

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.)	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Halle (Westf.)	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

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

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Halle (Westf.) stellt sich in der Gesamtbetrachtung positiv dar.

Halle (Westf.) erreicht in den Jahren 2010 – 2014, insbesondere begünstigt durch ein hohes Gewerbesteueraufkommen, durchgängig einen originär ausgeglichenen Haushalt. Die negativen Jahresergebnisse in 2015, 2016 und voraussichtlich auch in 2017 kann die Stadt Halle (Westf.) durch ihre Ausgleichsrücklage auffangen.

Die Stadt rechnet auch bis 2021 mit ausgeglichenen Haushalten. In Summe erwartet sie Überschüsse von rund 6,5 Mio. Euro. Halle (Westf.) plant dabei vorsichtig.

Deutlichen Einfluss auf die Jahresergebnisse nehmen neben den Erträgen aus der Gewerbesteuer auch Überschüsse aus der Vermarktung von Grundstücken. Die Stadt Halle (Westf.) ist von diesen besonders schwankungsanfälligen Haushaltspositionen tendenziell stärker betroffen als andere Kommunen in NRW.

Umso positiver ist daher die ausgezeichnete Eigenkapitalausstattung der Stadt zu bewerten. Halle (Westf.) gehört zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2017 wird sich die Situation allerdings verschlechtern. Bis 2021 wird die Stadt den Eigenkapitalrückgang auch durch die künftig geplanten Überschüsse voraussichtlich nicht vollständig wieder ausgleichen können.

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft. Mit den erwirtschafteten Liquiditätsüberschüssen bestreitet sie das laufende Geschäft und finanziert einen Großteil der Investitionen. Kredite werden nur in geringem Umfang ausgewiesen. Halle gehört deshalb zu den Kommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten.

Zudem stehen der Stadt umfangreiche Liquiditätsreserven zur Verfügung. Diese wird sie allerdings voraussichtlich in den nächsten Jahren zur Mitfinanzierung der geplanten Investitionen einsetzen müssen. So sind von 2018 bis 2021 investive Auszahlungen von mehr als 52,5 Mio. Euro vorgesehen.

Die Stadt Halle (Westf.) investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Sie schafft in den meisten Jahren deutlich mehr neues Vermögen, als sie durch Abschreibungen und Abgänge verliert. Aus der Altersstruktur des Anlagevermögens ergeben sich daher auf den ersten Blick keine besonderen Risiken für den Haushalt. Insbesondere bei den Gebäuden und den Abwassereinrichtungen schafft es die Stadt, den Substanzverlust mehr als auszugleichen.

Dies ist ihr bei den Verkehrsflächen in den zurückliegenden Jahren hingegen nicht gelungen. So hat die Stadt zuletzt vergleichsweise wenig in ihr Straßenvermögen investiert. Auch die Unterhaltungsaufwendungen unterschreiten den empfohlenen Richtwert.

Inwieweit dies bereits Auswirkungen auf den Zustand des Straßenvermögens hat, lässt sich nur eingeschränkt beurteilen. Die Verkehrsflächen haben im Durchschnitt bereits mehr als zwei

Drittel ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Besonders auffällig sind hier die Wirtschaftswege mit einem Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 90 Prozent. Dies weist auf ein Risiko kurzfristiger Refinanzierungsbedarfe hin. Seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz in 2007 ist in der Folge keine weitere Zustandsbewertung mehr erfolgt. Ob tatsächlich ein Risiko für den Verkehrsflächenzustand besteht, kann daher nur eine erneute Bewertung des Straßenvermögens sowie die aktuelle Zuordnung der Straßen in die verschiedenen Zustandsklassen aufzeigen.

Mit Blick auf die Ertragsseite stehen der Stadt Halle (Westf.) bei den Beiträgen und Gebühren noch Handlungsmöglichkeiten zur Entlastung des Haushalts zur Verfügung. Im größten Gebührenhaushalt – der Abwasserbeseitigung – könnte sie durch eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte zusätzliche finanzielle Mittel für künftige Ersatz- oder Wiederbeschaffungen erwirtschaften.

Auch sollte die Stadt Halle (Westf.) in ihrer KAG-Satzung eine angemessene Beteiligung der Beitragspflichtigen sicherstellen. Maßstab dafür sind die Vorteile, welche die Anlieger aus der jeweiligen Straße erzielen.

Im Sportbereich unterhält die Stadt Halle (Westf.) mehr Sporthallen als für den Schulsport erforderlich sind. Insbesondere die zwei großen Sporthallen im Schulzentrum sind durch den Schulsport nach unseren Berechnungen nicht vollständig ausgelastet. Über die städtischen Schulsportanlagen hinaus stehen den Einwohnern der Stadt Halle (Westf.) zudem weitere Sporthallen in Trägerschaft des Kreises Gütersloh zur außerschulischen Nutzung zur Verfügung. Damit stellt die Stadt auch für den Freizeitsport ein überdurchschnittliches Sporthallenangebot bereit.

Auch die Auslastung der städtischen Sportplätze ist gering. Dies bestätigt neben unseren Analysen auch das aktuell vorliegende Sportentwicklungskonzept der Stadt Halle (Westf.). Auf dieser sehr guten Grundlage hat die Stadt bereits die Aufgabe zweier Sportplätze sowie die Neuordnung der Sportanlage Masch geplant.

Vergleichsweise hoch sind zudem die Aufwendungen für die Sportplätze. Die Stadt Halle (Westf.) sollte daher die Vereine stärker in die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten einbinden bzw. an den laufenden Kosten beteiligen.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen liegen die Aufwendungen je m² hingegen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Allerdings hält die Stadt Halle (Westf.) bezogen auf den Einwohner eine überdurchschnittliche Anzahl und darüber hinaus im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen eher großflächige Spielplatzanlagen vor. Mithilfe einer systematischen Spielraumplanung sollte die Stadt Halle (Westf.) daher grundlegend untersuchen bzw. festlegen, welche Anlagen mit welchen Ausstattungsstandards sie mittel- bis langfristig erhalten will. Ziel der Stadt sollte es sein, gering bzw. gar nicht frequentierte Spiel- und Bolzplätze möglichst aufzugeben.

Eine zunehmende finanzielle Belastung stellt die Offene Ganztagschule (OGS) dar. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt in Halle (Westf.) höher als in mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen. Grund dafür sind in erster Linie die hohen Zuschüsse an den Kooperationspartner. Dagegen wirkt sich die Elternbeitragsquote in Halle (Westf.) positiv auf den Fehlbetrag aus. Die Kommune könnte allerdings noch weitere Erträge erzielen, wenn sie die Einkommensgrenzen anpasst und die vorgegebenen Maximalbeträge ausschöpft. Auch gesonderte Beiträge für die Ferienbetreuung könnten entsprechend der geübten Praxis vieler anderer Kommunen zu einer Reduzierung des Fehlbetrages beitragen. Vor allem sollte Halle (Westf.) aber den Fokus auf die

Aufwandsseite legen und hier den Fehlbetrag je OGS-Schüler verringern. Konkret empfiehlt sich die Durchführung einer breit angelegten Markterkundung sowie daraus resultierend ggf. eine Neuausschreibung des OGS-Betreuungsangebotes.

Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW zudem noch bei den Schulsekretariaten. Den im interkommunalen Vergleich erhöhten Personaleinsatz in den Grundschulen sollte die Kommune kritisch hinterfragen. Als Orientierung für eine erneute Personalüberprüfung können hier die schülerbezogenen gpa-Benchmarks dienen, die inzwischen von mehr als ein Viertel der bislang geprüften Vergleichskommunen erreicht werden. Auch an den weiterführenden Schulen ergibt sich rechnerisch ein Stellenpotenzial. Da sich diese Schulen derzeit in einer Auslauf- bzw. Aufbauphase befinden, kann hier jedoch vorübergehend ein erhöhter Personaleinsatz erforderlich sein.

Für die Schülerbeförderung gibt die Stadt Halle (Westf.) pro Schüler mehr aus als andere Kommunen. Dabei hat die Stadt die Beförderungsleistungen bereits weitgehend optimiert und profitiert davon, dass die Schüler größtenteils den ÖPNV nutzen können.

In Summe ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur weiteren Entlastung des städtischen Haushaltes. Aufgrund der aktuellen und perspektivisch guten Finanzlage besteht zwar kein dringender Handlungs- bzw. Umsetzungsdruck. Gleichwohl sollte die Stadt Halle (Westf.) die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Optimierungsmaßnahmen zumindest als Risikovorsorge für den Fall einer Verschlechterung der Haushaltsentwicklung in Ihre Planungen mit aufnehmen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

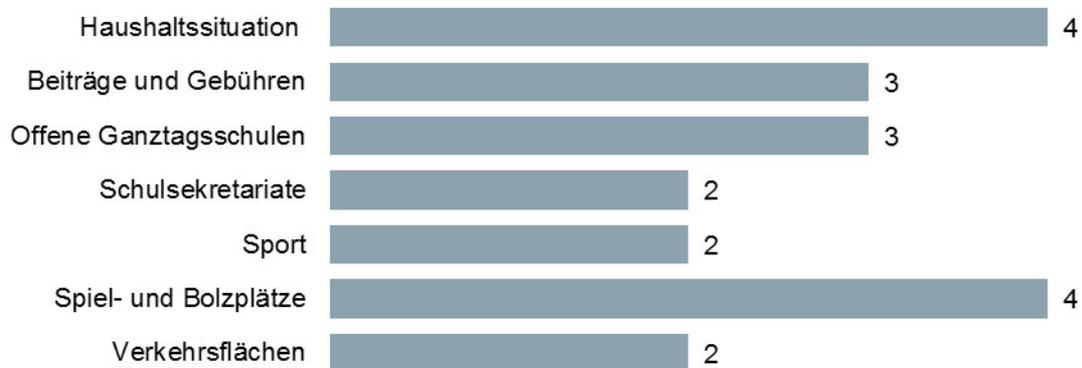
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

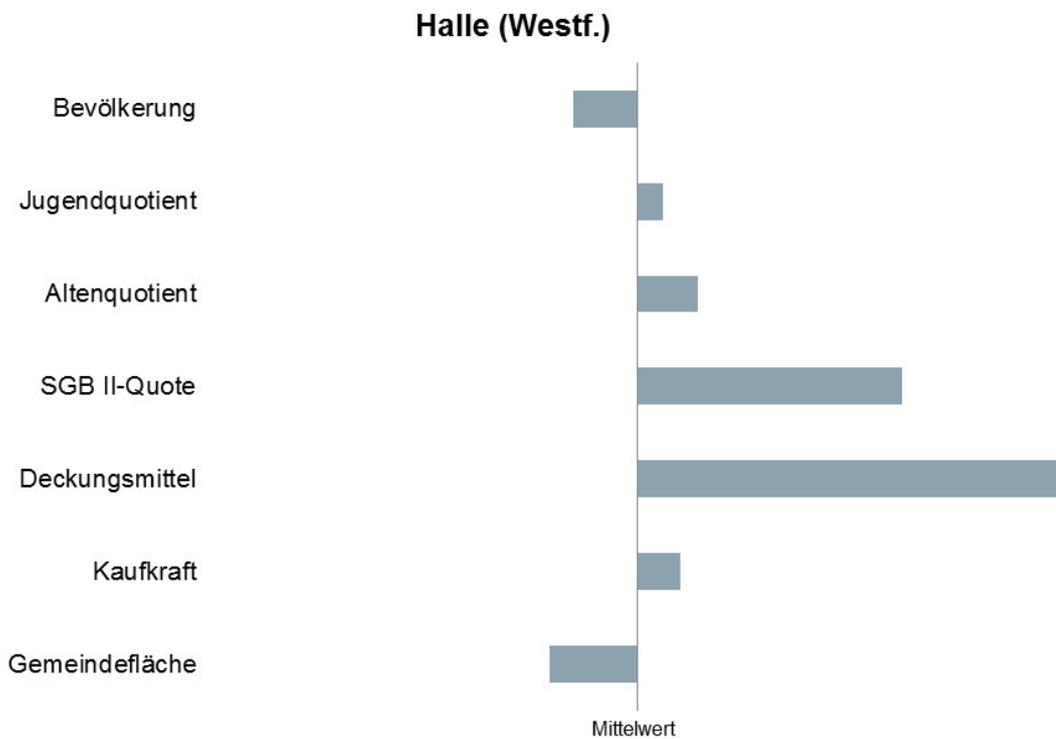
KIWI-Bewertung für die Stadt Halle (Westf.)



→ Ausgangslage der Stadt Halle (Westf.)

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Halle (Westf.). Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ergänzend zu diesen allgemeinen Strukturmerkmalen berücksichtigt die gpaNRW auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren. Dazu haben wir am 20. April 2018 ein Gespräch mit der Bürgermeisterin geführt.

Die Stadt Halle (Westf.) ist eine kleine kreisangehörige Kommune im Kreis Gütersloh. Rund 21.700 Einwohner verteilen sich auf insgesamt sechs Ortsteile. Die Prognosen von IT.NRW gehen von einer tendenziell rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Halle (Westf.) aus. In der Altersstruktur zeigt sich ein überdurchschnittlicher Anteil der Gruppe der unter 18-Jährigen, während der Altenquotient – sprich der Anteil der über 65-jährigen – über dem landesweiten Durchschnitt liegt.

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

Die Bürgermeisterin kommt hinsichtlich der IT NRW-Prognose zur Bevölkerungsentwicklung zu einer gegenteiligen Einschätzung. Sie geht vielmehr von steigenden Einwohnerzahlen in den nächsten Jahren aus und begründet dies u.a. mit der attraktiven und verkehrsgünstigen Lage der Stadt Halle (Westf.) mit der Nähe zum Oberzentrum Bielefeld und der inzwischen direkten Anbindung an die Bundesautobahn A 33. Dieser Standortvorteil gepaart mit vielfältigen Aktivitäten der Stadt Halle (Westf.) zur strategischen Weiterentwicklung des Stadtbildes und der örtlichen Infrastruktur trägt zur Zukunftssicherung bei. Den besonderen Reiz für die Bürgerinnen und Bürger sowie künftige Zuzügler erkennt die Bürgermeisterin überdies in der einerseits ländlichen Umgebung und dem andererseits pulsierenden Leben in Halle (Westf.) mit einem attraktiven Kultur-, Sport und Freizeitangebot. Auch wirkt die enge und positive Zusammenarbeit zwischen Stadt und dem örtlichen Einzelhandel einem stärker werdenden Kaufkraftabfluss entgegen. Allerdings sind die räumlichen Weiterentwicklungsmöglichkeiten Halles (Westf.) durch die topografische Lage sowie die Begrenzung durch die A 33 eingeschränkt. Dies zeigt sich insbesondere in den knappen Wohnbauflächen. Hier besteht eine sehr große Nachfrage, die das aktuelle Angebot erheblich übersteigt. Das gilt insbesondere auch für den Mietwohnungsbau. Der Stadt Halle ist daher auch sehr daran gelegen, Wohnbauflächen nicht nur im bzw. in der Nähe des Stadtkernes, sondern gerade auch in den Ortsteilen sukzessive auszubauen. Zumal das Ortsteilleben dort als besonders lebendig und engagiert wahrgenommen wird. Grundlage für die Wohnbaulandstrategie der Stadt Halle (Westf.) bildet dabei das Handlungskonzept Wohnen.

Auch die bessere Vernetzung der Ortsteile durch eine weitere Optimierung des ÖPNV-Angebots soll künftig insgesamt zur Attraktivität und zur Stärkung der Mobilität in der Stadt Halle (Westf.) wirksam beitragen.

Darüber hinaus sieht sich die Stadt mit weiteren zentralen Herausforderungen konfrontiert. So setzt sich Halle (Westf.) aktuell zum einen intensiv mit dem Thema Breitbandversorgung auseinander, dessen Ausbau im Innen- und Außenbereich enormer Kraftanstrengungen bedarf. Aber auch der Lückenschluss der A 33 erfordert einen hohen Anpassungsbedarf entlang der Bundesstraße 68.

Die Stadt Halle (Westf.) bündelt ihre zukünftigen Handlungsbedarfe in einem Integrierten Stadtentwicklungskonzept, das die Grundlagen für die positive, zukunftsfeste Weiterentwicklung legen soll.

Ein gutes Fundament bildet hierfür - neben den akquirierten Fördergeldern - vor allem die gute Ertragslage. Diese spiegelt sich in überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln, insbesondere resultierend aus einer gesunden und expandierenden Gewerbestruktur, wider. Die hohe Finanzkraft ist typisch für den Kreis Gütersloh. Elf von dreizehn Kommunen im Kreis sind abundant. Der Kreis Gütersloh gehört damit zu den wirtschaftlich stärksten Regionen in NRW.

Halle (Westf.) profitiert zudem von einer vergleichsweise hohen Kaufkraft. Auch die leicht unterdurchschnittliche Gemeindefläche stellt eine eher begünstigende Rahmenbedingung für die Stadt dar.

Nicht in das Bild zur strukturellen Situation passt dagegen aus Sicht der Bürgermeisterin die in der obigen Grafik aufgezeigte überdurchschnittliche SGB II-Quote. Die Stadt geht – analog zur Bevölkerungsentwicklung - auch hier in der Realität eher von einer deutlich positiveren Positionierung aus.

Die Flüchtlingssituation zeigt sich in Halle (Westf.) inzwischen deutlich entspannter als 2015. Insgesamt 393 Flüchtlinge leben in der Stadt. Sie sind überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften bzw. in von der Stadt angemieteten Wohnungen untergebracht. Zahlreiche Flüchtlinge leben allerdings auch in selbst angemieteten Wohnungen. Die Stadt ist sehr darum bemüht, anerkannte Personen in eigenen Wohnraum zu vermitteln. Auch die Integrationsbemühungen und das bürgerschaftliche Engagement sind in Halle (Westf.) ausgeprägt. Eine personell gut ausgestattete Flüchtlingsberatung, die auch die ehrenamtlich engagierten Personen eng begleitet, ist sowohl für die Verwaltung als auch für die geflüchteten Menschen von großer Bedeutung.

In der Gesamtschau bilden die strukturellen und individuellen Merkmale der Stadt Halle (Westf.) somit einen sehr guten Rahmen für die positive und prosperierende städtische Weiterentwicklung.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Halle (Westf.) verwaltungsintern wie auch gemeinsam mit der Politik intensiv beraten. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen (z.B. Einführung Controlling, Anhebung der Realsteuerhebesätze). Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert (z.B. Umstellung auf Fremdreinigung).

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Halle (Westf.) 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 Stadt Halle (Westf.) hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Halle (Westf.) haben wir von Januar 2018 bis August 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Halle (Westf.) das Vergleichsjahr 2016. In der Finanzprüfung legt die gpaNRW die Jahresabschlüsse 2010 bis 2016 zugrunde.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 vor.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Holger Pohl
Schulen	Tanja Möller
Sport und Spielplätze	Thomas Lindemann
Verkehrsflächen	Thomas Lindemann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch mit der Bürgermeisterin und dem Kämmerer fand am 16.08.2018 statt.

Herne, den 14.09.2018

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

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	10
Eigenkapital	13
Schulden	14
Vermögen	17
→ Haushaltssteuerung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	23
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	24
Beiträge	24
Gebühren	26
Steuern	27
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	29
Pensionsrückstellungen	29
Finanzanlagen	30
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	32

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Halle (Westf.) erreicht durchgängig einen ausgeglichenen (bzw. fiktiv ausgeglichenen) Haushalt. Sie ist abundant. Die Haushaltswirtschaft unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Ist-Ergebnisse

Die Ist-Ergebnisse schwanken deutlich. Sie werden dabei stark von der Gewerbesteuer beeinflusst. Auch die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken wirken sich in einzelnen Jahren spürbar aus. Bereinigt man die Jahresrechnungen um Sondereffekte und Schwankungen beim Finanzausgleich, ergibt sich ein strukturelles Ergebnis von 276.000 Euro. Der Ergebnishaushalt ist damit strukturell ausgeglichen.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt rechnet bis 2021 mit ausgeglichenen Haushalten. In Summe erwartet sie Überschüsse von rund 6,5 Mio. Euro. Halle (Westf.) plant dabei vorsichtig. Insbesondere bei der Gewerbesteuer als wichtigste Ertragsposition bestehen Chancen aber auch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Eigenkapital

Das Eigenkapital der Stadt Halle (Westf.) ist seit der NKF-Einführung um rund ein Fünftel angestiegen. Im interkommunalen Vergleich steht die Stadt damit sehr gut da. Sie gehört durchgängig zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage steht noch in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Nach den Defiziten 2015 und 2016 sowie dem vorläufigen Jahresergebnis 2017 geht das Eigenkapital allerdings deutlich zurück. Die Stadt erwartet 2017 einen Fehlbetrag von rund 8,75 Mio. Euro (Stand Juni 2018). Bis 2021 rechnet sie nicht damit, den Eigenkapitalrückgang durch Überschüsse wieder vollständig ausgleichen zu können.

Schulden

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft. Mit den erwirtschafteten Liquiditätsüberschüssen bestreitet sie das laufende Geschäft und finanziert einen Großteil der Investitionen. Kredite werden nur in geringem Umfang ausgewiesen. Halle (Westf.) gehört deshalb zu den Kommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten. Zudem

stehen der Stadt umfangreiche Liquiditätsreserven zur Verfügung. Diese wird sie voraussichtlich in den nächsten Jahren zur Mitfinanzierung der geplanten Investitionen einsetzen müssen.

Vermögen

Das städtische Vermögen hat in den letzten Jahren zugenommen. Dies liegt an der kontinuierlichen Investitionstätigkeit. Insbesondere bei den Gebäuden und den Abwassereinrichtungen schafft es die Stadt den Substanzverlust mehr als auszugleichen. Die Altersstruktur ist ausgeglichen. Besondere Risiken sind in diesen Bereichen nicht ersichtlich. Das Straßenvermögen ist dagegen im Durchschnitt deutlich stärker abgenutzt. Die Stadt muss damit rechnen, dass es künftig zu verstärkten und auch kurzfristigen Finanzierungsbedarfen für die Verkehrsinfrastruktur kommen kann.

Die größte städtische Beteiligung (an der Technische Werke Osning GmbH) ist insbesondere für die Liquiditätslage eine Belastung.

→ KIWI-Bewertung

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

Haushaltssteuerung

Der Stadt Halle (Westf.) ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Die Jahresergebnisse sind stark von der Gewerbesteuer und den Positionen des Finanzausgleichs abhängig. Darauf kann Halle (Westf.) nur eingeschränkt einwirken. Die Stadt sollte daher dafür Sorge tragen, dass künftig die geplante positive Entwicklung der weiteren Haushaltspositionen tatsächlich realisiert wird. Dies könnte die Abhängigkeit insbesondere von den Gewerbesteuererträgen nachhaltig verringern. Diesbezüglich gibt die gpaNRW Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten in den weiteren Teilberichten.

Halle (Westf.) setzt sich regelmäßig mit den Risiken der Haushaltswirtschaft auseinander. Diese können insbesondere bei der Gewerbesteuer wesentlichen Einfluss auf den Haushalt nehmen. Als Instrument der Risikovorsorge steht der Stadt die Ausgleichsrücklage zur Verfügung.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) berücksichtigt die Stadt Halle (Westf.) die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Auch bei der Erneuerung von Straßen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) beteiligt die Stadt die Anlieger an den Investitionen. Hiervon ausgenommen sind jedoch Straßen im Außenbereich (Wirtschaftswege).

