

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht
der Stadt Oerlinghausen
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oerlinghausen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	8
→ Ausgangslage der Stadt Oerlinghausen	10
Strukturelle Situation	10
→ Überörtliche Prüfung	15
Grundlagen	15
Prüfungsbericht	15
→ Prüfungsmethodik	17
Kennzahlenvergleich	17
Strukturen	17
Benchmarking	18
Konsolidierungsmöglichkeiten	18
gpa-Kennzahlenset	18
→ Prüfungsablauf	19

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oerlinghausen

Managementübersicht

Die Stadt Oerlinghausen konnte anfänglich, wie die Mehrheit der Kommunen, vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 GO profitieren. Nach den Haushaltsplänen war dann bereits seit 2010 jeweils einer Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Seitdem unterliegt die Haushaltswirtschaft der Stadt Oerlinghausen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und Genehmigungspflichten. Die Genehmigungen wurden bisher jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Lippe erteilt. Ein Haushaltssicherungskonzept musste bislang nicht aufgestellt werden. Die relevanten Schwellenwerte wurden, auch aufgrund des hohen Bestandes der allgemeinen Rücklage, unterschritten.

Nach den ab 2010 betrachteten Jahresabschlüssen schwankten die Ergebnisse beachtlich zwischen -5,6 Mio. Euro und 0,6 Mio. Euro. Von den sechs Jahresabschlüssen wiesen jeweils drei Jahre positive beziehungsweise negative Ergebnisse auf. In der Gesamtbetrachtung überwiegen die Jahresdefizite deutlich. In den sechs Jahren ist ein Defizit von insgesamt 7,8 Mio. Euro eingetreten. Um die Fehlbeträge zu kompensieren, musste die Ausgleichrücklage in Anspruch genommen werden. Sie war zwischenzeitlich aufgezehrt. Seit dem Jahresabschluss 2012 wird die allgemeine Rücklage durch die überwiegenden Defizite verringert.

Um zu erkennen, in welcher Höhe ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht, hat die gpaNRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2015 mit einem Haushaltsvolumen von 28,9 Mio. Euro bei einem Minus von 0,9 Mio. Euro. Dieser Konsolidierungsbedarf bestünde bei unveränderten Rahmenbedingungen fort. Aussagen zu den Jahresabschlüssen 2016 und 2017 konnten von der Stadt leider nicht getroffen werden. Dieses bewertet die gpaNRW kritisch, insbesondere weil die Stadt damit keine Kenntnis über die derzeitige Haushaltslage hat. Dieses indiziert ein erhebliches Steuerungsdefizit. Nach den Haushaltsplänen waren für beide Jahre Defizite von insgesamt 4,9 Mio. Euro geplant.

Die Stadt erwartet nach dem Doppelhaushalt 2018/2019 bis einschließlich 2022 weiterhin jährliche Defizite, und zwar zwischen 2,6 Mio. Euro in 2019 und 1,0 Mio. Euro in 2022. Die Haushaltsplanungen für die Jahre 2018 bis 2022 sind bei einzelnen Positionen mit allgemeinen und teilweise mit zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Planwerten zurückzuführen. Hierzu gehört besonders die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Bei der Stadt Oerlinghausen betrifft dieses insbesondere die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer, die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen sowie die allgemeine Kreisumlage. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken resultieren aus fehlerhaften, nicht nachvollziehbaren oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Solche Risiken sieht die gpaNRW in Oerlinghausen bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage. Die Stadt hat bei beiden Umlagen nach 2019 keine Steigerungen bis 2022 kalkuliert. Der Kreis Lippe erwartet nach dem Haushaltsplan 2018 hingegen deutliche Steigerungen für die Folgejahre.

Vor dem Hintergrund der erwarteten jährlichen Defizite und der teils risikobehafteten Plandaten

sollte die Stadt ihre Konsolidierungsaktivitäten intensivieren. Das Erarbeiten von neuen Konsolidierungsmaßnahmen ist auch als Risikovorsorge zu sehen, um auf eventuelle Fehlentwicklungen zeitnah reagieren zu können. Das Ziel des ausgeglichenen Haushaltes, das bisher auch als strategisches Stadtziel für das Jahr 2020 formuliert ist, sollte Oerlinghausen konsequent verfolgen. Die neu eingerichtete Projektgruppe Haushaltskonsolidierung kann hierzu maßgeblich und positiv beitragen.

Die gpaNRW spricht diese Empfehlung aus, auch wenn die Eigenkapitalsituation in der Gesamtbetrachtung und im interkommunalen Vergleich als gut zu bewerten ist. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 des Kernhaushaltes waren im gesamten Vergleichszeitraum weit überdurchschnittlich. Hierzu hat maßgeblich beigetragen, dass die Stadt für die Eröffnungsbilanz 2008 das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen nach dem Substanzwertverfahren bewertet hat. Damit hat das Sondervermögen gegenüber der überwiegend von den Kommunen genutzten Vereinfachungsregelung einen um 19,4 Mio. Euro höherer Bilanzwert. Das bilanzierte Eigenkapital ist dadurch ebenfalls entsprechend höher. Dennoch ist darzulegen, dass durch die negativen Jahresabschlüsse das Eigenkapital von 2010 nach 2015 um 7,7 Mio. Euro auf 47,0 Mio. Euro gesunken ist. Die hohe Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes prägt die Resultate in der Konzernbetrachtung. Hierbei sind zwei Beteiligungen voll zu konsolidieren, und zwar das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen sowie die Stadtwerke Oerlinghausen GmbH. Nach dem bisher nur für 2010 vorliegenden Gesamtabchluss sind beide Gesamteigenkapitalquoten ebenfalls interkommunal weit überdurchschnittlich. Die fehlenden Gesamtabchlüsse sollten zeitnah erstellt werden.

Neben der Eigenkapitalausstattung ist auch die Verschuldung in den Blick zu nehmen. Die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen liegen erfreulicherweise in allen Jahren weit unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Selbstfinanzierungskraft war in einzelnen Jahren unzureichend. Hierdurch ist der Kernhaushalt seit 2012 auf Liquiditätskredite angewiesen. Es sind bis zu 6,1 Mio. Euro bilanziert. Das Volumen der Liquiditätskredite ist dahingehend zu relativieren, als das gleichzeitig teilweise beachtliche liquide Mittel vorhanden waren. Damit bestand letztendlich ein deutlich geringerer Liquiditätskreditbedarf. Neben den Liquiditätskrediten waren die gestiegenen Investitionskredite und erhaltenen Anzahlungen für die erhebliche Zunahme der Verbindlichkeiten im Eckjahresvergleich verantwortlich. Mit den nunmehr geplanten Investitionsmaßnahmen, insbesondere dem Neubau der Grundschule in der Südstadt, werden die Investitionskredite deutlich steigen. In der Konzernbetrachtung stellt sich die bisherige Verschuldung ähnlich günstig dar. Der Konzern Stadt Oerlinghausen hatte 2010 erkennbar geringere Gesamtverbindlichkeiten und Gesamtschulden als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Der oben beschriebene Eigenkapitalverbrauch zeigt sich bei der Stadt Oerlinghausen konkret im Rückgang der Vermögenswerte. Dieses betrifft die Straßen, nicht jedoch das Gebäudevermögen in seiner Gesamtheit. Die Bilanzwerte der Gebäude sind im Eckjahresvergleich konstant geblieben. Ursächlich hierfür ist ein Zugang bei den Schulen in 2011 von 2,0 Mio. Euro. Die Schulen sind der Hauptbestandteil des kommunalen Gebäudevermögens. Die Anlagenabnutzungsgrade der betrachteten Gebäude sind noch als zufrieden stellend zu bezeichnen.

Kritischer bewertet die gpaNRW die Situation bei den Verkehrsflächen. Dieses betrifft unter anderem die vorgefundene Datenlage. Die Stadt Oerlinghausen weist, ebenso wie viele andere Kommunen, eine nicht ausreichende und überalterte Datenlage auf. Die Straßendatenbank der Stadt enthält keine aktuellen Daten. Unter anderem wurden die Zustandsklassen nicht fortge-

schrieben. Die Stadt hat in den Jahren 2011 und 2015 zwar körperliche Folgeinventuren durchgeführt. Es liegt jedoch keine aktualisierte und prüffähige Dokumentation der Inventuren vor, aus der die Entwicklung des Straßenzustandes erkennbar ist.

Ende 2015 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad für die gesamten Verkehrsflächen rund 58 Prozent. Dieser zeigt eine tendenziell unausgewogene Altersstruktur. Auffällig ist die Zusammensetzung der Verkehrsflächen. Mit 93 Prozent hat Oerlinghausen interkommunal den höchsten Straßenanteil an den Verkehrsflächen. Damit ist dessen erhöhter Anlagenabnutzungsgrad von ebenfalls 58 Prozent ausschlaggebend für den Anlagenabnutzungsgrad der gesamten Verkehrsflächen. Ein Großteil der Straßen wird innerhalb der nächsten 15 Jahre abgeschrieben sein. Die Wirtschaftswege zeigen mit 51 Prozent einen, auch interkommunal günstigeren Kennzahlenwert.

Die Gesamtaufwendungen betragen in 2015 insgesamt 1,1 Mio. Euro. Diese setzen sich aus 890.000 Euro für Abschreibungen und 370.000 Euro für Unterhaltungsaufwendungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen von 115.000 Euro zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen reichen nicht aus, das gesamte Verkehrsflächenvermögen (Straßen und Wirtschaftswege) instand zu halten. Dieser Ressourceneinsatz liegt weit unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Hiernach ergibt sich für 2015 ein Richtwert von 1,50 Euro je m² Verkehrsfläche. Für 2016 besteht ein verminderter Richtwert von 1,25 Euro. Mit 0,29 Euro je m² zählt die Stadt Oerlinghausen in 2015 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Unterhaltungsaufwendungen.

Auch die Reinvestitionen in Oerlinghausen sind vergleichsweise niedrig. Im Durchschnitt von vier Jahren wurden rund 320.000 Euro jährlich reinvestiert. Die Reinvestitionsquote betrug damit durchschnittlich 36 Prozent. In 2015 lag sie bei lediglich 24 Prozent. Aufgrund der geringen Reinvestitionsquoten sank der Bilanzwert der Verkehrsflächen jährlich. Betrug er 2012 noch 26,6 Mio. Euro, so liegt er 2015 mit 25,1 Mio. Euro erkennbar niedriger. Die Stadt Oerlinghausen weist mit 29,10 Euro je m² Verkehrsfläche einen interkommunal überdurchschnittlichen Bilanzwert auf.

Fraglich ist, ob aufgrund der geringen Unterhaltungsaufwendungen und der niedrigen Reinvestitionen bereits derzeitig ein Risiko für die Verkehrsflächen zu erkennen ist. Dieses wird insbesondere eine durchzuführende neue Bewertung des Straßenvermögens mit der neuen Zuordnung in die verschiedenen Zustandsklassen zeigen.

Zur besseren Finanzierung von Reinvestitionen im Straßenbereich sollten die Beiträge für Straßenbaumaßnahmen angehoben werden. Die Stadt Oerlinghausen hat hier Beitragsanteile festgelegt, die vielfach dem Mittelwert des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes entsprechen. Teilweise liegen die Beitragssätze unter dem Mittelwert. Außerdem sollten die Wirtschaftswege in die Beitragssatzung aufgenommen werden, um eine Abrechnung zu ermöglichen.

Neben dem Beitragssektor zeigt ebenfalls der Gebührenbereich zum Teil noch deutliche Optimierungsmöglichkeiten und Potenziale.

Nach den Kalkulationen hat die Stadt bei der Abwasserbeseitigung ab 2013 formal die wesentlichen Stellschrauben zur Gebührenoptimierung genutzt. Hierzu zählen insbesondere die Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals, die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte

und die nicht mehr gebührenmindernde Berücksichtigung von Ertragszuschüssen. Jedoch wurden entsprechend kostendeckende Gebühren nicht festgesetzt. Die Abwassergebühren sind seit 2013 unverändert und damit bei Weitem nicht kostendeckend. Für 2016 beträgt die Unterdeckung rund 430.000 Euro. Die Stadt sollte daher zukünftig kostendeckende Gebühren festsetzen.

Bei der kostenrechnenden Einrichtung Straßenreinigung und Winterdienst ist für das Jahr 2019 ein Wechsel in der Finanzierung beschlossen. Danach werden die Aufwendungen nicht mehr über Benutzungsgebühren, sondern nun über einen Zuschlag bei der Grundsteuer B von 30 Hebesatzpunkten gedeckt. Bei der Abfallbeseitigung sollte der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen konsequenter praktiziert werden.

Die Stadt besitzt lediglich einen kommunalen Friedhof. Dieses ist eine gute Basis für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Friedhofswesen. Hierzu wird die geringere Gemeindefläche von rund 33 km² sowie die niedrige Anzahl von drei Ortsteilen beigetragen haben. Der interkommunale Mittelwert beträgt 78 km². Die durchschnittliche Anzahl der Ortsteile liegt bei mehr als zehn. Damit hat die Stadt Oerlinghausen eine erkennbar günstigere Ausgangslage für die Bereitstellung der vorzuhaltenden Infrastruktur und die Aufgabenerledigung.

Es liegen keine prüffähigen Dokumente zur detaillierten Kalkulationen der Friedhofsgebühren vor. Daher sollte die Stadt eine Neukalkulation vornehmen und hierbei einen moderaten Öffentlichkeitsanteil ansetzen. Das Ziel sollte eine Verringerung der Unterdeckungen von bisher durchschnittlich 42.000 Euro und damit gleichzeitig eine Haushaltsentlastung sein.

Ebenfalls kann mit einer Erhebung von Entgelten für die Nutzung kommunaler Sporthallen die Haushalts- und Finanzsituation verbessert werden. Das städtische Angebot an Sporthallen ist im interkommunalen Vergleich differenziert zu sehen. Die Hallen in Oerlinghausen haben eine deutlich geringere Größe als der interkommunale Mittelwert. Dennoch ist das Angebot an Flächen und Halleneinheiten je 1.000 Einwohner überdurchschnittlich. Für den außerschulischen Sport stehen den Vereinen und Mannschaften ausreichend kommunale Hallenflächen zur Verfügung. Sie werden von den Mannschaften gut genutzt.

Für den Schulsport liegt der Bestand von zehn Halleneinheiten über dem Bedarf von 7,5 Halleneinheiten. Rein rechnerisch könnte die Stadt Oerlinghausen auf zwei Halleneinheiten an den Grundschulstandorten verzichten. Ein Abbau von Schulsportanlagen an Grundschulen wird vielfach erst realistisch sein, wenn ein Schulstandort vollständig aufgegeben wird.

Bei den Sportaußenanlagen ist ein unterdurchschnittliches Angebot erkennbar. Dieses freiwillige kommunale Angebot an Sportplätzen und Spielfeldern ist geringer als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Daneben gibt es in Oerlinghausen eine vereinseigene Sportplatzanlage.

Anders als bei der Vereinsnutzung der Sporthallen sind einzelne Sportplatzanlagen nicht ausgelastet. Zwar zeigt eine Bedarfsberechnung der gpaNRW auf den ersten Blick einen zusätzlichen Bedarf an Außenanlagen für den Trainingsbetrieb. Der Bedarfsberechnung liegt die Annahme zugrunde, dass zwei Mal 1,5 Stunden pro Woche die Mannschaften die Anlagen nutzen. In Oerlinghausen ist die tatsächliche Nutzung je Mannschaft jedoch deutlich niedriger, so dass die vorhandenen Flächen nicht ausreichend genutzt werden. Auch die Bedarfsberechnung des Bundesinstituts für Sportwissenschaften zeigt eine Überkapazität auf. Den vier benötigten Großspielfeldern stehen tatsächlich fünf, für den Spielbetrieb nutzbare Großspielfelder plus zwei Trainingsplätze gegenüber. Perspektivisch sollte die Stadt Oerlinghausen bei den Spielfel-

dern den Bestand an dem Bedarf anpassen. Nach aktuellen Planungen sollen zwei Sportplätze auf die Vereine übertragen werden, insbesondere um eine höhere finanzielle Förderung für den Bau von zwei Kunstrasenplätzen zu erreichen. Vor dem Hintergrund des festgestellten Überhangs sollte die Stadt diese Planungen und ihr finanzielles Engagement nochmals auf den Prüfstand stellen.

Die Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen werden von der Stadt und den Vereinen gemeinsam durchgeführt. Die städtischen Aufwendungen betrugen 2016 rund 85.000 Euro. Der Hauptkostenblock waren dabei die relativ hohen Abschreibungen mit etwa 71.000 Euro. Die Bauhofleistungen betrugen rund 14.000 Euro. Die Haushaltsbelastungen sind in Oerlinghausen deutlich niedriger als bei den Vergleichskommunen. Die Stadt wendete 2016 umgerechnet 4,89 Euro je Einwohner auf. Sie liegt damit erheblich unter dem interkommunalen Mittelwert von 6,96 Euro. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich der Aufwendungen für Sportplätze je m² ist jedoch ein höheres Niveau festzustellen. Hier entstanden der Stadt Oerlinghausen Aufwendungen von 1,30 Euro je m². Der Mittelwert liegt mit 1,18 Euro je m² niedriger. Ursächlich sind die höheren Abschreibungen in Oerlinghausen.

Die geringe Gemeindefläche und lediglich drei Ortsteile stellen auch für die Abdeckung des Gemeindegebietes mit Spiel- und Bolzplätzen eine günstige Ausgangssituation dar. Das kommunale Angebot ist in Oerlinghausen deutlich niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dieses betrifft sowohl die Flächen, als auch die Anzahl der Plätze. Die Stadt sollte mit einer aktuellen Spielraumplanung festlegen, welche Anlagen sie mit welcher Ausstattung mittel- bis langfristig erhalten will. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegen 2016 leicht unter dem Benchmark sowie deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. In Relation zum Benchmark besteht somit kein monetäres Potenzial. Auch die Haushaltsbelastungen sind mit Aufwendungen von 3,77 Euro je Einwohner niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW hat darüber hinaus das Angebot an offenen Ganztagschulen (OGS) analysiert. An den drei Grundschulstandorten ist ein Betreuungsangebot vorhanden. Dieses flächendeckende Angebot konzentriert sich maßgeblich auf die Betreuung im Rahmen der OGS. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass beim Grundschulverbund Lipperreihe-Südstadt die OGS-Betreuung der Kinder ausschließlich am Standort Lipperreihe stattfindet. Es gibt zwei Träger der OGS-Betreuung in Oerlinghausen. Bei der Grundschule Helpup ist es die DRK-Jugendhilfe und Familienförderung in Lippe gGmbH. Beim Grundschulverbund Lipperreihe-Südstadt hat seit 2005 die AWO Soziale Dienste Lippe gGmbH die Trägerschaft.

Die Finanzierung der OGS erfolgt durch das Land und die Stadt Oerlinghausen sowie durch Elternbeiträge. Die Stadt zahlt neben dem pflichtigen Eigenanteil freiwillige Zuschüsse an die beiden Träger. Die finanziellen Belastungen der Stadt spiegeln sich unter anderem in dem Fehlbetrag des Aufgabenbereiches OGS wider. Im Vergleichsjahr 2016 erzielt die Stadt Oerlinghausen einen interkommunal weit unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler. Dieser liegt mit etwa 446 Euro je OGS-Schüler erheblich unter dem Mittelwert von 826 Euro. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt Oerlinghausen den Aufwand des städtischen Verwaltungspersonals nicht beziffern konnte. Dieser Aufwandsblock spielt aber erfahrungsgemäß eine untergeordnete Rolle. Somit sind die im Bericht ausgewiesenen Aufwendungen und auch der Fehlbetrag ein Stück weit niedriger als tatsächlich eingetreten.

Das gute Ergebnis des niedrigen Fehlbetrages ist maßgeblich auf die hohen Elternbeiträge zurückzuführen. Sie decken im Jahr 2016 rund 40 Prozent der dargestellten Aufwendungen. Diese Elternbeitragsquote zeigt eine Tendenz zum Maximalwert. Die Elternbeiträge von rund 990 Euro je OGS-Schüler befinden sich ebenfalls auf einem weit überdurchschnittlichen Niveau. Die Stadt Oerlinghausen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Elternbeiträgen je OGS-Schüler. Die Stadt schöpft ihre Ertragsmöglichkeiten bereits weitgehend aus.

Die ordentlichen Aufwendungen belaufen sich in Oerlinghausen auf etwa 2.480 Euro je OGS-Schüler. Sie unterschreiten damit erkennbar den interkommunalen Mittelwert von 2.640 Euro je OGS-Schüler. Über 90 Prozent dieser Aufwendungen entfallen bei der Stadt Oerlinghausen auf die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler betragen rund 2.300 Euro und beziehen sich auf die Zahlungen an die beiden Träger. Mit diesen liegt Oerlinghausen erkennbar über dem interkommunalen Mittelwert von rund 2.170 Euro. Die Aufwendungen sind höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Stadt Oerlinghausen sollte diese Resultate bei zukünftigen Vertragshandlungen mit den OGS-Trägern berücksichtigen. Der prozentuale Flächenanteil der OGS an der Schulgebäudefläche ist relativ hoch. Die Fläche je OGS-Schüler ist hingegen erkennbar unterdurchschnittlich. Die Teilnahmequote bewegte sich in den letzten Jahren auf dem Niveau des Mittelwertes und ist insoweit unauffällig.

Bei den ebenfalls betrachteten Schulsekretariaten sind die Ergebnisse nicht zufrieden stellend und verbesserungswürdig. Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind erhöht. Dieses resultiert aus überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeitstelle und damit aus der Vergütung sowie aus den niedrigen Betreuungsquoten. Bei der Betreuungsquote wird die Schülerzahl ins Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle im Schulsekretariat gesetzt. Bei den Grundschulen als auch den weiterführenden Schulen hat Oerlinghausen niedrigere Betreuungsquoten als der interkommunale Mittelwert. Als Folge hieraus gibt es bei beiden Schulformen im Vergleich zum Benchmark nennenswerte Stellenpotenziale. Hierauf sollte die Stadt reagieren und steuernd eingreifen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung betrugen in Oerlinghausen im Jahr 2016 rund 600.000 Euro. Die Aufwendungen je Schüler sind interkommunal unterdurchschnittlich. Hierzu wird auch die geringe und kompakte Gemeindefläche beigetragen haben. Der Anteil beförderter Schüler ist mit rund 49 Prozent leicht erhöht. Dieses ist auf die höhere Einpendlerquote durch auswärtige Schüler zurückzuführen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

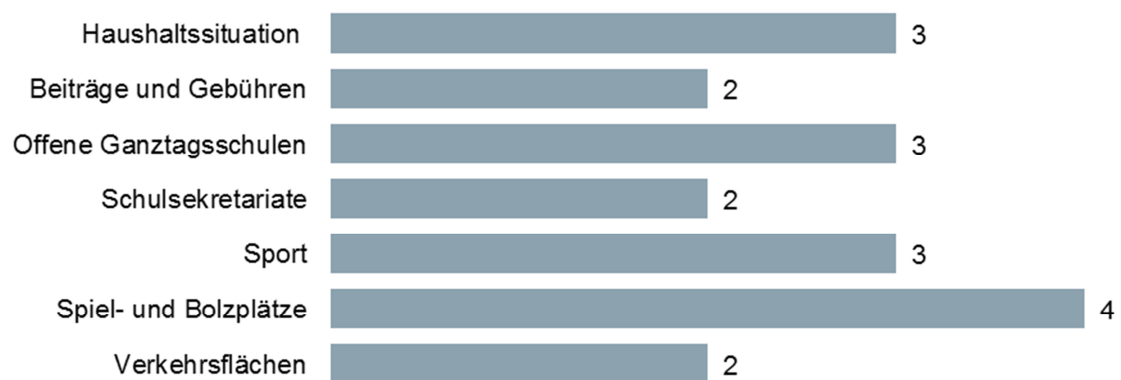
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

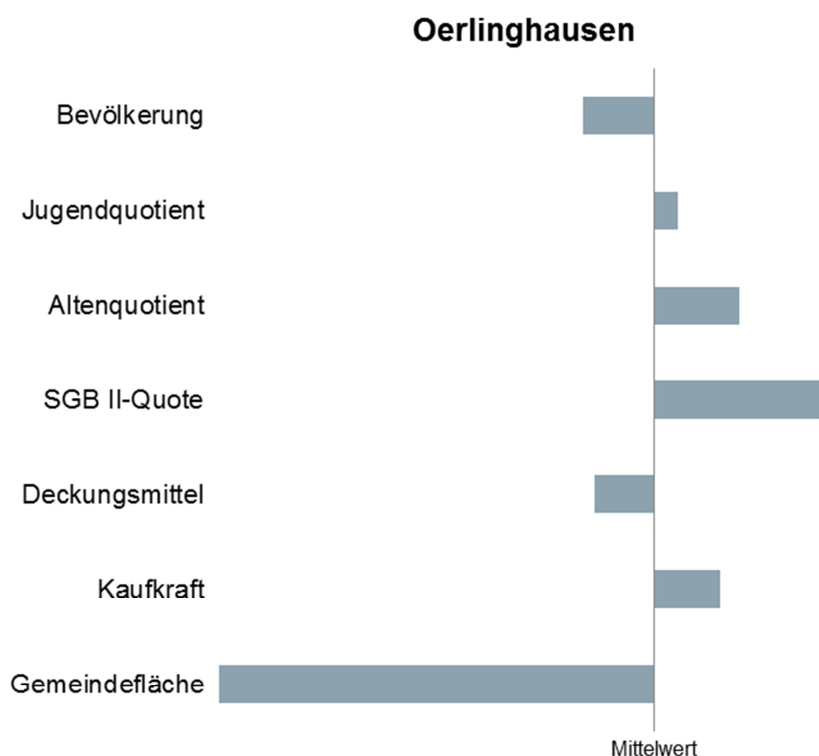
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Oerlinghausen

Strukturelle Situation

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



Die erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 28. Juni 2018 mit dem Bürgermeister besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Jugend- und Altenquotienten wird im nachfolgenden Kapitel Strukturmerkmale und demografische Entwicklung eingegangen.

Die SGB II-Quote der Stadt Oerlinghausen liegt 2016 mit 6,4 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Quote von 5,3 Prozent. Damit hat sie in Oerlinghausen eine belastende Wirkung.

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

Die Stadt sieht hier unter anderem die mit der erhöhten Quote verbundenen finanziellen Haushaltsbelastungen durch die Kreisumlage. Für die Belastungen aus der SGBII-Quote ist jedoch letztendlich die Gesamtsituation im gesamten Kreisgebiet Lippe ausschlaggebend.

Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Oerlinghausen 1.105 Euro. Dabei handelt sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2013 bis 2016. Sie sind erkennbar niedriger als der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen mit 1.186 Euro. Die Gründe für die unterdurchschnittliche Ertragskraft lagen in den durchweg geringeren Gewerbesteuern als auch den mehrheitlich niedrigeren Schlüsselzuweisungen. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer waren dagegen überdurchschnittlich.

Die Stadt Oerlinghausen hat nicht in dem Umfang vieler anderer Kommunen von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert. Die Gewerbebesteuer zeigte im Betrachtungszeitraum keine eindeutig steigende Tendenz. Vielmehr schwankten die Erträge deutlich zwischen 6,5 Mio. Euro in 2013 und 4,5 Mio. Euro in 2014. Der Einbruch in 2014 resultierte aus hohen Rückzahlungen für vergangene Jahre. Er war mitverantwortlich für die steigende Gefahr eines potenziellen Haushaltssicherungskonzeptes für 2015. Mehrerträge brachten die Hebesatzerhöhungen in 2011 und 2015 um zehn beziehungsweise 15 Punkte auf nunmehr 445 Hebesatzpunkte.

Eine wesentliche Steigerung der Gewerbebesteuer durch neue Gewerbeansiedlungen erscheint zum aktuellen Zeitpunkt schwierig zu realisieren. Die Lage der Stadt Oerlinghausen mit der guten verkehrstechnischen Anbindung an die Autobahnen 2 und 33 und die Nähe zum Oberzentrum Bielefeld ist nachvollziehbar aus Sicht der Stadt attraktiv. Dieses gilt sowohl für die Entwicklung und Vermarktung von Wohnbau- als auch Gewerbeflächen. Es bestehen Anfragen von Unternehmen an einer Ansiedlung. Jedoch sind die eigenen städtischen Gewerbeflächen weitgehend vermarktet. Ein geplantes Gewerbegebiet im nördlichen Stadtgebiet wird wegen einer fehlenden und nicht umsetzbaren Landstraßenanbindung nicht zum Tragen kommen. Weitere potenzielle Gewerbeflächen befinden sich im privaten Eigentum. Ein Verkauf auch nur von Teilen dieser Privatflächen erscheint derzeit schwierig. Von daher setzt die Stadt Oerlinghausen, wie zahlreiche andere Kommunen, auf die Ausweisung eines interkommunalen Gewerbegebietes. Dieses wird mit der Nachbarkommune Leopoldshöhe favorisiert. Das bestehende Planungsrecht mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) und dem Regionalplan sowie die aktuellen Veränderungen in dem Bereich bedeuten ein umfangreiches und eventuell langwieriges Abstimmungsverfahren mit allen beteiligten Behörden. Aus der Topographie ergeben sich ebenfalls nennenswerte Herausforderungen.

