

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Herscheid im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herscheid	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Gemeinde Herscheid	8
Strukturelle Situation	8
→ 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 Gemeinde Herscheid

Managementübersicht

Im prüfungsrelevanten Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 verzeichnet die Gemeinde Herscheid hohe Fehlbeträge von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Entscheidender Auslöser dieser defizitären Entwicklung sind konjunkturbedingte Einbrüche bei den Gewerbesteuererträgen. 2011 tritt jedoch eine spürbare Konjunkturverbesserung ein; die Gewerbesteuererträge steigen an. Dadurch ist die Gemeinde Herscheid seit 2013 abundant, d.h. sie erhält keine Schlüsselzuweisungen mehr. 2015 bis 2018 leistet die Gemeinde Herscheid zudem im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes (StPaktG) einen Solidarbeitrag. Hohe Gewerbesteuererträge ermöglichen 2016 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag von 0,45 Mio. Euro.

Das strukturelle Ergebnis fällt 2016 mit -1,2 Mio. Euro allerdings wesentlich schlechter aus. Hier werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage bereinigt. Das negative strukturelle Ergebnis verweist auf einen weiterhin bestehenden erheblichen Konsolidierungsbedarf.

Die Fehlbeträge der Jahre 2010 bis 2016 haben die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Herscheid verschlechtert. Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2009 zur Deckung des Jahresfehlbetrages vollständig verbraucht worden. Die defizitäre Haushaltssituation hat bis 2016 zu einem erheblichen Rückgang des Eigenkapitals geführt. Entsprechend fällt die Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich erkennbar unterdurchschnittlich aus.

Die Haushaltsplanung der Gemeinde sieht ab 2022 Jahresüberschüsse vor. Die Planung der Gemeinde Herscheid ist nachvollziehbar und vorsichtig. Die Haushaltsplanung 2017/2018 basiert weitgehend auf den Orientierungsdaten des Landes und berücksichtigt individuelle Entwicklungen. Die Haushaltsituation hängt im Wesentlichen von der konjunkturbedingten Entwicklung der Gewerbesteuererträge ab. Die Erschließung neuer bzw. der Ausbau vorhandener Gewerbe- wie auch Wohngebiete stärkt die Ertragssituation der Gemeinde. Die im HSK umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben jedoch noch nicht zu einer nachhaltigen positiven Trendwende geführt. Zudem sieht die gpaNRW ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Tarif- und Besoldungssteigerungen können höher ausfallen als die bislang berücksichtigten Planwerte.

Im Gebührenhaushalt Abwasser, den die gpaNRW während der Prüfung betrachtet hat, nutzt die Gemeinde die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume in Bezug auf die Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen noch nicht vollständig aus. So sollte die Gemeinde auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung des OVG Münster die kalkulatorischen Zinssätze angemessen erhöhen. Positiv sieht die gpaNRW, dass Herscheid die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation Abwasser auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Damit kann eine größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden.

Die Refinanzierung der Winterdienstkosten erfolgt über die Grundsteuer B. Hierfür hat die Gemeinde die Grundsteuer B in zwei Schritten um 50 Hebesatzpunkte erhöht. Kostenunterde-

ckungen bei den Straßenreinigungskosten sollte die Gemeinde Herscheid auch zukünftig durch weitere Hebesatzanhebungen ausgleichen.

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW keine Möglichkeiten, die Einnahmen aus den Beiträgen zu erhöhen. Die Gemeinde Herscheid berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von neunzig Prozent. Zudem nutzt die Gemeinde Vorausleistung und Ablösung als Vorfinanzierungsinstrumente. Allerdings sollte die nunmehr dreißig Jahre alte Satzung an die aktuelle Rechtsprechung angepasst werden.

Die Gemeinde hat bisher kaum KAG-Maßnahmen (nochmalige Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Straßen) durchgeführt. Der Schwerpunkt lag im Bereich der Erschließung von Straßen im Zuge von Neubaugebieten. Grundsätzlich sollten anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammengefasst und geplant werden, dass diese als KAG-Maßnahmen abrechnungsfähig sind. Zudem verwendet die Gemeinde Herscheid in ihrer KAG-Satzung nach wie vor den engen Anlagenbegriff der Erschließungsanlagen. Daher können Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich und Wirtschaftswege grundsätzlich nicht abgerechnet werden. Angesichts der umfangreichen Flächen für Wirtschaftswege in Herscheid bietet die Abrechnung von KAG-Maßnahmen jedoch weitere Konsolidierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW empfiehlt daher, analog zur Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes, den Anlagenbegriff auf diese Anlagen zu erweitern.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen weiterhin am Minimum des in der Mustersatzung festgelegten Korridors. Hier stehen der Gemeinde erhebliche Anpassungsmöglichkeiten nach oben zur Verfügung.

Näher betrachtet hat die gpaNRW den Bedarf und den Bestand an Sporthallen in Herscheid. Die Gemeinde Herscheid verfügt in 2015 über zwei Sporthallen mit drei Halleneinheiten. Ausgehend von der Anzahl der gebildeten Klassen in den Grundschulen besteht rechnerisch ein Flächenüberhang. Aufgrund der derzeitigen örtlichen Lage der Grundschulen kann der Flächenüberhang jedoch nicht verringert werden. Zukünftig ist geplant, dass beide Grundschulen im neu zu errichtenden Bildungszentrum untergebracht werden. Hierdurch kann die bisher für den Schulsport angemietete Sporthalle abgemietet werden. Bei einer Betrachtung des zur Verfügung stehenden Angebotes an Sporthallen in Herscheid insgesamt fällt auf, dass das Angebot wesentlich höher als in vielen anderen kleinen Kommunen ist. Dies ist unter anderem der ländlichen Struktur der Gemeinde geschuldet. In den zum Teil voneinander weit entfernten Ortschaften der Gemeinde Herscheid soll der Bevölkerung ein ausreichendes Sporthallenangebot zur Verfügung gestellt werden.

In zwei Ortschaften befindet sich zudem jeweils eine Außensportanlage. Ausgehend von der Anzahl der nutzenden Mannschaften übersteigt auch dieser Bestand rechnerisch den Vereinsbedarf. Die Gemeinde Herscheid konnte die tatsächlich belegten Nutzungszeiten der Sportanlagen allerdings nicht angeben. Fast alle sportlichen Aktivitäten konzentrieren sich auf die Sportanlage Müggenbruch im Ortsteil Herscheid. Die Kleinsportanlage Rahlenberg dient als Ausweichfläche für Vereine und den Schulsport. Ferner konzentriert sich auf dieser Anlage die Leichtathletik (z.B. Hammerwurf) und nichtvereinsgebundene sportliche Aktivitäten der Bevölkerung. Dafür unterhält die Gemeinde Herscheid keinen Bolzplatz.

Eine Aufgabe der kleinen Sportanlage Rahlenberg kommt für die Gemeinde Herscheid nicht in Betracht, weil die Sportanlage ab 2021 vom benachbarten Bildungszentrum in einem noch größeren Umfang für den Schulsport frequentiert werden soll.

Bei der Betrachtung des Offenen Ganztags in Herscheid hat die gpaNRW festgestellt, dass die Gemeinde in 2015 im Vergleich einen durchschnittlich hohen Fehlbetrag je OGS-Schüler/in verzeichnen muss, der 2016 erheblich sinkt. Ausschlaggebend für die Positionierung der Gemeinde bei dieser Kennzahl sind die unterdurchschnittlichen Aufwendungen für den Offenen Ganzttag. Eine weitere Verringerung des Fehlbetrages kann von der Gemeinde durch die Nutzung der Spielräume bei den Elternbeiträgen erzielt werden.

Durch die Errichtung des Bildungszentrum Rahlenberg wird sich allerdings der Offene Ganzttag in Herscheid verändern. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich der Fehlbetrag zukünftig entwickelt. In diesem Zusammenhang sollten die Kennzahlen des Berichtes fortgeschrieben werden, um Entwicklungsverläufe aufzuzeigen und die strategische Steuerung weiter zu unterstützen.

Näher betrachtet wurde auch die Schülerbeförderung. Trotz geringer Bevölkerungsdichte wirken die Strukturen der Gemeinde Herscheid nicht nachteilig auf die Schülerbeförderung. Beide Grundschulen der Gemeinde sind gut fußläufig zu erreichen. Hierdurch gehört Herscheid zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil beförderter Schüler/innen. Der Aufwand für die Schülerbeförderung liegt im ersten Quartil. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Kommune an dem Verkehrsunternehmen für die Schülerbeförderung beteiligt ist. Der Aufwand für den ÖPNV liegt unterhalb des Mittelwertes. Darüber hinaus gibt es keinen teuren Schülerspezialverkehr. Das Verkehrsunternehmen setzt eine Sonderlinie ein, die Nebenstrecken abfährt. Durch die Integration der Grundschule Hüinghausen in das Bildungszentrum Rahlenberg müssen künftig auch Fahrtkosten für die dortigen Grundschüler/innen übernommen werden. Hierdurch wird sich der Aufwand für die Schülerbeförderung erhöhen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Gemeinde Herscheid auch weiterhin Zeiten, Strecken und Intervalle der Schülerbeförderung optimiert und hierdurch den Aufwand auf den tatsächlich notwendigen Mehrbedarf reduziert.

Die Analyse der Spiel- und Bolzplätze ergab, dass die Aufwendungen je m² Spielplatzfläche deutlich über dem interkommunalen Mittelwert liegen. Eine Analyse der einzelnen Unterhaltungsaufwendungen ist jedoch nur möglich, soweit die Aufwendungen getrennt nach Grünflächenpflege und Gerätewartung/-Pflege erfasst und ausgewertet werden.

Insgesamt unterhält die Gemeinde zehn öffentliche Spielplätze. Bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren ist das Flächenangebot an Spielplätzen im interkommunalen Vergleich gering. 2016 wurde die neue Spielanlage „Dorfweise“ errichtet. Es handelt sich hier um eine zentrale Freizeitfläche für alle Generationen. Es ist nun zu untersuchen, ob und in welchem Umfang zukünftig alle noch vorhandenen Spielflächen genutzt werden. Durch die Konzentration auf große attraktive Spiel- und Begegnungsstätten könnte die Möglichkeit entstehen, andere Spielflächen aufzugeben und einer anderen Nutzung zuzuführen. Dies sollte anhand einer strukturierten Spielplatzbedarfsplanung erfolgen. Dabei sollten auch das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die zukünftigen demografischen Veränderungen berücksichtigt werden.

In 2015 gibt es rund 231.000 m² Straßen und rund 226.000 m² befestigte Wirtschaftswege in der Unterhaltungspflicht der Gemeinde. Der aktuelle Straßenzustand ist nicht bekannt. Die Straßendaten, die 2013 durch eine neue Befahrung der Verkehrsflächen erhoben wurden, wur-

den nicht fortgeschrieben. Die Datengrundlage der Gemeinde Herscheid ist damit nicht aktuell. Die Erstellung einer digitalen Straßendatenbank als Grundlage für ein funktionierendes systematisches Erhaltungsmanagement ist daher notwendig und sollte zeitnah erstellt werden.

Die Verkehrsflächen in Herscheid befanden sich bereits 2013 in einem Zustand, der Handlungsbedarf indiziert. Es werden keine Reinvestitionen getätigt, so dass auch aus bilanzieller Sicht ein Werteverzehr stattfindet. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2015 bei 0,91 Euro je m² und damit deutlich unterhalb des Zielwertes, wenn auch oberhalb des Mittelwertes im interkommunalen Vergleich. Inwieweit die Aufwendungen auskömmlich sind, kann jedoch erst nach der Neuerfassung und Auswertung der Schadenklassen beurteilt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Aufwendungen in Zukunft gesteigert werden müssen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

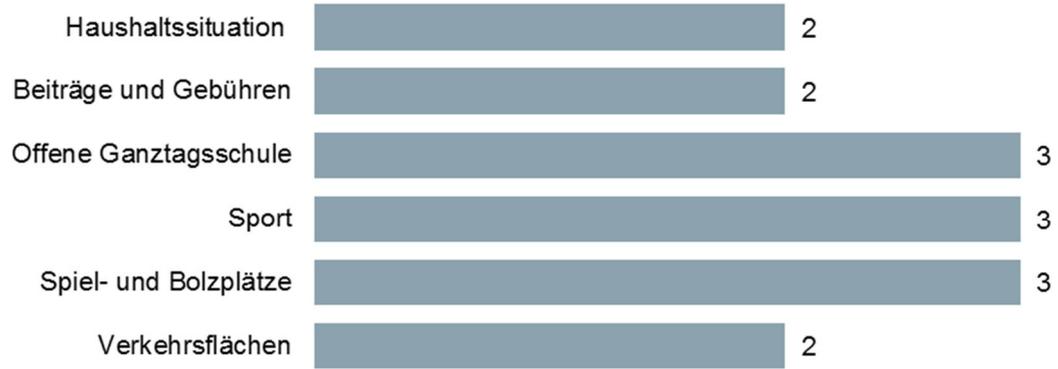
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

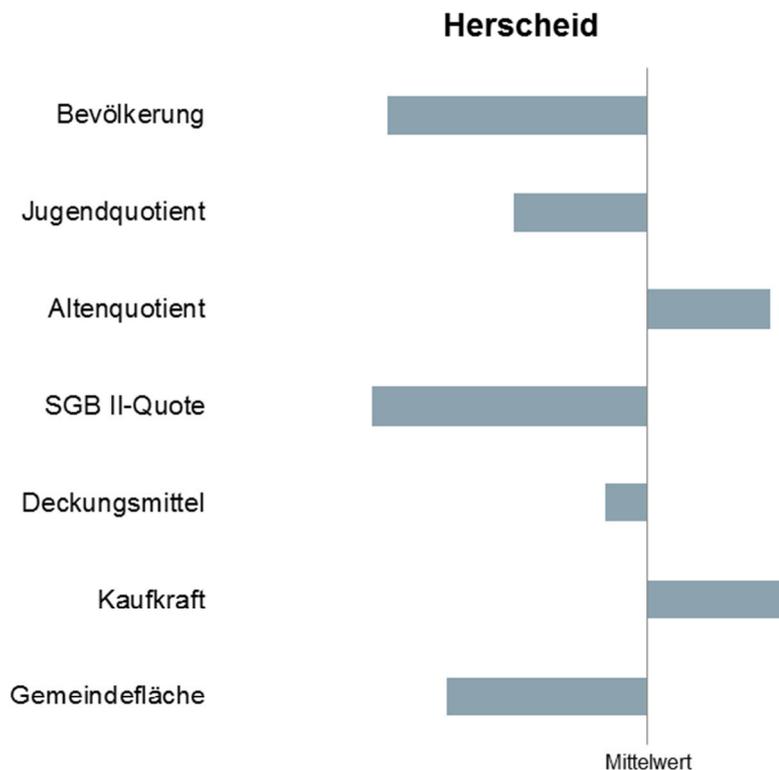
KIWI



➔ Ausgangslage der Gemeinde Herscheid

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Herscheid. 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 zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Gespräch mit dem Bürgermeister der Gemeinde auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Herscheid ist eine kleine kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Die Gemeindefläche beträgt rd. 59 km². Herscheid wird durch die bergige Landschaft des Sauerlandes geprägt. Die Waldflächen nehmen mit 58,7 Prozent den größten Teil des Gemeindegebietes ein, gefolgt von landwirtschaftlichen Flächen mit 32,0 Prozent. Nur 8,4 Prozent der Fläche sind Siedlungen und Verkehrsflächen. Insbesondere für die Erhaltung und die Unterhaltung der Straßen sind diese Strukturmerkmale von Bedeutung. Im Berichtsteil Verkehrsflächen geht die gpaNRW hierauf

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

gesondert ein. Die Gemeinde ist nicht in Ortsteile gegliedert, besteht jedoch aus zwei größeren Ortschaften und einer Vielzahl von kleinen Siedlungen.

Herscheid ist hauptsächlich ein Wohnort. Die Kaufkraft ist überdurchschnittlich im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Bezeichnend ist auch die unterdurchschnittliche SGB II-Quote in Herscheid. Hier spiegeln sich die guten sozialen Strukturen der Herscheider Bevölkerung wider.

Gewerbeansiedlungen sind nur mäßig ausgeprägt. Dementsprechend ist Herscheid eine Auspendlerkommune. Ein Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel 2013 bis 2016, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen, die der Gemeinde zur Verfügung stehen, zeigt, dass Herscheid weniger Erträge zur Verfügung hat als der Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Auf die Auswirkungen dieser Finanzausstattung gehen wir im Teilbericht Finanzen näher ein.

Herscheid ist seit 1985 bis 2005 kontinuierlich an Einwohnern gewachsen. Allerdings prognostiziert IT.NRW bis 2040 einen Bevölkerungsrückgang von über 30 Prozent. Die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit zeigt jedoch, dass der Einwohnerrückgang nicht ganz so stark ausfällt wie prognostiziert. Demnach ist eher von einer Stagnation auszugehen. Die Gemeinde versucht neue Baugebiete auszuweisen. Die Nachfrage hiernach ist vorhanden. Jedoch sind Herscheid durch den Landesentwicklungsplan Beschränkungen auferlegt. So ist das gesamte Gemeindegebiet seit 2015 Teil des Naturparks Sauerland-Rothaargebirge. Bereits von 1964 bis 2015 gehörte die Gemeinde zum Naturpark Ebbegebirge. Ein Großteil des Gemeindegebiets ist als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen worden. Darüber hinaus gibt es im Gemeindegebiet 15 Naturschutzgebiete.

Die Gemeinde beschäftigt sich intensiv mit den Auswirkungen des demografischen Wandels. Neben kleineren Maßnahmen nimmt sie am Förderprogramm altersgerechte Quartierentwicklung teil.

Hervorzuheben ist die ausgeprägte Kultur der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in Herscheid. In vielen Bereichen arbeitet die Gemeinde mit den Nachbarkommunen zusammen.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Gemeinde Herscheid beraten.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Herscheid 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 Herscheid wurde im Zeitraum Dezember 2017 bis Juli 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Herscheid überwiegend das Vergleichsjahr 2015, in der Finanzprüfung das Jahr 2016. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2016.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Sabine Jary
Schulen	Marion Keppler
Sport und Spielplätze	Reinhold Wegner
Verkehrsflächen	Reinhold Wegner

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

Am 17. Juli 2018 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 21. September 2018

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Herscheid 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	11
Eigenkapital	15
Schulden	16
Finanzrechnung	18
Vermögen	19
→ Haushaltssteuerung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	24
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	26
Beiträge	26
Gebühren	28
Steuern	29
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	32
Pensionsrückstellungen	32
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	34

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

2010 und 2011 befand sich die Gemeinde Herscheid noch in der vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht). Mit dem 2012 aufgestellten Haushaltssicherungskonzept (HSK) kann der Haushaltsausgleich für 2022 dargestellt werden. Der Doppelhaushalt 2017/2018 sowie die Fortschreibung des HSK sind genehmigt. Dies gilt auch für die 2017 erlassene Nachtragssatzung. Die laufenden Fehlbeträge werden durch die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage gedeckt.