Aktuell sind die Beitragssätze nach dem KAG jedoch politisch beraten worden. Eine Absenkung auf das Niveau vor der letzten Aktualisierung der Satzung ist beschlossen worden. In dieser Satzungsversion bewegen sich die Anteile der Beitragspflichtigen im unteren Bereich der vom StGB empfohlenen Spannbreite. Aus Sicht der gpaNRW sollte die KAG-Satzung eine angemessene Beteiligung der Beitragspflichtigen sicherstellen. Maßstab dafür sind die Vorteile, welche die Anlieger aus der jeweiligen Straße erzielen.

Weitere Handlungsmöglichkeiten bestehen in der Nutzung der Vorfinanzierungsinstrumente sowie in der Einbeziehung der Wirtschaftswege. Die Stadt könnte dadurch ihre Liquidität stärken.

Gebühren

Bei den Gebühren schöpft die Stadt die Ertragsmöglichkeiten weitgehend aus. Im größten Gebührenhaushalt – der Abwasserbeseitigung – könnte sie durch eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte zusätzliche finanzielle Mittel für künftige Ersatz- oder Wiederbeschaffungen erwirtschaften.

Beim Friedhofswesen sind keine nennenswerten Potenziale ersichtlich. Bei der geplanten grundlegenden Neukalkulation der Straßenreinigung hat Halle (Westf.) die Chance, den städtischen Kostenanteil zu verringern.

Der Stadt Halle (Westf.) stehen bei den Beiträgen und Gebühren damit noch Handlungsmöglichkeiten zur Entlastung des Haushalts zur Verfügung.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Halle (Westf.) mit dem Index 3.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat bisher erst einen Gesamtabchluss aufgestellt. Für 2011 und die Folgejahre fehlen ihr dadurch Informationen für die Haushaltsausführung und Steuerung.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	578	5.681	2.274	9.082	14.958	-2.282	-8.441
Höhe der Ausgleichsrücklage	10.845	10.845	35.984	43.965	48.971	46.689	38.247
Höhe der allgemeinen Rücklage	112.561	118.242	87.576	87.930	97.942	95.703	95.267
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	-7.801	-747	60	-2.238	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent *)	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,6	5,9				

*) Veränderungen der allgemeinen Rücklage durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz nach § 57 GemHVO bleiben unberücksichtigt

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-21.698	883	-550	3.557	2.578
Höhe der Ausgleichsrücklage	16.549	17.431	16.882	20.438	23.017
Höhe der allgemeinen Rücklage	95.267	95.267	95.267	95.267	95.267
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	16,3	pos. Ergebnis	0,5	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	X				X
fiktiv ausgeglichener Haushalt								X	X	X	

Ist-Ergebnisse

Die Stadt Halle (Westf.) erzielt in der Regel deutlich bessere Jahresergebnisse als ursprünglich geplant. 2016 schließt die Jahresrechnung erstmals schlechter ab. Seit 2010 schwanken die Ergebnisse zwischen -399 und +707 Euro je Einwohner. 2017 wird voraussichtlich wieder besser als geplant abschließen. Allerdings rechnet die Stadt weiterhin mit einem deutlich negativen Jahresergebnis.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

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

Bis 2014 gehört Halle (Westf.) durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner. Ab 2015 sind dagegen die städtischen Defizite überdurchschnittlich. 2016 erzielt die Stadt das schlechteste Ergebnis aller Vergleichskommunen.

Deutlichen Einfluss auf die Ergebnisse nehmen dabei die schwankenden Gewerbesteuererträge. Darüber hinaus erzielt die Stadt regelmäßig Überschüsse aus der Vermarktung von Grundstücken. Auch diese Erträge schwanken und tragen daher nicht in konstantem Umfang zur Verbesserung der Jahresergebnisse bei.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-16	-1442	805	-148	-221	-107	-17	94

Die Stadt Halle (Westf.) hat erst einen Gesamtabschluss aufgestellt. Deshalb liegen für das Vergleichsjahr 2016 noch keine Angaben vor. 2010 ist das Gesamtjahresergebnis im interkommunalen Vergleich weniger negativ als bei den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Kernhaushalt der Stadt schließt 2010 mit einem positiven Ergebnis ab. Dieses beläuft sich auf rund 27 Euro je Einwohner. Die Beteiligungen nehmen damit in diesem Jahr einen negativen Einfluss auf das Ergebnis des „Konzerns Stadt Halle (Westf.)“.

Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Halle (Westf.)	
Jahresergebnis	-8.441
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-14.932
Bereinigungen Sondereffekte	-457
= bereinigtes Jahresergebnis	-23.831
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	24.107
= strukturelles Ergebnis	276

Das um Schwankungen und Sondereffekte bereinigte Ergebnis ist damit um rund 8,7 Mio. Euro besser als das 2016 erzielte Ergebnis. Besonderen Einfluss hat dabei die Bereinigung der deutlich unterdurchschnittlichen Gewerbesteuererträge.

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Halle (Westf.) ist strukturell ausgeglichen.

Plan-Ergebnisse

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

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

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvoll-

ziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 2,6 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 2,3 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2016	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *)	33.925	28.500	-5.425	-3,4
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern *)	10.651	15.400	4.749	7,7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen **)	10.253	8.226	-2.027	-4,3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte **)	6.415	5.902	-513	-1,7
Sonstige ordentliche Erträge **)	2.203	4.270	2.067	14,2
übrige Erträge ***)	3.438	6.432	2.993	13,3
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	10.438	11.959	1.521	2,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	9.708	11.372	1.664	3,2
Allgemeine Kreisumlage *)	17.117	16.800	-317	-0,4
Transferaufwendungen (ohne allgemeine Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage **)	14.883	13.464	-1.419	-2,0
übrige Aufwendungen ***)	12.107	12.557	450	0,7

*) Durchschnittswert 2012 bis 2016

**) Ergebnis 2016

***) Summe der übrigen Erträge/ Aufwendungen

Erträge

Halle (Westf.) erzielt die mit Abstand höchsten Erträge aus der Gewerbesteuer. Die Stadt gehört durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Netto-Steuerquote. Die daraus resultierende Abhängigkeit zeigt sich in den Jahresergebnissen. Die Stadt konnte die Gewerbesteuerrückgänge 2016 und 2017 nicht durch andere Ergebnispositionen ausgleichen. Die Planung der Gewerbesteuererträge hat daher besondere Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Stadt geht hier vorsichtig vor. Der Planansatz 2017 (16,25 Mio. Euro) wird voraussichtlich deutlich übertroffen. Die Stadt erwartet 28,2 Mio. Euro Gewerbesteuererträge. 2018 rechnet sie mit 27 Mio. Euro – deutlich weniger als der Durchschnitt der letzten Jahre. Die in den Folgejahren geplanten Steigerungsraten liegen mit ca. 1,8 Prozent unterhalb der Orien-

tierungsdaten des Landes¹. Ein zusätzliches Risiko ist damit bei der wichtigsten Ertragsposition nicht ersichtlich. Allerdings ist die Stadt aufgrund ihrer Ertragsstruktur von konjunkturellen Schwankungen tendenziell stärker als andere Kommunen betroffen.

Auch bei den weiteren Ertragspositionen plant die Stadt vorsichtig:

- Die Steigerungsraten bei den Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern liegen unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Die Stadt berücksichtigt in der Planung zudem die individuelle Entwicklung der Steuerkraft.
- Die Erträge aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen sowie die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte werden niedriger als 2016 veranschlagt.
- Die sonstigen ordentlichen Erträge gehen im Jahresverlauf überwiegend zurück. Der dargestellte Anstieg beruht allein auf Erträgen aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden. 2021 plant die Stadt daraus einmalig 2,9 Mio. Euro ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) plant die Erträge vorsichtig. Zusätzliche Risiken sind in der Haushaltsplanung nicht ersichtlich. Allerdings nehmen die Steuererträge wesentlichen Einfluss auf den städtischen Haushalt. Diese unterliegen konjunkturellen Schwankungen und sind kaum zu beeinflussen. Daraus erwächst ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Kommt dieses zum Tragen, ist Halle (Westf.) davon tendenziell stärker als andere Kommunen betroffen.

Aufwendungen

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen steigen im Eckjahresvergleich um durchschnittlich 2,8 Prozent an. Die Stadt plant dabei durchgehend jährliche Steigerungen entsprechend der voraussichtlichen Personalentwicklung ein. Die Steigerungsraten liegen oberhalb der Orientierungsdaten. Ein zusätzliches Risiko ist damit nicht ersichtlich.

Auch bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegen die durchschnittlichen Steigerungsraten deutlich über den Orientierungsdaten. Wesentlichen Einfluss nimmt dabei die Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude. Diese macht im Durchschnitt rund ein Drittel der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus. Von 2016 bis 2021 steigt diese Aufwandsposition um ca. eine Mio. Euro (45 Prozent) an. Den größten Anteil haben daran die steigenden Aufwendungen für Gebäudeunterhaltung und –bewirtschaftung.

Sowohl im Vergleich zum Durchschnittswert 2012 bis 2016 als auch zum Istergebnis 2016 rechnet die Stadt mit einer niedrigeren allgemeinen Kreisumlage. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Umlage 2018 deutlich auf rund 14,7 Mio. Euro zurückgeht. Dies liegt an der geringen Steuerkraft. Diese ist aufgrund der Gewerbesteuerrückgänge 2015 und 2016 gesunken. Ab 2019 plant die Stadt wieder jährliche Steigerungen ein. Die Steigerungsraten liegen dabei oberhalb der angenommenen prozentualen Zunahme der Gewerbesteuererträge. Ein zusätzliches Risiko ist bei der größten Aufwandsposition daher nicht ersichtlich.

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Az. 304-46.05.01-264/17 vom 09. November 2017

Bei den weiteren Transferaufwendungen erwartet die Stadt bis 2021 ebenfalls einen Rückgang. Dies liegt vornehmlich an den niedriger geplanten Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge. Bei diesen weist die Stadt Aufwandsminderungen von rund 1,4 Mio. Euro aus. Sollten die Flüchtlingszahlen entgegen der Planung wieder ansteigen, werden die Transferaufwendungen höher ausfallen. Allerdings berücksichtigt die Stadt die erwartete Entwicklung der Flüchtlingszahlen auch bei den Erträgen. Sie plant die Landeszuwendungen für die Flüchtlingskosten um rund 1,9 Mio. Euro geringer ein. Insgesamt erwächst dadurch auch aus den weiteren Transferaufwendungen kein zusätzliches Risiko.

→ **Feststellung**

Die Stadt plant die Aufwendungen vorsichtig. Die Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen entspricht dabei der Planung korrespondierender Erträge. Zusätzliche Risiken sind nicht ersichtlich.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	123.406	129.088	123.561	131.895	146.912	142.392	133.514
Eigenkapital 2	172.229	182.273	176.013	184.958	205.281	198.732	191.541
Bilanzsumme	199.655	207.563	203.669	213.433	243.722	234.623	227.734
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	61,8	62,2	60,7	61,8	60,3	60,7	58,6
Eigenkapitalquote 2	86,3	87,8	86,4	86,7	84,2	84,7	84,1

In den neun Jahren seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital um rund 24,3 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von mehr als einem Fünftel. Das städtische Eigenkapital nimmt damit eine vergleichsweise positive Entwicklung. Bei den meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen findet ein Eigenkapitalverzehr statt.

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	58,6	-8,0	72,3	33,8	22,4	35,1	41,8	69
Eigenkapitalquote 2	84,1	18,4	90,7	66,9	59,0	70,0	77,6	69

In den letzten sieben Jahren gehört die Stadt Halle (Westf.) durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2010

	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	54,5	6,1	67,9	34,4	26,4	34,7	41,9	94
Gesamteigenkapitalquote 2	78,6	27	91,6	67,8	59,0	69,2	78,8	94

Auch bei Berücksichtigung der Beteiligungen verfügt die Stadt über eine deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) hat ihr Eigenkapital seit der NKF-Einführung ausgebaut. Sie gehört zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2017 wird sich die Situation allerdings verschlechtern. Bis 2021 wird die Stadt den Rückgang in 2017 voraussichtlich nicht vollständig wieder ausgleichen können.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	7.785	6.754	5.865	4.280	3.733	2.993	2.487
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.186	3.370	3.580	3.361	4.299	4.005	5.510
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2011 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	6.867	2.476	1.983	2.561	10.204	1.896	1.457
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	3.682	4.712	1.209	1.851	770

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten gesamt	15.838	12.600	15.110	14.914	19.445	10.744	10.225
Rückstellungen	10.953	11.974	11.821	12.819	18.253	24.386	25.198
Sonderposten für den Gebüh- renausgleich	388	471	475	478	478	490	498
Schulden gesamt	27.179	25.045	27.406	28.211	38.177	35.621	35.921

Die Stadt Halle (Westf.) hat in den letzten Jahren die Kreditverbindlichkeiten kontinuierlich zurückgeführt. 2016 dominieren die kurzfristigen Verbindlichkeiten. Mehr als zwei Drittel der städtischen Verbindlichkeiten sind innerhalb eines Jahres fällig. Der Stadt stehen dafür ausreichende liquide Mittel zur Verfügung. Ende 2016 beläuft sich diese Bilanzposition auf rund 14,2 Mio. Euro.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
483	55	6.085	1.515	705	1.182	1.997	68

Halle (Westf.) weist durchgängig eine unterdurchschnittliche Verschuldung auf. Seit 2015 gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1245	101	6597	1793	871	1534	2463	94

→ Feststellung

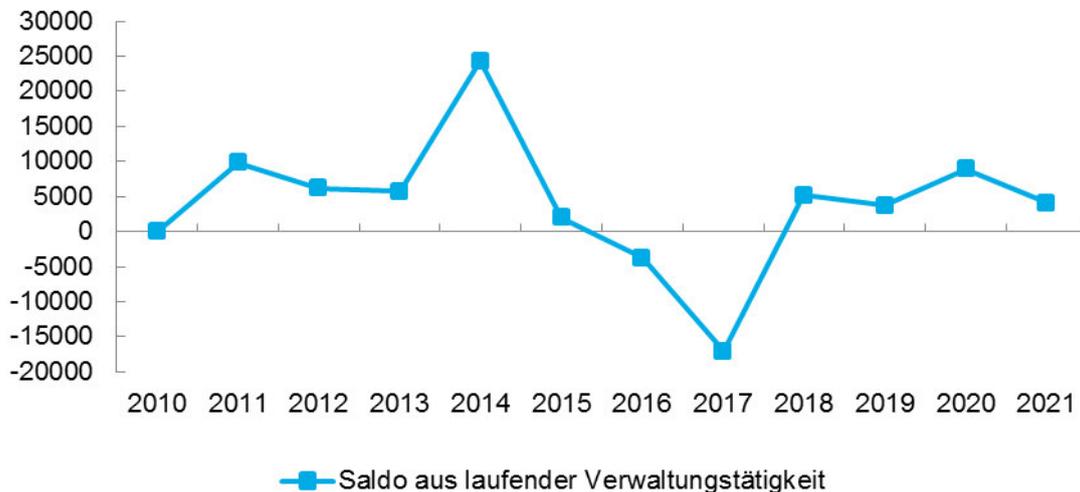
Die Stadt Halle (Westf.) ist im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich verschuldet. Kreditverbindlichkeiten bestehen nur in geringem Umfang.

Die städtischen Schulden bestehen zu rund 70 Prozent aus den Rückstellungen. Diese Bilanzposition ist seit 2014 deutlich angestiegen. Die Stadt musste sonstige Rückstellungen für drohende Rückerstattungen von Gewerbesteuer bilden. 2016 sind für diesen Zweck rund 11,5 Mio. Euro bilanziert. Werden diese Zahlungsverpflichtungen zeitnah fällig, reichen die derzeitigen liquiden Mittel bei Berücksichtigung der kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht aus. Allerdings verfügt die Stadt über Wertpapiere des Umlaufvermögens. Halle (Westf.) nutzt diese liquiditätsnahen Anlagen zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit. 2016 stehen dafür rund 8,3 Mio. Euro zur Verfügung. Darüber hinaus betreibt die Stadt Liquiditätsvorsorge für die eher langfristig zu berücksichtigenden Versorgungsverpflichtungen. In diesem Zusammenhang verweist die gpaNRW auf das Kapitel „Pensionsrückstellungen“.

In den kommenden Jahren plant die Stadt umfangreiche Investitionen. Von 2018 bis 2021 sind investive Auszahlungen von mehr als 52,5 Mio. Euro vorgesehen. Die Stadt rechnet damit, zur Finanzierung auch Darlehen aufnehmen zu müssen. 2017 wurde dabei die Darlehensermächtigung nicht ausgeschöpft. Statt der geplanten 5,5 Mio. Euro hat die Stadt keine neuen Investitionsdarlehen aufgenommen. Für die Folgejahre plant Halle (Westf.) mit weiteren Darlehen von 7,5 Mio. Euro. Inwieweit die Stadt die Kreditermächtigung in Anspruch nehmen muss, hängt wesentlich von der Entwicklung der Liquiditätslage ab.

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

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



bis 2016 Istwerte, danach Planwerte

Unter Einbeziehung des Saldos aus Investitionstätigkeit ergibt sich von 2010 bis 2016 ein Finanzmittelfehlbetrag von rund 740.000 Euro. Die Stadt konnte damit nicht nur das laufende Geschäft sondern auch den Großteil ihrer Investitionen aus der Verwaltungstätigkeit finanzieren. Bei Berücksichtigung der Wertpapiere des Umlaufvermögens sind die liquiden Mittel in dem Zeitraum nahezu konstant geblieben.

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-177	-586	461	77	-7	100	165	68

2016 wird insbesondere durch einen Einbruch bei den Einzahlungen aus der Gewerbesteuer belastet. Deshalb ist die alleinige Betrachtung dieses Jahres für die Beurteilung der Finanzlage nicht geeignet. Bis 2014 gehört Halle (Westf.) durchgehend zu den Vergleichskommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Auch 2017 wird entgegen der Planung voraussichtlich mit einem positiven Saldo abschließen. Die liquiden Mittel belaufen sich einschließlich der Wertpapiere des Umlaufvermögens auf rund 16,2 Mio. Euro.

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt somit über eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft. Die Liquiditätslage ist sehr gut. Nach der Finanzplanung wird die Stadt diesen Status in den nächsten Jahren nicht halten können. Die erwarteten positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit reichen nicht aus, um den Finanzbedarf bei der Investitionstätigkeit auszugleichen. Zur Finanzierung wird die Stadt daher neben den geplanten Investitionsdarlehen auch auf die noch vorhandenen liquiden Mittel zurückgreifen müssen. Diese werden dadurch voraussichtlich aufgezehrt. Eine zusätzliche Belastung kann sich aus der drohenden Rückerstattung der Gewerbesteuer ergeben. Dieser Geschäftsvorfall ist zwar im Ergebnishaushalt bereits berücksichtigt – die Stadt muss die Liquidität dafür allerdings ggfs. zusätzlich bereitstellen.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) erwirtschaftet Liquiditätsüberschüsse. Daraus kann sie das laufende Geschäft bestreiten und einen Großteil der Investitionen finanzieren. Darüber hinaus stehen ihr umfangreiche Liquiditätsreserven zur Verfügung. Diese wird sie voraussichtlich in den nächsten Jahren zur Mitfinanzierung der geplanten Investitionen einsetzen müssen. Die drohende Gewerbesteuerrückerstattung kann eine zusätzliche Belastung bedeuten.

Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

Altersstruktur

Der Großteil des Anlagevermögens ist in der Infrastruktur und den bebauten Grundstücken gebunden. Zusammen machen Straßen, Abwasserkanäle und Gebäude 2016 rund 65 Prozent des Anlagevermögens aus.

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

wir anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Bei den Gebäuden und Abwasserkanälen haben wir dazu die Daten aus der Anlagenbuchhaltung ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind. Bei den Straßen errechnet sich der Anlagenabnutzungsgrad anhand der detaillierten Betrachtung im Berichtsteil „Verkehrsflächen“. Dabei haben wir die Restnutzungsdauern der Straßenabschnitte zusätzlich anhand deren Fläche gewichtet.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle *) von bis		GND Halle (Westf.)	Durchschnittl. RND zum 31.12. 2016	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	40	80	60	33	45,5
Schulgebäude massiv	40	80	65	16	75,2
Hallen massiv	40	60	45	24	47,1
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	65	34	47,7
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	50	33	34,0
Verkehrsflächen	25	60	40	9	77,5
Abwasserkanäle	50	80	70	44	37,1

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer, jeweils in Jahren

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

Die Stadt Halle (Westf.) hat für die betrachteten Vermögensgegenstände eher kurze bis mittlere Nutzungsdauern festgelegt. Grundsätzlich erhöht sich dadurch die jährliche Belastung der Ergebnisrechnung durch Abschreibungen. Trotzdem ist die Abschreibungsintensität deutlich unterdurchschnittlich. Dies bedeutet, dass der Anteil der Abschreibungen an den ordentlichen Aufwendungen niedriger als bei den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen ist. Allerdings sind dafür nicht niedrige Abschreibungen verantwortlich. Auf den Einwohner bezogen gehört die Stadt 2016 zu dem Viertel der Städte und Gemeinden mit den höchsten Abschreibungen. Vielmehr nehmen die städtischen Aufwendungen den wesentlichen Einfluss auf die Kennzahl. Diese sind deutlich überdurchschnittlich. 2015 und 2016 erreicht Halle (Westf.) bei den ordentlichen Aufwendungen je Einwohner das Maximum der Vergleichskommunen. Aus den Vermögenswerten erwachsen daher spürbare und nachhaltige Belastungen für den städtischen Haushalt.

Kurze Nutzungsdauern bedeuten ein eher geringes Risiko vorzeitiger Anlagenabgänge. Dies gilt umso mehr, als die meisten Vermögenspositionen noch nicht die Hälfte ihrer kalkulierten Nutzungszeit erreicht haben. Ursächlich dafür ist die hohe Investitionstätigkeit. Die Investitionsquote beträgt seit 2010 durchschnittlich 140 Prozent. Halle (Westf.) gleicht damit den Vermögensverzehr durch Abschreibungen und Abgänge nicht nur aus – die Stadt schafft zusätzlich neues Vermögen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) investiert regelmäßig. Sie schafft in den meisten Jahren deutlich mehr neues Vermögen, als sie durch Abschreibungen und Abgänge verliert. Aus der Altersstruktur des Anlagevermögens ergeben sich daher keine besonderen Risiken für den Haushalt.

Gebäude

Das Gebäudevermögen hat sich in den letzten sechs Jahren um rund 8,2 Mio. Euro (16,6 Prozent) erhöht. Am stärksten haben dabei die Schulen an Wert zugelegt.

Bei der Bilanzposition Schulen verzeichnet die Stadt seit 2010 eine durchschnittliche Investitionsquote von 163 Prozent. In diese Quote sind die Schulsporthallen einbezogen. Betrachtet man die Schulgebäude separat, haben diese bereits drei Viertel ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Dies deutet grundsätzlich auf auch kurzfristige Refinanzierungsbedarfe zur Erhaltung der Gebäude hin. Allerdings hat die Stadt in den letzten Jahren regelmäßig umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Auch in den nächsten Jahren sollen weitere Vorhaben realisiert werden. Zudem ist ein Neubau der Grundschule Gartnisch mit einem Investitionsvolumen von rund acht Mio. Euro geplant. Ein besonderes Risiko aus den Schulgebäuden ist daher für den städtischen Haushalt nicht ersichtlich.