Die Kaufkraft in Oerlinghausen ist überdurchschnittlich. Mit rund 23.440 Euro überschreitet sie den Mittelwert von 21.780 Euro deutlich um fast 8,0 Prozent. Nach Angaben der Stadt ist es schwierig, die Kaufkraft am Ort zu halten. Hier hat die Kommune einen Handlungsbedarf erkannt, die Attraktivität der Innenstadt zu steigern und damit ebenso den Handel zu beleben, insbesondere aber den Tourismus weiter auszubauen. In diesem Kontext werden Chancen und Perspektiven mithilfe eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes gesehen.

Auffällig und zugleich entlastend sind die Größe der Gemeindeflächen und die geringe Zahl der Ortsteile. Mit 32,7 km² ist Oerlinghausen nicht einmal halb so groß wie der Mittelwert der 209 Vergleichskommunen von 78 km². Zusammen mit den vorhandenen, lediglich drei Ortsteilen stellen beide deutlich günstigere Rahmenbedingungen dar, als bei zahlreichen Vergleichskommunen. Die Topografie im Hauptort Oerlinghausen mit der Lage im Teutoburger Wald bedeuten

auf der einen Seite sicherlich gewisse Herausforderungen für die Stadt. Auf der anderen Seite ist die landschaftlich reizvolle Lage mit dem vorhandenen Wanderwegenetz herausragend, um den Tourismus in Oerlinghausen weiterzuentwickeln und überregional bekannt zu machen. Hierzu hat die Stadt mehrere Maßnahmen geplant. Zu nennen sind beispielsweise die Teilnahme am „Deutschen Wandertag“ und ein für das Jahr 2020 geplantes Naturschutzgroßprojekt.

Die Stadt Oerlinghausen ist bisher überregional durch den als Sonderlandeplatz klassifizierten Flugplatz bekannt. Nach Angaben der Betreiber gehört er mit etwa 25.000 Segelflugstarts pro Jahr zu den größten Segelflugplätzen weltweit.

Bei der Betrachtung der Strukturmerkmale ergibt sich für Oerlinghausen im Verhältnis zu den Vergleichskommunen ein differenziertes Bild. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote, der hohe Altenquotient und der Rückgang der Bevölkerung sind tendenziell belastend. Die Kaufkraft als ein monetärer Einflussfaktor ist deutlich höher. Jedoch sind die für den kommunalen Haushalt unmittelbar bedeutenden allgemeinen Deckungsmittel als weiterer monetärer Einflussfaktor ungünstiger. Sie haben einen belastenden Einfluss. Dagegen stellt die geringe Gemeindefläche mit lediglich drei Ortsteilen eine sehr günstige Ausgangslage dar für die vorzuhaltenden Infrastruktur und die Erledigung insbesondere der Pflichtaufgaben.

Strukturmerkmale und demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die gpaNRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in dem Interview am 28. Juni 2018 mit erörtert.

Nach den Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl am 31. Dezember 2016 rund 17.260. Die Gemeindemodellrechnung umfasst einen Prognosezeitraum bis 2040. Es wird in diesem Zeitraum ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Für 2040 werden dann etwa 15.850 Einwohner erwartet. Dieses bedeutet einen nennenswerten Rückgang um etwa 1.400 Einwohner beziehungsweise rund acht Prozent.

Aktuelle Studien gehen von steigende Geburtenzahlen sowie nicht genau bekannten Zuwanderungssalden aus. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional, zum Beispiel in ländlichen Gebieten oder Städten, sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Damit bleibt die weitere Entwicklung mindestens kritisch zu begleiten.

Ein Bevölkerungsrückgang wird bei unveränderten Rahmenbedingungen ebenfalls von dem Vertreter der Stadt gesehen. Das prognostizierte Ausmaß wird jedoch von den Beteiligten, insbesondere von der Stadt, in Frage gestellt. Hierfür werden unter anderem die zuletzt deutlich gestiegenen Geburtenzahlen herangezogen. Diese haben zur Folge, dass anstatt der bisherigen sechs Grundschuleingangsklassen nunmehr sieben Eingangsklassen gebildet werden. Dabei seien noch nicht Kinder aus zugewanderten Flüchtlingsfamilien einbezogen.

Die Stadt hat für sich den Handlungsbedarf aus der bisherigen und zukünftigen Bevölkerungsentwicklung erkannt. Oerlinghausen will aktiv gegen den prognostizierten Rückgang tätig werden. In Helpup soll ein neues Wohnbaugebiet für bis zu 1.000 Menschen und insbesondere für junge Familien entstehen. Damit soll der in der Vergangenheit eingetretene Bevölkerungsweg-

zug in Nachbarkommunen gestoppt werden. Gleichzeitig besteht die Hoffnung und Erwartung von Zuzügen. Beides könnte sich auch positiv für bereits ansässige und zukünftige Unternehmen auswirken, um den Bedarf an Fachkräften weiterhin decken zu können. Dieses wiederum dürfte letztendlich auch positiv für die Leistungsfähigkeit der Stadt sein.

In der Stadt Oerlinghausen gibt es eine landeseigene, zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE). Seit 2014 waren dort bis zu 500 Geflüchtete untergebracht, wobei die Zahl der Personen seit 2017 deutlich gesunken ist. Dieses führte dazu, dass aufgrund der Einbeziehung dieser Personen in der Bevölkerungsstatistik die Einwohnerzahlen von 2014 nach 2015 beachtlich angestiegen sind. Dieses wiederum hatte deutliche Auswirkungen auf die einwohnerbezogenen Kennzahlenwerte in den einzelnen Prüfgebieten. Die Unterbringungseinrichtung war anfänglich in den Medien negativ präsent. Seit Februar 2017 handelt es sich um eine „Schwerpunkteinrichtung“ für Personen mit einer schlechten Bleibeperspektive. Ab dem Jahr 2017 sind dort weniger als 200 Personen untergebracht. Nach aktuellen Informationen hat der Eigentümer den Mietvertrag für das Objekt nicht verlängert. Damit wird die Bezirksregierung Detmold den Betrieb der Einrichtung im Oktober 2019 einstellen.

Die in der Einrichtung untergebrachten Personen werden bei den Zuweisungen für die Stadt angerechnet. Die Quote der Anrechnung ist gesunken, so dass die Stadt steigende Zuweisungen von Flüchtlingen erwartet. Nach aktuellen Informationen rechnet sie mit bis zu rund 230 Personen. Dabei handelt es sich sowohl um Familien, als auch um Einzelpersonen. Die Stadt favorisiert dezentrale Unterbringungen im Gemeindegebiet. Für Familien ist vorrangig eine Unterbringung in Wohnungen vorgesehen. Für die Unterbringung von Alleinstehenden sind Anmietungen von Immobilien geplant.

Dieses stellt die Stadt vor Herausforderungen, weil es mit einer größeren Ausnahme grundsätzlich keinen nennenswerten Wohnungsleerstand in Oerlinghausen gibt. Kritisch ist jedoch die Situation eines Gebäudekomplexes mit über 300 Wohnungen in der Südstadt. Die wechselnden Wohnungsgesellschaften würden die erforderlichen Unterhaltungen nicht durchführen, so dass dort ein nennenswerter Leerstand zu verzeichnen ist. Städtische Ankaufversuche seien in der Vergangenheit, auch zur positiven städtebaulichen Entwicklung und Aufwertung dieses Areals, unter anderem an den hohen Kaufpreiserwartungen der Eigentümer gescheitert.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation (Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren) dar. Im Jahr 2016 beträgt er in Oerlinghausen 34,5 Prozent. Er überschreitet den interkommunalen Mittelwert von 33,5 Prozent leicht. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen ebenfalls an der mittleren Generation. Mit fast 38,0 Prozent ist der Wert von Oerlinghausen im interkommunalen Vergleich auffallend hoch. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 34,5 Prozent. Damit hat Oerlinghausen vergleichsweise zwar etwas mehr junge Menschen, jedoch gleichzeitig deutlich mehr ältere Einwohner.

Der überdurchschnittliche Jugendquotient wird von der Stadt als begünstigend empfunden. Jedoch wird der hohe Altenquotient auch im Sinne einer Überalterung bedenklich und kritisch gesehen. Ein Grund für den hohen Altenquotienten wird seitens der Stadt wiederum darin gesehen, dass in der Vergangenheit nicht ausreichende, neue Wohnbaugebiete für junge Familien entwickelt und angeboten wurden. Die Entwicklung sei auch dadurch augenscheinlich, dass in

einzelnen Straßen vielfach nur noch ältere Einzelpersonen in einem Haus leben, in dem früher noch ganze Familien gewohnt haben.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Oerlinghausen zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Exemplarisch sind die Neukalkulation der Abwassergebühren mit der Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte und der geänderten kalkulatorischen Verzinsung zu nennen. Jedoch sind die seitdem unveränderten Gebühren nicht kostendeckend. Darüber hinaus wurden 2015 die Realsteuerhebesätze deutlich angehoben. Dieses erfolgte insbesondere aufgrund eines Gewerbesteuerleinbruchs in 2014 und der potenziellen Gefahr, für 2015 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Oerlinghausen aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Oerlinghausen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Oerlinghausen hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über die in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und gegebenenfalls 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 Oerlinghausen hat die gpaNRW von Dezember 2017 bis August 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Oerlinghausen vielfach Daten aus dem Jahr 2016. Dieses betrifft die Teilberichte Schulen, Sport und Spielplätze sowie das gpa-Kennzahlenset. In den Teilberichten Finanzen und Verkehrsflächen wurde das Jahr 2015 als Vergleichsjahr genutzt. Die gpaNRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2015 und die Haushaltsplanungen 2018 bis 2022 analysiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Schulen	Thomas Hartmann
Sport und Spielplätze	Thomas Lindemann
Verkehrsflächen	Thomas Lindemann

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

In einem Abschlussgespräch am 31. Oktober 2018 hat die gpaNRW den Bürgermeister und die Kämmerin über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 12. Februar 2019

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der
Stadt Oerlinghausen
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	6
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	8
→ Haushaltssituation	9
Rechtliche Haushaltssituation	10
Ist-Ergebnisse	13
Plan-Ergebnisse	15
Eigenkapital	20
Schulden	23
Vermögen	27
→ Haushaltssteuerung	30
Kommunaler Steuerungstrend	30
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	32
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	33
Beiträge	33
Gebühren	34
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	40
Finanzanlagen	40
Pensionsrückstellungen	41
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	43

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Oerlinghausen konnte anfänglich, wie die Mehrheit der Kommunen, vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 GO profitieren. Nach den Haushaltsplänen ist bereits seit 2010 jeweils einer Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Die hierfür erforderlichen Genehmigungen wurden im Anzeigeverfahren der Haushaltssatzung bisher jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Lippe erteilt. Die Schwellenwerte nach § 76 GO zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten wurden unterschritten. Der relativ hohe Bestand der allgemeinen Rücklage hat dieses erleichtert. Der Doppelhaushalt 2018/2019 wurde am 01. Februar 2018 vom Rat beschlossen. Die Schwellenwerte werden wiederum unterschritten. Der Kreis Lippe hatte wegen des noch nicht vorliegenden, festgestellten Jahresabschlusses 2015 die beantragte Genehmigung für die Verringerung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2018 bis 2019 versagt. Diese Entscheidung basiert auf dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) vom 21. August 2017 - 34-48.01.01. Der Jahresabschluss 2015 wurde nunmehr Ende Juni 2018 vom Rat festgestellt. Damit hat sich die Stadt Oerlinghausen in der ersten Jahreshälfte 2018 in der vorläufigen Haushaltsführung befunden, mit den entsprechenden gesetzlichen Restriktionen. Der Kreis Lippe hat nunmehr Anfang Juli 2018 die mit dem Doppelhaushalt geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage genehmigt.

Ist-Ergebnisse

Die ab 2010 betrachteten sechs Jahresergebnisse waren in jeweils drei Jahren positiv beziehungsweise negativ. In diesem Zeitraum schwankten sie beachtlich zwischen -5,6 Mio. Euro und 0,6 Mio. Euro beziehungsweise zwischen -339 und 32 Euro je Einwohner. In der Gesamtbetrachtung überwiegen die Jahresdefizite deutlich, per Saldo ergibt sich ein Gesamtdefizit von 7,8 Mio. Euro in sechs Jahren. Seit dem Jahresabschluss 2012 wird die allgemeine Rücklage durch die eingetretenen Defizite reduziert. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Beim strukturellen Ergebnis sind solche Effekte bereinigt. Zudem sind für schwankungsanfällige Positionen wie die Gewerbesteuer die Durchschnittsergebnisse der letzten fünf Jahre zugrunde gelegt. Das strukturelle Ergebnis beträgt 2015 -0,9 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 28,9 Mio. Euro. Danach besteht, unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen, ein Konsolidierungsbedarf in dieser Höhe. Dieser beträgt je Einwohner 49 Euro. Zu den noch aufzustellenden Jahresabschlüssen 2016 und 2017 können noch keine validen Aussagen getroffen werden. Dieses ist kritisch, insbesondere weil die Stadt damit keine Kenntnis über die derzeitige Haushaltslage hat.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Oerlinghausen hat nach dem Doppelhaushalt 2018/2019 jährlich Defizite kalkuliert, die tendenziell sinken. Sie bewegen sich zwischen 2,6 Mio. Euro in 2019 und 1,0 Mio. Euro in 2022. Das Gesamtdefizit für 2018 bis 2022 von 8,5 Mio. Euro hat einen weiteren, deutlichen Eigenkapitalverzehr zur Folge. Hinzu kommen noch die Plandefizite 2016 und 2017 von zusammen 4,9 Mio. Euro.

Die Plandaten der mittelfristigen Ergebnisplanung sind zudem mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich im Wesentlichen um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Die Risiken bestehen insbesondere der Einkommen- und Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen sowie der allgemeinen Kreisumlage. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei der allgemeinen Kreisumlage sowie der Jugendamtsumlage. Die Stadt hat nach 2019, entgegen den Erwartungen des Kreises Lippe, keine weiteren Steigerungen geplant. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist davon auszugehen, dass das für 2022 geplante Defizit höher ausfällt. Demgegenüber bestehen jedoch auch vereinzelt Chancen für Ergebnisverbesserungen.

Eigenkapital

Die Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen wurde insbesondere von dem hohen Bilanzwert der Finanzanlagen geprägt. Die Stadt hatte für die Eröffnungsbilanz 2008 das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen nach dem Substanzwertverfahren bewertet. Gegenüber der vielfach genutzten Praxis der Vereinfachungsregelung ist das Sondervermögen um 19,4 Mio. Euro höher bewertet worden. Die Auswirkungen im Kernhaushalt sind ein um etwa 1.150 Euro je Einwohner höheres Eigenkapital. Die Eigenkapitalquoten fallen damit um durchschnittlich annähernd 12,0 Prozentpunkte bei der Quote 1 und rund 5,0 Prozentpunkte bei der Quote 2 höher aus. Diese genutzte, zulässige Bewertungsmöglichkeit war dafür mitverantwortlich, dass die Stadt Oerlinghausen im Kernhaushalt über eine interkommunal vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung verfügt. Die beiden Eigenkapitalquoten 1 und 2 waren im gesamten Vergleichszeitraum weit überdurchschnittlich. Überdurchschnittlich war ebenfalls jeweils das einwohnerbezogene Eigenkapital 1, das Eigenkapital 2 ist jedoch seit 2011 unterdurchschnittlich.

Aufgrund der defizitären Jahresergebnisse ist das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2015 um insgesamt 7,7 Mio. Euro gesunken. Die leicht positiven Jahresergebnisse 2010 und 2013 sowie der Überschuss 2015 von 0,6 Mio. Euro konnten den kritischen Eigenkapitalverzehr ein Stück weit bremsen. Dieses spiegelt sich grundsätzlich in der Eigenkapitalquote 1 im Zeitverlauf wider. Für die Jahre 2016 und 2017 sind Defizite geplant. Dieses gilt auch für die Planungen auf Basis des Haushaltsplanes 2018/2019. Nach diesem sind bis 2022 tendenziell sinkende Fehlbedarfe kalkuliert, die sich zwischen 2,6 und 1,0 Mio. Euro bewegen. Damit schreitet der kritische Eigenkapitalverzehr weiter fort. Von 2016 bis 2022 sind es nach den Planungen insgesamt 13,4 Mio. Euro. Ende 2022 wäre demnach noch ein Eigenkapital von etwa 33,3 Mio. Euro vorhanden.

Schulden

Die Schulden des Kernhaushaltes sind im Eckjahresvergleich von 2010 und 2015 beachtlich um rund 30,0 Prozent auf 24,1 Mio. Euro gestiegen. Mitverantwortlich hierfür war die in einzelnen Jahren unzureichende Selbstfinanzierungskraft. Diese führte dazu, dass die Stadt seit 2012 auf Liquiditätskredite angewiesen ist. Die aufgenommenen Liquiditätskreditbestände von bis zu 6,1 Mio. Euro sind, zumindest an den Bilanzstichtagen, deutlich höher als der tatsächliche Bedarf. Den Liquiditätskrediten standen teilweise beachtliche liquide Mittel gegenüber. Für die Jahre 2016 und 2017 sind nach den Schuldenstatistiken nunmehr geringere Liquiditätskreditverbindlichkeiten von 2,4 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro ausgewiesen. Daneben haben die erhöhten Investitionskredite und erhaltenen Anzahlungen ebenfalls zum Schuldenanstieg im Betrachtungszeitraum beigetragen.

Die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes sind im gesamten Vergleichszeitraum interkommunal weit unterdurchschnittlich. Oerlinghausen zählte vielfach zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten und Schulden. Dieses ist ein wesentlicher Grund dafür, dass ebenfalls die Gesamtverbindlichkeiten und -schulden nach dem einzigen vorliegenden Gesamtabschluss 2010 niedriger sind als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Vermögen

Die Bilanzwerte des Gebäude- und Straßenvermögens sind in den vergangenen Jahren fast kontinuierlich gesunken. Mit der Gebäudeübernahme der aufgelösten Fröbelschule, die als Schulzweckverband geführt wurde, stieg 2011 einmalig der Bilanzwert der Schulen um 1,5 Mio. Euro.

Die Altersstruktur dieses Anlagevermögens ist teilweise unausgewogen. Die Mehrheit der Gebäude als auch die Straßen haben die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten. Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäudegruppen liegen zwischen 38 Prozent und 71 Prozent; bei den Straßen sind es 58 Prozent. Insgesamt sind die Anlagenabnutzungsgrade noch als zufriedenstellend zu bezeichnen. Danach ist von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf, insbesondere mit Ausnahme der Grundschule Oerlinghausen Südstadt, mittelfristig nicht auszugehen.

Die Stadt Oerlinghausen verfügt, unter anderem wegen der günstigen Ausgangssituation, über einen im interkommunalen Vergleich niedrigen Immobilienbestand. Dieses betrifft die Mehrheit der einzelnen Nutzungsarten.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Oerlinghausen mit dem Index 3.

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich zwischen 2010 und 2022 fast kontinuierlich und zeigen damit eine negative Entwicklung. Dieses ist im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Die Jugendamtsumlage hat hieran einen deutlichen Anteil.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine aktive Haushaltssteuerung ist, dass die Kommune eine umfassende Kenntnis über die aktuelle Haushaltssituation hat. Hierzu zählt insbesondere, dass die Jahresabschlüsse weitgehend fristgerecht auf- und festgestellt werden. Daher ist es kritisch, dass die Jahresabschlüsse 2016 und 2017 weder aufgestellt sind, noch valide Aussagen zu den erwarteten Jahresergebnissen getroffen werden können. Dieses indiziert ein erhebliches Steuerungsdefizit.

Ebenso wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Stadt Oerlinghausen auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Oerlinghausen setzt sich mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren in Ansätzen auseinander. Eine systematische und tendenziell flächendeckende Auseinandersetzung findet bisher nicht statt. Eine Risikovorsorge im engeren Sinne mit vorbereiteten Konsolidierungsmaßnahmen besteht nicht. Die Stadt sollte daher Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen, um die eigene Handlungsfähigkeit weiterhin behalten zu können. Dieses deckt sich mit dem bisherigen strategischen Stadtziel, dass der Haushalt 2020 ausgeglichen ist. Die neu eingerichtete Projektgruppe Haushaltskonsolidierung kann ein wichtiges Gremium für einen erfolgreichen Konsolidierungsprozess werden.

Beiträge und Gebühren

Es bestehen sowohl bei den Beiträgen als auch bei den Gebühren noch deutliche Konsolidierungsmöglichkeiten für die Stadt Oerlinghausen.

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) hat Oerlinghausen noch nennenswerte Möglichkeiten, Mehreinnahmen zu erzielen. Die Stadt hat in ihrer KAG-Satzung vielfach Beitragssätze festgelegt, die dem Mittelwert des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes entsprechen oder noch darunter liegen. Die Stadt Oerlinghausen sollte wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung die Beitragssätze nach § 8 KAG deutlich erhöhen. Generell sollte auch weiterhin konsequent geprüft werden, ob für Straßenbaumaßnahmen Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden können.

Die Stadt Oerlinghausen berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen nicht einheitlich. Bei der Abwasserbeseitigung, die mit Abstand das höchste Abschreibungsvolumen aufweist, ist die Stadt der Empfehlung der gpaNRW gefolgt. Seit dem Jahr 2013 wird auf Wiederbeschaffungszeitwerte abgeschrieben. Hierdurch kann grundsätzlich die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen. Dieses setzt natürlich voraus, dass entsprechend kostendeckende Gebühren tatsächlich festgesetzt werden. Für die Straßenreinigung und den Winterdienst erfolgt indirekt eine Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte über die Leistungsverrechnung des Bauhofes. Entsprechende Daten und

Dokumente zum Friedhofswesen liegen nicht vor. Es ist zu vermuten, dass unverändert auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten abgeschrieben wird. Eine ebensolche Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist individuell zu prüfen. Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird kein einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz angesetzt. Für den Abwasserbereich wurde der bisherige Zinssatz von 6,0 Prozent ab 2017 auf 5,64 Prozent gesenkt. Im Zuge einer Neuberechnung orientiert er sich seitdem tendenziell an den Zinssätzen der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren. Der Zinssatz von 5,64 Prozent liegt im oberen interkommunalen Bereich. Für die übrigen kostenrechnenden Einrichtungen wird weiterhin mit dem Zinssatz von 6,0 Prozent kalkuliert. Die Stadt sollte beim kalkulatorischen Zinssatz die rechtliche Obergrenze beachten.

Bei der Abwasserbeseitigung werden vordergründig zahlreiche Stellschrauben mit der Neukalkulation in 2013 genutzt. Es wird grundsätzlich das betriebsnotwendige Kapital verzinst. Darüber hinaus werden die Erträge aus der Auflösung von Ertragszuschüssen nicht mehr gebührenmindernd berücksichtigt. Zudem erfolgt eine Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Jedoch werden seit 2013 unveränderte Gebühren erhoben. Diese sind bei Weitem nicht kostendeckend. Für 2016 ergibt sich ein Gesamtunterdeckung von rund 430.000 Euro. Die Stadt sollte kostendeckend kalkulierte Gebühren auch tatsächlich festsetzen.

Die Stadt Oerlinghausen besitzt einen kommunalen Friedhof. Dieses ist im Vergleich zu vielen anderen Kommunen weit unterdurchschnittlich und zugleich eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung. Die Friedhofsgebühren wurden Ende 2014 neu festgesetzt. Jedoch konnten keine prüffähigen Dokumente über Voraus- als auch Nachkalkulationen vorgelegt werden. Daher sollte die Stadt eine Neukalkulation vornehmen und hierbei einen moderaten Öffentlichkeitsanteil ansetzen. Das Ziel sollte eine Verringerung der Unterdeckungen von bisher durchschnittlich 42.000 Euro und damit gleichzeitig eine Haushaltsentlastung sein.

Die Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst wurden 2012 erhöht und sind seitdem unverändert. Die Stadt Oerlinghausen erhebt, wie vom KAG gefordert, für die Straßenreinigung und den Winterdienst getrennte Gebühren. Es erfolgen separate Gebührenkalkulationen und ein getrennter Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Die Stadt hat beschlossen, die Aufwendungen für die Straßenreinigung und den Winterdienst ab 2019 nicht mehr über Gebühren, sondern über einen Hebesatzzuschlag bei der Grundsteuer B zu finanzieren. Die Stadt sollte eine Entscheidung zum Umgang mit den Ende 2018 verbleibenden Gebührenüber- und Unterdeckungen treffen.

Bei der Abfallbeseitigung bestand 2010 eine beachtliche Gebührenüberdeckung, die sukzessive abgebaut wurde. Der Deckungsausgleich sollte konsequenter geschehen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Oerlinghausen 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. Bei der Stadt Oerlinghausen werden zwei Beteiligungen vollkonsolidiert, und zwar das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen sowie die Stadtwerke Oerlinghausen GmbH.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2018/2019	bekannt gemacht)			HPI

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2015. Gemäß § 95 Abs. 3 GO ist der Entwurf des Jahresabschlusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjah-

res aufzustellen und dem Rat zur Feststellung zuzuleiten. Nach § 96 Abs. 1 GO hat der Rat bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den Jahresabschluss festzustellen.

→ Feststellung

Die fehlenden Jahresabschlüsse 2016 und 2017 stellen nicht nur einen Rechtsverstoß dar, sondern indizieren gleichzeitig ein Steuerungsdefizit. Die Stadt Oerlinghausen hat keine Kenntnis über die derzeitige Haushaltslage.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte die Jahresabschlüsse 2016 und 2017 kurzfristig aufstellen.

Darüber hinaus wurde der Haushaltsplan 2018/2019 inklusive der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 eingehend analysiert.

Nach der Stellungnahme der Stadt Oerlinghausen aus Dezember 2018 befindet sich der Jahresabschluss 2016 kurz vor der Fertigstellung. Mit dem Jahresabschluss 2017 wird nunmehr im I. Quartal 2019 begonnen.

Nach dem weiterhin geltenden § 116 GO sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabchluss aufzustellen. Bisher hat die Stadt Oerlinghausen nur den Gesamtabchluss 2010 bestätigt. Die Gesamtabchlüsse ab 2011 liegen nicht vor. Für die Nachholung der Gesamtabchlüsse wurde die bestehende Erleichterungsregelung auf weitere Jahresabschlüsse ausgedehnt. Hiernach können die Abschlüsse 2011 bis 2017 im Entwurf gemeinsam mit dem Gesamtabchluss 2018 der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Die Stadt Oerlinghausen wird von dieser Erleichterungsregelung Gebrauch machen. Die Stadt sollte die rückständigen Gesamtabchlüsse nunmehr endgültig aufstellen. Mit dem neu eingeführten § 116 a GO NRW ist eine Befreiungsmöglichkeit von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses geschaffen worden, sofern die entsprechenden größenabhängigen Voraussetzungen erfüllt sind. Dieses betrifft die Abschlüsse ab dem Jahr 2019.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis*	79	-161	-5.640	31	-2.659	568
Höhe der Ausgleichsrücklage	4.030	3.869	889	920	0	568
Höhe der allgemeinen Rücklage	50.756	50.756	48.097	48.200	46.439	46.472
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	79	-161	-3.869	31	-920	568
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	889	0	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemH-VO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	103	-22	32
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	-1.770	0	-1.739	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	-88	0	-889	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	5,2	keine Verringerung	3,6	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,3	10,3	pos. Ergebnis	5,4	pos. Ergebnis

* Der Verwendungsbeschluss wird durch die gpaNRW vorweg genommen. Die Jahresergebnisse werden noch im gleichen Jahr direkt mit der allgemeinen Rücklage beziehungsweise Ausgleichsrücklage verrechnet.

Die Stadt Oerlinghausen konnte seit 2010 in drei Jahren Überschüsse erwirtschaften. Ohne die Eigenkapitalrückführung vom Sondervermögen über 1,8 Mio. Euro wäre in 2015 ein Defizit von 1,2 Mio. Euro eingetreten. In drei Jahren war es der Stadt nicht gelungen, einen strukturell ausgeglichen Haushalt zu erzielen. Besonders die erheblichen Defizite in 2012 und 2014 haben die Eigenkapitalsituation mit der allgemeinen Rücklage und der Ausgleichsrücklage nachhaltig belastet. Die Ausgleichsrücklage hat sich im Betrachtungszeitraum stark reduziert und war de facto in zwei Jahren vollständig aufgezehrt. Der weitere Eigenkapitalverzehr setzte sich mit der Verringerung der allgemeinen Rücklage in zwei Jahren fort.

Die Stadt hat die Möglichkeiten des 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetzes - NKFVG genutzt. Im Jahresabschluss 2012 wurde der Überschuss 2008 von fast 0,9 Mio. Euro von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage umgebucht. In der Gesamtbetrachtung fiel der Eigenkapitalverzehr erheblich aus. Der insbesondere durch die Jahresdefizite verursachte Rückgang betrug in den sechs Jahren 7,7 Mio. Euro.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-1.541*	-3.354*	-1.947	-2.563	-1.405	-1.619	-1.006
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	45.464	42.109	40.185	37.612	36.185	34.349	33.329
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-568	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	-34	-1	23	-10	-217	-15

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-974	-3.354	-1.947	-2.563	-1.405	-1.619	-1.006
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,1	7,4	4,6	6,4	3,7	4,5	2,9
Fehlbetragsquote in Prozent	3,3	7,4	4,6	6,4	3,7	4,5	2,9

* Daten gemäß Nachträge (Plandefizit 2016 ursprünglich 2.378 Tausend Euro, Plandefizit 2017 ursprünglich 1.779 Tausend Euro)

Die Stadt konnte bis zum Ende der überörtlichen Prüfung keine Angaben machen, ob die Jahre 2016 und 2017 günstiger oder ungünstiger abschließen als die geplanten Defizite von zusammen 4,9 Mio. Euro.