Ist-Ergebnisse

Im prüfungsrelevanten Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 verzeichnet die Gemeinde hohe Fehlbeträge von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Entscheidender Auslöser dieser defizitären Entwicklung sind konjunkturbedingte Einbrüche bei den Gewerbesteuererträgen 2007 bis 2010. 2011 tritt jedoch eine spürbare Konjunkturverbesserung ein; die Gewerbesteuererträge steigen an. Dadurch ist die Gemeinde Herscheid seit 2013 abundant, d.h. sie erhält keine Schlüsselzuweisungen mehr. 2015 bis 2018 leistet die Gemeinde Herscheid zudem im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes (StPaktG) einen Solidarbeitrag. Hohe Gewerbesteuererträge ermöglichen 2016 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag von 0,45 Mio. Euro.

Das strukturelle Ergebnis fällt 2016 mit -1,2 Mio. Euro allerdings wesentlich schlechter aus. Hier werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage bereinigt. Das negative strukturelle Ergebnis verweist auf einen weiterhin bestehenden erheblichen Konsolidierungsbedarf.

Plan-Ergebnisse

Die Planung der Gemeinde Herscheid ist nachvollziehbar und vorsichtig. Die Haushaltsplanung 2017/2018 basiert weitgehend auf den Orientierungsdaten des Landes und berücksichtigt individuelle Entwicklungen. Es bestehen allgemeine, konjunkturbedingte Risiken bei größeren, schwankungsanfälligen Positionen, wie z. B. den Gewerbesteuern. Ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Tarif- und Besoldungssteigerungen können höher ausfallen als die bislang berücksichtigten Planwerte.

Eigenkapital

Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2009 zur Deckung des Jahresfehlbetrages vollständig verbraucht worden. Die defizitäre Haushaltssituation hat bis 2016 zu einem erheblichen Rückgang des Eigenkapitals auf 12,7 Mio. Euro geführt. Entsprechend fällt die Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich erkennbar unterdurchschnittlich aus. Im Gesamtabschluss ver-

schlechtert sich die Eigenkapitalsituation. 2017 bis 2021 plant die Gemeinde Herscheid, die allgemeine Rücklage um mehr als ein Drittel zu reduzieren.

Schulden

Die Gemeinde Herscheid weist 2016 bereits hohe Verbindlichkeiten je Einwohner auf. Dies trifft noch deutlicher auf den „Konzern Gemeinde Herscheid“ zu. Überwiegend handelt es sich dabei um Liquiditätskredite. Die Finanzierung der laufenden Auszahlungen erforderte mehrfach die fremdfinanzierte Aufnahme liquider Mittel. Damit ist ein höheres Zinsänderungsrisiko verbunden. Die bestehenden gemeindlichen Investitionskredite konnten im gleichen Zeitraum zunächst reduziert werden. Investitionen erfolgten überwiegend mit Landesmitteln. Teilweise wurden diese allerdings auch durch Liquiditätskredite „zwischenfinanziert.“ Mit der Nachtragssatzung 2017 wurde dieses Defizit im Investitionsbereich in ein Investitionsdarlehen umgewandelt.

Vermögen

Aus der Analyse des Gebäudebestandes der Gemeinde Herscheid ergeben sich keine unmittelbaren Risiken für den Haushalt. In der mittelfristigen Finanzplanung sieht die Gemeinde Herscheid insbesondere Investitionen bzw. Sanierungsmaßnahmen bei den Schulen und im Feuerwehrebereich vor. Die Finanzierung erfolgt weitgehend durch Landeszuweisungen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Herscheid mit dem Index 2.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltsituation hängt im Wesentlichen von der konjunkturbedingten Entwicklung der Gewerbesteuererträge ab. Die Erschließung neuer bzw. der Ausbau vorhandener Gewerbe- wie auch Wohngebiete stärkt die Ertragssituation der Gemeinde. Die im HSK umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben jedoch noch nicht zu einer nachhaltigen positiven Trendwende geführt.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW keine Möglichkeiten, die Einnahmen aus den Beiträgen zu erhöhen. Die Gemeinde Herscheid berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von neunzig Prozent. Zudem nutzt die Gemeinde Vorausleistung und Ablösung als Vorfinanzierungsinstrumente. Allerdings sollte die nunmehr dreißig Jahre alte Satzung an die aktuelle Rechtsprechung angepasst werden.

Die Gemeinde hat bisher kaum KAG-Maßnahmen (nachmalige Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Straßen) durchgeführt. Der Schwerpunkt lag im Bereich der Erschließung von Straßen im Zuge von Neubaugebieten. Grundsätzlich sollten anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammengefasst und geplant werden, dass diese als KAG-Maßnahmen abrechnungsfähig sind. Zudem verwendet die Gemeinde Herscheid in ihrer KAG-Satzung nach wie vor den engen Anlagenbegriff der Erschließungsanlagen. Daher können Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich und Wirtschaftswege grundsätzlich nicht abgerechnet werden. Angesichts der umfangreichen Flächen für Wirtschaftswege in Herscheid bietet die Abrechnung von KAG-Maßnahmen jedoch weitere Konsolidierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW empfiehlt daher, analog zur Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes den Anlagenbegriff auf diese Anlagen zu erweitern.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen weiterhin am Minimum des in der Mustersatzung festgelegten Korridors. Hier stehen der Gemeinde erhebliche Anpassungsmöglichkeiten nach oben zur Verfügung.

Gebühren

Im Gebührenhaushalt Abwasser schöpft die Gemeinde Herscheid ihre rechtlichen Möglichkeiten bei der Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes bei Weitem nicht aus. Auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung des OVG Münster sollte die Gemeinde die kalkulatorischen Zinssätze angemessen erhöhen.

Positiv sieht die gpaNRW, dass Herscheid die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation Abwasser auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Damit kann eine größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden.

Die Refinanzierung der Winterdienstkosten erfolgt über die Grundsteuer B. Hierfür hat die Gemeinde die Grundsteuer B in zwei Schritten um 50 Hebesatzpunkte erhöht. Kostenunterdeckungen bei den Straßenreinigungskosten sollte die Gemeinde Herscheid auch zukünftig durch weitere Hebesatzanhebungen ausgleichen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Herscheid mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	beschlossen, nicht bekannt gemacht (vorläufige Haushaltsführung)	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2011	beschlossen, nicht bekannt gemacht (vorläufige Haushaltsführung)	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
Doppelhaushalt 2017/2018 *)	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

*) Die Nachtragssatzung 2017 sowie die 2018 erfolgte Anpassung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung sind bei den folgenden Kennzahlenauswertungen berücksichtigt worden.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	-2.281	-733	-568	-1.502	-2.404	-1.769	-449
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage*)	20.981	20.248	19.680	18.178	14.979	13.210	12.760
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO**)	0	0	0	0	-795	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-2.281	-733	-568	-1.502	-2.404	-1.769	-449
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	42	0	0	0	-0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	9,8	3,5	2,8	7,6	13,2	11,8	3,4

*) Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

**) Gemeindehaushaltsverordnung (siehe Kapitel „Eigenkapital“)

Die durchgängig defizitären Jahresergebnisse 2010 bis 2016 führen zu einem erheblichen Eigenkapitalverzehr von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Der bereits 2009 entstandene, höchste Fehlbetrag von 4,3 Mio. Euro hatte den vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage zur Folge.

Hauptursächlich für den deutlich geringer ausfallenden Fehlbetrag 2016 sind hohe Gewerbesteuererträge von 4,0 Mio. Euro. Die Mehrerträge im Vergleich zum Planwert liegen bei 1,3 Mio. Euro. Die weitere Planung der Jahresergebnisse zeigt, dass die Gemeinde Herscheid mit dieser Verbesserung noch nicht von einer nachhaltigen Trendwende ausgeht:

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*)
Jahresergebnis	-1.658	-1.289	-1.120	-362	-194	46
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	46
Höhe der allgemeinen Rücklage	11.102	9.813	8.693	8.331	8.137	8.137
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-1.658	-1.289	-1.120	-362	-194	0
Fehlbetragsquote in Prozent	13,0	11,6	11,4	4,2	2,3	pos. Ergebnis

*) Basiert auf HSK-Planannahmen

Die Gemeinde Herscheid plant bis 2021 eine sukzessive Verringerung der Defizite. Der Haushaltsausgleich soll auf Grundlage des 2012 aufgestellten HSK erstmalig 2022 erreicht werden. Voraussichtlich wird das Jahresergebnis 2017 etwas besser ausfallen als geplant.

Bis einschließlich 2021 plant die Gemeinde Herscheid eine weitere Reduzierung der allgemeinen Rücklage um fast 4,6 Mio. Euro. 2015 bis 2018 gehört die Gemeinde Herscheid zu den Kommunen, die im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes (StPaktG) einen Solidarbeitrag leisten müssen. Insgesamt ergibt sich hieraus eine Zahlungsbelastung von fast 0,3 Mio. Euro. Durch eine gesetzliche Neuregelung wird der Solidarbeitrag 2019 abgeschafft. Dies wurde in der Planung bereits berücksichtigt.

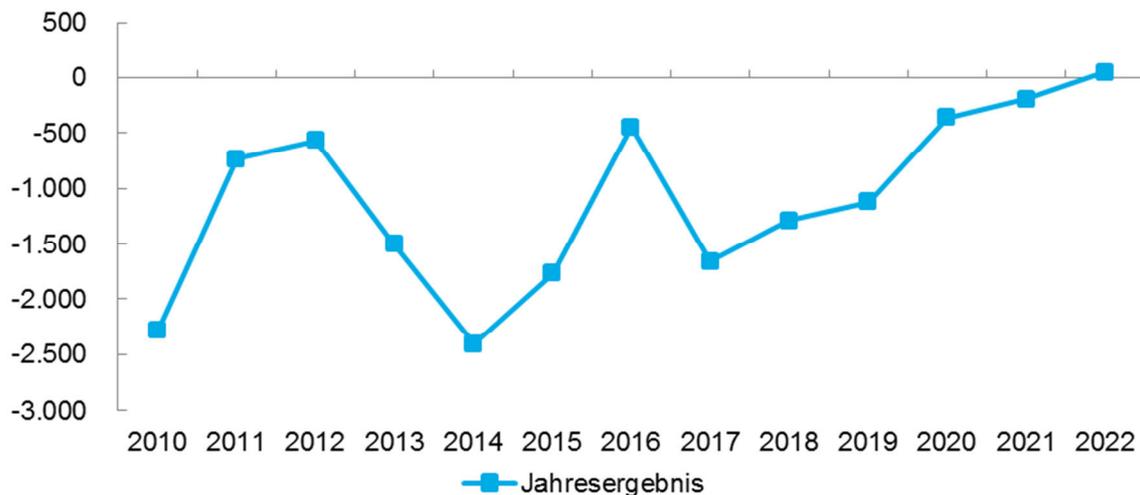
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage	X								
HSK nicht genehmigt		X							
HSK genehmigt			X	X	X	X	X	X	X

Ist-Ergebnisse

Entwicklung der Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2016: IST, ab 2017: PLAN

→ **Feststellung**

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Herscheid schwanken stark und werden deutlich durch die Entwicklung der Gewerbesteuererträge beeinflusst.

Der hohe Fehlbetrag 2010 ist auf konjunkturbedingt äußerst geringe Gewerbesteuererträge zurückzuführen. 2011 erholt sich die Konjunkturlage spürbar – die Gemeinde erzielt nahezu doppelt so hohe Gewerbesteuererträge wie im Jahr davor. Korrespondierend damit verdoppeln sich allerdings annähernd auch die Aufwendungen für Steuerbeteiligungen. Dadurch verringert sich der erzielte Mehrertrag um 0,2 Mio. Euro. Die erneut positive Ertragslage führt ab 2013 zudem dazu, dass die Gemeinde Herscheid keine Schlüsselzuweisungen mehr erhält. Die Gemeinde ist abundant. Hierdurch fehlen der Gemeinde rund 0,8 Mio. Euro Erträge jährlich. Diese Lücke konnte bislang nicht durch andere Erträge geschlossen werden.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-63	-399	985	3	-69	1	75	68

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-53	-369	991	37	-36	36	87	24

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 grundsätzlich positive wie negative Sondereffekte. Bei der Analyse des Jahresergebnisses 2016 haben wir keine Sondereffekte festgestellt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Herscheid	
Jahresergebnis	-449
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, GfG-Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach StPaktG	-4.458
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-4.908
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	3.675
= strukturelles Ergebnis	-1.233

→ Feststellung

Die Gemeinde Herscheid weist für das Jahr 2016 ein strukturelles Ergebnis von -1,2 Mio. Euro aus. Dies entspricht fast -174 Euro je Einwohner. Dieses Ergebnis zeigt den weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf der Gemeinde auf.

Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Gemeinde Herscheid plant nach dem aktuellen Doppelhaushaltsplan 2017/2018 für 2021 als letztes Jahr der mittelfristigen Planung noch ein Defizit von -0,2 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 ist dies eine Ergebnisverbesserung von mehr als 1,0 Mio. Euro. Im HSK wird 2022 der Haushaltsausgleich angestrebt. 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				
Grundsteuer B*)	1.168	1.350	182	2,9
Gewerbesteuer**)	3.078	3.250	172	1,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**)	3.933	4.660	727	3,5
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*)	1.329	957	-372	-6,4
Finanzerträge*)	146	286	140	14,4
übrige Erträge	3.349	3.515	166	1,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*)	2.596	2.907	311	2,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	2.553	2.291	-262	-2,1
Steuerbeteiligungen**)	492	248	-244	-12,8
Allgemeine Kreisumlage**)	3.447	3.694	247	1,4
Jugendamtsumlage*)	1.268	1.380	111	1,7
übrige Aufwendungen	3.878	3.693	-185	-1,0

*) Ist-Ergebnisse

**) Durchschnittswert der letzten fünf Jahre bzw. strukturelles Ergebnis

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Gemeinde Herscheid ist nachvollziehbar und vorsichtig. Die gpaNRW sieht dennoch bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches wirtschaftliches Risiko.

Erträge

Für das Jahr 2018 prognostiziert die Gemeinde Herscheid Erträge aus der Grundsteuer B von annähernd von rund 1,2 Mio. Euro. Die Gemeinde geht davon aus, dass Neuveranlagungen von Grundstückseigentümern hinzukommen. 2020 geht die Gemeinde von konstanten Erträgen aus. Die Steigerungsraten liegen in diesem Zeitraum unter den Orientierungsdaten des Landes.¹ Erst für 2021 hat die Gemeinde eine deutliche Verbesserung um 10,2 Prozent eingeplant. Hintergrund dieser Planung ist auch die aktuelle Erschließung des neuen Wohnbaugebietes „Oberer Rahlenberg“. Herscheid erwartet, dass dies ab 2021 zusammen mit Hebesatzerhöhungen zu einem deutlichen Anstieg der Grundsteuererträge von mehr als 0,1 Mio. Euro führt. Die Planung berücksichtigt somit die aktuelle örtliche Entwicklung.

¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9. November 2017; Az. 304-46.05.01-264/17.

Die Gewerbestruktur in der Gemeinde Herscheid ist durch mittelständische Betriebe im Automobilsektor geprägt. 2016 erhält die Gemeinde Herscheid mit fast 4,0 Mio. Euro deutlich höhere Gewerbesteuererträge als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Die erzielten Mehrerträge basieren aber auf Nachzahlungen für Vorjahre. Diese sind nicht nachhaltig erzielbar, sondern 2016 ist diesbezüglich ein „Ausnahmejahr“. Aus der bisherigen Entwicklung ist erkennbar, dass eher ein langsamer Anstieg der Gewerbesteuererträge realistisch ist. Bei der Planung dieser Position orientiert sich die Gemeinde daher an der bisherigen Entwicklung. 2017 wie auch 2018 erwartet Herscheid daher Gewerbesteuererträge von 3,0 Mio. Euro. Dies entspricht dem Niveau von 2015 und liegt unter dem ermittelten Durchschnittswert im strukturellen Ergebnis. In der mittelfristigen Planung berücksichtigt Herscheid Ertragssteigerungen aus Neuansiedlungen und Erweiterungen im Gewerbegebiet Friedlin. Die Planannahmen sind nachvollziehbar und realistisch. Angesichts der bisherigen Volatilität der Gewerbesteuererträge verbleibt bei dieser Position ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Gemeinschaftssteuern haben sich zur wichtigsten Ertragsposition im Herscheider Haushalt entwickelt. 2016 erhält die Gemeinde Herscheid Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von 4,2 Mio. Euro. Hiervon entfallen 3,9 Mio. Euro auf die Einkommenssteuer und rund 0,3 Mio. Euro auf die Umsatzsteuer. Allerdings sind die bei diesen Positionen relevanten Schlüsselzahlen 2017 und 2018 leicht gesunken. Da die Verteilmasse gleichzeitig deutlich ansteigt, ergeben sich bei beiden Positionen zwar weiterhin Ertragssteigerungen. Voraussichtlich fallen diese aber zukünftig geringer aus als in den letzten Jahren. Hier wirkt sich ggf. die derzeitige demografische Entwicklung aus, die zurückgehende Bevölkerung altert. Die Gemeinde Herscheid erwartet daher, dass die Einkommenssteuer bis 2019 lediglich auf 4,2 Mio. Euro ansteigt. Für die Folgejahre werden keine weiteren Steigerungen berücksichtigt. Der für 2017 geplante Anteil an der Umsatzsteuer von 0,44 Mio. Euro wird voraussichtlich nicht erreicht. Die ab 2018 geplanten Steigerungsraten liegen jedoch abgesehen von 2019 deutlich unter den Orientierungsdaten. Daher ist auch die Planung der Gemeinschaftssteuern in der Gesamtbetrachtung vorsichtig bzw. realistisch.

Die Position der Kostenerstattungen umfasst insbesondere die Landeserstattungen für im Gemeindegebiet untergebrachte Flüchtlinge. Aktuell hat sich die Flüchtlingssituation etwas entschärft. Die Anzahl der Asylbewerber ist deutlich gesunken. Daher hat die Gemeinde Herscheid den bisherigen Ansatz ab 2019 auf rund 0,68 Mio. Euro reduziert. In der mittelfristigen Planung sinken die Kostenerstattungen daher im Vergleich zu 2016 um 0,4 auf circa 1,0 Mio. Euro. Damit korrespondierend sind auch die Transferaufwendungen im Asylbereich erheblich reduziert worden.

