Dabei ist zu beachten, dass die Finanzkraft der Gemeinde Altenberge im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis steht. Die Entwicklung der Kreisumlage ist damit individuell.

Für das erste Jahr der Haushaltsplanung kalkuliert Altenberge eine Kreisumlage, die die oben genannten beeinflussenden Parameter berücksichtigt. Die Plan-Ist-Abweichungen sind entsprechend gering. In der mittelfristigen Ergebnisplanung berücksichtigt die Gemeinde Altenberge nicht, mit welchem Umlagevolumen der Kreis plant. Altenberge geht von einer gleich bleibenden allgemeinen Kreisumlage aus. Hierbei unterstellt die Gemeinde, dass der Kreis von erhöhten Steuereinnahmen profitiert und dadurch die Hebesätze senken kann. Bereits für den Kreishaushalt 2017 hatten die kreisangehörigen Kommunen eine Senkung des Hebesatzes um mindestens 1,5 bis 2 Prozent verlangt. Im Ergebnis sank der Hebesatz um 0,35 Prozent.

Der Kreis plant mit einem steigenden Umlagevolumen (2017: 169,8 Mio. Euro, 2018: 180,6 Mio. Euro, 2019: 181,6 Mio. Euro und 2020: 183,7 Mio. Euro).

Für die eigene Finanzkraft legt die Gemeinde Altenberge die jeweils aktuelle Modellrechnung nach dem GFG zugrunde.

Die von der Gemeinde Altenberge zu zahlende Kreisumlage hängt auch davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Gemeinde Altenberge stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Altenberge plant in der mittelfristigen Ergebnisplanung eine steigende eigene Steuerkraft ein. Insgesamt stieg die Steuerkraft der Kommunen des Kreises Steinfurt stärker als der Landesdurchschnitt an. Innerhalb des Kreisgebietes gab es jedoch starke Schwankungen zwischen +38,4 und -9,8 Prozent. Mit Altenberge erreichen drei weitere Kommunen im Kreisgebiet eine Steuerkraftmesszahl über dem fiktiven Bedarf nach dem GFG-Gesetzentwurf 2017 und sind damit abundant.

Auch wenn eine genaue Planung der Kreisumlage für die mittelfristige Ergebnisplanung schwierig ist, sprechen die genannten Faktoren für eine höhere Kreisumlage, als sie die Gemeinde Altenberge in der mittelfristigen Ergebnisplanung eingeplant hat.

Feststellung
Altenberge kalkuliert in der mittelfristigen Ergebnisplanung mit einer steigenden eigenen Steuerkraft. Der Kreis hat für den gleichen Zeitraum ein steigendes Umlagevolumen eingeplant. Trotzdem plant die Gemeinde keine Steigerung bei dieser Position ein. Die gpaNRW sieht hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Transferaufwendungen - ohne Steuerbeteiligungen, allgemeine Kreisumlage und Solidaritätsumlage

Hier sind insbesondere steigende Aufwendungen für den Asylbereich eingeplant. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz steigen im Eckjahresvergleich 2014 zu 2020 um rund 1,5 Mio. Euro an. Für die Jugendamtsumlage an den Kreis kalkuliert die Gemeinde Altenberge in der mittelfristigen Ergebnisplanung keine Steigerung ein. Der Kreis geht in seinem Haushaltsplan 2017 von stetig steigenden Aufwendungen für die Jugendamtsumlage aus.

Feststellung
Der Kreis geht in der mittelfristigen Ergebnisplanung von einer stetig steigenden Jugendamtsumlage aus. Die Gemeinde Altenberge plant ab dem Jahr 2018 mit konstanten Aufwendungen. Hierin sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gesamtbetrachtung der Plandaten

Feststellung
Die Gemeinde Altenberge plant in den nächsten Jahren positive Jahresergebnisse. Sie geht dabei von erheblich steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer aus. Die Gewerbesteuer unterliegt haushaltswirtschaftlichen Risiken, insbesondere aus der konjunkturellen Entwicklung und aufgrund der Gewerbestruktur in Altenberge. Im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung sehen wir zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen, der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital 1	41.079	42.126	40.988	44.883	42.121
Eigenkapital 2	78.389	78.715	78.092	81.455	78.774
Bilanzsumme	98.051	98.119	99.481	100.971	97.855
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	41,9	42,9	41,2	44,5	43,0
Eigenkapitalquote 2	79,9	80,2	78,5	80,7	80,5

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014

	Alten-berge	Minimum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital-quote 1	43,0	-10,8	66,3	32,6	22,7	33,9	42,9	70
Eigenkapital-quote 2	80,5	14,3	91,9	68,4	57,5	70,3	80,3	70

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014

	Alten-berge	Minimum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigen-kapitalquote 1	43,0	10,7	60,3	31,0	19,6	41,2	44,0	44
Gesamteigen-kapitalquote 2	80,5	35,8	91,9	66,6	52,2	67,1	79,4	44

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge verfügt mit einer Eigenkapitalquote 1 von über 40 Prozent über eine solide Eigenkapitalausstattung. Sofern die geplanten positiven Jahresergebnisse eintreten, wird sich diese weiter verbessern.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	7.199	6.627	6.034	5.425	5.034
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.000	3.018	6.259	3.000	3.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	150	141	132	124
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	212	199	288	343	157

	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	62	15	14	1	40
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.548	1.758	990	239	236
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	2.802	2.814
Verbindlichkeiten gesamt	**13.021**	**11.767**	**13.726**	**11.943**	**11.407**
Rückstellungen	5.624	6.019	6.048	5.945	6.054
Sonderposten für den Gebührenausgleich	83	83	83	83	78
Schulden gesamt	**18.728**	**17.870**	**19.858**	**17.972**	**17.539**
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.271	1.172	1.367	1.188	1.121

Die Entwicklung der Schulden ist geprägt von den Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Beide nehmen im Eckjahresvergleich 2010 zu 2014 ab, ebenso wie die Schulden insgesamt. Wegen der Ablösung eines Darlehns stiegen die Liquiditätskredite 2012 temporär an.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.121	38	5.772	1.454	643	1.173	2.185	70

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.121	38	4.193	1.831	861	1.510	2.684	43

Durch geplante Investitionsmaßnahmen werden die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ansteigen. Der Überschuss aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit steht für die investiven Maßnahmen nicht zur Verfügung. Hiervon werden bestehende Kreditverbindlichkeiten getilgt. Vor allem folgende Investitionen werden den Kreditbedarf und damit die Verschuldung erhöhen:

- Erweiterung der Kläranlage: Den Investitionsbedarf schätzt die Gemeinde auf gut drei Mio. Euro. Die Kläranlage ist als betriebsnotwendiges Vermögen kostendeckend in die Gebührenkalkulation einzubeziehen. Die Haushaltsbelastung kann aus den Gebührenerträgen kompensiert werden. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde die Gebühren entsprechend erhöht.

- Sozialer Wohnungsbau: Für das Jahr 2017 plant die Gemeinde Altenberge eine Investition von 5,6 Mio. Euro. In gleicher Höhe soll ein Investitionskredit aufgenommen werden.

Hierbei greift Altenberge auf Förderprogramme der NRW-Bank zurück. Zunächst nutzt die Gemeinde eine Vorfinanzierung. Nach Bauabschluss wird dann der genaue Kreditbedarf bekannt sein.

- Projekt Integriertes Handlungskonzept (IHK): Hierunter fallen verschiedene Maßnahmen zur Dorfkernerneuerung, z.B. die Umgestaltung des Markt- und Rathausvorplatzes. In diesem Zusammenhang soll auch in die energetische Sanierung des Rathauses investiert werden. Ob und in welcher Höhe durch das Projekt Investitionskredite aufgenommen werden müssen, steht noch nicht fest. Die Maßnahmen werden zu 60 Prozent gefördert.

Im Jahr 2009 musste die Gemeinde Altenberge bedingt durch die Wirtschafts- und Finanzkrise einen Liquiditätskredit in Höhe von knapp 3,7 Mio. Euro aufnehmen. 2010 hat sie diesen auf vier Mio. Euro aufgestockt. Den Kredit konnte die Gemeinde bis heute nicht vollständig tilgen. Grund waren die nicht ausreichenden Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Am 31. Dezember 2016 beträgt der Liquiditätskredit noch drei Mio. Euro. Es zeichnet sich ab, dass das Jahr 2017 mit einem deutlich positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzrechnung abschließen wird. In diesem Fall soll der Liquiditätskredit getilgt werden. Die Schulden würden dadurch sinken.

Ein wesentlicher Anteil der Schulden sind die Rückstellungen. Über 95 Prozent der Rückstellungen machen in Altenberge die Pensionsrückstellungen aus. Nähere Informationen stehen im Kapitel Pensionsrückstellungen. Bezieht man die Rückstellungen sowie die Sonderposten für den Gebührenausgleich ein, ergibt sich folgende Verschuldung für die Gemeinde Altenberge im interkommunalen Vergleich:

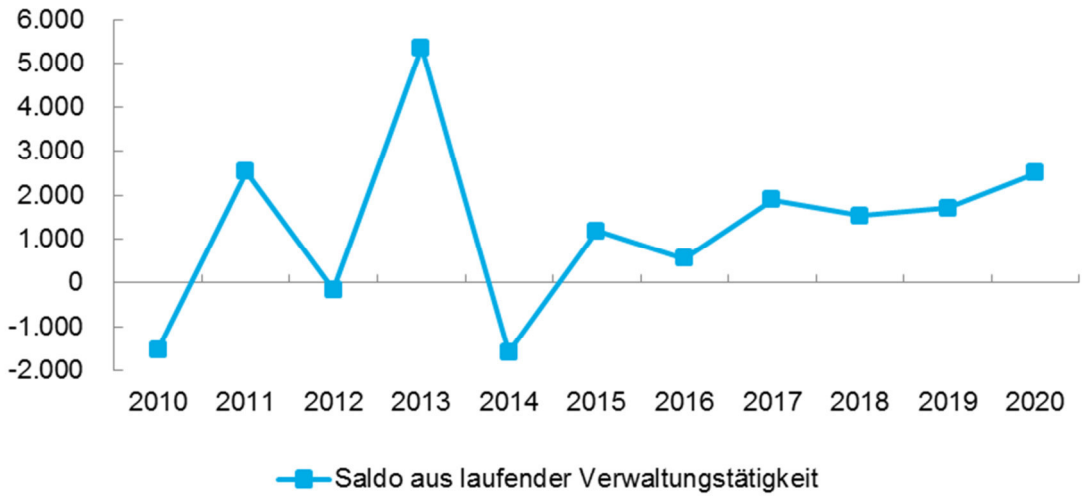
Schulden je Einwohner in Euro 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.723	825	4.173	1.874	1.141	1.556	2.303	29

Auf Ebene der Gesamtabschlüsse beträgt der Mittelwert 2.500 Euro je Einwohner. Da Altenberge keinen Gesamtabschluss aufzustellen hat, bleibt es bei einer Verschuldung von 1.723 Euro je Einwohner und damit einem unterdurchschnittlichen Wert.

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 2014: IST, 2015 bis 2020: PLAN

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 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-156	-454	236	-29	-66	-18	48	29

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-156	-298	199	6	-75	-3	128	15

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge verfügt über keine nennenswerten Liquiditätsüberschüsse. Zunächst soll der Liquiditätskredit getilgt werden.

→ **Feststellung**
Die Verschuldung der Gemeinde Altenberge ist unterdurchschnittlich. Dies ist insbesondere auf den Abbau der Investitions- und Liquiditätskredite zwischen 2010 und 2014 zurückzuführen. Geplante Investitionen werden den Kreditbedarf und damit die Schulden der Gemeinde Altenberge künftig erhöhen.

Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 2 bis 5 der Anlage.

Gebäude, Straßen und Abwasserkanäle

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Gebäude, Straßen und Kanäle anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2014

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Altenberge	Durchschnittliche RND in Jahren zum 31.12. 2014	Anlagen-abnutzungsgrad in Prozent	RBW in Euro zum 31.12.2014 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude massiv	80	45	43,8	8.065.077
Hallen massiv	60	33	45,0	1.562.438
Verwaltungsgebäude massiv	80	36	55,0	1.385.960
Feuerwehrgerätehäuser massiv	60	54	10,0	990.980
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	47	41,3	1.306.515
Straßen*	60	./.	./.	./.
Abwasserkanäle	80	27	66,3	20.710.772

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, RBW = Restbuchwert
* Für die Straßen der Gemeinde Altenberge kann aktuell kein Anlagenabnutzungsgrad ermittelt werden. Vgl. hierzu auch Teilbericht „Verkehrsflächen“.

→ **Feststellung**
Die Altersstruktur der Gebäude ist insgesamt ausgewogen. Lediglich das Rathaus erreicht einen Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 50 Prozent. Insgesamt werten wir die Altersstruktur der Gebäude damit als unkritisch.

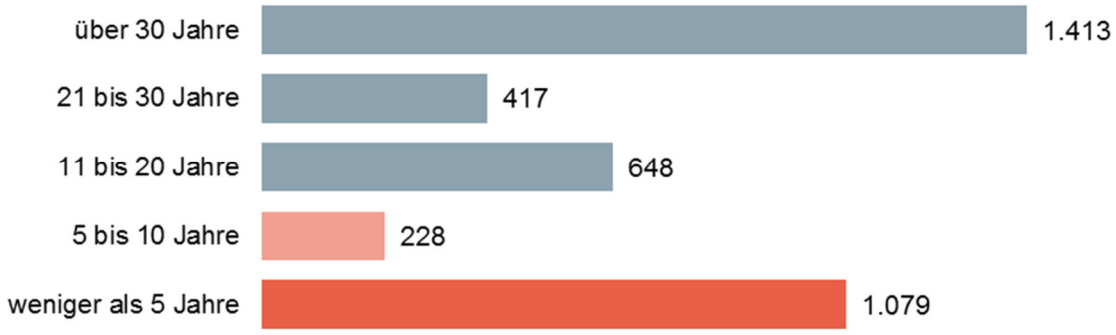
Die geplante energetische Sanierung des Rathauses hat investiven Charakter und wird sich positiv auf die Altersstruktur auswirken. Die Gemeinde möchte 2019 mit ersten Maßnahmen beginnen.

Für die Analyse der Straßen verwenden wir abweichend zur Anlagenbuchhaltung die Daten aus dem Straßenprogramm. Die Gemeinde Altenberge hat den Zustand aller Straßen 2015 erneut erfasst. Allerdings wurden die Restnutzungsdauern der einzelnen Straßen noch nicht ins Straßenprogramm übertragen. In der Anlagenbuchhaltung stehen keine aktuellen Werte zur Verfügung. Das Straßenvermögen soll mit dem Jahresabschluss 2016 in der Anlagenbuchhaltung korrigiert werden. Einen Anlagenabnutzungsgrad kann die gpaNRW zum Zeitpunkt der Prüfung daher nicht bilden. Wir greifen deshalb auf die Verteilung der Straßen nach Zustandsklassen zurück. Hieraus ergibt sich, dass das Straßenvermögen der Gemeinde Altenberge sich insgesamt in einem unkritischen Zustand befindet. Investitionsstaus sind nicht erkennbar. Nähere Informationen stehen im Teilbericht „Verkehrsflächen“. Auf die Wirtschaftswege geht die gpaNRW im Kapitel Beiträge näher ein.

→ **Feststellung**
Die Altersstruktur des Straßenvermögens der Gemeinde Altenberge ist ausgeglichen. Investitionsstaus sieht die gpaNRW nicht.

Bei den Abwasserkanälen zeigt sich mit rund 66 Prozent Anlagenabnutzungsgrad der höchste Werteverzehr. Das Kanalvermögen macht fast ein Viertel des Anlagevermögens der Gemeinde aus. Die Analyse der einzelnen Kanalabschnitte zeigt folgendes Bild.

Restnutzungsdauern der Kanalabschnitte am 31. Dezember 2014



Quelle: Anlagenbuchhaltung der Gemeinde Altenberge

→ **Feststellung**
Rund 1.300 und damit 35 Prozent der betrachteten Kanalabschnitte erreichen in den nächsten zehn Jahren ihre Gesamtnutzungsdauer bzw. haben diese bereits erreicht. Dies lässt auf einen hohen Reinvestitionsbedarf in den nächsten Jahren schließen.

Die Gemeinde Altenberge geht davon aus, dass der tatsächliche Zustand der Kanäle insgesamt besser ist, als es die Altersstruktur nach den Daten der Anlagenbuchhaltung vermuten lässt. Das würde das Risiko eines erhöhten Reinvestitionsbedarfs mindern.

In der Vergangenheit hat die Gemeinde Altenberge in ihre Kanäle investiert. Die Investitionsquote lag in den Jahren 2008 bis 2014 bei durchschnittlich 103 Prozent. Hier ist zu unterscheiden: Handelt es sich um eine Ersterschließung/einen Neubau oder um eine Reinvestition in vorhandenes Vermögen? Ersterschließungen fangen den Werteverzehr des vorhandenen Ver-

mögens nicht auf, wirken sich aber begünstigend auf die Investitionsquote und die Altersstruktur in der Gesamtschau aus. Die Gemeinde Altenberge weist regelmäßig Neubaugrundstücke für private Haushalte und Gewerbetriebe aus. Hierdurch entstehen neue Kanäle. Bei den vorhandenen Kanalabschnitten wurde in den vergangenen Jahren auskunftsgemäß eher instandgesetzt als investiert. Diese Tendenz zeigt sich auch für die Zukunft: Von den acht geplanten Kanalinvestitionen im Produkt 11.02.01 des Haushaltsplanes 2017 handelt es sich bei lediglich zwei Maßnahmen um Reinvestitionen in vorhandenes Kanalvermögen. Die anderen Maßnahmen sind Ersterschließungen.

Derzeit baut die Gemeinde Altenberge eine neue Kläranlage. Wenn diese fertig gestellt ist, möchte die Gemeinde die Anlagenbuchhaltung auf Vollständigkeit überprüfen (Kanäle). Geplant ist das Projekt für Anfang 2018 bzw. nach Fertigstellung der Kläranlage. Erst dann kann auch der konkrete Reinvestitionsbedarf genannt werden.

- **Feststellung**
  Bei der Altersstruktur des Anlagevermögens ergibt sich ein differenziertes Bild. Bei den Gebäuden und Straßen ist diese ausgewogen. Ein erhöhter Reinvestitionsbedarf besteht beim Kanalvermögen.

Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

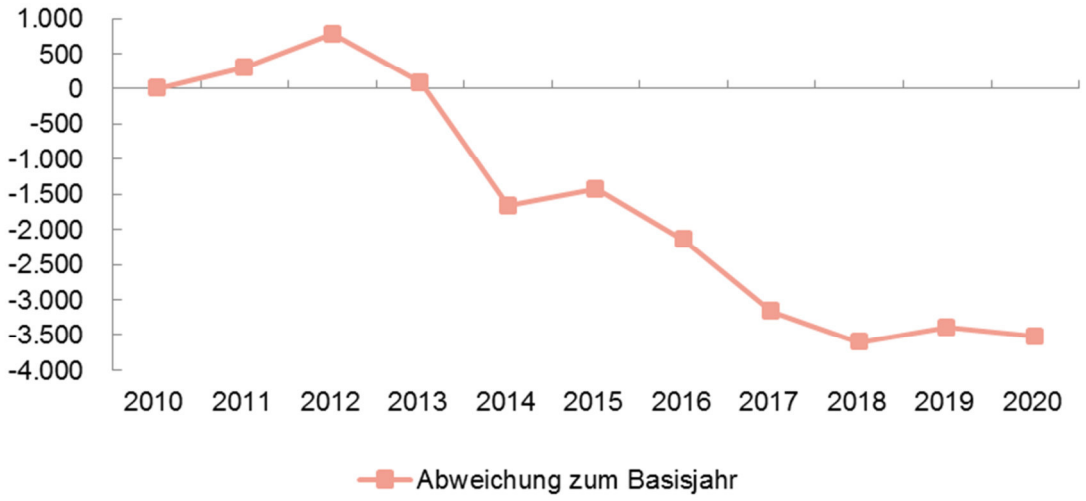
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Altenberge mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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 einschließlich der Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2010 bis 2014: IST, 2015 bis 2020: PLAN

Als Sondereffekte hat die gpaNRW in verschiedenen Jahren Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden sowie periodenfremde Erstattungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG) bereinigt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Gemeinde Altenberge ihre Aufwandssteigerungen im bereinigten Bereich nicht durch Einsparungen oder Ertragssteigerungen aus diesem Bereich kompensieren kann. Als wesentliche Einflussfaktoren konnte die gpaNRW folgende feststellen:

- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen in einzelnen Jahren stark an. Im Eckjahresvergleich 2010 zu 2019 erhöhen sie sich um rund 3,3 Mio. Euro. Dahinter verbergen sich neben Preissteigerungen und einem gesteigerten Energiebedarf verschiedene Maßnahmen wie ein neuer Kunstrasenplatz und Kompensationen.