Nach dem Haushaltsplan 2018/2019 sind für die Jahre 2018 bis 2022 durchgängig Defizite kalkuliert, die tendenziell abnehmen. Die Defizite bewegen zwischen 2,6 Mio. Euro und 1,0 Mio. Euro und beruhen auf schwankenden Erträgen und Aufwendungen. Die Plandefizite verursachen einen Eigenkapitalverzehr von weiteren 8,5 Mio. Euro.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus*

Haushaltsstatus*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt	X			X		X							
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X											
genehmigungspflichtige Verringerung allgemeine Rücklage			X		X		X	X	X	X	X	X	X

* bis 2015 Ist-Daten; ab 2016 Plan-Daten; für 2018/2019 wurde ein Doppelhaushalt beschlossen

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32	-596	585	-46	-118	-39	29	118

Die Stadt Oerlinghausen erzielte in vier von sechs Vergleichsjahren bessere Jahresergebnisse als der interkommunale Mittelwert. Davon zählte die Stadt in zwei Jahren zum Viertel der Vergleichskommunen mit den besten Jahresergebnissen. Mit den Defiziten 2012 und 2014 von 339 Euro und 160 Euro gehörte Oerlinghausen jedoch zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 berechnet sich für Oerlinghausen ein deutliches Defizit von 78 Euro je Einwohner.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel zu nennen. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.103	890	3.099	1.280	1.104	1.201	1.313	118

Die Stadt Oerlinghausen hatte im Betrachtungszeitraum eine deutlich zwischen 954 Euro und 1.207 Euro schwankende Ertragskraft. Damit lag sie jeweils in drei Jahren über und unter dem interkommunalen Mittelwert. Die Mittelwertunterschreitungen waren mit 9,5 bis 18,4 Prozent erheblich ausgeprägter als die Überschreitungen von bis zu 5,7 Prozent. Die Schwankungen in Oerlinghausen betrafen insbesondere die Gewerbesteuer sowie die Schlüsselzuweisungen.

Die Gründe für die unterdurchschnittliche Ertragskraft in einzelnen Jahren lagen dann in den durchweg geringeren Gewerbesteuern und den mehrheitlich niedrigeren Schlüsselzuweisungen. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer waren hingegen erkennbar überdurchschnittlich.

Ordentliche Erträge und Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Erträge je Einwohner	1.512	1.441	3.639	1.931	1.689	1.858	2.005	118
ordentliche Aufwendungen je Einwohner	1.630	1.459	3.647	1.974	1.756	1.894	2.086	118

Die Stadt Oerlinghausen weist sowohl bei den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen in allen Jahren ein interkommunal weit unterdurchschnittliches Niveau auf. Bei den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen gehörte Oerlinghausen jeweils in vier der sechs Vergleichsjahre zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten.

Hierzu haben der geringe Immobilienflächenbestand sowie die vergleichsweise niedrige Personalausstattung beigetragen. Die Personalausstattung wird insbesondere aus der im gpa-Kennzahlenset dargestellten Personalquote 2 ersichtlich. Sie zeigt die Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Stadt Oerlinghausen gehört im interkommunalen Vergleich 2016 fast schon zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Personalausstattung.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-13	-1.442	805	-148	-221	-107	-17	94

Die Stadt Oerlinghausen hat bisher lediglich für das Jahr 2010 einen Gesamtabschluss aufgestellt. In dem Jahr zählte Oerlinghausen beinahe zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den günstigsten Jahresergebnissen. Bei der Mehrheit der Kommunen werden die Gesamtjahresergebnisse maßgeblich vom Einzelabschluss des Kernhaushaltes geprägt. Das wird tendenziell auch für Oerlinghausen gelten. In 2010 reichte der leicht positive Einzelabschluss des Kernhaushaltes jedoch nicht für ein ebenfalls positives Gesamtjahresergebnis aus.

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen hat im Betrachtungszeitraum überwiegend günstigere Jahresergebnisse erzielt als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Jedoch führten die auch interkommunal hohen Defizite 2012 und 2014 in der Gesamtbetrachtung zu einem deutlichen jährlichen Defizit von 1,3 Mio. Euro beziehungsweise 78 Euro je Einwohner.

Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählten die Eigenkapitalrückführung vom Abwasserwerk von 1,8 Mio. Euro sowie die teils deutlich schwankenden Erträge und Zuführungen bei den Rückstellungen und den Zuschreibungen.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Oerlinghausen	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	568
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	7.599
./. Bereinigungen Sondereffekte	-1.539
= bereinigtes Jahresergebnis	-8.570
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	7.711
= strukturelles Ergebnis	-859

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen weist für 2015 ein strukturelles Ergebnis von -0,9 Mio. Euro beziehungsweise -49 Euro je Einwohner aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Diese ist in Relation zum Haushaltsvolumen von 28,9 Mio. Euro mit rund 3,0 Prozent vergleichsweise unauffällig.

Es besteht die realistische Möglichkeit, diese Konsolidierungslücke tatsächlich und nachhaltig zu schließen.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Oerlinghausen 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 beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Oerlinghausen plant nach dem Doppelhaushalt 2018/2019 für 2022 ein Defizit von 1,0 Mio. Euro und damit weiterhin einen strukturell unausgeglichene Haushalt. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dieses sogar eine Ergebnisverschlechterung, auch wenn sie mit rund 150.000 Euro vergleichsweise überschaubar ausfällt. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2022	Differenz	Jährlicher An- stieg in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	3.024	3.380	356	1,6
Gewerbesteuer**	5.687	6.396	709	1,7
Gemeindeanteil an Gemein- schaftssteuern**	7.749	10.518	2.769	4,5
Ausgleichsleistungen**	756	899	143	2,5
Schlüsselzuweisungen**	1.766	4.349	2.583	13,7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzaus- gleich)*	2.387	1.367	-1.020	-7,7
Öffentlich-rechtliche Leistungs- entgelte*	2.230	1.923	-307	-2,1
Sonstige ordentliche Erträge*	1.426*** (2.139)	741 (741)	-685 (-1.397)	-8,9
Finanzerträge*	1.090*** (2.840)	1.173 (1.173)	83*** (-1.667)	1,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	4.537	5.573	1.036	3,0
Versorgungsaufwendungen***	419*** (1.291)	482*** (347)	63*** (-944)	2,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	3.812	4.947	1.136	3,8
Bilanzielle Abschreibungen*	2.019	2.913	894	5,4
Steuerbeteiligungen - Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	912	1.018	106	1,6
Allgemeine Kreisumlage**	7.334	8.320	986	1,8
Jugendamtsumlage*	4.086	4.505	419	1,4
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich und ohne Jugendamtsumlage)*	2.210	2.055	-155	-1,0
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	2.126	2.037	-88	-0,6
Zinsen und sonstige Finanz- aufwendungen*	199	743	545	20,7

* Jahresergebnis 2015

** Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015

*** Jahresergebnis 2015 und Planergebnis 2022 um Sondereffekte bereinigt

() Daten laut Jahresabschluss beziehungsweise laut Haushaltsplan

Für die Planung hat die Stadt Oerlinghausen vielfach die Orientierungsdaten für die Jahre 2018 bis 2021 des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt¹. Für das Planjahr 2022 wurden die Ansätze aus 2021 übernommen und damit überwiegend keine Steigerungen angesetzt. Der nachfolgende analytische Vergleich der Plandaten 2022 mit dem strukturellen Ergebnis 2015 führt zu anderen Veränderungsraten.

Erträge

Die Steigerung der Ertragsseite um 4,6 Mio. Euro beruht maßgeblich auf den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, primär der Einkommensteuer, den Schlüsselzuweisungen und der Gewerbesteuer.

Die Steigerung bei der Grundsteuer B ist nachvollziehbar. Sie basiert auf der Anwendung der Orientierungsdaten bis 2021 und des Zuschlags von 30 Hebesatzpunkten ab 2019 zur Steuerfinanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko kann verneint werden. Für diese Steuerfinanzierung sind ab 2019 180.000 Euro jährlich veranschlagt. Gleichzeitig entfallen bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten die Benutzungsgebühren. Diese bewegten sich zuletzt bei etwa 250.000 Euro.

Der Mittelwert der Gewerbesteuer von 5,7 Mio. Euro resultiert aus den zwischen 4,5 Mio. Euro und 6,5 Mio. Euro schwankenden Erträgen. Ob die Planansätze 2016 und 2017 von jeweils 5,7 Mio. Euro erreicht werden, werden die Jahresabschlüsse zeigen. Basis für die bis 2021 angewendeten Orientierungsdaten war der Planansatz 2017. In der Gesamtbetrachtung ist damit von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko nicht auszugehen. Trotzdem verbleibt aufgrund der jährlichen Zuwächse bis 2021 ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind bis 2021 wiederum die fast durchgängigen Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen worden. Basis waren ebenso die Haushaltsansätze 2017. Die für beide Gemeindeanteile maßgeblichen Schlüsselzahlen sind ab 2018 für Oerlinghausen jeweils um weniger als 1,0 Prozent gestiegen. Sie blieben bei der Ansatzplanung unberücksichtigt. Wie in anderen Städten brach in Oerlinghausen die Einkommensteuer in 2009 und 2010 ein. Seit 2011 steigt sie kontinuierlich. Nach derzeitigem Stand sind in den nächsten Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die Orientierungsdaten und die Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den steigenden Planansätzen der Einkommensteuer vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Das Gleiche gilt für den Anteil an der Umsatzsteuer.

Bei den Schlüsselzuweisungen wird der Ansatz 2018 von 3,7 Mio. Euro erreicht. Für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2021 wurden die Orientierungsdaten übernommen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Hier plant Oerlinghausen, wie viele andere Kommunen, erkennbar steigende Gewerbesteuern. In den letzten Jahren werden den

¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 09. November 2017 (Az. 304-46.05.01-264/17).

Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Der Rückgang bei den bereinigten Zuwendungen von 1,0 Mio. Euro belastet das Planergebnis 2022. Er betrifft insbesondere den Bereich der Leistungen für Asylbewerber. Der Ertragsrückgang korrespondiert tendenziell mit den kalkulierten sinkenden Aufwendungen. Die Stadt plant in dem Produkt mit jährlichen Defiziten etwa 0,5 Mio. Euro. Die ebenfalls deutlich sinkenden sonstigen ordentlichen Erträge belasten ebenso das Planergebnis 2022. Die Stadt hat nachvollziehbar für den Zeitraum bis 2022 keine Erträge aus Zuschreibungen und Rückstellungsaufösungen kalkuliert. Hier besteht die Chance zu Ergebnisverbesserungen.

Bei den Finanzerträgen wurden die Eigenkapitalrückführungen vom Sondervermögen Abwasserwerk an den Kernhaushalt als Sondereffekte bereinigt. Es sind 1,8 Mio. Euro in 2015 und 0,3 Mio. Euro für 2022. Damit verbleibt die unveränderte, jährliche Eigenkapitalverzinsung vom Abwasserwerk von 0,7 Mio. Euro. Durch den erreichten steuerlichen Querverbund ab 2016 der Bäder als neue Sparte der Stadtwerke Oerlinghausen GmbH entfällt die bisherige Gewinnausschüttung. Diese betrug 2015 0,4 Mio. Euro. Gleichzeitig entfällt aber auch die Verlustübernahme des Kernhaushaltes für den Bädersektor. 2015 waren es rund 0,9 Mio. Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei den Finanzerträgen nicht ersichtlich.

Aufwendungen

Die betrachteten Positionen der Aufwandsseite steigen per Saldo um 4,9 Mio. Euro.

Bei den Planungen der Personalaufwendungen wurden für 2018 die bekannten Tarif- und Besoldungsabschlüsse berücksichtigt. Zusätzliche Personaleinstellungen waren nicht geplant. Nach Angaben der Stadt wird der Ansatz 2018 auskömmlich sein. Ab 2019 sind jährliche Steigerungen zwischen 1,9 und 2,9 Prozent und damit durchschnittlich 2,2 Prozent angesetzt. Diese liegen deutlich über den Zielwerten nach dem Orientierungsdatenerlass von jährlich 1,0 Prozent. Diese Zielwerte setzen jedoch deutliche Personalkostenkonsolidierungen voraus. Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Allenfalls verbleibt noch ein geringes allgemeines Risiko.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen betrugen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 rund 4,1 Mio. Euro. Sie lagen über dem Ergebnis 2015 von 3,8 Mio. Euro. Für die Jahre 2018 und 2019 sind ein steigendes und anschließend ein sinkendes Volumen auf dann 4,9 Mio. Euro geplant. In der Gesamtbetrachtung ist bei diesem Volumen und der Zunahme von 1,1 Mio. Euro gegenüber dem Ergebnis 2015 nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Der Anstieg von jährlich 3,8 Prozent liegt deutlich über den jährlichen 1,0 Prozent des Orientierungsdatenerlasses. Dabei ist abermals zu berücksichtigen, dass es sich hierbei wiederum um einen Zielwert handelt, der nur mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen ist.

Die Zunahme der bilanziellen Abschreibungen von 0,9 Mio. Euro beeinflusst negativ das Planergebnis 2022. Die Stadt hat steigende Abschreibungen bei den Gebäuden, den Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeugen, den Straßen, dem Schulinventar sowie der Betriebs-

und Geschäftsausstattung kalkuliert. Es bleibt abzuwarten, ob die Zunahme in dem geplanten Umfang eintreten wird. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die Steuerbeteiligungen entwickeln sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und bis einschließlich 2019 nach den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Nach dem geltenden Bundesrecht enden die Erhöhungen nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) zum 31. Dezember 2019. Es erfolgen jedoch noch die Abrechnungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz für 2018 in 2020 und für 2019 in 2021. Die Stadt hat das Entfallen der Erhöhungszahl ab 2020 nicht berücksichtigt und weiterhin für 2020 bis 2022 Aufwendungen von 0,5 Mio. Euro jährlich geplant. Diese werden nicht eintreten und damit die Plandefizite ab 2020 verringern.

Die Stadt hat für 2019 bei der allgemeinen Kreisumlage 8,3 Mio. Euro und bei der Jugendamtsumlage 4,5 Mio. Euro veranschlagt. Für die Folgejahre bis 2022 sind keinerlei Steigerungen eingeplant. Die für 2018 zu zahlenden Umlagen entsprechen den Planansätzen. Jedoch erwartet der Kreis Lippe nach seinem Haushaltsplan 2018 für die Folgejahre steigende Erträge aus beiden Umlagen. Er kalkuliert Zuwächse bis 2021 bei der allgemeinen Kreisumlage von insgesamt 5,8 Prozent und bei der Jugendamtsumlage sogar von 15,0 Prozent. Daher bestehen bei beiden Haushaltspositionen der Stadt zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil von Oerlinghausen an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Lippe unterstellt. Die höheren Schlüsselzahlen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer blieben dabei ebenfalls außen vor.

Die Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen schwankten nach den Jahresabschlüssen zwischen rund 200.000 Euro und fast 460.000 Euro. Im Durchschnitt waren es etwa 310.000 Euro. Bei dem Gesamtvolumen von rund 740.000 Euro ist nicht einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen, auch wenn der Ansatz für die Liquiditätskreditzinsen mit 42.000 Euro in 2022 gering erscheint. Dieser wird nur bei einem weiterhin historisch niedrigen Zinsniveau auskömmlich sein.

→ Feststellung

Im betrachteten Haushaltsplan 2018/2019 bestehen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Diese betreffen besonders die Einkommen- und die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen sowie die allgemeine Kreisumlage. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken wurden bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage festgestellt. Es bestehen auch Chancen in der Planung.

Vergleich Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-4.289	-2.422	-6.350	-2.865	-3.268	-1.917
Jahresergebnis	79	-161	-5.640	31	-2.659	568
Abweichung	+ 4.368	+2.261	+710	+2.896	+609	+2.485

Gegenüber den Plandaten schlossen die Jahresergebnisse jeweils besser ab. Die beachtlichen Ergebnisverbesserungen in vier der sechs Jahre von über 2,3 Mio. Euro sollte zum Anlass ge-

nommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital 1	54.786	54.625	48.986	49.120	46.439	47.039
Eigenkapital 2	95.050	94.518	88.217	87.586	84.793	84.660
Bilanzsumme	116.257	114.761	109.714	111.624	111.344	111.071
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	47,1	47,6	44,6	44,0	41,7	42,4
Eigenkapitalquote 2	81,8	82,4	80,4	78,5	76,2	76,2

* Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

** Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Die schwankende Entwicklung des Eigenkapitals 1 resultierte aus den teils defizitären und teils positiven Jahresabschlüssen. Im Eckjahresvergleich verbleibt ein deutlicher Eigenkapitalverzehr von 7,7 Mio. Euro. Hierfür waren die hohen Jahresdefizite 2012 und 2014 von 5,6 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro verantwortlich.

Nach den Haushaltsplänen ist von 2016 bis 2022 ein weiterer Eigenkapitalverzehr von 13,7 Mio. Euro kalkuliert.

Die beim Eigenkapital 2 einzubeziehenden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge verringerten sich in der Summe im Eckjahresvergleich erkennbar um 2,6 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der kontinuierliche Rückgang der Sonderposten für die Beiträge um 2,4 Mio. Euro.

Hier bestehen für die Stadt Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind im Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten dargestellt (Abschnitt Beiträge). Die Sonderposten für Zuwendungen blieben im Betrachtungszeitraum sowie im Eckjahresvergleich weitgehend konstant.

Die Eigenkapitalentwicklung mit den weiteren Passivposten steht in der Tabelle 6 der Anlagen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	42,4	-14,3	71,6	33,8	22,2	35,6	45,5	118
Eigenkapitalquote 2	76,2	9,9	91,1	68,2	59,0	70,4	79,3	118

Die Stadt Oerlinghausen hatte in allen Betrachtungsjahren überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten. In den beiden ersten Vergleichsjahren 2010 und 2011 zählte Oerlinghausen noch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Insbesondere aufgrund der hohen Defizite 2012 und 2014 von Oerlinghausen reduzierte sich die Überschreitung des interkommunalen Mittelwertes fast stetig bis 2014. Oerlinghausen blieb dennoch weiterhin überdurchschnittlich, erst Recht durch den Jahresüberschuss 2015.

Ähnliche Resultate ergeben sich bei der Eigenkapitalquote 2. Anfänglich zählte die Stadt auch hier zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Auch durch die Defizite sank die Mittelwertüberschreitung bis einschließlich 2014, auf dann etwa 10,0 Prozent, dem niedrigsten Wert im Vergleichszeitraum.

Diese guten Resultate bestätigen sich weitgehend nicht beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner.

Eigenkapital 1 und 2 je Einwohner in Euro 2015

	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1 je Einwohner	2.670	-1.536	7.075	2.664	1.574	2.654	3.539	118
Eigenkapital 2 je Einwohner	4.806	1.056	10.237	5.361	4.224	5.332	6.347	118

Das Eigenkapital 1 je Einwohner lag in den Jahren 2010 und 2011 erkennbar um rund 12,0 Prozent über dem Mittelwert. Seit 2012 bewegt sich Oerlinghausen in etwa auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes mit leichten Überschreitungen von weniger als 3,0 Prozent. Das Eigenkapital 2 je Einwohner in Oerlinghausen sank von rund 5.700 Euro in 2010 kontinuierlich auf nunmehr rund 4.800 Euro. Entsprach es in 2010 noch dem Mittelwert, so wird dieser seitdem zusehends unterschritten, in 2015 um dann bereits etwa 10,0 Prozent.

Die interkommunal weiterhin hohen Eigenkapitalquoten und das noch zufrieden stellende einwohnerbezogenen Eigenkapital des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen wurden maßgeblich durch die hohen Bilanzwert der Finanzanlagen beeinflusst. Die Stadt hatte entgegen der vielfach genutzten Praxis für die Vermögenswerte der kostenrechnenden Einrichtung Abwasserbeseitigung nicht die Vereinfachungsregelung angewandt. Danach hätte entsprechend der Eigenkapitalspiegelbildmethode das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen zu Beginn der Eröffnungsbilanz 2008 einen Bilanzwert von 11,7 Mio. Euro gehabt. Mit dem rechtlich zulässigerweise gennutzten Substanzwertverfahren ergab sich ein um 19,4 Mio. Euro höherer Bilanzwert von 31,1 Mio. Euro. Dieses hat seitdem ein höheres Eigenkapital je Einwohner von

etwa 1.150 Euro zur Folge. Anderenfalls würde die Stadt Oerlinghausen jeweils zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten einwohnerbezogenen Eigenkapital zählen. Die Eigenkapitalquote 1 würde um durchschnittlich fast 12,0 Prozentpunkte niedriger ausfallen und sich damit in dem Bereich des interkommunalen Mittelwertes bewegen. 2015 wäre es eine Quote für Oerlinghausen von 30,1 Prozent. Die Auswirkungen auf die Eigenkapitalquote 2 fallen mit durchschnittlich weniger als 5,0 Prozentpunkten erkennbar niedriger aus. Der Mittelwert würde jeweils noch überschritten. Für 2015 wäre es eine Eigenkapitalquote 2 von 71,2 Prozent.

Weitere Teile des zum Eigenkapital korrespondierenden Vermögens zeigten hingegen geringere einwohnerbezogene Bilanzwerte. Das Straßenvermögen inklusive Grund und Boden war weit und das Schulvermögen erkennbar unterdurchschnittlich. Außerdem haben die deutlich geringeren Verbindlichkeiten und Schulden ebenfalls zum interkommunal hohen Eigenkapital des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen beigetragen.

Bilanzsumme je Einwohner in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6.293	4.113	14.397	7.805	6.910	7.575	8.532	118

Trotz der hohen Bilanzwerte der Finanzanlagen ist die Bilanzsumme je Einwohner jeweils unterdurchschnittlich. In der Hälfte der Vergleichsjahre zählte Oerlinghausen zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten einwohnerbezogenen Bilanzsumme.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2010

	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	46,0	6,1	67,9	34,4	26,4	34,7	41,9	94
Gesamteigenkapitalquote 2	76,8	26,6	91,6	67,8	59,0	69,2	78,8	94

Im Gesamtabschluss der Stadt Oerlinghausen werden der Kernhaushalt und Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen sowie die Stadtwerke Oerlinghausen GmbH voll konsolidiert. Die Gesamteigenkapitalquoten zeigen im interkommunalen Vergleich aufgrund der hohen Kennzahlenwerte ebenfalls ein gutes Bild für die Kommune.

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Oerlinghausen hat sich im Kernhaushalt von 2010 nach 2015 deutlich verringert. Hierfür waren maßgeblich zwei hohe Defizite von 5,6 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro in 2012 und 2014 verantwortlich. Leichte Überschüsse aus drei Jahren konnten diese Fehlbeträge in keinsten Weise kompensieren. Nach den Haushaltsplänen 2016 und 2017 sowie dem Doppelhaushalt 2018/2019 wird das Eigenkapital von 2016 bis 2022 um weitere 13,7 Mio. Euro sinken.

Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes als auch die Gesamteigenkapitalquoten sind deutlich höher als bei den Vergleichskommunen. Diese gilt ebenso beim einwohnerbezogenen Vergleich des Eigenkapitals.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.518	5.177	5.049	5.532	5.194	5.820
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	1.100	3.000	6.100	4.200
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	48	36	23	10	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	833	458	470	642	826	394
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	628	83	118	97	112	220
Sonstige Verbindlichkeiten	747	295	262	213	375	715
Erhaltene Anzahlungen	74	265	437	687	311	1.293
Verbindlichkeiten gesamt	6.848	6.314	7.459	10.182	12.918	12.643
Rückstellungen	11.124	10.798	11.141	11.225	11.153	11.448
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	443	453	317	161	65	0
Schulden gesamt	18.414	17.564	18.917	21.568	24.136	24.091
Schulden je Einwohner						
Schulden insgesamt	1.105	1.052	1.136	1.293	1.455	1.368
davon Verbindlichkeiten	411	378	448	610	779	718

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind im Eckjahresvergleich deutlich um 1,3 Mio. Euro beziehungsweise annähernd 30 Prozent gestiegen. Verantwortlich hierfür waren Nettoneuverschuldungen in drei der sechs Jahre. Nach der amtlichen Schuldenstatistik haben die Investitionskredite des Kernhaushaltes Ende 2017 mit 7,0 Mio. Euro einen neuen Höchststand erreicht. Verantwortlich hierfür sind Kreditaufnahmen in 2017 und eine daraus resultierende Nettoneuverschuldung von 1,5 Mio. Euro.

Die vom Kernhaushalt aufgenommenen Kredite für die Konzernfinanzierung sind hierbei nicht einbezogen. Sie betrugen Ende 2016 1,2 Mio. Euro und sind Ende 2017 auf 2,0 Mio. Euro gestiegen.

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen praktiziert bei den Investitionskrediten seit 2016 zusammen mit der Stadtwerke Oerlinghausen GmbH eine Konzernfinanzierung. Durch die von der Gesellschaft - auch aus beihilferechtlichen Gründen - zu leistenden Zinsaufwendungen erzielt der Kernhaushalt einen positiven Ertrag zur Haushaltsentlastung.

Nach den Jahresabschlüssen ist die Stadt Oerlinghausen seit 2012 auf Liquiditätskredite angewiesen. Die oben dargestellte kritische Entwicklung ist ein Stück weit zu relativieren, weil es sich zum einen um eine Stichtagsdarstellung zum 31. Dezember eines Jahres handelt und zum anderen die Stadt zeitgleich über deutliche Liquiditätsbestände verfügte.

Liquiditätskredite und Bestand liquide Mittel in Tausend Euro zum 31. Dezember eines Jahres

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	1.100	3.000	6.100	4.200
Bestand liquide Mittel	4.605	3.182	429	3.724	2.785	4.181
verbleibende Liquiditätskredite	4.605	3.182	-671	724	3.315	19

Seit Mitte 2012 verfügte die Stadt unterjährig in einzelnen Jahren auch aufgrund eines negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht über die ausreichende eigene Liquidität. Die Stadt war damit in unterschiedlichem Umfang auf Liquiditätskredite angewiesen. Bereits seit einigen Jahren besteht ein historisch niedriges Zinsniveau mit zum Teil Negativzinssätzen. Vor diesem Hintergrund sind die überhöhten, nicht in dem Umfang benötigten Liquiditätskredite weniger kritisch zu bewerten. Dennoch sollte, spätestens bei steigenden Zinssätzen, ein höherer Anspruch bei der Liquiditätsplanung bestehen. Nach den amtlichen Schuldenstatistiken sind für 2016 und 2017 Liquiditätskreditverbindlichkeiten von 2,4 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro ausgewiesen.

Die erhaltenen Anzahlungen sind, auch nach dem Anstieg in 2015, relativ niedrig. Das gilt sowohl absolut als auch in Relation zu den Verbindlichkeiten sowie im interkommunalen Vergleich. Der Anteil beträgt 2015 rund 10,0 Prozent der Verbindlichkeiten. Sobald diese überwiegenden Investitionszuwendungen (insbesondere Investitions- und Schulpauschale) zweckentsprechend und investiv verwendet werden, erfolgt eine Umgliederung von den „vorläufigen“ Verbindlichkeiten (Fremdkapital) zu den Sonderposten (Eigenkapital). Dieses führt dann zu einer Verbesserung der Eigenkapitalquote und mit der jährlichen Auflösung zu einer Entlastung der Ergebnisrechnung. Letzteres gilt tendenziell nicht für die Finanzrechnung und die Liquiditätssituation, weil die erhaltenen Zuwendungen liquiditätsmäßig bereits aufgezehrt sind.

Im Eckjahresvergleich 2010 nach 2015 sind die Schulden erheblich um rund 30 Prozent auf 24,1 Mio. Euro gestiegen. Dieses ist aufgrund der überhöhten Liquiditätskredite wiederum etwas zu relativieren. Die Investitionskredite und erhaltenen Anzahlungen haben ebenfalls erkennbar zum Schuldenanstieg beigetragen. Die Rückstellungen haben lediglich leicht zugenommen. Ihr Anteil an den Schulden ist zudem gesunken. Ende 2015 stellten sie mit 47,5 Prozent demnach fast die Hälfte der Schulden. Der Anteil der Pensionsrückstellungen betrug 27,0 Prozent. Sie werden im Abschnitt Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten näher analysiert.

Der Doppelhaushalt 2018/2019 sieht bis 2020 beachtliche Aufnahmen von Investitionskrediten vor. Davon entfallen auf den Kernhaushalt mehrere Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist insbesondere der Neubau der Grundschule in der Südstadt.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
718	73	6.141	1.394	615	1.122	2.016	118

Im gesamten Betrachtungszeitraum sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen weit unterdurchschnittlich. Oerlinghausen gehörte anfänglich bis einschließlich 2013 zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten. Diese Zugehörigkeit gilt zwar aufgrund der gestiegenen Liquiditätskredite seit 2014 nicht mehr. Dennoch besitzt Oerlinghausen weiterhin erheblich weniger Verbindlichkeiten als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Schulden je Einwohner in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.368	629	7.739	2.219	1.374	1.867	2.784	118

Bei den Schulden sind ebenso positive Resultate für die Stadt Oerlinghausen festzustellen. Oerlinghausen zählt bis auf das Jahr 2014 jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Schulden.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.288	101	6.597	1.793	871	1.534	2.463	94

Die günstigen Werte des Kernhaushaltes sind ursächlich für die ebenfalls niedrigen Gesamtverbindlichkeiten. Durch die nennenswerten Verbindlichkeiten des Sondervermögens Abwasserwerk Oerlinghausen sowie der Stadtwerke Oerlinghausen GmbH ist die Mittelwertunterschreitung nicht so ausgeprägt wie beim Kernhaushalt. Dennoch liegt Oerlinghausen um rund 28 Prozent ebenfalls deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert.