Bei den Finanzerträgen handelt es sich überwiegend um Gewinnausschüttungen der Südwestfalen Energie und Wasser AG (ENERVIE), der Gemeindewerke Herscheid sowie der Sparkasse. Veränderungen ergeben sich insbesondere bei den Ausschüttungen des Sondervermögens und der ENERVIE. Die Gewinnabführung aus der Beteiligung an der ENERVIE betrug 2010 bis 2013 rund 0,1 Mio. Euro jährlich. Aufgrund eines zunehmenden Konsolidierungsbedarfs der Beteiligung sind die Ausschüttungen 2014 vorübergehend eingestellt worden. Derzeit zeichnet sich ab, dass die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen Erfolg haben. Daher hat die Gemeinde Herscheid ab 2021 erneut Gewinnausschüttungen von 50.000 Euro jährlich eingeplant.

Als weiteren Konsolidierungsbeitrag hat die Gemeinde Herscheid eine Eigenkapitalverzinsung eingeführt. Hieraus erhält die Gemeinde 2013 erstmalig eine Gewinnausschüttung der Gemeindewerke von 72.000 Euro. Der Finanzertrag konnte 2015 auf 0,1 Mio. Euro gesteigert werden.

Für 2016 war ein Finanzertrag von 0,14 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt werden konnte dieser jedoch erstmalig in 2017. Bis 2021 soll die Gewinnausschüttung auf 0,2 Mio. Euro jährlich ansteigen. Dies setzt entsprechend hohe Jahresüberschüsse der Gemeindewerke voraus und erfordert die konsequente Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen. Möglichkeiten bestehen diesbezüglich durch eine Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes (siehe Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten).

Aufwendungen

Bei den Personalaufwendungen geht die Gemeinde davon aus, dass diese bis 2021 um 0,3 Mio. Euro auf rund 2,9 Mio. Euro ansteigen. Die aktuellen Tarif- und Besoldungssteigerungen wurden bei der Planung berücksichtigt. Darüber hinaus werden in der Planung der Personalaufwendungen „mitarbeiterscharfe“ Veränderungen, wie z. B. Befristungen oder Altersteilzeit, mit einkalkuliert. Bei Neueinstellungen werden geringere Altersstufen angenommen. Daher geht die Gemeinde Herscheid in 2019 von sinkenden Personalaufwendungen aus. Ab 2020 werden die Personalaufwendungen mit den Orientierungsdaten von 1,0 Prozent jährlich fortgeschrieben.

Die Orientierungsdaten sind jedoch grundsätzlich als Zielwerte zu verstehen, die nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen erzielt werden können. Hintergrund ist, dass auch die zukünftigen Tarif- und Besoldungssteigerungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit über 1,0 Prozent liegen werden. Auch neue gesetzliche Aufgaben können ggf. zu einem höheren Personalbedarf führen. Die im HSK aufgeführten Maßnahmen zur Reduzierung der Personalaufwendungen sind bereits vollständig realisiert worden. Weitere Einsparmaßnahmen sind im HSK mittelfristig nicht geplant. Die Planung der Personalaufwendungen beinhaltet somit keine Kompensationsmöglichkeiten und erfordert dem Grunde nach weitere Konsolidierungsbemühungen. Daher besteht bei dieser Position ein zusätzliches Risiko für den Haushaltsausgleich.

Die Dienst- und Sachleistungen sind 2016 im Vergleich zum Vorjahr um fast 0,4 Mio. Euro deutlich angestiegen. Mehrbelastungen ergaben sich insbesondere durch höhere Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten, auch im Zusammenhang mit der Unterbringung der Asylbewerber. Zudem verursachen die begonnenen Maßnahmen am Bildungszentrum Mehraufwendungen. Für den geplanten Schulumbau sind bis 2020 entsprechend dem individuellen Baufortschritt Unterhaltungsaufwendungen eingeplant. Diese sind aktuell sehr hoch und können bis 2020 deutlich reduziert werden. Daher geht die Gemeinde Herscheid davon aus, dass die Dienst- und Sachleistungen in diesem Zeitraum deutlich sinken. Die Planung erfolgte dabei unter Beteiligung der Fachämter. Die berücksichtigten Steigerungsraten sind daher negativ. Soweit hinsichtlich der vorgesehenen Maßnahmen Verzögerungen oder Preissteigerungen eintreten, müssen die Planannahmen entsprechend angepasst werden.

Die zu leistenden Steuerbeteiligungen umfassen die Gewerbesteuerumlage und die Beteiligung am Fonds deutscher Einheit. Diese Positionen hängen eng mit der Entwicklung der Gewerbesteuerträge und dem Hebesatz der Gemeinde zusammen. Zudem wird im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) jeweils ein „Vervielfältiger“ festgelegt. Nach geltendem Bundesrecht entfallen 2020 die Erhöhungen gem. § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG und die hierfür festgesetzten Vervielfältiger. Dies hat die Gemeinde bei ihrer Planung bereits mit einberechnet. Hieraus ergibt sich die geplante Entlastung von rund 0,24 Mio. Euro.

2016 hat die Gemeinde Herscheid bereits eine allgemeine Kreisumlage von 3,6 Mio. Euro an den Märkischen Kreis entrichtet. 2017 erhöht sich diese zunächst auf 4,0 Mio. Euro. Aktuell führt die Senkung der Landschaftsverbandsumlage zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung im Kreishaushalt, die an die kreisangehörigen Kommunen weitergegeben wird. Für die Berechnung der Kreisumlage hat die Gemeinde die aktuellen Umlagegrundlagen und Kreishebesätze zu Grunde gelegt. Dieser liegt 2018 bei 42,93 Prozent und geht voraussichtlich bis 2021 auf rd. 40,19 Prozent zurück. Daher plant die Gemeinde bis 2021 lediglich eine Kreisumlage von 3,7 Mio. Euro ein. Gleichmaßen berücksichtigt Herscheid bei der Planung der Jugendamtsumlage die aktuellen Hebesätze und Umlagegrundlagen des Kreises. Ein zusätzliches Risiko ist hieraus nicht erkennbar.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz stehen in Tabelle 6 der Anlage.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	20.981	20.248	19.680	18.178	14.979	13.210	12.760
Eigenkapital 2*)	31.865	31.386	31.933	30.289	27.564	25.746	25.709
Bilanzsumme	47.775	47.503	47.912	47.534	46.115	47.803	47.234
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	43,9	42,6	41,1	38,2	32,5	27,6	27,0
Eigenkapitalquote 2*)	66,7	66,1	66,6	63,7	59,8	53,9	54,4

*) Inklusive Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

→ Feststellung

Die negativen Jahresabschlüsse sowie eine Wertminderung bei den Finanzanlagen führen 2010 bis 2016 zu einer beträchtlichen Eigenkapitalreduzierung. Aufgrund dieser defizitären Entwicklung weist die Gemeinde Herscheid interkommunal bereits eine unterdurchschnittliche Positionierung auf. Dies trifft noch deutlicher bei der Betrachtung des „Konzerns Gemeinde Herscheid“ zu.

2009 betrug das Eigenkapital 1 noch 23,3 Mio. Euro. Der erhebliche Eigenkapitalverzehr von insgesamt 10,5 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf die hohen Fehlbeträge im Zeitraum 2010 bis 2016 zurückzuführen. Die bis 2016 entstandenen Fehlbeträge summieren sich auf insgesamt 9,7 Mio. Euro.

Darüber hinaus ergab sich 2014 eine Eigenkapitalreduzierung aus der Abwertung der ENERVIE. Die Gemeinde Herscheid hat aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung der Aktiengesellschaft den bis dato bilanzierten Beteiligungswert um rund 0,8 Mio. Euro abgeschrieben.

ben. Die Verminderung der Finanzanlage ist gem. § 43 Abs. 3 GemHVO mit der allgemeinen Rücklage verrechnet worden.

Auf Basis der 2017 bis 2021 erwarteten Defizite würde sich die Allgemeine Rücklage um ein weiteres Drittel auf 8,1 Mio. Euro verringern.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Her-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	27,0	-8,0	72,3	33,8	22,4	35,1	41,8	69
Eigenkapitalquote 2	54,4	18,4	90,7	66,9	59,0	70,0	77,6	69

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Her-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	23,7	8,2	60,4	33,6	24,7	33,2	40,2	24
Gesamteigenkapitalquote 2	53,6	26,8	90,7	68,1	61,5	70,6	76,6	24

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	3.471	3.348	3.219	2.998	2.882	2.760	2.939
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6.240	5.920	6.700	7.950	9.660	12.000	11.000
Verbindlichkeiten, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	30	271	237	202	167	286	243
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	159	127	206	177	206	237	170
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	29	112	0	27	20	73	24
Sonstige Verbindlichkeiten	330	247	198	279	217	235	285
Erhaltene Anzahlungen	1.344	1.661	971	1.169	894	1.513	1.831
Verbindlichkeiten gesamt	11.603	11.686	11.531	12.803	14.046	17.103	16.492

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rückstellungen	4.112	4.077	3.994	4.023	4.145	4.539	4.626
Sonderposten für den Gebührenausgleich	66	125	82	47	3	0	0
Schulden gesamt	15.781	15.887	15.608	16.872	18.195	21.642	21.118
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.608	1.600	1.595	1.769	1.960	2.370	2.324

→ **Feststellung**

Der Anstieg der Verbindlichkeiten der Gemeinde Herscheid ist überwiegend auf Liquiditätsengpässe und daraus resultierende Liquiditätskredite zurückzuführen. Die Gemeinde Herscheid weist im interkommunalen Vergleich einen hohen Schuldenstand auf. Durch Umschuldungen und Kreditrückführung von Liquiditätskrediten konnte das Zinsänderungsrisiko aktuell reduziert werden.

Die Verbindlichkeiten sind im Zeitraum 2010 bis 2016 um insgesamt 4,9 Mio. Euro auf 16,5 Mio. Euro deutlich angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung um 42,1 Prozent. Die Kennzahl „Verbindlichkeiten je Einwohner“ hat sich dadurch erheblich verschlechtert.

2015 erreichten die Verbindlichkeiten mit 17,1 Mio. Euro den bisher höchsten Stand. Hauptsächlich hierfür ist die mehrfache Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten im Betrachtungszeitraum. 2016 konnte jedoch erstmalig ein Kredit von einer Mio. Euro zurückgeführt werden. Derzeit sinken die Zinsaufwendungen der Gemeinde aufgrund des aktuell günstigen Zinsniveaus für Liquiditätskredite. Um das dennoch bestehende Zinsänderungsrisiko zu reduzieren, hat die Gemeinde Herscheid möglichst Liquiditätskredite als längerfristige Kredite (Laufzeiten zwischen ein bis fünf Jahren) aufgenommen. Durch die Staffelung der Kreditlaufzeiten wird das Risiko für die Gemeinde reduziert.

Das Kreditvolumen im langfristigen Bereich konnte im Betrachtungszeitraum um mehr als 0,5 Mio. Euro, d.h. 15,3 Prozent, reduziert werden. Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist mit Ausnahme der Jahre 2011 und 2015 negativ. Hierdurch entstandene Unterdeckungen aus Investitionstätigkeiten sind durch Liquiditätskredite ausgeglichen worden. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich in § 89 Abs. 2 GO NRW geregelt, dass Liquiditätskredite lediglich zur Sicherstellung der laufenden Auszahlungen aufgenommen werden können. Die Gemeinde hat daher nunmehr die Defizite im Investitionsbereich durch eine 2017 erlassene Nachtragssatzung umgeschuldet.² Hierzu wurde ein Investitionskredit von 0,8 Mio. Euro aufgenommen. Die Investitionsverbindlichkeiten haben sich damit aktuell auf 3,7 Mio. Euro erhöht. Dagegen liegen die Liquiditätskredite nunmehr bei rund zehn Mio. Euro. Damit ist eine weitere Rückführung der Liquiditätskredite um eine Mio. Euro erfolgt.

Des Weiteren stehen der Gemeinde zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 liquide Mittel von fast 1,9 Mio. Euro zur Verfügung. Diese fließen in den nachfolgenden Vergleich nicht ein.

² Die Satzung ist zum 01. Januar 2018 in Kraft getreten.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.324	55	6.085	1.515	705	1.182	1.997	68

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

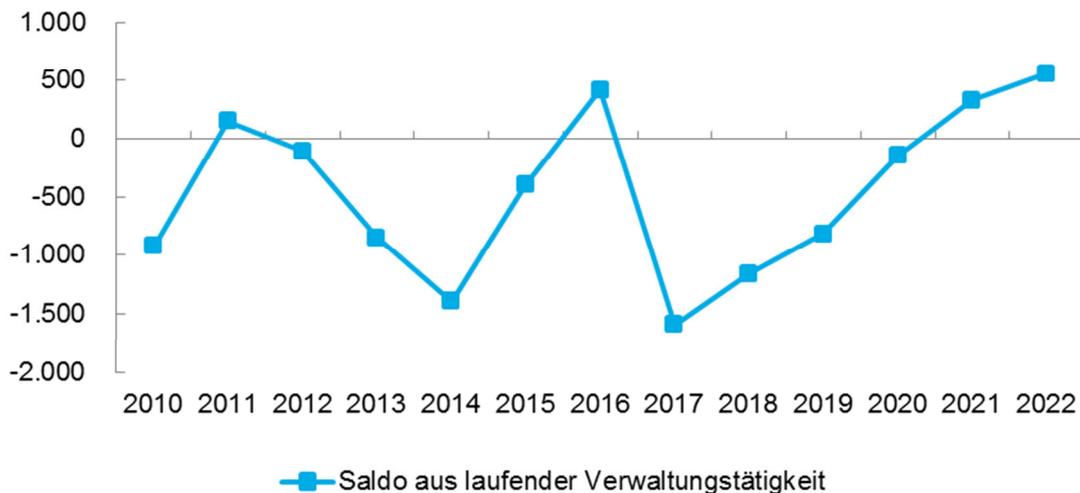
Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.581	55	5.190	1.593	836	1.318	2.165	24

Mittelfristig plant die Gemeinde Herscheid bei den Investitionskrediten nur geringe Kreditaufnahmen. Der weitere Bedarf an Liquiditätskrediten hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit die Gemeinde liquide Mittel erzielt.

Finanzrechnung

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist die Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr. Übersteigen die Einzahlungen die Auszahlungen, entsteht ein positiver Saldo; die Gemeinde erzielt dann einen Zahlungsüberschuss. Dieses Geld kann die Kommune sparen oder für Investitionen und Darlehnstilgungen einsetzen. Die Aufnahme von Krediten oder der Verkauf von Vermögen ist dann ggf. nicht mehr notwendig. Bei einem negativen Saldo muss die Gemeinde Liquiditätskredite aufnehmen, um die laufenden Auszahlungen zu finanzieren, soweit keine liquiden Mittel mehr zur Verfügung stehen

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



Bis 2016: IST, ab 2017: PLAN

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

2016 gelang es der Gemeinde einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Dieses Geld hat die Gemeinde zurückgelegt. Die angesparten liquiden Mittel sind bis 2016 auf 1,9 Mio. Euro angestiegen. In den Planjahren 2017 bis 2020 rechnet die Gemeinde damit, dass die Einzahlungen nicht ausreichen, um die laufenden Auszahlungen zu decken. Soweit die Gemeinde Herscheid in diesen Jahren nicht mehr auf die bereits vorhandenen liquiden Mittel zurückgreifen kann, ist die Aufnahme weiterer Liquiditätskredite erforderlich. Allerdings verfügt die Gemeinde auch zum 30. Juni 2018 noch über hohe liquide Mittel (1,97 Mio. Euro). Insoweit hat sich die Situation bisher noch nicht wie erwartet verschlechtert. Ab 2021 erwartet die Gemeinde erneut einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58	-586	461	77	-7	100	165	68

Der „Cashflow“ ist vergleichbar mit dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, bezieht sich aber auf die Ebene des Gesamtabschlusses. Der Cashflow gibt an, wie viel Geld die Gemeinde und die Gemeindewerke Herscheid gemeinsam erwirtschaftet haben. Der Cashflow ergibt sich aus der Differenz zwischen den erhaltenen Einzahlungen und getätigten Auszahlungen. Die nachfolgende Kennzahl zeigt somit auf, wie hoch der Spielraum der Selbstfinanzierung und die Finanzkraft der Gemeinde und der Gemeindewerke Herscheid zusammen sind. Die gute Finanzkraft der Gemeindewerke 2016 führt dazu, dass der „Konzern Herscheid“ im interkommunalen Vergleich zu den Vergleichskommunen mit guter Selbstfinanzierungskraft gehört:

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

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
275	-264	1.079	187	94	162	235	24

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.

Gebäude

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

wir für die Straßen und Gebäude anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand - Massive Bauweise	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Herscheid	Durchschnittl. RND in Jahren Herscheid zum 31.12. 2016	Anlagen- abnutzungs- grad in Pro- zent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2016
	von	bis				
Schulgebäude	40	80	80	30	62,7	3.325.737
Turnhallen	40	60	70	40	42,9	1.034.523
Rathaus*)	40	80	80	36	54,6	1.986.004
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	33	45,4	818.177
Jugendzentrum	40	80	80	53	33,8	303.355

*) Das denkmalgeschützte Gebäude „Spieker“ bleibt bei dieser Betrachtung außen vor.

Die Gemeinde Herscheid hat sich bei den meisten Anlagenarten für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Damit verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Ein Risiko (außerordentliche Abschreibung) hat sich hieraus für den Herscheider Haushalt bisher nicht ergeben und zeichnet sich auch nicht ab.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat bei Schulen und Feuerwehrgerätehäusern bereits Handlungsbedarfe erkannt und plant hier entsprechende Baumaßnahmen. Aus der Altersstruktur der übrigen betrachteten Gebäudegruppen lassen sich keine erhöhten Risiken für den Haushalt ableiten.

→ **Empfehlung**

Der Flächen- bzw. Gebäudebedarf sollte weiterhin unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen regelmäßig überprüft und möglichst weiter reduziert werden. Damit können die laufenden Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen reduziert werden.