Die Stadt besitzt vereinzelt abgängige Gebäude. Dies liegt daran, dass sie Immobilien erwirbt, wenn dies zur Stadtentwicklung erforderlich ist. Die Gebäude sind nicht zur längerfristigen Nutzung vorgesehen. Sie werden bei Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen – wie beispielsweise der Entwicklung eines Gewerbegebietes – abgerissen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über einen umfangreichen Gebäudebestand. Regelmäßige Unterhaltung und Investitionen sorgen für einen guten baulichen Zustand. Allerdings sind die aus den Gebäuden resultierenden Aufwendungen (Unterhaltung, Bewirtschaftung, Abschreibungen) eine spürbare Belastung für den städtischen Haushalt.

Straßen

Die Stadt hat in den letzten Jahren durchschnittlich zwei Drittel des Vermögensverzehrs bei den Straßen durch Investitionen ausgeglichen. Folgerichtig ist der Wert des Infrastrukturvermögens zurückgegangen. 2016 liegt dieser rund zwei Mio. Euro (5,4 Prozent) niedriger als noch 2010. Die geringen Investitionen führen zu hohen Anlagenabnutzungsgraden. Dies trifft insbesondere auf die Wirtschaftswege zu. Halle (Westf.) muss daher damit rechnen, dass für die Unterhaltung der Straßeninfrastruktur künftig vermehrter Finanzbedarf entstehen kann. Neben der Instandsetzung wird zunehmend auch in die Straßenerneuerung investiert werden müssen. Auf eine mögliche Finanzierung geht die gpaNRW im Kapitel „Beiträge“ ein.

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

Abwassereinrichtungen

Der Bilanzwert der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen ist seit 2010 um ca. 1,4 Mio. Euro (9,6 Prozent) angestiegen. Die Stadt investiert regelmäßig in ihr Abwasservermögen. Grundlage dafür ist das Abwasserbeseitigungskonzept. Dieses wird aktuell für 2019 bis 2024 fortgeschrieben. Zur Instandhaltung und den Ausbau der Infrastruktur sind in dem Zeitraum Investitionsmaßnahmen von rund 26,3 Mio. Euro vorgesehen. Der Großteil davon ist mit ca. 16 Mio. Euro für die Neuausrichtung der Abwasserbehandlung mit dem evtl. Ausbau einer Zentralkläranlage geplant. Diese Maßnahme wird zu großen Teilen nur durch neue Kredite zu finanzieren sein. Diese kann die Stadt allerdings über den Gebührenhaushalt Abwasser refinanzieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt investiert regelmäßig in ihre Abwasserinfrastruktur. Für den städtischen Haushalt sind keine besonderen Risiken ersichtlich. Beim Ausbau einer Zentralkläranlage wird die Verschuldung der Stadt ansteigen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Halle (Westf.) mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

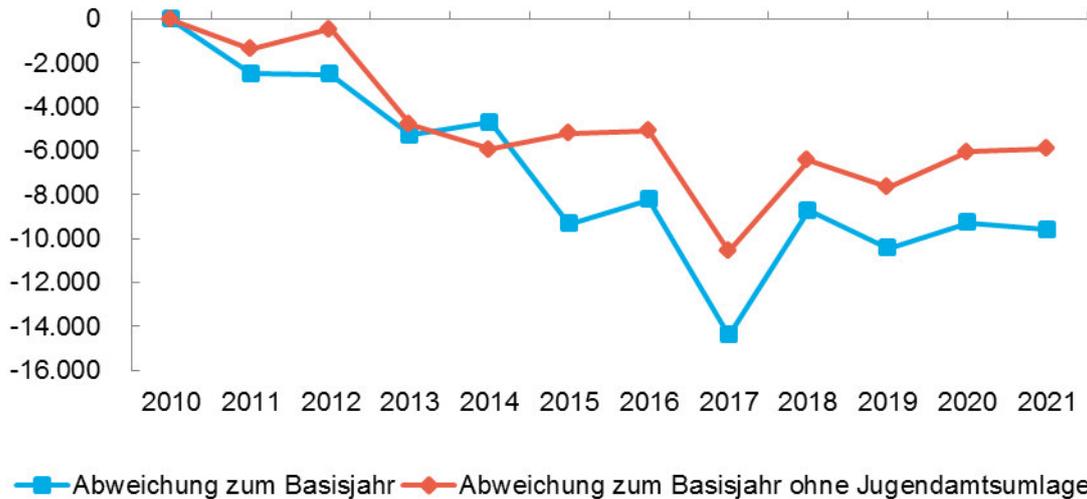
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Auch die seit 2014 zu zahlende Solidarumlage wird herausgerechnet. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Bei der Stadt Halle (Westf.) sind dies insbesondere

- Erträge und Aufwendungen aus der Veräußerung von Grundstücken,
- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Erträge und Aufwendungen aus der Leistungsbeteiligung am Ravenna Park,
- Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden sowie
- Aufwendungen aus Wertberichtigungen auf Forderungen.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2010 bis 2016 Istwerte, danach Planwerte

Bis 2016 geht der kommunale Steuerungstrend um rund acht Mio. Euro zurück. Großen Einfluss nimmt dabei die Jugendamtsumlage. Diese steigt in dem Zeitraum um mehr als 3,1 Mio. Euro an. Auf diese Aufwandsposition kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen. Deshalb hat die gpaNRW die Jugendamtsumlage zusätzlich aus dem Steuerungstrend herausgerechnet. Trotzdem geht dieser in den betrachteten Jahren immer noch um rund fünf Mio. Euro zurück. Die Stadt schafft es damit nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nur zum Teil gegenfinanzierte Transferaufwendungen (z.B. U3-Ausbau). In Halle (Westf.) sind vor allem folgende Einflussfaktoren für die Entwicklung verantwortlich:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen steigen um rund zwei Mio. Euro an,
- Die Erträge aus Grundstücksverkäufen sind 2016 um rund 1,4 Mio. Euro unter dem Ergebnis von 2010 – dies hat die gpaNRW nur teilweise bereinigt,
- Die Kostenzuschüsse des Kreises für die Sachbearbeitung der SGB II-Aufgaben sind weggefallen. 2010 beträgt dieser rund 470.000 Euro.

2017 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Dies ist Ausdruck der vorsichtigen Planung der Stadt. In den Folgejahren verbessert sich der Steuerungstrend. Am Ende des Planungszeitraums erreicht er nahezu das Niveau von 2016.

In der Haushaltsplanung erwartet die Stadt grundsätzlich eine ähnliche Tendenz der Jahresergebnisse. Allerdings verbessert sich der Planwert 2021 deutlich stärker als das bereinigte Ergebnis 2021. Die Stadt rechnet mit einer Steigerung um rund elf Mio. Euro gegenüber dem Istergebnis 2016. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

→ **Feststellung**

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die Stadt Halle (Westf.) stark von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen abhängig ist. Diese kann sie nicht oder nur eingeschränkt beeinflussen.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Halle (Westf.) setzt sich regelmäßig mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Dies geschieht im Vorbericht zum Haushalt und vor allem in den Lageberichten zur Jahresrechnung. Nach Einschätzung der Stadt sind insbesondere folgende Risiken von Bedeutung:

- Ertragsausfälle bei der Gewerbesteuer,
- Belastungen aus der Flüchtlingssituation sowie
- Städtische Investitionen in die Breitbandversorgung.

Unterjährig überwacht die Stadt ihre Haushaltsausführung in einem Berichtswesen. Mehrmals im Jahr werden darin der Stand der Bewirtschaftung und eine Prognose zum weiteren Verlauf dargestellt.

Die Haushaltsjahre 2016 und 2017 zeigen, wie sich die dargelegten Risiken auf das Ergebnis auswirken können. Insbesondere Mindererträge bei der größten Ertragsposition – der Gewerbesteuer – führen zu einer deutlichen Ergebnisbelastung. Die Stadt ist in der Lage, Defizite durch die Ausgleichsrücklage aufzufangen. Diese ist ein flexibles Instrument zum Ausgleich von unvorhergesehenen Haushaltsbelastungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) setzt sich systematisch mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Die Ausgleichsrücklage steht als Instrument der Risikovorsorge in ausreichendem Umfang zur Verfügung.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragsserhebungspflicht).

Im Betrachtungszeitraum finanziert die Stadt Halle (Westf.) rund ein Viertel der Abschreibungen auf das Straßennetz durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein unterdurchschnittlicher Wert. 2016 gehört Halle (Westf.) erstmalig zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. In diesem Jahr liegt die Quote bei 31,6 Prozent. Damit werden die Abschreibungen auf das Straßenvermögen zu gut zwei Drittel ergebniswirksam.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB³. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistung ist möglich. Davon macht die Stadt Halle (Westf.) allerdings keinen Gebrauch. Sie vermarktet aktiv die Baugrundstücke im Stadtgebiet. Die Beitragspflichtigen werden erst nach Fertigstellung der Baumaßnahme zu den Beitragszahlungen herangezogen.

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

³ Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Halle (Westf.) vom 27.12.1973; zuletzt geändert durch 5. Änderungssatzung vom 17.08.2016

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte die Möglichkeiten der Ablöse oder Vorausleistung nutzen. Durch diese Finanzierungsinstrumente stehen bereits in der Bauphase liquide Mittel aus der Beteiligung der Beitragspflichtigen zur Verfügung.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Stadt Halle (Westf.) hat ihre Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG NRW zuletzt 2015 aktualisiert. In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Der Städte- und Gemeindebund (StGB) gibt dazu Spannbreiten an. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen. Die von der Stadt Halle (Westf.) festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen jeweils im mittleren bis oberen Bereich der empfohlenen Spannweite.

Auch die Wirtschaftswege können grundsätzlich nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Beteiligung der Anlieger zwischen 50 und 80 Prozent. In der städtischen Satzung ist diese Möglichkeit noch nicht hinreichend konkretisiert.

Die gpaNRW hat im Kapitel „Vermögen“ dargestellt, dass die Verkehrsflächen insgesamt einen hohen Anlagenabnutzungsgrad aufweisen. Die Stadt muss damit rechnen, dass in den kommenden Jahren vermehrt Investitionen zur Erneuerung der Straßen erforderlich werden. Bis 2021 sind dafür rund 10,9 Mio. Euro eingeplant. Knapp ein Fünftel dieses Betrages erwartet die Stadt durch Beiträge gegenfinanzieren zu können. Durch eine Abrechnung der Wirtschaftswege nach KAG könnte diese Quote deutlich verbessert werden. Gleichzeitig wird die Liquidität gestärkt, da die Stadt weniger eigene Finanzmittel einsetzen muss.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihre Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG um den erweiterten Anlagebegriff der Mustersatzung des StGB ergänzen. Dadurch könnte sie auch Wirtschaftswege abrechnen und ihre Liquidität stärken.

Die Beitragssätze nach dem KAG sind aktuell politisch beraten worden. Eine Absenkung auf das Niveau vor der letzten Aktualisierung der Satzung ist beschlossen worden. In dieser Satzungsversion bewegen sich die Anteile der Beitragspflichtigen im unteren Bereich der vom StGB empfohlenen Spannweite. Bei Anliegerstraßen liegt die Beteiligung bei 50 Prozent. Dieser Straßentyp zeichnet sich im Allgemeinen dadurch aus, dass der daraus erzielte wirtschaftliche Vorteil überwiegend den Anliegern zugutekommt. Die Stadt hat dies in ihrer Satzung zu berücksichtigen. Im Regelfall ist daher für Anliegerstraßen ein Beitragssatz von mehr als 50 Prozent sachgerecht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte in ihrer KAG-Satzung eine angemessene Beteiligung der Beitragspflichtigen sicherstellen. Maßstab dafür sind die Vorteile, welche die Anlieger aus der jeweiligen Straße erzielen.

Gebühren

Die Kommunen erheben Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Die Benutzungsgebühren sollen gem. § 6 Abs. 1 KAG die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Zu den Kosten gehören dabei die Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Diese Vorgabe wird von den Städten und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang realisiert.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abziehen. Bei der Höhe des Zinssatzes orientiert sich die gpaNRW an dem Durchschnittszinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.⁴ Danach basiert der Zinssatz auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für 2018 beträgt der zulässige kalkulatorische Zinssatz 5,87 Prozent (zuzüglich eines Zinszuschlags von 0,5 Prozent).

Bei der folgenden Nachbetrachtung beschränkt sich die gpaNRW auf die Gebührenhaushalte

- Abwasserbeseitigung,
- Straßenreinigung/ Winterdienst sowie
- Friedhofswesen.

Abwasserbeseitigung

Die Stadt Halle (Westf.) bildet die Abwasserbeseitigung in einem Produkt im Kernhaushalt ab. Sie erstellt jährlich eine Gebührenkalkulation.

Dabei berechnet sie die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs-/ Herstellungskosten. Bei einer Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte könnte die Stadt zusätzliche finanzielle Mittel für künftige Ersatz- oder Wiederbeschaffungen erwirtschaften. In der vorangegangenen überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW diesbezüglich ein Potenzial von rund 161.000 Euro ermittelt.⁵

Die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals berücksichtigt die Stadt 2018 mit rund 442.000 Euro. Dabei legt sie einen Zinssatz von 6,0 Prozent zugrunde.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) schöpft bei der Kalkulation der Abwassergebühren die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus. Potenzial ergibt sich aus einer Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.

⁴ Vgl.: OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

⁵ Vgl. gpaNRW: Überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Westf.) von Mai 2013 bis Februar 2014, Finanzen, S. 44f.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Straßenreinigung erfolgt in Halle (Westf.) vornehmlich durch eine Fremdfirma. Die dafür anfallenden Kosten werden vollständig in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Beim Winterdienst setzt die Stadt vor allem den Bauhof ein. Es sind viele Straßen im Außenbereich zu räumen. Deshalb setzt sie pauschal einen öffentlichen Anteil von 60 Prozent an. Dies hat zur Folge, dass der Großteil der anfallenden Kosten nicht auf die Gebührenzahler umgelegt wird. Die Straßenreinigungsgebühren werden jährlich nachkalkuliert. In den letzten zehn Jahren erzielte die Stadt danach durchschnittlich ein jährliches Defizit von 15.000 Euro.

Die Stadt bereitet derzeit eine grundlegende Neukalkulation der Straßenreinigung und des Winterdienstes vor. Dabei sollen die beiden Bereiche getrennt berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte bei einer Neukalkulation der Straßenreinigung einen nach Straßenkategorien differenzierten öffentlichen Anteil berücksichtigen. Zudem sollte sie eine höhere Kostendeckung anstreben.

Friedhofswesen

Die Stadt betreibt zwei kleine Friedhöfe in den Ortsteilen Hörste und Kölkebeck. Die Gebühren werden regelmäßig vor- und nachkalkuliert. Dabei berücksichtigt die Stadt einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent (Stand Kalkulation 2016). Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnet sie auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Da sich die Friedhöfe im Außenbereich befinden, gehen die Aufwendungen zu 100 Prozent in die Kalkulation ein. Einen öffentlichen Anteil berücksichtigt die Stadt nicht.

Das Produkt Friedhöfe erzielt unter Einbeziehung der Leistungen des Bauhofs regelmäßig ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis. Ausnahme war lediglich 2016. In diesem Jahr beteiligte sich die Stadt an der Erschließung eines neuen Begräbnisfeldes am evangelischen Friedhof in Halle (Westf.). Dies führte zu einmaligen Transferaufwendungen von 35.000 Euro.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) betreibt ihre Friedhöfe nahezu kostendeckend. Nennenswerte Potenziale sind nicht ersichtlich.

Steuern

Der Haushalt der Stadt Halle (Westf.) ist strukturell ausgeglichen. Sollte sich diese Situation ändern, könnte die Stadt Steuern anheben, um den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen.

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

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

	Halle(Westf.)	Kreis Gütersloh ^{*)}	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse ^{**)}
Grundsteuer A	217	214	274	277
Grundsteuer B	429	375	491	511
Gewerbsteuer	417	392	428	439

^{*)} gewogener Mittelwert

^{**)} kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW)

Die Stadt Halle (Westf.) hat 2017 die Hebesätze der Realsteuern angehoben. Diese erreichen nun das Niveau der vom Land NRW vorgegebenen fiktiven Hebesätze. Nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2018 plant die Stadt in den nächsten Jahren keine weitere Erhöhung.

Der Kreis Gütersloh verfügt über vergleichsweise steuerstarke Kommunen. Demgemäß sind die Realsteuerhebesätze im interkommunalen Vergleich niedrig. Obwohl die Stadt Halle (Westf.) über dem Kreisdurchschnitt liegt, erreicht sie weder das Hebesatzniveau des Regierungsbezirks noch der Gemeindegrößenklasse auf Landesebene.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat im Vergleich zu den Kommunen außerhalb des Kreises Gütersloh ein unterdurchschnittliches Niveau bei den Realsteuerhebesätzen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Der Anteil der Pensionsrückstellungen der Stadt Halle (Westf.) an der Bilanzsumme (Rückstellungsquote) beträgt rund 5,5 Prozent.

Seit 2010 ist diese Bilanzposition fast um ein Viertel angestiegen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 3,6 Prozent.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,5	3,4	16,3	8,6	6,8	7,9	10,2	69

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

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Stadt Halle (Westf.) rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Stadt Halle (Westf.) hat zu diesem Zweck 2013 eine Rückdeckungsversicherung abgeschlossen. Ab 2018 fließen dem Haushalt daraus erste Erträge zu.

Zum 31.12.2016 hat die Versicherung einen Wert von rund sechs Mio. Euro. Dieser setzt sich aus dem Deckungskapital und Überschussquoten zusammen. Zusätzlich verfügt die Stadt über Versorgungsfondsanteile von rund 116.000 Euro.

Ausfinanzierung Pensionsrückstellungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	10.053	10.613	10.843	10.867	11.557	12.118	12.436
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG*)	0	0	0	0	0	0	25
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG	61	61	60	60	61	61	50
./. Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	9.991	10.553	10.783	10.807	11.496	12.057	12.410
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	87	96	96	4.665	5.112	5.595	6.104
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	0,9	0,9	0,9	43,2	44,5	46,4	49,2

*) Versorgungslastenverteilungsgesetz – VLVG

Ausfinanzierungsquote Pensionen in Prozent 2016

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

Seit 2013 gehört Halle (Westf.) durchgängig zu den Kommunen mit der höchsten Ausfinanzierungsquote der künftigen Pensionsverpflichtungen. Die Stadt beabsichtigt diese Risikovorsorge fortzuführen. Im Haushaltsplan 2018 sind dazu jährliche Auszahlungen von 400.000 Euro vorgesehen.

Kommunale Dienstleister erstellen für Kommunen Vorausberechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungslasten. Basis der Betrachtung sind dabei der Personalbestand sowie biometrische Berechnungen. Darauf aufbauend werden die Pensionszahlungen für die nächsten dreißig Jahre prognostiziert. Die Kommunen können damit ihren Liquiditätsbedarf planen. Insbesondere kann entschieden werden, ab wann die Finanzanlagen in Anspruch genommen werden sollen. Der Stadt Halle (Westf.) liegen entsprechende Berechnungen vor.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) betreibt eine Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionsverpflichtungen. Sie nutzt dazu eine Rückdeckungsversicherung. Ein wesentlicher Teil der künftigen Versorgungsauszahlungen kann damit finanziert werden.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen 2016 rund ein Fünftel des Anlagevermögens aus. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein deutlich überdurchschnittlicher Wert. Dazu findet sich eine ergänzende Darstellung in den Anlagen in Tabelle 5.

Mit rund 24,7 Mio. Euro besteht die größte Finanzanlage in der T.W.O. Technische Werke Osning GmbH. Die Stadt weist diese als Anteile an verbundenen Unternehmen aus. Daneben sind die Wertpapiere des Anlagevermögens von Bedeutung. Die größte Einzelposition bildet dabei mit ca. sechs Mio. Euro die Rückdeckungsversicherung für die künftigen Pensionsverpflichtungen.

T.W.O. Technische Werke Osning GmbH

Die Stadt ist alleinige Gesellschafterin der T.W.O.. Die GmbH nimmt folgende wesentlichen Aufgaben wahr:

- Versorgung der Stadt Halle (Westf.) mit Strom, Erdgas und Wasser,
- Wärmeversorgung durch BHKW-Anlagen,
- Betrieb des Lindenbades sowie
- Errichtung und Unterhaltung der städtischen Straßenbeleuchtungsanlagen.

Die T.W.O. erzielt Überschüsse (2016: 719.000 Euro nach Steuern). Dies liegt an den positiven Ergebnissen der Energiesparten. Der Betrieb des Lindenbades dagegen ist defizitär. 2016 erwirtschaftete das Bad nach Steuern einen Fehlbetrag von rund 846.000 Euro (Vorjahr: -808.000 Euro).

Eine Gewinnabführung oder –beteiligung findet nicht statt. Der Stadthaushalt profitiert damit nicht von den Jahresüberschüssen seiner Beteiligung. Das eingebrachte Kapital wird nicht verzinst. Dies ist insofern kritisch zu bewerten, als die Stadt in den letzten Jahren regelmäßig Kapitalerhöhungen an die T.W.O. geleistet hat. Zum 31.12.2016 enthält das Eigenkapital der GmbH über das gezeichnete Kapital (7,7 Mio. Euro) hinaus eine Kapitalrücklage von 17,7 Mio. Euro.

2012 erfolgte eine Kapitalzuführung von 5,9 Mio. Euro. Diese diente der Sicherstellung der Fortführung des Betriebszweiges Bäder. Seit 2014 leistet die Stadt jährlich rund 1,2 Mio. Euro als Zuführung in die Kapitalrücklage der Gesellschaft. Diese Beträge belasten nicht den städtischen Ergebnishaushalt. Sie werden ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Allerdings fließt regelmäßig Liquidität ab.

Der Stadthaushalt profitiert dagegen von den Konzessionsabgaben. Diese zahlt die T.W.O. für Gas, Wasser und Strom. 2016 beläuft sich der Ertrag für die Stadt auf ca. 941.000 Euro. In den Folgejahren geht Halle (Westf.) von Einnahmen in Höhe von 950.000 Euro aus.