Der nachfolgende Vergleich der Gesamtverschuldung zeigt ein ähnlich günstiges Bild.

Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2010

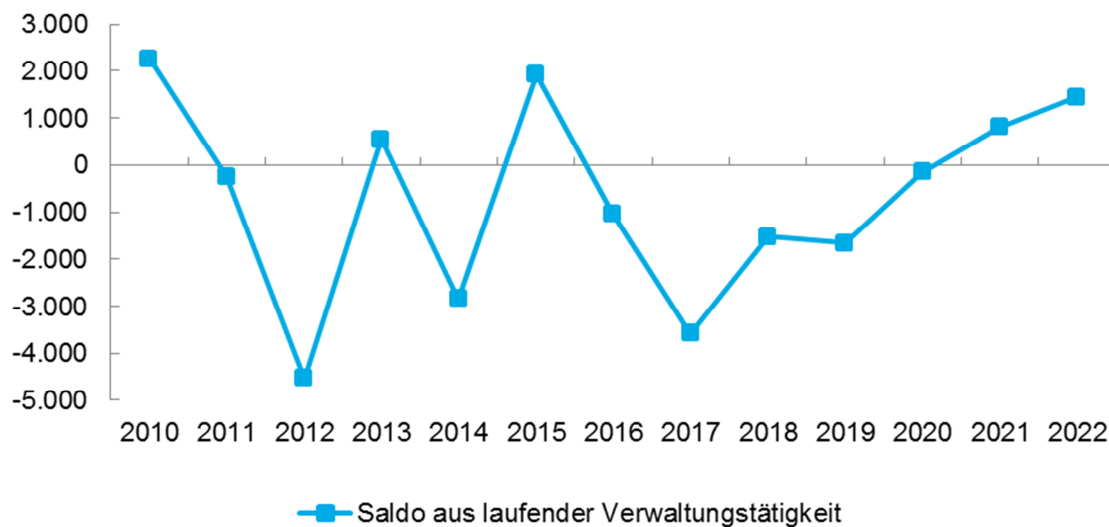
Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.043	661	8.231	2.606	1.730	2.247	3.312	94

Die Gesamtverschuldung von Oerlinghausen ist deutlich niedriger als der interkommunale Mittelwert. Auch hier führen die höheren Schulden der beiden vollkonsolidierten Bereiche zu einer gesunkenen Mittelwertunterschreitung.

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

Ein negativer Saldo erhöht bei fehlenden eigenen, liquiden Mitteln die Schulden durch erforderlich werden Liquiditätskredite.

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



Bis 2015 Ist-Werte, ab 2016 Plan-Werte, ab 2018 auf Basis Haushaltsplan 2018/2019

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen konnte in drei der sechs Jahresabschlüsse einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Damit war gleichzeitig in diesen Jahren die Selbstfinanzierungskraft überwiegend gut. In den anderen drei Jahren war die Selbstfinanzierungskraft mit Ausnahme von 2011 völlig unzureichend. Im Durchschnitt aller Jahre war der Saldo mit annähernd 0,5 Mio. Euro deutlich negativ. Daher ist der Liquiditätskreditbedarf erkennbar angestiegen.

Für die Planjahre ab 2016 sind anfänglich negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit geplant. Mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 wird ein positiver Trend mit Überschüssen in 2021 und 2022 erwartet. Es besteht zumindest bis 2020 das Risiko, zusätzliche Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2018 bis 2022 gelten hier entsprechend. Daher sind höhere negative Salden als geplant und auch Defizite in den beiden letzten Planungs Jahren nicht auszuschließen.

Das höchste Defizit 2012 resultierte aus einem Einbruch bei den Einzahlungen. Die Auszahlungen blieben relativ unverändert. Zu nennen sind insbesondere Verschlechterungen bei der Gewerbesteuer um 1,0 Mio. Euro und den Schlüsselzuweisungen von 3,7 Mio. Euro. In 2012 hatte die Stadt keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Im Folgejahr 2013 stiegen die Einzahlungen

bei diesen Positionen um insgesamt 4,1 Mio. Euro, davon 2,5 Mio. Euro bei den Schlüsselzuweisungen. Der konjunkturell bedingte Anstieg der Einkommensteuer setzte sich in den Folgejahren weiter fort. Die in 2015 vom Sondervermögen erhaltene Eigenkapitalrückführung hat mit 1,7 Mio. Euro maßgeblich zum hohen positiven Saldo beigetragen.

Die Entwicklung der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlagen dargestellt.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
109	-368	1.362	70	-22	72	135	118

Bei der Stadt Oerlinghausen schwankte der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vergleichszeitraum 2010 bis 2015 erheblich zwischen -272 Euro und 136 Euro je Einwohner. Diese große Bandbreite spiegelt sich ebenfalls in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Die Resultate und Positionierungen von Oerlinghausen reichten von gut bis kritisch. Der durchschnittliche jährliche Saldo beträgt in Oerlinghausen -30 Euro je Einwohner.

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2010

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
348	-504	951	39	-53	53	147	91

Zu dem herausragenden, positiven Resultat von Oerlinghausen haben sowohl der Kernhaushalt als auch das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen sowie die Stadtwerke Oerlinghausen GmbH beigetragen.

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen verfügte im Kernhaushalt jeweils in drei Jahren über eine ausreichende beziehungsweise nicht ausreichende laufende Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Die negativen Salden waren verantwortlich für den ab 2012 bestehenden Bedarf an Liquiditätskrediten.

Die Verbindlichkeiten als auch die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen sind im Eckjahresvergleich deutlich angestiegen. Interkommunal sind sie im gesamten Betrachtungszeitraum weit unterdurchschnittlich. Oerlinghausen zählte in den Jahren vielfach zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten und Schulden. Bei dem einzigen, vorliegenden Gesamtabchluss 2010 ergeben sich ebenfalls gute Resultate für die Stadt Oerlinghausen.

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 ist in den Tabellen 3 bis 5 in den Anlagen dargestellt.

Gebäude und Verkehrsflächen

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Gebäude und Verkehrsflächen 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 2015

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle*		Durchschnittliche GND* in Jahren Oerlinghausen	Durchschnittliche RND* in Jahren Oerlinghausen	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro
	von	bis				
Kindergärten / Kindertagesstätten	40	80	80	44	45	754
Schulgebäude	40	80	80	30	63	15.789
Hallen	40	60	50	21	58	584
Verwaltungsgebäude	40	80	80	34	58	643
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	37	38	1.024
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	80	23	71	657
Straßen**	30	60	48***	20***	58***	25.079

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

** Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG bei Neubilanzierung 25 bis 50 Jahre

*** Daten laut Teilbericht Verkehrsflächen

Die Stadt Oerlinghausen hat bei den Gebäuden in Relation zur NKF-Rahmentabelle überwiegend lange und teils mittlere Nutzungsdauern angesetzt. Bei den Straßen insgesamt sind mittlere Nutzungsdauern festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist teilweise unausgewogen. Bei den Gemeindezentren ist in der Gesamtbetrachtung ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern vergangen. Die Kindergärten und Feuerwehrgerätehäuser haben noch nicht die Hälfte der Nutzungsdauer erreicht. Die übrigen Gebäudegruppen und die Straßen haben bereits die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten. Eine detailliertere, objektbezogene Betrachtung zeigt eine beachtliche Bandbreite bei den Restnutzungsdauern und den Anlagenabnutzungsgraden. Dieses ist bei den Kommunen jedoch auch vielfach festzustellen.

Die Anlagenabnutzungsgrade sind insgesamt noch als zufrieden stellend einzustufen. Von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf ist mit Ausnahmen, insbesondere bei der Grundschule Oerlinghausen Südstadt, mittelfristig nicht auszugehen.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad bei der Nutzungsart Gemeindezentren und andere ist zu relativieren, weil es sich um einen Durchschnittswert handelt. Das Bürgerhaus hat noch eine Restnutzungsdauer von 54 Jahren und mit rund 33 Prozent einen vergleichsweise niedrigen Anlagenabnutzungsgrad.

Weitere Ausführungen zu den Straßen enthält der Teilbericht Verkehrsflächen.

Im Eigentum der Stadt Oerlinghausen stehen vergleichsweise deutlich weniger Gebäudeflächen. Oerlinghausen hat günstige Strukturmerkmale mit lediglich drei Ortsteilen und einer geringeren Gemeindefläche. Die Stadt hat im interkommunalen Vergleich der Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner mit rund 2.700 m² weniger Flächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Mittelwert beträgt circa 3.310 m². Niedrige Werte ergeben sich bei den meisten Nutzungsarten. Im Bereich Sport und Freizeit sind hingegen die Werte weit überdurchschnittlich. Erfahrungen aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Aufgrund der niedrigen Flächenwerte insgesamt dürfte der Haushalt der Stadt Oerlinghausen weniger belastet werden als bei vielen anderen Kommunen. Dennoch sollte der Gebäudebestand regelmäßig und kritisch auf den Prüfstand stellen. Der Fokus sollte auf das Vorhalten von Gebäuden liegen, die langfristig zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt werden. Hierbei sollten die Pflichtaufgaben im Vordergrund stehen. Jeder eingesparte m² BGF leistet einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

→ **Feststellung**

Bei der Altersstruktur des Anlagevermögens ergibt sich ein tendenziell homogenes Bild.

Beim Gebäudevermögen und in der Straßeninfrastruktur standen dem Substanzverlust durch Abschreibungen und Vermögensabgängen keine Investitionen in annähernd gleichem Umfang gegenüber. Bei gleichbleibendem Investitionsverhalten wird sich der Wert des Anlagevermögens in den kommenden Jahren weiter verringern.

Beim Haushaltsplan 2018/2019 fällt das relativ hohe Investitionsvolumen in den Jahren 2018 bis 2020 auf. Dieses Volumen liegt erheblich über den Werten der Jahresabschlüsse.

Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des gesamtstädtischen Immobilienbestandes insgesamt als überwiegend zufrieden stellend. Hiervon ausgenommen ist das abgängige Schulgebäude der Grundschule Oerlinghausen Südstadt. Es soll durch einen Neubau ersetzt und nach dessen Fertigstellung abgerissen werden.

→ Haushaltssteuerung

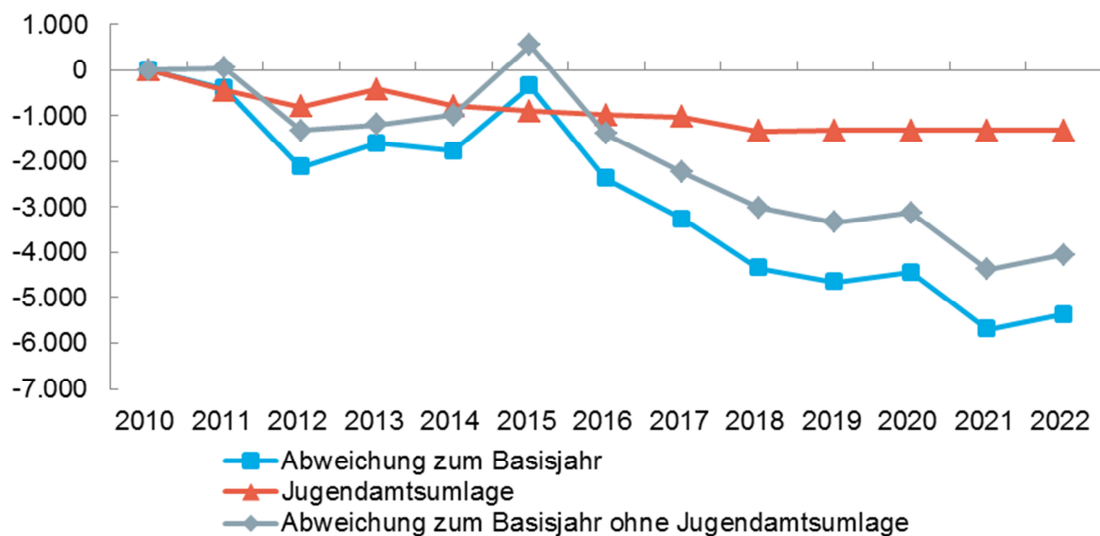
Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Oerlinghausen 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 allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2015 Ist-Werte, ab 2016 Plan-Werte, ab 2018 auf Basis Haushaltsplan 2018/2019

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verläuft bis zum Jahr 2015 uneinheitlich. Gegenüber dem Basisjahr 2010 beträgt die Verschlechterung in 2015 lediglich 0,4 Mio. Euro. Der vielfach festzustellende Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist ebenfalls bei der Stadt Oerlinghausen erkennbar. Der Trendverlauf wird zu einem wesentlichen Anteil von der Entwicklung der Jugendamtsumlage beeinflusst.

Der positive Trend für 2015 deckt sich mit dem höchsten Überschuss im Betrachtungszeitraum von 0,6 Mio. Euro. Er resultierte insbesondere aus gestiegenen Erträgen. Der Einbruch in 2016 gegenüber dem Jahresabschluss 2015 beträgt 2,4 Mio. Euro. Einbrüche in diesem Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2018/2019 sind bis 2022 schwankende Defizite kalkuliert. In der Tendenz verringern sie sich, und zwar auf 1,0 Mio. Euro im letzten Jahr 2022. Der Vergleich zum negativen kommunalen Steuerungstrend zeigt, dass die Defizitverringerung auch Ertrags- und Aufwandspositionen betreffen, die die Stadt im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen besonders die Gewerbe- und Einkommensteuer, die Schlüsselzuweisungen sowie die allgemeine Kreisumlage. Die Jugendamtsumlage hat einen deutlichen Anteil am negativen Trendverlauf. Für die Planjahre ab 2018 stellt sie mit einer Verschlechterung von 1,3 Mio. Euro etwa 25 Prozent der Gesamtverschlechterung. Nach den Ist-Ergebnissen lag ihr Anteil vielfach höher.

Die Stadt Oerlinghausen hat seinerzeit folgende sieben strategische Stadtziele beschlossen.

- Der Haushalt der Stadt Oerlinghausen ist bis 2020 ausgeglichen,
- Die Anzahl der Arbeitsplätze wird erhalten und neue Arbeitsplätze werden geschaffen,
- Oerlinghausen wird als attraktiver Tourismusstandort entwickelt.
- Der Zugang zu den notwendigen Grunddaseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, sich erholen, sich bilden, am Verkehr teilnehmen, in Gemeinschaft leben, Ver- und Entsorgen) wird für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Oerlinghausen gewährleistet.
- Die Einwohnerzahl wird gehalten.
- Mit natürlichen und endlichen Ressourcen wird schonend umgegangen.
- Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Stadt und das ehrenamtliche Engagement werden gestärkt.

Entscheidungen und Beschlüsse der politischen Gremien sind dahingehend zu prüfen, ob sie einen positiven oder negativen Zielbeitrag oder keine Auswirkung auf die sieben Stadtziele haben. Aktuell steht bei der Stadt Oerlinghausen die Überprüfung und Weiterentwicklung der bisherigen Stadtziele auf der Agenda.

→ **Empfehlung**

Nach dem Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses deckt sich mit dem strategischen Stadtziel des ausgeglichenen Haushaltes für 2020. Das wird nicht alleine durch Steuererhöhungen zu erreichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist nicht auszuschließen. Daher sollte die Stadt Oerlinghausen eine konsequente gesamstädtische Aufgabenkritik durchführen. Es sollte eine Reduzierung des vorhandenen Leistungsangebotes inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur angestrebt werden. Die neu eingerichtete Projektgruppe Haushaltskonsolidierung kann und sollte ein wichtiges Gremium für einen erfolgreichen Konsolidierungsprozess werden. In diesem Zusammenhang erscheint auch die geplante Neuausrichtung der strategischen Stadtziele geboten.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Oerlinghausen setzt sich in Ansätzen mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Dieses wird unter anderem in den Haushaltsplänen, den Haushaltsreden sowie den Lageberichten der Jahresabschlüsse erkennbar. Hierzu zählt die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die sich besonders auf die Gewerbe- und Einkommensteuer, aber auch auf die Schlüsselzuweisungen auswirken. Im Aufwandsbereich werden steigende Belastungen durch die Kreisumlagen dargelegt. Die Stadt beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken nicht. Aktuelle, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die bei einem Eintritt der Risiken umgesetzt werden können, liegen nicht vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte sich regelmäßig und systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme gegebenenfalls mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden kann.

Nach den Angaben der Stadt setzen sich Verwaltung und Politik mit den Risiken in der jeweils aktuellen Haushaltsplanung auseinander. Für die kommenden Haushaltsberatungen bereitet dies die Projektgruppe Haushaltskonsolidierung unter Einbeziehung der Politik vor.

In den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen werden die Leistungen des Bauhofes und damit die Aufwendungen überwiegend, aber nicht vollständig verrechnet. Es verblieben im Produkt 010401 Bauhof seit 2011 jährlich Defizit zwischen 30.100 Euro und 186.300 Euro. Im Jahresabschluss 2015 entsprach das Defizit von 163.300 Euro rund 15,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen des Produkts. Nach dem Doppelhaushalt 2018/2019 haben die Plandefizite ein nochmals höheres Niveau erreicht. Sie steigen von etwa 330.000 Euro auf fast 560.000 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte die Transparenz im Haushalt verbessern und die Bauhofleistungen vollständig verrechnen. Erst hierdurch wird der tatsächliche und gesamte Ressourceneinsatz für die Produkte mit Bauhofbeteiligung offenkundig.

Für eine solche vollständige Verrechnung ist es erforderlich, den Stundenverrechnungssatz des Bauhofes neu zu kalkulieren. Dieses gilt auch für die beabsichtigte Neuorganisation des Konzerns Stadt Oerlinghausen.

Die Information über den vollständigen Ressourceneinsatz ist unter anderem für strategische Entscheidungen, zum Beispiel im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen, wichtig.

→ 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 Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der beiden letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben eingehend thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher teilweise auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

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

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen datiert vom 21. Dezember 1987. Sie weicht in Teilen von der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2016 ab. In der letzten Prüfung 2013 hatten wir bereits eine Anpassung an die bestehende Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfohlen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte eine neue Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen erlassen. Hierbei sollte sich die Stadt an der Mustersatzung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2016 orientieren. Dieses betrifft wiederum und insbesondere die Merkmale der endgültigen Herstellung sowie den Verweis auf ein Bauprogramm.

Durch einen Verweis auf ein bestehendes Bauprogramm kann die Abrechnung zeitlich verkürzt werden.

Zu der generellen Satzung der Stadt Oerlinghausen gibt es eine Abweichungssatzung, die lediglich eine Baumaßnahme betrifft und daher zu vernachlässigen ist.

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen

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

vom 10. November 2010 ist unverändert gültig. Damit ist weiterhin in Oerlinghausen eine Beitragserhebung für Wirtschaftswege nicht vorgesehen. Entsprechende Maßnahmen wurden nach Angaben der Stadt in der Vergangenheit nicht durchgeführt und sind auch für die Zukunft nicht geplant.

In der letzten Prüfung wurde eine monetäre Potenzialberechnung anhand der geplanten KAG-Maßnahmen und in Relation zu den Höchstsätzen der Mustersatzung durchgeführt. Insoweit wird im Rahmen dieser Prüfung darauf verzichtet. Die in Oerlinghausen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen entsprechen vielfach dem Mittelwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors oder liegen ansonsten häufig fünf Prozentpunkte darunter. Zum Höchstsatz besteht ein Potenzial von durchschnittlich 17 Prozentpunkten. In dem Doppelhaushalt 2018/2019 sind bis 2022 mehrere Straßenbaumaßnahmen und entsprechende Beiträge nach § 8 KAG veranschlagt. Das kalkulierte Beitragsvolumen ist mit insgesamt 1,1 Mio. Euro beachtlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze deutlich erhöhen. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, eine Beitragspflicht für Wirtschaftswege einzuführen.

Die Stadt sollte bei Straßenbaumaßnahmen weiterhin konsequent prüfen, ob sie hierfür Beiträge nach § 8 KAG erheben kann.

Die Stadt Oerlinghausen will die derzeitigen politischen Diskussionen im Landtag über die Straßenbaubeiträge und die Ergebnisse hierzu abwarten. Danach wird die örtliche Satzung auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls geändert.

Gebühren

Kalkulatorische Zinsen

Bei der Stadt Oerlinghausen gibt es für die betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen keine einheitliche Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. Zudem bestehen unterschiedliche Zinssätze. Für die Abwasserbeseitigung wurde der kalkulatorische Zinssatz von bisher 6,0 Prozent gesenkt. Er beträgt mit der Gebührenvorauskalkulation 2017 nunmehr 5,64 Prozent. Für die übrigen Bereiche gilt der seit Jahren unveränderte Zinssatz von 6,0 Prozent fort.

Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung³ und der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren (1966 bis 2015) kann für das Kalkulationsjahr 2017 ein maximaler kalkulatorischer Zinssatz von 6,02 Prozent angesetzt werden. Für 2018 beträgt dieser 5,87 Prozent und ab 2019 dann 5,74 Prozent. Hierauf wäre grundsätzlich noch ein Zuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten möglich.

³ vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 - 5K 1552/10 _ (RN 67 und 71)

→ **Feststellung**

Bei der Abwasserbeseitigung wird nach den Gebührenkalkulationen grundsätzlich eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen, aufgewandten Kapitals vorgenommen. Der angesetzte Zinssatz von 5,64 Prozent bewegt sich tendenziell im oberen interkommunalen Bereich. Gleiches gilt für den Zinssatz von 6,0 Prozent bei den anderen kostenrechnenden Einrichtungen.

→ **Empfehlung**

Der von der Stadt Oerlinghausen angesetzte kalkulatorische Zinssatz hat unterhalb der rechtlich zulässigen Obergrenze zu liegen. Jedoch sollte auch eine vorzeitige, deutliche Absenkung vermieden werden.

Nach den Angaben der Stadt werden im Rahmen der Jahresabschlüsse und Gebührennachkalkulationen die jeweiligen Zinssätze geprüft und soweit notwendig angepasst.

Kalkulatorische Abschreibungen

→ **Feststellung**

Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst wird, wie bereits bei der überörtlichen Prüfung 2005 festgestellt, auf Wiederbeschaffungszeitwerten abgeschrieben. Dieses erfolgt indirekt über die Leistungsabrechnung des Bauhofes. Die Stadt Oerlinghausen ist der Empfehlung aus der letzten Prüfung zumindest in Teilen gefolgt. Seit der Gebührenkalkulation 2013 wird bei der Abwasserbeseitigung, die mit Abstand das höchste Abschreibungsvolumen ausweist, auf Wiederbeschaffungszeitwerte abgeschrieben. Zur Abschreibungsbasis im Friedhofswesen liegen keine validen, prüfbaren Dokumente vor. Es ist davon auszugehen, dass dort weiterhin auf Anschaffungs- und Herstellungskosten abgeschrieben wird.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW⁴ ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens inklusive von Preissteigerungen erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte bei der notwendigen Neukalkulation der Friedhofsgebühren auch eine Entscheidung zur zukünftigen Abschreibungsbasis im Friedhofswesen treffen.

Bei einer vorsichtigen, zurückhaltenden Einschätzung kann das Potenzial aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte mit mindestens zehn Prozent des bisherigen Abschreibungsvolumens angesetzt werden. Hiernach beträgt das Potenzial im Friedhofswesen lediglich etwa 1.000 Euro⁵. Bei dem Volumen wäre eine Gebührenabdeckung möglich. Durch eine Umstellung würde erreicht, dass dann eine einheitliche Abschreibungsbasis bei der Stadt besteht. Die Stadt Oerlinghausen wird die Friedhofsgebührenkalkulation nunmehr in 2019 in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen neu erstellen. Dabei wird auch die Abschreibungsbasis thematisiert.

⁴ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

⁵ Auf Basis des Jahresabschlusses 2015, Produktgruppe 1302 Friedhofs- und Bestattungswesen

Friedhofswesen

Die Stadt Oerlinghausen betreibt ausschließlich in einem der drei Ortsteile einen kommunalen Friedhof, und zwar in Lipperreihe. Dieser Umfang ist eine günstige Ausgangssituation für ein wirtschaftliches und sparsames Friedhofswesen. Damit sind die Herausforderungen eher zu bewältigen, die sich unter anderem aus der demografischen Entwicklung, dem Wandel im Bestattungswesen mit steigenden Urnenanteilen sowie einer zunehmenden Konkurrenzsituation ergeben. Bei der Stadt Oerlinghausen liegt der Urnenanteil seit 2014 jeweils über 60 Prozent, durchschnittlich sind es rund 68 Prozent. Im November 2014 wurden die Bestattungs- und Grabnutzungsgebühren neu beschlossen. Dabei blieben einige Gebühren konstant, andere wurden moderat angehoben. Hierbei sind die Gebühren für die Grabnutzungsrechte für Urnen bei gleicher Nutzungszeit von 20 Jahren (Reihengrab) beziehungsweise 30 Jahren (Wahlgrab) gleich hoch wie die für Sarggräber.

→ Feststellung

Mit den geltenden, gleichen Nutzungsgebühren für Sarg- und Urnengräber nutzt die Stadt Oerlinghausen sachgerecht eine wichtige Stellschraube, um ungerechtfertigte Unterdeckungen und Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Detaillierte Unterlagen zur Berechnung und Kalkulation der Gebühren, der kalkulatorischen Kosten und zum Öffentlichkeitsanteil konnten während der Prüfung nicht vorgelegt werden. Ebenso liegen keine Nachkalkulationen oder Betriebsabrechnungsbögen vor. Für eine Einschätzung der Haushaltsbelastung im Betrachtungszeitraum kann hilfsweise die Teilergebnisrechnung aus den Jahresabschlüssen 2010 bis 2015 für das Produkt 1302 Friedhofs- und Bestattungswesen herangezogen werden. Bei Aufwendungen von durchschnittlich 140.000 Euro betrug das jährliche Defizit, inklusive des Öffentlichkeitsanteils, im Durchschnitt 42.000 Euro. Daraus folgt ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von etwa 70 Prozent. Dieser erhöht sich durch die Berücksichtigung eines angemessenen Öffentlichkeitsanteils.

Empfehlung

Die Stadt sollte grundsätzlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen. Nur hierdurch können Über- und Unterdeckungen festgestellt und ausgeglichen werden. Die Stadt sollte grundsätzlich auch Unterdeckungen aus Vorperioden ausgleichen, um ungerechtfertigte Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Daraus folgernd und wegen den fehlenden Dokumenten sollte die Stadt die Friedhofsgebühren zeitnah neu kalkulieren und festsetzen. Hierbei ist auch ein moderater Öffentlichkeitsanteil festzulegen.

Wie bereits ausgeführt, wird im Jahr 2019 mit externer Unterstützung eine neue Friedhofsgebührenkalkulation erstellt. In diesem Kontext ist ebenfalls zu gewährleisten, dass sämtliche gebührenfähigen Kosten und damit ebenfalls die kalkulatorischen Kosten vollständig erfasst sind.

In Oerlinghausen wird die Pflege und Unterhaltung des Friedhofes grundsätzlich von städtischen Mitarbeitern durchgeführt. Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Unternehmen wurden zumindest in den letzten Jahren nicht vorgenommen. Kommunen sollten grundsätzlich einen wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Bauhofeinsatz gewährleisten. Anderenfalls wäre die Übertragung und Durchführung von Aufgaben (Outsourcing) zu prüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte für die Bauhofleistungen im Friedhofswesen Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis von Leistungspreisen durchführen.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird weiterhin beim Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen geführt. Die Finanzbeziehungen zum Kernhaushalt betreffen insbesondere die geleistete jährliche Eigenkapitalverzinsung. Bei der Abwasserbeseitigung werden mit der Neukalkulation für 2013 vordergründig die wesentlichen Stellschrauben einer optimierten Gebührenkalkulation genutzt. Es wird grundsätzlich das betriebsnotwendige aufgewandte Kapital verzinst. Beim Abzugskapital ist noch abschließend zu klären und zu entscheiden, ob ein Teilbetrag von 2,1 Mio. Euro ebenfalls abzuschreiben ist. Hierdurch erhöht sich dann das zu verzinsende aufgewandte Kapital. Darüber hinaus werden die Erträge aus der Auflösung von Ertragszuschüssen nun nicht mehr gebührenmindernd berücksichtigt. Dieses wurde in der ersten überörtlichen Prüfung 2005 empfohlen. Zudem erfolgt nunmehr eine Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Jedoch werden seit 2013 unveränderte Gebühren erhoben. Diese sind bei Weitem nicht kostendeckend. Kostendeckende Gebühren liegen für 2018 bis 2020 bei durchschnittlich 4,59 Euro für das Schmutzwasser und bei über 0,80 Euro für die Niederschlagswasserbeseitigung. Für beide Bereiche ergibt sich eine Gesamtunterdeckung in 2016 von rund 430.000 Euro (Schmutzwasser: 300.000 Euro, Niederschlagswasser: 128.000 Euro).

→ **Feststellung**

Bei der Abwasserbeseitigung werden seit der Neukalkulation für 2013 vordergründig die wesentlichen Stellschrauben einer optimierten Gebührenkalkulation genutzt. Die Stadt hat jedoch keine entsprechend kostendeckenden Gebühren festgesetzt. Daraus ergeben sich erhebliche Unterdeckungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte entsprechend den Vorkalkulationen kostendeckende Gebühren festsetzen.