Schulen und das Rathaus machen wertmäßig mit rund 71,1 Prozent den weitaus größten Anteil des hier betrachteten Vermögens aus. Der Anlagenabnutzungsgrad dieser Gebäude liegt bei über 50 Prozent und weist auf eine ältere Altersstruktur hin. Dabei ist der Anlagenabnutzungsgrad im Zusammenspiel mit der Investitionstätigkeit der Gemeinde Herscheid zu sehen. Diese spiegelt sich in den Investitionsquoten entsprechend wider. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 beläuft sich die Investitionsquote für Gebäude auf rund 94 Prozent. Das bedeutet, dass die Gemeinde den Werteverlust aus Abschreibungen durch die getätigten Investitionen annähernd kompensieren konnte. Im Falle der Schulen sind im Betrachtungszeitraum Investitionen

allerdings weitgehend unterblieben. Der Werteverzehr bei den Schulgebäuden ist im Zeitraum 2010 bis 2016 mit 0,64 Mio. Euro entsprechend hoch (13,8 Prozent). Hier geht die Gemeinde Herscheid aktuell neue Wege:

Derzeit unterhält die Gemeinde noch zwei Grundschulen in Herscheid und Hüinghausen. Die Hauptschule Rahlenberg wurde aufgrund rückläufiger Schülerzahlen bereits 2014 geschlossen. Allerdings ist das Schulgebäude noch vorhanden.

Der Altbau der Grundschule in Hüinghausen war bereits 2016 fast vollständig abgeschrieben. Dies ist eine Ursache für den hohen Anlagenabnutzungsgrad bei den Schulgebäuden. Die Schülerzahlen in Hüinghausen gehen in den letzten Jahren immer mehr zurück. Daher hat die Gemeinde Herscheid gemeinsam mit ihren Bürgern die zukünftige Entwicklung der Schullandschaft neu konzipiert. Auf dieser Grundlage entsteht an dem ehemaligen Standort der Hauptschule aktuell ein Bildungszentrum. Hierzu wird das Gebäude aufwändig saniert. Die Baumaßnahmen sollen weitgehend durch die Inanspruchnahme von Landeszuweisungen, wie z.B. die Schulpauschale finanziert werden. Zusätzlich nimmt die Gemeinde Kredite im Rahmen des Landesprogramms „Gute Schule 2020“ in Anspruch. Den Kapitaldienst hierfür trägt das Land.

Neben der Grundschule Herscheid soll auch die Grundschule Hüinghausen in Form einer offenen Ganztagschule im neuen Bildungszentrum untergebracht werden. Die Schulen werden zu einer Schule zusammengeführt. Im Bildungszentrum sollen zudem Kurse der Volkshochschule Volmetal angeboten werden. Offen ist derzeit, ob und inwieweit die beiden bisherigen Grundschulgebäude weiterhin genutzt werden können bzw. sollen. Dabei ist zu bedenken, dass Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft von Vollkosten zwischen mindestens 100 bis 200 Euro je m² BGF für betriebene Flächen ausgehen. Dieser Betrag beinhaltet u.a. den Personalaufwand in der Gebäudewirtschaft, Bauunterhaltung und Bewirtschaftung, Abschreibungen sowie Kapitalkosten. Auch leerstehende Gebäude verursachen weiterhin betriebswirtschaftliche Kosten. Daher sollte ein Leerstand vermieden werden.

Das Rathaus gliedert sich in drei Gebäudeteile, und zwar einen Neu-, Mittel und Altbau. Während der Neubau eine Restnutzungsdauer von 63 Jahren aufweist, verbleiben beim Altbau lediglich zwölf Jahre. Nach einem Brandschaden ist 2010 der Mittelbau vollständig saniert worden. Zur Sanierung der Fassade des Rathauses und des anliegenden Parkplatzes hat die Gemeinde 2016 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von 60.000 Euro gebildet. Ein darüber hinausgehender Investitionsbedarf ist derzeit nicht erkennbar.

Weitere Baumaßnahmen sind zukünftig bei den Feuerwehrgebäuden angedacht. Überlegungen bestehen beispielsweise im Hinblick auf den Neubau des alten Feuerwehrgerätehaus Rärin. Das Gebäude verfügte 2016 nur noch über eine geringe Restnutzungsdauer von acht Jahren. Hierfür ist in der mittelfristigen Finanzplanung keine Kreditaufnahme vorgesehen. Für Investitionen stehen pauschale Zuwendungen des Landes (insbesondere allgemeine Investitionspauschale) zur Verfügung, ebenso wie noch nicht verwendete Zuwendungen. Ein weiteres Feuerwehrgerätehaus soll ggfs. mittelfristig saniert werden. Zur Sanierung von Feuerwehrgebäuden bestehen 2016 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von 40.000 Euro.

Infrastruktur

Die Abwasserkanäle werden überwiegend im Sondervermögen „Abwasserwerk der Gemeinde Herscheid“ bilanziert und abgeschrieben. Im Jahresabschluss 2016 des Betriebes beträgt der

Anteil der kumulierten Abschreibungen im Verhältnis zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten 54 Prozent. Hieraus ist derzeit kein Risiko erkennbar.

Erheblich ist der Werteverzehr im Falle des Straßenvermögens der Gemeinde. Der Bilanzwert ist im Zeitraum 2010 bis 2016 um annähernd 3,0 Mio. Euro auf 16,8 Mio. Euro und damit um 15,2 Prozent gesunken (siehe Anlage Tabelle 4). Vertiefende Ausführungen zum Straßenvermögen enthält der Teilbericht „Verkehrsflächen“. Bei den Straßen hat die Gemeinde Herscheid eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt. Mit dem NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFWG) wurde die Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauern bei Straßen jedoch angepasst. Die Nutzungsdauer wurde auf maximal 50 Jahre reduziert (Anlage 15 der GemHVO). Diese Änderung gilt für neu zu bilanzierende Straßen ab dem Haushaltsjahr 2013.

→ **Feststellung**

Die maximale Nutzungsdauer von Straßen ist auf Grundlage des NKFWG von 60 auf 50 Jahre reduziert worden. Diese Regelung hat die Gemeinde bei der Festsetzung der bilanziellen Abschreibungen bisher nicht berücksichtigt. Die auf 60 Jahre festgelegte Gesamtnutzungsdauer ist bei seit 2013 aktivierten Straßen nach unten zu korrigieren. Dies führt zu einer höheren jährlichen Abschreibung.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

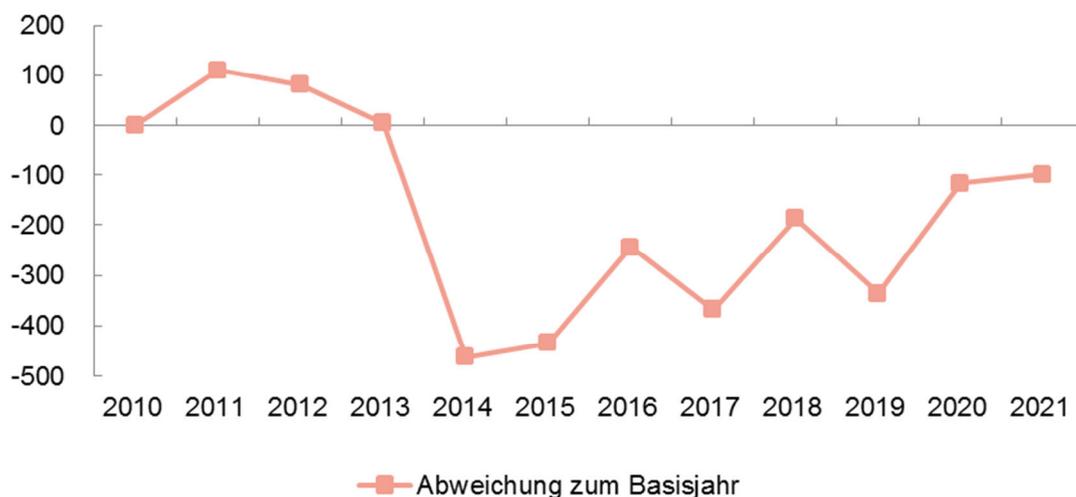
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Herscheid mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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 sowie die Solidarumlage nach dem StPaktG. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.³ Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2016: IST, ab 2017: PLAN

³ Die gpaNRW hat der Finanzabteilung während der Prüfung eine tabellarische Aufstellung zur Verfügung gestellt. Ertragsseitig werden folgende Sondereffekte berücksichtigt: Ausgleich Ertragskorrekturen von Anlagenabgängen (2014) sowie Gewerbesteuernachzahlungen aus Vorjahren (2011). Auf der Aufwandsseite handelt es sich um folgende Sondereffekte: Bildung bestimmter Rückstellungen (Pensionsverpflichtung der KDZ CitKomm (2010) und Krankenhilfe Asyl, schwebendes Verfahren bei Gewerbesteuerforderungen (2015), Passivierung negatives Eigenkapital der VHS (2010, als sonstige Verbindlichkeiten) sowie Einzelwertberichtigungen von Gewerbesteuerforderungen (2015). Zudem blieben außerordentliche Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Rathausbrand 2010 als Sondereffekte außen vor.

Die im Steuerungstrend deutlich erkennbare Verschlechterung vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 ist überwiegend auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Anstieg der Jugendamtsumlage um rund 0,15 Mio. Euro,
- Wegfall jährlichen Gewinnausschüttungen von 0,1 Mio. Euro ,
- geringere sonstige ordentliche Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen,
- geringere Buchgewinne aus Verkäufen von Grundstücken.

Nachhaltige Verbesserungen ergeben sich ab 2015 durch die Anhebung der Grundsteuer B in zwei Schritten. Schwerpunkt des von der Gemeinde Herscheid aufgestellten HSK ist eine Verbesserung der Ertragssituation, insbesondere durch die Anhebung der Realsteuersätze. Zudem sind bis 2016 Einsparungen im Umfang von circa 30.000 im Personalbereich erfolgt.

Die starken Schwankungen in den Planjahren ab 2017 spiegeln die geplante Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen wider, wie der Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungen. Insgesamt verläuft der Steuerungstrend in diesen Jahren jedoch positiv. Ab 2021 erwartet die Gemeinde zudem erneut Gewinnausschüttungen der ENERVIE.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden, ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Gemeinde Herscheid verfügt noch nicht über ein formales Risikomanagementsystem. Dennoch setzt die Gemeinde bereits Instrumente ein, um Risiken zu reduzieren und zu steuern. Hierzu gehört beispielsweise eine vorsichtige Haushaltsplanung, so dass Planungsrisiken weitgehend vermieden werden.

Auch zeigen die bereits umgesetzten und zukünftig geplanten Veränderungen in der Schullandschaft, dass Herscheid bei erkannten Risiken aktiv einschreitet. Zentrales Thema der Gemeinde ist zukünftig die fortschreitende Alterung der Bevölkerung und die damit verbundenen infrastrukturellen Veränderungen.

Trotz des derzeit niedrigen Zinsniveaus besteht angesichts der bestehenden Liquiditätskredite ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko. Durch Aufnahme von Krediten mit längerer Laufzeit ist dieses Risiko reduziert worden.

Zudem ergreift die Gemeinde die sich ihr bietenden Chancen. So hat sie zur weiteren Konsolidierung des Haushaltes Grundstücke zur Ansiedlung des Industrie- und Gewerbegebietes Friedlin gekauft. Einige Grundstücke konnten sukzessive an Gewerbebetriebe und sonstige Bauherren veräußert werden. Derzeit erfolgt die Erschließung des neuen Wohnbaugebietes „Oberer Rahlenberg“. Die Gemeinde beabsichtigt den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Nach Fertigstellung und Bezug erwartet die Gemeinde hieraus einen einmaligen Buchgewinn sowie ab 2019 steigende Erträge aus der Grundsteuer B.

→ **Feststellung**

Der An- und Verkauf gemeindlicher Baugrundstücke bieten Chancen für die Gemeinde Herscheid. Sie kann damit die Grundlagen für Grund- und Gewerbesteuer weiter optimieren. Die Gemeinde Herscheid hat damit eine wichtige Entscheidung zur Verbesserung der Haushaltssituation und zur Risikovorsorge getroffen.

→ 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 beteiligen⁴. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauBG)

Die zum 01. Juli 1988 in Kraft getretene Erschließungsbeitragssatzung gilt in Herscheid nach wie vor. Eine 2012 geplante Aktualisierung der veralteten Satzung ist bislang nicht erfolgt. Der Städte- und Gemeindebund hat im Dezember 2016 sein Muster der Erschließungsbeitragssatzung überarbeitet und auf seiner Homepage veröffentlicht. Diese Aktualisierung berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung sowie weitere Rechtsentwicklungen zum Erschließungsbeitragsrecht. Anhand dieses neuen Musters sollte die Gemeinde Herscheid ihre eigene Satzung daher überprüfen.

Der Beitragsanteil der Gemeinde am beitragsfähigen Aufwand beträgt – wie seitens des Städte- und Gemeindebundes empfohlen – zehn Prozent. Weiterhin werden Vorauszahlungen berechnet und erhoben. Nach Möglichkeit werden auch Ablöseverträge geschlossen. Die Gemeinde hat teilweise zu überplanende Flächen selbst erworben und erschlossen. Das Bauland ist sukzessive an Interessenten veräußert worden. Nicht alle zu erschließenden Grundstücke stehen allerdings im Eigentum der Gemeinde. Im Frühjahr 2018 erfolgt die Erschließung des Wohnbaugebietes „Oberer Rahlenberg“.

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

→ **Feststellung**

Die gpaNRW sieht keine Potenziale bei der Beitragserhebung für Erschließungsmaßnahmen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Grundlage für die Erhebung der KAG-Beiträge ist weiterhin die Satzung der Gemeinde Herscheid über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 15. Dezember 1997. Auch bei dieser Beitragssatzung sind seit dem Erlass keine Änderungen vorgenommen worden.

Durch die in § 1 der Satzung gewählte Formulierung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen gilt der „enge“ Erschließungsanlagenbegriff. Damit ist die Abrechnung von Maßnahmen bei Wirtschaftswegen und sonstigen Anlagen im Außenbereich nicht zulässig. Allerdings beträgt der Anteil der Wirtschaftswege an den Verkehrsflächen circa 50 Prozent.

In der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes nach § 8 KAG NW (2004) wird dagegen der „weiter gehende“ Anlagenbegriff verwendet. Dies ermöglicht die Abrechnung von Wirtschaftswegen und Straßen im Außenbereich. Die Anlage wird bestimmt als „Anlage im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze.“

Gleichwohl, die Gemeinde Herscheid ist eine Flächenkommune im ländlichen Raum, deren Straßen vielfach eine geringere Belastungsklasse aufweisen. Der demografische Wandel führt dazu, dass immer mehr Häuser nur von einer Person bewohnt werden. KAG-Maßnahmen wären daher nach Aussage der Gemeinde umfangreich. Die Belastung für den einzelnen Bürger wäre wahrscheinlich groß. Aus Sicht der Gemeinde Herscheid sind KAG-Maßnahmen daher für die oftmals wenigen Anlieger nicht bezahlbar. In den letzten Jahren hat die Gemeinde Herscheid ohnehin keine KAG-Maßnahmen an Straßen durchgeführt. Der Hauptfokus lag auf der Erschließung von Neubaugebieten.

Allerdings gibt es auch Argumente für die Abrechnung von Wirtschaftswegen und Anlagen im Außenbereich. Zum einen erscheint dies vorteilsgerechter, weil allen Anliegern, denen durch eine Maßnahme ein Vorteil entsteht, damit auch ein Beitrag als Gegenleistung auferlegt wird. Der Verzicht auf die Abrechnung durchgeführter Maßnahmen an Wirtschaftswegen und Außenanlagen geht zu Lasten der Allgemeinheit und führt oftmals zu Steuererhöhungen. Die gpaNRW sieht in der Abrechnung von Wirtschaftswegen und Außenanlagen einen Beitrag zur Konsolidierung. Neben der Stärkung des Saldos aus Investitionstätigkeit entlasten Beiträge den Haushalt durch die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte zukünftig anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammenfassen und planen, dass diese als KAG-Maßnahmen abgerechnet werden können. Die gpaNRW empfiehlt weiterhin, in der KAG- Satzung den erweiterten Anlagenbegriff zu verwenden. Damit könnten analog zum Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes Maßnahmen im Außenbereich und Wirtschaftswegen abgerechnet werden.

Die Einbeziehung der Wirtschaftswege sollte in der Satzung hinreichend konkretisiert und hierfür Beitragsanteile festgelegt werden.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragssätze liegen am Minimum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte und Gemeindebundes. Die gpaNRW hat bereits in der überörtlichen Prüfung 2007 wie auch 2012 empfohlen, die Beitragssätze anzuheben.⁵ Diesen Empfehlungen ist die Gemeinde Herscheid bisher nicht gefolgt. Damit sollten hohe Belastungen einzelner Bürger vermieden werden. Angesichts der weiterhin schwierigen Haushaltssituation verweisen wir erneut auf die bereits erfolgten Hinweise, Potenzialberechnung und entsprechenden Empfehlungen.

→ **Empfehlung**

Als Konsolidierungsbeitrag sollte die Gemeinde Herscheid die Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen soweit vertretbar nach pflichtgemäßem Ermessen anheben.

Gebühren

Die Gemeinde Herscheid unterhält keine eigenen Friedhöfe. Die folgende Nachbetrachtung beschränkt sich daher auf die Gebührenhaushalte Straßenreinigung und Abwasserbeseitigung.

Straßenreinigung

Die Gemeinde Herscheid hat die Straßenreinigung der öffentlichen Straßen in ihrer Satzung grundsätzlich auf die Anlieger übertragen. Die Winterwartung der Fahrbahnen und besonders gefährdeter Gehwege obliegt dabei weiterhin der Gemeinde. Diese Aufgabe wird durch den eigenen Bauhof ausgeführt. Das Straßenreinigungsgesetz Nordrhein-Westfalen (§ 3 StrReinG NRW) stellt die Erhebung von Benutzungsgebühren in das Ermessen der Kommune. Die Refinanzierung der Reinigung erfolgt bei der Gemeinde Herscheid über die Grundsteuer B. Bereits im HSK 2006 wurde als Ersatz für die Winterdienstgebühr der Hebesatz um 26 auf 406 Hebesatzpunkte angehoben. 2008 erfolgte aus dem gleichen Grund eine weitere Anhebung des Hebesatzes. Insgesamt entfallen seitdem 50 Prozentpunkte auf die Winterwartung, dies entspricht umgerechnet rund 0,1 Mio. Euro jährlich. Erst diese Erhöhungen führten dazu, dass der fiktive Hebesatz nach dem GfG erreicht bzw. überschritten werden konnte. Die Deckung der Straßenreinigungskosten über die Grundsteuer B wird von der Verwaltung regelmäßig geprüft.

→ **Empfehlung**

Kostenunterdeckungen bei den Straßenreinigungskosten sollte die Gemeinde Herscheid auch zukünftig durch weitere Hebesatzanhebungen ausgleichen.

Abwasserbereich

Die Abwasserbeseitigung erfolgt durch das Sondervermögen „Gemeindewerke Herscheid“. Es handelt sich um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Seit 2013 hat der Betrieb Jahresüberschüsse zwischen 0,16 und 0,18 Mio. Euro jährlich erzielt. Verbleibende Überschüsse – nach Gewinnausschüttung an die Gemeinde - werden als Gewinnvortrag bilanziert. Dieser betrug zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 rund 0,23 Mio. Euro.