- Die Transferaufwendungen sind bereinigt um die allgemeine Kreisumlage, die Steuerbeteiligungen und den Fonds Deutsche Einheit. Es ergibt sich bereinigt ein Anstieg von 2,3 Mio. Euro im Vergleich 2010 zu 2020. Hierunter fallen vor allem die Jugendamtsumlage an den Kreis, die Zweckverbandsumlage und Aufwendungen für Flüchtlinge. Teilweise stehen den Aufwendungen Kostenerstattungen gegenüber.

- Den Umfang an rein freiwilligen Leistungen beziffert die Gemeinde Altenberge auf jährlich rund 500.000 bis 600.000 Euro. Nach Angaben der Gemeinde verlaufen diese konstant.

Auffällig ist die Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses vom Jahr 2013 zu 2014 um rund 1,7 Mio. Euro. Die Transferaufwendungen sind um knapp 1,2 Mio. Euro gestiegen, davon entfallen rund 443.000 Euro auf die Jugendamtsumlage. Die Personalaufwendungen stiegen um etwa 284.000 Euro. Gleichzeitig gingen die privatrechtlichen Leistungsentgelte um rund 278.000 Euro zurück.

Der eher konstante Verlauf der Kurve ab dem Jahr 2018 hängt auch damit zusammen, dass dies das erste Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung ist. Hier hat die Gemeinde für die Personalaufwendungen eine Steigerung von nur einem Prozent sowie eine gleich bleibende Jugendamts- und Zweckverbandsumlage kalkuliert. Für das erste Planjahr 2017 sind hier (höhere) Steigerungen eingeplant.

➔ **Feststellung**
Aus dem kommunalen Steuerungstrend ist erkennbar, dass die Gemeinde Altenberge im bereinigten Bereich keine wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt oder geplant hat. Die positiv geplanten Jahresergebnisse stützen sich insbesondere auf schwankungsanfällige Positionen und gehen von einer guten konjunkturellen Entwicklung aus. Dies bestätigt unsere Analyse der Plan-Ergebnisse.

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 Folgen eines Einbruchs der Gewerbesteuer in der Gemeinde Altenberge hat das Jahr 2009 gezeigt: Durch das schlechte Jahresergebnis hat die Gemeinde die Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht und musste 2010 auf die allgemeine Rücklage zugreifen. Durch die gesunkene Steuerkraft bekam die Gemeinde Altenberge Schlüsselzuweisungen - aufgrund der Berechnungssystematik aber erst im Jahr 2011. Diesen Zeitversatz muss die Gemeinde auch bei künftigen Gewerbesteuereinbrüchen in Kauf nehmen. Aktuell profitiert die Gemeinde von einer guten konjunkturellen bzw. einzelunternehmerischen Lage. Die Erträge aus Realsteuern sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde geht auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung von einer solch guten Lage aus. Sie sollte sich jedoch mit möglichen Verschlechterungen dieser Rahmenbedingungen systematisch befassen und Festlegungen zu einer Risikovorsorge treffen.

Die Gemeinde Altenberge hat bereits Instrumente für ein internes Controlling erarbeitet. Unterjährig erfolgt zum Quartalsende ein Bericht an den Rat mit aktualisierter Prognose zum 31.12. des Jahres.

Derzeit werden eine Kosten-Leistungs-Rechnung integriert und Kennzahlen entwickelt. Diese fließen auch in den vierteljährlichen Finanzbericht ein. Ziel ist ein ganzheitliches Controlling, das neben Prozessen auch Chancen und Risiken frühzeitig erkennt und erfasst. Hierbei sollen auch Zielkonflikte erkannt werden. Wichtig ist, dass das ganzheitliche Controlling sich nicht nur auf die operative Ebene, also die Haushaltsausführung bezieht und damit einen kurzen Zeitraum umfasst. Der Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken muss auch auf strategischer Ebene thematisiert werden. Im Lagebericht weist die Gemeinde auf Risiken aus der Abundanzumlage und der Flüchtlingssituation hin. Am Rande wird das Risiko aus Gewerbesteuerausfällen/-nachzahlungen thematisiert. Dies sind aus Sicht der Gemeinde aktuell die Hauptrisiken.

Zur Risikovorsorge versucht die Gemeinde nach eigenen Angaben bereits jetzt, die Haushalte zu konsolidieren. Der Aufbau der Ausgleichsrücklage und der Abbau der Verschuldung stehen hier im Fokus. Neben dem Liquiditätskredit möchte die Gemeinde weitere bestehende Kredite ablösen und von der momentanen Zinsphase profitieren.

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen[1]. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Beiträge nach dem BauGB erhebt die Gemeinde auf Basis ihrer Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Gemeinde Altenberge vom 11. März 1988. § 4 der Satzung berücksichtigt die Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand, der auf die Anwohner übertragen wird.

§§ 10 und 11 der Satzung ermöglichen der Gemeinde mit Vorausleistungen und Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrumente zu arbeiten. Ablösungen kommen in der Praxis regelmäßig zum Einsatz. In Neubaugebieten erhebt die Gemeinde Altenberge sie zeitgleich mit Abschluss des Kaufvertrages. Bei der Vergabe von Erbpachtgrundstücken schließt die Gemeinde ebenfalls Ablösungsverträge.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Grundlage für die Erhebung der KAG-Beiträge ist die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Gemeinde Altenberge vom 22. Dezember

[1] §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

1982. Bei der Festlegung der Anteile der Beitragspflichtigen orientiert sich die Gemeinde am aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (Satzungsmuster).

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart *	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil Altenberge
Anliegerstraßen	50-80	50
Haupterschließungsstraßen	30-60	30
Hauptverkehrsstraßen	10-40	10
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	40
Wirtschaftswege	50-80	0

* Die Prozentsätze beziehen sich jeweils auf die Fahrbahn.

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge hat durchweg den niedrigsten Anteil der Beitragspflichtigen in ihrer KAG-Satzung festgelegt. Dies deutet auf ein Konsolidierungspotenzial hin.

Bei den Fahrbahnen hat die Gemeinde Altenberge die anrechenbaren Breiten aus dem Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes angewendet. Bei Parkstreifen und Radwegen bleibt die Gemeinde in ihrer Satzung unter den anrechenbaren Breiten. Je nach örtlicher Situation können sich hieraus ebenfalls Konsolidierungspotenziale ergeben.

Die Wirtschaftswege machen rund die Hälfte der Verkehrsflächen der Gemeinde Altenberge aus. Für 94 Prozent der Wirtschaftswege ergab die Bestandsaufnahme 2015 die Zustandsklasse fünf. Dies deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Weitere Ausführungen stehen im Teilbericht Verkehrsflächen. Für Investitionen an Wirtschaftswegen sind KAG-Beiträge zu erheben. § 1 der KAG-Satzung der Gemeinde Altenberge umfasst den erweiterten Anlagenbegriff aus § 8 KAG und damit die Straßen im Außenbereich. Hierzu zählen auch die Wirtschaftswege. Grundsätzlich ermöglicht die Satzung der Gemeinde demnach eine Beitragserhebung. Anteile der Beitragspflichtigen hat die Gemeinde für Wirtschaftswege jedoch nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte die Möglichkeit zur Refinanzierung ihrer Wirtschaftswege umsetzen (Beitragserhebungspflicht). Sie sollte daher Regelungen zur Abrechnung von Wirtschaftswegen in ihrer Satzung ergänzen. Alternativ kann die Gemeinde die Abrechnung der Wirtschaftswege auch in einer separaten Satzung regeln.

In § 7 der KAG-Satzung der Gemeinde Altenberge steht, dass die Gemeinde angemessene Vorausleistungen verlangen kann. § 8 bietet die Möglichkeit, mit Ablösungen zu arbeiten. Die Gemeinde Altenberge arbeitet in der Praxis nach eigenen Angaben jedoch nicht mit Vorfinanzierungsinstrumenten.

→ **Empfehlung**
Zur Verbesserung der Liquidität sollte die Gemeinde Altenberge die Möglichkeiten ihrer KAG-Satzung nutzen und mit Vorfinanzierungsinstrumenten arbeiten.

Gebühren

Unsere Nachbetrachtung beschränkt sich auf die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen.

Hat die Gemeinde eine kalkulatorische Abschreibung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten in der Gebührenkalkulation berücksichtigt?

§ 6 Abs. 2 KAG regelt, dass kalkulatorische Abschreibungen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation sind. Die Abschreibungen sollten auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert werden. Seit 2008 kalkuliert die Gemeinde Altenberge ihre Gebühren auf dieser Basis. Ein Konsolidierungspotenzial erkennt die gpaNRW nicht.

Zum Zeitpunkt unserer Prüfung wird eine neue Kläranlage gebaut. Nach Fertigstellung soll die Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung angepasst werden.

Wie hoch ist die kalkulatorische Verzinsung?

Kalkulatorische Zinsen sind gemäß § 6 Abs. 2 KAG ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation. Die Gemeinde Altenberge wendet einen kalkulatorischen Zinssatz auf das gebundene Kapital an. 2008 wurde dieser für die Abwasserbeseitigung auf drei Prozent gesenkt. Hintergrund war die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Die Absenkung des Zinssatzes federte diesen Effekt ab. Die Abwassergebühren sollten stabil bleiben. Der Zinssatz wird unverändert seit 2008 angewendet. Die gpaNRW orientiert sich bei ihren Analysen an dem zulässigen Durchschnittszinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92). Der Zinssatz basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für das Kalkulationsjahr 2017 liegt dieser bei 6,02 Prozent.

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge schöpft ihre Möglichkeiten bei der kalkulatorischen Verzinsung nicht aus. Im aktuellen Kalkulationszeitraum liegt der Zinssatz für die Abwasserbeseitigung nur halb so hoch wie der rechtlich zulässige.

Da der Zinssatz in den letzten neun Jahren nicht angepasst wurde und das Zinsniveau gesunken ist, wurden in der Vergangenheit noch deutlichere Potenziale nicht ausgeschöpft. Diese hätten insbesondere in den schwierigen Haushaltsjahren 2009 und 2010 einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung beitragen können und dem Haushalt Liquidität zugeführt.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Abwasserbeseitigung anheben und den Zinssatz jährlich anpassen.

Die Gebührenkalkulation für das Bestattungswesen hat die Gemeinde Altenberge 2006/2007 von einem Externen erstellen lassen. Die wesentlichen Gebührenparameter sind der Gemeinde Altenberge zum Zeitpunkt der Prüfung nicht bekannt.

Unsere Sichtung des Gutachtens lässt vermuten, dass auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte abgeschrieben wird und der kalkulatorische Zinssatz bei fünf Prozent liegt. Der Öffentlichkeitsanteil scheint auf null Prozent festgelegt zu sein. Hieraus ergeben sich aus Sicht der

gpaNRW keine wesentlichen Konsolidierungspotenziale. Die Gemeinde Altenberge hat nach eigenen Angaben in den letzten Jahren keine Änderungen in der Gebührenkalkulation des Bestattungswesens vorgenommen. Es wurden lediglich die Kosten des Friedhofsgärtners angepasst. Die Gemeinde Altenberge möchte die Bestattungsgebühren neu kalkulieren. Hierbei bedient sie sich an einem externen Institut. Insbesondere soll der Wandel bei den bevorzugten Bestattungsarten berücksichtigt werden.

- **Feststellung**
  Eine abschließende Beurteilung zu möglichen Konsolidierungspotenzialen im Gebührenhaushalt Bestattungswesen kann die gpaNRW nicht treffen, da der Gemeinde die wesentlichen Gebührenparameter nicht bekannt sind. Das aktuellste Gutachten stammt aus dem Jahr 2007 und deutet auf eher geringe Potenziale hin. Die geplante Aktualisierung der Kalkulation unter Hinzuziehung eines Externen sehen wir positiv.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2014 beträgt rund zwei Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 577 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 990 v. H. wäre der Haushalt 2014 strukturell ausgeglichen gewesen.

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 zum 30.06.2016 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Gemeinde Altenberge	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz gem. GFG
Grundsteuer A	209	271	265	272	217
Grundsteuer B	413	498	557	497	429
Gewerbesteuer	411	430	453	434	417

Für die Bemessung der Steuerkraft der Kommunen legt das GFG einen fiktiven Hebesatz zugrunde. Die Gemeinde Altenberge hat ihre Hebesätze 2012 an das fiktive Niveau angepasst. Zwischenzeitlich wurden aber die fiktiven Hebesätze weiter angehoben. Das GFG orientiert sich am gewogenen Landesdurchschnitt abzüglich eines Abschlags. Viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren ihre Hebesätze angehoben. Dadurch stieg auch der fiktive Hebesatz.

Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Pensionsrückstellungen bildet die Gemeinde Altenberge zum Zeitpunkt der Prüfung für vier Pensionsanwärter und acht Hinterbliebene. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme der Gemeinde Altenberge ist.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2014

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,0	3,8	11,2	7,6	6,5	7,4	8,7	29

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 Altenberge 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. In der Vergangenheit verzeichnete die Gemeinde Altenberge keine höheren Liquiditätsüberschüsse und musste sogar einen Liquiditätskredit aufnehmen. Die geplanten positiven Salden aus Verwaltungstätigkeit möchte die Gemeinde Altenberge für die Tilgung von Kreditverbindlichkeiten einsetzen.

Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Altenberge
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	78	107	95	88
Eigenkapitalquote 1*	11,3	56,0	40,1	43,0
Eigenkapitalquote 2	26,5	88,8	71,5	80,5
Fehlbetragsquote*	0,1	17,9	3,3	6,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	15,7	62,0	43,7	56,0
Abschreibungsintensität	2,0	15,8	10,6	13,5
Drittfinanzierungsquote	34,6	83,1	58,8	48,1
Investitionsquote*	27	210	85	81
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	69	113	92	94
Liquidität 2. Grades*	6	765	106	13
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)**	./.	./.	./.	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,6	22,8	4,4	4,0
Zinslastquote*	0,00	4,04	0,71	1,30
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	2,3	84,4	56,3	66,4
Zuwendungsquote	5,9	36,7	17,8	6,3
Personalintensität	11,1	26,5	18,1	14,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,3	28,3	17,9	12,7
Transferaufwandsquote	30,9	63,7	44,3	47,8

* Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die gpaNRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.
** Es liegen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	93.399	92.652	93.725	93.434	92.896
Umlaufvermögen	4.186	4.465	4.059	5.673	3.094
Aktive Rechnungsabgrenzung	466	1.002	1.697	1.864	1.864
Bilanzsumme	**98.051**	**98.119**	**99.481**	**100.971**	**97.855**
Anlagenintensität in Prozent	95,3	94,4	94,2	92,5	94,9

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	18	44	44	34	41
Sachanlagen	93.076	92.307	93.421	93.146	92.604
Finanzanlagen	305	302	260	254	251
Anlagevermögen gesamt	**93.399**	**92.652**	**93.725**	**93.434**	**92.896**

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	11.056	10.656	10.556	10.509	10.412
Kinder-und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0
Schulen	10.137	9.935	9.732	9.542	9.340
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	13.239	13.342	13.044	13.222	13.491
Infrastrukturvermögen	53.128	51.465	55.964	54.534	54.831
davon Straßenvermögen	29.122	28.259	32.518	31.845	30.864
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	22.453	21.746	21.955	21.299	22.678
sonstige Sachanlagen	5.516	6.909	4.124	5.339	4.529
Summe Sachanlagen	**93.076**	**92.307**	**93.421**	**93.146**	**92.604**

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Beteiligungen	240	240	201	201	201
Sondervermögen	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	34	34	34	34	34
Ausleihungen	31	28	25	19	16
Summe Finanzanlagen	**305**	**302**	**260**	**254**	**251**
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	30	30	26	25	25

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	41.079	42.126	40.988	44.883	42.121
Sonderposten	37.530	36.877	37.395	36.886	36.958
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	37.310	36.589	37.104	36.572	36.654
Rückstellungen	5.624	6.019	6.048	5.945	6.054
Verbindlichkeiten	13.021	11.767	13.726	11.943	11.407
Passive Rechnungsabgrenzung	797	1.330	1.323	1.314	1.315
Bilanzsumme	98.051	98.119	99.481	100.971	97.855

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.528	2.534	-164	5.350	-1.591
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.498	22	-3.246	370	-62
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-30	2.556	-3.410	5.719	-1.653
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-212	-1.553	2.661	-3.835	-433
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-242	1.003	-748	1.884	-2.086
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	669	616	938	210	2.063
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	189	-678	20	-31	66
= Liquide Mittel	**616**	**940**	**210**	**2.063**	**42**

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.186	561	1.899	1.540	1.701	2.505
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.004	-14.129	-7.809	-1.975	-161	295
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-818	-13.568	-5.909	-436	1.540	2.800
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.320	13.607	7.202	503	-490	-442
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	502	39	1.292	67	1.050	2.358
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	1.829	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	**502**	**1.867**	**1.292**	**67**	**1.050**	**2.358**

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	9.561	10.735	11.414	15.291	12.365
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.476	3.347	912	927	1.145
Sonstige Transfererträge	103	23	58	40	54
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.916	3.236	3.395	3.422	3.321
Privatrechtliche Leistungsentgelte	162	183	202	1.641	305
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	355	387	312	783	238
Sonstige ordentliche Erträge	688	644	697	807	757
Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	**15.262**	**18.557**	**16.990**	**22.911**	**18.185**
Finanzerträge	2	9	2	4	1

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	14.980	15.642	15.937	16.611	17.201	17.852
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	939	901	937	958	970	983
Sonstige Transfererträge	45	211	301	301	301	301
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.371	3.463	3.627	3.601	3.603	3.605
Privatrechtliche Leistungsentgelte	409	262	1.946	1.358	758	458
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	705	2.287	2.134	2.218	2.168	2.138
Sonstige ordentliche Erträge	486	492	514	614	594	514
Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	**20.935**	**23.258**	**25.396**	**25.661**	**25.596**	**25.852**
Finanzerträge	0	0	0	0	0	0

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	2.788	2.675	2.822	2.759	3.043
Versorgungsaufwendungen	290	205	154	365	235
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.780	2.043	2.279	2.350	2.626
Bilanzielle Abschreibungen	2.610	2.581	2.698	2.752	2.803
Transferaufwendungen	8.251	7.282	8.026	8.494	9.884
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.660	1.714	1.677	1.985	2.095
Ordentliche Aufwendungen	**17.379**	**16.499**	**17.655**	**18.707**	**20.686**
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	396	426	376	314	269

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	2.985	3.174	3.335	3.356	3.390	3.424
Versorgungsaufwendungen	252	316	331	334	338	341
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.945	3.781	4.893	5.477	5.132	5.072
Bilanzielle Abschreibungen	2.675	2.721	2.770	2.805	2.822	2.840
Transferaufwendungen	9.549	11.908	11.397	11.473	11.538	10.985
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.065	2.181	2.033	2.025	2.053	2.081
Ordentliche Aufwendungen	**20.471**	**24.080**	**24.759**	**25.470**	**25.272**	**24.743**
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	363	218	197	151	127	110

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 Altenberge im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Offene Ganztagsschulen (OGS) 3
  - Schulsekretariate 4
  - Schülerbeförderung 4
- Inhalte, Ziele und Methodik 5
- Offene Ganztagsschulen (OGS) 6
  - Rechtliche Grundlagen 6
  - Strukturen der OGS 6
  - Organisation und Steuerung 9
  - Fehlbetrag der OGS 12
  - Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler 12
- Schulsekretariate 18
- Schülerbeförderung 22
- Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen 24

Managementübersicht

Die Schullandschaft der Gemeinde Altenberge befindet sich derzeit im Umbruch. Die Ludgerischule als einzige weiterführende Schule wurde mit Ende des Schuljahres 2016/17 geschlossen. Zudem gibt es Überlegungen, die beiden Grundschulen an einem gemeinsamen Standort zusammenzulegen. Dazu lag gegen Ende der überörtlichen Prüfung allerdings noch kein endgültiger politischer Beschluss vor. Auswirkungen auf die betrachteten Handlungsfelder Offene Ganztagsschulen, Schulsekretariate und Schülerbeförderung sind absehbar. Die gpaNRW hat den Sachstand anhand der Datenlage (Schülerzahlen, Personaleinsatz, Finanzdaten) im Schuljahr 2015/2016 betrachtet. Soweit möglich, berücksichtigen wir die künftige Entwicklung in den Bewertungen.

Offene Ganztagsschulen (OGS)

In Altenberge wurden die OGS-Aufgaben weitgehend einem örtlichen Verein übertragen. Dabei verbleibt die Verantwortung für die Bereitstellung, Unterhaltung und Bewirtschaftung der notwendigen Räumlichkeiten bei der Gemeinde, ebenso wie bestimmte Verwaltungsaufgaben. Zudem hat sich die Gemeinde zur Zahlung eines Zuschusses verpflichtet.