→ **Feststellung**

Der städtische Haushalt wird an den Gewinnen der T.W.O. nicht beteiligt. Die regelmäßigen Kapitalzuführungen belasten die Liquidität der Stadt.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,3	87,1	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	58,6	-8,0	72,3	33,8
Eigenkapitalquote 2	84,1	18,4	90,7	66,9
Fehlbetragsquote	5,9	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	31,2	0,0	66,8	39,2
Abschreibungsintensität	9,4	2,4	59,3	10,3
Drittfinanzierungsquote	40,9	14,9	87,6	59,5
Investitionsquote	200,5	25,4	304,4	106,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	103,8	60,3	133,9	90,3
Liquidität 2. Grades	199,9	7,5	1.933,3	150,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,4	0,8	30,2	8,0
Zinslastquote	0,2	0,0	23,6	1,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	64,2	35,0	83,1	56,1
Zuwendungsquote	11,3	5,0	39,2	16,8
Personalintensität	14,5	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,2	6,8	26,4	17,8
Transferaufwandsquote	58,3	35,2	66,1	47,9

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

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

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	170.684	178.268	172.541	182.025	187.830	186.944	196.857
Umlaufvermögen	28.903	28.079	27.851	28.253	52.328	44.204	27.518
Aktive Rechnungsabgrenzung	68	1.216	3.277	3.154	3.564	3.475	3.359
Bilanzsumme	199.655	207.563	203.669	213.433	243.722	234.623	227.734

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	41	56	42	258	345	534	537
Sachanlagen	137.919	138.019	138.153	140.454	147.532	146.340	157.199
Finanzanlagen	32.724	40.193	34.346	41.314	39.953	40.069	39.122
Anlagevermögen gesamt	170.684	178.268	172.541	182.025	187.830	186.944	196.857

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.868	14.885	14.964	14.995	16.826	16.943	17.995
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3.081	2.984	2.891	3.727	3.657	3.541	3.440
Schulen	26.770	31.411	32.846	31.843	30.729	29.617	31.396
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	19.968	19.762	19.474	19.140	19.446	18.998	23.122
Infrastrukturvermögen	67.915	65.429	63.433	63.456	72.748	71.928	70.950
davon Straßenvermögen	53.373	51.306	49.422	49.147	56.153	54.730	53.455
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	14.243	13.845	13.753	14.078	15.820	15.842	15.612
sonstige Sachanlagen	5.317	3.547	4.545	7.293	4.127	5.313	10.297
Summe Sachanlagen	137.919	138.019	138.153	140.454	147.532	146.340	157.199

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	23.328	25.028	23.259	23.259	24.506	24.651	25.551
Beteiligungen	1.715	1.715	1.715	1.715	982	982	94
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	72	4.286	574	574	9.396	9.449	10.268
Ausleihungen	7.609	9.163	8.797	8.955	5.068	4.986	3.208
Summe Finanzanlagen	32.724	40.193	34.346	34.504	39.953	40.069	39.122

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	123.406	129.088	123.561	131.895	146.912	142.392	133.514
Sonderposten	49.211	53.657	52.927	53.541	58.855	56.845	58.537
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	48.823	53.186	52.452	53.063	58.369	56.340	58.027
Rückstellungen	10.953	11.974	11.821	12.819	18.253	24.386	25.198
Verbindlichkeiten	15.838	12.600	15.110	14.914	19.445	10.744	10.225
Passive Rechnungsabgrenzung	247	244	250	264	256	255	259
Bilanzsumme	199.655	207.563	203.669	213.433	243.722	234.623	227.734

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.088	9.843	6.172	5.708	24.295	1.973	-3.740
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.072	-8.143	-11.880	-5.461	-5.045	-14.767	3.292
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-2.984	1.701	-5.708	247	19.250	-12.794	-449
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.035	-1.031	-889	-1.531	-566	-769	-512
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.019	670	-6.597	-1.284	18.684	-13.564	-961
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	21.929	15.964	16.527	10.084	8.832	27.617	14.165
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	54	-107	154	32	101	112	1.003
= Liquide Mittel	15.964	16.527	10.084	8.832	27.617	14.165	14.208

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-17.018	5.172	3.729	8.934	4.095
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15.302	-9.082	-12.151	-4.319	-1.185
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-32.320	-3.910	-8.421	4.615	2.910
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.615	1.926	4.977	-279	-820
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-27.705	-1.984	-3.444	4.336	2.090
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	14.208	-13.497	-15.481	-18.925	-14.589
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-13.497	-15.481	-18.925	-14.589	-12.499

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	39.002	46.608	44.122	48.555	60.764	59.138	39.825
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.327	3.120	3.311	7.882	4.633	4.830	10.253
Sonstige Transfererträge	8	62	83	143	153	52	94
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.031	5.399	5.313	5.387	5.427	5.923	6.415
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.869	1.863	2.775	1.076	13.814	1.213	747
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	860	783	648	413	417	3.066	323
Sonstige ordentliche Erträge	1.671	1.334	2.789	1.868	2.252	1.918	2.203
Aktiviert Eigenleistungen	21	36	32	36	25	28	82
Bestandsveränderungen	1.035	136	1.266	1.049	-4.228	491	-384
Ordentliche Erträge	53.825	59.341	60.339	66.409	83.257	76.659	59.559
Finanzerträge	404	497	582	394	559	372	305

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	32.746	46.946	47.785	48.991	49.386
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	9.583	6.061	6.893	6.976	7.426
Sonstige Transfererträge	50	1.030	830	830	830
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.991	5.851	5.857	5.879	5.902
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.823	2.476	2.428	3.638	708
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.216	1.403	253	153	172
Sonstige ordentliche Erträge	1.655	1.866	1.326	1.326	4.270
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	-1.050	-1.225	-500	-1.425	-125
Ordentliche Erträge	52.014	64.408	64.872	66.368	68.569
Finanzerträge	159	0	0	0	0

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	7.555	8.270	8.203	8.661	9.101	9.212	9.917
Versorgungsaufwendungen	888	379	285	346	593	617	520
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.861	8.309	11.117	11.252	10.627	11.063	9.708
Bilanzielle Abschreibungen	5.638	5.110	5.275	5.523	5.664	6.008	5.142
Transferaufwendungen	27.610	29.820	31.614	29.822	40.466	46.098	39.738
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.700	1.943	1.880	1.893	2.241	6.174	3.160
Ordentliche Aufwendungen	53.253	53.832	58.373	57.497	68.692	79.171	68.186

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	399	324	274	225	166	142	120

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	10.466	10.456	10.676	10.883	11.094
Versorgungsaufwendungen	753	781	792	804	817
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.785	12.045	11.947	11.076	11.372
Bilanzielle Abschreibungen	5.469	31.651	32.970	31.636	32.533
Transferaufwendungen	39.922	2.986	2.586	2.064	3.078
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.378	5.793	6.062	6.237	6.969
Ordentliche Aufwendungen	73.772	63.711	65.033	62.699	65.862
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	99	0	0	0	0

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	12
→ Schulsekretariate	21
Organisation und Steuerung	24
→ Schülerbeförderung	27
Organisation und Steuerung	28
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	30

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

In der Stadt Halle (Westf.) gibt es an allen vier Grundschulen ein OGS-Angebot. Im Schuljahr 2015/2016 nehmen in 14 Gruppen 347 Schüler teil.

Die Aufgabe der OGS nimmt die Arbeiterwohlfahrt e.V., Kreisverband Gütersloh (AWO) wahr. Die Stadt finanziert dies durch Weiterleitung der Landeszuweisungen, des städtischen Pflichtanteils sowie der kompletten Elternbeiträge. Zusätzlich ist ein weiterer städtischer Zuschuss erforderlich.

Im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen gehört die Stadt Halle (Westf.) im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem höheren Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler.

Ursächlich sind insbesondere überdurchschnittlich hohe Transferaufwendungen je OGS-Schüler. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich für die Stadt Halle (Westf.) eine breit angelegte Markterkundung. Sofern sich geeignete Alternativen in der Trägerlandschaft anbieten, sollte die Stadt Halle (Westf.) eine formelle Neuausschreibung des OGS-Angebots anstreben.

Die Höhe der Elternbeiträge je OGS-Schüler wirkt sich hingegen positiv auf den Fehlbetrag aus. Hier ordnet sich die Stadt Halle (Westf.) bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten ein. Allerdings hätte die Stadt Halle (Westf.) noch weitergehende Möglichkeiten, ihre Ertragsseite zu stärken, indem sie den rechtlich zulässigen Höchstbeitrag ausschöpft. Zudem könnte sie den Höchstbeitrag bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erheben.

Um einen vollumfänglichen, ganzheitlichen Überblick über die Aufgabe OGS zu erhalten, ist eine transparente Darstellung der Aufwendungen und Erträge hilfreich. Zur Verbesserung der Steuerung ist die Einrichtung eines Produkts oder einer Kostenstelle sowie die Arbeit mit zielgerichteten Finanz- und Leistungskennzahlen sinnvoll.

→ KIWI-Bewertung

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

Schulsekretariate

Die Stadt Halle (Westf.) hält im Jahr 2016 zusätzlich zu den vier Grundschulen noch drei weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft vor. Für insgesamt 1.606 Schüler stehen insgesamt 4,07 Vollzeit-Stellen für die Schulsekretariate zur Verfügung.

Die Schulsekretariatskräfte der Stadt Halle (Westf.) betreuen sowohl im Grundschulbereich als auch bei den weiterführenden Schulen weniger Schüler je Vollzeit-Stelle als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Im Grundschulbereich besteht unter Berücksichtigung des Benchmarks von 650 Schülern je Vollzeit-Stelle ein Stellenpotenzial von rund 0,7 Vollzeit-Stellen bzw. rund 27 Stunden pro Woche. An den weiterführenden Schulen besteht ein Stellenpotenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen bzw. rund 31 Stunden pro Woche. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Hauptschule und die Realschule mit dem Schuljahr 2018/2019 auslaufen und sich die Gesamtschule seit dem Schuljahr 2014/2015 im Aufbau befindet.

Die Tätigkeiten der Sekretariatskräfte sind in der Stadt Halle (Westf.) schriftlich festgelegt. Die Stellenanteile werden anhand des „Hannoveraner“ bzw. „Essener Modells“ bemessen. Dabei wird ein Sockelansatz gewährt sowie zusätzliche Zeitanteile für Sonderaufgaben. Damit wird ein höherer Stundenbedarf ermittelt, als im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen.

Die Stellenanteile werden im Regelfall alle drei Jahre sowie anlassbezogen überprüft. Anpassungen haben bisher aber nur bei natürlichen Fluktuationen stattgefunden. Bei Neueinstellungen sollten deshalb Arbeitsverträge mit einer flexiblen Komponente eingeführt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Halle (Westf.) mit dem Index 2.

Schülerbeförderung

Die Stadt Halle (Westf.) gehört im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg).

Dabei ist der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl im interkommunalen Vergleich gering. Hier wirkt sich die Struktur der Kommune aus. Die Gemeindefläche ist mit 70 km² kompakt und durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) weitestgehend erschlossen. Die Schulstandorte sind gut zu erreichen.

Die Stadt Halle (Westf.) gibt Schulwegtickets aus. Damit können die Schüler am Linienverkehr des Busverkehrs Ostwestfalen GmbH (BVO) teilnehmen. Schülerspezialverkehr ist insbesondere für die Beförderung der Schüler der neu eingerichteten Gesamtschule erforderlich. Die Gesamtschule hat eine andere Anfangszeit als z.B. das Kreisgymnasium und das Berufskolleg. Diese Uhrzeit wird nicht von der Linie abgedeckt. Bis zur Vergabe des Linienbündels im Jahr 2021 sollen hier aber Anpassungen vorgenommen werden. Dies wird dann zu spürbaren Einsparungen beim Schülerspezialverkehr führen.

Die Stadt Halle (Westf.) hat die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die weitestmögliche Nutzung des ÖPNV, die regelmäßige Abstimmung mit dem Verkehrsbetrieb im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und Zeiten sowie den Verzicht auf freiwillige Beförderungen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

In der Stadt Halle (Westf.) findet eine OGS-Betreuung an allen vier Grundschulen statt.

Die Stadt Halle (Westf.) hat die Betreuung im Rahmen der OGS zunächst an den Grundschulen Gartnisch und Künsebeck zum Schuljahr 2003/2004 eingeführt. Mit dem Schuljahr 2005/2006 folgte die Grundschule Hörste. Zum Schuljahr 2006/2007 wurde die OGS dann an der Lindenschule eingeführt.

Eine OGS-Betreuung findet von 07.00 bis 17.00 Uhr statt. In 14 Gruppen werden im Schuljahr 2016/2017 347 Schüler betreut.

Auch während der Ferien und an unterrichtsfreien Tagen besteht ein OGS-Angebot. Die Lindenschule und die Grundschule Gartnisch haben während der kompletten Ferien geöffnet. Dabei werden die OGS-Schüler der Grundschule Hörste der Lindenschule und die der Grundschule Künsebeck der Grundschule Gartnisch zugeordnet. Für die Ferienbetreuung der OGS-Schüler wird kein zusätzlicher Beitrag erhoben.

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

Darüber hinaus bieten alle Grundschulen eine Betreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ (Randstundenbetreuung) an. Im Schuljahr 2016/2017 nehmen 168 Schüler dieses Angebot wahr.

Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Halle (Westf.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	21.228	21.167	21.158	21.709	21.692	21.133	20.982	20.787
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.079	1.098	1.073	1.143	1.184	1.071	1.077	1.048
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	844	828	824	823	802	766	766	771

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

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Halle (Westf.) ab dem Jahr 2016 eine rückläufige Einwohnerzahl.

Dabei soll der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren stärker sinken als die Gesamteinwohnerzahl. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose für 2030 mit den Einwohnerzahlen von 2016:

- Einwohnerrückgang gesamt: 4,2 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 8,4 Prozent

Möchte man die Zielgruppe der OGS betrachten, ist ein Vergleich der Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren von 2016 mit den prognostizierten Zahlen von 2020 sinnvoll.

Bei dieser Einwohnergruppe ergibt sich ein Rückgang von 4,5 Prozent.

Die Stadt Halle (Westf.) hat ihren Schulentwicklungsplan zuletzt im Jahr 2013 anlassbezogen fortgeschrieben. Prognosezahlen für den Grundschulbereich liegen demnach bis 2018/2019 vor. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden die Schülerzahlen für die Jahre 2020 und 2025 seitens des Abteilungsleiters Abteilung Ordnung, Schule, Kultur und Sport prognostiziert.

Schülerzahlentwicklung der Stadt Halle (Westf.)

	2016	2020	2025
Schülerzahl Grundschulen	769	770	790
davon OGS-Schüler	347	350	360

Vergleicht man die Schülerzahlen des Schuljahres 2016/2017 mit der Prognose für 2020/2021, so stagniert die Zahl der Grundschüler. Betrachtet man zusätzlich das Schuljahr 2025/2016, ist von einem leichten Anstieg auszugehen.

Im Ergebnis ergeben sich abweichende Zahlen zu IT.NRW, da die Kinderzahlen gleich bleiben bzw. leicht steigen. Auch die Zahl der OGS-Schüler ist tendenziell leicht steigend.

Die gpaNRW arbeitet grds. mit den Daten von IT.NRW, um eine einheitliche Datenbasis zu haben. Die Daten von der Stadt Halle (Westf.) werden aber bei der weiteren Analyse berücksichtigt.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in der Stadt Halle (Westf.) stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Halle (Westf.), Fachbereich Bürgerdienste, ist neben der strategischen Planung des Offenen Ganztags insbesondere für das Erheben, Festsetzen und Einziehen der Elternbeiträge zuständig. Dafür werden insgesamt 0,22 Stellenanteile zur Verfügung gestellt. Mit der Durchführung der OGS ist die AWO betraut. Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte sind direkt beim Träger angestellt.

Die Rahmenbedingungen und Ziele der OGS ergeben sich bei der Stadt Halle (Westf.) aus dem Konzept der AWO und den örtlichen Konzeptionen der Schule. Ein aktuelles Schulträgerkonzept gibt es in der Stadt Halle (Westf.) nicht.

Zudem ergeben sich Aufgabenzuordnungen sowie organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen aus den Kooperationsvereinbarungen aus dem Jahr 2003. Diese wurden seitdem nicht aktualisiert, entsprechen aber auskunftsgemäß dem aktuellen Stand.

Das allgemeine Konzept für die Schulbetreuung an Grundschulen der AWO wird im gesamten Kreisgebiet angewendet. Es wird regelmäßig aktualisiert und im politischen Raum vorgestellt. Das Konzept beinhaltet neben der Organisationsstruktur und den äußeren Rahmenbedingungen Festlegungen im Hinblick auf pädagogische Schwerpunkte und darauf abgestimmte Förderangebote. Weitere Rahmenbedingungen werden gemeinsam mit der Stadt Halle (Westf.) besprochen.

Das Konzept enthält allerdings keine auf die Stadt Halle (Westf.) konkret abgestimmten Festlegungen, die die Besonderheiten der Stadt Halle (Westf.) berücksichtigen. Wichtig ist aber, dass verbindliche Richtlinien und einheitliche Qualitätsstandards im Bereich der OGS geschaffen werden. Es sollte z.B. keine willkürlichen Abweichungen zwischen den OGS-Standorten geben.

Die Stadt Halle (Westf.) hat dies erkannt. Aufgrund dessen ist ab dem Schuljahr 2018/2019 eine Teilnahme am Projekt „QuiG“- Qualität im Ganztage der Reinhard Mohn Stiftung geplant. Dabei wird eine Zusammenarbeit der Stadt Halle (Westf.), der AWO, der Schulen und der Vereine angestrebt, um ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten. Ziel ist es, die Qualität der OGS damit noch weiter zu steigern.

Die Stadt Halle (Westf.) trifft sich mit den örtlichen Beteiligten mindestens einmal jährlich zu einem „runden Tisch“. Dabei tauschen sich die Bürgermeisterin, die Schulverwaltung, die Geschäftsführerin der AWO, die Teamleitungen der OGS und die Grundschulleitungen aus.

Die Schulsozialarbeiter der AWO arbeiten eng mit der OGS zusammen. Zentrale Ansprechpartner vor Ort sind dabei die OGS-Teamleitungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) ist aktiv an der laufenden Umsetzung der OGS beteiligt und bringt die kommunalen Interessen mit ein. Eine Zusammenarbeit der örtlichen Beteiligten wird durch die regelmäßige Einberufung eines „runden Tisches“ sichergestellt.

Auch wenn die Trägerschaft der OGS an die AWO übertragen wurde, obliegt der Stadt die Verantwortung, die Erfüllung der OGS-Aufgaben angemessen zu steuern. Zumal ein nennenswerter Teil der finanziellen Mittel aus dem kommunalen Haushalt zur Verfügung gestellt wird.

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

Seit dem Haushaltsjahr 2018 bietet die Stadt Halle (Westf.) einen interaktiven Haushaltsplan an. Dort ist auch das Produkt „Erhebung der Elternbeiträge“ angelegt. Dieses Produkt bündelt die Elternbeiträge für den Besuch von Kindertageseinrichtungen und für die Betreuung in der offenen Ganztagschule sowie Randstundenbetreuung.

Zu dem Produkt „Erhebung der Elternbeiträge“ können aktuell die Kennzahlen „Fallzahlen OGS-Beiträge/Randstunde“ heruntergeladen werden. Zudem sind strategische und operative Ziele aufgeführt, die in Bezug auf das Produkt konkretisiert sind. Beispielsweise bedeutet das Ziel „Halle (Westf.) verfügt über eine zukunftsfähige Infrastruktur“ für dieses Produkt, dass über den Kostenbeitrag der Eltern die Betreuung in den OGS sichergestellt wird.

In den Produktbeschreibungen zu den Grundschulen sind als Kennzahlen zudem die Zahl der OGS-Schüler sowie die Teilnahmequoten aufgeführt. In der Fachabteilung selbst werden darüber hinaus keine Ziele oder Kennzahlen erhoben.

Für das Haushaltsjahr 2016 sind beim Produkt „Erhebung der Elternbeiträge“ nur geringfügige Erträge in Höhe von 4.011 Euro aufgeführt. Ansätze für die Jahre 2017 und 2018 und Planwerte für die Jahre 2019 ff. sind nicht enthalten. Bei den Aufwendungen sind lediglich die Personalaufwendungen in Ansatz gebracht.

Um die Aufgabe „OGS“ vollumfänglich und transparent darzustellen, fehlen bei den Erträgen insbesondere die Landeszuweisungen und öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte. Bei den Aufwendungen ist es neben den Personalaufwendungen erforderlich, weitere Aufwendungen wie z.B. Transferaufwendungen abzubilden.

Die Erträge und Aufwendungen zur Aufgabe „OGS“ sind bisher den Produkten zu den einzelnen Grundschulen zugeordnet worden. In den Erläuterungen zu den Produkten wurden die Gesamtsummen nachvollziehbar aufgeschlüsselt.

Im Rahmen der Prüfung wurden die erforderlichen Daten in geeigneter Form zur Verfügung gestellt. Die Gebäudeaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen wurden mithilfe des Faktors „Fläche“ abgegrenzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte alle Erträge und Aufwendungen in Zusammenhang mit der OGS in einem Produkt bzw. einer Kostenstelle erfassen. Sie sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten sowie Ziele und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung bilden. Ebenso ist ein Berichtswesen sinnvoll.

Dies ist bei der Stadt Halle (Westf.) insbesondere vor dem Hintergrund des großen Haushaltsvolumens von mehr als einer Millionen Euro empfehlenswert.

Im Rahmen dieser Prüfung werden der Stadt Halle (Westf.) für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Diese könnte Halle (Westf.) zukünftig fortschreiben und zur Steuerung verwenden.

Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag des Bereiches OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden. In Höhe des Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein.

Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht bereits im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Die Erträge setzen sich bei der Stadt Halle (Westf.) aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen sowie aus sonstigen ordentlichen Erträgen zusammen.

Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) insbesondere Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen.

Die Ertrags- und Aufwandsseite wird im Folgenden noch genauer beleuchtet.

Im Jahr 2016 hat die Stadt Halle (Westf.) im Aufgabenfeld OGS einen Fehlbetrag von insgesamt 313.100 Euro erzielt.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre und je OGS-Schüler

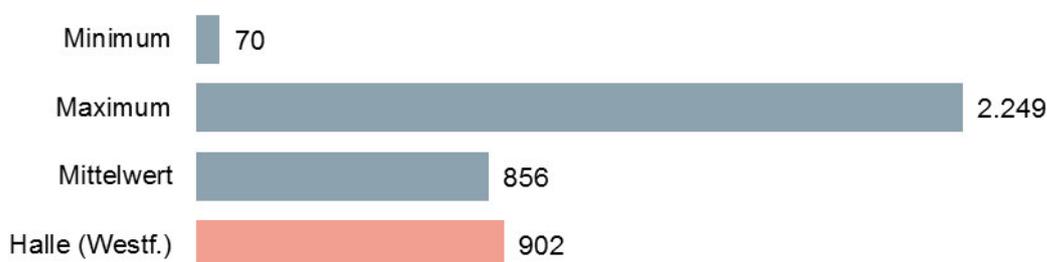
Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Diese Kennzahl zeigt die Haushaltsbelastung der Kommune für diese Aufgabe an.

Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zu der Anzahl der OGS-Schüler von Interesse. Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
390	24	631	239	131	197	310	67

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
902	540	672	1.185	67

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) gehört im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fehlbeträgen je OGS-Schüler.

Maßgeblichen Einfluss auf diese Positionierung haben die überdurchschnittlich hohen Transferaufwendungen je OGS-Schüler.

Die Veränderungen des Fehlbetrags im Zeitverlauf sind in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichts erkennbar.

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

Die Kommune hat³ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Ab dem

³ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

01. August 2018 wird der kommunale Eigenanteil auf 461 Euro erhöht. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden. Damit können sie den kommunalen Eigenanteil verringern.

Wenn nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers ein Fehlbetrag OGS verbleibt, dann gibt es in der Kommune

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

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Halle (Westf.) verbleibt im Jahr 2016 nach Abzug des städtischen Eigenanteils ein Fehlbetrag von 467 Euro. In diesem Umfang setzt die Stadt weitere Ressourcen je OGS-Schüler ein.

Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude sowie um die bilanziellen Abschreibungen sowie um Zuschüsse an den Träger für die Durchführung der OGS.

Der für die Durchführung der OGS-Betreuung zusätzlich einzusetzende Anteil der Stadt Halle (Westf.) ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Inwieweit eine Anrechnung der Elternbeiträge auf den pflichtigen Eigenanteil erfolgt, wird im folgenden Abschnitt „Aufwendungen je OGS-Schüler“ noch genauer ausgeführt.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler entwickelt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Diese werden nachfolgend dargestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS-Schüler der Kommune sind.

Die ordentlichen Aufwendungen des Bereiches OGS setzen sich bei der Stadt Halle (Westf.) aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen,
- Transferaufwendungen,
- bilanzielle Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für OGS-Räume.

Zu letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Dabei werden die Aufwendungen der OGS-Räumlichkeiten von den übrigen Aufwendungen der Schulgebäude mithilfe des Faktors „Fläche“ abgegrenzt.