⁵ Überörtliche Prüfung Gemeinde Herscheid 2012, Finanzbericht, S. 32 sowie 2007, Finanzbericht Seite 21.

Kalkulatorische Abschreibung

Im Abwasserbereich werden die kalkulatorischen Abschreibungen seit 2014 auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Diese fließen gem. § 6 Abs. 2 KAG NRW in die Gebührenkalkulation mit ein. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist stets, dass kostendeckende Gebühren kalkuliert und festgesetzt werden.

Kalkulatorische Zinsen

Die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen erfolgt auf Basis des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens der Gemeindewerke unter Berücksichtigung des Abzugskapitals. Der kalkulatorische Zinssatz lag im Kalkulationsjahr 2017 bei lediglich 2,1 Prozent. In der Gebührenkalkulation 2018 ist der Zinssatz auf 2,5 Prozent erhöht worden. Dieser Wert liegt deutlich unterhalb der vom Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG) vorgegebenen Höchstgrenze.⁶

Auf Grundlage des OVG-Urteils basiert der zulässige Durchschnittszinssatz auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten. Maßgeblich ist hierbei - ausgehend vom Vorvorjahr des Kalkulationsjahres - die Entwicklung der vergangenen fünfzig Jahren. Basierend auf diesem Berechnungsschema ist für das Kalkulationsjahr 2017 ein Durchschnittssatz von 6,02 zzgl. eines Zinszuschlags von 0,5 Prozent zulässig. Für das Kalkulationsjahr 2018 ergibt sich danach ein Durchschnittssatz von 5,87 Prozent zuzüglich des zulässigen Zinszuschlags.⁷

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herscheid sollte überprüfen, inwieweit unter Berücksichtigung der eigenen Kapitalstruktur die kalkulatorischen Zinssätze angemessen erhöht werden können. Die aktuelle Rechtsprechung des OVG NRW sollte dabei beachtet werden.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2016 beträgt 1,2 Mio. Euro. Dies entspricht zusätzlichen 581 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.131 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

⁶ Grundlagenurteil des OVG NRW, vom 05. August 1994, Az. 9 A 1248/92 sowie Urteil vom 13. April 2005, 9 A 3120/05.

⁷ Der jeweils aktuelle Stand kann unter folgendem Link abgerufen werden: http://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz/6_175.html

Hebesätze und Steuereinnahmen je Einwohner (EW) des Jahres 2017*)

	Gemeinde Herscheid	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	240	284	318	292
Grundsteuer B	550	599	618	503
Gewerbsteuer	440	468	470	435
Steuereinnahmen je EW in Euro	619	940	806	633

*) Kleine kreisangehörige Kommunen auf Basis IT.NRW zum 31.Dezember 2017, Einwohnerzahlen Stand 30. Juni 2016

Mit der Hebesatzerhöhung 2016 konnte zwar der Hebesatz vergleichbarer Kommunen überschritten werden. Dennoch zeigt der einwohnerbezogene Vergleich der Steuereinnahmen, dass die Einnahmen je Einwohner aus Steuern weiterhin unterdurchschnittlich sind. Dies gilt umso mehr im Vergleich zu Kommunen im Märkischen Kreis und im Regierungsbezirk Arnsberg.

Im Rahmen des fortgeschriebenen HSKs hat die Gemeinde Herscheid 2015 den Hebesatz der Grundsteuer B zunächst auf 463 Hebesatzpunkte angehoben. Der Mehrertrag hieraus lag bei 56.000 Euro. 2011 bis 2014 lag der Steuersatz noch unter dem fiktiven Hebesatz nach dem GfG. Dies sollte zukünftig vermieden werden, da Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz unter diesem normierten Hebesatz liegt, im Finanzausgleich tendenziell schlechter gestellt werden. Erträge, die über dem fiktiven Hebesatz liegen, bleiben dagegen bei der Feststellung der Steuerkraft im GfG-Finanzausgleich außen vor.

2016 ist eine weitere Anhebung auf 550 Hebesatzpunkte erfolgt. Damit konnte der jährliche Mehrertrag um weitere 0,19 Mio. Euro gesteigert werden. Im Zeitraum 2010 bis 2016 hat die Gemeinde Mehrerträge aus der Grundsteuer B von insgesamt 0,28 Mio. Euro erzielt.

→ Feststellung

Die Realisierung der HSK-Maßnahme „Anhebung der Grundsteuer B“ in zwei Schritten trägt zur Konsolidierung bei.

Der nachfolgende Vergleich zeigt, dass die Belastungen aus der Grundsteuer B für die Herscheider Bürger dennoch durchschnittlich ausfallen:

Grundsteuer B je Einwohner 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
165	100	304	164	138	152	181	70

Allerdings refinanzieren bisher nur wenige dieser Kommunen die Straßenreinigungskosten über die Grundsteuer B, sondern erheben hierfür eine gesonderte Gebühr. 50 Hebesatzpunkte für den Anteil der Straßenreinigungskosten entsprechen wie erläutert circa 0,1 Mio. Euro bzw. 15 Euro je Einwohner. Bleibt dieser Wert bei der obigen Kennzahl der Gemeinde Herscheid unberücksichtigt, positioniert sich die Gemeinde Herscheid am Median.

Die Gemeinde Herscheid plant derzeit keine weiteren Steuererhöhungen. Sollte allerdings der Haushaltsausgleich nachhaltig nicht erreicht werden können, wären weitere Hebesatzerhöhungen notwendig, sofern keine alternativen Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,9	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 Gemeinde Herscheid rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Gemeinde Herscheid erwirbt regelmäßig Anteile am Versorgungsfonds der Versorgungskasse Westfalen Lippe. Die Zahlungen werden weiterhin an der ursprünglichen Intention des Versorgungsfondsgesetz (EFoG) ausgerichtet. Damit leistet die Gemeinde zwar eine Vorsorge für die zukünftigen Versorgungszahlungen. Allerdings besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung einer Fondeinlage nach der aktuellen Rechtslage mehr. Die früher relevante Pflichtzuführung ist nach Einführung des NKF als freiwillige Zuführung fortgeführt worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde den Erwerb der Anteile am Versorgungsfonds überwiegend durch Kreditfinanzierung ermöglicht.

→ Feststellung

Die Gemeinde Herscheid betreibt eine überwiegend kreditfinanzierte Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionszahlungen. Aus Sicht der gpaNRW ist dies nach § 77 Abs. 3 GO NRW i. V. m. § 86 GO NRW sowie § 89 Abs. 2 GO NRW ausgeschlossen bzw. setzt entsprechende Liquiditätsüberschüsse voraus.

Die nachfolgend dargestellte „Ausfinanzierungsquote“ zeigt, dass derzeit nur ein geringer Anteil der Versorgungsverpflichtungen durch Wertpapiere gegenfinanziert werden kann:

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	3.617	3.713	3.663	3.648	3.741	3.792	3.753
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	0	0	0	0	0	0	0
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG und gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	3.617	3.713	3.663	3.648	3.741	3.792	3.753
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	40	45	56	65	79	88	101
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	1,1	1,2	1,5	1,8	2,1	2,3	2,7

*) Versorgungslastenverteilungsgesetz

***) Auf Basis Konto-Auszug des KVR –Fonds zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	97,3	87,1	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	27,0	-8,0	72,3	33,8
Eigenkapitalquote 2	54,4	18,4	90,7	66,9
Fehlbetragsquote	3,4	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*)		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	38,9	0,0	66,8	39,2
Abschreibungsintensität	9,0	2,4	59,3	10,3
Drittfinanzierungsquote	47,3	14,9	87,6	59,5
Investitionsquote	106,3	25,4	304,4	106,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	70,5	60,3	133,9	90,3
Liquidität 2. Grades	83,0	7,5	1.933,3	150,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	45,2	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,5	0,8	30,2	8,0
Zinslastquote	1,4	0,0	23,6	1,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	69,5	35,0	83,1	56,1
Zuwendungsquote	5,4	5,0	39,2	16,8
Personalintensität	18,1	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,8	6,8	26,4	17,8
Transferaufwandsquote	47,1	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	46.271	46.279	46.823	46.384	45.001	44.827	44.909
Umlaufvermögen	1.497	1.217	1.082	1.142	1.106	2.968	2.316
Aktive Rechnungsabgrenzung	7	7	7	8	8	8	8
Bilanzsumme	47.775	47.503	47.912	47.534	46.115	47.803	47.234

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	17	15	13	8	9	35	110
Sachanlagen	38.978	38.984	39.525	39.157	38.561	38.352	38.350
Finanzanlagen	7.275	7.280	7.286	7.218	6.431	6.440	6.449
Anlagevermögen gesamt	46.271	46.279	46.823	46.384	45.001	44.827	44.909

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.958	3.122	3.714	3.680	3.661	3.541	4.406
Kinder- und Jugendeinrichtungen	414	408	402	396	391	385	379
Schulen	4.628	4.521	4.414	4.307	4.200	4.094	3.989
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	6.614	6.535	6.370	6.235	6.094	6.591	6.650
Infrastrukturvermögen	20.905	20.379	20.698	20.027	19.644	19.016	18.384
davon Straßenvermögen	19.853	19.280	19.057	18.411	18.058	17.438	16.837
sonstige Sachanlagen	3.459	4.018	3.927	4.511	4.572	4.726	4.542
Summe Sachanlagen	38.978	38.984	39.525	39.157	38.561	38.352	38.350

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beteiligungen	191	191	191	191	191	191	191
Sondervermögen	3.227	3.227	3.227	3.227	3.227	3.227	3.227
Wertpapiere des Anlagevermögens	3.158	3.163	3.170	3.177	2.389	2.389	2.407
Ausleihungen	700	700	699	624	624	624	624
Summe Finanzanlagen	7.275	7.280	7.286	7.218	6.431	6.431	6.449
Finanzanlagen je Einwohner	1.008	997	1.008	997	897	892	894

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	20.981	20.248	19.680	18.178	14.979	13.210	12.760
Sonderposten	11.043	11.461	12.679	12.507	12.925	12.936	13.345
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	10.884	11.138	12.252	12.111	12.585	12.536	12.949
Rückstellungen	4.112	4.077	3.994	4.023	4.145	4.539	4.626
Verbindlichkeiten	11.603	11.686	11.531	12.803	14.046	17.103	16.492
Passive Rechnungsabgrenzung	37	31	27	23	19	15	11
Bilanzsumme	47.775	47.503	47.912	47.534	46.115	47.803	47.234

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-924	148	-105	-850	-1.393	-396	420
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-520	295	-536	-234	-207	384	-78
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-1.443	443	-642	-1.084	-1.600	-12	342
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.490	-445	658	1.106	1.612	2.202	-761
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	47	-1	16	22	12	2.190	-419
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	21	68	67	83	105	117	2.307
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	68	67	83	105	117	2.307	1.888

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.587	-1.158	-820	-144	332	561
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-72	37	387	-15	532	149
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-1.659	-1.120	-433	-158	864	710
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-50	-62	-58	-62	-148	-107
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.710	-1.182	-491	-220	716	603
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-1.710	-1.182	-491	-220	716	603

*) Planwerte für das Jahr 2022 basieren auf dem HSK 2012-2022. Dies gilt auch vgl. auch nachfolgenden Tabellen.

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	5.794	7.257	7.769	7.990	8.042	8.534	9.898
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.548	1.239	1.362	627	677	680	749
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.293	1.192	1.179	1.211	1.261	1.312	1.284
Privatrechtliche Leistungsentgelte	130	177	150	135	146	149	150
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	211	838	181	213	309	621	1.329
Sonstige ordentliche Erträge	684	824	747	830	264	548	569
Aktivierete Eigenleistungen	43	17	7	12	4	3	2
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	9.704	11.543	11.394	11.018	10.703	11.848	13.980
Finanzerträge	122	233	143	242	126	158	146

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	9.121	9.251	9.496	9.506	9.774	9.890
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	875	872	862	851	813	761
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.390	1.416	1.364	1.374	1.403	1.564

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Privatrechtliche Leistungsentgelte	219	215	218	217	218	108
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.777	1.773	946	946	957	216
Sonstige ordentliche Erträge	961	926	785	865	567	854
Aktiviere Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	14.343	14.454	13.672	13.759	13.732	13.393
Finanzerträge	175	175	205	206	286	213

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	2.432	2.285	2.330	2.457	2.507	2.549	2.596
Versorgungsaufwendungen	188	224	217	256	296	295	306
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.053	2.395	2.051	2.144	2.095	2.170	2.553
Bilanzielle Abschreibungen	1.167	1.170	1.206	1.242	1.243	1.267	1.290
Transferaufwendungen	5.019	5.223	5.330	5.524	5.838	6.276	6.777
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.252	986	794	955	1.063	974	854
Ordentliche Aufwendungen	12.110	12.283	11.927	12.577	13.042	13.531	14.376
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	204	226	178	185	191	244	200

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	2.765	2.889	2.849	2.877	2.907	2.865
Versorgungsaufwendungen	210	208	226	235	245	184
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.840	2.623	2.511	2.424	2.291	2.383
Bilanzielle Abschreibungen	1.268	1.298	1.416	1.404	1.381	1.243
Transferaufwendungen	8.010	7.859	6.995	6.365	6.371	5.367
Sonstige ordentliche Aufwendungen	898	889	880	905	905	1.043
Ordentliche Aufwendungen	15.991	15.765	14.877	14.209	14.099	13.086
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	186	153	121	117	113	473

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde
Herscheid im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	5
Rechtliche Grundlagen	5
Strukturen der OGS	5
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schülerbeförderung	15
Organisation und Steuerung	16

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag incl. Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. 2015 erwirtschaftet die Gemeinde einen durchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler/-in. Dieser sinkt in 2016 durch steigende Betreuungszahlen deutlich. Eine weitere Verringerung des Fehlbetrages kann von der Gemeinde durch die Nutzung von Spielräumen bei den Elternbeiträgen erzielt werden. Durch die Errichtung des Bildungszentrum Rahlenberg wird sich auch der Offene Ganztag in Herscheid verändern. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich der Fehlbetrag zukünftig entwickelt. In diesem Zusammenhang sollten die Kennzahlen des Berichtes fortgeschrieben werden, um Entwicklungsverläufe aufzuzeigen und die strategische Steuerung weiter zu unterstützen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Gemeinde Herscheid mit dem Index 3.

Schülerbeförderung

Trotz geringer Bevölkerungsdichte wirken die Strukturen der Gemeinde Herscheid nicht nachteilig auf die Schülerbeförderung. Beide Grundschulen der Gemeinde sind gut fußläufig zu erreichen. Hierdurch gehört Herscheid zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil beförderter Schüler/innen. Der Aufwand für die Schülerbeförderung liegt im ersten Quartil. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Kommune an dem Verkehrsunternehmen für die Schülerbeförderung beteiligt ist. Der Aufwand für den ÖPNV liegt unterhalb des Mittelwertes. Darüber hinaus gibt es keinen teuren Schülerspezialverkehr. Das Verkehrsunternehmen setzt eine Sonderlinie ein, die Nebenstrecken abfährt. Durch die Integration der Grundschule Hüinghausen in das Bildungszentrum Rahlenberg müssen künftig auch Fahrtkosten für die dortigen Grundschüler/innen übernommen werden. Hierdurch wird sich der Aufwand für die Schülerbeförderung erhöhen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Gemeinde Herscheid auch weiterhin Zeiten, Strecken und Intervalle der Schülerbeförderung optimiert und hierdurch den Aufwand auf den tatsächlich notwendigen Mehrbedarf reduziert.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

Die 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.

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

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

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen. 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.

Auch aus dem Nachfrageverhalten der Betreuungszeiten in den Kindergärten können Rückschlüsse auf den Betreuungsbedarf in den Grundschulen gezogen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW steigt der Bedarf nach 45-Stunden-Betreuung in den Kindergärten in vielen Kommunen an. Es ist davon auszugehen, dass damit später ein entsprechender Bedarf für den Offenen Ganztags besteht, weil sich die Eltern hierauf eingestellt haben.

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Herscheid

	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	7.228	7.237	7.167	7.217	6.708	6.279	5.828	4.940
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	295	315	311	320	276	259	243	207
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	248	235	218	225	216	187	176	152

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01. Januar)

In der Prognose von IT.NRW sinkt die Gesamteinwohnerzahl in Herscheid. Sowohl bei den Kindergartenkindern als auch bei den Grundschulkindern zeigt sich eine rückläufige Tendenz. Auch die Gemeinde Herscheid geht in eigenen Prognosen von rückläufigen Kinderzahlen aus. Anhand einer Hochrechnung der Geburtenrate wird die Zahl der Grundschul Kinder 2030 bei etwa 162 bis 164 Kindern liegen. Das liegt noch unter den Zahlen von IT.NRW. Daher hat die Gemeinde Herscheid eine Strategie entwickelt:

In Zusammenhang mit der Schließung der Hauptschule im Sommer 2014 wurde das Projekt „Bildungszentrum Rahlenberg im Jahr 2034“ initiiert. Um den Leerstand der ehemaligen Hauptschule zu vermeiden, hat die Kommune ein Konzept entwickelt, das eine multifunktionale Nutzung der Räumlichkeiten ermöglicht. Im Moment nutzt die Grundschule Herscheid bereits verschiedene Räume. In den Abendstunden finden Volkshochschulkurse statt. Zusätzlich werden Sprach- und Integrationskurse für Flüchtlinge und eine Betreuung von Flüchtlingskindern angeboten. Vereinzelt finden Kulturveranstaltungen statt. Diese Angebote sollen ausgebaut werden. Es ist die Entwicklung zu einem generationsübergreifenden Begegnungsort geplant. Der Bau bzw. Umbau des Bildungszentrums hat bereits begonnen. In einem ersten Schritt wird eine neue Aula gebaut. Das Projekt wird über Städtebaufördermittel finanziert.

Voraussichtlich 2020/2021 werden die Grundschulen Hüinghausen und Herscheid zusammengelegt und als eine neue Schule in die Räumlichkeiten einziehen. Die Offene Ganztagsbetreuung soll dort ebenso stattfinden, wie die Arbeit der Betreuungsvereine (Betreuung der Kinder von 8:00 Uhr bis 13:00 Uhr). Neben einer vermehrten Nutzung der Volkshochschule sind auch mehr kulturelle Veranstaltungen geplant. Darüber hinaus sollen die ortsansässigen Vereine die Räumlichkeiten nutzen. Hierfür sind umfangreiche Sanierungs- und Umbaumaßnahmen vorgesehen. Insbesondere die Barrierefreiheit und energetische Optimierungen stehen im Vordergrund. Insgesamt rechnet die Gemeinde Herscheid für das Projekt mit einem Aufwandsvolumen von 7,4 Mio. Euro. Alle Bildungsträger haben an der Konzeption des Bildungszentrums Rahlenberg mitgewirkt. Ihre Belange wurden bei der Erstellung des Raumprogrammes entsprechend berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Es ist positiv zu sehen, dass die Gemeinde Herscheid mit der Planung des Bildungszentrums Rahlenberg bereits Strategien zur Demografie entwickelt hat.