Im Vergleich der bisher geprüften Kommunen bewegen sich die Kennzahlenwerte für die OGS der Gemeinde Altenberge im mittleren Bereich. Der Fehlbetrag und die Aufwendungen je OGS-Schüler sowie die Elternbeitragsquote liegen jeweils nahe am Mittelwert. Das Angebot außerunterrichtlicher Betreuung in den Grundschulen wird gut angenommen. Seit Jahren ist eine steigende Nachfrage zu verzeichnen. Damit wird die Gemeinde jedoch vor neue Herausforderungen gestellt: Für die künftig zu erwartende Zahl der OGS-Schüler ist das derzeitige Raumangebot nach Einschätzung der Gemeinde unzureichend.

Die im Schulentwicklungsplan 2016/2017 bis 2022/2023 vorgesehenen Lösungen zur außerunterrichtlichen Betreuung erscheinen aus Sicht der gpaNRW sinnvoll und durchdacht. Prognostizierte Entwicklungen des Betreuungsbedarfs werden explizit berücksichtigt. Allerdings sollte die Gemeinde die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit im Blick behalten. Der zu erwartende größere Finanzierungsbedarf veranlasste die Gemeinde ab dem Schuljahr 2017/2018 die Elternbeiträge der OGS in den mittleren und oberen Einkommensstufen zu erhöhen. Dies geschieht sozial ausgewogen und ist durch das künftig verbesserte Raumangebot sachlich begründet.

Bei der Übertragung von Aufgaben auf Dritte ist es wichtig, dass die Kommune die Steuerungskompetenz in der Hand behält. Die Gemeinde Altenberge nimmt durch obligatorische Mitgliedschaft des Bürgermeisters und der Schulleitungen im Vorstand des Trägervereins Einfluss auf die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung. Gegen diese Konstellation hat die gpaNRW wegen des Risikos von Interessenkonflikten allerdings erhebliche Bedenken. Hinreichende Transparenz des Trägerhandels und Mitwirkung der Kommune sollten über verbindlich vereinbarte Instrumente und Gremien (Steuerungsgruppe, Qualitätszirkel usw.) sichergestellt werden.

Voraussetzung für die Beurteilung von Wirtschaftlichkeit ist Datentransparenz. In der Gemeindeverwaltung sollte es möglichst jederzeit einen vollständigen Überblick über die Aufgabe OGS

geben. Da zumindest für die Jahre vor 2015 Lücken in der Datenlage bestehen, ist in der Prüfung der Eindruck entstanden, dass hier Optimierungsspielraum besteht.

→ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Gemeinde Altenberge mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Naturgemäß hat der Veränderungsprozess in den Altenberger Schulen auch Einfluss auf die Personalsituation bzw. den Personalbedarf in den Schulsekretariaten. Im interkommunalen Vergleich fällt die Personalausstattung, gemessen an den Schülerzahlen sehr hoch aus. Dabei wirkt sich insbesondere die Auflösungsphase der Ludgerischule aus. Es ist nachvollziehbar, dass nicht in jedem Schuljahr die Wochenarbeitsstunden im Sekretariat auf die deutlich sinkende Schülerzahl angepasst werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit der bevorstehenden Einstellung des Schulbetriebs Abschlussarbeiten anfallen, die nicht in direkter Verbindung zur Schülerzahl stehen.

Die KIWI-Bewertung drückt aus, wie groß wir die Handlungsmöglichkeiten einschätzen. Die Gemeinde Altenberge kann sich durch die derzeit noch offenen Grundsatzentscheidungen Möglichkeiten eröffnen, zukünftig bei den Schulen einzusparen. Nach endgültiger Schließung der Ludgerischule sollte für den Grundschulbereich mit dem eventuell nur noch einen Grundschulstandort der Stellenbedarf ermittelt und die Personalausstattung konsequent der neuen Situation angepasst werden. Die KIWI-Bewertung spiegelt diese erheblichen zukünftigen Handlungsmöglichkeiten wider.

→ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Gemeinde Altenberge mit dem Index 2.

Schülerbeförderung

Mit einer Veränderung der Fahrtrouten und dem Wegfall einer Schulbushaltestelle ist auch die Aufgabe Schülerbeförderung von der Schließung der Hauptschule und eventuellen Zusammenlegung der Grundschulen betroffen.

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je befördertem Schüler hoch: Mit 1.954 Euro positioniert sich Altenberge nahe am Maximum. Zudem wird die in § 2 Schülerfahrtkostenverordnung festgelegte Höchstgrenze von 100 Euro je Schüler und Monat um 63 Prozent überschritten. Die Gemeinde Altenberge hat im Frühjahr 2017 zum ersten Mal seit mehr als 15 Jahren den Schülerspezialverkehr neu ausgeschrieben. Dieser Zeitraum ist zu lang. Für die Zukunft empfiehlt die gpaNRW, die Laufzeit der Verträge auf wenige Jahre zu beschränken und entsprechend häufiger neu auszuschreiben.

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Altenberge

	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	10.041	10.054	10.178	10.315	10.487	10.846	11.209
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	588	582	620	660	573	574	560
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	430	427	430	428	434	428	432

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 Ganztagsschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Die Zahl der Kinder, die in den letzten Jahren bereits im Grundschulalter waren, lag fast konstant bei rund 430. Bei den unter Sechsjährigen, also der künftigen Zielgruppe des OGS, zeigt sich eine Steigerung um mehr als zwölf Prozent auf 660 im Jahr 2015. Bei gleich bleibender Teilnahmequote an den außerunterrichtlichen Angeboten wird demnach in den nächsten Jahren ein zunehmender Betreuungsbedarf zu decken sein.

Schulsituation in der Gemeinde Altenberge

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW befindet sich die Schulsituation in Altenberge in einem strukturellen Umbruch. Im Schuljahr 2016/2017 liegen im Gemeindegebiet noch drei Schulen:

- Borndalschule (Grundschule),
- Johannesschule (Grundschule),
- Ludgerischule (Hauptschule).

In den letzten Jahren wurden die beiden Grundschulen durchgängig von mehr als 400 Kindern besucht. Dagegen verzeichnete die Hauptschule stetig sinkende Schülerzahlen. Dies veranlasste die Gemeinde, die Ludgerischule mit Beginn des Schuljahres 2013/2014 auslaufend zu stellen. Geplant war die endgültige Auflösung mit Ablauf des Schuljahres 2017/2018. Am 19.12.2016 hat der Rat beschlossen, die Hauptschule bei nur noch 53 verbliebenen Schülern bereits zum Ende des Schuljahres 2016/2017 aufzulösen und den Schulbetrieb einzustellen.

Bedeutung für die OGS

Die Borndalschule und die Ludgerischule sind unmittelbar benachbart und bilden damit einen gemeinsamen Schulstandort. Das Grundschulgebäude wurde 1998 errichtet und 2008 durch Anbau eines Gruppenraumes für die OGS erweitert. Die Gemeinde stuft den baulichen und technischen Zustand als gut ein. Allerdings löst der steigende Betreuungsbedarf in OGS und Bis-Mittag-Betreuung[3] zunehmend Raumprobleme aus. Beispielsweise muss für das Mittagessen der OGS-Kinder die Mensa der Hauptschule genutzt werden. Zudem ist die Grundschule seit Jahren auf die Mitbelegung weiterer Räume der Hauptschule angewiesen; dies gilt etwa zur Durchführung des Musik- oder Werkunterrichts und für Besprechungen mit Eltern. Das Konzept der Inklusion wird an der Borndalschule umgesetzt. Gegenwärtig werden dort insgesamt elf Kinder mit Förderbedarf unterrichtet und pro Jahrgang auf beide Jahrgangsklassen aufgeteilt.

Die Johannesschule wurde 1956 errichtet und seitdem in mehreren Bauabschnitten erweitert. Als bisher letzte Maßnahme fand 2007 der Ausbau für den OGS-Betrieb statt. Diese Grundschule verfügt über eine altersentsprechende Bausubstanz. Nach Angaben der Gemeinde Altenberge wurde das Schulgebäude in notwendigem Umfang instandgehalten und baulich modernisiert. So wurden beispielsweise die Fenster ausgetauscht und Lärmschutzdecken einge-

[3] Die Gemeinde Altenberge bietet neben dem offenen Ganztagsbetrieb als zweite außerunterrichtliche Betreuungsform die Bis-Mittag-Betreuung an. Die Kinder werden hier verlässlich von 11.30 Uhr bis 13.30 Uhr betreut. Dieses Angebot kann täglich oder an ausgewählten Tagen in Anspruch genommen werden und ermöglicht eine individuelle Betreuung nach Stundenplan und Arbeitszeiten der Eltern. Diese Betreuungsform wird in der amtlichen Schulstatistik des Landes zur Abgrenzung von den Betreuungsangeboten „Schule von acht bis eins“ bzw. „13 plus“ als „Übermittagbetreuung“ erfasst.

baut. Ebenso wie am Standort Borndal-/Ludgerischule kann jedoch auch in der Johannesschule der Raumbedarf nicht hinreichend gedeckt werden. Es fehlen Räume für die Differenzierung im inklusiven Unterricht und die Hausaufgabenbetreuung der OGS sowie eine Aula.

Der Betreuungsbedarf in der OGS und der Bis-Mittag-Betreuung ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Vom Schuljahr 2012/2013 bis 2016/2017 hat sich Zahl der betreuten Grundschulkinder von 179 auf 268 erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 50 Prozent innerhalb von vier Jahren. Dabei entfällt der weitaus größere Anteil auf die „BMB[4]-Kinder“: Deren Zahl hat sich in diesem Zeitraum von 30 auf 99 mehr als verdreifacht. Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die OGS.

Nach Angaben der Gemeinde kann die tatsächliche Nachfrage nach dieser Betreuungsform wegen der bestehenden Kapazitätsgrenzen derzeit nicht vollständig befriedigt werden. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung befanden sich zwölf Kinder auf der Warteliste der Bis-Mittag-Betreuung an der Johannesschule. Im Schuljahr 2016/17 werden 170 Kinder in der OGS und weitere 102 in der Bis-Mittag-Betreuung versorgt. Damit nutzen rund zwei Drittel aller Grundschulkinder in Altenberge ein außerunterrichtliches Betreuungsangebot. Daraus resultiert inzwischen ein Bedarf von elf Räumen. Es stehen jedoch nur neun Räume zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Rat die Verwaltung, ein Konzept für die OGS und Bis-Mittag-Betreuung an den örtlichen Grundschulen aufzustellen. Der in den Schulentwicklungsplan 2017/2018 bis 2022/2023 aufgenommene Lösungsansatz sieht folgende Eckpunkte vor:

- Die Johannesschule zieht in das Gebäude der Ludgerischule um.
- Alle Altenberger Grundschüler werden am Standort der Ludgerischule beschult.
- Daraus resultierend wird eine fünfzügige Grundschule gebildet.
- Das jetzige Hauptschulgebäude wird für eine Beschulung im Primarbereich umgestaltet.
- Das gesamte außerunterrichtliche Betreuungsangebot wird im Gebäude der heutigen Borndalschule angesiedelt.

Im Laufe der überörtlichen Prüfung wurde dieses von der Verwaltung erarbeitete Konzept politisch diskutiert. Eine abschließende Entscheidung lag bei Berichtserstellung noch nicht vor. Mit Unterstützung einer externen Beratung sollen Alternativen zur Reduzierung auf einen Grundschulstandort geprüft werden. Nach Einschätzung der gpaNRW lässt die örtliche Struktur der Gemeinde Altenberge zu, auf mehrere geografisch verteilte Schulstandorte zu verzichten. Auch wenn umbaubedingte Investitionen in den diskutierten Standort erforderlich sind, wird dies im Vergleich zu zwei getrennten Grundschulen mit hoher Wahrscheinlichkeit langfristig die wirtschaftlichere Lösung darstellen.

➔ **Feststellung**
Auf die OGS bezogen zielt das Gesamtkonzept aus der Schulentwicklungsplanung darauf ab, den derzeitigen Raumbedarf angemessen zu decken und ausreichende Reserven für steigende Betreuungsbedarfe in Zukunft zu bilden. Die gpaNRW befürwortet die Einrichtung

[4] Bis-Mittag-Betreuung

der fünfzügigen Grundschule an einem Standort. Mit der vollständigen Nutzung der Borndalschule für OGS-Zwecke wäre eine erhebliche Flächenerweiterung für die OGS verbunden.

➔ **Empfehlung**
Auch bei voraussichtlich steigendem Betreuungsbedarf sollte die Erweiterung der OGS-Flächen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit stattfinden. Dass Flächenbedarf besteht, ist nachvollziehbar. Doch sollte eine überproportionale Flächenversorgung vermieden werden.

Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Altenberge hat seinerzeit entschieden, mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 die Trägerschaft über die außerunterrichtlichen Angebote dem Verein zur Förderung der offenen Ganztagsschule in Altenberge e.V. (nachfolgend: Trägerverein) zu übertragen. Rechtliche Grundlage ist eine entsprechende Kooperationsvereinbarung, die in der aktuellen Fassung vom 22.09.2016 vorliegt. Zunächst hatte der Trägerverein seine Tätigkeit an der Johannesschule aufgenommen. Zwei Jahre später, also ab dem Schuljahr 2007/2008, folgte die Versorgung der Borndalschule mit einem außerunterrichtlichen Betreuungsangebot.

Säulen der Finanzierung des Vereins sind die Elternbeiträge, ein jährlicher Zuschuss der Gemeinde Altenberge als Schulträger, die zweckgebundenen Zuwendungen des Landes sowie Spenden. Neben dem Betreuungspersonal beschäftigt der Trägerverein eine kaufmännische Mitarbeiterin in Teilzeit. Das Betreuungskonzept wird inhaltlich durch die aktive Einbindung lokaler Kultur- und Sportangebote aufgewertet. So besteht beispielsweise ein Kooperationsvertrag zwischen Trägerverein und Musikschule Altenberge e.V.

Mit der Kooperationsvereinbarung zwischen Trägerverein, Gemeinde und den beiden Schulen ist die jeweilige Aufgabenzuweisung differenziert geregelt. Dies gilt in gleicher Weise für die Aufgaben, für deren ordnungsgemäße Wahrnehmung Trägerverein und jeweilige Schule gemeinsam verantwortlich sind.

Neben der vereinbarten Aufgabenzuordnung sorgt die personelle Zusammensetzung des Vereinsvorstands für eine enge Verzahnung zwischen Trägerverein, Schulträger und Schulen: Dort sind die Schulleitungen, der Verwaltungsvorstand sowie Schulverwaltung der Gemeinde und Eltern aus beiden Grundschulen vertreten. Durch die Vereinssatzung werden der Bürgermeister und je ein Vertreter der beiden Grundschulen kraft Amtes zu Mitgliedern des Vorstands bestimmt. Dies erscheint unter Steuerungsgesichtspunkten zwar zunächst vorteilhaft. Doch ist nach dem Willen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes NRW nicht gewünscht, dass Schulleitungen Vorstandsfunktionen in OGS-Trägervereinen übernehmen. In Einzelfällen können sich hieraus problematische arbeitsrechtliche Konsequenzen ergeben. Das vom Land NRW bewusst gewählte Trägermodell lässt ausschließlich zu, dass die OGS durch freie oder kommunale Träger betrieben wird. Eine Schule kann keine Trägerfunktion übernehmen. Dies geschieht jedoch zumindest mittelbar, wenn Schulleitungen im Vorstand von Trägervereinen aktiv sind. Auch die Mitgliedschaft kommunaler Vertreter ist nach unserer Auffassung bedenklich, weil das Risiko von Interessenkonflikten steigt. Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Modell realisiert werden.

Vorstandssitzungen finden im Regelfall vier Mal pro Jahr statt. Damit ist ein regelmäßiger Austausch zwischen Gemeinde und Trägerverein sichergestellt. Zudem legt die Satzung fest, dass als juristische bzw. natürliche Person

- die Gemeinde Altenberge als Schulträger,
- die Johannesschule, deren Förderverein und deren Schulpflegschaft,
- die Borndalschule, deren Förderverein und deren Schulpflegschaft,
- die Elternvertreter von Kindern, die an der offenen Ganztagsschule der jeweiligen Schule teilnehmen
- sowie von jeder Schule ein Mitarbeitervertreter der offenen Ganztagsschule

ohne Aufnahmeverfahren Mitglieder des Trägervereins sind. Durch diese obligatorische Mitgliedschaft ist die Mitbestimmungsmöglichkeit der genannten Akteure in der Mitgliederversammlung gewährleistet.

➔ **Feststellung**
Die Kooperationsvereinbarung zwischen Gemeinde, Trägerverein und Schulen sorgt für eine klare Aufgabenzuordnung. Obligatorische Mitgliedschaften stellen sicher, dass die Interessen aller Beteiligten angemessen vertreten werden können. Gegen die Wahrnehmung von Vorstandsfunktionen durch Gemeindevertreter und Schulleitungen bestehen allerdings Bedenken.

➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge und der Trägerverein sollten eine Lösung finden, mit der eine effektive kommunale Steuerung ohne Vergabe von Vorstandsfunktionen an Gemeindevertreter und Schulleitungen erreicht wird. Beispielsweise können in die Kooperationsvereinbarung Regelungen zur Bildung von Gremien aufgenommen werden, mit denen die Mitwirkung und Steuerung durch die Kommune gewährleistet ist.

Mit welchen Standards die Aufgabe erfüllt wird, entscheiden die Kommunen gemäß Grundlagenerlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 nach Lage der Verhältnisse vor Ort. Auch wenn die Trägerschaft über die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote Dritten übertragen wurde, obliegt der Gemeinde die Verantwortung, die Erfüllung der OGS-Aufgaben angemessen zu steuern. Dies nicht zuletzt deshalb, weil ein nennenswerter Teil der finanziellen Mittel aus dem Gemeindehaushalt zur Verfügung gestellt wird.

In § 5 der Kooperationsvereinbarung vom 22.09.2016 werden als Aufgaben des Schulträgers festgelegt:

- Bereitstellung aller notwendigen Räumlichkeiten für die vereinbarten Angebote, Übernahme der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten,
- Unterstützung der Schulen und des Trägers bei Konzeption, Organisation und Umsetzung des Ganztagsschulbetriebs,
- Zahlung eines kommunalen Zuschusses entsprechend der im jeweiligen Haushalt vorgesehenen und vom Rat beschlossenen Mittel,
- Antragstellung auf Landesförderung und Weiterleitung der bewilligten Mittel an den Verein, Erstellung von Verwendungsnachweisen.

Obwohl diese Aufgaben klar beschrieben und der Gemeinde zugewiesen sind, gestaltete es sich in der Prüfung schwierig, die dazu vorgesehenen bzw. tatsächlich vorhandenen Stellenanteile in der Gemeindeverwaltung zu ermitteln. Zudem konnten einige Finanzdaten für die Jahre 2012 bis 2014 nicht zur Verfügung gestellt werden. Aussagefähige Zeitreihenvergleiche zu erstellen war in dieser Prüfung daher nur beschränkt möglich. Dies wird unter anderem im nachfolgenden Abschnitt zur Elternbeitragsquote deutlich.

- **Feststellung**
  Bis auf einige Ausnahmen konnten die erforderlichen Daten und Informationen für die überörtliche Prüfung erhoben werden. Aus praktischen Gründen erfolgte dies jedoch vorrangig über den Trägerverein und weniger durch eine „zuständige Stelle“ in der Verwaltung. Die Daten der Jahre 2012 bis 2014 lagen nicht vollständig vor.

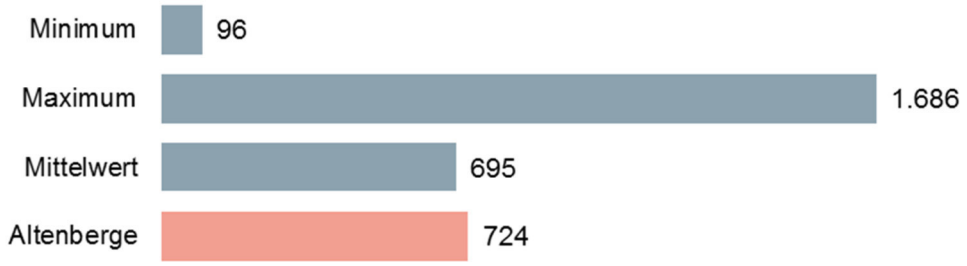
- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Altenberge sollte an geeigneter Stelle (Sachgebiet 2 des Fachbereichs Zentrale Dienste, Finanzwesen) alle wesentlichen Informationen zur OGS zusammenführen.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

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

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
724	339	648	912	57

→ **Feststellung**
Der Fehlbetrag je OGS-Schüler der Gemeinde Altenberge liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für die OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagsschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung[5] ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Bis zum Ende des Schuljahres 2016/2017 gilt die „Satzung der Gemeinde Altenberge über die Erhebung und Festsetzung der Elternbeiträge für die Teilnahme an außerunterrichtlichen Angeboten im Rahmen der offenen Ganztagsschule im Primarbereich vom 18.12.2012“ (nachfolgend: Beitragssatzung). Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommens-

[5] (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

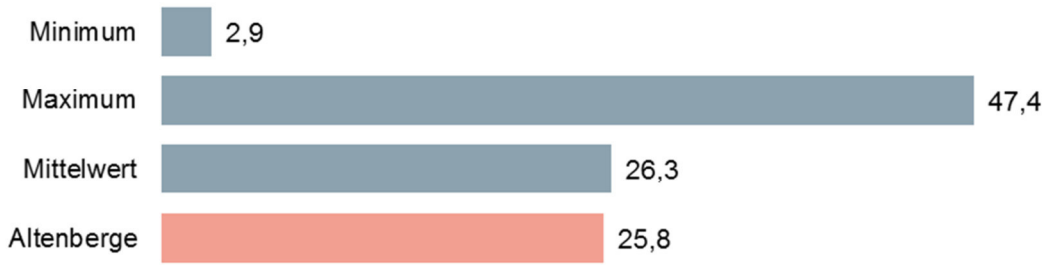
abhängig gestaffelt. Es gibt sieben Beitragsstufen. Bereits ab einem Einkommen von 49.000 Euro wird der Höchstbeitrag von monatlich 100 Euro erhoben.