Nachfolgend werden die Aufwendungen 2016 ins Verhältnis zu den 347 betreuten OGS-Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.941	1.769	4.378	2.656	2.250	2.579	2.933	67

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) zählt im Jahr 2016 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je OGS-Schüler.

Von den Aufwendungen in Höhe von absolut 1.020.570 Euro im Jahr 2016 entfallen 829.728 Euro auf die Transferaufwendungen. Damit beträgt der Zuschuss an die AWO für die Aufgabenwahrnehmung rund 81 Prozent der gesamten Aufwendungen.

Die Stadt Halle (Westf.) ist verpflichtet, neben den Landeszuweisungen den pflichtigen Eigenanteil für die Aufgabe der OGS einzusetzen. Die Zuweisungen vom Land betragen 375.244 Euro. Der dem Haushaltsjahr 2016 zuzurechnende pflichtige Eigenanteil der Kommune beläuft sich auf rund 143.000 Euro. Zusammen reicht dies nicht aus, um die durch den Träger anfallenden Kosten zu decken.

Vielmehr leitet die Stadt Halle (Westf.) zusätzlich die kompletten Elternbeiträge in Höhe von rund 248.000 Euro an den Träger weiter. Ferner ist ein weiterer städtischer Zuschuss in Höhe von rund 63.000 Euro erforderlich.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) setzt die vollständigen Elternbeiträge ein, um den Zuschuss an die AWO zu begleichen. Es verbleibt kein Anteil, den die Stadt Halle (Westf.) auf den pflichtigen Eigenanteil anrechnen kann. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger und die Elternbeiträge verbleiben vollständig im kommunalen Haushalt. Dadurch können die Aufwendungen der Kommune teilweise gedeckt und der Fehlbetrag reduziert werden.

Die Stadt Halle (Westf.) zahlt die kommunalen Personalaufwendungen, die bilanziellen Abschreibungen sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für Räumlichkeiten der OGS neben dem Zuschuss an die AWO hingegen komplett aus ihrem Haushalt. Dies sollte die Stadt Halle (Westf.) bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Träger berücksichtigen.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016*

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.391	1.537	4.238	2.171	1.865	2.056	2.412	49

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

→ **Feststellung**

Die seitens der Stadt Halle (Westf.) zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind höher als die der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Transferaufwendungen enthalten ausschließlich Leistungen an die AWO für die Durchführung der OGS.

Gemäß Kooperationsvereinbarung leistet die Stadt Halle (Westf.) eigene finanzielle Beiträge, die sich aus dem Unterschied zwischen den der AWO zu erstattenden Kosten und den Abrechnungen der Landeszuschüsse und Elternbeiträge ergeben.

Kommunale Mittel sind sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Deswegen ist es erforderlich, dass die Stadt Halle (Westf.) den Markt beobachtet und damit sicherstellt, dass ihr der mögliche Bewerberkreis und dessen Leistungsumfang bekannt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihre Aufwendungen prüfen und möglichst reduzieren. Sie sollte regelmäßig eine Markterkundung vornehmen. Ggf. sollte die Stadt Halle (Westf.) das OGS-Angebot neu ausschreiben.

Die Kooperationsvereinbarung kann von der Stadt Halle (Westf.) bis zum 31. März eines jeden Schuljahres gekündigt werden.

Flächen für die OGS-Nutzung

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

In einigen Kommunen werden Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden die Räumlichkeiten in den Schulgebäuden aber sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Dies ist abhängig von den räumlichen Möglichkeiten im Gebäudebestand und den örtlichen Begebenheiten.

Die Stadt Halle (Westf.) hat in den Jahren 2004 bis 2008 Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) erhalten, um erforderliche Umbaumaßnahmen zur Einrichtung der offenen Ganztagschulen an den Grundschulen Gartnisch, Künsebeck, Hörste und Lindenschule durchführen zu können sowie notwendige Ausstattung zu beschaffen. Die Stadt Halle (Westf.) hat Zuwendungen in Höhe von rund 690.000 Euro erhalten.

Die Bruttogrundfläche, die für die Durchführung der OGS genutzt wird, ist genau von den Schulflächen abzugrenzen und beläuft sich auf 2.421 m². Hierin sind die Räume in Mischnutzung anteilig berücksichtigt.

Der OGS-Standort an der Grundschule Gartnisch wird insbesondere aus energetischen Gesichtspunkten zukünftig neu errichtet. Demnach werden sich die Gesamtfläche und die nachfolgenden Kennzahlen entsprechend verändern.

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

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,0	3,2	33,2	14,1	10,1	12,9	17,8	66

Die Stadt Halle (Westf.) gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem größten Flächenanteil für die OGS-Betreuung. Dies steht in Verbindung mit der vergleichsweise hohen Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot.

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

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,0	2,5	14,2	6,5	4,7	6,2	7,9	66

Die Fläche je OGS-Schüler ist aufgrund von gestiegenen Teilnehmerzahlen bei gleichbleibendem Flächenangebot gesunken. Im Schuljahr 2015/2016 betrug sie noch 7,7 m² je OGS-Schüler.

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
354	73	1.437	385	237	325	443	67

Für die Bewirtschaftung und die Instandhaltung der OGS-Fläche sowie für bilanzielle Abschreibungen wendet die Stadt Halle (Westf.) im Jahr 2016 finanzielle Ressourcen in Höhe von rund 123.000 Euro auf.

→ Feststellung

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler der Stadt Halle (Westf.) sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Auskunftsgemäß wird die OGS-Schülerzahl bis zum Jahr 2025 noch leicht steigen.

Ziel einer Kommune sollte es sein, Flächen aus Wirtschaftlichkeitsgründen auf das notwendige Maß zu begrenzen und möglichst effizient zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, inwieweit in den bestehenden Räumlichkeiten mehr OGS-Schüler untergebracht werden können und das Angebot damit ohne zusätzlichen Flächenbedarf noch ausgebaut wird.

Die Investition in gesonderte OGS-Räume beeinflusst den Haushalt der Stadt Halle (Westf.) langfristig. Bevor OGS-Räume neu geschaffen werden, sollte die vorhandene Fläche möglichst effizient genutzt werden. Die multifunktionale Nutzung von Räumen sollte dabei im Vordergrund stehen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der tatsächlichen Umsetzung aufgrund der konkreten Gebäudestruktur vor Ort Grenzen gesetzt sind.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁴ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für die Schuljahre 2016/2017 und 2017/2018. Ab dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn- kaufmännisch gerundet- um jeweils drei Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffellungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	208.355	248.233
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	1.000.470	1.020.570
Anzahl OGS-Schüler	314	347
Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro	664	715
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	20,8	24,3

Der Anstieg der Elternbeiträge von 2015 zu 2016 ist insbesondere darin begründet, dass die Teilnehmerzahl im Schuljahr 2016/2017 um 33 OGS-Schüler höher ist. Die ordentlichen Aufwendungen haben sich insbesondere aufgrund von gestiegenen Transferaufwendungen (Zuschuss an den Kooperationspartner) erhöht.

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

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,3	2,9	44,1	23,3	17,8	22,4	28,9	67

→ Feststellung

Die ordentlichen Aufwendungen der OGS wurden in der Stadt Halle (Westf.) im Jahr 2016 zu rund 24 Prozent gedeckt. Dieser leicht überdurchschnittliche Wert wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag OGS aus.

Die Elternbeitragsquote sagt wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die gpaNRW hat die vereinnahmten Elternbeiträge daher ins Verhältnis zu den 347 OGS-Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
715	55	1.225	614	477	586	740	67

In der Stadt Halle (Westf.) werden die Elternbeitragspflichtigen im Jahr 2016 monatlich mit durchschnittlich rund 60 Euro je OGS-Schüler belastet.

Die Stadt Halle (Westf.) erhebt die Elternbeiträge auf Basis einer Elternbeitragssatzung⁵. Dabei ist die Höhe der Elternbeiträge abhängig von folgenden Faktoren:

- sieben Einkommensstufen (von 0 Euro bis über 75.000 Euro)
- Höchstbeitrag: 170 Euro
- Geschwisterkinderermäßigung von 50 Prozent für das zweite und jedes weitere Kind, das gleichzeitig die OGS, eine Tageseinrichtung oder Randstundenbetreuung in Anspruch nimmt.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) erhebt den gesetzlich zulässigen Höchstbeitrag von 180 Euro nicht. Es gibt eine Geschwisterkinderermäßigung für das zweite und jedes weitere Kind.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte die Elternbeitragssatzung regelmäßig anpassen und den zulässigen Höchstbeitrag erheben. Eine Dynamisierung ist hier denkbar. Dabei könnten die El-

⁵ „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die „Offene Ganztagschule“ sowie die „Randstundenbetreuung“ an Schulen der Stadt Halle (Westf.) vom 05. November 2008, zuletzt geändert am 15. Mai 2015, gültig ab dem 01. August 2015.

ternbeiträge noch dadurch erhöht werden, dass der Höchstbeitrag bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erhoben wird.

Bei der Prüfung der weiteren kleinen kreisangehörigen Kommunen hat sich herausgestellt, dass die Städte und Gemeinden den Höchstbeitrag häufig bereits ab einem Jahreseinkommen von 62.000 Euro erheben.

Einer Auswertung der Beitragspflichtigen pro Beitragsstufe aus dem Monat Januar 2018 für das Schuljahr 2016/2017 ist zu entnehmen, dass Beitragspflichtige von rund 85 OGS-Schülern ein Jahreseinkommen von mehr als 62.000 Euro erzielen. Somit würde sich die Ertragsseite der Stadt Halle (Westf.) bei einer Anpassung der Satzung noch weiter verbessern. Dies würde sich wiederum mindernd auf den Fehlbetrag OGS auswirken.

In der Stadt Halle (Westf.) wird eine Frühbetreuung ab 07.00 Uhr angeboten. Darüber hinaus findet eine OGS-Betreuung an allen Standorten bis 17.00 Uhr statt. Für die Inanspruchnahme der Frühbetreuung und die verlängerte Öffnungszeit werden von den Elternbeitragspflichtigen neben dem regulären Beitrag keine Aufpreise erhoben.

Der Zeitrahmen der OGS erstreckt sich gemäß Punkt 2.6 BASS 12 – 63 Nr. 4⁶ unter Einschluss der allgemeinen Unterrichtszeit in der Regel an allen Unterrichtstagen von spätestens 08.00 Uhr bis 16.00 Uhr, bei Bedarf auch länger, mindestens aber bis 15.00 Uhr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, wie viele OGS-Schüler die Frühbetreuung nutzen sowie für wie viele ein Bedarf an einer verlängerten Öffnungszeit bis 17.00 Uhr besteht. Ggf. sollten Anpassungen vorgenommen werden. Alternativ sollte geprüft werden, inwieweit die Mehrkosten für die Frühbetreuung und die verlängerte Öffnungszeit durch eine Erhöhung des Elternbeitrages für die betroffenen Beitragspflichtigen abgedeckt werden.

Die Ferienbetreuung ist mit den Elternbeiträgen für die OGS abgedeckt. Der Grundlagenerlass bietet aber die Möglichkeit, hierfür gesonderte Beiträge zu erheben. Dies geschieht bereits in vielen Kommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte für die Ferienbetreuung einen gesonderten Beitrag erheben.

Die zusätzlich generierten Elternbeiträge führen dazu, den Fehlbetrag OGS zu reduzieren und damit den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Bei der Stadt Halle (Westf.) sind allein im Schuljahr 2016/2017 Beitragsrückstände für die OGS-Betreuung in Höhe von rund 11.500 Euro entstanden. Dabei handelt es sich um rund 33 Euro pro OGS-Schüler. Insgesamt bestehen Beitragsrückstände für die OGS-Betreuung in Höhe von rund 57.500 Euro (Stand: 13. März 2018).

Gemäß § 5 Abs. 3 Elternbeitragssatzung kann ein Schüler von der Teilnahme am außerunterrichtlichen Angebot der OGS u.a. ausgeschlossen werden, wenn die Erziehungsberechtigten

⁶ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 26.01.2006, „Offene Ganztagschule im Primarbereich“

ihrer Beitragspflicht nicht nachkommen. Dabei sind sie zunächst schriftlich über den drohenden Ausschluss zu informieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte einen internen Workflow erarbeiten, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, sollten die Elternbeitragspflichtigen mit der Zahlung in Rückstand sein.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2⁷ in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz⁸ kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Stadt Halle (Westf.) wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

Da der Bedarf ausschlaggebend für die benötigte Anzahl an Betreuungsplätzen ist, hat die Stadt keine Zielquote, wie viele OGS-Betreuungsplätze sie vorhalten möchte. Vielmehr hat die Stadt Halle (Westf.) das Ziel, den Bedarf zu decken.

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

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

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,1	14,4	82,4	32,8	25,5	31,1	38,5	67

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) zählt im Jahr 2016 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Teilnahmequoten OGS.

Die Stadt Halle (Westf.) bietet den 769 Grundschulern im Schuljahr 2016/2017 347 OGS-Plätze an. Somit hat in der Stadt Halle (Westf.) in etwa jeder zweite Schüler die Möglichkeit, das OGS-Angebot zu nutzen. Das derzeitige Angebot an OGS-Plätzen ist auskunftsgemäß ausreichend. Wartelisten gibt es nicht. Zusätzlich wird die Randstundenbetreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ gut angenommen.

⁷ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 26.01.2006, „Offene Ganztagschule im Primarbereich“

⁸ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

Die Teilnahmequoten OGS an den einzelnen Grundschulen sind dem Haushaltsplan zu entnehmen.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Halle (Westf.) weist im Jahr 2016 insgesamt 4,07 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten aus.

Für die Betreuung von 769 Grundschulern stehen 1,92 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Diese verteilen sich auf die vier Grundschulen Gartnisch, Lindenschule, Hörste und Künsebeck.

Das gemeinsame Schulsekretariat der Peter-Korschak-Hauptschule, der Realschule Halle (Westf.) und der Gesamtschule Halle (Westf.) ist mit 2,15 Vollzeit-Stellen ausgestattet. Die Hauptschule und die Realschule laufen mit dem Schuljahr 2018/2019 aus. Zum Schuljahr 2014/2015 wurde eine Gesamtschule in dem Gebäudekomplex „Schulzentrum Masch“ eingerichtet, in dem sich auch die Haupt- und die Realschule befinden. Insgesamt betreuen die Sekretariatskräfte der weiterführenden Schulen 837 Schüler.

Die Schulen in Trägerschaft des Kreises Gütersloh (Mosaikschule, Berufskolleg und Kreisgymnasium) bleiben bei der Betrachtung unberücksichtigt.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁹. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
124	49	151	87	74	86	98	66

⁹ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2016/2016)

→ **Feststellung**

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind im interkommunalen Vergleich hoch.

Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Leistungskennzahl Schüler je Vollzeitstelle und dem Gehaltsniveau (Personalaufwendungen je Vollzeitstelle) beeinflusst.

Diese Einflussfaktoren werden nachfolgend genauer betrachtet.

Personalaufwendungen je Vollzeitstelle in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49.000	46.400	50.106	47.255	46.400	47.146	47.898	65

→ **Feststellung**

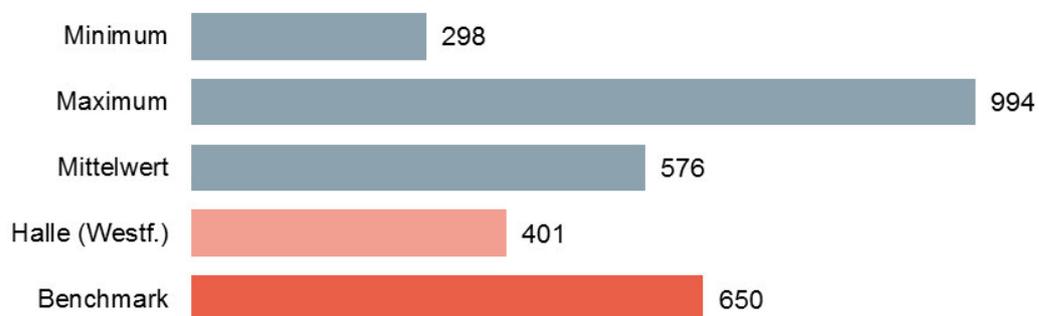
Die Stadt Halle (Westf.) gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Personalaufwendungen je Vollzeitstelle.

Ursächlich hierfür ist insbesondere die Eingruppierung sämtlicher Sekretariatskräfte in die Entgeltgruppe 6. Zum Stichtag 31. März 2018 sind im interkommunalen Vergleichsring 58 Prozent der Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 5, 38 Prozent in Entgeltgruppe 6 und drei Prozent in Entgeltgruppe 8 eingruppiert.

Damit wirken sich die Personalaufwendungen je Vollzeitstelle in Halle (Westf.) erhöhend auf die Personalaufwendungen je Schüler aus.

Diese Kennzahl ordnet sich ebenfalls in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten ein. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass die Sekretariatskräfte unterdurchschnittlich viele Schüler je Vollzeitstelle betreuen.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
401	481	565	652	66

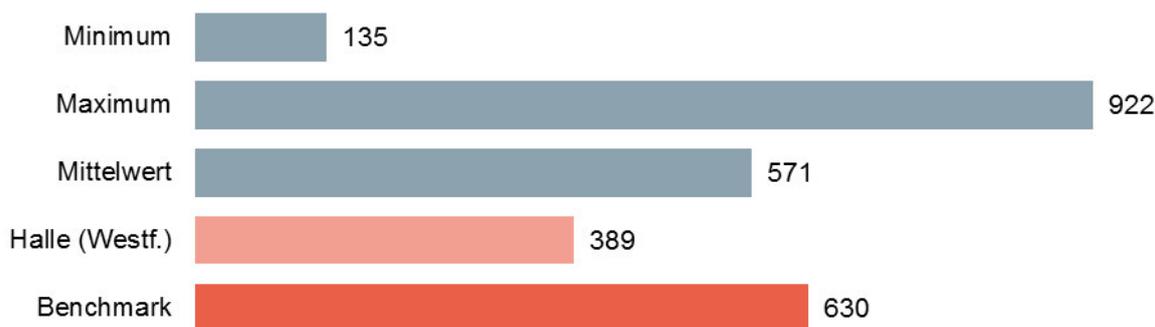
→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) betreut an den Grundschulen weniger Schüler je Vollzeit-Stelle als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Jahr 2016 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,7 Vollzeit-Stellen bzw. rund 27 Stunden pro Woche.

Dieses Stellenpotenzial verteilt sich auf vier Grundschulen. Für die Betreuung von Schülern mit Migrationshintergrund, für Kinder im Gemeinsamen Unterricht sowie für OGS-Betreuung werden den Sekretariatskräften zusätzliche Zeitanteile gewährt. Zudem verwalten die Sekretariatskräfte das Budget.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
389	497	569	648	40

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) betreut an den weiterführenden Schulen 2016 weniger Schüler je Vollzeit-Stelle als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Jahr 2016 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen bzw. rund 31 Stunden pro Woche.

Für die Betreuung von Schülern mit Migrationshintergrund werden zusätzliche Zeitanteile gewährt. Zudem wird an der Gesamtschule für die Essensabrechnung ein Zuschlag von acht Stunden pro Woche gewährt. Die Sekretariatskräfte der weiterführenden Schulen verwalten das Budget ebenfalls eigenständig.

Die Werte der Hauptschule weichen im Vergleich zur gebildeten Kennzahl nach unten ab, die der Realschule und der Gesamtschule weichen hingegen nach oben ab. Dies ist darin begründet, dass u.a. die Hauptschule und die Realschule mit dem Schuljahr 2018/2019 auslaufen und sich die Schülerzahl damit sukzessive verringert. Die Gesamtschule befindet sich hingegen im Aufbau und die Schülerzahlen steigen. Die Stellenanteile der Schulsekretärin wurden zum Schuljahr 2017/2018 und bei abschließendem Auslaufen mit dem Schuljahr 2018/2019 entsprechend der neuen Schülerzahlen angepasst.

Diese Schulen befinden sich durch die Schließung bzw. den Aufbau derzeit in einer Sondersituation. Dies kann unter Umständen einen vorübergehend erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen.

Es wurde seitens der Stadt Halle (Westf.) errechnet, dass ab dem 01. August 2018 die Arbeitszeit auf 68,5 Stunden/Woche reduziert werden könnte. Dies entspricht 1,76 Vollzeit-Stellen. Setzt man diese ins Verhältnis zu den prognostizierten 850 Schülern, die bei einem Vollausbau der Gesamtschule erwartet werden, ergibt sich eine Kennzahl von 482 Schülern je Vollzeit-Stelle. Damit würde sich die Stadt Halle (Westf.) weiterhin in das Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten einordnen.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in der Tabelle 7 im Anhang dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

Nachfolgend werden die Regelungen zur Eingruppierung der Sekretariatskräfte und das Verfahren zur Stellenbemessung der Stadt Halle (Westf.) betrachtet.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Stellen der Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Die neue Entgeltordnung wirkt sich auf die Eingruppierung der Sekretariatskräfte nicht aus. Die Tätigkeitsmerkmale für die Entgeltgruppen 5 und 6 bleiben weitestgehend gleich. Für die Entgeltgruppe 5 sind weiterhin gründliche, für die Entgeltgruppe 6 zusätzlich vielseitige Fachkenntnisse erforderlich.

Sämtliche Sekretariatskräfte der Stadt Halle (Westf.) sind in die Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Die Stellenbewertung erfolgte durch die Bewertungskommission der Stadt Halle (Westf.). Die Tätigkeiten der Schulsekretariatskräfte sind dabei in Arbeitsplatzbeschreibungen schriftlich fixiert.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Halle (Westf.) wendet eine Berechnungsgrundlage für die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten an. Sie hat für die Grundschulen und die weiterführenden Schulen jeweils

eine Excel-Tabelle erstellt, die sich an den Werten des „Hannoveraner“ bzw. „Essener Modells“ orientiert.

An den Grundschulen wird ein Mindestansatz von 15 Stunden pro Woche gewährt. Zusätzlich rechnet die Stadt Halle (Westf.) je nach Schulform Zuschläge für Schüler mit Migrationshintergrund, für Kinder im Gemeinsamen Unterricht, für die OGS-Betreuung sowie für die Essensabrechnung hinzu.

→ **Feststellung**

In der Stadt Halle (Westf.) wird die Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten anhand zweier, unterschiedlicher Bemessungsmodelle berechnet. In beiden Fällen ergibt sich ein höherer Stundenbedarf als im Vergleich zu einer Reihe, bisher geprüfter Kommunen sowie im Vergleich zum Kreisgebiet.

Die Stellenbesetzung überprüft die Stadt Halle (Westf.) auskunftsgemäß in einem Turnus von drei Jahren. Dabei wurden Stellenanteile bisher nur bei natürlichen Fluktuationen angepasst. In den letzten Jahren hat die Stadt Halle (Westf.) keine Änderungen in den Stellenanteilen vorgenommen. Mit dem Instrument flexibler Arbeitsverträge arbeitet die Stadt Halle (Westf.) bisher noch nicht.

Die Stadt Halle (Westf.) schätzt die Stellenausstattung an den Grundschulen als auskömmlich ein. Lediglich an den weiterführenden Schulen sind aufgrund der schulorganisatorischen Änderungen zukünftig Anpassungen erforderlich.

Aufgrund der Veränderungen bei den weiterführenden Schulen wurden die Stellenanteile zu Beginn des Jahres 2018 vollumfänglich auf Basis des „Hannoveraner“ bzw. „Essener Modells“ geprüft. Demzufolge sind Anpassungen zu Beginn des Schuljahres 2017/2018 vorgenommen worden. Weitere Anpassungen sind bei abschließendem Auslaufen der Hauptschule und der Realschule mit dem Schuljahr 2018/2019 geplant.