Neben der demografischen Entwicklung sind auch Wanderungsbewegungen bei der Planung des Offenen Ganztags zu berücksichtigen. In unmittelbarer Nähe des Bildungszentrums Rahlenberg wird derzeit das Neubaugebiet „Oberer Rahlenberg“ erschlossen. Es entstehen rund 38 Bauplätze. Hierdurch ergibt sich eventuell ebenfalls weiterer Bedarf für die OGS-Betreuung. Auch Zuzüge von Flüchtlingskindern sind weiterhin zu berücksichtigen. Im Schuljahr 2015/2016 wurden sieben Flüchtlingskinder in der OGS betreut.

Insgesamt gesehen sind daher viele verschiedene Faktoren in die zukünftige Planung des OGS-Angebotes einzubeziehen. Bedarfe und Angebote müssen konkret aufeinander abgestimmt werden. Es ist wichtig, die verschiedenen Rahmenfaktoren miteinander zu verbinden.

Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Herscheid hat zwei Grundschulen. Beide Grundschulen bieten eine OGS-Betreuung bis 16:00 Uhr an. Die OGS wurde 2004 zunächst in der Grundschule Hüinghausen eingeführt. Nachdem die Schülerzahlen dort rückläufig waren, konnten sie mit der Einführung der OGS wieder gesteigert werden. Hierdurch wurde der Grundschulstandort erhalten. Mit dem steigenden Bedarf der OGS in Hüinghausen wurde die OGS-Betreuung auch für die Grundschule Herscheid eingeführt. Die Betreuung wird von der Gemeinde selbst durchgeführt. Eine Übertragung der Aufgabe auf einen Träger wurde damals diskutiert; es fehlten aber entsprechende Anbieter vor Ort.

Im Schuljahr 2015/2016 sind 70 OGS-Schüler/innen in den Grundschulen betreut worden; 2016/2017 waren es 93 Schüler/innen. Neben der OGS-Betreuung spielt auch die Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ in Herscheid eine große Rolle. Hier werden noch mehr Kinder betreut als in der OGS. Im Schuljahr 2015/2016 waren es 84 Kinder; in 2016/2017 102 Kinder.

Die Gemeinde Herscheid geht davon aus, dass sich langfristig eine Verlagerung der Betreuungsform von acht bis eins zum Offenen Ganztags ergibt. Die Betreuung von acht bis eins wird derzeit durch Betreuungsvereine durchgeführt. Die Gemeinde leitet hierfür die Fördermittel des Landes weiter. Mit der Zusammenführung der beiden Grundschulen im neuen Bildungszentrum soll auch eine Neuausrichtung der OGS erfolgen. Hierbei soll das Platzangebot noch weiter ausgebaut werden.

Der sonderpädagogische Förderbedarf wird fast ausschließlich in der Grundschule Hüinghausen abgedeckt. Hier findet die Unterrichtsform des „gemeinsamen Lernens“ statt, bei der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf zusammen mit Kindern ohne entsprechenden Bedarf lernen. Im Schuljahr 2016/2017 sind 13 Kinder mit Förderbedarf in Hüinghausen betreut worden; in Herscheid wurde ein Kind unterrichtet.

Bei der OGS-Betreuung findet eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Vereinen statt. Die Grundschule Herscheid ist im Herbst 2017 zur Naturparkschule ernannt worden. In diesem Zusammenhang ist kurzfristig auch mit weiteren Kooperationspartnern für die OGS zu rechnen. Zentrale Ansprechpartner vor Ort sind die jeweiligen Schulleitungen. Zwischen den Schulleitungen besteht ein guter Kontakt. In 2017 wurde ein runder Tisch eingeführt, um das Betreuungs-

angebot in den Ferien zeitlich und inhaltlich abzustimmen. Gemeinsame Angebote der beiden Grundschulen gibt es bislang nicht. Das wird sich durch das Bildungszentrum künftig ändern.

Die Planung für den Offenen Ganzttag ist organisatorisch beim Schulamt angesiedelt. Die Gemeinde hält 0,12 Stellenanteile für Verwaltungstätigkeiten und die Heranziehung der Elternbeiträge vor. Für die Betreuung der OGS-Schüler wurden im Zeitvergleich folgende Stellenanteile bereitgestellt:

Personalentwicklung OGS-Betreuung

	2012	2013	2014	2015	2016
Vollzeit-Stellen Betreuungspersonal	3,54	4,14	3,92	4,03	4,50

Der Personalschlüssel sinkt 2014 trotz steigender OGS-Betreuung. Ursächlich hierfür war eine Vakanz in der Stellenbesetzung. 2015 steigt das Betreuungspersonal mit steigenden OGS-Zahlen wieder an. Mit dem geplanten Bildungszentrum Rahlenberg wird der Personalbedarf ggfs. weiter steigen, weil ein Ausbau des Betreuungsangebotes geplant ist.

Das Betreuungspersonal verfügt über eine berufliche Qualifizierung (Sozialpädagogen, Erzieher/innen). Hilfskräfte werden nur mit geringen Stellenanteilen (0,32 Stellen in 2016) eingesetzt. Bei der Grundförderung wird der zusätzliche Festbetrag statt der Lehrerstellenanteile in Anspruch genommen.

Die Gemeinde Herscheid hat kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag. Es gibt nur ein Produkt für die beiden Grundschulen. Allerdings ist ein Betriebsabrechnungsbogen für die OGS aufgebaut worden. Der Gebäudeaufwand wird über interne Leistungsbeziehungen umgelegt. Über die Entwicklung der Schülerzahlen und die OGS-Betreuung berichtet die Gemeinde Herscheid einmal jährlich im Schul- und Kulturausschuss.

→ Empfehlung

Durch die jährliche Berichterstattung schafft die Gemeinde Herscheid Transparenz über das Aufgabengebiet.

Anlassbezogen arbeitet die Gemeinde mit Kennzahlen. Diese sind aber derzeit noch kein konstanter Inhalt der jährlichen Berichterstattung.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herscheid sollte die Kennzahlen dieses Berichtes für die jährliche Berichterstattung verwenden. Hierdurch werden Entwicklungen im Zeitverlauf deutlich. Aus den Kennzahlen sollten konkrete Ziele abgeleitet werden. Die strategische Steuerung kann so noch weiter verbessert werden.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten. Der Fehlbetrag ergibt sich aus dem Aufwand für die OGS abzüglich der Erträge.

Als Schulträger trägt die Gemeinde die gesamten Kosten, die mit dem Betrieb der Offenen Ganztagschule entstehen. Grundsätzlich haben die Kommunen einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen³. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/2016 422 Euro und für das Schuljahr 2016/2017 435 Euro je OGS-Schüler. Zum 01. August 2018 erhöht sich der Eigenanteil auf 461 Euro je OGS-Schüler. Die Elternbeiträge können auf den Eigenanteil angerechnet werden.

In 2015 lagen die Aufwendungen bei rund 170.000 Euro. Die gpaNRW stellt nachfolgend den Aufwand in Bezug zu den 70 betreuten OGS-Schülern.

Aufwand je OGS-Schüler 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.428	1.443	3.853	2.504	2.049	2.453	2.889	66

Die Gemeinde Herscheid hat 76 Euro weniger Aufwendungen für die OGS als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Von den Aufwendungen entfallen 88 Prozent auf Personalaufwand; zehn Prozent entfallen auf Gebäudeaufwand; der Rest auf Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. 2016 sinkt der Aufwand je OGS-Schüler auf 2.010 Euro und damit ins erste Quartil. Die Betreuungszahlen OGS sind in stärkerem Umfang gestiegen als der Aufwand.

Den Aufwendungen stehen 2015 Erträge von rund 122.000 Euro gegenüber. Die Erträge bestehen zu 58 Prozent aus Landeszuweisungen und zu 39 Prozent aus Elternbeiträgen. Der Rest entfällt auf sonstige Erträge (Auflösung Sonderposten).

Ertrag je OGS-Schüler 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.748	937	3.013	1.801	1.543	1.764	2.038	66

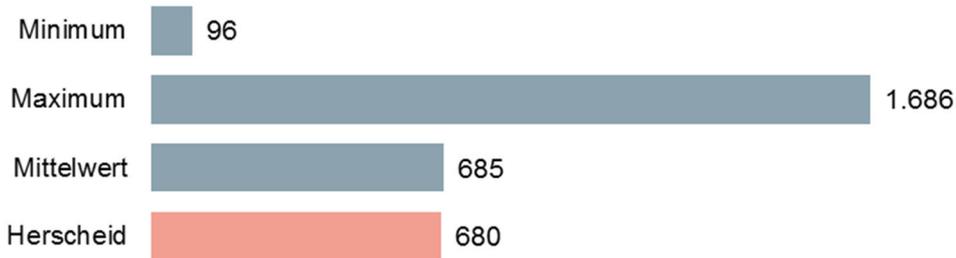
2016 sinken die Erträge je OGS-Schüler/in trotz steigender Einnahmen auf 1.561 Euro, weil die Schülerzahlen in stärkerem Umfang angestiegen sind als die Einnahmen.

Durch die Differenz von Aufwand und Ertrag ergibt sich der Fehlbetrag für den Offenen Ganztags. Der Fehlbetrag liegt 2015 bei rund 48.000 Euro und sinkt 2016 auf rund 42.000 Euro.

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)

Bezogen auf die 70 betreuten OGS-Schüler/innen liegt der Fehlbetrag 2015 bei 680 Euro pro Schüler/in.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015



Herscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
680	338	617	879	66

In 2016 sinkt der Fehlbetrag je Schüler/in auf 449 Euro.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁴ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Zum 01. August 2018 steigt der Höchstbetrag auf 185 Euro. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Gemeinde Herscheid hat eine Satzung für die Elternbeiträge zur OGS-Betreuung erlassen⁵. Die letzte Beitragsanpassung wurde zum 1. August 2016 durchgeführt. Die Heranziehung erfolgt in der Schulverwaltung der Gemeinde. Im Zeitvergleich erzielt die Kommune folgende Einnahmen aus Elternbeiträgen:

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

⁵ Satzung der Gemeinde Herscheid über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offenen Ganztagsgrundschulen in der Gemeinde Herscheid – Elternbeitragssatzung – vom 09. Juli 2013, zuletzt geändert durch 2. Änderungssatzung vom 25. Januar 2016

Elternbeiträge OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS	57.253	48.855	45.265	47.469	54.477

In 2016 wurden die Elternbeiträge erhöht. Daher steigen die Einnahmen im Vergleich zu den Vorjahren in stärkerem Umfang.

Den Erträgen 2015 stehen Aufwendungen von rund 170.000 Euro gegenüber. Die Elternbeitragsquote liegt bei rund 28 Prozent.

Elternbeitragsquote in Prozent 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,9	2,9	47,5	26,8	19,1	26,7	34,1	66

In 2016 steigt die Quote auf 29 Prozent.

Pro OGS-Schüler nimmt die Kommune durchschnittlich viele Elternbeiträge ein.

Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
678	57	1.376	672	512	613	844	66

In 2016 sinkt der Elternbeitrag je OGS-Schüler auf 586 Euro. Die Einnahmen aus Elternbeiträgen steigen in geringerem Umfang als die Schülerzahlen.

→ Feststellung

Trotz einem durchschnittlichen Elternbeitrag je OGS-Schüler/in hat die Gemeinde Herscheid eine überdurchschnittliche Elternbeitragsquote. Das liegt daran, dass die Quote die Erträge in Relation zum Aufwand setzt. Durch den unterdurchschnittlichen Aufwand erhöht sich die Elternbeitragsquote.

Die Rahmenbedingungen der Gemeinde Herscheid sprechen eher für höhere Einnahmen aus Elternbeiträgen. Die Gemeinde hat eine unterdurchschnittliche SGB II-Quote. Die Kaufkraft liegt über dem Durchschnitt. Es sind somit mehr einkommensstarke Haushalte vorhanden, die entsprechende Beitragszahlungen leisten können. Die Einkommensprüfung der Eltern erfolgt mindestens einmal pro Jahr. Bei Beitragsrückständen sieht die Satzung notfalls einen Ausschluss von der Ganztagsbetreuung vor.

Die gpaNRW hat die Beitragssatzungen der bislang geprüften Kommunen verglichen. Wirtschaftlich positiv ist für Herscheid zu sehen, dass die Kommune keine grundsätzliche Beitragsbefreiung für die Zahlung der Elternbeiträge festgelegt hat. Es gibt weder ein Mindesteinkommen zur Zahlung, noch sind Geschwisterkinder grundsätzlich von der Zahlung befreit. Für Geschwisterkinder ist der hälftige Beitrag zu leisten.

Es ergeben sich noch folgende Handlungsempfehlungen für die Gemeinde Herscheid:

- Die Gemeinde Herscheid sollte den höchstmöglichen Elternbeitrag von 180 Euro (bzw. ab 01. August 2018 185 Euro) bei der Beitragserhebung ausschöpfen, um ihn für eine qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung zu nutzen. Der höchste zu zahlende Beitrag liegt in Herscheid derzeit bei 155 Euro.
- Mehr Erträge könnte die Gemeinde Herscheid auch erzielen, wenn sie einzelne Beitragsstufen anhebt. Bei den Jahreseinkommen von 50.000 Euro bis 75.000 Euro liegt die Kommune im Schnitt mit 15 Euro unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bis zu dem Maximumwert der anderen Kommunen ergibt sich eine Spanne von bis zu 75 Euro.
- Der Höchstbeitrag der Elternbeiträge ist bei einem Jahreseinkommen von über 88.000 Euro zu zahlen. Im Durchschnitt wird der Höchstbeitrag bei einem Jahreseinkommen von rund 61.000 Euro festgesetzt. Die Gemeinde könnte das Jahreseinkommen zur höchsten Beitragszahlung heruntersetzen, um hierdurch früher den möglichen Höchstbeitrag zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Handlungsempfehlungen umsetzen. Hierdurch können mehr Einnahmen erzielt werden. Die Mehreinnahmen sollten im Haushalt der Gemeinde verbleiben. Hierdurch kann der Fehlbetrag der OGS-Betreuung weiter reduziert werden.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Vorrangiges Ziel der OGS-Betreuung in Herscheid war eine weitere Sicherstellung der Betreuung von Grundschulkindern neben der betreuten Grundschule von acht bis eins. Zwar ist die betreute Grundschule von acht bis eins derzeit immer noch stärker frequentiert; allerdings geht die Gemeinde Herscheid langfristig von rückläufigen Anmeldezahlen zugunsten der OGS aus. Bislang waren folgende Teilnehmerzahlen bei der OGS zu verzeichnen:

Teilnehmerzahl OGS Grundschulen

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnehmerzahl	60	61	69	70	93

Nach einem jeweils leichten Anstieg der Teilnehmerzahlen in den Vorjahren, steigt die Anzahl 2016 in verstärktem Umfang.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Grundschüler (in 2015 243 Schüler/innen) ergibt sich die Teilnahmequote.

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

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,8	6,8	82,1	32,4	23,4	30,8	39,1	66

Die Teilnahmequote steigt in 2016 bereits auf 38 Prozent.

Zurzeit ergibt sich eine Verlagerung des Bedarfes. Während in der Grundschule Hüinghausen noch Kapazitäten vorhanden sind, ist die Grundschule Herscheid voll ausgelastet.

Zukünftig sollen – neben der Betreuung von acht bis ein – etwa 100 Plätze für die OGS-Betreuung im Bildungszentrum Rahlenberg bereit stehen.

→ Empfehlung

Teilnahme- und Belegquoten der OGS und der Betreuung von acht bis eins sollten für die Planung des Betreuungsangebotes ausgewertet werden. Hieraus können Prognosen zu Bedarfen und Aufwendungen abgeleitet werden; die strategische und haushaltswirtschaftliche Planung wird unterstützt.

Die Gruppenstärke für die OGS soll sich grundsätzlich nach dem Inhalt der Angebote und dem individuellen Bedarf der Schüler/innen richten. Grundsätzlich geht man von einer Gruppenstärke von 25 Kindern je Gruppe aus. Ausnahmen kann es bei Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder bei Flüchtlingskindern geben. Hier kann die Gruppenstärke etwas niedriger liegen, um den besonderen Anforderungen der Kinder gerecht zu werden. Für die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf verzeichnet die Gemeinde Herscheid eine Steigerung. Im Schuljahr 2015/2016 waren es neun Kinder; 2016/2017 ist die Zahl auf 14 Kinder gestiegen.

In der Grundschule Herscheid liegt die Gruppenstärke im Schuljahr 2016/2017 bei 23 Kindern; in Hüinghausen bei 24 Kindern.

→ Feststellung

Die Gruppenstärke von 25 Kindern/OGS-Gruppe wird nicht überschritten und entspricht damit dem Richtwert.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen:

- Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.
- Der Schulträger ermöglicht den Schülern die Einnahme eines Mittagessens. In Ganztagschulen stellt er hierfür Räume, Sach- und Personalausstattung zur Verfügung.

Die Investitionen in gesonderte OGS-Räume beeinflussen langfristig den Haushalt der Kommune. Bevor OGS-Räume neu geschaffen werden, sollte die vorhandene Schulfläche möglichst effizient genutzt werden.

Bislang hat die Gemeinde Herscheid die OGS-Betreuung weitestgehend im Bestand der Grundschulen umgesetzt. Es gab kaum Umbauarbeiten. In der Grundschule Herscheid erfolgt eine Trennung zwischen Schulbetrieb und OGS-Betreuung. Die OGS-Räume werden teilweise mit dem Betreuungsverein gemeinsam genutzt. In Hüinghausen werden alle Räumlichkeiten mit der Schule gemeinsam genutzt.

Die Abgrenzung der OGS-Flächen von den Schulflächen ist oftmals problematisch. Die gpaNRW erhebt die Flächen für reine OGS-Nutzung und die Flächen in Mischnutzung. Reine OGS-Flächen werden zu 100 Prozent angerechnet; bei Mischnutzung wird ein Verteilerschlüssel (60 Prozent Schulen / 40 Prozent OGS) angewendet.

In 2015 standen für die OGS-Nutzung insgesamt 440 m² zur Verfügung. Bezogen auf die 70 OGS-Schüler liegt die Fläche pro Schüler bei 6,28 m².