Für das zweite Kind in der OGS (oder in einer Tageseinrichtung) wird die Hälfte des maßgeblichen Beitrags fällig; für jedes weitere Kind ermäßigt sich der Beitrag auf ein Viertel. Dabei lösen Kinder im beitragsfreien letzten Kindergartenjahr keine Beitragsermäßigung für das Geschwisterkind in der OGS aus.

Ermittlung der Elternbeitragsquote[6]

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	88.575	93.975	100.152	106.884	106.092
Ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	307.118	319.133
Aufwendungen einschließlich der von Dritten vereinnahmten Elternbeiträge[7] in Euro	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	414.002	408.785
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	**561**	**622**	**614**	**625**	**624**
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	**keine Angabe**	**keine Angabe**	**keine Angabe**	**25,8**	**26,0**

Elternbeitragsquote in Prozent 2015



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,8	19,1	26,4	33,5	57

Im Satzungsentwurf ab 01.08.2017 sind die Elternbeiträge in den höheren Einkommensstufen deutlich differenzierter ausgestaltet. Durch eine Verschiebung der Einkommensgrenzen kommt

[6] Da die Daten für die Jahre 2012 bis 2014 nicht vollständig zur Verfügung standen, konnten die Summen der ordentlichen Aufwendungen nicht beziffert werden.

[7] In der Gemeinde Altenberge fließen die Elternbeiträge ohne Umweg über den Gemeindehaushalt direkt dem Trägerverein zu. Der Trägerverein deckt mit den Beiträgen Aufwendungen, die durch Wahrnehmung der OGS-Aufgaben entstehen. Sowohl die Elternbeiträge als auch die Aufwendungen des Vereins erscheinen nicht im Haushalt der Gemeinde. Dennoch müssen die OGS-Gesamtaufwendungen interkommunal vergleichbar gemacht werden. Daher geht die gpaNRW von der Annahme aus, dass den erhobenen Elternbeiträgen generell in gleicher Höhe Aufwendungen für OGS-Aufgaben gegenüberstehen. Aus diesem Grund werden diese Elternbeiträge hier den ordentlichen Aufwendungen hinzugerechnet.

es für Eltern mit einem Jahreseinkommen zwischen 44.000 Euro und 49.000 Euro zu einer monatlichen Mehrbelastung von 20 Euro. Der Beitrag in dem darüber liegenden „Einkommensfenster“ zwischen 49.000 Euro und 52.000 Euro beträgt bereits nach jetzigem Stand 100 Euro und bleibt daher gleich. Die Einkommensstufen und Beitragssätze nach § 4 der geltenden Beitragssatzung und aus dem Entwurf zur Satzungsänderung ab 01.08.2017 für das erste Kind in der OGS sind in nachfolgender Übersicht gegenübergestellt:

OGS-Elternbeiträge bis 2016/2017 und ab 2017/2018 im Vergleich in Euro

Jahreseinkommen	Beitrag bis 2016/2017	Beitrag ab 2017/2018	Mehrbelastung
bis 12.000	5,00	5,00	-
bis 18.000	10,00	10,00	-
bis 24.000	20,00	20,00	-
bis 30.000	40,00	40,00	-
bis 36.000	60,00	60,00	-
bis 44.000[8]	80,00	80,00	-
bis 49.000[9]	80,00	100,00	20,00
bis 52.000	100,00	100,00	-
bis 60.000	100,00	120,00	20,00
bis 70.000	100,00	140,00	40,00
über 70.000	100,00	150,00	50,00

Die vorgesehene Staffelung mit einer sozialverträglich ausgestalteten Beitragserhöhung in den höheren Einkommensstufen ist nach Auffassung der gpaNRW richtig und sinnvoll, denn sie bildet eine wichtige Grundlage zur Finanzierung zu erwartender Mehraufwendungen: Auch wenn über die konkrete Umsetzung noch nicht entschieden ist, werden die Veränderungen an den Schulstandorten und die hohe Nachfrage nach außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten einen entsprechenden Finanzierungsbedarf auslösen.

➔ **Feststellung**
Im interkommunalen Vergleich erreicht die Gemeinde Altenberge im Vergleichsjahr 2015 eine durchschnittliche Elternbeitragsquote. Die geplante Beitragserhöhung in den höheren Einkommensstufen wird von der gpaNRW befürwortet, um den künftig zu erwartenden Finanzierungsbedarf mit abzudecken.

➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte die Beitragssatzung für die OGS wie geplant in Kraft setzen. In Zukunft sollte bei einer Satzungsänderung der Höchstbetrag von 180 Euro in den höheren Einkommensstufen ausgeschöpft werden.

Ergänzung nach Abschluss der Prüfung: Die Gemeinde Altenberge hat die Elternbeiträge wie geplant zum 01.08.2017 erhöht.

[8] 2016/2017 in Einkommensstufe bis 49.000 Euro enthalten.

[9] 2017/2018 in Einkommensstufe bis 52.000 Euro enthalten.

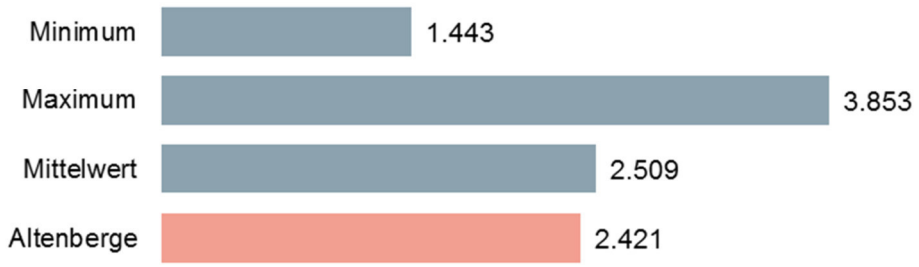
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers

Die Kommune hat einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen[10]. Dieser beträgt je OGS-Schüler 422 Euro für das Schuljahr 2015/2016 und 435 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

Im Jahr 2015 hat die Gemeinde Altenberge je OGS-Schüler über den pflichtigen Eigenanteil hinaus Aufwendungen in Höhe von 302 Euro getragen.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2015



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.421	1.970	2.499	2.899	57

Die Aufwendungen je OGS-Schüler der Gemeinde Altenberge liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich.

Eine Zeitreihenbetrachtung konnte mangels vorliegender Daten für die Vorjahre nicht erstellt werden. Im Jahr 2016 zeigt sich bei Aufwendungen je OGS-Schüler in Höhe von 2.405 Euro eine nahezu unveränderte Situation.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Wie bereits im Zusammenhang mit der Darstellung der Schulsituation in Altenberge ausgeführt, ist die Nachfrage nach außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten in den letzten Jahren stetig angestiegen. Bei der wachsenden Zahl betreuter Schüler nimmt die OGS allerdings den deutlich kleineren Anteil ein; erheblich angestiegen ist die Zahl der Schüler in der Bis-Mittag-Betreuung.

Die Teilnahmequote für die OGS im interkommunalen Vergleich bildet einen Indikator dafür, ob das Angebot für die Grundschuleltern attraktiv ist und dementsprechend angenommen wird.

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

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

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41,0	6,8	82,1	33,1	23,5	31,3	39,4	57

Altenberge gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Teilnahmequoten.

→ **Feststellung**
Altenberge gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Teilnahmequoten. Diese Position im interkommunalen Vergleich zeigt, dass das Betreuungsangebot gut angenommen wird.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Quote die zunehmende Nachfrage der letzten Jahre widerspiegelt: Von 2012/2013 bis 2016/2017 ist der Wert von 36,5 auf 41,7 Prozent gestiegen.

Flächen für die OGS-Nutzung

Im Vergleichsjahr 2015 standen in den beiden Grundschulen insgesamt 809 Quadratmeter Bruttogrundfläche zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. Zusätzlich wurden 475 Quadratmeter gemeinsam für Unterrichtszwecke und die außerunterrichtliche Betreuung genutzt. Diese Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet. In der Gemeinde Altenberge ergeben sich damit 999 Quadratmeter Bruttogrundfläche für OGS-Zwecke.

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

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,2	5,6	33,4	14,9	10,2	13,9	18,3	56

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

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,84	1,95	21,13	7,06	5,41	6,29	7,57	56

Der jeweils unterdurchschnittliche Anteil der OGS-Fläche an der Gesamtfläche sowie der Flächenbedarf je OGS-Schüler zeigen, dass die Gemeinde Altenberge die Gebäudeflächen wirtschaftlich nutzt. Nach Angaben der Gemeinde ist dies jedoch weniger eine Folge entsprechender Planung, sondern vielmehr die Konsequenz aus steigender Betreuungsnachfrage bei zu geringer Ausweitung der zur Verfügung stehenden Räume. Die Gemeinde sieht den tatsächlichen Raumbedarf zur sachgerechten Erfüllung der OGS-Aufgaben derzeit als nicht hinreichend gedeckt an.

Zur Raum- und Flächensituation der OGS wird im Schulentwicklungsplan 2016/2017 bis 2022/2023 vorgeschlagen, die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote in den Räumlichkeiten der Borndalschule anzusiedeln. Eine endgültige politische Entscheidung lag zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht vor.

Als Argumente für die Zusammenführung von OGS und Bis-Mittag-Betreuung in den Räumlichkeiten der Borndalschule hat die Verwaltung aufgeführt:

- Für die außerunterrichtliche Betreuung der Grundschulkinder würde ein größeres Raumangebot zur Verfügung stehen.
- Es könnten zusätzliche Betreuungsplätze angeboten werden.
- Das Personal der OGS und BMB ist besser koordinierbar.
- Es wird eine bessere Aufteilung der Gruppenstärken ermöglicht.
- Die Vergabe der Betreuungsplätze ist besser umsetzbar.
- Der Schulbetrieb und die Betreuungsangebote schränken sich nicht gegenseitig ein.

➔ **Feststellung**
Die Flächenkennzahlen der Gemeinde Altenberge fallen im Vergleich relativ niedrig aus. Soweit die räumlichen Gegebenheiten dies zulassen, ist eine Mehrfachnutzung für Unterrichtszwecke und OGS wirtschaftlich sinnvoll. Aus Sicht der Gemeinde wird das Raumangebot dem Bedarf jedoch nicht hinreichend gerecht, da faktisch zu wenige Räume vorhanden sind.

➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte in der konkreten Ausgestaltung der Pläne für die künftigen OGS-Räume in der Borndalschule sorgfältig zwischen dem Interesse an einem größeren Raumangebot und den dadurch zu erwartenden Mehraufwendungen abwägen.

Schulsekretariate

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

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

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

Die Gemeinde Altenberge hatte 2015 insgesamt 1,31 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte[11]. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2015

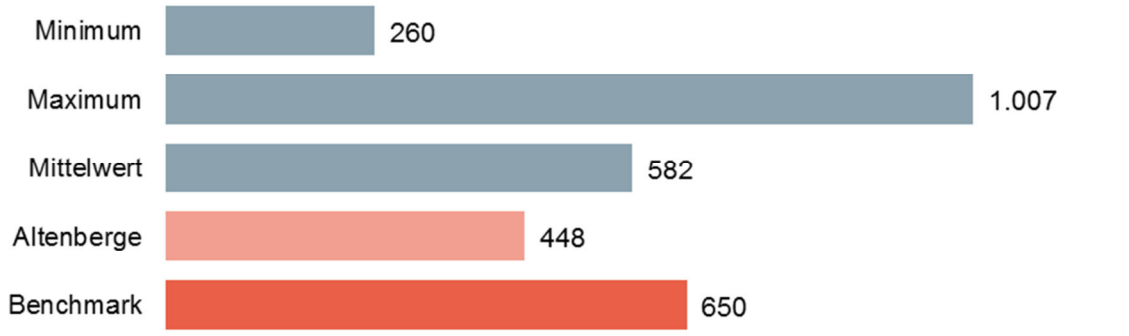
Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
119	48	174	88	72	88	99	52

Mit 119 Euro gehört Altenberge zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Personalaufwendungen je Schüler.

Bedingt durch die deutlich sinkende Schülerzahl in der Ludgerischule erhöhen sich die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler im Jahr 2016 weiter auf 132 Euro. Zwar beziehen wir die Auflösung der Ludgeri-Schule als entlastenden Einflussfaktor in die Bewertung der Situation ein. Doch verfügen auch die beiden Grundschulen bei weiter laufendem Schulbetrieb über eine hohe Stellenausstattung. Dies verdeutlicht die nachfolgend nach Schulform differenzierte Kennzahl Schüler je Vollzeit-Stelle. Hier weist Altenberge einen deutlichen Abstand zu Mittelwert und Benchmark auf:

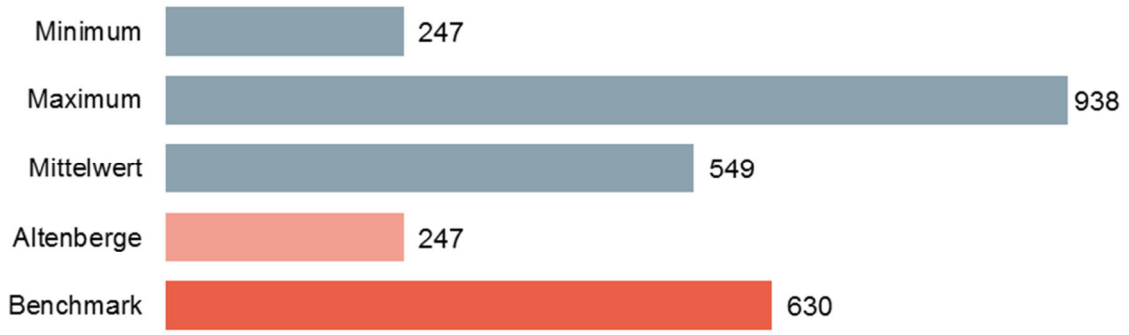
[11] Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate Grundschulen 2015



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
448	485	542	669	53

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate weiterführende Schulen 2015



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
247	433	542	643	48

Bei den Grundschulen gehört Altenberge zu dem Viertel der Kommunen mit wenigsten Schülern je Vollzeit-Stelle.

Bei den weiterführenden Schulen wird in Altenberge mit 247 Schülern die niedrigste Schülerzahl je Vollzeit-Stelle betreut. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bedingt durch das Auslaufen des Schulbetriebs der Ludgeri-Hauptschule seit dem Schuljahr 2013/14 jährlich ein ganzer Jahrgang die Schule verlassen hat, ohne dass Fünftklässler nachrückten. Wurden 2015/16 noch 94 Hauptschüler unterrichtet, sind es im nun letzten Schuljahr vor der Auflösung der Schule nur noch 53. Für die Kennzahl bedeutet dies eine erhebliche Verschlechterung im Schuljahr 2016/17 auf nur noch 139 Schüler je Vollzeit-Stelle.

Weitere Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in Tabelle 6 im Anhang dieses Teilberichts dar.

Für die im Vergleichsjahr 2015 noch vorhandenen drei Schulen zeichnet sich die Situation dadurch aus, dass eine laufende Anpassung der Stellenausstattung an veränderte Bedingungen nicht hinreichend stattgefunden hat. Idealerweise sollten Verträge so gestaltet sein, dass

auf nennenswerte Veränderungen in angemessener Zeit mit einer sachgerechten Stellenanpassung reagiert werden kann. Dies gilt selbstverständlich auch bei steigendem Personalbedarf, etwa bei Neugründung einer Schule, aber mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot eben auch bei rückläufigen Schülerzahlen. Personalwirtschaftlich so auf diese „Abwärtsdynamik“ zu reagieren, dass die Stellenausstattung des Sekretariats stets zeitnah angemessen angepasst wird, ist in der Praxis jedoch nicht immer möglich. Nach Angaben der Verwaltung erfolgte die Reduzierung von 0,50 auf die gegenwärtig 0,38 Vollzeit-Stellen in der Hauptschule bereits, als die Schule vor einigen Jahren auslaufend gestellt wurde. Zum Ende des laufenden Schuljahres soll die Schulsekretärin auf eine Stelle in der Kernverwaltung umgesetzt werden.

➔ **Feststellung**
Die Schulsekretariate in der Gemeinde Altenberge sind im Vergleichsjahr 2015 mit einem hohen Stellenvolumen ausgestattet. Dabei ist die Sondersituation des Umbruchs in der gemeindlichen Schullandschaft zu berücksichtigen.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Ein Teil der Beschäftigten enthält jetzt die Entgeltgruppe 6 aus Gründen der Besitzstandswahrung, wenn diese Beschäftigten nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag entsprechend eingruppiert waren.

In Altenberge sind die Sekretariatsstellen mit Entgeltgruppe 5 bewertet. Dies folgt der Tarifrechtsprechung und gilt für 60 Prozent aller entsprechenden Stellen in den bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die übrigen 40 Prozent werden höher vergütet.

➔ **Feststellung**
Die tarifliche Eingruppierung der Sekretariatskräfte entspricht der üblichen Praxis.

Verfahren zur Stellenbemessung

In nächster Zeit stehen durch die Auflösung der Hauptschule und die zur Diskussion stehende Zusammenlegung der beiden Grundschulen an einem Standort umfassende Veränderungen an. Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Stellenausstattung eines recht kleinen Bereiches wie den Schulsekretariaten bisher nicht vorrangig im Fokus der Gemeinde stand. Doch steht fest, dass nach Stand des Schuljahres 2015/16 ein Stellenpotenzial – und zwar ausschließlich bei den beiden Grundschulen – von 0,29 Vollzeit-Stellen (entsprechend 11 Wochenstunden) besteht. Die Gemeinde Altenberge sollte dies zum Anlass nehmen, den zukünftigen Stellenbedarf bei gegebenenfalls nur noch einem verbleibenden Schulsekretariat neu zu kalkulieren. Dabei sollte ein nachvollziehbares Stellenbemessungsverfahren zur Anwendung kommen. Nach Angaben der Verwaltung fallen in den Schulsekretariaten keine nennenswerten Mehrbelastungen durch Sonderaufgaben an, mit denen eine höhere Stellenausstattung sachlich begründet werden könnte.

➔ **Empfehlung**
Für das Schulsekretariat der künftig gegebenenfalls einzigen, fünfzügigen Grundschule sollte die Gemeinde Altenberge den Stellenbedarf transparent ermitteln. Dabei sollte mit Blick

auf den bisher ungünstigen Kennzahlenwert eine Annäherung an den Benchmark versucht werden.

Unterstützung kann dabei der KGSt-Bericht 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten leisten. Mit der von der KGSt zu diesem Bericht zur Verfügung gestellten Excel-Datei kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

Schülerbeförderung

Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

Kennzahl	Alten-berge	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	639	86	639	351	260	347	426	51
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.954	496	2.171	775	584	694	876	47
Anteil der beförder-ten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	32,7	12,1	82,7	46,6	35,4	45,5	59,2	50

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

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je befördertem Schüler in Altenberge hoch: Mit 1.954 Euro positioniert sich Altenberge nahe am Maximum. Zudem wird die Höchstgrenze nach § 2 Schülerfahrtkostenverordnung von 100 Euro je Monat bei weitem überschritten. Dabei spielt als strukturelle Besonderheit im Vergleichsjahr zweifellos die Einpendlerquote, also der Anteil der Schüler aus den Nachbarkommunen, eine besondere Rolle. So sind 2015 noch 88 Einpendler befördert worden. Mit Ausnahme von zwei Grundschulkindern handelte es sich dabei durchweg um Schüler der Ludgerischule. Nur auf die Hauptschulen bezogen resultiert daraus eine Einpendlerquote von 92 Prozent. Im interkommunalen Vergleich betrug das bisherige Maximum lediglich 38 Prozent, der Mittelwert 18 Prozent.

Sämtliche 2016 verbleibende 53 Hauptschüler stammten aus Nachbarkommunen und hatten Anspruch auf Schülerbeförderung. Etwa die Hälfte der Einpendler wurde bisher im Schülerspezialverkehr gefahren.