Stellt man die angepasste bzw. reduzierte Arbeitszeit ins Verhältnis zu den voraussichtlichen Schülerzahlen im Schuljahr 2018/2019, werden an den weiterführenden Schülern weiterhin weniger Schüler je Vollzeit-Stelle betreut als in der Hälfte der Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte die Stellenbemessung unter Berücksichtigung der gpa-Benchmarks kritisch prüfen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die gpa-Benchmarks nur unter folgenden Mindestvoraussetzungen erreichbar sind:

- optimale Arbeitsprozesse und eindeutige Schnittstellenregelungen mit internen wie externen Beteiligten,
- bedarfsgerechte IT-Ausstattung,
- ausreichende Mitarbeiterqualifikation und regelmäßige Fortbildung (insbesondere für IT-Anwendungen/Fachsoftware) sowie
- transparente und strukturierte Datenbasis (Schülerdaten, Finanzdaten, etc.).

Zudem sollten bei Neueinstellung Arbeitsverträge mit einer flexiblen Komponente eingeführt werden. Damit ist die Stadt Halle (Westf.) in der Lage, auch kurzfristig auf Veränderungen des Stellenbedarfs in den Schulsekretariaten zu reagieren.

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Stadtstruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet beeinflusst. Weiterhin ist von Bedeutung, inwieweit die Kommune auf den ÖPNV zurückgreift oder Schülerspezialverkehr einsetzt. Der Anteil der beförderten Schüler sowie die Einpendlerquote wirken sich ebenfalls auf die Aufwendungen je Schüler aus.

Die Stadt Halle (Westf.) hat im Jahr 2016 insgesamt 452.895 Euro für Schülerbeförderung aufgewendet.

Dieser Betrag setzt sich zusammen aus

- 366.143 Euro (98 Prozent) für Schulwegtickets,
- 61.825 Euro (2 Prozent) für Schülerspezialverkehr sowie
- 23.979 Euro für Beförderung zu Sportstätten.

Zusätzlich fällt eine geringe Summe für Sonderfahrten und Wegstreckenentschädigung an.

Insgesamt wurden 549 Schüler von 1.606 Schülern befördert. Dies entspricht einem Anteil von rund 34 Prozent der Gesamtschülerzahl.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	282	21	597	333	235	322	432	63
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	781	339	2.956	753	584	692	800	56
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	34,2	0,2	82,5	46,7	35,0	49,8	60,9	60

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in der Tabelle 8 im Anhang dieses Teilberichts dar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg). Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl ist im interkommunalen Vergleich hingegen gering.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg) sind lediglich an der Hauptschule vergleichsweise niedrig. Bei den Grundschulen und der Realschule sowie der Gesamtschule ordnet sich die Stadt Halle (Westf.) hingegen in der Hälfte bzw. in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höheren Werten ein.

Bei der niedrigen Beförderungsquote wirkt sich die Struktur der Kommune aus:

- Gemeindefläche von 70 km² (Mittelwert: 78 km²)
- Bevölkerungsdichte von 311 Einwohnern je km² (Mittelwert: 211)

Diese Faktoren wirken sich begünstigend auf die Verkehrsinfrastruktur aus. Die Gemeindefläche ist durch den ÖPNV erschlossen und die Schulstandorte sind gut zu erreichen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Halle (Westf.) wickelt die Schülerbeförderung über Schulwegtickets ab. Die Anträge für die Schülerfahrkarten werden in den Schulsekretariaten gestellt. Hier findet auch eine Vorprüfung statt. Anschließend werden die Anträge an die Schulverwaltung weitergegeben und abschließend geprüft. Die Fahrkarten werden dann von den Schulsekretariaten an die Schüler ausgegeben. Nicht anspruchsberechtigte Schüler werden von der Stadt Halle (Westf.) nicht befördert. Der gesetzlich vorgesehene Höchstbetrag von 100 Euro pro Monat wird eingehalten. Anreize zum Verzicht auf Schulwegtickets, z.B. in Form von Fahrradpauschalen, werden von der Stadt Halle (Westf.) nicht angeboten. Für die OGS-Betreuung fallen keine zusätzlichen Fahrten an.

Mit den Schulwegtickets können die Schüler am Linienverkehr des Busverkehrs Ostwestfalen GmbH (BVO) teilnehmen. Es bestehen die Einschränkungen, dass die Schulwegtickets nur für den direkten Weg zur Schule und zurück sowie während der Schulzeit gelten. Ergänzende Tickets müssen von den Schülern selbst bei dem Verkehrsbetrieb beantragt werden.

Schülerspezialverkehr wird in Fällen eingesetzt, in denen eine Beförderung durch den ÖPNV nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist. Dies betrifft im Grundschulbereich eine geringe Anzahl von Kindern mit sonderpädagogischen Förderbedarf, die den Gemeinsamen Unterricht besuchen. Hier wird auf eine Beförderung mit Taxis zurückgegriffen.

Schülerspezialverkehr ist zudem insbesondere für die Beförderung der Schüler der neu eingerichteten Gesamtschule erforderlich. Die Gesamtschule hat eine andere Anfangszeit als z.B. das Kreisgymnasium und das Berufskolleg. Diese Uhrzeit wird nicht von der Linie abgedeckt. Bis zur Vergabe des Linienbündels im Jahr 2021 sollen hier aber Anpassungen vorgenommen werden. Dies wird dann zu spürbaren Einsparungen beim Schülerspezialverkehr führen.

Positiv ist, dass hier ebenfalls die BVO die Beförderung übernimmt. Dies erleichtert die Zusammenarbeit. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass die Leistung nicht in den Wettbewerb gestellt worden ist. Die Anzahl der Schüler, die den Schülerspezialverkehr nutzen, sind der Stadt Halle

(Westf.) zudem nicht bekannt. Auskunftsgemäß setzt die BVO aber stets die wirtschaftlichste Busgröße ein.

Die Übernahme von Fahrten zu Sporthallen ist nach Angaben der Stadt Halle (Westf.) nicht notwendig, da gegenwärtig jeder Schule eine Halle für den Schulsport zur Verfügung steht. Dafür fallen Beförderungsaufwendungen schulformübergreifend für Fahrten zum Lindenbad an.

Die Fahrzeiten der Linien, die Intervalle und Strecken werden jeweils bei der Ausschreibung des Linienbündels neu überprüft und soweit erforderlich angepasst. Darüber hinaus wird die BVO bei Beschwerden tätig. Somit wird der ÖPNV weitestmöglich genutzt und der Schülerspezialverkehr auf ein Minimum reduziert.

In der Schulentwicklungsplanung berücksichtigt die Verwaltung die Aspekte der Schülerbeförderung nicht. Dies ist darin begründet, dass das Auslaufen der Hauptschule und der Realschule sich nicht auf die Schülerbeförderung auswirkt. Denn die Gesamtschule befindet sich im selben Gebäude im Aufbau.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die weitestmögliche Nutzung des ÖPNV, die regelmäßige Abstimmung mit dem Verkehrsbetrieb im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und Zeiten sowie den Verzicht auf freiwillige Beförderungen.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	4	4	4	4	4
davon mit OGS Angebot	4	4	4	4	4
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	4	4	4	4	4
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	4	4	4	4	4
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	4	4	4	4	4

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	841	790	802	774	769
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	841	790	802	774	769
davon OGS-Schüler	333	313	319	314	347
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	191	194	196	187	168
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS- Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	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	841	790	802	774	769

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
davon OGS-Schüler					

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	383.662	313.100
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	1.222	902

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

	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	800	467

Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	3.186	2.941
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	2.592	2.391

Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	40	40	40	41	45
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	40	40	41	41	45

Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	122	47	159	87	71	83	100	66
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	401	298	994	576	481	565	652	66
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	43.200	51.108	46.981	46.400	46.400	47.552	66
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	194	76	754	202	105	125	238	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	252	62	609	327	195	370	450	29
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.345	46.400	46.400	49.000	33
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	117	49	242	114	73	92	148	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	418	202	1.010	507	323	520	637	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.566	46.400	46.400	49.000	29
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	100	27	101	75	70	76	84	13
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	490	465	1.718	713	586	644	672	13
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.909	47.123	47.808	49.000	13

Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	153	21	597	238	130	224	319	56
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	873	442	2.956	850	566	691	893	51
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	15,0	0,2	69,2	31,6	15,9	26,1	47,1	60
Einpendlerquote in Prozent	0,7	0,0	15,5	2,1	0,0	1,0	3,1	52
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	460	107	2.444	559	280	371	584	23
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	692	371	2.991	976	641	759	976	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	64,4	16,8	100,0	52,4	39,4	48,0	69,6	27
Einpendlerquote in Prozent	47,1	0,0	77,2	19,4	6,3	12,1	28,6	25
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	441	131	934	464	347	405	559	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	821	362	1.201	719	623	698	772	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	53,4	18,8	100,0	63,7	49,4	65,7	77,3	26
Einpendlerquote in Prozent	27,4	0,0	58,1	23,6	9,1	18,1	38,4	26

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	338	170	571	390	343	381	449	13
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	736	430	876	633	539	620	709	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	44,4	26,8	79,7	62,0	57,0	64,0	70,6	14
Einpendlerquote in Prozent	10,9	0,0	63,6	30,9	9,2	27,5	49,9	15

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Managementübersicht

Sport

Die Stadt Halle (Westf.) hält im Vergleich mit anderen Kommunen ein über dem Bedarf liegendes Sporthallenangebot vor. Im Jahr 2016 werden rechnerisch annähernd drei Sporthalleneinheiten nicht mehr für den Schulsport benötigt.

Durch zukünftig annähernd gleichbleibende Schülerzahlen bei den Grundschulen und im Sekundarbereich werden sich die Flächenüberhänge bei den Schulsporthallen nicht gravierend verändern.

Auch für den Breitensport bietet die Stadt Halle (Westf.) wesentlich mehr Sporthallenflächen an als andere Kommunen. Handlungsmöglichkeiten bestehen für Halle (Westf.) vorrangig darin, die nutzenden Vereine an den lfd. Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten zu beteiligen.

Das Flächenangebot an Sportplätzen je Einwohner liegt auf unterdurchschnittlichem Niveau. Es ist ersichtlich, dass in Halle (Westf.) weniger Spielfeldfläche zur Verfügung steht als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Sportflächen sind durch die Vereine im Schnitt allerdings nur zu rund 41 Prozent ausgelastet. Die Stadt hat den Handlungsbedarf hier erkannt und aktuell mit Hilfe einer systematischen und umfassenden Sportentwicklungsplanung die nötigen Steuerungs- und Entscheidungsgrundlagen für den künftigen Bedarf an Sportplätzen geschaffen. Mit der geplanten Aufgabe zweier Sportplätze sowie der Neuordnung der Sportplatzanlage Masch wird die Stadt Halle (Westf.) erste wichtige strategische Weichen zur Anpassung der Sportplatzinfrastruktur stellen.

Die Unterhaltung und Pflege der Sportplätze erfolgen durch den Bauhof und die Vereine. Die Aufwendungen von 1,31 Euro je m² liegen auf überdurchschnittlichem Niveau.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Halle (Westf.) mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Bezogen auf die Einwohnerzahl unter 18 Jahre hält Halle (Westf.) eine überdurchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Spielplätze in Halle (Westf.) sind mit mehr Geräten ausgestattet als in vielen anderen Kommunen.

Die Stadt Halle (Westf.) kann die Steuerung und Organisation ihrer Spiel- und Bolzplätze optimieren, indem sie eine zentrale Datenbasis (Spielplatzkataster) schafft. Anhand einer aktuellen Spielraumplanung sollte sie darlegen, welche Anlagen sie mit welcher Ausstattung mittel- bis langfristig erhalten will. Ziel der Stadt sollte es sein, gering bzw. gar nicht frequentierte Spiel- und Bolzplätze zu schließen.

Die Gesamtaufwendungen der Stadt Halle (Westf.) für die Spielareale liegen unter dem Benchmark. Halle (Westf.) pflegt und unterhält die Spiel- und Bolzplätze wirtschaftlich.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Halle (Westf.). Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

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

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

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

→ Sporthallen

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

Flächenmanagement Schulsporthallen

Die Stadt Halle (Westf.) unterhält für die Grundschulen in Gartnisch, Hörste, Künsebeck und die Lindenschule jeweils eine Einfachsporthalle.

Der Sekundarbereich besteht aus der Peter-Korschak-Hauptschule, der Realschule Halle (Westf.) und der Gesamtschule Halle (Westf.). Diesen Schulen sind eine Zweifach- (Masch 2) und eine Dreifachsporthalle (Masch 1) zugeordnet. Für den Sekundarbereich wird bei der Hallennutzung nicht nach Schulformen differenziert. Nachfolgend werden diese Hallen daher entsprechend unter weiterführende Schulen geführt. Die Hauptschule und die Realschule sind auslaufend gestellt und werden nach Ende des Schuljahres 2018/2019 geschlossen.

Zusätzlich sind im Stadtgebiet noch weitere Sporthallen von Schulen vorhanden. Hierbei handelt es sich um die Halle der Förderschule Mosaikschule, die beiden Hallen des Berufskollegs Halle (Westf.) und die beiden Hallen des Kreisgymnasiums Halle (Westf.) (KGH). Diese Schulen werden vom Kreis Gütersloh unterhalten und werden bei unseren weiteren Betrachtungen für den reinen Schulbereich nicht berücksichtigt. Jedoch beziehen wir sie im Rahmen unserer Analysen zur Vereinsnutzung mit in unsere Betrachtungen ein

Schulsporthallen Stadt Halle (Westf.) 2016

Schulsporthallen	Fläche in m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	2.481	4,0	620
Weiterführende Schulen	4.101	5,0	820
Gesamt	6.582	9,0	731

Die durchschnittliche Größe der Sporthalleneinheiten in Halle (Westf.) ist mit 731 m² kleiner als der Mittelwert von 803 m². Die Sporthallen in Halle (Westf.) sind somit kleiner als in anderen Kommunen.

Den 1.627 Schülern in 69 Klassen/Kursen des Schuljahres 2016/17 stehen eine Gesamtfläche von rund 6.600 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Bruttogrundfläche von rund 95 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
95	45	231	109	83	101	124	53

Bedingt durch die unterdurchschnittlich großen Hallen weist die Stadt Halle (Westf.) beim Vergleich Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse eine unter dem Median liegende Kennzahl aus. Dieses zeigt, dass die Hallen bezüglich ihrer Flächengröße bedarfsgerecht dimensioniert sind.

Der nachfolgenden Bedarfsbemessung liegt die Annahme zugrunde, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Halle (Westf.) stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,4	4,0	0,6
Weiterführende Schulen	2,9	5,0	2,1
Gesamt	6,3	9,0	2,7

→ Feststellung

Im Jahr 2016 werden rechnerisch annähernd drei Halleneinheiten nicht mehr für den Schulsport benötigt. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 731 m² BGF errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 2.000 m² BGF.

Die anteiligen Flächenüberhänge bei den Grundschulen lassen sich jedoch nicht realisieren, zumal die Prognosedaten der Schulstatistik für die kommenden Jahre annähernd von gleichbleibenden Schülerzahlen ausgehen.

Anders stellt sich die Situation im Sekundarbereich dar. Durch die Peter-Korschak-Hauptschule, die Realschule Halle (Westf.) und die Gesamtschule Halle (Westf.) wird keine vollständige Auslastung der vorhandenen Hallen (Masch 1 und 2) durch den Schulsport erreicht. Zunehmende Schülerzahlen im Sekundarbereich signalisieren für die Zukunft einen leicht rückläufigen Überhang an Hallenflächen. Durch die Konstruktion der Sporthallen als Zweifach- bzw. Dreifachhalle ist das errechnete Potenzial auch hier nicht ohne weiteres zu realisieren..

→ Feststellung

Für die Schulsporthallen ergibt sich ein rechnerischer Überhang von annähernd drei Halleneinheiten, welche nicht zwingend für den Schulsport erforderlich sind. Der Überhang bei den weiterführenden Schulen wird sich in den kommenden Jahren durch tendenziell zunehmende Schülerzahlen nur geringfügig reduzieren.

Hier besteht am ehesten die Möglichkeit, bei wider Erwarten negativer Haushaltsentwicklung aktiv Einfluss auf das Flächenangebot zu nehmen.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den von der Stadt Halle (Westf.) unterhaltenen Schulsporthallen befinden sich im Stadtgebiet noch weitere Sporthallen. Hierzu gehören die beiden Hallen des Kreisgymnasiums Halle (Westf.) (zwei Halleneinheiten), zwei Hallen des Berufskollegs Halle (Westf.) (3,5 Halleneinheiten) sowie der Mosaikschule (eine Halleneinheit). Die Sporthalle der Mosaikschule gehört der Stadt Halle (Westf.) und ist an den Kreis Gütersloh vermietet. Die anderen Sporthallen sind im Besitz des Kreises Gütersloh. Alle Hallen stehen den Vereinen kostenfrei zur Verfügung.

Insgesamt stehen im Bezugsjahr 2016 somit 15,5 Halleneinheiten mit einer Gesamtfläche von rund 11.100 m² BGF für die Einwohner der Stadt zur Verfügung.

Nachmittags ab 16.00 Uhr werden den ortsansässigen Vereinen für den Vereinssport die Schulsporthallen kostenfrei überlassen. Die Stadt zahlt für das Nutzen der Hallen des Berufskollegs und des Kreisgymnasiums an den Kreis Gütersloh lediglich einen Kostenbeitrag in Höhe von 2.000 Euro per anno. Eine Gebühren- oder Nutzungsordnung für die Sporthallen ist in Halle (Westf.) nicht vorhanden. Die Vereine an den Betriebs- und Unterhaltungskosten der Hallen zu beteiligen, ist nach Aussage der Verwaltung bewusst nicht gewollt.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) erhebt, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen, von den Nutzern der Sporthallen keine Nutzungsentgelte und beteiligt sie damit nicht an den Betriebskosten.

→ Empfehlung

Halle (Westf.) sollte eine Gebühren- und Nutzungsordnung für die Sporthallennutzung erlassen. Darin sollten neben den Rahmenbedingungen zur Nutzung der Hallen auch entsprechende Nutzungsgebühren festgeschrieben werden. Die vereinnahmten Gebühren entlasten den gemeindlichen Haushalt. Die Betriebskosten sollten regelmäßig überprüft und die Nutzungsentgelte dann ggf. angehoben werden.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
311	126	861	416	337	403	489	53

Im interkommunalen Vergleich der Kennzahlen „Sporthallenflächen je 1.000 Einwohner“ und „Halleneinheiten je 1.000 Einwohner“ sind alle von der Stadt vorgehaltenen Hallen berücksichtigt.

Halleneinheiten je 1.000 Einwohner 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,40	0,19	0,89	0,54	0,44	0,52	0,64	54

Bei den Kennzahlen mit Einwohnerbezug präsentieren sich die Bruttogrundflächen und die Anzahl der Halleneinheiten auf den ersten Blick unterdurchschnittlich. Allerdings verändert sich das Bild, wenn auch das den Vereinen zur außerschulischen Nutzung bereitstehende Hallenangebot in Trägerschaft des Kreises Gütersloh mit in die Betrachtung einbezogen wird. Unter Berücksichtigung dieser Halleneinheiten errechnet sich eine Kennzahl von 526 m² BGF bzw. 0,70 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner. Im Vergleich mit anderen Kommunen steht den Bürgern in Halle (Westf.) somit ein überdurchschnittliches Hallenangebot zur Verfügung.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Nutzungszeiten der Sporthallen werden in der Verwaltung durch die Abteilung 2.1 „Ordnung, Schule, Kultur und Sport“ in Einvernehmen mit dem Stadtsportverband vergeben. Hier liegen auch die Belegungspläne für alle Hallen vor.

Die Hallenbelegungspläne für den Schulsport weisen 236 Wochenstunden aus. Die Vereine haben die Hallen für 316 Stunden pro Woche belegt. Der Stadt liegen keine Daten über die tatsächlichen Nutzungszeiten vor.

Belegte Zeiten werden erfahrungsgemäß oft nicht wahrgenommen, sodass sich ein wesentlich geringerer Nutzungsgrad ergibt. In den Sporthallen sind Hallenbücher ausgelegt, in welche sich die nutzenden Schulen, Vereine und Mannschaften einzutragen haben. Die Eintragungen werden aber nicht überprüft bzw. ausgewertet. Mögliche freie Zeiten werden dadurch nicht erkennbar.

Nach Auskunft der Verwaltung sind in den Sporthallen sowohl in den Vor- wie auch Nachmittagsstunden keine freien Zeiten vorhanden. An den Vormittagen sind die Hallen durch die Schulen und Kindergärten belegt, in den Nachmittags- und Abendstunden durch die ortsansässigen Vereine. Somit ergeben sich zurzeit keine freien Zeiten für z. B. Mutter-Kind-Angebote, Seniorenangebote, Rehasport.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) hat einen vollständigen Überblick über ihre Sporthalleninfrastruktur. Ihr sind allerdings rein die Nutzer, nicht aber die tatsächlichen Nutzungszeiten bekannt.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die in den Sporthallen ausgelegten Hallenbücher überprüfen und auswerten. Ggf. nicht genutzte Belegzeiten werden dadurch ersichtlich und könnten anderen Interessenten zugeteilt werden.

Alle elf Sporthallen der Stadt Halle (Westf.) und des Kreises Gütersloh wurden im Betrachtungsjahr 2016 von 24 Vereinen mit 92 Mannschaften/Gruppen genutzt.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo - Fr Sporthallen gesamt 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,3	2,5	17,8	11,3	9,4	10,8	14,0	44

Der Anzahl vorgehaltener städtischer Halleneinheiten steht in Halle (Westf.) nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von nutzenden Mannschaften/Gruppen gegenüber. Die Hallen werden durch die Vereine und Mannschaften nicht optimal genutzt.

Die Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m² Sporthallen gesamt 2016 der Stadt Halle (Westf.) wird von mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten.

Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m² Sporthallen gesamt 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	21	123	41	26	36	43	42

Für die außerschulische Nutzung durch die Vereine besteht in Halle (Westf.) ein über dem Bedarf liegendes städtisches Angebot an Sporthallenfläche. Dieses vergrößert sich noch durch die zusätzlich verfügbaren Hallenzeiten in den, durch den Kreis Gütersloh vorgehaltenen Sporthallen.

→ Sportplätze

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

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

Die Stadt Halle (Westf.) wendete im Jahr 2016 für ihre Sportplätze 6,55 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,55	0,13	19,49	6,96	3,96	6,09	9,60	29

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

Strukturen

Im Stadtgebiet befinden sich zurzeit sechs Sportplätze mit insgesamt acht Spielfeldern. Die Gesamtfläche aller Sportplätze beträgt rund 119.000 m². Die kleinste Außensportanlage mit rund 8.800 m² Fläche stellt der Tennenplatz in Hörste dar. Die Sportanlage Masch ist mit rund 50.000 m² am größten. Bis auf das Tennenfeld in Hesseln haben alle Spielfelder eine Größe von jeweils mehr als 5.000 m² und weisen als Belag überwiegend Sportrasen auf.

Bei diesen Sportplätzen handelt es sich überwiegend um kommunale Anlagen. Nur der Rasenplatz im Ortsteil Hörste mit einer Fläche von rund 13.000 m² gehört der Turngemeinde Hörste e. V. von 1932 und wird ausschließlich nur durch diesen Verein genutzt.