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

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,28	1,95	21,13	6,90	5,37	6,23	7,50	64

Die Gemeinde Herscheid setzt durchschnittliche Standards bei der Bereitstellung von Flächen für ihre OGS-Schüler/innen. 2016 bleibt die Fläche gleich. Es sind aber mehr Schüler/innen betreut worden. Die Fläche je OGS-Schüler/in sinkt deutlich auf 4,73 m². Durch das geplante Bildungszentrum Rahlenberg wird sich die Fläche je OGS-Schüler/in ändern. In den Planungen ist beispielsweise eine Mensa vorgesehen, um dem wachsenden Bedarf für eine Mittagsverpflegung gerecht zu werden. Allerdings sollen auch nicht benötigte Flächen reduziert werden. Beispielsweise soll die alte Grundschule Herscheid komplett zurückgebaut und künftig als Freifläche genutzt werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herscheid sollte darauf hinwirken, dass durch das Bildungszentrum Rahlenberg Synergieeffekte bei den OGS-Flächen entstehen. Hierdurch sinkt der anteilige Gebäudeaufwand für die OGS-Betreuung.

→ Schülerbeförderung

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

Die Gemeinde Herscheid hat mit rund 59 km² eine unterdurchschnittliche Gesamtgröße (Mittelwert 78 km²) und ist somit komprimierter als andere Kommunen. Allerdings ist die Bevölkerungsdichte geringer. Sie liegt mit 122 Einwohnern je km² deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt von 210 Einwohnern je km².

Die Gemeinde Herscheid hat zwei Grundschulen, für die Aufwendungen zur Schülerbeförderung anfallen. Die Grundschule Herscheid liegt zentral im Ortszentrum und ist für viele Kinder gut fußläufig zu erreichen. Die zweite Grundschule befindet sich im Ortsteil Hüinghausen, wo ebenfalls eine verdichtete Siedlungsstruktur gegeben ist.

→ Feststellung

Trotz vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte sind die beiden Grundschulen gut fußläufig zu erreichen. Insofern wirkt die niedrige Siedlungsdichte nicht grundsätzlich nachteilig auf den Aufwand für die Schülerbeförderung.

In Herscheid wurden 2015 insgesamt 52 Schüler/innen mit einem finanziellen Aufwand (nur für den Schulweg) von rund 30.000 Euro befördert.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

Kennzahl	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen gesamt je Schüler in Euro	124	86	639	346	260	347	414	67
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	581	496	2.171	759	583	694	819	61
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	21,4	10,6	82,7	46,3	35,4	45,5	58,4	66
Einpendlerquote in Prozent	8,2	0,7	50,4	16,4	5,6	11,6	26,5	64

Bei unterdurchschnittlicher Einpendlerquote gehört Herscheid zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil beförderter Schüler/innen. Die Gemeinde Herscheid hat keine weiterführenden Schulen. Viele Vergleichskommunen mit weiterführenden Schulen sind auf Einpendler aus Nachbarkommunen angewiesen, um Schulstandorte zu erhalten. Das wirkt sich entsprechend auf die Schülerbeförderung aus. In Herscheid hat nur ein Grundschulkind aus einer angrenzenden Nachbarkommune einen Anspruch auf Schülerbeförderung

Der Aufwand je beförderten Schüler/in liegt im ersten Quartil, das bedeutet 75 Prozent der geprüften Kommunen haben höhere Aufwendungen für die Schülerbeförderung als die Gemeinde Herscheid.

Folgende Gründe sind hierfür ausschlaggebend:

- Die Gemeinde Herscheid hat keinen Schülerspezialverkehr. Schülerspezialverkehr ist oftmals deutlich teurer als der ÖPNV. Die Gemeinde hat einen Vertrag mit der Märkischen Verkehrsgesellschaft GmbH (MVG) geschlossen, der eine Sonderlinie für Nebenstrecken beinhaltet. Die Gemeinde ist an der MVG beteiligt.
- Der Aufwand für den ÖPNV beträgt pro beförderten Schüler/in 575 Euro und liegt damit unter dem Mittelwert von 637 Euro.

→ **Feststellung**

Durch günstige Konditionen mit der MVG liegen die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Herscheid im ersten Quartil. Das ist wirtschaftlich positiv zu sehen.

Durch die Zusammenlegung der Grundschulen im Bildungszentrum Rahlenberg wird es künftig zu höheren Aufwendungen für die Schülerbeförderung kommen. Die Kinder aus Hüinghausen haben durch die Schulschließung und Beschulung im Bildungszentrum einen Anspruch auf Schülerbeförderung. Es soll eine weitere Buslinie eingerichtet werden, die eventuell auch noch andere Ortschaften anfährt.

→ **Feststellung**

Durch die Fahrten von Hüinghausen zum Bildungszentrum Rahlenberg wird sich der Aufwand für die Schülerbeförderung künftig erhöhen.

Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Herscheid übernimmt nur Fahrtkosten für anspruchsberechtigte Schüler/innen. Die Prüfung des Anspruches erfolgt nach Kilometerzahlen. Für eine geringe Anzahl an Schüler/innen wird eine Wegstreckenentschädigung gezahlt, weil der Schulweg besonders gefährlich ist. Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrtkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat. Der Höchstbetrag wird nicht überschritten.

Die freifahrtberechtigten Grundschüler erhalten ein Schulwegticket. Mit diesem Ticket können die Grundschüler/innen zwischen Wohn- und Schulort fahren. Die Gemeinde erhält die Schulwegtickets durch die MVG. Es erfolgt eine Weitergabe an die Schulen und die dortige Ausgabe in den Sekretariaten.

Die Schulwegtickets werden nach beförderten Schülern abgerechnet. Die MVG übernimmt auch Fahrten zu Sportstätten oder zu Sonderveranstaltungen. Der Sonderverkehr wird pauschal pro Fahrt berechnet.

Der ÖPNV ist nach Angaben der Verwaltung auf die Bedarfe der Schülerbeförderung ausgerichtet. Zeiten, Intervalle und Strecken sind optimiert. Es besteht eine gute Kommunikation mit dem Verkehrsbetrieb.

→ **Feststellung**

Es wirkt sich positiv aus, dass die Gemeinde Herscheid an der MVG beteiligt ist. Hierdurch bestehen mehr Einflussmöglichkeiten durch die Kommune. Die Anforderungen können gut zwischen allen Beteiligten abgestimmt werden.

Die Gemeinde Herscheid bildet derzeit noch keine Kennzahlen zur Schülerbeförderung im Haushalt ab.

→ **Empfehlung**

Zur weiterführenden Unterstützung der Steuerung sollte die Gemeinde die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben. Hierdurch werden die Aufwendungen für die Schülerbeförderung transparent und Entwicklungsverläufe im Zeitvergleich deutlich.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Gemeinde Herscheid im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsportstätten	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
➔ Sportplätze	8
Strukturen	8
Auslastung und Bedarfsberechnung	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
➔ Spiel- und Bolzplätze	12
Steuerung und Organisation	12
Spielplatzplanung	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13

→ Managementübersicht

Sport

Die Gemeinde Herscheid verfügt für den Schulsport über zwei Sporthallen mit drei Halleneinheiten. Ausgehend von der Anzahl der gebildeten Klassen in den Grundschulen besteht rechnerisch ein Flächenüberhang. Aufgrund der derzeitigen örtlichen Lage der Grundschulen kann der Flächenüberhang jedoch nicht verringert werden. Zukünftig ist geplant, dass beide Grundschulen im neu zu errichtenden Bildungszentrum untergebracht werden. Hierdurch kann die bisher für den Schulsport angemietete Sporthalle abgemietet werden. Bei einer Betrachtung des zur Verfügung stehenden Angebotes an Sporthallen in Herscheid insgesamt fällt auf, dass das Angebot wesentlich höher als in vielen anderen kleinen Kommunen ist. Dies ist unter anderem der ländlichen Struktur der Gemeinde geschuldet. In den zum Teil voneinander weit entfernten Ortschaften der Gemeinde Herscheid soll der Bevölkerung ein ausreichendes Sporthallenangebot zur Verfügung gestellt werden.

In zwei Ortschaften befindet sich zudem jeweils eine Außensportanlage. Ausgehend von der Anzahl der nutzenden Mannschaften übersteigt auch dieser Bestand rechnerisch den Vereinsbedarf. Die Gemeinde Herscheid konnte die tatsächlich belegten Nutzungszeiten der Sportanlagen allerdings nicht angeben. Fast alle sportlichen Aktivitäten konzentrieren sich auf die Sportanlage Müggenbruch im Ortsteil Herscheid. Die Kleinsportanlage Rahlenberg dient als Ausweichfläche für Vereine und den Schulsport. Ferner konzentriert sich auf dieser Anlage die Leichtathletik (z.B. Hammerweitwurf) und nichtvereinsgebundene sportliche Aktivitäten der Bevölkerung. Dafür unterhält die Gemeinde Herscheid keinen Bolzplatz.

Eine Aufgabe der kleinen Sportanlage Rahlenberg kommt für die Gemeinde Herscheid nicht in Betracht, weil die Sportanlage ab 2021 vom benachbarten Bildungszentrum in einem noch größeren Umfang für den Schulsport frequentiert werden soll.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

Die Gemeinde Herscheid unterhält zehn öffentliche Spielplätze. Bolzplätze sind in der Gemeinde nicht vorhanden. Bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren ist das Flächenangebot an Spielplätzen im interkommunalen Vergleich gering. 2016 wurde die neue Spielanlage „Dorfweise“ errichtet. Es handelt sich hier um eine zentrale Freizeitfläche für alle Generationen. Es ist nun zu untersuchen, ob und in welchem Umfang zukünftig alle noch vorhandenen Spielflächen genutzt werden. Durch die Konzentration auf große attraktive Spiel- und Begegnungsstätten könnte die Möglichkeit entstehen, andere Spielflächen aufzugeben und einer anderen Nutzung zuzuführen. Dies sollte anhand einer strukturierten Spielplatzbedarfsplanung erfolgen. Dabei

sollten auch das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die zukünftigen demografischen Veränderungen berücksichtigt werden.

Die heutigen Aufwendungen für die Unterhaltung der Spielplätze liegen je m² über dem interkommunalen Mittelwert. Eine Analyse der einzelnen Unterhaltungsaufwendungen ist jedoch nur möglich, soweit die Aufwendungen getrennt nach Grünflächenpflege und Gerätewartung/-Pflege erfasst und ausgewertet werden.

Durch die Aufgabe von Spielplätzen, die nicht mehr genutzt werden, könnten die Aufwendungen gesenkt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Herscheid mit dem Index 3.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Gemeinde Herscheid. 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 Gemeinde Herscheid verfügt über eine Zweifachhalle an der Grundschule Rahlenberg sowie über eine Einfachhalle (Rammerberghalle) im Ortsteil Hüinghausen, die jedoch nicht im Eigentum der Gemeinde steht. Die Rammerberghalle ist in unmittelbarer Nähe der dortigen Grundschule und befindet sich im Besitz des „Trägervereins Mehrzweckhaus Hüinghausen“. Diese Halle ist gleichzeitig eine Mehrzweckhalle. In den Vormittagsstunden hat die Gemeinde Herscheid Belegungszeiten für den Schulsport angemietet.

2021 soll im Ortsteil Herscheid in der ehemaligen Hauptschule ein Bildungszentrum entstehen. Hier werden dann auch die beiden Herscheider Grundschulen zusammengefasst. Dann wird die schulische Nutzung der Rammerberghalle entfallen.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
231	46	206	103	74	94	124	58

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Herscheid stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber. Dem Schulsport stehen in den beiden Sporthallen drei Halleneinheiten zur Verfügung. Für den Schulsport besteht ein Bedarf von 1,2 Halleneinheiten. Dementsprechend besteht ein Überhang von 1,8 Halleneinheiten. Wenn 2021 die beiden Grundschulen im Ortsteil Herscheid zusammengefasst werden, besteht zwar immer noch ein rechnerischer Überhang in der Zweifachhalle. Dieser ist jedoch rein rechnerischer Natur und kann nicht realisiert werden. Zudem kann damit der steigende Bedarf aufgrund des Ausbaus des Ganztagsangebotes in Herscheid gedeckt werden.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In Herscheid gibt es neben den vorgenannten Hallen noch die Kleinsporthalle Grünenthal. Diese befindet sich im Besitz eines Vereins. Diese Sporthalle hat eine Bruttogrundfläche von 742 m² und eine Sportnutzfläche von 393 m². Im Rahmen der Sportförderung erhält der Verein einen jährlichen Betriebskostenzuschuss von 4.100 Euro.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2015

Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
487	232	861	396	321	373	464	58

In Herscheid ist bei dieser Betrachtung das zur Verfügung stehende Angebot an Sporthallen wesentlich höher als in vielen anderen kleinen Kommunen. Dies ist unter anderem der ländlichen Struktur der Gemeinde geschuldet. In den zum Teil voneinander weit entfernten Ortschaften der Gemeinde Herscheid soll der Bevölkerung ein Sporthallenangebot zur Verfügung gestellt werden. Es ist allen Beteiligten bekannt, dass eine höhere Auslastung der Hallen möglich wäre. Allerdings konkurriert das Sporthallenangebot mit den vielfältigen Sportangeboten im Bereich der freien Natur (Wandern, Wintersport u.a.).

Die Gemeinde Herscheid hat in der Vergangenheit bereits die Einführung einer Nutzungsgebühr für ihre Zweifachsporthalle geprüft. Es wurde festgestellt, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand die möglichen Einnahmen nicht decken würde. Daher bindet die Gemeinde die Vereine aktiv ein, z.B. durch Übernahme von Schließdiensten u.ä..

→ 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.

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

Strukturen

Die Gemeinde Herscheid verfügt über zwei Sportanlagen:

Sportanlagen in Herscheid 2015

Bezeichnung des Sportplatzes	Sportplatz Müggenbruch	Kleinsportanlage Rahlenberg
Baujahr	2012	1975
Gesamtfläche des Sportplatzes in m ²	19.249	6.988
Sportnutzfläche des Sportplatzes in m ² (Großspielfelder, Leichtathletik, u.a.) in m ²	12.129	1.937
Größe der Spielfelder in ²	6.400	1.255
Ausstattung	1 Kunstrasenplatz	ausschließlich Tartanbelag

Strukturkennzahlen Sportplätze 2015

Kennzahl	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	3,64	0,40	12,12	7,00	4,63	7,51	9,20	57

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

Kennzahl	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.	2.	3.	Anzahl Werte
					Quartil	Quartil (Median)	Quartil	
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	1,06	0,36	7,32	3,39	1,86	3,47	4,52	57

Im interkommunalen Vergleich stellt die Gemeinde Herscheid ein geringes Flächenangebot zur Verfügung.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW untersucht in diesem Kapitel, inwieweit die im Ort vorhandenen Sportplätze ausreichen, um auch den Bedarfen des Vereinssports zu genügen. Zu diesem Zweck stellt die gpaNRW den Bestand an Sportplätzen dem Vereinsbedarf gegenüber. Die Bedarfsberechnung erfolgt auf Basis der gemeldeten Mannschaften. Hierbei wurde die vereinfachende Grundannahme unterstellt, dass die Mannschaften im Schnitt zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainieren. Zur Ermittlung der verfügbaren Nutzungsstunden geht die gpaNRW von folgenden Wochenstunden für die kommunalen Sportrasenplätze aus:

- Sportrasen: 14 Stunden/Woche;
- Tenne: 25 Stunden/Woche;
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche.

Das Spielfeld der Kleinsportanlage Rahlenberg hat einen Tartanbelag. Auch hier werden 30 mögliche Nutzungsstunden je Woche unterstellt.

Vergleich benötigte und vorhandene verfügbare Nutzungszeiten pro Woche 2015 und 2016

Jahr		2015	2016
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	14	14
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	42	42
vorhandene verfügbare Nutzungsstunden pro Woche	Stunden	60	60
Differenz: Bedarf ist geringer als derzeitiger Bestand	Stunden	18	18

→ Feststellung

Der Bestand an Sportplätzen übersteigt in Herscheid rechnerisch den Vereinsbedarf.

Die Gemeinde Herscheid konnte die tatsächlich belegten Nutzungszeiten der Sportanlagen nicht angeben. Fast alle sportlichen Aktivitäten konzentrieren sich auf die Sportanlage Müggenbruch im Ortsteil Herscheid. Die Kleinsportanlage Rahlenberg dient als Ausweichfläche für Vereine und den Schulsport. Ferner konzentriert sich auf dieser Anlage die Leichtathletik (z.B. Hammerwurf) und nichtvereinsgebundene sportliche Aktivitäten der Bevölkerung. Dafür unterhält die Gemeinde Herscheid keinen Bolzplatz.

Eine Aufgabe der kleinen Sportanlage Rahlenberg kommt für die Gemeinde Herscheid nicht in Betracht, weil die Sportanlage ab 2021 vom benachbarten Bildungszentrum in einem noch größeren Umfang für den Schulsport frequentiert werden soll.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

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

Die Sportanlagen verursachten in 2015 und 2016 folgende Pflegeaufwendungen:

Pflegeaufwendungen für die Sportanlagen

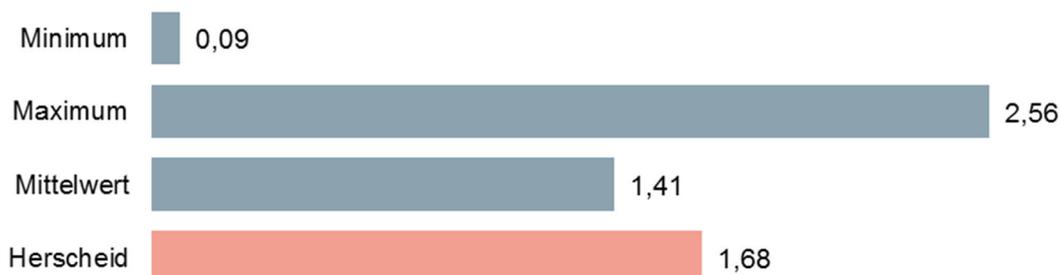
	Sportplatz Müggenbruch	Kleinsportanlage Rahlenberg	Gesamt
Pflegeaufwendungen 2015 in Euro	7.683,56	1.370,40	9.053,96
Pflegeaufwendungen 2016 in Euro	6.847,45	3.607,51	10.454,96

Zu den vorgenannten Aufwendungen sind noch die

- Personalaufwendungen der Verwaltung (5.700 Euro),
- die Vereinszuwendungen (1.036 Euro) und
- die Abschreibungen (28.100 Euro)

hinzuzurechnen. Somit betragen die Gesamtaufwendungen für die Sportanlagen in 2015 43.985 Euro. Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Aufwendungen wie folgt dar:

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro in 2015



Herscheid	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,68	1,00	1,46	2,01	28

Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Sportplätze je Einwohner zeigt, dass die Gemeinde Herscheid 6,09 Euro je Einwohner aufwendet. Der interkommunale Mittelwert beträgt 9,61 Euro je Einwohner.