In absehbarer Zeit wird auch die Schülerbeförderung durch die anstehenden Veränderungen in der Altenberger Schullandschaft beeinflusst. Nach Schließung der Hauptschule und Rückgang des großen Anteils von Einpendlern sind zukünftig deutliche Einsparungen zu erwarten.

Bei der Beförderung der Grundschüler bleibt die Gemeinde jedoch praktisch vollständig auf die kostenintensive Variante Schülerspezialverkehr angewiesen: Alle 72 berechtigten Grundschüler nutzten im Jahr 2015 den Spezialverkehr. Im Jahr 2016 waren es ebenso viele. Dagegen stand lediglich zwei Kindern eine zumutbare Verbindung im Linienverkehr zur Verfügung.

Nach Angaben der Verwaltung hat es Anfang dieses Jahres Verhandlungen mit der Regionalverkehr Münsterland (RVM) GmbH als örtlichem ÖPNV-Anbieter gegeben. Ziel war es, Linien und Fahrpläne möglichst so anzupassen, dass ein deutlich größerer Teil der Schüler öffentliche Busse nutzen könnte. Unter Abwägung aller Interessen konnte die RVM GmbH jedoch keine befriedigende Lösung anbieten. Insbesondere die insgesamt relativ geringe Anzahl der Schüler mit Beförderungsanspruch sowie deren geografische Verteilung im Gemeindegebiet standen

dem entgegen. So gibt es sechs Bauernschaften, in denen teilweise nur ein Kind abgeholt und zurückgebracht werden muss. Zudem hat die Gemeinde darauf hingewiesen, dass vor einigen Jahren ein Schulkind tödlich verunglückt ist. Da die Unfallursache direkt damit zusammenhing, dass zum Erreichen der Schulbushaltestelle eine vielbefahrene Straße überquert werden musste, ist es in Politik und Verwaltung Konsens, dass zur Schülerbeförderung eingesetzte Busse ausnahmslos auf der Straßenseite halten müssen, auf der das Schulkind wohnt. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, hat jedoch naturgemäß Einfluss auf die Routenführung und damit letztlich auch auf die Kosten.

Eine aus Sicht der gpaNRW äußerst ungünstige Praxis der Vergangenheit war es, den bestehenden Vertrag mit dem Anbieter des Schülerspezialverkehrs über einen langen Zeitraum von Jahr zu Jahr zu verlängern. Die Gemeinde Altenberge nach eigenen Angaben mehr als 15 Jahre lang keine neue Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs vorgenommen. Eine so lange Vertragsbindung bzw. -verlängerung ohne Überprüfung auf wirtschaftlichere Alternativen oder Verhandlung über günstigere Konditionen ist sehr kritisch. Denn dadurch wurden die Leistungen dem Wettbewerb entzogen und gegen das Vergaberecht verstoßen.

Inzwischen sind als Ergebnis eines europaweiten Vergabeverfahrens, an dem sich jedoch nur zwei Bewerber beteiligt haben, neue Verträge abgeschlossen worden. Die nun geltenden Konditionen führen voraussichtlich zu Einsparungen. In diesem Zusammenhang hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die Zahl der künftig allein verbleibenden Grundschüler zu gering ist, um etwa noch günstigere Konditionen über Mengeneffekte auszuhandeln.

- **Feststellung**
  Die Gemeinde Altenberge hat sehr hohe Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Strukturelle Gründe wie mangelnde Linienverbindungen und die Verteilung der Schüler im Gemeindegebiet spielen als Ursache eine Rolle. Kritisch ist jedoch der über viele Jahre hinweg geübte Verzicht, die Beförderungsleistungen in den Wettbewerb zu stellen. Durch das jetzt abgeschlossene formelle Vergabeverfahren wurde den gesetzlichen Erfordernissen inzwischen Rechnung getragen.

- **Empfehlung**
  Bei künftigen Verträgen sollte die Gemeinde konsequent und regelmäßig auf wirtschaftliche Lösungen der Schülerbeförderung hinwirken. Die veränderten Bedingungen wie die Auflösung der Hauptschule müssen sich spürbar entlastend auswirken. Vertragslaufzeiten sollen entsprechend kurz ausfallen und keine unbefristeten Verlängerungsoptionen enthalten Grundsätzliches Ziel muss die Einhaltung der Höchstgrenze nach § 2 Schülerfahrtkostenverordnung sein.

Die Gemeinde Altenberge hat signalisiert, die Schülerbeförderung zukünftig regelmäßiger auszuschreiben.

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	-	-	-	-	-
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	-	-	-	-	-
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	433	423	440	417	408
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	433	423	440	417	408
davon OGS-Schüler	158	151	163	171	170
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	53	65	74	87	102
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	**433**	**423**	**440**	**417**	**408**
davon OGS-Schüler	**158**	**151**	**163**	**171**	**170**

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	123.754	102.888
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	724	605

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	302	170

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS	36,5	35,7	37,0	41,0	41,7

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2015

	Grundschulen	Hauptschule	gesamt
Personalaufwendungen je 1.000 Schüler in Euro	103.482	187.54	118.951
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	103	188	119
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	448	247	390
(Vollzeit-)Stellen je 1.000 Schüler	2,23	4,04	2,56
Personalaufwendungen je Stelle in Euro	46.400	46.400	46.400

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2015

	Grundschulen	Hauptschule	gesamt
Anteil Schüler mit Beförderungsanspruch an Schülerzahl gesamt in Prozent	17,7	98,9	32,7
Anteil der beförderten Schüler an Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,7	98,9	32,7
Anteil Spezialverkehr an beförderten Schülern in Prozent	97,3	41,9	66,5
Anteil Spezialverkehr an Schülern (gesamt) in Prozent	17,3	41,5	21,7
Aufwendungen (Schulweg) je Schüler (gesamt) in Euro	510	1.210	639
Aufwendungen (Schulweg) je Schüler mit Beförderungsanspruch in Euro	2.872	1.223	1.954
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.872	1.223	1.954
Aufwendungen (Schulsport) je Schüler in Euro	0	0	0
Aufwendungen (Sonderveranstaltungen) je Schüler in Euro	0	0	0
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	510	1.210	639
Einpendlerquote in Prozent	0,5	91,5	17,2

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 Altenberge im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Sport 3
  - Spiel- und Bolzplätze 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Sporthallen 5
  - Flächenmanagement Schulsporthallen 5
  - Flächenmanagement Sporthallen (gesamt) 6
  - Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen 7
- Sportplätze 9
  - Strukturen 9
  - Auslastung und Bedarfsberechnung 10
  - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 11
- Spiel- und Bolzplätze 13
  - Steuerung und Organisation 13
  - Strukturen 15
  - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 16

Managementübersicht

Sport

Die Gemeinde Altenberge besitzt bisher nur Sporthallen, die sie für den Schulsport ohnehin vorhalten muss. Zukünftig wird allerdings die kleine Sporthalle für den Schulsport entbehrlich sein. Für die außerschulische Nutzung stellt die Gemeinde Altenberge bezogen auf die Einwohnerzahl vergleichsweise wenige Halleneinheiten bzw. Sportfläche zur Verfügung. Sie kompensiert dieses geringere Angebot durch großzügige Nutzungszeiten am Nachmittag und am Abend. Bei den Sporthallen in Altenberge gibt es derzeit keine Handlungsmöglichkeiten. Dies wird sich in den kommenden Jahren ändern.

Bei den Sportplätzen ist die Fläche der Spielfelder je Einwohner im Vergleich zu anderen Kommunen unterdurchschnittlich. Allerdings stehen den Mannschaften auf den Spielfeldern im Sportzentrum mehr Zeiten zur Verfügung, als sie derzeit für ihr Training benötigen. Derzeit gibt es bei den Sportplätzen wenige Handlungsmöglichkeiten.

Demografische Veränderungen könnten zu einem Rückgang von Jugendmannschaften und damit zu einem geringeren Bedarf an Spielfeldern führen. Langfristig sollte die Gemeinde Altenberge den Bestand bei den Spielfeldern und bei den Sporthallen dem sich verändernden Bedarf anpassen.

Die Spielfelder im Sportzentrum unterhält die Gemeinde bzw. der Verein wirtschaftlich.

➔ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Altenberge mit dem Index 4.

Spiel- und Bolzplätze

In Altenberge gibt es ein großes Angebot an kommunalen Spielplätzen. Die Gemeinde Altenberge kann die Steuerung und Organisation ihrer Spiel- und Bolzplätze dadurch verbessern, dass sie zunächst eine elektronische, zentrale Datenbasis erstellt. Darüber hinaus sollte sie in einer Spielraumplanung darlegen, welche Plätze mit welcher Ausstattung sie mittel- bis langfristig erhalten will. Ziel sollte es sein, das Angebot an Spielplätzen zu reduzieren.

Ihre Spiel- und Bolzplätze pflegt und unterhält die Gemeinde Altenberge wirtschaftlich. Die Pflegeaufwendungen sollte sie weiterhin durch gezielte Maßnahmen auf einem wirtschaftlichen Niveau halten.

➔ **KIWI-Bewertung**
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Altenberge mit dem Index 3.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlangen 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 Altenberge. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

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

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

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

Sporthallen

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

Flächenmanagement Schulsporthallen

In Altenberge gibt es zwei Schulsporthallen,

- die Einfachsporthalle an der Grundschule Johannesschule und
- die Zweifachsporthalle Gooiker Platz für die Grundschule Borndalschule und die Ludgeri-Hauptschule.

Zwischen Oktober 2015 und März 2017 hat die Gemeinde Altenberge in der Einfachsporthalle Flüchtlinge untergebracht. Daher nutzten ab Herbst 2015 alle drei Altenberger Schulen die Zweifachsporthalle.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
109	34	206	100	74	87	119	37

Die Kennzahl der Gemeinde Altenberge ist höher als gewöhnlich, da die Hauptschule als auslaufende Schule nur noch mit wenigen Klassen einfließt. Liefe die Hauptschule nicht aus, so läge die Altenberger Kennzahl im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Das Flächenangebot in den Schulsporthallen ist unauffällig.

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 Altenberge stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,0	1,0	0,0
Schulzentren (Hauptschule und Grundschule)	1,1	2,0	0,9
Gesamt	**2,1**	**3,0**	**0,9**

An der Ludgeri-Hauptschule werden im Schuljahr 2015/2016 nur noch die Jahrgänge 8 bis 10 mit fünf Klassen unterrichtet. Daher gibt es an diesem Standort ein Überangebot an Sporthallen.

→ **Feststellung**
In Altenberge entspricht derzeit das Angebot an Schulsporthallen dem Bedarf für den Sportunterricht.

Die Situation in Altenberge könnte sich jedoch in den nächsten Jahren ändern. Die Ludgeri-Hauptschule wurde zum Ende des Schuljahres 2016/2017 geschlossen. Zurzeit gibt es in Altenberge Überlegungen, die Johannesschule zum Schuljahr 2018/2019 in die Räumlichkeiten der Hauptschule zu verlegen Die beiden Grundschulen würden zu einer fünfzügigen Grundschule am Gooiker Platz zusammenfasst. Diese fünfzügige Grundschule würde für den Schulsport ihrer 20 Klassen zwei Halleneinheiten benötigen.

→ **Feststellung**
Nach einer Zusammenlegung der beiden Grundschulen könnte die Sporthalle Johannesschule für den Schulsport entbehrlich sein. Es bestände ein Potenzial von einer Halleneinheit.

Gibt die Gemeinde Altenberge diese Halle auf, so reduziert sie ihr kommunales Gebäudeportfolio um 982 m² BGF. Erfahrungsgemäß betragen die Aufwendungen je m² BGF rund 100 Euro jährlich. Die Gemeinde Altenberge könnte ihren Haushalt dann jährlich um rund 100.000 Euro entlasten.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In Altenberge gibt es neben den obigen Hallen keine weiteren Sporthallen.

Ab Herbst 2015 konnte die Gemeinde Altenberge daher nur die Zweifachsporthalle Gooiker Platz für Vereine zur Verfügung stellen. Vereine, die bis zu diesem Zeitpunkt die Sporthalle der Johannesschule nutzten, wurden teilweise in der Zweifachhalle untergebracht. Benötigte eine Gruppe nicht unbedingt einen Sportboden, so wichen sie auch in den Mehrzweckraum der Hauptschule oder in das Bürgerhaus aus. Nach Auskunft der Verwaltung mussten sich alle Nutzer einschränken, weil sie z. B. eine andere Örtlichkeit nutzen mussten oder anstatt der ganzen Halle nur noch eine halbe Halle zur Verfügung hatten.

Die Sporthalle der Johannesschule ist seit Ende April 2017 wieder für ihren eigentlichen Zweck nutzbar.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2015

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

In Altenberge ist das zur Verfügung gestellte Angebot an Sporthallen geringer als in allen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dies wird ebenso deutlich in der Kennzahl „Halleneinheiten je 1.000 Einwohner“. Altenberge bildet mit 0,29 Halleneinheiten das Minimum. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 0,55 Halleneinheiten.

➔ **Feststellung**
Auch wenn Anzahl und Fläche der Sporthallen in Altenberge vergleichsweise gering sind, ist das Angebot dennoch auskömmlich für die außerschulischen Nutzungen in Altenberge.

Hält die Gemeinde Altenberge die Sporthalle Johannesschule zukünftig ausschließlich für den Vereinssport zur Verfügung, so handelt es sich um eine freiwillige Leistung. Dieses freiwillige Angebot sollte den kommunalen Haushalt so wenig wie möglich belasten. Am wenigsten belastet die Gemeinde ihren Haushalt damit, wenn sie das Eigentum an der Sporthalle vollständig an den Hauptnutzer abgibt. Sollte dies nicht möglich sein, so sollte die Gemeinde Altenberge Entgelte für die Nutzung ihrer Sporthallen einführen.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Schulen planen miteinander, wann welche Schule die Halleneinheiten belegt. Die außerschulische Nutzung regelt der Fachbereich 3, Sachgebiet 1.

Den Schulen stehen die Sporthallen von 8 bis 13 Uhr für ihren Sportunterricht zur Verfügung. Teilweise finden danach noch OGS-Angebote in den Sporthallen statt. Außerschulische Nutzer belegen die Sporthallen in Altenberge nach dem Schulsport. Am Abend endet die Nutzung um 22 Uhr.

Freie Nutzungszeiten gibt es nur bei der Schulnutzung. Diese freien Zeiten belegt die Gemeinde Altenberge nicht mit anderen Nutzern, wie z. B. Mutter-Kind-Gruppen oder Seniorenangeboten.

Die Nutzungszeiten am Nachmittag und Abend sind nahezu vollständig belegt. Dies zeigen die Belegungspläne der Sporthallen. 84 Prozent der Nutzungszeiten für die außerschulische Nutzung werden tatsächlich genutzt. Freie Zeiten gibt es vor allem in den frühen Nachmittagsstunden, weil z. B. die Vereinsnutzung an einigen Tagen erst um 15 oder 16 Uhr beginnt.

70 Prozent der gesamten Nutzungen von Montag bis Freitag entfallen auf außerschulische Nutzungen. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Anteil höher als in den meisten anderen Kommunen.

➔ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge stellt den außerschulischen Nutzern in ihren Sporthallen großzügige Nutzungszeiten zur Verfügung. Dadurch kann sie viele Nutzer bei wenigen Halleneinheiten versorgen.

Vereine/Vereinigungen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt

Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,67	1,00	6,00	2,86	1,86	2,50	3,40	37

Die Kennzahl „Vereine je Halleneinheit“ könnte den Eindruck abschwächen, dass die Gemeinde Altenberge ein besseres Angebot für ihre Vereine/Vereinigungen bereithält als andere Kommunen. Der hohe Kennzahlenwert liegt jedoch daran, dass die Sporthalle Johannesschule von vielen verschiedenen Nutzern für wenige Stunden belegt wird. Das Angebot für die außerschulische Nutzung ist in Altenberge dennoch großzügig.

Zum Zeitpunkt der Prüfung kann davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung in Altenberge zunehmen wird[1]. Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung wird sich auch das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagern. Beispielsweise gewinnen der Freizeit- und Gesundheitssport immer mehr an Bedeutung, wohingegen andere Sportarten, wie z. B. Fußball und Leichtathletik, eher an Bedeutung verlieren. Die Gemeinde Altenberge und die Vereine müssen sich auf dieses geänderte Sportverhalten noch stärker einstellen als bisher. Beispielsweise können für Angebote im Seniorenbereich u.a. freie Zeiten am Morgen genutzt werden.

[1] vgl. Bevölkerungsmodellrechnung bis 2040, IT.NRW

Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze[2], die im wirtschaftlichen Eigentum der Kommune stehen und entsprechend bilanziert sind. Hierzu gehören auch Sportplätze, 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

In Altenberge gibt es ein Sportzentrum mit

- zwei Sportrasenfeldern (ein Großspielfeld und ein Kleinspielfeld) und
- vier Kunstrasenfeldern (zwei Großspielfeldern und zwei Spielfeldern mit einer Größe von weniger als 3.000 m²).

Zusätzlich gibt es im Sportzentrum eine Ballsporthalle mit einem kleinen Kunstrasenfeld. Dieses Kunstrasenfeld hat die gpaNRW in die Kennzahlen nicht einberechnet.

Strukturkennzahlen Sportplätze 2015

Kennzahl	Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m²	8,26	0,40	12,12	6,72	4,18	6,96	9,18	37
Fläche Spielfelder je Einwohner in m²	2,71	0,36	6,81	3,11	1,78	3,14	4,29	37

Im interkommunalen Vergleich ist die Fläche Sportplätze je Einwohner auffälliger als Fläche Spielfelder je Einwohner. Dies liegt daran, dass die Gesamtfläche des Sportzentrums neben den Spielfeldern viele zusätzliche Flächen umfasst, die es in diesem Umfang in anderen Kommunen nicht gibt. Dies sind z. B. Tennisplätze, die Ballsporthalle und eine Waldfläche mit Finnenbahn. Deutlich werden diese zusätzlichen Flächen auch in der Kennzahl „Anteil Fläche Spielfelder an Fläche Sportplätze“. In Altenberge entfallen nur rund 33 Prozent der Sportplatzfläche auf die Spielfelder. Die weiteren Sportnutzflächen, wie z. B. die Leichtathletikanlagen,

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

umfassen nochmals sechs Prozent der Sportplatzfläche. Im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen sind diese Anteile gering.

2009 hat die Gemeinde Altenberge zusammen mit dem nutzenden Verein einen der beiden Kunstrasenplätze gebaut (Kunstrasenplatz 1). Aufgrund eines Fehlers in den Kunstrasenfasern musste er 2015 saniert werden. Investitionen für den Kunstrasenplatz 2 hat die Gemeinde Altenberge für 2018 und 2019 eingeplant.

Auslastung und Bedarfsberechnung

37 Mannschaften eines Vereins nutzen die Spielfelder im Sportzentrum. Hierunter sind 27 Jugendmannschaften. Für den Spielbetrieb sind 32 bzw. 27 Mannschaften gemeldet. Dies ist im Vergleich zu anderen Kommunen ein sehr hoher Anteil.

Laut des Belegungsplans des Vereins trainieren die Mannschaften nur auf den zwei Sportrasenfeldern und den beiden großen Kunstrasenfeldern. Nach Auskunft der Verwaltung nutzen Mannschaften in einigen Fällen auch andere Plätze. Hat eine Mannschaft, die in Doppelbelegung trainiert, ein Spiel auf dem Spielfeld, weicht beispielsweise die andere Mannschaft aus. Darüber hinaus beeinflusst die Wetterlage an wenigen Tagen, welche Spielfelder die Mannschaften nutzen. Die Mannschaften trainieren dann auf anderen oder den kleineren Spielfeldern oder auch mal auf dem Kleinstspielfeld oder in der Ballsporthalle. Die Halle ist vor allem im Winter eine beliebte Ausweichmöglichkeit. Des Weiteren bietet der Verein auf dem Kleinstspielfeld Angebote wie Fußball für Flüchtlinge an. Dies alles zeigt, dass obwohl das Training hauptsächlich auf vier Spielfeldern stattfindet, die anderen Felder nicht ungenutzt sind.

Die gpaNRW berücksichtigt für den Trainingsbetrieb fünf Spielfelder des Sportzentrums. Das Kleinstspielfeld am Rasenplatz 1 zählen wir nicht mit.

Zusätzlich zum Spielbetrieb am Wochenende können die fünf Spielfelder in Altenberge von montags bis freitags für 118 Stunden genutzt werden. Dann werden sie nicht übermäßig beansprucht. Die Altenberger Mannschaften belegen die Spielfelder 84 Stunden pro Woche. Dies sind nur rund 71 Prozent der verfügbaren Stunden auf den fünf Spielfeldern. Berücksichtigt man das kleine Kunstrasenfeld nicht für Trainingszwecke, so sind nahezu alle verfügbaren Nutzungszeiten belegt.