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

Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	4,98	1,79	13,14	7,23	4,73	7,51	8,43	53
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	2,03	0,69	7,49	3,53	2,22	3,30	4,62	53

→ Feststellung

Beim Vergleich der Sportplatzfläche je Einwohner positioniert sich Halle (Westf.) weit unterdurchschnittlich. Dieses deutet darauf hin, dass nur zwingend erforderliche Flächen im direkten Umfeld der Spielfelder vorhanden sind. Im Einwohnerbezug stellt die Stadt ihren Bürgern weniger Flächen zur Verfügung als viele der Vergleichskommunen.

Halle (Westf.) hat einen aktuellen Gesamtüberblick über ihren Bestand an Sportplätzen. Die Anzahl der Spielfelder, die Flächengrößen sowie deren Ausstattung und baulicher Zustand sind allumfassend bekannt. Die Stadt besitzt ein aktuelles Sportentwicklungskonzept (Stand: Februar 2018), in welchem auch die zukünftigen Sportstättenbedarfe enthalten sind.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Belegungspläne für die acht Spielfelder der Stadt weisen 67 Stunden pro Woche als belegte Nutzungszeiten durch die Vereine aus.

Die verfügbare Gesamtnutzungszeit auf allen Sportplätzen beläuft sich auf 161 Stunden pro Woche. Der Auslastungsgrad der einzelnen Spielfelder durch den Trainingsbetrieb ist in Halle (Westf.) unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten lassen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten zu. Dabei legt die gpaNRW folgende verfügbare wöchentlichen Nutzungszeiten zugrunde:

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

Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich für die Stadt Halle (Westf.) ermitteln, dass die Sportflächen im Schnitt nur zu rund 41 Prozent ausgelastet sind. Damit positioniert sich Halle (Westf.) weit unterdurchschnittlich. Der interkommunale Mittelwert ist mit 67 Prozent wesentlich höher.

Um ein aktuelles Sportentwicklungskonzept zu erstellen, hat die Stadt Halle (Westf.) im Jahr 2017 umfangreiche Vereinsbefragungen und Datenerhebungen vorgenommen. Ihr sind somit alle Sportvereine, ihre Mannschaften und Mitglieder vollumfänglich bekannt. So nutzen für den

Fußballsport vier Vereine mit 36 Mannschaften, davon 19 Jugendmannschaften, die Sportstätten.

Nachfolgend wird der Bedarf an trainingsgeeigneten Sportplätzen über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die gpaNRW die – je nach Belagsart - verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen

		2015	2016
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	36	36
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2 x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	108	108
vorhandene verfügbare Nutzungsstunden	Stunden	161	161
Vergleich ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)	Stunden	53	53

Demnach benötigen die 36 Mannschaften in Halle (Westf.) im Jahr 2016 nur 108 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen jedoch 161 Nutzungsstunden. Dieses bedeutet eine rechnerische Auslastung der Sportanlagen von 67 Prozent.

Entgegen der Grundannahme von 3 Stunden pro Woche nutzen die Mannschaften im Schnitt die Anlagen jedoch nur 1,86 Stunden pro Woche. Daraus ergeben sich nur rund 67 benötigte Nutzungsstunden pro Woche, welches eine Auslastung der Außenanlagen von 41 Prozent ergibt. Denn nach Aussage des Fachbereiches werden zu bestimmten Tageszeiten und Wochentagen die Plätze von mehreren Mannschaften gleichzeitig genutzt. Nur zwei der 36 Mannschaften (sechs Prozent) nutzen die Plätze alleine.

.Auch die Bedarfsberechnung nach dem „Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung“² des Bundesinstituts für Sportwissenschaften weist einen Bedarf von nur vier Großspielfeldern aus. Den vier benötigten Großspielfeldern stehen aber tatsächlich sieben vorhandene Großspielfelder gegenüber.

Das aktuelle Sportentwicklungskonzept der Stadt Halle (Westf.) stellt auf Seite 14 unter Punkt 3.5.2 eine Berechnung an Sportflächen für den Bereich Fußball dar. Um den Platzbedarf für die Mannschaften zu ermitteln, wurde mit Platzeinheiten für den Trainingsbetrieb gerechnet. Für einen Kunstrasenplatz sind als mögliches Maximum vier Platzeinheiten (1/4 Großspielfeld = eine Platzeinheit) definiert. Als gewöhnliche Trainingszeit wurden von der Stadt 90 Minuten bei allen Altersgruppen veranschlagt.

Aufgrund der angemeldeten Trainingsbedarfe der Vereine von insgesamt 303 Platzeinheiten würden bei einer angesetzten Kapazität von 153 Einheiten je Platz zwei Kunstrasenplätze ausreichen. Vor diesem Hintergrund ist auch die von der Stadt geplante Aufgabe des Ascheplatzes

² Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung, Köln, 1. Auflage 2000

in Hörste zu sehen. Der Sportplatz an der Schule in Künsebeck soll ebenfalls zurückgebaut werden. Eine kleine Fläche soll für die reine Schulnutzung verbleiben, Vereinsnutzung ist zukünftig nicht vorgesehen. Die Stadt Halle (Westf.) hat somit auch erkannt, dass ein über dem Bedarf liegendes Flächenangebot vorhanden ist und hat entsprechend darauf reagiert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) stellt den Vereinen mehr Trainingsressourcen zur Verfügung als rechnerisch benötigt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt mit der aktuellen Sportentwicklungsplanung über eine sehr gute Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage hinsichtlich des künftigen Bedarfs an Sportplätzen/-anlagen.

Die vorhandene Sportanlage an der Masch wird in den kommenden Jahren geschlossen. Für diese Fläche sieht der Bebauungsplan der Stadt eine zukünftige Nutzung als Wohnbaugebiet vor. Südlich des Schulzentrums soll dafür ein neues Sportzentrum mit zwei Kunstrasenplätzen entstehen. Die Stadt Halle (Westf.) plant dieses Projekt bis 2021 abzuschließen. Erst dann soll die Bebauung der alten Sportanlage erfolgen. Engpässe bei den Trainings- und Spielzeiten der Nutzer werden demnach nicht eintreten.

→ **Feststellung**

Das Spielflächenangebot auf den sechs Sportplätzen in der Stadt Halle (Westf.) ist sehr umfangreich. Der Auslastungsgrad ist noch steigerungsfähig, der Nutzungsgrad von 41 Prozent wird sich durch die avisierten Platzschließungen erhöhen.

→ **Empfehlung**

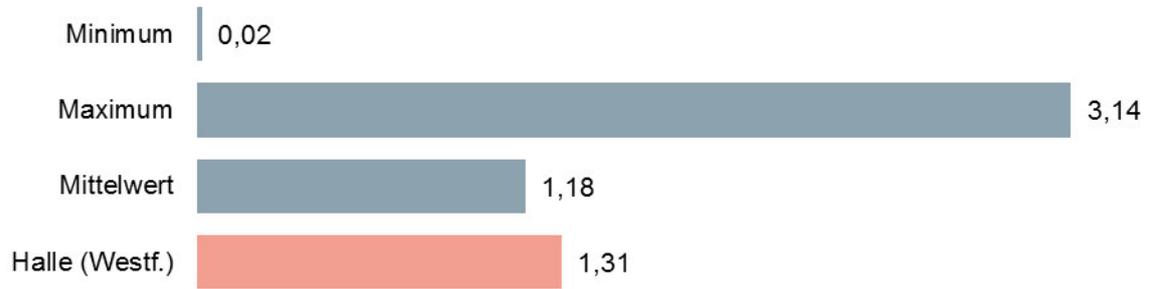
Die Stadt sollte gemeinsam mit den Vereinen untersuchen, wie darüber hinaus einzelne Plätze noch besser ausgenutzt werden können. Dieses auch vor dem Hintergrund sich zukünftig erhöhender Nutzungskapazität durch den Umbau der Anlage an der Masch. Vorrangiges Ziel sollte daher auch weiterhin sein, schwach frequentierte Plätze möglichst aufzubauen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder üblicherweise der Hauptkostenträger. Für die Sportplätze hat die Stadt Halle (Westf.) im Jahr 2016 einen Betrag von rund 139.000 Euro aufgewendet. Die wesentlichen Hauptkostenarten sind die Abschreibungen in Höhe von rund 42.000 Euro, gefolgt von den Aufwendungen für den manuellen Bereich des Bauhofes und den Materialien von jeweils rund 39.000 Euro. Die Zuschüsse an die Vereine liegen bei rund 15.000 Euro und der Personalaufwand in der Verwaltung bei rund 4.000 Euro.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,31	0,40	1,11	1,79	29

→ **Feststellung**

Aufwand je m² Sportplatzfläche ist vergleichsweise hoch. Gründe hierfür finden sich in den Abschreibungen und in den manuellen Leistungen des Bauhofes.

Bis heute wurde in Halle (Westf.) noch kein Eigentum von Sportstätten auf die nutzenden Vereine übertragen. Die Stadt Halle (Westf.) sollte überlegen, ob Sportstätten auf Vereine übertragen werden können, um die Eigenverantwortung der Vereine zu stärken und den städtischen Haushalt zu entlasten. Auf Basis verbindlicher vertraglicher Regelungen könnte zumindest die Unterhaltung der Sportanlagen auf die örtlichen Vereine übergehen. Die Vereine wären dann für den fach- und sachgerechten Betrieb und die Unterhaltung der Anlagen verantwortlich. Im Gegenzug könnten die Vereine hierfür Zuschüsse erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die örtlichen Vereine zumindest an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportplätze beteiligen.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Halle (Westf.) wendete im Jahr 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 8,78 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2016

Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,78	2,71	21,74	8,55	5,43	7,92	10,51	34

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze der Stadt Halle (Westf.) liegt in der Verwaltung der Abteilung 3.2 Technik und Umwelt sowie dem Bauhof. Für das Umsetzen der erforderlichen Maßnahmen zur Unterhaltung und Instandsetzung sowie das Durchführen der erforderlichen und vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen wird derzeit der Bauhof beauftragt.

Ingenieurleistungen oder Arbeiten im manuellen Bereich werden in Halle (Westf.) nicht an externe Dritte vergeben.

Die Spiel- und Bolzplätze sind nicht in ein zentrales Grünflächeninformationssystem (GRIS) integriert. Lage und Größe wurden zur Eröffnungsbilanz erfasst, ein Fortschreiben bzw. Ergänzen von weiteren Angaben und Daten erfolgt in einer Excel-Tabelle. Somit sind alle Pflegeleistungen und -aufwendungen für die Anlagen objektscharf bekannt. Die Stadt plant, alle Daten und Angaben zu den Spiel- und Bolzplätzen zukünftig in ein Spielplatzkataster zu überführen.

Strukturen

Die Stadt Halle (Westf.) hat mit 305 Einwohnern je km² eine hohe Bevölkerungsdichte. Sie verfügt über eine Grün- und Erholungsfläche von über 81 Prozent des Stadtgebietes

In den sechs Ortsteilen der Stadt Halle (Westf.) werden insgesamt 42 Spielplätze, zwei Bolzplätze und eine Skateranlage mit einer Gesamtfläche von rund 80.000 m² der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Zahl der vorhandenen Spielgeräte beläuft sich im Jahr 2016 für alle Spiel- und Bolzplätze auf 351 Geräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	20,5	5,2	32,3	15,6	10,4	15,0	18,0	54
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	11,4	6,0	21,5	11,9	9,4	11,4	14,5	54
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,7	1,3	17,6	5,8	4,4	5,6	6,9	52
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.805	764	2.659	1.320	1.059	1.246	1.474	54

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze liegt im Einwohnerbezug weit über dem Mittelwert. Auch die durchschnittliche Größe der Spielareale liegt rund ein Drittel über dem Mittelwert.

Die Kennzahl Spielgeräte je 1.000 m² ist gegenüber anderen Kommunen vergleichsweise niedrig. Im Schnitt sind dennoch über acht Geräte je Spielareal vorhanden. Das sind mehr als in vielen anderen Kommunen.

Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze ist im Vergleich zu anderen Kommunen durchschnittlich. Aufgrund der durchschnittlich großen Gemeindefläche von 70 km² und den sechs Ortsteilen jedoch ein nachvollziehbarer Wert.

Ein aktuelles Spielplatzkonzept liegt zurzeit in Halle (Westf.) nicht vor. Der Stand des letzten erstellten Konzeptes ist aus dem Jahre 2004.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte aktuell die Entwicklung der Kinderzahlen analysieren und das Angebot an Flächen und Spielarealen darauf ausrichten. Das tatsächliche Erfordernis an Spiel- und Bolzplätzen ist auszuwerten.

Im Jahr 2016 wurde der Spielplatz Sandfort geschlossen, gleichzeitig wurde ein Spielplatz in der Wasserwerkstraße eingerichtet.

Die Stadt geht davon aus, dass sie wahrscheinlich weitere Spielplätze im Stadtgebiet unterhält, welche nur sehr gering frequentiert sind. Es wurde bisher jedoch noch nicht systematisch und detailliert überprüft, welcher Spielplatz wenig bzw. gar nicht mehr durch Kinder genutzt wird.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte untersuchen, welche weiteren Anlagen ggf. für einen Rückbau in Frage kommen.

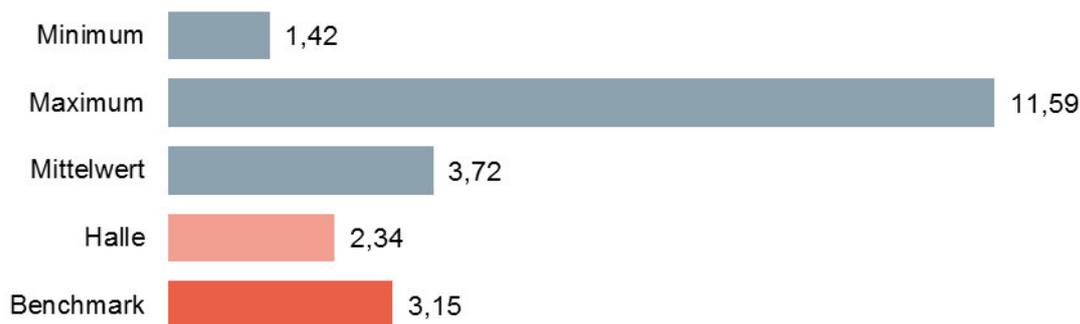
Bereits durch den Abbau der Geräte und größere Pflegeintervalle auf diesen Grundstücken sind weitere Einsparungen bei der Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze möglich.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für ihre Spiel- und Bolzplätze wendete Halle (Westf.) im Jahr 2016 186.000 Euro auf. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rund 12.000 Euro Personalaufwendungen für die Verwaltung und circa 106.000 Euro Pflege- und Unterhaltungsaufwand. Die Abschreibungen betragen rund 68.000 Euro.

Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 80.000 m² berechnet sich der jährliche Aufwand je m² von 2,34 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,34	2,46	3,27	4,12	36

Der Aufwand je m² Spiel- und Bolzplätze zeigt, dass die Anlagen in Halle (Westf.) vergleichsweise günstig unterhalten werden. Die Flächengröße der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren ist im Vergleich mit anderen Kommunen überdurchschnittlich. Die Spielareale sind ebenfalls im Vergleich mit anderen Kommunen im Durchschnitt größer. Dieses kann bezogen auf den Quadratmeter Spielplatzfläche einen geringeren Unterhaltungsaufwand nach sich ziehen.

Der durchschnittliche Bilanzwert je Spielgerät liegt in Halle (Westf.) bei 966 Euro, der interkommunale Mittelwert steht bei 797 Euro. Die Spielgeräte werden nach Auskunft der Abteilung 3.2 nur in geringem Umfang über ihren Abschreibungszeitraum hinaus genutzt. In den letzten Jahren hat die Stadt mehrere neue Geräte angeschafft.

Auf den Spielplätzen kommen überwiegend hochwertige Spielgeräte zum Einsatz, der Anteil an Holzgeräten liegt bei rund 50 Prozent. Vorrangig kommen als Holzarten Robinie und Douglasie zum Einsatz. Durch entsprechende Unterhaltung und Pflege weisen die Geräte im normalen Abschreibungszeitraum liegende Nutzungszeiten auf. Somit erklärt sich der Ausweis eines vergleichsweise hohen Restbuchwertes je Gerät in der gemeindlichen Bilanz.

Allerdings ergeben sich hierdurch auch vergleichsweise hohe jährliche Abschreibungen. Für das Jahr 2016 belaufen sie sich auf rund 68.000 Euro, im interkommunalen Vergleich der neue Maximalwert. Auf den Quadratmeter Spielplatz bezogen ergibt sich für Halle (Westf.) ein Wert von 0,86 Euro. Die Stadt hat somit wesentlich höhere Abschreibungen als viele andere Kom-

munen. Dieses ist sowohl in dem hohen Restwert als auch der Vielzahl der Spielgeräte begründet.

Die hohe Qualität bzw. der hohe Wert der Spielgeräte wirkt sich andererseits auch begünstigend auf die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen aus.

Die Geräte-Kontrollen werden nur durch speziell geschulte Bauhofmitarbeiter vorgenommen. Diese führen wöchentlich Sichtkontrollen und alle ein bis drei Monate die Funktionskontrollen durch. Ebenso nimmt der Bauhof auch die jährlichen Hauptkontrollen vor, externe Gutachter oder „TÜV“ sind nicht mit eingebunden.

Einzelaufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m ² in Euro	1,49	0,71	9,81	3,11	1,95	2,57	3,51	41
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	84	7	237	91	48	70	145	24
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	47	6	984	226	95	139	263	22
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,23	0,08	2,10	0,76	0,39	0,58	0,98	24
Sonstige Pflegeaufwendungen je m ² Spiel- und Bolzfläche in Euro	0,17	0,00	0,40	0,15	0,02	0,10	0,24	22
Abschreibungen je m ² Spiel- und Bolzplätze in Euro	0,86	0,00	1,79	0,53	0,25	0,51	0,70	43

Mit 1,49 Euro je m² Spielfläche positioniert sich Halle (Westf.) beim reinen Pflegeaufwand deutlich unter dem Mittelwert. Ebenso stellt die Grünflächenpflege mit 0,23 Euro je m² Spiel- und Bolzplatz im interkommunalen Vergleich einen niedrigen Wert dar. Der sonstige Pflegeaufwand (z. B. Müllbeseitigung) liegt im Bereich des Mittelwertes.

Auch bei den Gerätekontrollen und bei der Wartung/Reparatur liegt Halle (Westf.) auf einem unterdurchschnittlichen Aufwandsniveau.

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) pflegt und unterhält die Spiel- und Bolzplätze wirtschaftlich. Dieses spiegelt sich in unterdurchschnittlichen Aufwendungen bei Unterhaltung, Wartung und Pflege wider.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	7
Strukturen	7
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	10
Alter und Zustand	11
Unterhaltung	14
Reinvestitionen	15

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz im Jahre 2007 befanden sich nur rund 49 Prozent der Verkehrsflächen in einem guten und ohne Einschränkung nutzbaren Gebrauchszustand. Bei der Stadt Halle (Westf.) besteht bei den Verkehrsflächen ein erhöhter Werteverzehr. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 77,5 Prozent eine unausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen.

Die Stadt Halle (Westf.) ist seit der Eröffnungsbilanz den Vorgaben des § 28 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) nicht gefolgt, alle fünf Jahre eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen vorzunehmen. Ein aktueller Vergleich von Bilanzwert zum Zustandswert der Verkehrsflächen liegt der Stadt nicht vor.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 2007 bis 2016 um 25 Prozent (11,3 Mio. Euro) verringert.

Die Abschreibungen auf die Verkehrsflächen übersteigen die (Re-)Investitionen deutlich. Dies hat zur Folge, dass der Vermögenswert der Verkehrsflächen sich jährlich weiter verringert.

Die geringen Unterhaltungsaufwendungen und weit unter dem Richtwert liegende Reinvestitionen werden in einigen Jahren einen erhöhten Investitionsbedarf auslösen. Zumal ersichtlich ist, dass bei vielen der Verkehrsflächen der überwiegende Teil ihrer bilanziellen Lebensdauer verstrichen ist.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Jahr 2016 bei 0,92 Euro je m² und damit unterhalb des Richtwertes.

Die Halle (Westf.) könnte ihre Steuerungsmöglichkeiten für die Verkehrsflächen deutlich verbessern, indem sie eine Straßendatenbank und eine Kostenrechnung implementiert.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Halle (Westf.) mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

Die Daten der Stadt Halle (Westf.) waren zum Stichtag dieser Vergleichsauswertung am 31. März 2018 noch nicht in der interkommunalen Vergleichsdatenbank der gpaNRW enthalten. Daher können sich zu den im Bericht dargestellten Vergleichen eventuell Differenzen zu den zu dem Zeitpunkt vorhandenen Extremwerten (Minimal- und Maximalwerten) ergeben.

→ Steuerung

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

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt in der Abteilung 3.2 Technik und Umwelt. Für die Eröffnungsbilanz im Jahre 2007 erstellte die Stadt Halle (Westf.) keine Straßendatenbank. Verkehrsflächendaten werden seitdem nur in beschränktem Umfang in Excel-Dateien geführt. Aus Sicht der gpaNRW bildet eine Straßendatenbank die entscheidenden Voraussetzungen für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Dies setzt natürlich auch eine kontinuierliche Datenpflege voraus.

Eine Straßendatenbank hat insbesondere den Vorteil, dass die Stadt trotz unvorhersehbarer Fluktuationen im Fachbereich stets einen Überblick über alle Verkehrsflächen bereithält. Sie liefert Erkenntnisse über die Nachhaltigkeit zurückliegender durchgeführter Maßnahmen und unterstützt die Arbeit in der Verwaltung. Dadurch führt sie zur Verbesserung des systematischen Erhaltungsmanagements.

Je nach Umfang bieten sich für die kleinen kreisangehörigen Kommunen anstelle einer Fachsoftware auch Lösungen in den gängigen Office-Produkten an. Losgelöst von der eingesetzten Software sollten jedoch folgende Daten in der Straßendatenbank enthalten sein:

- Leitdaten,
- Funktionsdaten,
- Querschnittsdaten,
- Aufbaudaten,
- Erhaltungsdaten,
- Zustandsdaten,
- Verkehrsdaten und
- sonstige Daten (Höhenbindungen, zulässige Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV etc.).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte zur Verbesserung der Vergleichbarkeit und Transparenz ihrer Arbeit in der Abteilung 3.2 Technik und Umwelt eine eigene Kostenrechnung insbesondere für die Verkehrsflächen implementieren.

Für die Eröffnungsbilanz 2007 hat die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen visuell erfasst. Seitdem wurde keine weitere Zustandserfassung (Inventur) durchgeführt. Ergänzende Ausführungen hierzu finden sich unter „Erhaltung der Verkehrsflächen – Alter und Zustand“.

Von der systematischen Zustandserfassung abzugrenzen ist die regelmäßige Straßenbegehung. Bei der Straßenbegehung wird der Zustand der Straßen grundsätzlich nicht erfasst. Sie liefert zwischen den Zustandserfassungen ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen.

Bauhofmitarbeiter führen regelmäßig Begehungen der Straßen durch, Umfang und Intervalle sind in einer Dienstanweisung geregelt. Die gewonnenen Erkenntnisse über Mängel im Oberbau pflegt die Abteilung 3.2 in eine Prioritätenliste zur Mängelbeseitigung ein. Kleinere Maßnahmen oder Mängel mit erhöhtem Unfallrisiko werden durch den Bauhof umgehend behoben. Größere Maßnahmen ohne Eilbedürftigkeit werden zentral gesammelt und entweder durch den Bauhof oder externe Firmen abgearbeitet.