Zurzeit erfolgt bei der Stadt Oerlinghausen eine Organisationsuntersuchung zur Reorganisation der Abwasserbeseitigung unter Einbeziehung des Straßenbaus. Den Abschluss der Organisationsberatung zur Neustrukturierung der Aufgaben im Infrastrukturvermögen möchte die Stadt abwarten. Die gpaNRW weist darauf hin, dass sich die Stadt Oerlinghausen dann zeitnah mit der Festsetzung kostendeckender Gebühren befassen sollte.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt erhebt, wie vom KAG gefordert, für die Straßenreinigung und den Winterdienst getrennte Gebühren. Es erfolgen die Gebührenkalkulationen als auch der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen separat für jeden der beiden Gebührentatbestände. Eine unzulässige Quersubventionierung zwischen Beiden wird nicht praktiziert. Die Gebühren wurden nach einer Neukalkulation für 2012 angehoben, um insbesondere die eingetretenen Unterdeckungen auszugleichen. Seitdem sind die Gebühren unverändert. Für beide Gebührentatbestände wurde ein einheitlicher Öffentlichkeitsanteil von zuletzt rund 19,5 Prozent angesetzt. Ein nach Straßentypen differenzierter Öffentlichkeitsanteil ist jedoch nicht festgelegt worden. Nach dem Betriebs-

abrechnungsbogen sind bei der Straßenreinigung in 2015 Unterdeckungen von rund 46.200 Euro eingetreten. Zusammen mit den Unterdeckungen aus Vorjahren ermittelt sich eine Gesamtunterdeckung von etwa 108.000 Euro. Beim Winterdienst wurde eine Überdeckung von fast 139.000 Euro erzielt. Ende 2015 besteht eine Gesamtüberdeckung von rund 145.000 Euro.

Im Rahmen des verabschiedeten Doppelhaushaltes 2018/2019 wurde beschlossen, ab dem Jahr 2019 die Straßenreinigung und den Winterdienst nicht mehr über die vorrangigen Gebühren zu finanzieren. Damit werden zukünftig die Aufwendungen über einen Zuschlag von 30 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B finanziert. Die entsprechenden Aufwendungen für 2019 werden mit rund 180.000 Euro angesetzt. Das sind etwa 70.000 Euro weniger als die nach der Gebührensatzung bisher erhobenen Abgaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte bis einschließlich des Jahres 2018 die Betriebsabrechnungen für die Straßenreinigung und den Winterdienst erstellen und den Deckungsausgleich nach § 6 Abs. 2 KAG fortführen. Anschließend ist eine Entscheidung zum Umgang mit den Ende 2018 verbleibenden Über- und Unterdeckungen zu treffen.

Zukünftig sollte die Stadt jährlich nachhalten, ob der Hebesatzzuschlag für die Finanzierung der Aufwendungen ausreicht und ihn nach Bedarf anpassen.

Abfallbeseitigung

Die Abfallbeseitigung ist, wie bei der Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, ebenso in Oerlinghausen grundsätzlich fremdvergeben. Die Entwicklung des Ausgleichs der Über- und Unterdeckungen ist aus den Sonderposten für den Gebührenaussgleich in den Jahresabschlüssen sowie aus den Gebührenkalkulationen ersichtlich. Ende 2010 bestand eine im Verhältnis zu den Aufwendungen beachtliche Gesamtüberdeckung von rund 440.000 Euro. Um diese nach der gesetzlichen Verpflichtung auszugleichen, wurden die Gebühren ab 2012 deutlich gesenkt. Zum Jahresabschluss 2015 ist nach Ausgleich der verbleibenden Überdeckungen von rund 65.000 Euro eine Unterdeckung von etwa 34.000 Euro eingetreten. § 6 Abs. 2 KAG bestimmt, dass Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen sind. Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des OVG NRW um die tatsächlichen in der Ist-Rechnung festgestellten Überdeckungen.

→ **Empfehlung**

Der vom KAG geforderte Deckungsausgleich sollte im Rahmen von Nachkalkulationen und Gebührenanpassungen konsequenter als bisher vorgenommen werden.

Die Stadt Oerlinghausen erstellt derzeit die Nachkalkulation 2016. Unter Berücksichtigung dieses Ergebnisses erfolgt anschließend eine Entscheidung über mögliche Gebührenanpassungen.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 0,9 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen rund 145 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 660 Punkten 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.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2015 bis 2017

Steuerart	Oerlinghausen				Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Lippe			Kommunen gleicher Größenklasse*		
Jahr	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grundsteuer A	230	300	300	300	213	217	217	256	263	274	261	272	278
Grundsteuer B	440	515	515	515	423	429	429	492	521	534	476	497	513
Gewerbsteuer	430	445	445	445	415	417	417	435	440	443	430	434	439

* kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

Die Stadt Oerlinghausen hat für 2015 nachvollziehbar deutlich höhere Realsteuerhebesätze beschlossen. Die Gründe hierfür waren insbesondere erwartete, niedrigere Gewerbesteuern, geringere Schlüsselzuweisungen und maßgeblich die Gefahr eines ansonsten nicht genehmigungsfähigen Haushaltes für 2015. Verwaltungsseitig waren höhere Hebesätze von 350 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer A, 620 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B und 485 Hebesatzpunkten bei der Gewerbesteuer geplant und vorgeschlagen. Mit den beschlossenen Hebesatzerhöhungen 2015 wird nachhaltig die Ertrags- und Liquiditätssituation der Stadt verbessert. Erträge und Einzahlungen oberhalb der fiktiven Hebesätze verbleiben grundsätzlich und vollständig bei der Kommune.

Der Vergleich zu den Durchschnittswerten im Kreis Lippe sowie zu den Kommunen gleicher Größenklasse zeigt bis 2016 weitgehend keine Anpassungspotenziale. Für 2017 ergibt sich bei der Grundsteuer B im Vergleich zum Mittelwert im Kreis Lippe ein nennenswertes Potenzial von 19 Hebesatzpunkten. Die für 2019 beschlossene Hebesatzerhöhung um 30 Punkte dient ausschließlich zur Finanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes. Dieser Zuschlag ist daher bei zukünftigen interkommunalen Hebesatzvergleichen jeweils zu bereinigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte über mittelfristige Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer nachdenken. Dieses ist insbesondere dann geboten, wenn abzusehen ist, dass die geplanten sinkenden Fehlbedarfe nicht eintreten werden und alternative Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen.

Die Stadt Oerlinghausen wird in der Projektgruppe Haushaltskonsolidierung über eventuelle weitere Hebesatzerhöhungen beraten.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Finanzanlagen

Die vom Bilanzwert wesentlichste Finanzanlage ist das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen mit 31,1 Mio. Euro. Danach folgen die Anteile an verbundenen Unternehmen mit 3,7 Mio. Euro und dort maßgeblich mit 100 Prozent die vollständigen Geschäftsanteile an der Stadtwerke Oerlinghausen GmbH.

Wie bereits an anderen Stellen im Bericht ausgeführt, resultiert das interkommunal hohe Eigenkapital des Kernhaushaltes der Stadt Oerlinghausen insbesondere aus dem hohen Bilanzwert der Finanzanlagen. Die Stadt hatte entgegen der vielfach genutzten Praxis für die Vermögenswerte der kostenrechnenden Einrichtung Abwasserbeseitigung nicht die Vereinfachungsregelung nach § 56 Abs. 4 GemHVO angewandt. Danach hätte entsprechend der Eigenkapitalspiegelbildmethode das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen für die städtische Eröffnungsbilanz 2008 einen Bilanzwert von 11,7 Mio. Euro gehabt. Mit dem rechtlich zulässigerweise genutzten Substanzwertverfahren ergab sich ein um 19,4 Mio. Euro höherer Bilanzwert von 31,1 Mio. Euro und ein gleichsam höheres Eigenkapital.

Das Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen führt die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung jährlich an den Kernhaushalt ab. Diese hat sich im Zeitraum von 2012 nach 2014 mit einem Anstieg von 306.000 Euro auf nunmehr 690.000 Euro mehr als verdoppelt.

Außerdem wurde Ende 2015 eine beachtliche Eigenkapitalrückführung vom Sondervermögen an den städtischen Haushalt von insgesamt 3,7 Mio. Euro beschlossen. Dieses erfolgte, um die Genehmigungsfähigkeit des Doppelhaushaltes 2015/2016 zu erreichen und damit ein Haushaltssicherungskonzept zu vermeiden. Die Rückführung sollte danach in Teilbeträgen von 1,8 Mio. Euro in 2015, 1,5 Mio. Euro in 2017 und 0,4 Mio. Euro in 2019 jeweils zum Jahresende erbracht werden. Die in 2015 erhaltene Rückführung stellt einen positiven Sondereffekt in dem Jahresabschluss dar und wurde entsprechend bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses 2015 bereinigt. Der tatsächliche Umfang und Zeitpunkt der weiteren Rückführungen wird insbesondere von der Haushaltssituation des Kernhaushaltes abhängig gemacht.

Die Stadtwerke Oerlinghausen GmbH ist in den Bereichen Wasser-, Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung sowie im öffentlichen Personennahverkehr tätig. Zudem übernimmt sie seit den 1990er Jahren die Betriebsführung des Abwasserwerks der Stadt Oerlinghausen. Die Stadt Oerlinghausen erhält von der Stadtwerke GmbH eine jährliche und grundsätzlich übliche Konzessionsabgabe. Diese betrug 2015 rund 580.000 Euro. Darüber hinaus leistet die Gesellschaft jährliche Gewinnausschüttungen an den Kernhaushalt. Diese bewegten sich von 2010 bis 2015 zwischen rund 260.000 Euro und 560.000 Euro. Im Durchschnitt waren es etwa 450.000 Euro.

Die Stadt Oerlinghausen hat sachgerecht mit externer Unterstützung die Möglichkeiten eines steuerlichen Querverbundes zwischen dem grundsätzlich defizitären Bädersektor und der Stadtwerke Oerlinghausen GmbH geprüft. Eine verbindliche Auskunft des Finanzamtes war positiv. Somit wurde rückwirkend zum 01. Januar 2016 die Bädersparte aus dem Sondervermögen Abwasserwerk Oerlinghausen aus- und als weitere Sparte in die Stadtwerke Oerling-

hausen GmbH eingegliedert. Damit werden zukünftig die Verluste aus der Bädersparte von der Gesellschaft getragen. Als Kompensation verzichtet der Kernhaushalt auf eine Eigenkapitalverzinsung und Gewinnabführung von der Gesellschaft. Nach den externen Berechnungen wird der Steuervorteil für die Stadt als Konzern im sechsstelligen Bereich ausgewiesen.

Der Kernhaushalt leistete bisher einen jährlichen Verlustausgleich für den Bädersektor. Bis 2011 erfolgte dieser anteilig und ab 2012 in voller Höhe des tatsächlich eingetretenen Verlustes. Seit 2012 schwankte dieser zwischen rund 510.000 Euro und etwa 720.000 Euro. Im Durchschnitt waren es circa 610.000 Euro. Daraus ergibt sich eine Haushaltsbelastung je Einwohner zwischen 28,80 Euro und 43,20 Euro. Im Durchschnitt sind es rund 36,00 Euro. In dem Kontext weist die gpaNRW auf die Möglichkeit hin, an freiwilligen Bädervergleichen teilzunehmen. Damit können unter anderem die Ertrags- und Aufwandsstruktur im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten näher untersucht werden.

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Pensionsrückstellungen von Oerlinghausen sind von 2010 nach 2015 um 0,6 Mio. Euro auf 6,5 Mio. Euro gestiegen. Der Anteil der Pensionsrückstellungen an der im Eckjahresvergleich gesunkenen Bilanzsumme wuchs von 5,1 Prozent auf 5,9 Prozent.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,9	3,4	16,9	8,4	6,7	8,0	9,6	118

Seit 2010 zählt Oerlinghausen zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Rückstellungsquote. Die Quote von Oerlinghausen ist im Betrachtungszeitraum weniger stark gestiegen, als bei den Vergleichskommunen. Die geringeren Pensionsverpflichtungen der Stadt Oerlinghausen bestätigt der Vergleich der Pensionsrückstellungen je Einwohner.

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüberstehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass Kommunen rechtzeitig einen Kapitalstock aufbauen. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen verdeutlicht, in welcher Höhe die Pensionsrückstellungen durch zweckgebundene Finanzanlagen gedeckt sind.

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,3	0,0	59,8	5,3	1,0	2,1	4,1	116

In der Vergangenheit verzeichnete Oerlinghausen in einzelnen Jahren Liquiditätsüberschüsse als auch -defizite. Die Stadt ist zudem seit 2012 in unterschiedlichem Umfang auf Liquiditätskredite angewiesen. Eine weitere Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen ist daher aktuell ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich. In den vergangenen Jahren wurden vereinzelt über die Pflichteinzahlungen hinaus weitere Zahlungen an die kommunale Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kvw) geleistet und hiermit zusätzliche Finanzanlagen erworben. Es handelt sich bei diesen freiwilligen Zahlungen um erhaltene Erstattungsleistungen für Beamte, die zur Stadt Oerlinghausen gewechselt sind. Darüber hinaus leistet die Stadt keine weitergehende Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionszahlungen. Die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungszahlungen ist nur bis 2022 bekannt, jedoch nicht für einen längerfristigen Zeitraum. Die Stadt beabsichtigt, die zukünftigen Versorgungsauszahlungen aus dem laufenden Haushalt heraus zu bestreiten.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	92,8	77,0	139,7	98,0
Eigenkapitalquote 1	42,4	-14,3	71,6	33,8
Eigenkapitalquote 2	76,2	9,9	91,1	68,2
Fehlbetragsquote*	positives Jah- resergebnis			
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	31,1	0,0	68,2	41,7
Abschreibungsintensität	7,0	0,9	16,2	10,2
Drittfinanzierungsquote	73,1	34,1	465,6	64,7
Investitionsquote	50,3	14,7	320,0	99,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	91,4	46,7	124,9	89,9
Liquidität 2. Grades	79,7	6,0	1.839,2	162,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)**	9,6			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,5	0,7	30,3	7,4
Zinslastquote	0,7	0,0	18,9	1,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	68,7	35,6	83,9	57,2
Zuwendungsquote	12,0	3,2	48,7	16,5
Personalintensität	15,8	9,5	28,6	17,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,3	7,1	30,6	17,4
Transferaufwandsquote	52,0	32,5	61,2	45,7

* 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. Das heißt, 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. Das heißt, 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
Anlagevermögen	105.651	106.584	105.278	104.155	104.577	103.296
Umlaufvermögen	8.893	6.573	2.941	6.088	5.402	6.518
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.713	1.604	1.495	1.381	1.365	1.257
Bilanzsumme	116.257	114.761	109.714	111.624	111.344	111.071
Anlagenintensität in Prozent	90,9	92,9	96,0	93,3	93,9	93,0

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	121	88	56	18	20	12
Sachanlagen	70.357	71.555	70.285	69.188	69.593	68.294
Finanzanlagen	35.173	34.941	34.937	34.949	34.964	34.990
Anlagevermögen gesamt	105.651	106.584	105.278	104.155	104.577	103.296

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	9.132	9.012	8.929	8.971	9.110	9.057
Kinder- und Jugendeinrichtungen	926	908	890	873	855	838
Schulen	16.776	18.302	18.023	17.566	17.298	16.801
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	4.297	4.205	4.656	4.537	4.426	4.337
Infrastrukturvermögen	37.361	36.573	35.777	34.855	35.140	34.522
davon Straßenvermögen	37.332	36.546	35.752	34.832	35.120	34.505
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	1.865	2.555	2.010	2.386	2.764	2.739
Summe Sachanlagen	70.357	71.555	70.285	69.188	69.593	68.294

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	3.671	3.669	3.669	3.668	3.668	3.657
Beteiligungen	287	70	70	70	70	70
Sondervermögen	31.075	31.075	31.075	31.075	31.075	31.075

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wertpapiere des Anlagevermögens	68	80	93	108	125	164
Ausleihungen	72	47	30	28	26	24
Summe Finanzanlagen	35.173	34.941	34.937	34.949	34.964	34.990
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.110	2.092	2.098	2.095	2.108	1.986

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	54.786	54.625	48.986	49.120	46.439	47.039
Sonderposten	41.295	40.925	40.117	39.190	39.005	38.202
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	40.264	39.893	39.232	38.465	38.353	37.620
Rückstellungen	11.124	10.798	11.141	11.225	11.153	11.448
Verbindlichkeiten	6.848	6.314	7.459	10.182	12.918	12.643
Passive Rechnungsabgrenzung	2.204	2.099	2.011	1.907	1.829	1.739
Bilanzsumme	116.257	114.761	109.714	111.624	111.344	111.071

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.265	-238	-4.529	549	-2.840	1.920
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-551	-965	-162	373	-874	752
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	1.714	-1.203	-4.691	922	-3.714	2.672
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.531	-262	1.932	2.371	2.755	-1.271
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	183	-1.465	-2.759	3.293	-959	1.401
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.413	4.605	3.182	429	3.724	2.785
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	9	42	6	2	20	-5
= Liquide Mittel	4.605	3.182	429	3.724	2.785	4.181

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.048	-3.576	-1.526	-1.656	-142	806	1.446

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
+ Saldo aus Investitions-tätigkeit	-4.635	-7.010	-7.083	-3.555	-5.422	1.067	982
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-5.682	-10.586	-8.609	-5.211	-5.564	1.873	2.428
+ Saldo aus Finanzierungs-tätigkeit	4.347	6.886	10.989	4.625	6.024	-1.115	-886
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.336	-3.700	2.380	-586	460	758	1.542
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.181	2.845	-855	1.525	939	1.399	2.157
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	2.845	-855	1.525	939	1.399	2.157	3.699

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	14.987	15.692	15.953	17.766	16.172	18.620
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.211	5.161	1.464	4.363	3.954	3.199
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leis-tungsentgelte	2.056	2.221	2.217	2.280	2.180	2.230
Privatrechtliche Leistungsent-gelte	159	157	192	206	154	107
Kostenerstattungen und Kos-tenumlagen	289	389	367	371	386	343
Sonstige ordentliche Erträge	1.979	1.087	1.273	1.483	1.682	2.139
Aktivierete Eigenleistungen	0	17	57	4	2	2
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	24.681	24.724	21.523	26.473	24.530	26.640
Finanzerträge	622	817	809	1.087	1.258	2.840

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	18.234	18.213	18.887	19.743	20.566	21.370	21.370
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.458	4.855	6.084	7.013	6.366	5.754	5.716
Sonstige Transfererträge	0	110	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungs-entgelte	2.167	2.057	2.099	1.885	1.895	1.908	1.923

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Privatrechtliche Leistungsentgelte	160	185	117	102	111	111	111
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	526	553	407	397	404	412	419
Sonstige ordentliche Erträge	764	786	729	729	732	741	741
Aktiviert Eigenleistungen	1	0	4	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	28.310	26.759	28.327	29.869	30.074	30.296	30.280
Finanzerträge	1.099	718	1.470	834	863	872	1.173

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	4.134	4.172	4.349	4.730	4.679	4.537
Versorgungsaufwendungen	354	335	275	261	491	1.291
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.733	3.652	4.373	4.697	4.439	3.812
Bilanzielle Abschreibungen	2.006	2.164	2.479	2.111	1.968	2.019
Transferaufwendungen	13.073	13.388	14.191	13.671	14.378	14.929
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.625	1.552	1.846	1.829	2.276	2.125
Ordentliche Aufwendungen	24.925	25.263	27.513	27.299	28.231	28.713
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	298	439	458	230	216	199

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	4.911	4.952	5.102	5.247	5.347	5.458	5.573
Versorgungsaufwendungen	243	244	347	347	347	347	347
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.358	5.453	5.953	6.706	5.480	5.516	4.947
Bilanzielle Abschreibungen	2.414	2.113	2.280	2.391	2.604	2.858	2.913
Transferaufwendungen	15.611	15.239	15.239	15.798	15.756	15.800	15.897
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.830	2.232	2.245	2.087	2.074	2.048	2.038
Ordentliche Aufwendungen	30.367	30.233	31.166	32.576	31.608	32.027	31.715
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	584	597	578	690	735	760	743

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der
Stadt Oerlinghausen
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagsschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagsschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	11
→ Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	19
→ Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	23
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den gesamten Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag inklusive Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. In Oerlinghausen besteht keine umfassende Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganztag. Beispielsweise konnte im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden, wie hoch der Verwaltungspersonalaufwand für diesen Bereich ist. Die nachfolgend im Bericht dargestellten Werte für die Stadt Oerlinghausen sind daher, bezogen auf den Aufwand und den Fehlbetrag, entgegen den tatsächlichen Werten zu niedrig. Da die Personalaufwendungen für diesen Bereich erfahrungsgemäß eine untergeordnete Rolle spielen, werden die im Bericht dargestellten Werte trotzdem für eine Analyse des Aufgabenbereiches zu Grunde gelegt. Die gpaNRW empfiehlt, eine bessere finanzielle Transparenz für diesen Aufgabenbereich herzustellen.

Im Jahr 2016 ist ein Fehlbetrag von absolut circa 86.000 Euro eingetreten. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler in Oerlinghausen liegt niedriger als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hierdurch ergibt sich ein unterdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Oerlinghausen. Dies entlastet den städtischen Haushalt. Den niedrigen Fehlbetrag in der OGS erzielt die Stadt trotz etwa durchschnittlich hoher Aufwendungen. Das Ergebnis wird insbesondere durch die vergleichsweise hohen Elternbeiträge für den OGS-Bereich erreicht. Bei dem vorhandenen Flächenangebot zeigt sich derzeit kein Handlungsbedarf.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Finanzsteuerung (Kennzahlen fortschreiben, OGS in Schulentwicklungsplanung einbinden, Kostentransparenz).

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Stadt Oerlinghausen mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Anhand von festgelegten Benchmarks für Grundschulen und weiterführende Schulen ermittelt die gpaNRW ein Stellenpotenzial bei den Sekretariatskräften von 0,6 Vollzeit-Stellen.

In den Schulsekretariaten der Grundschulen und der weiterführenden Schulen (Sekundarschule und Gymnasium) der Stadt Oerlinghausen werden jeweils weniger Schüler je Stelle betreut als in den meisten bislang betrachteten Schulen. Die Personalaufwendungen je Schüler sind über beide Schulformen betrachtet dementsprechend deutlich überdurchschnittlich. Dies resultiert auch aus einer insgesamt höheren Vergütung der Sekretariatskräfte als im interkommunalen Vergleich üblich.

Die Stadt Oerlinghausen sollte das ausgewiesene Stellenpotenzial überprüfen und zukünftige Fluktuationen dazu nutzen, die Stellenausstattung den Schülerzahlen anzupassen. Hierzu sollte

der tatsächliche Stellenbedarf mit Hilfe eines Stellenbemessungsverfahrens ermittelt und zukünftig regelmäßig überprüft werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Oerlinghausen mit dem Index 2.

Schülerbeförderung

In der Gesamtbetrachtung liegen die Schülerbeförderungskosten je Schüler in Oerlinghausen im interkommunalen Vergleich erkennbar niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Erreicht wird dieses Ergebnis, obwohl neben der Nutzung des ÖPNV auch der Schülerspezialverkehr in Anspruch genommen werden muss. Dieser ist in der Regel kostenintensiver als der ÖPNV. Die strukturellen Rahmenbedingungen entlasten die Stadt Oerlinghausen bei der Schülerbeförderung. Neben der geringen Gemeindefläche ist auch die hohe Bevölkerungsdichte für die niedrigeren Kosten von Bedeutung.

Notwendige Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenverteilung, die Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung sowie die Streckenoptimierungen. Eine regelmäßige Ausschreibung/Preisabfrage der Leistungen des Schülerspezialverkehrs könnte zu einem noch günstigeren Ergebnis für die Stadt Oerlinghausen führen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

→ Offene Ganztagsschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Oerlinghausen

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	16.654	16.683	16.583	17.616	17.259	16.492	16.362	16.213
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre*	867	849	884	1.040	996	857	841	802
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre*	616	632	603	643	661	646	630	621

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

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

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Oerlinghausen verringern.

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

Die Stadt Oerlinghausen rechnet langfristig mit tendenziell steigenden Einwohnerzahlen. Dies gilt auch für die maßgebliche Einwohnergruppe für die Grundschulen. Dieses wird unter anderem damit begründet, dass in Helpup ein neues Wohnbaugelände für bis zu 1.000 Menschen und insbesondere für junge Familien entstehen soll.

In Oerlinghausen wird die OGS-Betreuung von zwei Grundschulen/Grundschulverbünden angeboten. Die Grundschule Helpup führt die OGS-Betreuung in zwei Gruppen durch. Der Grundschulverbund Lipperreihe-Südstadt bietet ebenfalls die OGS-Betreuung an. Der Oerlinghauser Grundschulverbund im Süden von Oerlinghausen besteht seit Februar 2008. Die beiden Standorte Grundschule Lipperreihe und Südstadtschule liegen nur 2,5 km voneinander entfernt. Im Hauptstandort Lipperreihe werden auch die Kinder aus der Südstadt betreut. Die Kinder werden vor dem Unterricht jeweils an beiden Teilstandorten betreut, nach Unterrichtsende ausschließlich am Standort Lipperreihe. Für den hierfür nötigen Transport sorgt ein Schulbus.

Neben der Betreuung im Offenen Ganztage bieten beide Grundschulen/Grundschulverbünde auch eine Randstundenbetreuung an.

Im Vergleich der Schuljahre 2012/2013 und 2016/2017 hat sich die Zahl der Grundschüler in den Grundschulen in Oerlinghausen kaum verändert. Gleiches gilt für die Entwicklung bei den Schülerzahlen in der OGS-Betreuung.

Ein deutlicher Anstieg der Schülerzahlen war dagegen in den anderen Betreuungsformen zu verzeichnen. Die Gesamtschülerzahl ist von 77 Schülern im Schuljahr 2012/2013 auf 110 im Schuljahr 2016/2017 deutlich gestiegen.

Auf der Grundlage der Einwohner- und Schülerzahlen erstellt die Stadt Oerlinghausen anlassbezogen einen Schulentwicklungsplan und schreibt diesen fort. Der letzte fortgeschriebene Schulentwicklungsplan stammt aus 2015 und bezieht sich auf den Zeitraum bis 2020/2021. Weiterhin sind prognostizierte Daten bis zum Jahr 2025/2026 enthalten. Positiv ist festzuhalten, dass der Schulentwicklungsplan auch die Raumsituation der Schulen beinhaltet.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Oerlinghausen liegt ein aktueller Schulentwicklungsplan mit fortgeschriebenen Schülerzahlen vor. Dieser enthält auch eine Analyse des notwendigen Raumbedarfs.

Regelmäßige Auswertungen und Prognosen auch der Entwicklung der OGS-Schülerzahlen sind wichtig. Zukünftige Fortschreibungen des Schulentwicklungsplans sollten auch die Ganztagsbetreuung und deren Raumbedarf mit dem Fokus auf mögliche Doppelnutzungen berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Künftige Fortschreibungen des Schulentwicklungsplanes sollten auch den Aufgabenbereich OGS berücksichtigen, um Daten zum Zweck der Steuerung zu erhalten.

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

Organisation und Steuerung

Für die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Steuerung des Aufgabenfeldes der OGS ist ein wichtiger Faktor, ob die Stadt die Aufgabe vergeben hat oder selber durchführt. Außerdem ist es von Bedeutung, wie die OGS vor Ort ausgestaltet ist und in welcher Form die Stadt auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt und Vorgaben macht. Zudem sind die Koordination, Planung und Steuerung durch die Stadt relevant.

Die Bearbeitung und strategische Planung sowie die Koordination der OGS ist bei der Stadt Oerlinghausen im Fachbereich 3, Soziales, Bildung, Ehrenamt angesiedelt. Sie wird dort im Bereich Sport, OGS, Ferienspiele, Jugend wahrgenommen.

Die Elternbeiträge wurden bislang durch die jeweiligen Kooperationspartner erhoben. Durch die im Jahr 2018 neu in Kraft gesetzte Elternbeitragssatzung wird die Erhebung der Beiträge vollständig auf die Stadt übertragen.

Die OGS-Betreuung wird in der Grundschule Helpup durch die DRK-Jugendhilfe und Familienförderung in Lippe gGmbH - Fachbereich OGS - sichergestellt. Hierzu hat die Stadt Oerlinghausen mit der gGmbH und der Grundschule Helpup einen Dienstleistungsvertrag geschlossen.

Zur Durchführung der OGS-Betreuung im Rahmen des Grundschulverbundes hat die Stadt Oerlinghausen seit August 2005 mit der AWO Soziale Dienste Lippe gGmbH und dem Grundschulverbund Lipperreihe-Südstadt einen Dienstleistungsvertrag geschlossen.

In den jeweiligen Dienstleistungsverträgen sind unter anderem die Ziele der OGS sowie die Aufgaben des Trägers und der Grundschule / des Grundschulverbundes geregelt. In den Verträgen sind auch die Aufgaben festgelegt, für deren ordnungsgemäße Wahrnehmung der Träger und die Schule gemeinsam verantwortlich sind.

Die Dienstleistungsverträge sind für die Dauer eines Schuljahres geschlossen worden. Sie verlängern sich um jeweils ein Schuljahr, falls sie nicht von einer Vertragspartei bis zum 31. März des laufenden Schuljahres gekündigt werden.