Bedarfsberechnungen auf Basis der Mannschaften und der Mitgliederzahlen im Fußballverein zeigen freie Zeiten auf den Spielfeldern.

- **Feststellung**
  Der Bestand an Spielfeldern und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten übersteigen in Altenberge den derzeitigen Bedarf an tatsächlichen Trainingszeiten.

Zumeist trainieren mindestens zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld. Dies führt dazu, dass in diesen Zeiten die Spielfelder stärker beansprucht werden als üblich. Der Verein kann die Spielfelder entlasten bzw. die Mehrfachbelegungen reduzieren, indem er das Kleinspielfeld von vornherein für Trainingszeiten einbezieht. Auf Kleinspielfeldern kann problemlos trainiert werden.

Die Gemeinde Altenberge hat sich bisher nicht mit der Frage beschäftigt, ob langfristig alle Spielfelder mit der derzeitigen Belagart und in der derzeitigen Größe benötigt werden. Die demografische Entwicklung könnte langfristig zu weniger Jugendmannschaften in Altenberge führen. Auf jeden Fall wird sich das Sportverhalten verändern. Somit werden die Spielfelder geringer ausgelastet sein. Freie Zeiten nehmen zu. Dennoch müssen wenig genutzte bzw. ungenutzte Flächen weiterhin unterhalten werden. Diese Unterhaltung belastet zum einen den Haushalt der Gemeinde Altenberge, zum anderen aber auch den Verein, der die Spielfelder pflegt.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte entscheiden, in welcher sportfunktionellen und baulichen Ausgestaltung und mit welcher Ausstattung das Sportzentrum langfristig vorgehalten werden soll bzw. kann. Ziel muss es sein, Bestand und Bedarf aufeinander abzustimmen.

Stimmen Bedarf und Bestand überein, kann Altenberge wirtschaftlich mit der Ressource Spielfelder haushalten. Wirtschaftlichkeit muss auch bei Investitionen eine Rolle spielen. In den folgenden Jahren investiert die Gemeinde Altenberge 240.000 Euro in den Kunstrasenplatz 2. Dadurch, dass der Verein die Bauherrenfunktion und die Gesamtkosten einschließlich der Vorfinanzierung trägt, hat die Gemeinde zwar eine geringere Belastung für den Haushalt erzielt. Dennoch belastet auch diese Investition die Haushalte künftiger Jahre. Bei künftigen Investitionen in die Sportplätze sollte die Gemeinde daher immer auch berücksichtigen, ob die Flächen langfristig weiterhin benötigt werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

Für die Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Spielfelder liegen derzeit im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Insofern muss die gpaNRW aktuell auf interkommunale Vergleiche an dieser Stelle verzichten. Gleichwohl stellen wir die Kennzahlen der Gemeinde Altenberge dar und analysieren diese.

Insgesamt wendete die Gemeinde Altenberge rund 86.000 Euro für die Spielfelder im Sportzentrum auf. Davon entfallen rund 76.000 Euro auf den Betriebskostenzuschuss an den TuS Altenberge. Aufwendungen für die Unterhaltung Spielfelder der Gemeinde Altenberge 2015

Kennzahlen	
Aufwendungen Spielfelder je m² in Euro	3,06
Aufwendungen Spielfelder Sportrasen je m² in Euro	2,63
Aufwendungen Spielfelder Kunstrasen je m² in Euro	2,78
Pflegeaufwendungen Spielfelder je m² in Euro	2,73
Pflegeaufwendungen Spielfelder Sportrasen je m² in Euro	2,63
Pflegeaufwendungen Spielfelder Kunstrasen je m² in Euro	2,78

Bereits 1996 haben die Gemeinde Altenberge und der TuS Altenberge eine Nutzungsvereinbarung über die Spielfelder im Sportzentrum unterzeichnet. Der Verein übernimmt die gesamte

Bewirtschaftung und Unterhaltung. Hierfür erhält er von der Stadt einen jährlichen Betriebskostenzuschuss. Er wird jährlich im Rahmen der Haushaltsplanberatungen diskutiert und ggfls. angepasst. Die Gemeinde Altenberge übernimmt nur investive Maßnahmen.

Wichtig ist, dass die notwendigen Pflege- und Instandhaltungsarbeiten fachlich richtig umgesetzt werden. Besonders, wenn Vereine in die Pflege der Plätze eingebunden sind, muss die Kommune dies sicherstellen, damit die Plätze nicht an Substanz verlieren. In Altenberge hat sich die Zusammenarbeit mit dem Verein bewährt. Nach Auskunft der Gemeinde sind die Spielfelder und die gesamte Anlage in einem sehr guten Zustand. Ein Verschleiß durch eine falsche/ unvollständige Pflege muss die Gemeinde nicht fürchten (vgl. Aussagen des Gutachters zum Kunstrasenplatz 2). Der Verein pflegt alle Spielfelder in Eigenverantwortung. Er hat sich vertraglich dazu verpflichtet, die Sportflächen fachgerecht zu pflegen. Er orientiert sich hierbei an den Pflegeanleitung der Hersteller und den ursprünglichen Pflegeplänen der Gemeinde für die Sportrasenfelder. Die Gemeinde überzeugt sich von dem Zustand der Spielfelder mindestens einmal jährlich, wenn Gemeinde und Verein die Spielfelder gemeinsam begehen.

Laut Verwaltung ist die Unterhaltung der Spielfelder durch den Verein für Altenberge wirtschaftlich. Die gpaNRW bestätigt dies. Zum einen funktioniert die Zusammenarbeit und Pflege problemlos. Zum anderen liegt die Kennzahl für die Pflegeaufwendungen im Rahmen von Richtwerten anderer Institutionen. Generell sollte die Gemeinde Altenberge überprüfen, ob der Betriebskostenzuschuss auskömmlich ist.

Spiel- und Bolzplätze

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze liegt beim Fachbereich 3, Sachgebiet 1. Dieser Fachbereich beauftragt überwiegend den Bauhof der Gemeinde Altenberge mit der Pflege der Spiel- und Bolzplätze. Fachbereich und Bauhof arbeiten miteinander und untereinander eng zusammen. Beispielsweise stimmen sie Pflegepläne und zusätzliche Aufgaben ab und haben Regeln getroffen, wie und wo die Kontrollblätter zu verwalten sind.

Kostenrechnung

Nach Auskunft der Gemeinde Altenberge ist am Bauhof für den Bereich „Spielplatzpflege“ eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis vorhanden. In der Verwaltung hingegen gibt es keine Kostenrechnung. Um darstellen zu können, was das Gesamtpaket „Spielplatzpflege“ kostet, müssen auch die Kosten der Verwaltung erfasst werden. Langfristig sollte die Gemeinde Altenberge daher die Kosten des Fachbereichs 3 erfassen und einen „Gesamtpreis“ ermitteln. Diesen Preis kann sie dann beispielsweise mit dem freien Markt vergleichen und beurteilen, ob sie diese Leistung wirtschaftlich erbringt.

Grünflächeninformationssystem

In Altenberge gibt es das Dokument „Bewertung Spiel- und Bolzplätze“. Das Dokument enthält u.a. Wert und Größe des Grundstücks. Die Gemeinde listet die gesamte Ausstattung des Spielplatzes auf, z. B. Art und Anzahl der Ausstattungsgegenstände, Alter, Neuwert und derzeitiger Wert. Der Fachbereich 3 schreibt das Dokument jährlich fort. Zusätzlich zu diesem Dokument hat die Gemeinde Altenberge alle Spiel- und Bolzplätze samt Einzugsradien in einem Plan eingezeichnet.

Ihre Spiel- und Bolzplätze hat die Gemeinde Altenberge zu Beginn dieser Prüfung noch nicht in dem vorhandenen Grünflächeninformationssystem (GIS) hinterlegt. Das GIS baut die Gemeindeverwaltung momentan sukzessive auf. In naher Zukunft wird sie die Spiel- und Bolzplätze einfügen. Die Verwaltung plant, dann auch sofort alle notwendigen Informationen zu den Plätzen im System zu hinterlegen bzw. zu verknüpfen.

➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte zeitnah ihre Spiel- und Bolzplätze in einem zentralen Grünflächenkataster hinterlegen. Sie sollte u.a. Lage und Größe, Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage, Nutzungsarten und Vegetation sowie Ausstattungsgegenstände erfassen.

➔ **Empfehlung**
Das Grünflächenkataster mit den Grunddaten zu den Spiel- und Bolzplätzen sollte Altenberge dann zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Hierzu sollte sie z. B. einzelne Pflegeleistungen/ Tätigkeiten sowie Pflegehäufigkeiten/ Pflegegänge erfassen. Das System sollte sie dann mit den Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung verknüpfen. So lassen sich die Aufwendungen je Anlage oder Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen einfacher als bisher ermitteln.

Spielplatzplanung

Noch vor einigen Jahren enthielt in Altenberge jeder neue Bebauungsplan von Anfang an Spielplätze. Die Dichte an Spielplätzen wurde zusehends höher. Die Gemeindeverwaltung erkannte, dass das Vorgehen geändert werden musste. Mittlerweile stimmt sie Planung, Bau und Unterhaltung der Spielplätze frühzeitig ab. Wird nun beispielsweise ein neuer Bebauungsplan aufgestellt, so prüft die Verwaltung, ob ein Spielplatz eingeplant werden soll respektive muss oder ob das zu planende Gebiet im Einzugsgebiet eines bestehenden Spielplatzes liegt.

Somit beschäftigt sich Altenberge bei neuen Spielangeboten bereits mit der Frage, ob sie notwendig sind oder nicht. Auch bei bestehenden Spielangeboten sollte sich die Gemeinde diese Frage stellen. Sie hat vor einigen Jahren den Rückbau von drei Plätzen angedacht. Der Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt.

➔ **Feststellung**
In Altenberge gibt es keine Spielplatzbedarfsplanung. Die Gemeinde kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden und daher erhalten bleiben müssen.

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

Die Gemeinde Altenberge kann ihr Dokument „Bewertung Spiel- und Bolzplätze“ als Grundlage für eine Bedarfsplanung nehmen. Anhand der Lage und der vorhandenen Ausstattung sollte sie für jeden Platz die Nutzergruppe und das Einzugsgebiet festlegen. Dann sollte sie ermitteln, wie hoch der Anteil der Nutzergruppe derzeit im jeweiligen Einzugsgebiet ist. Im Anschluss daran ist die demografische Entwicklung im Einzugsgebiet zu berücksichtigen. Gibt es im Einzugsgebiet Neubauflächen mit Kindern? Oder befindet sich der Spielplatz in einem gewachsenen Wohngebiet, in dem nur vereinzelt Kinder leben? Überschneiden sich Einzugsgebiete? Zusätzlich sollte Altenberge jeden Spiel- und Bolzplatz anhand der Ausstattung und weiterer Einflusskriterien, wie z. B. soziale Funktion im Einzugsgebiet, Bebauung im Einzugsgebiet oder örtliche Besonderheiten, bewerten. Letztendlich sollte die Verwaltung konkrete Maßnahmen erarbeiten. In der Regel können einige Plätze aufgegeben werden, während andere Plätze ggfls. aufgewertet werden.

Wenn die Gemeinde Altenberge Spiel- und Bolzplätze plant, berücksichtigt sie die zukünftige Unterhaltung. Das Material der Spielgeräte wählt die Gemeinde so, dass es weniger Wartungs- und Reparaturaufwendungen verursacht als bisher. Ebenso gestaltet sie die Flächen pflegeleicht. (vgl. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung)

Strukturen

Grünflächen allgemein

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2015

Kennzahl	Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km²	164	44	828	210	129	185	247	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m²	5.435	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	89,0	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Die Gemeinde Altenberge ist ländlich geprägt. Rund 80 Prozent der Gemeindefläche ist Landwirtschaftsfläche. Im Gemeindegebiet gibt es viele naturnahe Freizeitangebote wie Wander- und Radwege.

➔ **Feststellung**
Durch den hohen Anteil an Erholungs- und Grünfläche stehen den Einwohnern bereits viele Spiel- und Bewegungsräume zur Verfügung. Das Angebot an kommunalen Spielflächen kann in Altenberge durchaus geringer als in anderen Kommunen sein.

Spiel- und Bolzplätze

In Altenberge gibt es 22 Spielplätze. Zusätzlich stellt die Gemeinde ihren Einwohnern drei Bolzplätze zur Verfügung. Die Gesamtfläche aller Plätze beträgt 25.000 m².

Im interkommunalen Vergleich ist die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze durchschnittlich. Die Fläche ist kleiner als in den meisten anderen Kommunen. Dies liegt daran, dass es in Altenberge nur sehr wenige Bolzplätze gibt. Die vorhandenen Bolzplätze sind zudem klein. Nach Auskunft der Verwaltung reicht das Angebot an Bolzplätzen vollkommen aus, weil zum „Kicken“ oft eher die Plätze im Sportzentrum genutzt werden.

Zusätzlich zu den Spiel- und Bolzplätzen gibt es in Altenberge drei Schulhöfe, die alle Kinder und Jugendlichen als öffentliche Spielflächen nutzen können. Viele Spielgelegenheiten auf privaten Grundstücken ergänzen das Angebot der Kommune.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18	12,3	3,9	32,3	14,7	10,4	13,7	17,8	51

Kennzahl	Alten-berge	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Jahre in m²								
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	12,3	4,9	21,7	11,9	8,8	11,4	14,1	51
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche	4,4	1,3	17,6	6,2	4,5	6,0	7,4	51
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	998	626	2.657	1.249	941	1.201	1.426	51

Eine getrennte Betrachtung von Bolzplätzen und Spielplätzen zeigt Folgendes: Sowohl Fläche als auch Anzahl der Bolzplätze je Einwohner in der Zielgruppe liegen im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Die Kennzahlen für die Spielplätze hingegen liegen jeweils im oberen Bereich. Dies zeigt, dass die Gemeinde Altenberge vorwiegend bei den Spielplätzen und nicht bei den Bolzplätzen Handlungsmöglichkeiten hat. In der Vergangenheit hat die Gemeinde Altenberge keine Spielplätze aufgegeben (vgl. Steuerung und Organisation).

Zum Zeitpunkt der Prüfung geht die gpaNRW davon aus, dass bis 2040 in Altenberge insgesamt mit einem Bevölkerungszuwachs von 15 Prozent zu rechnen ist (vgl. Gemeindemodellrechnung lt. IT.NRW). Die Zahl der unter 18-Jährigen wird jedoch um 13 Prozent sinken. Damit ist Altenberge im Vergleich zu den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen wesentlich geringer vom Bevölkerungsrückgang in der Zielgruppe für Spiel- und Bolzplätze betroffen. Aber auch in Altenberge werden zukünftig die Spiel- und Bolzplätze voraussichtlich weniger genutzt werden.

➔ **Feststellung**
Das kommunale Angebot an Spielplätzen ist in Altenberge großzügig und breiter als in vielen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dieses Angebot wird ergänzt durch Spiel- und Bewegungsräume in Erholungs- und Grünflächen sowie private Spielräume.

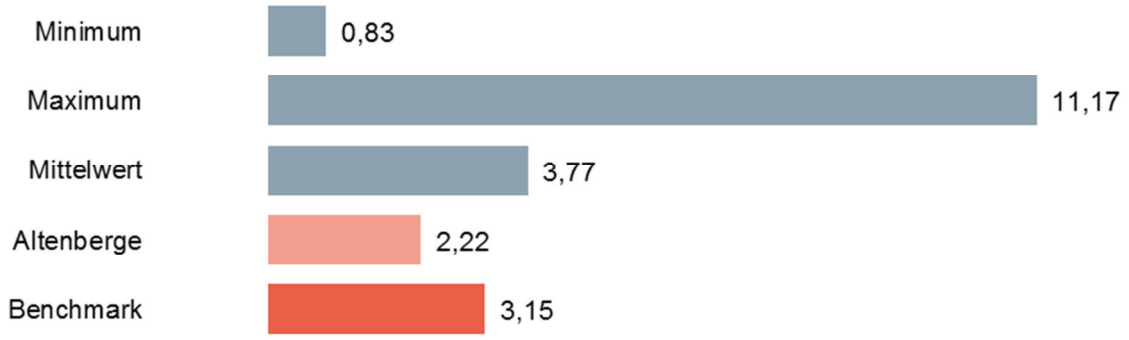
➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte in den nächsten Jahren die Anzahl an Spielplätzen reduzieren (vgl. Steuerung und Organisation).

Auf den kommunalen Spiel- und Bolzplätze stehen 102 Spielgeräte. Damit ist die Ausstattung der Spielplätze geringer als in den meisten anderen Kommunen. Nach Auskunft der Verwaltung unter anderem auch deshalb, weil aufgrund von Sicherheitsabständen auf den meisten Plätzen keine zusätzlichen Spielgeräte möglich sind.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In 2015 hat die Gemeinde Altenberge rund 56.000 Euro für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze aufgewendet. In diesem Betrag sind etwa 9.000 Euro Abschreibungen auf die Spielgeräte enthalten. Weitere 6.000 Euro entfallen auf die Grünflächenpflege des Grünzug Lütke Berg. Diese Leistungen hat die Gemeinde fremdvergeben. Alle anderen Pflegearbeiten auf den Spiel- und Bolzplätzen sind Eigenleistungen des Bauhofs der Gemeinde.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Altenberge	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,22	2,22	3,07	4,46	46

Von den 2,22 Euro entfällt 1,86 Euro je m² auf die Pflegeaufwendungen. Die Abschreibungen auf die Spielgeräte verursachen somit nur einen geringen Anteil der Aufwendungen. Im interkommunalen Vergleich ist der Bilanzwert der Spielgeräte gering. Auf den Spiel- und Bolzplätzen in Altenberge gibt es sehr viele Spielgeräte mit einem geringen Bilanzwert oder nur einem Erinnerungswert von einem Euro.

Auch die Aufwendungen für einzelne Pflegeleistungen je m² Spiel- und Bolzplatz sind unauffällig. Dabei fällt auf, dass die Aufwendungen für Wartung/ Reparatur je m² Spiel- und Bolzplatz sowie je Spielgerät tendenziell höher sind als in anderen Kommunen. Dies liegt daran, dass es in Altenberge überwiegend ältere Geräte aus Holz gibt. In Eigenleistung repariert die Gemeinde die Geräte, tauscht Teile aus oder baut Teile neu. Die Wartung reduziert Altenberge nun u.a. dadurch, dass neue Spielgeräte aus Robinie aufgestellt werden. Robinie ist im Vergleich zu anderen Holzarten witterungsbeständiger und langlebiger. Auch nutzt der Bauhof nun teilweise Bodenhülsen für die Pfosten der Spielgeräte anstatt die Holzpfosten direkt in den Sand zu stellen. Nach Auskunft der Verwaltung ist Vandalismus auf den Spiel- und Bolzplätzen in Altenberge kein Problem. Die Wartung und Reparatur resultiert nur aufgrund von Verschleiß und Abnutzung der Spielgeräte.

Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m² sind aufgrund der Strukturen auf den Spiel- und Bolzplätzen gering. Überwiegend gibt es nur pflegeleichte Wiese und Rindenmulch. Das erleichtert die Pflege. Es gibt keine unnötigen Einfassungen und Abgrenzungen und kaum Hecken und Sträucher, die die Pflege erschweren. Hier zeigt sich die pflegeleichte Planung der Gemeinde Altenberge.

In Altenberge wirkt sich zudem positiv auf die Aufwendungen aus, dass es am Bauhof einen Mitarbeiter gibt, der sich hauptsächlich um die Spiel- und Bolzplätze kümmert. Er nimmt auch andere Aufgaben am Bauhof wahr. Unterstützt wird der Mitarbeiter von seinen Kollegen, z. B. dem Tischler bei der Reparatur der Spielgeräte. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es in Altenberge keine eigenen Anfahrten für Kontrollen. Die Kontrollen verbindet der Bauhofmitarbeiter immer mit Pflegearbeiten. Wenn zusätzlich zu den geplanten Arbeiten vor Ort Aufgaben anfallen, dann erledigt der Mitarbeiter dies wenn möglich sofort.

Die Spiel- und Bolzplätze kontrolliert die Gemeinde Altenberge in den empfohlenen Zeitabständen mit eigenem Personal.

- **Feststellung**
  In Altenberge gibt es kein Potenzial bei den Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze. Ziel der Gemeindeverwaltung ist es, die Aufwendungen stets zu verringern ohne die Sicherheit zu gefährden.

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Altenberge sollte an den pflegeleichten Gestaltungen der Plätze und den effizienten Arbeitsabläufen festhalten, die die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung reduzieren.

2016 sind die Aufwendungen je m² Spiel- und Bolzplatz höher als in 2015. Sie liegen immer noch unter dem Benchmark. Zum einen war die Grünflächenpflege teurer als im Vorjahr. Zum anderen musste die Gemeinde Altenberge mehr für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte sowie für sonstige Pflegeleistungen aufwenden. Beispielsweise führte der Bauhof mehr Tischlerarbeiten für den Austausch von Standfüßen oder Querbalken der Spielgeräte durch. Dementsprechend benötigte er mehr Material als 2015. Ebenso gab es 2016 viele Einzelmaßnahmen, die nicht jährlich anfallen, z. B. neue Schilder aufstellen, Mülleimer austauschen oder Holzpalisaden erneuern.