Die Gemeinde konnte die Unterhaltungsaufwendungen für die Sportflächen nicht nach Aufwandsarten (Pflege, Kontrolle, etc.) darstellen. Daher kann anhand der interkommunalen Vergleichsdaten kein Hinweis gegeben werden, welche Aufwandsarten besonders hoch sind. Ein Grund für die hohen Aufwendungen je Quadratmeter ist, dass die Gemeinde Herscheid über keinen Tennenplatz verfügt. Tennenplätze verursachen in der Regel die geringsten Aufwendungen. Dagegen verursachen Kunstrasenplätze auch bedingt durch die hohen Abschreibungen die höchsten Aufwendungen. Bis 2012 verfügte die Sportanlage Müggenbruch nur über einen Tennenplatz. Hätte dieser fortbestanden, würden heute die Aufwendungen nur 0,65 Euro je m² betragen.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

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

Steuerung und Organisation

Die Gemeinde Herscheid unterhält zehn öffentliche Spielplätze. Bolzplätze sind in der Gemeinde nicht vorhanden. Die Produktverantwortung für die Spielplätze liegt beim Fachbereich 3. Dieser Fachbereich beauftragt überwiegend den Bauhof der Gemeinde Herscheid mit der Pflege der Spielplätze. Fachbereich und Bauhof arbeiten miteinander eng zusammen. Die Pflegepläne und zusätzliche Aufgaben sind miteinander abgestimmt.

Spielplatzplanung

Die Gemeinde Herscheid hat unter aktiver Beteiligung der Nutzer (Kinder, Grundschüler, Großeltern u.a.) ein Konzept für die Spielanlage „Dorfwiesen“ erarbeitet und in 2016 umgesetzt. Es handelt sich hier um eine zentrale Freizeitfläche für alle Generationen.

Es ist nun zu untersuchen, ob und in welchem Umfang zukünftig alle noch vorhandenen Spielflächen genutzt werden. Durch die Konzentration auf große attraktive Spiel- und Begegnungsstätten könnte die Möglichkeit entstehen, andere Spielflächen aufzugeben und einer anderen Nutzung zuzuführen. Dies sollte anhand einer strukturierten Spielplatzbedarfsplanung erfolgen. Dabei sollten auch das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die zukünftigen demografischen Veränderungen berücksichtigt werden.

Strukturen

Die Gesamtfläche der zehn Spielplätze beträgt von 8.395 m². 2016 wurde die zentrale Spielanlage „Dorfwiesen“ fertiggestellt. Diese Anlage ist 2.464 m² groß und hat einen guten Zuspruch gefunden. Die Ausstattung dieser Anlage erfolgte teilweise mit größeren Spielgeräten (z.B. Seilbahn). Insgesamt wurden für die Bodenarbeiten ca. 6.900 Euro und für die Spielgeräte 65.000 Euro aufgewendet.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

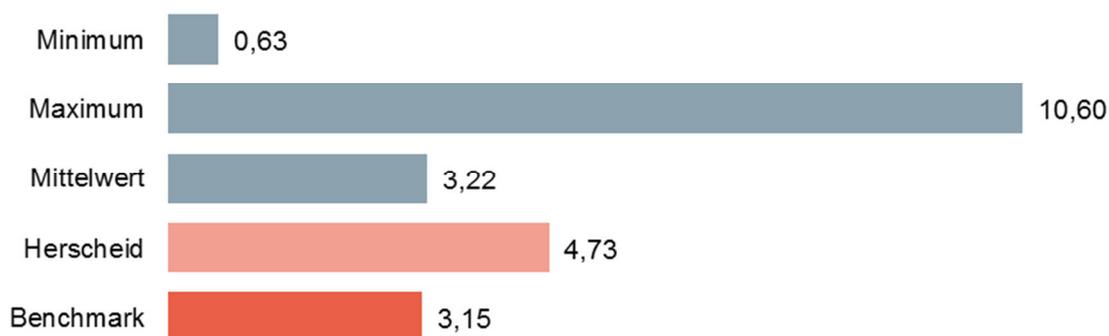
Kennzahl	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	7,8	3,9	32,3	14,7	10,5	14,7	17,8	80
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	8,3	4,9	21,7	11,8	9,0	11,4	14,2	80
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	8,8	1,3	17,6	6,2	4,5	5,9	7,3	80
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	933	501	3.011	1.270	942	1.210	1.458	80

Die durchschnittliche Größe der Spielplätze beträgt 2015 933 m² (ab 2016: 1.086 m²) und liegt damit deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Dementsprechend liegt auch die Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Mit 8,8 Spielgeräten je 1.000 m² Spielplatzfläche ist die Ausstattung an Spielgeräten großzügig bemessen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In 2015 hat die Gemeinde Herscheid 39.697 Euro für die Pflege und Unterhaltung der Spielplätze aufgewendet. Diese stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Aufwendungen für die Unterhaltung je m² Spielfläche 2015



Herscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,73	2,17	2,77	3,90	67

Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Spielplätze je Einwohner zeigt, dass die Gemeinde Herscheid 5,50 Euro je Einwohner aufwendet. Der interkommunale Mittelwert beträgt 7,58 Euro je Einwohner.

Eine Unterteilung der Aufwendungen in Grünflächenpflege und Gerätewartung/-Pflege ist nicht möglich. Der Bauhof erfasst alle Tätigkeiten auf den Spielplätzen ohne weitere Unterteilungen.

➔ **Empfehlung**

Für die Analyse der Aufwendungen ist es notwendig, die Stundenleistungen getrennt nach Grünpflege, Geräte u.a. zu erfassen.

Grundsätzlich sind kleine Spielplatzflächen pflegeintensiver als größere Anlagen. Ob das auch auf Herscheid zutrifft, kann aufgrund fehlender Daten nicht festgestellt werden. Ferner ist es nicht möglich festzustellen, ob die in der Anschaffung teuren Geräte in der Unterhaltung günstiger sind.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Ge-
meinde Herscheid im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Organisation	5
Datenlage in Herscheid	5
Straßendatenbank	5
→ Ausgangslage	7
Strukturen	7
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	9
Alter und Zustand	10
Unterhaltung	10

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

In 2015 gibt es rund 231.000 m² Straßen und rund 226.000 m² befestigte Wirtschaftswege in der Unterhaltungspflicht der Gemeinde. Im Gegensatz zu Straßen handelt es sich bei befestigten Wirtschaftswegen um befestigte Wege mit Straßenoberbau, die nicht nach dem Straßen- und Wegegesetz gewidmet sind. Der aktuelle Straßenzustand ist nicht bekannt. Die Straßendaten, die 2013 durch eine neue Befahrung der Verkehrsflächen erhoben wurden, wurden nicht fortgeschrieben. Die Datengrundlage der Gemeinde Herscheid ist damit nicht aktuell. Die Erstellung einer digitalen Straßendatenbank als Grundlage für ein funktionierendes systematisches Erhaltungsmanagement ist daher notwendig und sollte zeitnah erstellt werden.

Die Verkehrsflächen in Herscheid befanden sich bereits 2013 in einem Zustand, der Handlungsbedarf indiziert. Es werden keine Reinvestitionen getätigt, so dass auch aus bilanzieller Sicht ein Werteverzehr stattfindet. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2015 bei 0,91 Euro je m² und damit deutlich unterhalb des Zielwertes, wenn auch oberhalb des Mittelwertes im interkommunalen Vergleich. Inwieweit die Aufwendungen auskömmlich sind, kann jedoch erst nach der Neuerfassung und Auswertung der Schadenklassen beurteilt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Aufwendungen in Zukunft gesteigert werden müssen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Steuerung

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen befindet sich in Herscheid im Fachbereich 3. In dieser Organisationseinheit befinden sich auch die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung.

Datenlage in Herscheid

Im Rahmen der NKF-Erfassung 2007/2008 wurden alle Straßenflächen von zwei Mitarbeitern der Gemeinde Herscheid detailliert erfasst und bewertet. Die Daten wurden der Anlagenbuchhaltung übergeben. Für die Eröffnungsbilanz erfolgte eine Einstufung und Bewertung in sechs Zustandsklassen. Anpassungen bei den vorhandenen Straßen wurden seither nicht vorgenommen. Einige Straßen wurden neu erstellt. Die Flächen- und Investitionskosten hierfür wurden von Anlagenbuchhaltung übernommen.

In 2013 erfolgte eine neue Befahrung der Verkehrsflächen. Es wurde eine Neuverteilung der Zustandsklassen vorgenommen. Wertberichtigungen in der Anlagenbuchhaltung fanden jedoch nicht statt. Allerdings fanden die gewonnenen Erkenntnisse Eingang in die allgemeine Maßnahmenplanung.

Der Fachbereich 3 bedient sich für seine Aufgabenerledigung der Flächendaten aus der Anlagenbuchhaltung. Ein digitales Straßenkataster ist im Fachbereich nicht vorhanden.

Straßendatenbank

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

Eine Straßendatenbank dient nicht alleine der Zusammenstellung von Daten, sondern auch der fortschreibenden Zustandserfassung der Straßenflächen.

Folgende Informationen sollten für eine systematische Straßenunterhaltung in der Datenbank hinterlegt sein:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z.B. Hauptverkehrsstraße, Anliegerstraße),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahr aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),

- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),
- Inventardaten (z.B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, etc.),
- Terminüberwachung (Sicherstellung von Gewährleistungsansprüchen rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfristen) sowie
- Sonstige (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Nutzung durch ÖPNV, Unfalldaten, etc.).

Die Gemeinde Herscheid verfügt nicht über eine Straßendatenbank.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte zeitnah eine handhabbare Straßendatenbank aufbauen.

Bei dem Aufbau einer Straßendatenbank ist die Notwendigkeit der Einrichtung von Schnittstellen zu den bereits vorhandenen Programmen der Gemeinde Herscheid zu prüfen. So sollten die Datenbestände in der Anlagenbuchhaltung und in einer Straßendatenbank übereinstimmen.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Fläche der Gemeinde Herscheid beträgt 59 km². Die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 wird von IT.NRW mit 7.217 angegeben.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Her-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	122	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	63	24	192	70	54	67	77	51
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	0,77	0,44	2,73	1,35	1,05	1,31	1,52	51
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	51	32	100	66	51	68	80	50
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	49	1	68	35	20	33	50	47
Anteil unbefestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	59	0	92	30	16	26	48	46
Anteil befestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	41	8	100	69	54	74	83	47

In der Unterhaltungspflicht der Gemeinde Herscheid befinden sich 457.188 m² Verkehrsflächen. Davon entfallen auf die Straßenflächen 230.934 m² und auf die befestigten Wirtschaftswege 226.254 m². Nicht berücksichtigt sind hierbei die unbefestigten Wirtschaftswege.

Bezogen auf die Einwohner hat die Gemeinde eine unterdurchschnittliche große Verkehrsfläche. Die Gemeinde Herscheid profitiert davon, dass das Gemeindegebiet von vier Landstraßen und einer Kreisstraße durchzogen ist. Ohne diese Straßen wäre das gemeindliche Straßennetz deutlich umfangreicher. An klassifizierten Straßen im Bereich der festgelegten Ortsdurchfahrten ist eine Kommune nur für Gehwege, Parktaschen, etc. zuständig.

Bilanzkennzahlen

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

In der Gemeinde Herscheid beträgt die Bilanzsumme zum Stichtag 31. Dezember 2015 47,8 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen 13,5 Mio. Euro. Eine Aufschlüsselung auf Straßenflächen und Wirtschaftswegefäche sieht die Anlagenbuchhaltung nicht vor.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Her-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til	3. Quar-til	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	28,2	12,1	35,7	23,7	20,4	24,2	27,9	54
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	28,03	8,06	64,56	27,33	20,09	25,06	35,04	51

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

Als Gesamtnutzungsdauern hat die Gemeinde Herscheid bei den Verkehrsflächen 60 Jahre festgelegt. Die maximale Nutzungsdauer von Straßen ist auf Grundlage des NKFVG jedoch von 60 auf 50 Jahre reduziert worden. Diese Regelung hat die Gemeinde bei der Festsetzung der bilanziellen Abschreibungen bisher nicht berücksichtigt. Die auf 60 Jahre festgelegte Gesamtnutzungsdauer ist bei seit 2013 aktivierten Straßen nach unten zu korrigieren. Dies führt zu einer höheren jährlichen Abschreibung.

Ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen in Prozent konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht genannt werden.

Im Zeitraum 2009 bis 2015 verringerte sich der Bilanzwert für die Verkehrsflächen. Der durch die Abschreibungen verursachte Werteverzehr wurde in dieser Zeit nicht durch Reinvestitionen ausgeglichen. Durch die Fortschreibung der Anlagenbuchhaltung ist dokumentiert, dass in vorgenannten Zeitraum ca. 7.000 m² Verkehrsflächen neu hinzugekommen sind.

→ 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.

Für die Erhaltung der Verkehrsflächen und somit auch für die Substanzerhaltung bildet die gpaNRW drei wesentliche Faktoren ab:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad)
- Unterhaltung und
- Reinvestitionen.

Diese drei Einflussfaktoren werden nachfolgend dargestellt.

Die Zielwerte hat die gpaNRW wie folgt definiert:

Zielwerte

Kennzahl	Index	Begründung
Anlagenabnutzungsgrad	50 Prozent	Der Altersdurchschnitt über alle Verkehrsflächen und den gesamten Lebenszyklus hinweg sollte ausgewogen sein.
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ²	1,50 Euro	Basierend auf dem Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung in den Gemeinden, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), 2004, vorläufig. Diesen Wert von 1,10 Euro je m ² haben wir entsprechend der Jahre hochindexiert.
Reinvestitionsquote	100 Prozent	Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Zielwert	Herscheid
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,91
Reinvestitionsquote in Prozent	100	0
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	k.A.

Der Gemeinde Herscheid ist es nicht möglich, die Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen anzugeben. Reinvestitionen wurden seit 2009 laut Aussage der Gemeinde nicht getätigt. Umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen führten nicht zu Veränderungen in der Anlagenbuchhaltung, da es sich nicht um Investitionen handelte. Zudem konnte der Anlagenabnutzungsgrad nicht angegeben werden. Insofern dienen die Ausführungen lediglich als Groborientierung.

Alter und Zustand

Den rechnerischen Anlagenabnutzungsgrad konnte die Gemeinde Herscheid für die Verkehrsflächen nicht angeben.

Bei der Analyse der Zustandsklassen wurde im Rahmen dieser Prüfung auf die 2013 ermittelten Zustandsklassen zurückgegriffen. Dabei wurde unterstellt, dass die Straßenzustände sich seitdem nicht verändert haben. Die Neuzugänge seit 2013 wurden der Schadensklasse 1 zugeordnet. Nach dieser Berechnung ergibt sich eine durchschnittliche Zustandsklasse für die Verkehrsflächen von 3,39, die die gpaNRW zu Analyse Zwecken interkommunal verglichen hat.

Durchschnittliche Zustandsklassen im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahlen	Herscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittliche Zustandsklasse Verkehrsflächen	3,39	1,95	3,94	3,04	2,76	2,94	3,35	19
Durchschnittliche Zustandsklasse Straßen	3,24	1,87	3,89	2,95	2,68	2,93	3,31	16

Bei diesem Vergleich positioniert sich der Straßenzustand in die Gemeinde Herscheid in einem über dem interkommunalen Mittelwert liegenden Zustand. Das bedeutet, dass der durchschnittliche Verkehrsflächenzustand in Herscheid schlechter ist als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Da die Angaben auf der Ermittlung aus dem Jahre 2013 beruhen, ist zu vermuten, dass die tatsächlichen Straßenzustände noch schlechter einzustufen sind. Der derzeitige tatsächliche Zustand der Straßen in Herscheid kann erst mithilfe einer umfassenden Erhebung und Bewertung festgestellt werden. Auf dieser Grundlage lässt sich dann der tatsächliche Erhaltungsaufwand und Reinvestitionsbedarf(kurz- und mittelfristig) errechnen.

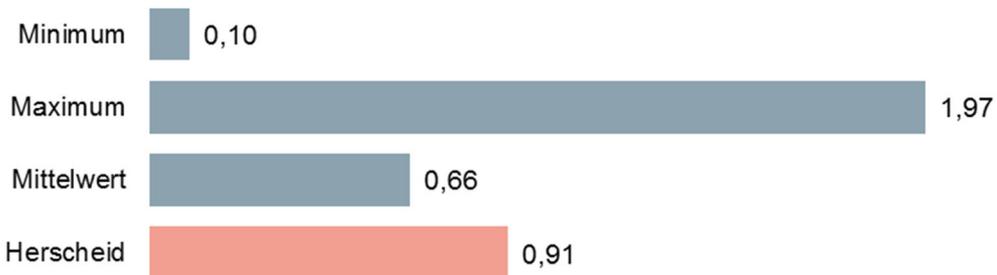
Unterhaltung

Die Gemeinde Herscheid unterhält im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten ihr Straßennetz. Es ist allen Beteiligten bekannt, dass der tatsächliche Bedarf höher ist. Die Straßenzustände werden nur visuell erfasst. Ein strukturiertes Handeln ist aufgrund fehlender oder unzureichender Datenlagen nicht möglich. Der Fachbereich 3 verfügt über eine Prioritätenliste. Diese wird jährlich zusammen mit dem zuständigen Ausschuss des Rates angepasst. Einige Maßnahmen werden bei Ortsbesichtigungen beraten. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden die vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt. Die erste Priorität ist die Aufrecht-

erhaltung der Straßensicherheit auf überörtlichen Verbindungsstraßen und Wohnstraßen mit einer dichten Bebauung. Als zweite Priorität wird der Substanzerhalt genannt.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Gemeinde Herscheid in 2015 416.800 Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind die Personalaufwendungen der Verwaltung enthalten. Eine Unterteilung in die verschiedenen Straßenflächen (Anlieger-, Hauptstraßen und Wirtschaftswege) ist nicht möglich.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2015



Herscheid	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,91	0,42	0,60	0,77	42

Dieser interkommunale Vergleich zeigt, dass die Gemeinde Herscheid mehr Mittel die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen aufwendet als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Topographie und die klimatischen Verhältnisse erfordern in Herscheid einen höheren Aufwand als in anderen Teilen von NRW (z.B. Münsterland, Niederrhein, u.a.). Welcher Aufwand in Herscheid dauerhaft tatsächlich erforderlich ist, wird die notwendige Straßenzustandserhebung und – beurteilung zeigen.

→ 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