→ **Feststellung**

Die kurze Kündigungsfrist ermöglicht der Stadt Oerlinghausen bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Es erfolgen regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen den Akteuren im OGS-Bereich. Die Stadt hat aktuell einen Einblick in die Ausgestaltung der OGS und nimmt bei Bedarf Einfluss.

→ **Feststellung**

Der regelmäßige Austausch aller Beteiligten erhöht die Steuerungsqualität. Er ist daher gut geeignet, um bestehende Bedarfe miteinander abzusprechen und sich aktiv in die Umsetzung der OGS einzubringen.

Im Haushalt gibt es kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag. Aufwendungen und Erträge werden bei der Grundschule / dem Grundschulverbund gebucht. Insofern besteht keine umfassende Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganzttag. Beispielsweise konnte im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden, wie hoch der Verwaltungspersonalaufwand für diesen Bereich ist. Aus diesem Grund werden die Werte der Stadt Oerlinghausen auch nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen. Die nachfolgend im Bericht dargestellten Werte für die Stadt Oerlinghausen sind daher, bezogen auf den Aufwand und den Fehlbetrag entgegen den tatsächlichen Werten zu niedrig. Daher haben die dargestellten Kennzahlenwerte der Stadt Oerlinghausen nur informatorischen Charakter.

→ **Empfehlung**

Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Oerlinghausen zumindest entsprechende Konten für diesen Bereich bilden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet. Für die Stadt Oerlinghausen gibt es Steuerungsmöglichkeiten, indem Kennzahlen ermittelt, fortgeschrieben und analysiert werden. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

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

→ **Empfehlung**

Zur Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Stadt Oerlinghausen die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik mehr Transparenz über die OGS geschaffen werden.

Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag der OGS zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz der Stadt für die OGS ist beziehungsweise in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden. Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Wesentlichen die Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen), die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der für die OGS genutzten Gebäude(teile)), die bilanziellen Abschreibungen und die Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner). Die ordentlichen Erträge bestehen aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen. Nicht im Fehlbetrag berücksichtigt werden die Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Mittagsverpflegung sowie die Aufwendungen für die Mittagsverpfle-

gung. In Oerlinghausen wurden die Personalaufwendungen, wie vorstehend ausgeführt, nicht berücksichtigt.

Grundlage für den Fehlbetrag ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

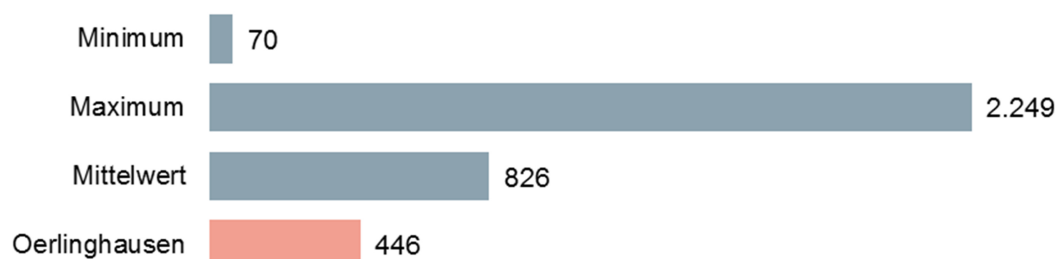
Im Haushaltsplan und Jahresabschluss der Stadt Oerlinghausen gibt es kein eigenes Produkt „OGS“. Zur Ermittlung des Fehlbetrages wurden von der Stadt die Aufwendungen des Bereiches OGS für die Jahre 2012 bis 2016 aus den Aufwendungen der Grundschulen errechnet. Sofern keine direkte Zuordnung zum Aufgabenfeld OGS möglich war (z. B. Gebäudeaufwendungen) wurden diese Aufwendungen in Anlehnung an das Verhältnis der OGS-Flächen zu den Gesamtfächen der Grundschulen von der Stadt ermittelt.

Im Jahr 2016 wird für die Stadt Oerlinghausen ein Fehlbetrag von etwa 86.000 Euro (ohne Aufwendungen für das Verwaltungspersonal) im Aufgabenfeld OGS ausgewiesen.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Dabei wird das ordentliche Ergebnis ins Verhältnis zu den 193 OGS-Schülern gesetzt.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
446	487	664	1.089	57

→ Feststellung

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Oerlinghausen auf niedrigem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein unterdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Oerlinghausen.

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

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen 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 Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffeln, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	156.332	159.191	165.760	170.112	190.885
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	393.407	409.469	444.086	433.468	478.799
Anzahl OGS-Schüler	182	189	193	196	193
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	859	842	859	868	989
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	39,7	38,9	37,3	39,2	39,9

Die Elternbeitragsquote ist in den betrachteten Jahren relativ konstant. Der Elternbeitrag je OGS-Schüler steigt zum Jahr 2016 deutlich. Dieser Anstieg ist durch deutlich höhere Elternbeiträge bei in etwa konstanten Schülerzahlen begründet.

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,9	2,9	44,1	23,9	18,0	23,8	30,1	57

Mit dem Elternbeitrag je OGS Schüler positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
989	55	1.225	630	492	614	835	57

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Fehlbetrag im OGS-Bereich ist in Oerlinghausen insbesondere durch überdurchschnittliche Elternbeiträge bedingt.

Für die Erhebung der Elternbeiträge gilt derzeit noch die Elternbeitragssatzung vom 18. Mai 2017. Am 01. Februar 2018 hat der Rat der Stadt Oerlinghausen eine neue Satzung beschlossen, die am 01. August 2018 in Kraft tritt. Daher wird an dieser Stelle nur auf die neu beschlossene Satzung Bezug genommen.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt.

Der Beitragshöchstbetrag beläuft sich ab 01. August 2018 auf 185 Euro. Entsprechend Ziffer 8 des Grundlagenerlasses kann in der Elternbeitragssatzung seit dem 01. August 2016 ein Maximalbetrag in Höhe von 180 Euro pro Monat pro Kind festgelegt werden. Ab dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zu Schuljahresbeginn um jeweils drei Prozent. Die Kommune hat Spielraum zum Beispiel hinsichtlich der sozialen Staffelung oder einer Geschwisterkindregelung. Der festgesetzte Höchstbetrag entspricht somit in Oerlinghausen dem rechtlich möglichen Höchstbetrag.

Die Beitragspflicht beginnt in Oerlinghausen grundsätzlich ab dem ersten Euro Einkommen. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. Beginnt die Beitragspflicht in einigen Kommunen ebenfalls ab dem ersten Euro, so legen andere Kommunen deutlich höhere Einkommensgrenzen fest.

Der Höchstbeitrag ist von den Beitragspflichtigen erst bei einem Jahreseinkommen von 80.001 Euro zu leisten. Im Schnitt liegt die Grenze für den Höchstbeitrag niedriger.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit neun Staffelbeiträgen differenzierter als in den meisten Kommunen Rechnung getragen.

Eine zusätzliche Regelung gibt es für Geschwisterkinder. Es erfolgt unter bestimmten Voraussetzungen eine Ermäßigung für das zweite Kind auf die Hälfte. Für jedes weitere Kind, das eine OGS im Stadtgebiet besucht, ermäßigt sich der Beitrag nochmals um die Hälfte.

Vor dem Hintergrund der bereits hohen Beiträge und der vorliegenden Anpassung der Beitragssätze, sieht die gpaNRW nur noch marginale Handlungsmöglichkeiten.

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen schöpft ihre Ertragsmöglichkeiten für die Erhebung der OGS-Gebühren bereits weitgehend aus.

In Oerlinghausen erfolgt eine jährliche Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Diese Verfahrensweise stellt eine umfängliche Beitragserhebung sicher.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Zu den Aufwendungen je OGS-Schüler zählen die Transferaufwendungen an den Kooperationspartner für den Betrieb der OGS, die Personalaufwendungen des Personals der Stadt Oerlinghausen für den Tätigkeitsbereich OGS, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie die Gebäudeaufwendungen für die OGS. In Letzteren sind in erster Linie die Aufwendungen für die Räume (Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen) enthalten.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.481	1.769	4.378	2.640	2.266	2.547	2.931	57

In den Jahren 2012 bis 2015 schwanken die Aufwendungen je OGS-Schüler.. Zum Jahr 2016 ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (zwölf Prozent). Der Anstieg resultiert aus steigenden Transferaufwendungen an den Kooperationspartner (circa 50.000 Euro).

Die Transferaufwendungen haben maßgeblichen Einfluss auf die Aufwendungen je OGS-Schüler. Sie machen in Oerlinghausen im Jahr 2016 rund 91 Prozent der gesamten Aufwendungen aus. Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind in Oerlinghausen im Jahr 2016 erkennbar überdurchschnittlich. Sie liegen mit 2.302 Euro um 6,0 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016*

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.302	1.537	4.238	2.171	1.865	2.056	2.412	49

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

Im Jahr 2015 lagen die Transferaufwendungen je OGS Schüler mit 2.019 Euro deutlich niedriger. Die Transferaufwendungen enthalten ausschließlich die Leistungen an die DRK-Jugendhilfe und Familienförderung in Lippe gGmbH - Fachbereich OGS und die AWO Soziale Dienste Lippe gGmbH für die Durchführung der OGS.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickeln, steht in der Tabelle als Anlage zum Teilbericht.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 Sozialgesetzbuch, Achtes Buch (SGB VIII) verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz (KiBiz) kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Dieses gilt, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden.

Die Teilnahmequote für die OGS im interkommunalen Vergleich bildet einen Indikator dafür, ob das Angebot für die Grundschüler attraktiv ist und dementsprechend angenommen wird. Diese Quote – bezogen auf alle kommunalen Grundschulen – lag in den fünf betrachteten Jahren relativ konstant zwischen 29,2 und 32,6 Prozent.

Bezogen auf die kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot stellt sich die Teilnahmequote im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,7	14,4	82,4	32,6	22,8	30,8	37,8	57

→ Feststellung

Die relativ konstante Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Oerlinghausen ist in den letzten Jahren insgesamt durchschnittlich.

Die Teilnahmequote zeigt, dass die OGS in Oerlinghausen, im Vergleich zu den anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten, eine übergeordnete Rolle spielt. Die Teilnahmequote an anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten beträgt 18 Prozent im Schuljahr 2016/2017.

Das Angebot anderer Betreuungsformen kann dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen, da die pflichtige Teilnahme der Kinder an fünf Tagen in der Woche den Eltern zu unflexibel ist. Die anderen Betreuungsformen werden vom Land jedoch nur mit einer Betreuungspauschale je Schule gefördert.

→ Empfehlung

Um die kommunalen Eigenanteile zu steuern, sollte die grundsätzliche Ausgestaltung des OGS-Angebots und ergänzender Betreuungskonzepte Bestandteil der langfristigen Planung der Stadt Oerlinghausen sein.

Der Umfang des Betreuungsangebotes richtet sich in Oerlinghausen nach dem Bedarf. Ziel der Stadt Oerlinghausen ist, die nachgefragten Plätze vorzuhalten. Eine Teilnahmequote ist nicht festgelegt.

→ Empfehlung

Die Teilnahmequote sollte in die haushaltswirtschaftlichen Planungen und in die Schulentwicklungsplanung einbezogen werden. Hierdurch können Prognosewerte zu Bedarfen und Aufwendungen abgeleitet werden. Auch eventuelle Ausbauziele sollten definiert werden. Insbesondere wenn Investitionen geplant sind, muss geprüft werden, ob künftig der entsprechende Bedarf besteht.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Abgrenzung der OGS-Flächen von den Schulflächen ist oftmals problematisch. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet.

Für die OGS-Betreuung steht in der Grundschule Helpup das OGS-Haus zur Verfügung. Bei dem OGS-Haus handelt es sich um das ehemalige Hausmeisterhaus, das 2010 renoviert wurde. Nach den derzeitigen Planungen soll dort das OGS-Angebot aufgrund steigender Schülerzahlen vergrößert werden.

Nach einer Gefährdungsbeurteilung müssen bauliche Veränderungen in der OGS der Grundschule Lipperreihe durchgeführt werden. Hierfür wurden entsprechende Rückstellungen gebildet.

OGS-Flächen werden in Oerlinghausen sowohl im Rahmen von Mehrfachnutzung (Schulunterricht und OGS-Angebot) als auch im Rahmen ausschließlicher Nutzung durch die OGS zur Verfügung gestellt. Die mehrfach und damit gemeinsam genutzten Flächen umfassen 930 m² BGF. In Oerlinghausen werden davon 372 m² BGF für OGS-Zwecke berücksichtigt. Zusätzlich stehen 768 m² BGF für die ausschließliche OGS-Nutzung zur Verfügung.

Bei den Flächen mit Mehrfachnutzung handelt es sich um Klassenräume. Diese werden von der OGS für die Hausaufgabenbetreuung und andere OGS-Angebote genutzt. Die OGS nutzt auch die Turnhallen. Anteilige Turnhallenflächen berücksichtigt die gpaNRW bei der Kennzahlenbildung nicht.

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

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,5	3,2	33,2	14,3	9,8	12,9	17,8	56

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

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,91	2,54	14,16	6,62	4,77	6,20	7,98	56

Während der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot weit überdurchschnittlich ist, weist die Fläche je OGS-Schüler ein erkennbar unterdurchschnittliches Ergebnis aus.

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen. Die niedrigen Aufwendungen für die anteiligen OGS-Räume sind auch ein Resultat des vergleichsweise etwas geringeren Flächenangebotes je Schüler. Ein niedriges Flächenangebot verringert damit den kommunalen Eigenanteil zur Finanzierung des OGS-Angebotes.

→ **Feststellung**

Die vorgehaltenen OGS-Flächen je Schüler sind etwas geringer als bei den meisten Vergleichskommunen. Hierdurch ergeben sich niedrige Gebäudeaufwendungen. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Schulentwicklungsplanung sollte neben der Entwicklung der Schülerzahlen eine Prognose der betreuten OGS-Schüler und des OGS-Flächenbedarfs enthalten. Die Aufwendungen für die OGS-Räume beeinflussen langfristig den Haushalt der Stadt.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Oerlinghausen hatte 2016 insgesamt 3,62 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der Durchschnittswerte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)⁴. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

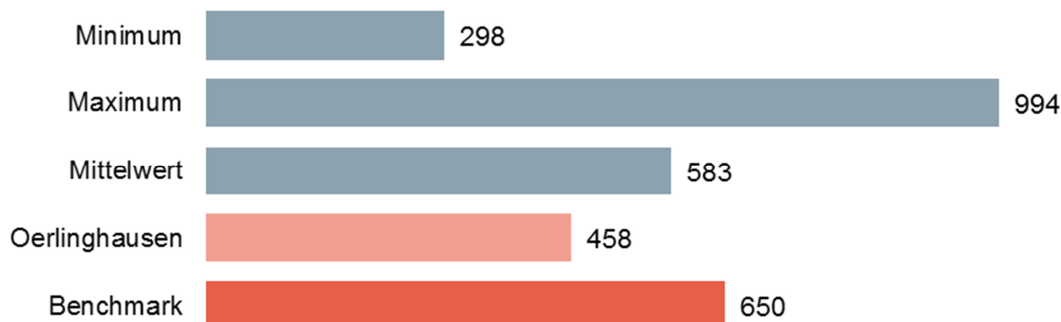
Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94	48	151	86	72	86	97	56

Diese Kennzahl wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil und dem Gehaltsniveau. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Oerlinghausen über dem mittleren Niveau liegen. Dies beeinflusst die Kennzahl negativ. Die Sekretariatskräfte sind in Oerlinghausen in Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Lediglich etwa ein Drittel der im interkommunalen Vergleich bislang betrachteten Sekretariatsstellen sind in der Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Der weit überwiegende Teil befindet sich in der Entgeltgruppe 5.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen, dass die vergleichsweise leicht höheren Personalaufwendungen je Schüler zusätzlich durch eine niedrige Schülerbetreuungsquote insbesondere im Bereich der Grundschulen bedingt sind.

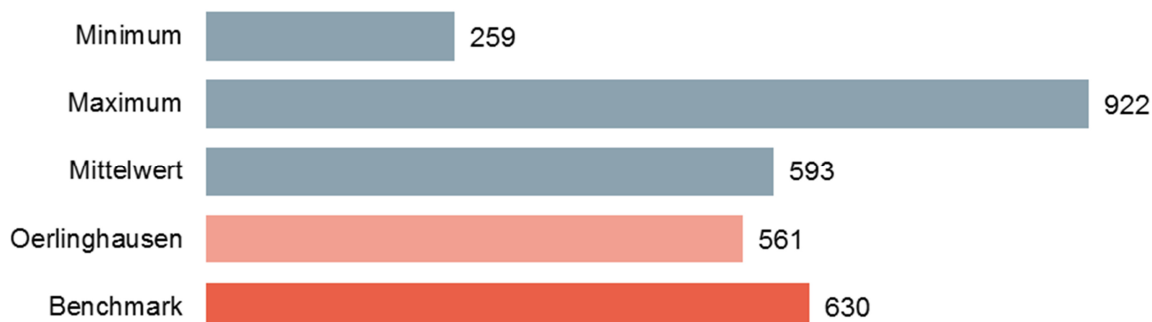
⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2016/2017)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
458	483	565	653	56

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
561	495	577	678	30

→ Feststellung

Insbesondere in den Schulsekretariaten der Grundschulen der Stadt Oerlinghausen werden weniger Schüler je Stelle betreut als in den meisten, bislang betrachteten Schulen. Die Personalaufwendungen je Schüler sind über alle Schulformen betrachtet leicht überdurchschnittlich.

Orientiert am Benchmark ergibt sich ein Potenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Das Potenzial resultiert mit 0,4 Vollzeit-Stellen aus dem Bereich der Grundschulen. Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich eine um 0,2 Vollzeit-Stellen höhere Ausstattung als der Benchmark für diese Schulform vorsieht.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte das im Bereich der Schulsekretariate ausgewiesene Stellenpotenzial überprüfen und zukünftige Fluktuationen dazu nutzen, die Stellenausstattung den Schülerzahlen anzupassen.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Teilweise erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Die Eingruppierung in der Entgeltgruppe 5 entspricht der Tarifrechtsprechung. 63 Prozent der Vergleichskommunen haben die Sekretariatsstellen in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert, 37 Prozent in der Entgeltgruppe 6 oder in einer höheren Entgeltgruppe.

In Oerlinghausen sind sämtliche Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Diese Eingruppierungen basieren auf einer im Jahr 2017 durchgeführten Stellenbewertung. Die Bewertung erfolgte auch mit Unterstützung des Kreises Lippe.

Für die Entgeltgruppe 6 sind auch nach der neuen Entgeltordnung des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) ab Januar 2017 „vielseitige Fachkenntnisse“ erforderlich. Neben einigen Arbeits- und Landesarbeitsgerichten hat das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil vom 14. März 2001, 4 AZR 172/00, bei der Tätigkeit einer Schulsekretärin das Vorliegen von „vielseitigen Fachkenntnissen“ verneint.

→ Feststellung

In Oerlinghausen sind die Sekretariatskräfte insgesamt höher eingruppiert als bei den meisten Vergleichskommunen.

→ Empfehlung

Bei neuen Verträgen sollte die Stadt Oerlinghausen keine erhöhten Standards bei der Vergütung ihrer Beschäftigten setzen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Oerlinghausen besitzt kein ausgearbeitetes Konzept oder Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten.

Regelmäßige Neuberechnungen erfolgen nicht. Tendenziell ist die Gesamtstundenzahl insgesamt in den letzten Jahren unverändert.

Im Sommer 2014 hat die KGSt ein Gutachten zur Stellenbemessung der Schulsekretariate veröffentlicht. In diesem KGSt-Bericht14/2014 sind zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: ein pauschaliertes und ein analytisches Verfahren. Das analytische Stellenbemessungsverfahren basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Die KGSt hat mit ihrem Bericht ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt. Damit kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsbe-

rechnung durchgeführt werden. Bei zukünftigen Stellenbemessungen könnte die Stadt Oerlinghausen daher auf dieses Tool zurückgreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte zukünftige Änderungen in den Schulsekretariaten nutzen, um eine detaillierte Stellenbemessung vorzunehmen. Neue Verträge sollten die Möglichkeit einer jährlichen Anpassung der Stellenanteile vorsehen.

Die Arbeitsverträge sind grundsätzlich unbefristet mit festen Stundenzahlen geschlossen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte bei Fluktuationen die Verträge variabel umgestalten. Hierdurch sichert sich die Stadt bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen. Außerdem sollte sie bei Fluktuationen den tatsächlichen Stellenbedarf mit Hilfe eines Stellenbemessungsverfahrens ermitteln und zukünftig regelmäßig überprüfen.

→ 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 Stadt Oerlinghausen hat im Bezugsjahr 2016 - wie auch in den Vorjahren - neben dem ÖPNV auch den Schülerspezialverkehr umfänglich genutzt. Grundsätzlich geht die gpaNRW davon aus, dass der ÖPNV die wirtschaftlichste Form der Beförderung ist und der Aufwand durch einen erhöhten Anteil an Schülerspezialverkehr steigt. Gerade in ländlichen Kommunen gibt es aber oftmals ungünstige ÖPNV-Verbindungen.

In der Regel werden Schulwegtickets und im gymnasialen Bereich auch Schülertickets ausgegeben, die auch für den Freizeitbereich genutzt werden können.

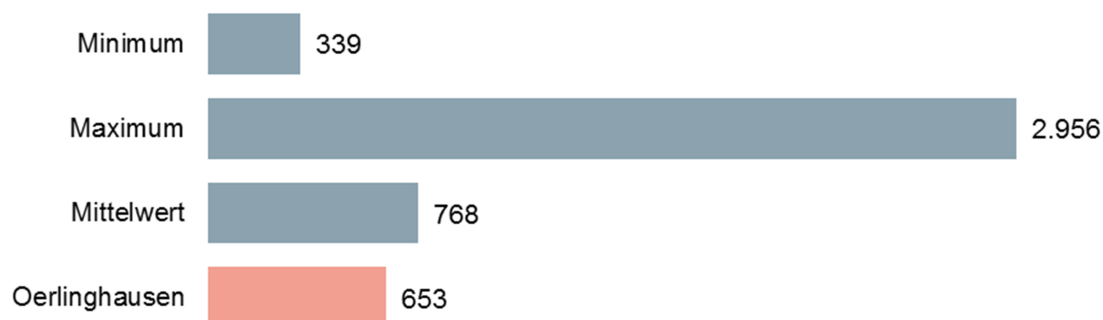
Der Schülerspezialverkehr erfolgt mit Bussen und Taxen.

Für die 1.893 Schüler hat die Stadt Oerlinghausen im Jahr 2016 insgesamt 601.663 Euro (nach Abzug der Erträge aus dem Belastungsausgleich gemäß Schülerfahrtkostenverordnung - SchfkVO) für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	318	21	597	342	255	338	442	55
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	653	339	2.956	768	586	697	809	49
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	48,7	0,2	82,5	47,6	36,2	49,8	60,9	52

Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
653	586	697	809	49

Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Oerlinghausen erkennbar unterdurchschnittlich.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Gemeindegebiet und den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr abhängig. Bei den Aufwendungen je Schüler ist auch der Anteil der beförderten Schüler von Bedeutung.

Im interkommunalen Vergleich aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Oerlinghausen mit einer Gemeindefläche von 33 km² im unteren Bereich. Die Bevölkerungsdichte in Oerlinghausen liegt mit 539 Einwohnern je km² demgegenüber auf hohem Niveau. Die geringe Gemeindefläche wirkt sich eher entlastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Oerlinghausen aus. Gleiches gilt für die hohe Bevölkerungsdichte. Die Einpendlerquote liegt mit 26 Prozent in etwa auf Höhe des dritten Quartilswerts. Hierdurch werden die Schülerbeförderungskosten tendenziell benachteiligt.

Die Aufwendungen je beförderten Schüler an den Grundschulen liegen im interkommunalen Vergleich nach den derzeit vorliegenden Vergleichswerten knapp über dem ersten Quartilswert. Beim Gymnasium liegt die Kennzahl etwa auf mittlerem Niveau. Bezüglich der Aufwendungen für den Sekundarschulbereich liegen derzeit noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Der Schülerspezialverkehr ist grundsätzlich teurer als der ÖPNV. Die Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr machen in Oerlinghausen rund 16 Prozent der Aufwendungen aus. Wie viel Prozent der Schüler mit dem Spezialverkehr befördert werden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind in Oerlinghausen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Gestützt wird dieses Ergebnis durch die geringe Gemeindefläche und eine hohe Bevölkerungsdichte. Die hohe Einpendlerquote und die Nutzung des Schülerspezialverkehrs belasten das Ergebnis.

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

Organisation und Steuerung

Die Schulverwaltung prüft den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten und gibt die Karten aus.

Beförderungen von Schülern ohne Anspruch erfolgen nicht. Aufwendungen für zusätzliche Fahrten die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten (z.B. Ausflugsfahrten) werden nur in geringem Umfang übernommen.

Anreize zum Verzicht auf eine Fahrkarte (Fahrradpauschale) wurden in der Vergangenheit nicht gemacht.

Die ausgegebenen Schülertickets berechtigen den Schüler, den ÖPNV neben dem Weg zur Schule auch für andere Fahrten zu nutzen. Hierfür erhebt die Stadt Oerlinghausen einen Eigenanteil je Schüler von zehn Euro monatlich. Der maximal zulässige Anteil liegt bei monatlich zwölf Euro.

Für den Schülerspezialverkehr erfolgen keine regelmäßigen Ausschreibungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte die Leistungen für den Schülerspezialverkehr regelmäßig ausschreiben. Zumindest sollten regelmäßige Preisabfragen bei unterschiedlichen Beförderungsunternehmen erfolgen.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	2	2	2	2	2
davon mit OGS Angebot	2	2	2	2	2
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	2	2	2	2	2
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	2	2	2	2	2
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	2	2	2	2	2

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	624	613	617	601	609
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	624	613	617	601	609
davon OGS-Schüler	182	189	193	196	193
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	77	84	84	91	110
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	624	613	617	601	609
davon OGS-Schüler	182	189	193	196	193

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	47.310	63.058	89.693	63.425	85.982
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	260	334	465	324	446

Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

2012	2013	2014	2015	2016
2.162	2.167	2.301	2.212	2.481

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

2012	2013	2014	2015	2016
29	31	31	33	32

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	107	47	159	86	71	83	99	56
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	458	298	994	583	483	565	653	56
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	40.100	51.108	46.787	46.400	46.400	47.232	56
Sekundarschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	89	35	138	73	55	70	92	17
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	551	337	1.369	727	531	684	890	17
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.452	46.400	46.400	49.000	19
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	86	47	93	72	60	75	83	12
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	568	510	980	692	570	651	813	12
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.959	46.400	48.757	49.000	12

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	223	21	597	249	148	233	328	49
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	626	442	2.956	905	597	693	975	45
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schü-	34,5	0,2	69,2	31,8	15,9	27,2	47,1	52

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
lerzahl insgesamt in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	15,5	2,0	0,0	0,8	2,7	43
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	340	141	589	354	268	341	411	14
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	680	356	836	624	606	628	666	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	51,8	26,4	100,0	61,7	50,4	64,7	69,3	17
Einpendlerquote in Prozent	38,5	0,6	51,9	32,8	25,1	37,2	43,0	17

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze
der Stadt Oerlinghausen
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
➔ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
➔ Spiel- und Bolzplätze	17
Steuerung und Organisation	17
Strukturen	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	19

→ Managementübersicht

Sport

Im Vergleich mit anderen Kommunen hält die Stadt Oerlinghausen ein über dem Bedarf liegendes Hallenangebot vor. Im Jahr 2016 werden über zwei Sporthalleneinheiten nicht mehr für den Schulsport benötigt.

Durch zukünftig weiter zurückgehende Schülerzahlen werden sich die Flächenüberhänge bei den Schulsporthallen weiter vergrößern. Die Stadt Oerlinghausen sollte überlegen, wie die bestehenden Hallenüberhänge reduziert werden können. Die Aufgabe der Halle der ehemaligen Fröbelschule stellt für die Zukunft eine realisierbare Möglichkeit dar. Sie könnte an einen ortsansässigen Verein veräußert werden.

Für den Breitensport bietet die Stadt Oerlinghausen über dem Durchschnitt liegende Sporthallenflächen an. Die Stadt erhebt von den Vereinen und Gruppen keine Nutzungsgebühren.

Die Stadt stellt ihren Einwohnern eine unterdurchschnittliche Fläche für Sportplätze zur Verfügung. Dies gilt auch für die Spielfelder. Bisher wurde die Nutzung, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen noch nicht auf die Vereine übertragen.

Die Sportplätze werden überwiegend durch den Bauhof unterhalten, die Vereine unterstützen bei der Bewirtschaftung, Unterhaltung und Pflege der Außenanlagen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m² sind auf überdurchschnittlichem Niveau. Dieses ist maßgeblich auf die hohen jährlichen Abschreibungen von rund 71.000 Euro zurückzuführen. Der Aufwand je Einwohner und damit gleichzeitig die Haushaltsbelastung sind unterdurchschnittlich.

Die Bedarfsberechnung nach dem „Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung“ des Bundesinstituts für Sportwissenschaften weist einen Bedarf von nur vier Großspielfeldern aus. Dem stehen tatsächlich fünf vorhandene Großspielfelder plus zwei über 5.000 m² große Trainingsplätze gegenüber.

Langfristig betrachtet sollte die Stadt Oerlinghausen bei den Spielfeldern den Bestand dem Bedarf anpassen. Dabei sollten die demografischen Aspekte entsprechend berücksichtigt werden.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

Bezogen auf die Einwohnerzahl unter 18 Jahren hält Oerlinghausen eine unterdurchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor.