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 Gemeinde Altenberge im Jahr 2017

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Verkehrsflächen 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Datenlage in Altenberge 5
- Steuerung 6
- Ausgangslage 11
  - Strukturen 11
  - Bilanzkennzahlen 12
- Erhaltung der Verkehrsflächen 14
  - Alter und Zustand 16
  - Unterhaltung 19
  - Reinvestitionen 20

Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde hat auf den ersten Blick eine für Altenberge wirtschaftliche Handlungsweise gefunden, um die Verkehrsflächen zu erhalten. Eine aktuelle Zustandserfassung zeigt, dass in Altenberge die geringe, aber kontinuierliche Unterhaltung zurzeit ausreicht, den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege zu halten bzw. zu verbessern. Allerdings übersteigen die Abschreibungen auf die Verkehrsflächen die (Re-)Investitionen deutlich. Dies hat zur Folge, dass der Vermögenswert der Verkehrsflächen sich jährlich verringert.

Es besteht das Risiko, dass die Strategie der Gemeinde Altenberge nicht langfristig wirkt. Die geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen könnten in einigen Jahren einen erhöhten Investitionsbedarf auslösen. Zumal zu vermuten ist, dass die Verkehrsflächen den größten Teil ihrer bilanziellen Lebensdauer hinter sich haben.

Im Sinne eines systematischen Erhaltungsmanagements für ihre Verkehrsflächen kann die Gemeinde Altenberge die Steuerung noch in einigen Punkten verbessern. Zunächst sollte die Gemeinde bei der Datengrundlage ansetzen. Im Anschluss daran sollte sie ein Erhaltungsmanagement aufbauen. Darüber hinaus sollte Altenberge Arbeitsabläufe verändern und strategische Maßnahmen entwickeln oder ausbauen.

KIWI-Bewertung
Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Altenberge mit dem Index 3.

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende 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.

Datenlage in Altenberge

Am Bauhof der Gemeinde Altenberge gibt es für den Bereich „Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege“ keine Kostenrechnung. Dies hat zur Folge, dass die Aufwendungen für die Eigenleistung des Bauhofs nicht alle relevanten Kostenbestandteile enthalten. Auch verteilt der Bauhof nicht alle Aufwendungen auf die Verursacher, z. B. Aufwendungen für Fahrzeuge.

Um dennoch Kennzahlen zu den Aufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen berechnen zu können, hat die gpaNRW die Personalaufwendungen in dieser Sparte mit Zuschlagssätzen der KGSt für Sach- und Gemeinkosten eines Nicht-Büroarbeitsplatzes hochgerechnet. Die Aufwendungen für Fahrzeuge haben wir anteilig zugeschlagen. Der Verteilschlüssel sind die Arbeitsstunden der Bauhofmitarbeiter.

Für die Prüfung bedeutet dies, dass die Kennzahlen zu den Aufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen der Gemeinde Altenberge nur Näherungswerte sind. Die gpaNRW stellt die Kennzahlen nicht in den direkten interkommunalen Vergleich. Tendenzen und Aussagen zu Positionierungen kann die gpaNRW mit einigen Einschränkungen ableiten.

Steuerung

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

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt in Altenberge im Fachbereich 3. Planung, Bau und Unterhaltung stimmt Altenberge nicht aufeinander ab.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte Planung, Bau und Unterhaltung der Verkehrsflächen eng aufeinander abstimmen.

Ist eine enge Abstimmung gegeben, so lassen sich Planungsfehler, die später zu hohen Unterhaltungsaufwendungen führen, frühzeitig erkennen und vermeiden.

Straßendatenbank

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

In Altenberge lagen die Informationen zu den Verkehrsflächen bisher in Papier- und Excellisten vor. In den letzten Jahren hat die Gemeinde erkannt, dass eine informationstechnische Unterstützung wichtig und hilfreich ist. Hinzu kam, dass die Ergebnisse aus der Zustandserfassung 2015 ohnehin elektronisch vorliegen. Nach Wunsch der Verwaltung sollten diese Daten mit allen weiteren Daten zusammengefügt werden. Daher baut die Gemeinde Altenberge zurzeit eine Straßendatenbank auf. Einige Daten wie z. B. Leitdaten, Funktionsdaten, Belagsart und Zustandsdaten hat der zuständige Fachbereich bereits eingepflegt. Weitere Daten kann der Fachbereich zurzeit aufgrund fehlender Ressourcen nicht hinterlegen.

Mit dem Kanten-Knoten-Modell aus der Zustandserfassung 2015 gibt es in Altenberge ein aktuelles eindeutiges Ordnungssystem für die Verkehrsflächen. Grundlegende Gedanken, wie detailliert sie die Flächenarten erfassen will, hat sich Altenberge gemacht. Erste Informationen hat die Gemeinde in einer zentralen Datenbank erfasst.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Datengrundlage vervollständigen. Dazu sollte sie weitere Daten zum Aufbau, Erhaltungs-, Verkehrs- und Inventardaten sowie weitere relevante Daten und Hinweise für die einzelnen Straßennetzelemente in der Datenbank hinterlegen. Zu den weiteren Daten und Hinweisen zählen beispielsweise Restnutzungsdauern, zulässige

Höchstgeschwindigkeiten, Nutzung durch ÖPNV, Lärmbelastung und stadtweite bzw. überregionale Bedeutung.

Sind alle relevanten Daten in der Straßendatenbank eingepflegt, ist die Datenbank zu pflegen. Die Daten sind laufend fortschreiben und zu aktualisieren. Dieser Aufwand ist im Vergleich zu dem Aufwand in der Aufbauphase deutlich geringer, aber genauso wichtig. Nur mit aktuellen Grundlagen kann die Gemeinde Altenberge verlässlich steuern.

Die Datenbestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank müssen übereinstimmen. Investitionen und Wertveränderungen muss die Gemeinde nicht permanent inventarisieren und übernehmen. Sie sollte jedoch mindestens zum Jahresabschluss die Daten miteinander abgleichen. Dabei sollte die Straßendatenbank das führende System sein. Ist kein automatischer Datenabgleich möglich, so sollte die Kommune regeln, wie sie die Daten abgleichen/ abstimmen will. Auch in Altenberge hat sich gezeigt, dass der Datenbestand in der Anlagenbuchhaltung nicht mit dem Datenbestand aus der Zustandserfassung übereinstimmt. Die Daten aus der Zustandserfassung 2015 sollen in Altenberge die Grundlage für die Straßendatenbank bilden. Die Gemeinde muss daher die Daten in der Anlagenbuchhaltung schnellstmöglich anpassen. Nach Auskunft der Verwaltung wird sie dies mit dem Jahresabschluss 2016 vollziehen. Für die Zukunft sollte die Gemeinde Altenberge die Abstimmung noch regeln.

Kostenrechnung

Die Gemeinde Altenberge hat bisher keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.

Eine Kostenrechnung ist eine Voraussetzung für ein vollständiges Erhaltungsmanagement (vgl. Abschnitt „Erhaltungsmanagement“). Die Kostenrechnung sollte daher nicht nur auf die Kosten von Erhaltungsmaßnahmen abzielen, die der Bauhof durchführt, sondern vielmehr auf die Verkehrsfläche insgesamt. Daher sollte Altenberge alle Kosten erfassen, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen. Dies umfasst sowohl die Eigen- als auch Fremdleistungen sowie Aufwendungen innerhalb der Verwaltung. Als Kostenstellen sollte die Gemeinde die einzelnen Anlagenteile festlegen. Die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung sollten mit der Struktur in der Straßendatenbank übereinstimmen. Dann können beide Systeme problemlos miteinander verknüpft werden. Und die Kostenrechnung fließt direkt in das rückschauende Erhaltungsmanagement ein.

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Altenberge sollte eine flächendeckende Kostenrechnung am Bauhof einführen. Verrechnungssätze sollte sie auf Vollkostenbasis kalkulieren und sämtliche Aufwendungen verursachungsgerecht verteilen bzw. mit den beauftragenden Stellen in der Verwaltung abrechnen. Zusätzlich sollte sie eine Kostenrechnung im Tiefbaubereich der Verwaltung aufbauen.

Zustandserfassung und Straßenbegehung

Für die Eröffnungsbilanz 2008 hat die Gemeinde Altenberge den Zustand ihrer Verkehrsflächen visuell erfasst. 2015 hat sie erstmalig den Zustand neu erfasst. Dieses Mal hat die Gemeinde einen Dritten beauftragt, den Zustand messtechnisch zu erfassen. Die Zustandsklassen für jedes Element in dem gebildeten Kanten-Knoten-Modell liegen vor.

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

Die Gemeinde Altenberge hat den Zeitraum für die körperliche Inventur zwischen Eröffnungsbilanz und erneuter Erfassung nicht eingehalten. Zukünftig sollte sie mindestens alle fünf Jahre den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen. In der Zwischenzeit sollte Altenberge den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen theoretisch in der Straßendatenbank fortschreiben.

Von der systematischen Zustandserfassung abzugrenzen ist die regelmäßige Straßenbegehung. Bei der Straßenbegehung wird der Zustand der Straßen grundsätzlich nicht erfasst. Die Straßenbegehung liefert zwischen zwei Zustandserfassungen ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehung werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ausgelöst. Festgestellte Mängel und Schäden sollten direkt beseitigt werden, um u.a. ständig die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Begehungen sollte es eine Dienstanweisung mit festen Tourenplänen geben.

Die Gemeinde Altenberge begeht ihre Verkehrsflächen nicht regelmäßig. Begehungen finden anlassbezogen statt, z. B. wenn Einwohner Schlaglöcher oder andere Schäden in der Verwaltung melden. Des Weiteren notieren die zuständigen Sachbearbeiter Schäden, wenn sie wegen anderen Anliegen im Stadtgebiet unterwegs sind. Für kleinflächige Maßnahmen beauftragt die Verwaltung dann sofort den Bauhof. Nach Auskunft der Verwaltung „kennt“ sie die Straßen und Wirtschaftswege in Altenberge. Die Verkehrssicherheit habe sie immer im Blick. Sie wisse, an welchen Stellen der Bauhof tätig werden bzw. welche Stellen man beobachten müsse. Die Maßnahmenzahl pro Jahr ist in Altenberge gering. Die Gemeinde wendet für solch kleinflächige Sofortmaßnahmen nur rund 10.000 Euro jährlich auf. Dies sind rund drei Prozent der Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen.

In Altenberge hat man eine für sich praktikable Alternative zu den Straßenbegehungen gefunden.

Für rund 705.000 m² Verkehrsfläche ist die Gemeinde Altenberge zuständig. Im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen muss sie sich um weniger Fläche kümmern als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aufgrund der geringen Fläche ist davon auszugehen, dass die Verkehrsflächen in Altenberge in kurzer Zeit begangen werden können. Es entstehen keine hohen (Personal-) Aufwendungen.

→ **Empfehlung**
Im Sinne einer vollständigen Datenbank und eines umfassenden Erhaltungsmanagement sollte die Gemeinde jedoch eine gewisse Routine und einige Standards festlegen. Die Ergebnisse der Arbeiten sollten die zuständigen Mitarbeiter einheitlich und direkt in der Straßendatenbank dokumentieren. Festgelegte Verfahren sind u.a. auch im Hinblick auf Vertretungsfälle sinnvoll.

Erhaltungsmanagement

Mit dem Erhaltungsmanagement kontrolliert und plant die Kommune Maßnahmen, für die sie verantwortlich ist und die sie steuern kann.

Eine kontinuierlich fortgeschriebene Straßendatenbank bildet die Grundlage für Steuerungswerkzeuge, die die Kommune dabei unterstützen, den Substanz- und Gebrauchswert der Verkehrsflächen zu erhalten und zu dokumentieren. Ergänzt man die hinterlegten Grunddaten um alle (Erhaltungs-) Maßnahmen samt deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand, so erhält man zunächst ein rückschauendes Erhaltungsmanagement. Es lässt sich erkennen, wie sich die durchgeführten Maßnahmen auf die Schadensbilder und den Zustand der Verkehrsflächen ausgewirkt haben.

→ **Empfehlung**
Langfristig sollte die Gemeinde Altenberge ihre Straßendatenbank um die (Erhaltungs-) Maßnahmen sowie deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand ergänzen.

Neben einem rückschauenden Erhaltungsmanagement bietet solch ein System auch die Möglichkeit, zukünftige Maßnahmen samt deren Auswirkungen auf den Werterhalt zu planen. Zum einen sollte prognostiziert werden, wie sich der Zustand der Verkehrsflächen langfristig entwickeln wird. Zum anderen sollte ein mehrjähriges Bauprogramm erstellt werden. Beide Ziele kann die Kommune erreichen, indem sie mithilfe von Berechnungsverfahren den Ist-Zustand verändert und dann durchzuführende Maßnahmen identifiziert. Diese Maßnahmen sollte sie in einem nächsten Schritt priorisieren. Aus dieser Prioritätenliste sollte sie das Bauprogramm für ein oder mehrere Jahre erstellen. Bei der Planung ist zu berücksichtigen, welche Haushaltmittel zur Verfügung stehen.

Mit diesem strategischen Erhaltungsmanagement kann die Kommune mit geringem Aufwand verschiedene Szenarien berechnen. Mitteleinsatz und Zustandsentwicklung kann sie besser miteinander in Zusammenhang bringen. Letztendlich kann sie so politische und fachliche Entscheidungen qualifizierter unterstützen.

Stellt die Gemeinde Altenberge ihren Haushalt auf, fertigt der zuständige Fachbereich eine Prioritätenliste für planbare Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen. Diese Maßnahmen führt sie dann der Priorität nach durch, bis die Haushaltsmittel ausgeschöpft sind. Benötigt der Fachbereich einmal zusätzliche Mittel für dringliche Maßnahmen, so bewilligt die Politik diese Mittel. Die Vorteile eines Erhaltungsmanagements könnten den Prozess vereinfachen.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Maßnahmenplanung durch ein strategisches Erhaltungsmanagement unterstützen. So kann sie frühzeitig beurteilen, ob sie mit ihrer gewählten Erhaltungsstrategie (vgl. Abschnitt „Erhaltung der Verkehrsflächen“) langfristig den Zustand und Wert der Verkehrsflächen in Altenberge erhalten kann.

Erweitertes Erhaltungsmanagement

Neben der Kommune führen Dritte in der kommunalen Verkehrsfläche Baumaßnahmen durch. Damit Verkehrsflächen nicht unnötig oft angefasst werden, ist es wichtig, dass die Kommune ihre geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen von Dritten abstimmt. Ziel sollte es sein, Er-

haltungsmaßnahmen möglichst langfristig miteinander abzustimmen und zu planen. Dies geschieht im Pavementmanagement. Die Kommune ergänzt ihr Erhaltungsmanagement um ein Aufbruchmanagement sowie Neubaumaßnahmen und Baumaßnahmen Dritter. Das Pavementmanagement bezieht sich auf die Verkehrsfläche.

Noch einen Schritt weiter geht das sogenannte Infrastrukturmanagement. Neben Baumaßnahmen an der Verkehrsfläche berücksichtigt es auch alle Maßnahmen an den Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. Brücken, Lärmschutzwände, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen oder Regenwasserkanäle.

In Altenberge gibt es diese Art der Planung bisher eher nur in eine Richtung. Vor jeder Baumaßnahme informiert die Gemeinde Dritte frühzeitig. Diese können sich dann der Baumaßnahme mit ihren Gewerken anschließen.

→ **Empfehlung**
Langfristig sollte die Gemeinde Altenberge ihre Erhaltungsmaßnahmen mit den notwendigen und anstehenden Maßnahmen Dritter abstimmen und planen. Das Verfahren sollte nicht einseitig sein und sowohl Maßnahmen an der Verkehrsfläche als auch den weiteren Bestandteilen der Verkehrsinfrastruktur umfassen.

Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist. Ziele einer jeden Kommune sollten die Verkehrssicherheit, die Befahrbarkeit, der Substanzerhalt und die Umweltverträglichkeit ihrer Verkehrsflächen sein. Diese Ziele sollte sie konkreter fassen und mit Zielvorgaben hinterlegen.

Das oberste Ziel in Altenberge ist es, die Verkehrssicherheit sicherzustellen. Den Einwohnern möchte die Gemeinde funktionsgerechte und sichere Straßen, Wege und Plätze bereitstellen. Dieses Ziel hat sie im Haushalt hinterlegt. Seit einigen Jahren rückt zudem der Wert der Straßen zunehmend in den Mittelpunkt. Die Gemeinde Altenberge will den Wert der Verkehrsflächen durch ihre Maßnahmen erhalten. Zielvorgaben für ihre Hauptziele hat Altenberge bisher nicht definiert. Ebenso hat sie keine Gesamtstrategie für die Erhaltung und Instandhaltung ihrer Straßen und Wirtschaftswege dokumentiert.

→ **Feststellung**
Erste Grundlagen für ein strategisches Erhaltungsmanagement gibt es in Altenberge.

→ **Empfehlung**
Ihre Ziele sollte die Gemeinde Altenberge konkreter fassen und mit Zielvorgaben versehen. Im Anschluss sollte sie eine langfristige Gesamtstrategie für ihre Verkehrsflächen festlegen.

Ausgangslage

Strukturen

Die Fläche der Gemeinde Altenberge beträgt 63 km². In 2015 gibt es rund 430.000 m² Straßen in der Unterhaltungspflicht der Gemeinde Altenberge und rund 410.000 m² Wirtschaftswege.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Alten-berge	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km²	164	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m² je Einwohner	68	32	192	75	59	68	84	34
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,12	0,64	2,37	1,34	1,04	1,31	1,50	34

Das Gemeindegebiet Altenberges ist im Vergleich zu den anderen 208 kleinen kreisangehörigen Kommunen klein. Somit bedarf es einer vergleichsweise geringeren Verkehrsfläche, um das gesamte Gebiet zu erschließen. Zudem befindet sich die besiedelte Fläche überwiegend kompakt in der Mitte des Gemeindegebiets. In alle Himmelsrichtungen gibt es kleinere besiedelte Flächen im Außenbereich. Diese Flächen erschließt die Gemeinde Altenberge mit Wirtschaftswegen.

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Altenberge ist eher von Grünflächen als von Verkehrsflächen geprägt. In Altenberge dienen Verkehrsflächen häufig dazu, den Außenbereich zu erschließen.

Rund 61 Prozent der Verkehrsfläche sind Straßen sind. 39 Prozent machen die befestigten Wirtschaftswege aus.

Von den Wirtschaftswegen insgesamt (befestigt und unbefestigt) sind rund 67 Prozent befestigt. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Anteil durchschnittlich.

→ **Feststellung**
Insgesamt gibt es in Altenberge keine strukturellen Bedingungen, die die Erhaltung der Verkehrsflächen erschweren.

Bilanzkennzahlen

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

Die Gemeinde Altenberge weist ihre Verkehrsfläche zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 mit rund 23 Mio. Euro aus. Davon entfallen rund 19 Mio. Euro auf die Straßen und vier Mio. Euro auf die Wirtschaftswege. Die Bilanzwerte enthalten neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Altenberge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	23,4	12,2	35,7	24,2	20,7	24,5	28,2	36
Durchschnittlicher Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Euro	31,59	8,06	64,56	27,09	19,28	24,09	36,19	34

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

Als Gesamtnutzungsdauern hat Altenberge 60 Jahre bei den Straßen festgelegt. Für die Wirtschaftswege hat sie eine Nutzungsdauer von 30 Jahren gewählt. Damit hat Altenberge den oberen Rahmen der Nutzungsdauerrahmentabelle ausgeschöpft. Seit dem 01. Januar 2013 ist die zulässige Gesamtnutzungsdauer bei Straßen auf 50 Jahre begrenzt. Die Gemeinde Altenberge muss dies bei Straßen beachten, die nach diesem Zeitpunkt aktiviert werden.

Bilanzkennzahlen Altenberge im Zeitverlauf

Kennzahlen	2012	2013	2014	2015
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,4	23,9	23,6	23,4
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je m² Verkehrsfläche in Euro	35,2	34,2	32,1	31,6
Straßenquote in Prozent	19,9	18,9	18,9	19,1
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je m² Straßenfläche in Euro	45,7	45,1	42,3	42,2
Wirtschaftswegequote in Prozent	5,5	5,0	4,7	4,3
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m² Wirtschaftswegefläche in Euro	19,7	18,2	16,7	15,2

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass das Vermögen „Verkehrsfläche“ in Altenberge verzehrt wird. Die Abschreibungen sind höher als die (Re-)Investitionen in die Verkehrsfläche. Dabei ist der Verzehr bei den Wirtschaftswegen größer als bei den Straßen. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Altenberge nur in die Straßen investiert. Vor allem baut sie Straßen, um neue Wohn- und Gewerbegebiete zu erschließen. Von 2012 bis 2015 baute sie Straßen für rund 3,4 Mio. Euro bzw. rund 21.000 m².