Eine eigene Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in Halle (Westf.) nicht vorhanden. Das Neue Kommunale Finanzmanagement bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe. Daher ist aus Sicht der gpaNRW eine Kostenrechnung für die interne Steuerung der Abteilung 3.2 Technik und Umwelt von großer Bedeutung.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte zur Verbesserung der Steuerung ihres Infrastrukturvermögens sukzessive eine Straßendatenbank implementieren.

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 konkret fassen und mit Zielvorgaben hinterlegen.

Die Stadt Halle (Westf.) hat durch diverse Ratsbeschlüsse und eigene Vorgaben nachfolgende strategische Ziele definiert:

- Straßen im Innenbereich, die älter als 40 Jahre sind und nachhaltige Schäden aufweisen, sind grundlegend nach dem aktuell gültigen technischen Regelwerk zu erneuern.
- Aufgrund regelmäßiger Investitionen in Unterhaltung und Neubau bleibt das Straßennetz zukunftsfähig.
- Durch regelmäßige Erneuerung alter Straßen wird ein Investitionsstau vermieden und eine solide Finanzierung gesichert. Angestrebtes Ziel ist ein guter Erhaltungszustand der Gemeindestraßen.

- Maximal 15 Prozent der asphaltierten und gepflasterten Straßenflächen sollen die Schadensklasse vier und schlechter aufweisen.
- Erarbeiten eines Nahmobilitätskonzeptes. Hierin sollen auch Mängel bezüglich der schwächeren Verkehrsteilnehmer im Verkehrsnetz aufgelistet werden.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Stadt Halle (Westf.) unterhält in ihrem 70 km² großen Stadtgebiet rund 1.150.000 m² reine Verkehrsfläche. In 2016 gibt es rund 630.000 m² Straßen in der Unterhaltungspflicht der Stadt Halle (Westf.) und rund 520.000 m² befestigte Wirtschaftswege. Unbefestigte Wirtschaftswege und das Straßenbegleitgrün bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.

Trotz der nahen Anbindungen an die Bundesautobahnen A2 und A33 sowie die Bundesstraße B68 und die Landesstraße L782 sind die Gemeindestraßen nicht vollständig vom Schwerlastverkehr befreit. Durch Inbetriebnahme der direkten Anbindung an die A33 ab April 2018 sollte diese Belastung jedoch merklich zurückgehen. Nur die Zubringerstraßen zum Gewerbegebiet „Ravenna-Park“ und der Künsebecker Weg werden als Gemeindestraßen teilweise stärker durch Schwerlastverkehr beansprucht bleiben.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	304	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	54	40	150	73	50	74	83	23
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,65	0,44	2,74	1,46	1,09	1,48	1,74	23

Halle (Westf.) gehört mit 70 km² Gemeindegebiet zu den kleineren Kommunen. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 78 km². Mit 21.173 Einwohnern führt dieses zu einer weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Es entfällt eine geringere Verkehrsfläche auf jeden Einwohner. Dieses kann zu einer höheren Verkehrsbelastung führen, welches wiederum ein stärkeres Abnutzen der Straßenflächen zur Folge haben kann. Dadurch würde der Haushalt stärker belastet.

Durch die im Vergleich mit vielen anderen Kommunen kleinere Gemeindefläche liegt in Halle (Westf.) ein höherer prozentualer Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche vor. Die sechs Ortsteile sind durch eine Vielzahl von Landes- und Kreisstraßen miteinander verbunden, welche jedoch nicht in der Baulast der Stadt stehen.

Aufgrund der ländlich geprägten Struktur der Stadt Halle (Westf.) sind rund 55 Prozent der Verkehrsflächen Straßen. Die verbleibenden 45 Prozent machen die Wirtschaftswege aus, welche etwa zu 92 Prozent befestigt sind. Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der befestigten Wirtschaftswege damit wesentlich höher als in anderen Kommunen.

→ **Feststellung**

Die Stadt muss aufgrund der strukturellen Bedingungen mehr in den Erhalt der Wirtschaftswege investieren als ein Großteil der Vergleichskommunen.

Bilanzkennzahlen

Die Bilanzsumme der Stadt Halle (Westf.) betrug im Jahr 2016 rund 228 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen rund 34 Mio. Euro.

Neben den fertiggestellten Verkehrsflächen sind in diesem Bilanzwert auch die sich zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 im Bau befindlichen Flächen enthalten. Die Verkehrsflächen umfassen somit 14,8 Prozent der Bilanzsumme.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	14,8	11,2	43,5	24,3	21,7	23,1	27,1	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	29,15	12,30	67,25	26,09	18,98	23,46	29,17	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit dem Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme die Bedeutung der Verkehrsflächen für den kommunalen Haushalt. Sie stellt mit weniger als einem Sechstel der Bilanzsumme einen geringeren Wert dar als in den meisten Vergleichskommunen. Wie schon unter Strukturen festgestellt, ist der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche höher als in anderen Kommunen.

Ein Grund für eine niedrige Verkehrsflächenquote können hohe Bilanzwerte anderer Vermögensgegenstände (z. B. unbebaute und bebaute Grundstücke) sein. Eine niedrige Bewertung des Verkehrsflächenvermögens wäre eine weitere Möglichkeit. Der überdurchschnittliche Bilanzwert je m² deutet daher eher auf eine hohe Bewertung hin.

Bilanzwert Verkehrsflächenvermögen in Euro

2012	2013	2014	2015	2016
34.290.960	34.040.119	38.773.959	35.232.901	33.781.314

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die betreffenden Anlagen im Bau. In dem zugrunde liegenden Zeitraum von fünf Jahren verringerte sich der Bilanzwert nur um 1,51 Prozent. Dieses entspricht in etwa 510.000 Euro. Seit der Eröffnungsbi-

lanz hatte sich bis 2012 der Bilanzwert von rund 45 Mio. Euro allerdings schon um rund elf Mio. Euro verringert. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 23,9 Prozent in 2007 auf die oben dargestellten 14,8 Prozent in 2016 zurückgegangen.

Der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche berechnet sich aus dem Bilanzwert Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau, dividiert durch die Verkehrsfläche (Straßen und Wirtschaftswege). In Halle (Westf.) liegt der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche rund drei Euro je m² über dem Mittelwert.

Ein über dem Durchschnitt liegender Bilanzwert je m² Verkehrsfläche kann u. a. bedeuten:

- dass die Bewertung zur Eröffnungsbilanz hoch ausgefallen ist,
- dass die Verkehrsflächen durch eine hohe Verkehrsbelastung teurer in der Herstellung sind als beim Durchschnitt,
- dass die Verkehrsflächen im Durchschnitt neuer sind als in anderen Kommunen,
- dass eine geringere Abschreibung die Ergebnisrechnung belastet,
- dass der Anlagenabnutzungsgrad unterdurchschnittlich sein müsste und
- dass die Nutzungsdauer am oberen Ende des Zeitrahmens liegt und dadurch langsamer abgeschrieben wird.

In Halle (Westf.) liegt der Grund zum Teil in einer aufwendigen Herstellung der Straßen. Bei einigen Straßen (z. B. Ravenna-Park) wurde bei der Herstellung eine höhere Lastklasse gewählt, um im Bedarfsfall bei Schwerlastverkehr nicht so schnell zu verschleifen. Zudem sind in den letzten Jahren viele neue Straßen hinzugekommen. Deshalb ergibt sich bei der Bewertung ein höherer Restbuchwert des Straßennetzes. Dies führt zu einem höheren durchschnittlichen Bilanzwert je m². Zudem wurden bei den Straßen hohe Gesamtnutzungsdauern gewählt, welche zu geringeren jährlichen Abschreibungen führen.

Somit ist der über dem Mittelwert liegende durchschnittliche Bilanzwert nachvollziehbar. Das Durchschnittsalter und der Anlagenabnutzungsgrad sind in Halle (Westf.) somit nur indirekt für den höheren durchschnittlichen Bilanzwert je m² maßgebend.

Als Gesamtnutzungsdauern hat Halle (Westf.) bei Hauptverkehrsstraßen 60 Jahre, bei Sammel- und Anliegerstraßen 50 Jahre und bei Wirtschaftsweegen 25 Jahre festgelegt. Nach Flächenanteilen gewichtet ergibt sich eine Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von rund 40 Jahren.

Mit diesen Nutzungsdauern bewegte sich Halle (Westf.) zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz im definierten Rahmen der Nutzungsdauerrahmentabelle (30 – 60 Jahre für Straßen und 10 – 30 Jahre für Wirtschaftswege).

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

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

Diese drei Einflussfaktoren sind mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Halle (Westf.) in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen stellen wir dabei eine Indexlinie gegenüber. Diese Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für einen wirtschaftlichen Erhalt der Verkehrsflächen ab.

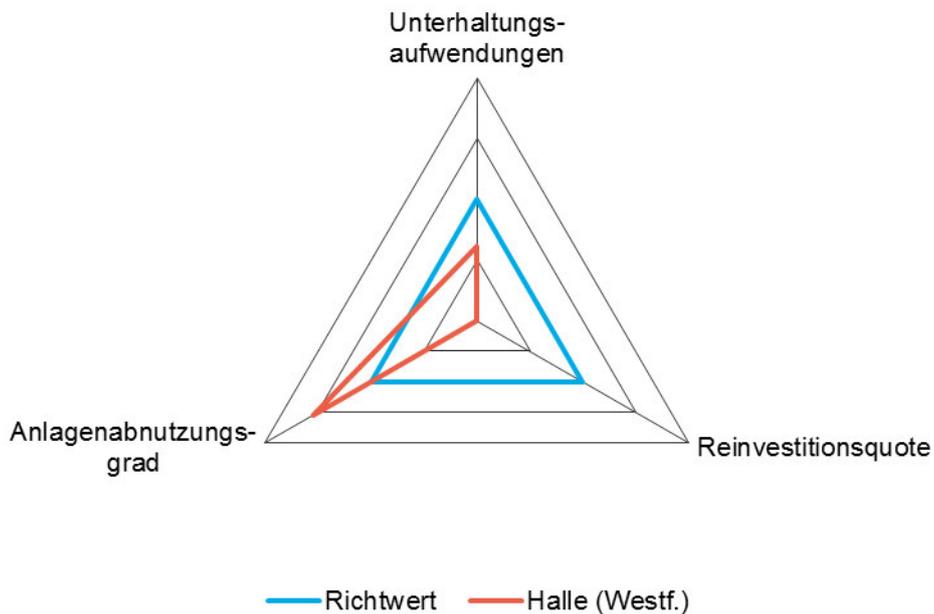
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad beträgt 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Für Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche ist ein Richtwert von 1,50 Euro je m²¹ zugrunde gelegt. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte vor. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m² und für die Wirtschaftswege bei 1,05 Euro je m².

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Um diesen Richtwert zu erreichen ist es erforderlich, über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der Abschreibungen zu reinvestieren.

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 2016



Kennzahlen	Richtwert	Halle (Westf.)
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,92
Reinvestitionsquote in Prozent	100	0
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	77,5

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad liegt erheblich über dem Richtwert. Eine Überalterung, welche das Unterhalten der Verkehrsflächen zukünftig erschwert, könnte die Folge sein. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2016 mit 0,92 Euro unterhalb des Richtwertes, im Vorjahr lagen sie bei 0,87 Euro.

In den Jahren 2015 und 2016 hat Halle (Westf.) nicht in das Straßenvermögen reinvestiert, Aus- und Umbauten sowie das Erneuern von Verkehrsflächen wurden nicht durchgeführt. Zuvor hatte die Stadt zwischen 2008 und 2014 im Schnitt rund 430.000 Euro jährlich in das Verkehrsflächenvermögen reinvestiert.

Die nicht durchgeführten Reinvestitionen der letzten beiden Jahre könnten es der Stadt Halle (Westf.) zukünftig erschweren, den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten.

Alter und Zustand

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

Für die Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 hat die Stadt Halle (Westf.) eine Gesamtnutzungsdauer für Hauptverkehrsstraßen von 60 Jahren, für Sammel- und Anliegerstraßen von 50 Jahren und für Wirtschaftswege von 25 Jahren festgelegt. Nach Flächen gewichtet ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für alle Verkehrsflächen von 40 Jahren. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer dieser Flächen liegt im Jahr 2016 bei 15 Jahren.

Das Straßenvermögen weist zum 31. Dezember 2016 einen Anlagenabnutzungsgrad von 77,5 Prozent auf. Das bedeutet, dass ein Großteil der Straßen in den nächsten 15 Jahren abgeschrieben sein wird. In das Straßenvermögen hat die Stadt Halle (Westf.) in den zurückliegenden Jahren durchgängig unterhalb der Abschreibungen und Abgänge investiert. Den Investitionen stehen Abschreibungen von rund 2,1 Mio. Euro jährlich gegenüber.

Beim Vergleich der Jahre 2007 bis 2016 hat Halle (Westf.) sein Straßenvermögen nicht erhalten können, der Werteverzehr setzt sich demnach kontinuierlich fort (siehe hierzu auch Berichtsteil Finanzen).

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen	77,5	30,8	77,6	60,3	53,3	61,7	66,7	17
Anlagenabnutzungsgrad Straßen	71,2	26,7	72,0	53,9	48,1	56,2	62,6	16
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege	93,2	27,6	100	68,7	62,1	66,9	80,6	16

Der Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen beträgt zum Stichtag 31. Dezember 2016 77,5 Prozent und liegt erheblich über dem Richtwert von 50 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege ist in Halle (Westf.) sehr viel größer als in vielen anderen Kommunen. Dieses beeinflusst entsprechend den Gesamtanlagenabnutzungsgrad in Halle (Westf.) negativ. Aber auch bei Ausblenden der Wirtschaftswege zeigt der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ebenfalls eine Tendenz zum Maximum. Die Straßen und Wirtschaftswege in Halle (Westf.) scheinen somit einer höheren Abnutzung zu unterliegen, was ggf. durch die strukturellen Bedingungen begründet ist.

Jedoch ist zu beachten, dass es sich um einen rechnerischen und gemittelten Wert handelt. Er sagt nichts über den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen aus.

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Verkehrsflächenvermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der Zustand besser, als das Alter es vermuten lässt?

Die aktuelle Datenlage in Halle (Westf.) ermöglicht es nicht, die Verkehrsflächen verschiedenen Zustandsklassen und Bauarten zuzuordnen. Diese Angaben liegen nur aus dem Jahr 2007 vor.

Verteilung der Zustandsklassen nach Verkehrsflächen in m²

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m ²
2007	101.555	155.922	335.756	488.817	135.557	1.217.606
2016*	./.	./.	./.	./.	./.	./.

* für 2016 liegen keine vergleichbaren Daten vor

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in m² 2007

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenfläche gesamt in m ²
Straßen	88.921	85.064	174.241	229.497	53.930	631.652
Wirtschaftswege	8.163	54.909	127.812	248.469	78.630	517.983

Den Zustandsklassen sind die entsprechenden Zustände von Straßen und Wege wie folgt zugeordnet:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand
- Zustandsklasse 2: guter Zustand
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz befanden sich rund 49 Prozent der Verkehrsflächen in einem guten und ohne Einschränkung nutzbarem Gebrauchszustand. Jedoch lässt sich auch feststellen, dass sich rund 51 Prozent der Straßen und Wirtschaftswege in Zustandsklassen 4 und 5 und damit in einem schlechten Zustand befanden. Dieses bedeutet, dass gerade im Bereich der Straßen für die Wahrung der Verkehrssicherheit zum Eröffnungsbilanz-Stichtag schon erheblicher Handlungsbedarf bestand.

Der Zustand des Straßennetzes wurde von der Stadt Halle (Westf.) seit der Eröffnungsbilanz jedoch nicht mehr wertmäßig überprüft. In 2007 wurde das Anlagevermögen erfasst und bewertet, die ermittelten Daten wurden jedoch nicht in einem Kataster erfasst und fortgeschrieben.

In Nordrhein-Westfalen besteht gemäß § 28 Abs. 1 S. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) alle fünf Jahre eine Verpflichtung zur körperlichen Folgeinventur. Während bei vielen Anlagegütern die Inventur nur die Frage klärt, ob das Anlagegut noch vorhanden ist, geht es bei der Inventur der Straßen auch um ihren Zustand. Festgestellt werden soll primär bei der Inventur, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Zustandswert entspricht. Das NKF sieht zwei Vereinfachungsmöglichkeiten vor, um den Inventuraufwand für die Kommunen möglichst gering zu halten. Zum einen die permanente Inventur oder die Stichprobeninventur.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) ist den Vorgaben des § 28 Abs. 1 S. 3 der GemHVO nicht gefolgt. Ein Vergleich des Bilanzwertes mit dem tatsächlichen Zustandswert der Verkehrsflächen ist nicht erfolgt.

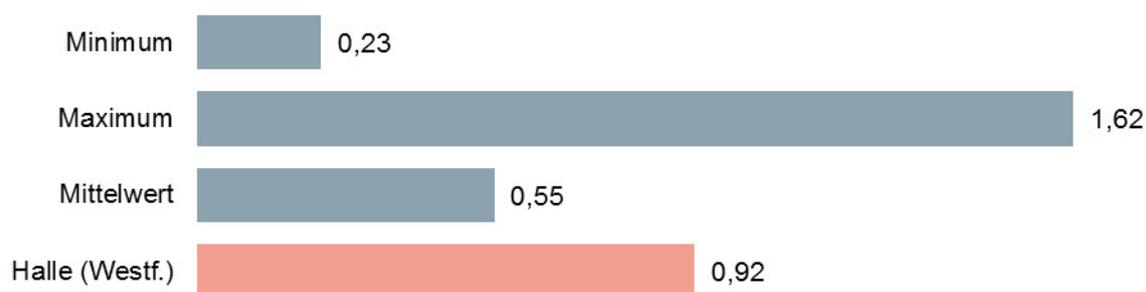
→ **Empfehlung**

Halle (Westf.) sollte gemäß den Vorgaben der GemHVO zeitnah eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen vornehmen. Auf Basis der dann vorliegenden aktuellen Daten kann Halle (Westf.) feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Straßenvermögens entspricht. Dadurch hätte die Stadt auch einen Anhaltspunkt, inwieweit ihre bisherige Strategie hinsichtlich Unterhaltung und Reinvestitionen ausreichend war.

Unterhaltung

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

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2016



Halle (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,92	0,34	0,41	0,61	20

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

Die Stadt wendete in den letzten Jahren im Schnitt rund 1.000.000 Euro jährlich für die Unterhaltung der Verkehrsflächen auf. Die Aufwendungen je m² lagen dadurch unterhalb des Richtwertes. Die für das Vergleichsjahr 2016 errechneten Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,92 Euro je m² Verkehrsfläche erscheinen daher nicht auskömmlich. Der Richtwert der FGSV liegt (hochgerechnet auf das Jahr 2016) bei 1,50 Euro je m². Den Richtwert der FGSV muss eine Stadt jedoch nicht zwingend erreichen.

Der Richtwert ist ein Durchschnittswert über alle von den Kommunen zu unterhaltenden Verkehrsflächen. Allerdings liegen in den kleinen kreisangehörigen Kommunen keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen in der Baulast der Kommunen. Auch der Anteil des Radwegenetzes

ist durch den Freizeitaspekt häufig höher. Außerdem werden die Gemeindestraßen wegen der anliegenden Bundesautobahnen sowie Landes- und Kreisstraßen kaum vom Schwerlastverkehr belastet. Es kann daher sein, dass die Stadt aufgrund der überwiegenden Anzahl an Anliegerstraßen und Wirtschaftswegen mit einem geringeren Betrag als dem Richtwert auskommt. Dies kann auch in frühzeitig einsetzenden Unterhaltungsmaßnahmen begründet liegen.

Bei rein optischer Betrachtung bestätigt sich dieser Eindruck. Aufgrund der von der Stadt noch nicht erhobenen aktuellen Zustandsklassen kann die gpaNRW jedoch keine Aussage dazu treffen, ob die eingesetzten Mittel ausreichen, um die Verkehrsflächen langfristig zu erhalten.

Für die Unterhaltung der Verkehrsflächen hat die Stadt Halle (Westf.) in 2016 rund 1.000.000 Euro aufgewendet. Hiervon entfällt der überwiegende Teil auf die Straßen. Anhand der zuvor dargestellten Tabelle wird ersichtlich, dass Halle (Westf.) bei den Verkehrsflächen im interkommunalen Vergleich zwar einen über dem Mittelwert liegenden Unterhaltungsaufwand betrieben hat. Dennoch liegt der Wert 0,58 Euro unter dem Richtwert für die Verkehrsflächenunterhaltung.

→ **Feststellung**

Den Schwerpunkt der Unterhaltungsmaßnahmen legte die Stadt Halle (Westf.) in den letzten Jahren auf die Straßen. Dieses ist in Bezug auf ihre Verkehrsbedeutung und das Flächenverhältnis Straßen zu den Wirtschaftswegen durchaus nachvollziehbar. Obwohl der Richtwert der FGSV seit Jahren erheblich unterschritten wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich, ob ein Risiko für den Verkehrsflächenzustand besteht. Dieses kann nur eine erneute Bewertung des Straßenvermögens und das Zuordnen in die verschiedenen Zustandsklassen aufzeigen.

Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen, hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt notwendig. Daher muss in ausreichendem Maße in dieses bestehende Vermögen reinvestiert werden. Nur so lässt sich auf Dauer der Wert der bestehenden Verkehrsflächen erhalten.

Reinvestitionen betreffen nur die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z. B. durch das Erschließen von Bau- oder Gewerbegebieten.

Die Reinvestitionsquote beschreibt das Verhältnis der Reinvestitionen zu den Abschreibungen. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sollte die Reinvestitionsquote daher idealerweise über den gesamten Lebenszyklus betrachtet bei 100 Prozent liegen.

In der Bilanz wirken sich nur investive Maßnahmen aus. Unterhaltungsaufwendungen fallen unter die „konsumtiven Maßnahmen“, die zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig sind. Sie steigern aber nicht den Bilanzwert.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2016

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,66	0,74	2,28	1,27	0,97	1,08	1,60	21
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,00	0,00	1,40	0,51	0,26	0,38	0,74	19
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0	0	112	42	13	32	71	19

Die Abschreibungen in Halle (Westf.) liegen aufgrund des hohen Substanzwertes der Verkehrsflächen zur Eröffnungsbilanz und des durchschnittlichen Abschreibungszeitraumes von 40 Jahren (gewichtet) über denen vieler Vergleichskommunen. Sie liegen kontinuierlich über zwei Mio. Euro jährlich. Den Abschreibungen stehen in den Jahren 2015 und 2016 keine Reinvestitionen gegenüber. Halle (Westf.) hat demnach in den vergangenen Jahren nicht in die Verkehrsflächen reinvestiert. Als Begründung hierfür nannte die Verwaltung einen personellen Engpass, welcher zwischenzeitlich ausgeglichen ist.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Richtwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von neun Jahren im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ist dabei nur ein kleiner Ausschnitt.

Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum nicht decken. Korrespondierend dazu hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens von 2007 bis 2016 um 11,3 Mio. Euro (25 Prozent) verringert.

→ Feststellung

Die Reinvestitionen der letzten Jahre gleichen den überdurchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad und die Unterhaltungen nicht aus, da sie im Vergleich zu anderen Kommunen noch erheblich geringer sind. Trotz weit überdurchschnittlicher Unterhaltungsaufwendungen erscheint der Werterhalt der Verkehrsflächen nicht gesichert.

Mittel- und langfristig wird sich bei unverändertem Investitionsvolumen der Werteverzehr des Vermögens fortsetzen. Dieses birgt für den Haushalt der Stadt Halle (Westf.) entsprechende Risiken.

→ 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