Die Stadt Oerlinghausen kann die Steuerung und Organisation ihrer Spiel- und Bolzplätze dadurch verbessern, dass sie zunächst ihre elektronische, zentrale Datenbasis aktualisiert.

Anhand einer aktuellen Spielraumplanung sollte sie darlegen, welche Anlagen sie mit welcher Ausstattung mittel- bis langfristig erhalten will. Ziel der Stadt sollte es sein, gering beziehungsweise gar nicht frequentierte Spiel- und Bolzplätze zu schließen.

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

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Oerlinghausen mit dem Index 4.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Oerlinghausen. 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 beziehungsweise 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 Prüfungsgesprächen 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

Für den Schulsport unterhält die Stadt Oerlinghausen für die zwei Grundschulen an jedem der drei Standorte jeweils eine Sporthalle. Der Hauptstandort Lipperreihe sowie der Teilstandort Südstadt werden als „Grundschulverbund Lipperreihe-Südstadt“ geführt. Zusätzlich gibt es noch die Grundschule Helpup. Die Grundschule Helpup wie auch die Südstadtschule verfügen über jeweils eine Zweifachhalle, am Standort Lipperreihe befindet sich eine Einfachsporthalle.

Im Jahr 2016 sind der Heinz-Sielmann-Schule (Sekundarschule) und dem Niklas-Luhmann-Gymnasium eine Dreifachsporthalle und zwei Einfachhallen zugeordnet. Für diese Schulen wird bei der Hallennutzung nicht nach Schulformen differenziert. Nachfolgend werden diese Hallen daher unter weiterführende Schulen geführt.

Schulsporthallen Stadt Oerlinghausen 2016

Schulsporthallen	Fläche in m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	3.511	5,0	702
Weiterführende Schulen	3.293	5,0	659
Gesamt	6.804	10,0	680

Die durchschnittliche Größe der Sporthalleneinheiten in Oerlinghausen liegt mit 680 m² niedriger als der Mittelwert von 803 m². Die Sporthallen in Oerlinghausen sind erheblich kleiner als der Durchschnitt.

Den 1.888 Schülern in 84 Klassen/Kursen des Schuljahres 2016/17 stehen eine Gesamtfläche von rund 6.800 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Bruttogrundfläche von 81 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
81	45	231	109	83	101	124	53

Bedingt durch die unterdurchschnittlichen Hallengrößen liegt die Kennzahl Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse unter dem Mittelwert. Dieses zeigt, dass die Hallen bezüglich ihrer Flächengröße im Vergleich mit anderen Kommunen leicht unterdimensioniert sind.

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

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,8	5,0	2,2
Weiterführende Schulen	4,7	5,0	0,3
Gesamt	7,5	10,0	2,5

→ Feststellung

Im Jahr 2016 werden über zwei Halleneinheiten nicht mehr für den Schulsport benötigt. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 680 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 1.700 m² BGF.

Die Prognosedaten der Schulentwicklungsplanung weisen für das Schuljahr 2021/2022 einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen aus. Der Sekundarbereich wird mit einer Verringerung um 125 Schüler betroffen sein, die Schülerzahlen der Grundschulen gehen um 86 Schüler zurück. Dieser Schülerzahlen-Rückgang wird die Hallenüberhänge bis 2022 um weitere 0,8 Halleneinheiten erhöhen.

Die Flächenüberhänge bei den Grundschulen von 2,2 Halleneinheiten in 2016 können nicht ohne weiteres abgebaut werden. Dieses ergibt sich aus der Betrachtung, dass eine Halleneinheit von zehn Schulklassen genutzt werden kann. Die Grundschulen der Stadt Oerlinghausen verfügen aber zum Teil nur über sechs (Standort Lipperreihe) beziehungsweise neun Klassen (Standort Südstadt). Nur der Standort in Helpup verfügt in 2016 über 13 Klassen.

Rein rechnerisch könnte die Stadt Oerlinghausen auf zwei Sporthalleneinheiten an den Grundschulstandorten verzichten. Ein Abbau von Schulsporthallen an Grundschulstandorten wird jedoch vielfach erst mit der Schließung des Standortes selbst realistisch sein. Die Aufgabe eines Grundschulstandortes ist nach Angaben der Stadt Oerlinghausen bisher nicht geplant. Die Stadt hat vielmehr einen Grundschulverbund eingerichtet, um alle Standorte aufrecht zu halten.

Jedoch sollte die Stadt bei einem Sanierungsstau oder notwendigen großen Unterhaltungsmaßnahmen an einer der Grundschulsporthallen konsequent prüfen, ob auf eine Sporthalle verzichtet werden kann. Dies gilt auch für eine Änderung beim Grundschulverbund. Bei der

Prüfung sollte die Stadt auch die Schülerbeförderungskosten zu einer anderen Halle berücksichtigen.

Anders stellt sich die Situation bei den weiterführenden Schulen dar. Hier sind ebenfalls fünf Halleneinheiten vorhanden. Es besteht ein rechnerischer Überhang von nur 0,3 Einheiten. Sich weiter reduzierende Schülerzahlen im Sekundarbereich signalisieren für die Zukunft zunehmende Überhänge bei den Hallenflächen.

→ Feststellung

Der ermittelte Flächenüberhang in den einzelnen Grundschulstandorten wird nicht ohne weiteres zu reduzieren sein. Der Überhang bei den weiterführenden Schulen wird sich in den kommenden Jahren durch abnehmende Schülerzahlen um 0,5 Halleneinheiten erhöhen. Die Sporthalle der ehemaligen Fröbelschule könnte dann aufgegeben und gegebenenfalls auf einen Verein übertragen werden.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den zuvor betrachteten Schulsporthallen hält die Stadt die Sporthalle „Am Kopphof“ mit einer Bruttogrundfläche von 912 m² im Ortsteil Helpup vor. Den Betrieb dieser Halle hat die Stadt im Jahr 1994 auf den TuS Helpup e. V. übertragen. Sie steht daher ausschließlich nur dem Vereinssport zur Verfügung. Gemäß der Nutzungsvereinbarung trägt die Stadt den Großteil der Bewirtschaftungskosten. Nach Angaben der Stadt soll die Sporthalle im Jahr 2018 geschlossen werden.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
447	126	861	416	337	403	489	53

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

Halleneinheiten je 1.000 Einwohner 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,60	0,19	0,89	0,54	0,44	0,52	0,65	54

→ Feststellung

Bei den Kennzahlen mit Einwohnerbezug sind die Bruttogrundflächen und die Anzahl der Halleneinheiten oberhalb des Mittelwertes. Der Großteil der Vergleichskommunen stellt seinen Bürgern weniger Sportflächen zur Verfügung.

Nachmittags ab 16.00 Uhr werden den ortsansässigen Vereinen für den Vereinssport die Schulsporthallen kostenfrei zur Verfügung gestellt. Die Vereine werden somit nicht an den Betriebs- und Unterhaltungskosten der Hallen beteiligt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Oerlinghausen erhebt von den Nutzern der Sporthallen keine Nutzungsentgelte und beteiligt sie somit nicht an den Betriebskosten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte für die Sporthallennutzung eine Gebühren- und Nutzungsordnung erstellen. Darin sollten neben den Rahmenbedingungen zur Hallennutzung auch entsprechende Nutzungsgebühren festgeschrieben werden. Die vereinnahmten Gebühren entlasten den kommunalen Haushalt.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Nutzungszeiten der Sporthallen werden von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Stadtsportverband vergeben. Hier liegen auch die Belegungspläne für alle Hallen vor. Die belegten Nutzungszeiten für den Schulsport weisen 350 Wochenstunden aus, die tatsächlichen Nutzungszeiten sind der Stadt nicht bekannt.

Bei den Vereinen werden von den belegten 390 wöchentlichen Nutzungsstunden tatsächlich 340 Stunden genutzt. Daraus ergibt sich ein Nutzungsgrad von 87 Prozent.

Freie Zeiten beschränken sich im Wesentlichen auf die Nachmittagsstunden zwischen 15.00 und 16.00 Uhr. An den Vormittagen sind die Hallen überwiegend durch die Schulen und Kindergärten belegt, in den Nachmittags- und Abendstunden durch die ortsansässigen Vereine. Freie Zeiten während der Schulzeit werden zurzeit noch nicht durch Vereine (z. B. Mutter-Kind-Angebote, Seniorenangebote, Rehasport) genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte initiieren, dass in den Sporthallen die freien Zeiten während der Schulzeit durch ortsansässige Vereine genutzt werden.

Bei der Hallenvergabe wird von der Verwaltung aus energetischen Gründen darauf geachtet, dass Gruppen mit wenigen Teilnehmern eher kleinere Hallen zugewiesen bekommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Oerlinghausen hat einen vollständigen Überblick über ihren Sporthallenbestand. Ihr sind die Nutzer und die tatsächlichen Nutzungszeiten, mit Ausnahme der Schulen, bekannt.

Alle sieben Sporthallen der Stadt Oerlinghausen wurden im Betrachtungsjahr 2016 von 13 Vereinen mit 103 Mannschaften/Gruppen genutzt.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag - Freitag Sporthallen gesamt 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,7	2,5	17,8	11,3	9,4	10,8	14,0	44

Der größeren Anzahl vorgehaltener Halleneinheiten je 1.000 Einwohner steht in Oerlinghausen eine durchschnittliche Anzahl von nutzenden Mannschaften/Gruppen gegenüber. Die Sporthallen werden durch die Vereine und Gruppen gut genutzt.

Dies spiegelt sich auch in der den Mannschaften/Gruppen zur Verfügung stehenden Sportnutzfläche wider. Die Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe der Stadt Oerlinghausen wird von einer Vielzahl der Vergleichskommunen überschritten.

Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m² Sporthallen gesamt 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33	21	123	41	26	36	43	42

Die unterdurchschnittliche Sportnutzfläche je Mannschaft beziehungsweise Gruppe in Oerlinghausen dürfte der vergleichsweise geringeren Größe der Halleneinheiten geschuldet sein.

→ 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 beziehungsweise den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Die Stadt Oerlinghausen wendete im Jahr 2016 für ihre Sportplätze rund 85.000 Euro auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,89	0,13	19,49	6,96	3,96	6,09	9,60	29

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

Strukturen

Im Stadtgebiet befinden sich 2016 in den drei Ortsteilen vier Sportplätze mit insgesamt fünf für den Spielbetrieb nutzbaren Spielfeldern. Die Gesamtfläche aller Sportplätze beträgt rund 91.000 m². Den kleinsten Sportplatz mit rund 13.000 m² Fläche stellt die Anlage „Am Kalkofen“ dar, der Sportplatz „Am Wäldchen“ ist mit rund 42.000 m² am größten. Zusätzlich zu den Spielfeldern stehen für reine Trainingszwecke jeweils noch eine Fläche auf den Anlagen „Lipperreihe“ und „Am Wäldchen“ zur Verfügung. Alle Spiel- und Trainingsfelder weisen durchgängig eine Größe von jeweils mehr als 5.000 m² auf.

Bei den Sportplätzen handelt es sich überwiegend um kommunale Anlagen, nur der Rasenplatz auf der Anlage „Am Wäldchen“ gehört dem ortsansässigen Verein TuS Helpup e. V.

Die Sportflächen weisen in 2016 als Belag überwiegend Sportrasen (vier Spielfelder) auf, zwei Felder sind mit Kunstrasen ausgestattet. Eine Spielfläche auf der Anlage „Am Wäldchen“ hat Tennenbelag.

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

Strukturkennzahlen Sportplätze gesamt 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	5,27	1,79	54,11	8,54	5,42	7,90	9,84	53
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	3,10	0,69	7,50	3,79	2,39	3,70	4,81	53

→ Feststellung

Im Einwohnerbezug stellt die Stadt ihren Bürgern weniger Sportplatz- und Spielfeldflächen zur Verfügung als viele der Vergleichskommunen.

Oerlinghausen hat einen aktuellen Gesamtüberblick über den Bestand an Sportplätzen. Die Anzahl der Spielfelder, deren Größe sowie Ausstattung und baulicher Zustand sind bekannt. Die Erhebungen werden in Oerlinghausen jährlich vorgenommen. Die Stadt besitzt keine aktuelle Sportstättenbedarfsplanung, die letzte Fassung resultiert aus dem Jahr 2011.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte sich eine Übersicht verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Folgende Aspekte sollten dabei in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Werden noch so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?

Fusionen beziehungsweise die Zusammenarbeit von Vereinen sind in vielen Kommunen immer häufiger festzustellen. Dieses resultiert oft aus rückläufigen Mitgliederzahlen und dem sich verändernden Freizeitverhalten. Durch den Rückgang der bis zu 40-Jährigen und der Zunahme der über 60-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung oft z. B. von Fußball (überwiegend Freiluftsport) in Richtung Fitness/Gesundheit (Hallen- und Freiluftsport).

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Belegungspläne für die fünf Spielfelder und zwei Trainingsplätze der Stadt weisen 67 Stunden pro Woche als belegte Nutzungszeiten durch die Vereine aus. Die tatsächlichen Nutzungszeiten sind nicht bekannt, sind aber erfahrungsgemäß geringer als die belegten Zeiten.

Die verfügbare Gesamtnutzungszeit auf allen Sportplätzen beläuft sich auf 141 Stunden pro Woche. Der Auslastungsgrad der einzelnen Spielfelder durch den Trainingsbetrieb ist in Oerlinghausen unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten lassen - ohne überbeansprucht zu

werden - unterschiedliche Belastungszeiten zu. Dabei legt die gpaNRW folgende verfügbare wöchentlichen Nutzungszeiten zugrunde:

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

Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich für die Stadt Oerlinghausen ermitteln, dass die Sportflächen im Schnitt nur zu rund 48 Prozent ausgelastet sind. Damit positioniert sich Oerlinghausen weit unterdurchschnittlich. Der interkommunale Mittelwert ist mit 67 Prozent wesentlich höher.

Für den Fußballsport nutzen 54 Mannschaften, davon 38 Jugendmannschaften, die Sportstätten. Mit einer Nutzungszeit je Mannschaft von 1,48 Stunden je Woche liegt Oerlinghausen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 2,35 Stunden. Diese vergleichsweise geringen Nutzungsstunden je Mannschaft bzw. Jugendmannschaft finden ihren Grund in der Sportplatzbelegung. Nach Angaben des Fachbereiches werden zu bestimmten Tageszeiten und Wochentagen die Plätze von mehreren Mannschaften gleichzeitig genutzt. Nur 17 der 54 Mannschaften (31 Prozent) nutzen die Plätze alleine. Der interkommunale Mittelwert liegt zurzeit auf gleichem Niveau. Die Mannschaften in Oerlinghausen nutzen durch diese Mehrfachbelegung die verfügbaren Trainingsflächen gut aus.

Spielfeldfläche je Mannschaft 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
992	403	3.635	1.366	917	1.142	1.668	43

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

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen

		2015	2016
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	53	54
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2 x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	159	162
vorhandene verfügbare Nutzungsstunden	Stunden	141	141
Vergleich ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)	Stunden	-18	-21

Demnach benötigen die 54 Mannschaften in Oerlinghausen im Jahr 2016 162 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen jedoch nur 141 Nutzungsstunden. Dieses bedeutet einen rechnerischen Bedarf von 21 zusätzlichen Stunden.

Entgegen der Grundannahme von zwei Mal 1,5 Stunden pro Woche nutzen die Mannschaften im Schnitt die Anlagen jedoch nur 1,48 Stunden pro Woche. Daraus ergeben sich nur rund 67 benötigte Nutzungsstunden pro Woche, welches eine Auslastung der Außenanlagen von 48 Prozent ergibt. Dieses Ergebnis bestätigt die bereits zuvor dargestellte Tendenz, dass den Vereinen mehr Trainingsressourcen zur Verfügung stehen, als tatsächlich genutzt werden.

Auch die Bedarfsberechnung nach dem „Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung“² des Bundesinstituts für Sportwissenschaften weist einen Bedarf von vier Großspielfeldern aus. Den vier benötigten Großspielfeldern stehen tatsächlich fünf für den Spielbetrieb nutzbare Großspielfelder plus zwei Trainingsplätze gegenüber.

IT.NRW geht bei den Prognosen in ihren Bevölkerungsmodellrechnungen davon aus, dass die Einwohnerzahlen weiter zurückgehen werden. Von 2016 bis 2025 würde allein in Oerlinghausen die Einwohnerzahl um rund 900 zurückgehen. Dadurch können sich in den kommenden Jahren auch die Zahl der Vereinsmitglieder und Mannschaften verringern.

→ **Feststellung**

Das Spielflächenangebot auf den Sportplätzen in der Stadt Oerlinghausen liegt unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Trotzdem liegt der Nutzungsgrad nur bei 48 Prozent, was darauf hindeutet, dass die zur Verfügung stehenden Flächen nicht ausreichend genutzt werden. Aufgrund der vorliegenden Prognosedaten kann sich in Zukunft die Auslastung noch weiter verringern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte gemeinsam mit den Vereinen untersuchen, wie einzelne Plätze noch besser ausgenutzt werden können. Ziel sollte sein, weniger frequentierte Plätze aufzugeben.

Von der Verwaltung wurde im Verlauf der überörtlichen Prüfung mitgeteilt, dass die Stadt ein neues Wohnbaugebiet im Stadtteil Helpup entwickeln wird. Für Helpup geht man davon aus, dass zumindest die dort vorhandene Sportanlage zukünftig durch den Zuzug neuer Bürger eine bessere Auslastung haben wird.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

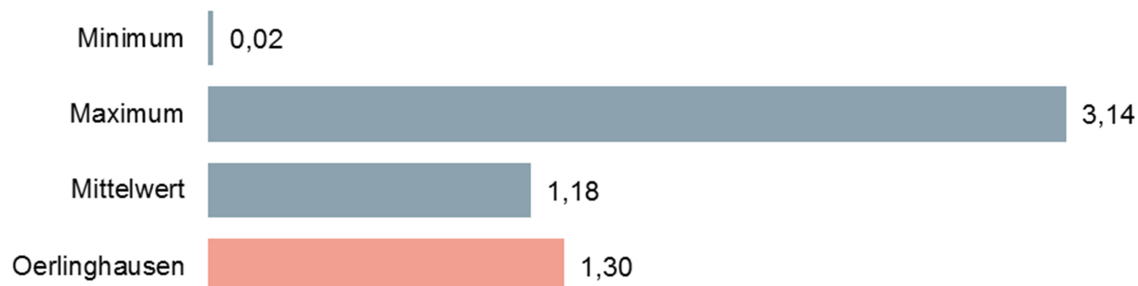
Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger. Für die Unterhaltung der Sportplätze hat die Stadt Oerlinghausen im Jahr 2016 einen Betrag von rund 85.000 Euro aufgewendet. Die wesentliche Hauptkostenart sind die

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

Abschreibungen in Höhe von circa 71.000 Euro. Die Aufwendungen für den manuellen Bereich des Bauhofes liegen bei rund 14.000 Euro.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,30	0,40	1,11	1,79	29

→ Feststellung

Die Stadt wendet auf den Einwohner bezogen weniger auf als viele andere Kommunen. Der Aufwand je m² Sportplatzfläche zeigt jedoch, dass die Anlagen in Oerlinghausen höhere Aufwendungen verursachen. Der Hauptgrund hierfür findet sich in den hohen Abschreibungen.

Die Unterhaltung und Pflege übernehmen derzeit die Stadt und die Vereine gemeinsam. Pflegepläne für die einzelnen Anlagen und deren Beläge sind nur teilweise vorhanden. Eine klare Abgrenzung und Vereinbarung für die einzelnen Tätigkeiten von Bauhof und Vereinen gibt es aktuell noch nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte zeitnah Pflegepläne für die einzelnen Anlagen erstellen und Vereinbarungen für die einzelnen Tätigkeiten von Bauhof und Vereinen ausarbeiten. Hiermit kann die Unterhaltung und Pflege der Anlagen optimiert werden.

Den Hauptanteil der Arbeiten leistet die Stadt mit dem Bauhof. Die Vereine bringen sich bei der Bewirtschaftung, Unterhaltung und Pflege der Außenanlagen mit ein. Sie übernehmen zu Recht nach Aussage der Verwaltung auch die Reinigung von Umkleiden und Sanitäranlagen. Es gibt für die Vereine keine festgelegten Betriebskostenzuschüsse, zurzeit trägt die Stadt noch alle Aufwendungen.

Bei Investitionen wird in jedem Einzelfall entschieden, in welchem Umfang sich die Stadt gegebenenfalls beteiligt. Die Pflegegeräte für die Sportanlagen werden ausschließlich durch die Stadt beschafft und gemeinsam von Bauhof und Vereinen genutzt. Die Sportgeräte auf den Sportplätzen werden jedoch sowohl von der Stadt wie auch von den Vereinen angeschafft und finanziert.

Die Stadt sollte überlegen, ob Sportstätten auf Vereine übertragen werden können, um den städtischen Haushalt zu entlasten. Aufgrund vertraglicher Regelungen würde die Unterhaltung der Sportanlagen auf die örtliche Vereine übertragen. Diese Vereine wären für den fach- und

sachgerechten Betrieb und die Unterhaltung der Anlagen verantwortlich. Im Gegenzug könnten die Vereine hierfür Zuschüsse erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Sportstätten auf die örtlichen Vereine übertragen. Dieses sollte zumindest die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Anlagen umfassen. Hierdurch kann der Haushalt deutlich entlastet werden.

Andere Kommunen haben durchaus gute Erfahrungen mit dieser Art der Delegation von Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen gemacht.

Gemäß Beschlussvorlage 663/X vom 12. Juni 2018 sollen zwei Sportplätze auf die Vereine übertragen werden. Für beide Plätze ist als Belag Kunstrasen vorgesehen. Mit einer Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Sportstätten würde der Haushalt der Stadt langfristig deutlich entlastet. Der gesamtstädtische Unterhaltungsaufwand würde sich für die Stadt hinsichtlich der Platzpflege wie auch bei den Abschreibungen merklich reduzieren.

→ **Feststellung**

Sofern das wirtschaftliche Eigentum bei den beiden Plätzen übertragen wird und dadurch die Abschreibungen bei der Stadt entfallen, wird der städtische Haushalt entlastet. Trotz der nachhaltigen Entlastung sind einmal erhebliche Ausgaben der Stadt geplant. Diese betreffen den Grunderwerb und die Zuschusszahlungen an die Vereine.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der festgestellten geringen Auslastung der Sportplätze insgesamt sollten die aktuellen Planungen nochmals auf den Prüfstand gestellt werden.

Nutzungsentgelte für die Sportplätze werden bisher in Oerlinghausen von den örtlichen Vereinen nicht erhoben. Ebenso sind die Vereine auch nicht gefordert, sich an den Betriebskosten zu beteiligen. Nach Aussage der Verwaltung wurde bisher auch noch nicht thematisiert, Entgelte zu erheben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte für nicht übertragene Sportstätten Nutzungsentgelte von den örtlichen Vereinen erheben. Ebenso ist die Beteiligung an den Betriebskosten eine Möglichkeit, den Haushalt zu entlasten. Alternativ könnte die Bewirtschaftung der Anlagen übertragen werden.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Oerlinghausen wendete im Jahr 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze rund 65.000 Euro auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2016

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,77	2,71	21,74	8,55	5,43	7,92	10,51	34

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

Steuerung und Organisation

Die Ersatz- und Neubeschaffung von Spielgeräten obliegt dem Fachbereich 3 „Soziales, Bildung, Ehrenamt“. Für das Umsetzen der erforderlichen Maßnahmen zur Unterhaltung und Instandsetzung, sowie dem Durchführen der erforderlichen und vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen wird derzeit der Bauhof beauftragt.

In Oerlinghausen werden nur die Ingenieurleistungen für die jährliche Hauptuntersuchung der Spielgeräte fremd vergeben. Bei den Arbeiten zur Pflege und Unterhaltung der Spielplätze sind Firmen aus der freien Wirtschaft nicht mit eingebunden.

Die Spiel- und Bolzplätze sind nicht in einem Kataster oder Grünflächeninformationssystem (GRIS) erfasst. Lage und Größe wurde zur Eröffnungsbilanz ermittelt und in einem Excelformat hinterlegt. Weitere Angaben, wie Anzahl und Art der Spielgeräte und Ausstattungsgegenstände, sowie Angaben zur Vegetation wurden kontinuierlich fortgeschrieben. Daten über Umfang, Häufigkeit und Aufwand einzelner Pflegeleistungen und Tätigkeiten sind jedoch nicht festgehalten worden.

→ Empfehlung

Alle validen Flächen- und Mengendaten zu den Spiel- und Bolzplätzen, deren Zustand wie auch Pflege- und Anforderungserfordernisse sollten in einem zentralen Grünflächenkataster erfasst werden. So wird es der Stadt zukünftig möglich sein, einen vollständigen und exakten Überblick über dieses Anlagevermögen zu erhalten.

Strukturen

Die Stadt Oerlinghausen hat im Jahr 2016 mit 528 Einwohnern je km² eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Mit einer Grün- und Erholungsfläche von 79 Prozent des Stadtgebietes liegt Oerlinghausen im Bereich des Mittelwertes. Bei einer Erholungs- und Grünfläche von

rund 1.500 m² je Einwohner verfügt Oerlinghausen über weniger Flächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

In den drei Ortsteilen werden insgesamt 27 Spielplätze und ein Bolzplatz mit einer Gesamtfläche von rund 21.000 m² der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Zahl der vorhandenen Spielgeräte beläuft sich im Jahr 2016 für alle Spiel- und Bolzplätze auf 174 Geräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	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	6,8	5,2	32,3	15,6	10,4	15,0	18,0	54
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,1	6,0	21,5	11,9	9,4	11,4	14,5	54
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	8,8	1,3	17,6	5,8	4,4	5,6	6,9	52
durchschnittliche Größe der Spielplätze	736	621	2.997	1.212	1.017	1.163	1.351	54
durchschnittliche Größe der Bolzplätze	927	175	5.495	2.076	991	1.799	2.760	49

Mit 28 Spiel- und Bolzplätzen unterhält Oerlinghausen weniger Anlagen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Das Stadtgebiet von Oerlinghausen hat eine Fläche von 33 km² und ist damit wesentlich kleiner als der Durchschnitt. Die Anzahl von nur drei Ortsteilen erfordert demnach auch ein geringeres Angebot an Spielarealen.

Die Fläche und die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze im Einwohnerbezug liegen unterhalb der Mittelwerte. Die Kennzahl Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche ist vergleichsweise hoch, was für Oerlinghausen im Vergleich zu anderen Kommunen auf ein Überangebot an Geräten schließen lässt. Im Schnitt sind rund sieben Geräte je Spielareal vorhanden. Das sind mehr als bei vielen anderen Kommunen. Da die Gerätekontrollen durch den Bauhof vorgenommen werden, könnte durch die vielen Geräte ein höherer Aufwand bei Kontrolle und Wartung entstehen (siehe Wirtschaftlichkeitsbetrachtung).

Die durchschnittliche Größe von rund 740 m² je Spielplatz ist interkommunal verglichen kleiner als bei den meisten Kommunen. Sie liegt rund 40 Prozent unter dem Mittelwert.

→ Feststellung

Größere Flächen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. Somit sind, bezogen auf den einzelnen Platz, keine guten Voraussetzungen für eine günstige Leistungserbringung vorhanden.

Wie schon unter Sportplätze thematisiert, sollen in den kommenden Jahren die Bevölkerungszahlen weiter zurückgehen. Dieses betrifft dann auch die Jugendlichen unter 18 Jahren, welche in diesem Berichtsteil die Zielgruppe sind.

Seit 2017 liegt in der Stadt Oerlinghausen ein aktuelles Spielplatzkonzept vor. Darin sind auch zukünftige Maßnahmen hinterlegt. Die demografische Entwicklung wurde jedoch nicht in das Konzept mit einbezogen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte die Entwicklung der Kinderzahlen analysieren und das Angebot an Flächen und Spielarealen darauf ausrichten. Die tatsächliche Nutzung der Spiel- und Bolzplätze sollte ausgewertet werden. Diese kann sich bezogen auf die einzelnen Ortsteile durchaus unterschiedlich darstellen. Insbesondere aufgrund von steigender Ganztagsbetreuung in Tageseinrichtungen und Schulen werden Spiel- und Bolzplätze erfahrungsgemäß weniger frequentiert als früher. Bei der zukünftigen Planung, Gestaltung und Struktur der Spielanlagen sollte diese Entwicklung entsprechend berücksichtigt werden.

Der Stadt ist bewusst, dass sie einige Spielplätze im Stadtgebiet unterhält, welche nur sehr gering frequentiert sind. Es wurde bisher jedoch noch nicht überprüft, welcher Spielplatz wenig beziehungsweise gar nicht mehr durch Kinder genutzt wird.