Seit einigen Jahren hat es sich die Gemeinde Altenberge das Ziel gesetzt, den Wert der Verkehrsflächen durch entsprechende Maßnahmen zu erhalten. Die Bilanzwerte der Verkehrsflächen nehmen kontinuierlich ab. Somit erreicht die Gemeinde Altenberge das Ziel momentan nicht.

Der Wert der Verkehrsflächen ist jedoch nicht gleich dem Zustand. Der Zustand der Verkehrsflächen entwickelt sich deutlich positiver (vgl. Abschnitt Alter und Zustand). Jedoch führt die Gemeinde Altenberge keine werterhaltenden investiven Maßnahmen durch.

Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Kommune sollte den Zustand ihrer Verkehrsflächen langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

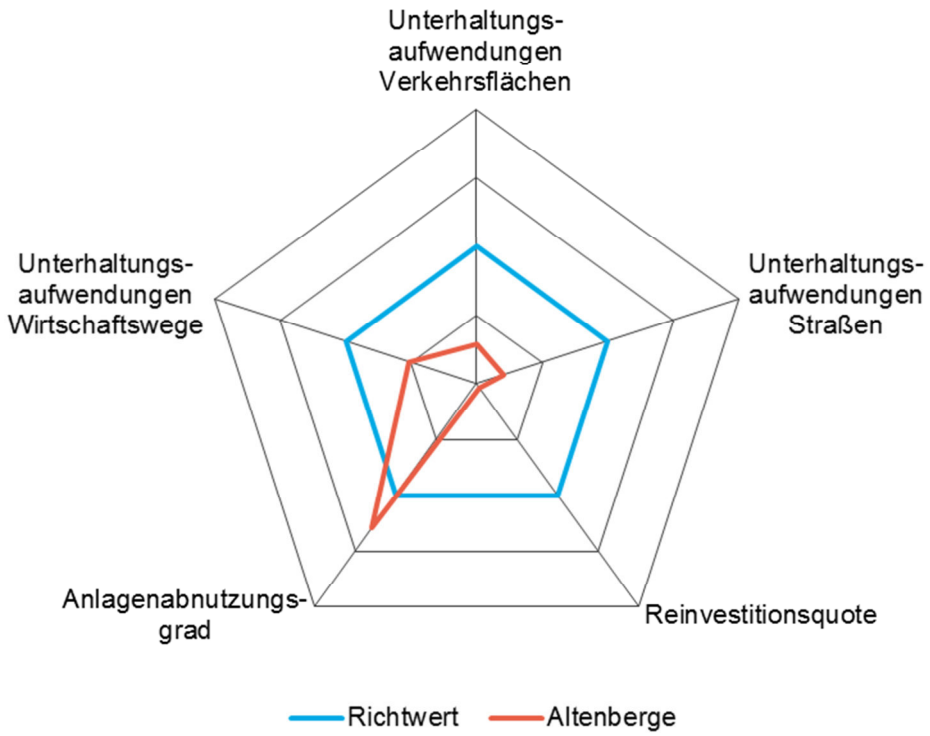
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

hat die gpaNRW in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Gemeinde Altenberge ist eine Indexlinie gegenübergestellt. 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 m² [1] 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 Wirtschaftswege bei 1,05 Euro je m² [1]. Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll.

[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



Einflussfaktoren 2015

Kennzahlen	Richtwert	Altenberge
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,43*
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Straße in Euro	1,75	0,36*
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Wirtschaftsweg in Euro	1,05	0,54*
Reinvestitionsquote in Prozent	100	3
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	64,6*

* Die Kennzahlenwerte der Gemeinde Altenberge sind Näherungswerte und nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt „Datenlage“

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt, dass sehr viele Verkehrsflächen in Altenberge den Großteil ihrer Lebensdauer bereits erreicht haben. Dieses Merkmal erschwert die Erhaltung der Verkehrsflächen in Altenberge. Auch die sehr niedrige Reinvestitionsquote und die geringen Unterhaltungsaufwendungen je m² Straßen/ Wirtschaftswege erschweren es der Gemeinde Altenberge, ihr Vermögen langfristig wirtschaftlich zu erhalten. Viele Verkehrsflächen werden vollständig abgeschrieben sein und keinen Wert mehr haben, bevor Altenberge reinvestiert.

Wie schwer es für die Gemeinde Altenberge sein wird, ihr Vermögen langfristig zu erhalten, kann die gpaNRW aufgrund der Datenlage in Altenberge nur näherungsweise ausführen. Die Gemeinde Altenberge sollte die Einflussfaktoren überprüfen und stets im Auge behalten.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei wesentlichen Merkmale näher.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Laut Prüfbericht zur Eröffnungsbilanz hat die Gemeinde Altenberge unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern für die Straßen und Wirtschaftswege festgelegt. Straßen haben in Altenberge eine Nutzungsdauer von 60 Jahren und Wirtschaftswege von 30 Jahren.

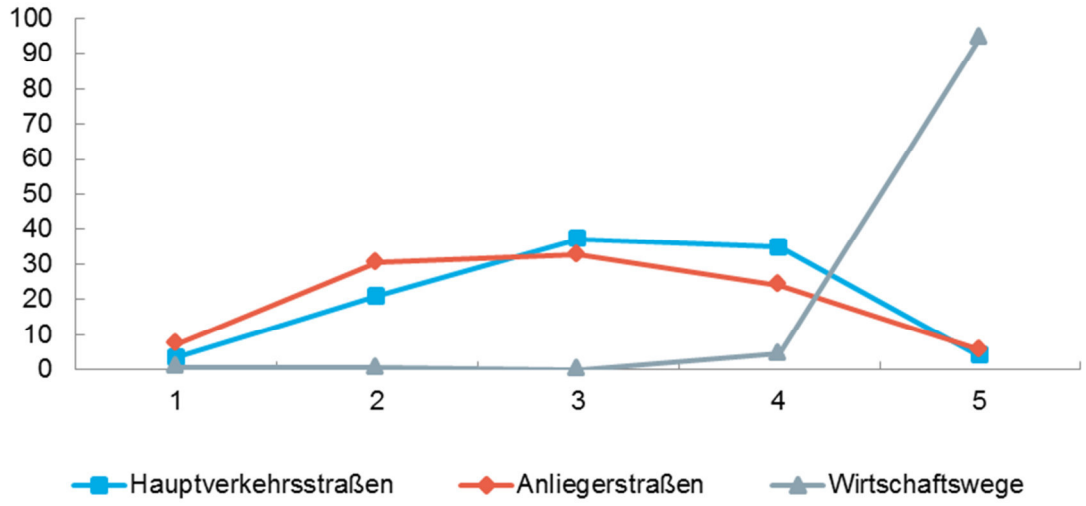
Die gpaNRW kann den Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen in Altenberge nur näherungsweise ermitteln. Nach der Zustandserfassung 2015 muss die Gemeinde den Straßennetzelementen zunächst noch Restnutzungsdauern zuordnen. Dies ist bislang noch nicht geschehen. Auch auf die Anlagenbuchhaltung kann die gpaNRW nicht zurückgreifen, da laut Verwaltung die Straßennetzelemente des Kanten-Knoten-Modells nicht mit den Abschnitten aus der Eröffnungsbilanz übereinstimmen. Somit stimmen dort hinterlegten Flächen und Restnutzungsdauern nicht mit den erfassten Flächen aus 2015 überein.

Näherungsweise setzt die gpaNRW eine Restnutzungsdauer von 16 Jahren an. Diese hat die Gemeinde Altenberge in einem ersten Gespräch mitgeteilt. Sie korrespondiert mit der Restnutzungsdauer von 21 Jahren aus der letzten Finanzprüfung der gpaNRW. Unter dieser Annahme ergibt sich zum Stichtag 31. Dezember 2015 ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 64 Prozent. Er liegt deutlich über dem Richtwert von 50 Prozent. Dies deutet darauf hin, dass in Altenberge zukünftig verstärkt Sanierungen notwendig sein werden.

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Ist der Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Die Datenlage in Altenberge ermöglicht es, die Zustandsklassen differenziert nach Hauptverkehrsstraßen, Anliegerstraßen und Wirtschaftswegen abzubilden. So kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Straßenarten Rechnung getragen werden.

Prozentuale Verteilung der Zustandsklassen nach Straßenart und Fläche 2015



Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Zwischen den Hauptverkehrsstraßen und den Anliegerstraßen zeigen sich leichte Unterschiede. Die Anliegerstraßen sind insgesamt in einem guten Zustand. Im Durchschnitt ergibt sich hier eine Zustandsklasse von 2,91. Die Hauptverkehrsstraßen sind auch noch in einem akzeptablen Zustand. Der Anteil der Flächen in der Zustandsklasse 4 ist mit 35 Prozent jedoch höher als bei den Anliegerstraßen. Für die Hauptverkehrsstraßen ergibt sich eine durchschnittliche Zustandsklasse von 3,15.

Die Hauptverkehrsstraßen sind in Altenberge flächenmäßig von geringerer Bedeutung. An der gesamten Straßenfläche liegt ihr Anteil bei nur 17 Prozent. Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Hauptverkehrsstraßen und die Anliegerstraßen daher zusammen.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Art und Fläche in m² 2015

Straßenart	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	Straßenfläche gesamt in m²
Straßen	27.327	114.783	144.424	112.831	28.521	427.886
Wirtschaftswege	2.756	1.950	0	18.606	390.614	413.926

Mit 34 Prozent aller Straßen liegen die meisten Straßen in der mittleren Zustandsklasse. Zu beiden Seiten, also in bessere und schlechtere Zustandsklassen, nimmt der Anteil nahezu gleichermaßen ab. Dagegen befindet sich der Großteil der Wirtschaftswege in der schlechtesten Zustandsklasse. Hiernach wäre davon auszugehen, dass viele dieser Flächen in den kommenden Jahren instandgesetzt werden müssen.

Feststellung
Die Straßen in Altenberge sind in den Zustandsklassen nahezu optimal verteilt. Der hohe Anteil der Wirtschaftswege in der Zustandsklasse 5 stellt jedoch ein Risiko dar.

Nach Angabe der Gemeinde Altenberge sind die Wirtschaftswege in einem besseren Zustand als es die Verteilung nach Zustandsklassen vermuten lässt. Dies sei, so die Gemeinde, das Ergebnis der regelmäßigen Befahrung und Unterhaltung. Das Risiko eines erheblichen Sanierungsbedarfs wäre entsprechend geringer.

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW noch, wie sich die Zustandsklassen im Zeitverlauf geändert haben.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in m²

Jahr	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m²
2008	14.781	60.166	442	100.498	531.131	707.018
2015	30.083	116.732	144.424	131.437	419.135	841.811

Die Zustände der Verkehrsflächen haben sich zwischen 2008 und 2015 grundlegend verbessert. Weniger Straßen und Wirtschaftswege sind in der schlechtesten Zustandsklasse und jeweils mehr Flächen in den besseren Zustandsklassen. In Zustandsklasse 1 wirken sich die neugebauten Straßen aus.

Den Zustand ihrer Verkehrsflächen kann die Kommune verbessern, wenn sie Flächen instand setzt, erneuert oder neu baut. Von 2012 bis 2015 hat Altenberge 95.000 m² Wirtschaftswege instand gesetzt, 1.500 m² Straßenflächen erneuert und 21.000 m² Straße neu gebaut. Die reine Unterhaltung führt im Regelfall lediglich dazu, dass der Zustand erhalten bleibt, aber nicht verbessert wird.

Diese Entwicklung der Zustandsklassen deutet darauf hin, dass die gewählte Strategie der Gemeinde Altenberge bisher aufgegangen ist bzw. sich positiv ausgewirkt hat.

Feststellung
Das Alter der Verkehrsflächen in Altenberge deutet zunächst zwar auf ein hohes Risiko für den Erhalt der Straßen und Wirtschaftswege hin. Aufgrund des guten Zustandes, zumindest bei den Straßen, ist jedoch davon auszugehen, dass sie ihr angesetztes Alter auch tatsächlich erreichen oder länger halten werden.

Der insgesamt gute Zustand der Verkehrsflächen wird kurz- und mittelfristig keinen auffällig hohen Investitionsbedarf in Altenberge auslösen. Langfristig könnte dies jedoch anders aussehen.

Der bessere Zustand der Verkehrsflächen 2015 im Vergleich zu 2008 könnte jedoch auch daraus resultieren, dass nach Auskunft der Verwaltung die visuelle Zustandserfassung für die Eröffnungsbilanz ungenauer und gröber war als die messtechnische Erfassung 2015. Ggfls. wurden einige Straßen und Wirtschaftswegen 2008 einer schlechteren Zustandsklasse zugeordnet als richtig gewesen wäre. So könnten sich einige Verschiebungen von 2008 nach 2015 erklä-

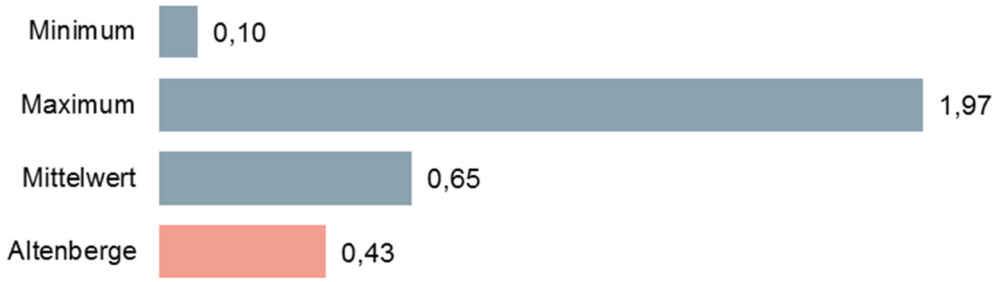
ren. Laut Verwaltung haben sich die Zustände tatsächlich verbessert. Ihr sei es gelungen, auch ohne Investitionen den Zustand qualitativ anzuheben (vgl. Abschnitt Unterhaltung).

Unterhaltung

Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Verkehrsflächen ausreichend unterhalten, damit diese die angenommene Lebensdauer von 60 Jahren erreichen.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Gemeinde Altenberge in 2015 näherungsweise rund 305.000 Euro aufgewendet. Hiervon entfallen 155.000 Euro auf die Straßen und 150.000 Euro auf die Wirtschaftswege.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro



Altenberge*	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,43	0,41	0,61	0,76	29

* Der Kennzahlenwert der Gemeinde Altenberge ist ein Näherungswert und ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt „Datenlage“

Kennzahlen Unterhaltungsaufwendungen Altenberge

Kennzahlen	Richtwert*	Alten-berge**	Differenz je m²	Differenz gesamt gerundet
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,43	./.	./.
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Straße in Euro	1,75	0,36	1,39	595.000
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Wirtschaftsweg in Euro	1,05	0,54	0,51	141.000

* Basierend auf dem Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), 2004.
** Die Kennzahlenwerte der Gemeinde Altenberge sind Näherungswerte und nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt „Datenlage“.

Bezogen auf die Fläche der Straßen und Wirtschaftswege wendet die Gemeinde Altenberge mehr für die Unterhaltung der Wirtschaftswege auf als für ihre Straßen. Dies ist eher ungewöhn-

lich. Die Verwaltung sieht die Ursachen zum Beispiel darin, dass die Innerortsstraßen wenig befahren und nicht mit Schwerlastverkehr belastet werden. Die Ortsumgehungen entlasten die Straßen innerorts. Unterhaltungen sind daher nur in geringem Umfang nötig. Dahingegen sind die Wirtschaftswege deutlich mehr belastet und in einem schlechteren Gesamtzustand. Unterhaltungen sind dort notwendiger. Zudem hat die Gemeinde Altenberge ihr Vorgehen in der Unterhaltung seit einigen Jahren umgestellt. Besonders bei den Wirtschaftswegen macht sie keine kleinflächigen Oberflächenbehandlungen mehr, sondern großflächige Eingriffe. Beispielsweise beseitigt sie Spurrinnen auf den Wirtschaftswegen auf einer längeren Strecke. Nach Auskunft der Verwaltung hat dies den Vorteil, dass ein und derselbe Weg nur einmal und nicht jährlich angefasst werden muss.

Erst seit 2015 führt die Gemeinde Altenberge einige Erhaltungsmaßnahmen in Eigenleistung durch. Für kleinflächige Maßnahmen an allen Verkehrsflächen sowie für Instandsetzungen an den Wirtschaftswegen beauftragt die Verwaltung teilweise den Bauhof Altenberge. Fremdunternehmer unterstützen den Bauhof bei kleinflächigen Arbeiten und führen u.a. Erneuerungen durch. Ziel der Verwaltung ist es, den Bauhof unter bestimmten Qualitätsmerkmalen mehr einzubinden. Zukünftig will die Verwaltung prüfen, ob der Bauhof auch Maßnahmen innerorts wirtschaftlich erledigen kann.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen vor 2015 noch unter dem Wert von 0,43 Euro. Die Erhaltungsmaßnahmen bezogen sich auf ungefähr die gleiche Fläche.

→ **Feststellung**
Die erheblich unter dem Richtwert liegenden Unterhaltungsaufwendungen deuten darauf hin, dass sich der Zustand nicht wesentlich verbessern kann. Es besteht eher die Gefahr, dass er sich auf Dauer verschlechtern wird.

Eine geringe Unterhaltung ist auf Dauer nicht zielführend. Nur mit einer ausreichenden Unterhaltung kann die Verkehrsfläche ihre Gesamtnutzungsdauer erreichen. Ohne eine ausreichende Unterhaltung ist die Gefahr eines vorzeitigen Investitionsbedarfs groß. Nach Auskunft der Verwaltung ist es ihr mit einer langjährigen, konsequenten und sinnvoll überlegten Unterhaltung gelungen, die Verkehrsflächen sogar ohne Investitionen zu verbessern. Die Zustände habe sie qualitativ angehoben. Während dieses langjährigen Prozesses habe sie Vorgehensweisen entwickelt, mit denen sie aus den geringen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln das Meiste heraushole. Alle notwendigen Unterhaltungen könne sie durchführen.

Die Entwicklung der Zustandsklassen bzw. die Zustandserfassung aus 2015 zeigt, dass bisher kein vorzeitiger Investitionsbedarf besteht. Auch kurz- bis mittelfristig wird dies nicht der Fall sein.

→ **Feststellung**
Das Haushaltsrisiko aus der geringen Unterhaltung ist in Altenberge geringer als die Differenz zwischen Altenberger Kennzahl und Richtwert es vermuten lässt.

Reinvestitionen

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

Die Gemeinde Altenberge hat nur in 2015 in die Straßen reinvestiert. Rund 87.000 Euro hat sie für Straßenerneuerungen im Rahmen von Kanalsanierungen gezahlt. Somit ist die Reinvestitionsquote mit 3,1 Prozent äußerst gering.

Eine geringe Reinvestitionsquote ist für einen gewissen Zeitraum vertretbar. Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition jedoch über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen. Nach Auskunft der Gemeinde Altenberge erhält sie ihr gesamtes Vermögen zunächst vorrangig durch Unterhaltungsmaßnahmen. Reinvestitionen sind in keinem Bereich in hohem Umfang vorgesehen. Es ist anzunehmen, dass daher die Reinvestitionsquote für die Verkehrsflächen über einen längeren Zeitraum sehr gering sein wird. Auch in der Vergangenheit war diese Quote sehr gering.

→ **Feststellung**
Das Reinvestitionsvolumen in Altenberge müsste deutlich höher sein, damit kein zusätzliches Risiko für den Wert der Verkehrsflächen entsteht.

Unterhaltungsmaßnahmen betreffen immer nur die Oberfläche der Verkehrsfläche. Auch Altenberge bearbeitet und verbessert in der Unterhaltung höchstens die Deckschicht ihrer Straßen und Wirtschaftswege. Irgendwann kommt jedoch der Zeitpunkt, an dem auch die Schichten unter der Deckschicht erneuert werden müssen. Es ist von erheblichen Investitionsmaßnahmen auszugehen. Diese sollten über einen längeren Zeitraum verteilt auftreten und nicht geballt in wenigen Jahren. Die Gemeinde Altenberge sollte daher ihre Reinvestitionen im Blick haben und sich auf den erhöhten Investitionsbedarf einstellen. Zudem sollte sie im Vorfeld für sich die Frage klären, wie die Anlieger an den Investitionen beteiligt werden sollen (vgl. Teilbericht „Finanzen der Gemeinde Altenberg“).

Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. Bisher musste Altenberge noch keine außerplanmäßigen Abschreibungen bei den Straßen und Wirtschaftswegen buchen.

Während Altenberge das bestehende Vermögen fast ausschließlich unterhält, investiert sie in großem Umfang in neues Vermögen. 3,4 Mio. Euro hat sie von 2012 bis 2015 für den Neubau von Straßen zur Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten gebucht.

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