→ Empfehlung

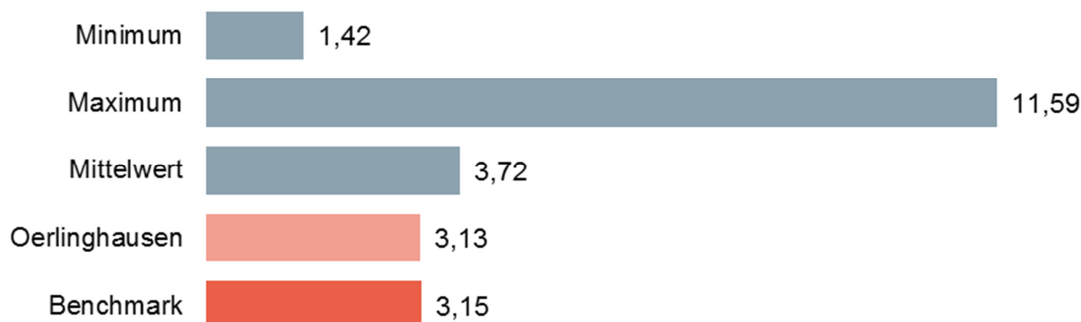
Die Stadt sollte gering beziehungsweise gar nicht frequentierte Spielplätze schließen und die Grundstücke veräußern. Bis dahin können durch den Abbau der Geräte und größere Pflegeintervalle auf diesen Grundstücken nennenswerte Einsparungen bei der Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze erzielt werden.

Nach Aussage der Verwaltung gibt es schon Planungen und aktuelle Beschlüsse zur Aufgabe von Spielplätzen. Demnach ist vorgesehen, sechs Spielplätze in Oerlinghausen zu schließen. Zur Kompensierung sollen im Stadtgebiet dann vier bestehende Areale durch neue multifunktionale Geräte aufgewertet werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In 2016 wendete die Stadt Oerlinghausen für die Pflege und Unterhaltung ihrer Spiel- und Bolzplätze rund 65.000 Euro auf. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rund 13.000 Euro Personalaufwendungen für die Verwaltung und circa 33.000 Euro Pflegeaufwand. Die Abschreibungen betragen rund 17.000 Euro. Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 21.000 m² berechnet sich ein jährlicher Aufwand je m² von 3,13 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
3,13	2,46	3,27	4,12	36

→ Feststellung

Die Stadt wendet auf den Einwohner bezogen weniger auf als viele andere Kommunen. Auch der Aufwand je m² Spiel- und Bolzplätze zeigt, dass die Anlagen in Oerlinghausen günstiger unterhalten werden. Die Aufwendungen liegen unter dem Benchmark, so dass kein monetäres Potenzial besteht.

Die Flächengröße und die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren sind im Vergleich mit anderen Kommunen unterdurchschnittlich. Die Menge an Spielgeräten ist weit überdurchschnittlich, wodurch auch der Aufwand hinsichtlich der Verkehrssicherungspflicht höher sein kann. Die durchschnittliche Größe der Spielareale hingegen ist im Vergleich mit anderen Kommunen erheblich kleiner, was einen höheren Unterhaltungsaufwand nach sich ziehen könnte. Daher war das am Benchmark liegende Ergebnis nicht zu erwarten.

Nach Aussage der Verwaltung wurde dieses gute Resultat erwartet. Ab dem Jahr 2014 wurden die Aufwendungen des Bauhofes von rund 49.000 Euro bis zum Jahr 2016 um rund ein Drittel reduziert. Dieses wurde überwiegend durch den Austausch von alten Geräten gegen Neue erreicht. Der Aufwand für Kontrolle, Wartung und Reparatur der Spielgeräte wurde dadurch erheblich verringert.

Der durchschnittliche Bilanzwert je Spielgerät liegt in Oerlinghausen mit 253 Euro weit unter dem Durchschnitt. Die Spielgeräte werden nach Auskunft des Fachbereichs 3 – Soziales, Bildung, Ehrenamt – über ihren Abschreibungszeitraum hinaus genutzt. Ein Großteil der Geräte steht daher nur noch mit einem Erinnerungswert von einem Euro in der Bilanz. In den letzten Jahren wurden nur in sehr geringem Umfang neue Geräte angeschafft. Erst ab 2015 wurden wieder mehrere neue Geräte auf den Spielplätzen installiert.

Die Gerätekontrollen werden nur durch speziell geschulte Bauhofmitarbeiter vorgenommen. Diese führen die Sicht- und Funktionskontrollen wöchentlich durch. Die jährlichen Hauptkontrollen werden durch externe Organisationen vorgenommen. Eine Dienstanweisung für die Spielplatzkontrollen liegt der Stadt nicht vor. Das dennoch die erforderlichen turnusmäßigen Kontrollen eingehalten werden, wird nur durch den Bauhofleiter geregelt und überprüft.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte eine Dienstanweisung für die Spielplatzkontrollen erstellen, in welcher die Kontrollintervalle und der Umfang der einzelnen Kontrollen festgeschrieben sind.

Einzelaufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016

Kennzahl	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m² in Euro	2,30	0,71	9,81	3,11	1,95	2,57	3,51	41
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	47	7	237	91	48	70	145	24
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	24	6	984	226	95	139	263	22
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,83	0,08	2,10	0,76	0,39	0,58	0,98	24
Sonstige Pflegeaufwendungen je m² Spiel- und Bolzfläche in Euro	0,17	0,00	0,40	0,15	0,02	0,10	0,24	22
Abschreibungen je m² Spiel- und Bolzplätze in Euro	0,83	0,00	1,79	0,53	0,25	0,51	0,70	43

Mit 2,30 Euro je m² Spielfläche betreibt Oerlinghausen beim reinen Pflegeaufwand einen geringeren Aufwand als viele Vergleichskommunen. Auch bei den Gerätekontrollen und bei der Wartung/Reparatur liegt Oerlinghausen auf unterdurchschnittlichem Niveau. Das Reduzieren des Bauhofaufwands bei den Gerätekontrollen und besonders bei Wartung/Reparatur zeigt positive finanzielle Resultate.

Die Grünflächenpflege und der sonstige Pflegeaufwand (z. B. Müllbeseitigung) liegen über den Mittelwerten der anderen Kommunen und weisen auf noch vorhandenes Optimierungspotenzial hin.

Die höheren Abschreibungen sind in Oerlinghausen den neu angeschafften Geräten geschuldet. Auf alle Spielflächen bezogen liegt die Stadt rund 6.300 Euro über dem Mittelwert. Aufgrund des erheblich reduzierten Aufwands bei Kontrolle und Wartung ist dieses jedoch ein durchaus zu akzeptierender Betrag.

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen pflegt und unterhält die Spiel- und Bolzplätze wirtschaftlich. Dieses spiegelt sich in zum Teil weit unterdurchschnittlichen Aufwendungen bei Unterhaltung, Wartung und Pflege wider.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen
der Stadt Oerlinghausen
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	10
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	12
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	16
Gesamtaufwendungen	16
Reinvestitionen	17

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz im Jahre 2008 befanden sich rund 94 Prozent der Verkehrsflächen in einem guten und ohne Einschränkung nutzbaren Gebrauchszustand. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 57,7 Prozent eine unausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen.

Die Stadt Oerlinghausen ist den Vorgaben des § 28 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) gefolgt und hat in den Jahren 2011 und 2015 körperliche Folgeinventuren der Verkehrsflächen vorgenommen.

Jedoch liegt keine aktualisierte und prüffähige Dokumentation der Inventur vor, aus der die Entwicklung des Straßenzustandes erkennbar ist. Die gpaNRW kann daher nicht beurteilen, ob die von der Stadt getroffenen Maßnahmen positive oder negative Auswirkungen auf die Verkehrsflächen und deren Zustand zeigen. Um Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen belastbar und zielgerichtet planen zu können, muss die Kommune den Straßenzustand regelmäßig erfassen, bewerten und dokumentieren.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 2012 bis 2015 um sechs Prozent beziehungsweise 1,5 Mio. Euro verringert.

Die Stadt Oerlinghausen hat in den vergangenen Jahren wenig in die bestehenden Verkehrsflächen reinvestiert. Da diese Reinvestitionen weit unter den jährlichen Abschreibungen liegen, hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz um 4,9 Mio. Euro verringert.

Langfristig wird die Stadt ihre Reinvestitionen erhöhen müssen, um den Wert der vorhandenen Verkehrsflächen zu erhalten. Zumal ersichtlich ist, dass bei vielen Verkehrsflächen der überwiegende Teil der bilanziellen Lebensdauer verstrichen ist.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Jahr 2015 bei 0,29 Euro je m² und damit erheblich unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

Die Stadt Oerlinghausen könnte ihre Steuerungsmöglichkeiten für die Verkehrsflächen verbessern, indem die Straßendatenbank mit einer neuen Software reaktiviert und eine Kostenrechnung implementiert wird.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Oerlinghausen mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Steuerung

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

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich 4 – Bauen, Ordnung, Umwelt. Es erfolgt eine enge Abstimmung innerhalb des Fachbereiches hinsichtlich Planung, Bau und Unterhaltung der gemeindlichen Straßen. Planungsfehler, welche später zu hohen Unterhaltungsaufwendungen führen, können so frühzeitig erkannt und vermieden werden.

Straßendatenbank

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

In Oerlinghausen wurden alle Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz im Jahre 2008 erfasst. Alle erforderlichen Daten wie Straßenbezeichnung, die funktionale Klassifizierung sowie Anordnung und Abmessungen der Verkehrsflächen wurden zusammen mit den Zustandsdaten für die Eröffnungsbilanz ermittelt. Ebenso wurden weitere wichtige Daten, wie Bauweise und Bauklasse (nunmehr Belastungsklasse) festgehalten. Art und Umfang der letzten Erhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, Verkehrsbelastungen und Inventardaten wurden nicht erfasst. Eine Straßendatenbank wurde 2008 installiert, die Daten jedoch seitdem nicht fortgeschrieben beziehungsweise ergänzt.

Der Entwickler der in Oerlinghausen vorhandenen Straßendatenbank hat zwischenzeitlich den Support eingestellt. Ein sicheres und fehlerfreies Funktionieren ist nach Aussage des Fachbereiches 4 nicht mehr gewährleistet. Die Stadt sucht daher zurzeit eine Möglichkeit, wie die vorhandenen Daten in eine andere Datenbank übertragen werden können. Der Aufbau einer neuen Straßenbank ist geplant. In diese neue Datenbank sollen, so sehen es die augenblicklichen Planungen vor, alle relevanten Daten zu den Verkehrsflächen hinterlegt werden.

Sind diese Daten in die Straßendatenbank eingepflegt, muss die Stadt die Datenbank kontinuierlich fortschreiben beziehungsweise pflegen. Mit aktuellen Grundlagen kann die Stadt effektiv steuern.

Die Datenbestände in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank müssen übereinstimmen. Investitionen und Wertveränderungen muss die Stadt nicht permanent inventarisieren und übernehmen. Sie sollte jedoch mindestens zum Jahresabschluss die Daten miteinander abgleichen. Dabei sollte die Straßendatenbank das führende System sein.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW unterstützt die Entscheidung der Stadt, eine neue Straßendatenbank zu installieren. Oerlinghausen erhält somit fortwährend einen aktuellen Überblick über Umfang und Zustand der Verkehrsflächen.

Kostenrechnung

Die Stadt Oerlinghausen hat für die betriebliche und bauliche Unterhaltung des Bauhofes an den Verkehrsflächen keine Kostenrechnung installiert.

Eine umfassende Kostenrechnung ist eine Voraussetzung für ein vollständiges Erhaltungsmanagement. Sie sollte daher nicht nur auf die Kosten von Erhaltungsmaßnahmen abzielen, welche der Bauhof durchführt, sondern vielmehr auf die Verkehrsfläche insgesamt. Daher sollten alle Kosten erfasst werden, welche im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen.

Dieses umfasst die Eigen- und Fremdleistungen wie auch die Aufwendungen innerhalb der Verwaltung. Als Kostenstellen sollte die Stadt die einzelnen Anlagenteile festlegen. Dabei sollten die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung mit der Struktur in der zukünftigen Straßendatenbank übereinstimmen. So können beide Systeme problemlos miteinander verknüpft werden und die Kostenrechnung fließt direkt in das Erhaltungsmanagement ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte zur Verbesserung der Vergleichbarkeit mit Dritten und Transparenz ihrer Arbeit sowie zur aktiven Steuerung eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen implementieren.

Zustandserfassung und Straßenbegehung

Für die Eröffnungsbilanz 2008 hat die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen visuell erfasst. Folgeinventuren wurden in den Jahren 2011 und 2015 durchgeführt. Ergänzende Ausführungen hierzu finden sich unter „Erhaltung der Verkehrsflächen – Alter und Zustand“.

Von der systematischen Zustandserfassung abzugrenzen ist die regelmäßige Straßenbegehung. Bei der Straßenbegehung wird der Zustand der Straßen grundsätzlich nicht erfasst. Sie liefert zwischen den Zustandserfassungen ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Die Begehungen lösen betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, aus. Festgestellte Mängel und Schäden sind umgehend zu beseitigen, um eine kontinuierliche Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Begehungen sollte es bei Kommunen eine Dienstanweisung mit festen Tourenplänen geben.

Die Kontrolleure des Bauhofes in Oerlinghausen begehen die Verkehrsflächen nicht regelmäßig, es werden aber die üblichen Streckenkontrollen durchgeführt. Regelungen oder eine Dienstanweisung für die Begehungen sind nicht vorhanden. Diese sollen nach Aussage der Stadt nunmehr im Rahmen der interkommunalen Kooperation mit der Gemeinde Leopoldshöhe erstellt werden. Demnach soll zukünftig ein Mitarbeiter aus Leopoldshöhe die Begehungen in Oerlinghausen vornehmen. Die handschriftlichen Dokumentationen und Kontrollberichte werden

an den Fachbereich 4 formlos weitergeleitet. Für die erforderlichen Maßnahmen beauftragt die Verwaltung dann umgehend den Bauhof.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oerlinghausen sollte für die routinemäßigen Straßenbegehungen der Kontrolleure eine Dienstanweisung erstellen.

Erhaltungsmanagement

Mit einem Erhaltungsmanagement kontrolliert und plant die Kommune Maßnahmen, für die sie verantwortlich ist und die sie zu steuern hat.

Eine kontinuierlich fortgeschriebene Straßendatenbank ist die Basis für Steuerungswerkzeuge (z. B. EDV-Fachanwendung), welche die Kommune dabei unterstützen, den Substanz- und Gebrauchswert der Verkehrsflächen zu erhalten und zu dokumentieren. Werden die hinterlegten Grunddaten um alle Erhaltungsmaßnahmen inklusive deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand ergänzt, erhält man ein rückschauendes Erhaltungsmanagement. So wird erkennbar, wie sich die durchgeführten Maßnahmen auf den Zustand der Verkehrsflächen ausgewirkt haben.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte die Stadt Oerlinghausen ihre neue Straßendatenbank um alle Erhaltungsmaßnahmen sowie deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand ergänzen.

Strategische Ziele

Eine strategische Zielsetzung für den Erhalt der Verkehrsflächen hat die Verwaltungsführung der Stadt Oerlinghausen noch nicht formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltungsführung sollte für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen formulieren und dokumentieren. Dieses sollten sowohl die Unterhaltung wie auch die Erhaltung der Verkehrsflächen umfassen.

Das Leitziel muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet.

Mögliche Teilziele sind:

- **Verkehrssicherheit**
Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (auch Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.
- **Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit**
Nicht nur die sichere Befahrbarkeit beziehungsweise anderweitige Nutzung soll gewährleistet sein, sondern der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen- und Wegegesetzen verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu er- und unterhalten bzw. auszubauen.

- **Substanzerhalt**
Die Nutzung soll langfristig sichergestellt sein. Dabei soll das Anlagevermögen möglichst wirtschaftlich erhalten werden.
- **Umweltverträglichkeit**
Zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter sind zu minimieren. Dies betrifft z. B. Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im Umfeld von Straßen.

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches 4. Dieser priorisiert die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen im Sinne der Zielvorgaben und berechnet die dafür erforderlichen Haushaltsmittel. Die Politik entscheidet über die Vergabe der Haushaltsmittel.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte mit Hilfe eines Controllings die Einhaltung ihrer Ziele regelmäßig überprüfen.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Stadt Oerlinghausen unterhält in ihrem 33 km² großen Stadtgebiet rund 863.000 m² reine Verkehrsfläche. In 2015 gibt es rund 800.000 m² Straßen in der Unterhaltungspflicht der Stadt Oerlinghausen und etwa 63.000 m² befestigte Wirtschaftswege. Das Straßenbegleitgrün bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt.

Durch die nahe Anbindung an die Bundesautobahnen A2 und A33, die Bundesstraße B66 und die Landesstraßen L751 und L967 sind die Stadtstraßen weitestgehend vom Schwerlastverkehr befreit. Nur die Zubringerstraßen zum Gewerbegebiet „Oerlinghausen-Süd“ werden als Gemeindestraßen teilweise stärker durch Schwerlastverkehr beansprucht.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	539	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	49	24	192	71	55	66	78	66
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,64	0,44	3,72	1,40	1,00	1,34	1,61	66

Oerlinghausen gehört mit 33 km² Gemeindegebiet zu den kleineren Kommunen. Mit rund 17.600 Einwohnern im Jahr 2015 führt dieses zu einer weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.

Durch die im Vergleich mit anderen Kommunen kleinere Gemeindefläche liegt in Oerlinghausen ein höherer prozentualer Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche vor. Auch der geringere Grünflächenanteil von rund 78 Prozent am Gemeindegebiet deutet nicht zwingend auf eine ländlich geprägte Struktur hin. Die drei Ortsteile sind durch Landes- und Kreisstraßen miteinander verbunden, welche jedoch nicht in der Baulast der Stadt stehen.

In Oerlinghausen sind rund 93 Prozent der Verkehrsflächen Straßen. Die Stadt bildet im Vergleich mit den anderen Kommunen den Maximalwert ab. Die verbleibenden rund sieben Prozent machen die befestigten Wirtschaftswege aus. Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der befestigten Wirtschaftswege geringer als in anderen Kommunen.

→ Feststellung

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

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Dieses gilt es möglichst lange zu erhalten. Die Bilanzsumme des Haushaltes der Stadt Oerlinghausen betrug im Jahr 2015 rund 111 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen rund 25 Mio. Euro.

Für die Verkehrsflächenquote sind neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch die sich zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 im Bau befindlichen Flächen enthalten. Die Verkehrsflächen umfassen somit 22,6 Prozent der Bilanzsumme.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	22,6	11,2	35,7	23,7	19,4	24,3	28,1	69
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	29,10	8,06	67,82	27,55	19,93	24,89	32,77	66

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

Ein Grund für eine niedrige Verkehrsflächenquote können hohe Bilanzwerte anderer Vermögensgegenstände sein. Dieses betrifft den relativ hohen Bilanzwert des Sondervermögens Abwasserwerk Oerlinghausen. Eine niedrige Bewertung des Verkehrsflächenvermögens wäre eine weitere Möglichkeit. Der leicht überdurchschnittliche Bilanzwert je m² deutet aber eher auf eine höhere Bewertung hin.

Bilanzwert Verkehrsflächenvermögen in Tausend Euro

2012	2013	2014	2015
26.581	26.147	25.974	25.079

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die betreffenden Anlagen im Bau. In dem zugrunde liegenden Zeitraum von vier Jahren verringerte sich der Bilanzwert um sechs Prozent. Dieses entspricht in etwa 1,5 Mio. Euro. Der Anteil an der Bilanzsumme ist von 25,2 Prozent in 2008 auf die oben dargestellten 22,6 Prozent in 2015 zurückgegangen.

Der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche berechnet sich aus dem Bilanzwert Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau, dividiert durch die Verkehrsfläche (Straßen und Wirtschaftswege). In Oerlinghausen liegt der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche rund 1,50 Euro je m² über dem Mittelwert.

Ein über dem Durchschnitt liegender Bilanzwert je m² Verkehrsfläche kann unter anderem bedeuten, dass:

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

Die von der Stadt angenommenen Erstellungskosten liegen auf normalem Niveau üblicher Gemeindestraßen. Eine aufwendige und damit teure Herstellung der Straßen durch Wahl einer höheren Lastklasse ist somit nicht erfolgt. Zum Zeitpunkt der Erstbewertung der Verkehrsflächen befand sich der Großteil der Straßen in den Schadensklassen eins bis drei. Zudem wurde bei den Straßen eine höhere Gesamtnutzungsdauer gewählt, welche zu geringeren jährlichen Abschreibungen führt.

Deshalb ergibt sich ein höherer Restbuchwert des Straßennetzes, welches einen höheren durchschnittlichen Bilanzwert je m² nach sich zieht. Das Durchschnittsalter und der Anlagenabnutzungsgrad sind in Oerlinghausen somit nur indirekt für den leicht überdurchschnittlichen Bilanzwert je m² maßgebend.

Als Gesamtnutzungsdauern hat Oerlinghausen bei Straßen 50 Jahre und bei Wirtschaftswegen 15 Jahre festgelegt. Nach Flächenanteilen gewichtet ergibt sich eine Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von rund 48 Jahren.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Oerlinghausen konnte den bilanziellen Werteverzehr ihres Verkehrsflächenvermögens nicht aufhalten.

→ 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 den Haushalt zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßennetz.

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

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

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

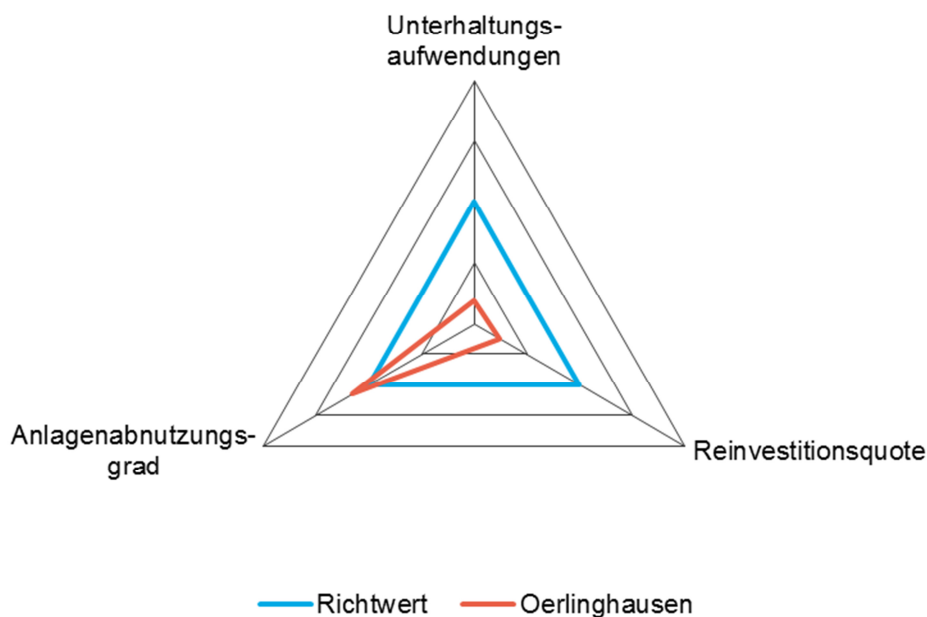
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad beträgt 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

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

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

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

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015



Kennzahlen	Richtwert	Oerlinghausen
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,29
Reinvestitionsquote in Prozent	100	24
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	57,7

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad liegt rund acht Prozentpunkte über dem Richtwert. Eine Überalterung, welche das Unterhalten der Verkehrsflächen zukünftig erschwert, könnte die Folge sein. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2015 weit unterhalb des Richtwertes.

Die Reinvestitionsquote unterschreitet den Richtwert deutlich, was auf zu geringen Aus- und Umbau sowie Erneuern von Verkehrsflächen hindeutet. Die niedrige Reinvestitionsquote – zwischen 2012 und 2015 betrug sie im Mittel 34 Prozent – erschwert es der Stadt Oerlinghausen zunehmend, den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten.

Alter und Zustand

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

Für die Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 hat die Stadt Oerlinghausen eine Gesamtnutzungsdauer für Straßen von 50 Jahre und für Wirtschaftswege von 15 Jahren festgelegt. Die durchschnittli-

che Gesamtnutzungsdauer dieser Flächen, gewichtet im Flächenverhältnis, liegt im Jahr 2015 bei 48 Jahren und die Restnutzungsdauer bei 20 Jahren.

Das Straßenvermögen weist zum 31. Dezember 2015 einen Anlagenabnutzungsgrad von 57,7 Prozent auf. Das bedeutet, dass ein Großteil der Straßen in den nächsten 15 Jahren abgeschrieben sein wird. In das Straßenvermögen hat die Stadt Oerlinghausen in den Jahren 2012 bis 2015 durchgängig unterhalb der Abschreibungen und Abgänge investiert (im Schnitt 320.000 Euro). Den Investitionen stehen Abschreibungen von rund 890.000 Euro jährlich gegenüber.

Beim Vergleich der Jahre 2008 bis 2015 hat die Stadt Oerlinghausen ihr Straßenvermögen nicht erhalten können. Der Werteverzehr setzt sich demnach kontinuierlich fort (siehe hierzu auch Ausführungen im Prüfungsbericht Finanzen sowie in diesem Bericht Seite 17).

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2015

Kennzahlen	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen	57,7	28,3	76,9	57,4	51,0	57,6	65,1	51
Anlagenabnutzungsgrad Straßen	58,0	23,3	70,0	53,1	46,2	54,5	62,7	38
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege	50,6	16,7	100	63,3	51,4	64,3	75,6	36

Der Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen beträgt zum Stichtag 31. Dezember 2015 57,7 Prozent und liegt oberhalb des Richtwertes von 50 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad ist in Oerlinghausen beim Vergleich mit anderen Kommunen auf durchschnittlichem Niveau. Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen liegt in 2015 bei 58 Prozent, bei den Wirtschaftsweegen bei rund 51 Prozent. Die Wirtschaftswege in Oerlinghausen scheinen somit einer geringeren Abnutzung zu unterliegen, was gegebenenfalls durch die strukturellen Bedingungen begründet ist.

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

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

Die aktuelle Datenlage in Oerlinghausen ermöglicht es nicht, die Verkehrsflächen verschiedenen Zustandsklassen zuzuordnen. Diese Angaben liegen nur aus dem Jahr 2008 vor.

Verteilung der Zustandsklassen nach Verkehrsflächen in m²

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m²**
2008	103.413	414.778	125.357	38.212	5.754	687.514
2011*	./.	./.	./.	./.	./.	./.
2015*	./.	./.	./.	./.	./.	./.

* für 2011 und 2015 liegen keine Daten vor

** ohne die Straßenbegleitflächen (Böschungen, Gräben etc.)

Die Stadt Oerlinghausen hatte in 2008 ihre Verkehrsflächen in acht Zustandsklassen eingeteilt. Sie hat diese für die gpaNRW und ihre Prüfung in fünf Zustandsklassen neu zugeordnet. Den Zustandsklassen sind die entsprechenden Zustände von Straßen und Wegen wie folgt zugeordnet:

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

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz befanden sich rund 94 Prozent der Verkehrsflächen in einem guten und ohne Einschränkung nutzbarem Gebrauchszustand. Der Zustand des Straßennetzes wurde von der Stadt Oerlinghausen für die Eröffnungsbilanz in 2008 und in Folgeinventuren in den Jahren 2011 und 2015 ermittelt. In 2008 wurde das Anlagevermögen bewertet und die ermittelten Daten in einem Kataster erfasst. Dieses Kataster wurde jedoch seitdem nicht fortgeschrieben.

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

→ Feststellung

Die Stadt Oerlinghausen hat 2011 und 2015 körperliche Folgeinventuren durchgeführt und ist somit den Vorgaben des § 28 Abs. 1 S. 3 GemHVO gefolgt. Aktualisierte und prüffähige Einteilungen in Zustandsklassen liegen jedoch nicht vor. Dieses entspricht nicht den Vorgaben des § 28 Abs. 3 GemHVO. Demnach sind das Verfahren und die Ergebnisse so zu dokumentieren, dass diese für sachverständige Dritte nachvollziehbar sind. Die gpaNRW kann daher nicht beurteilen, ob die von der Stadt getroffenen Maßnahmen für Unterhaltung und Reinvestition positive oder negative Auswirkungen zeigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oerlinghausen sollte gemäß den Vorgaben der GemHVO die Ergebnisse der körperlichen Inventur der Verkehrsflächen nachvollziehbar dokumentieren. Dadurch hätte die Stadt auch einen Anhaltspunkt, inwieweit ihre bisherige Strategie hinsichtlich Unterhaltung und Reinvestitionen ausreichend war.

Unterhaltung

Gesamtaufwendungen

Die Grundlage für die Gesamtaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (beziehungsweise die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

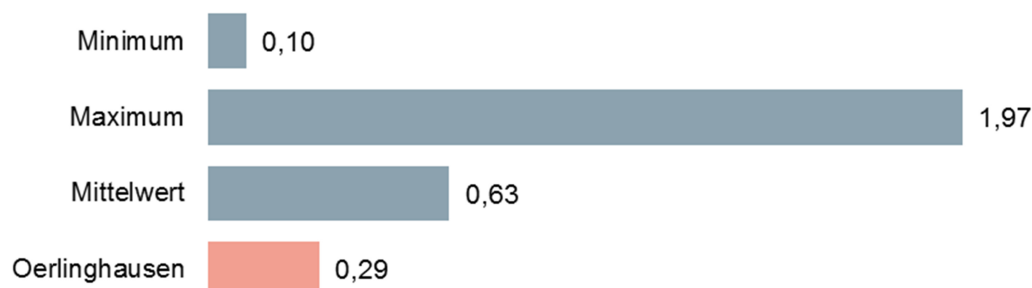
Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2015

Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,32	1,00	4,88	1,98	1,40	1,87	2,28	56

Die Haushaltsbelastung von Oerlinghausen für die Verkehrsflächen in 2015 beträgt rund 1,1 Mio. Euro. Davon entfallen 890.000 Euro auf Abschreibungen und 370.000 Euro auf Unterhaltungsaufwendungen. Instandhaltungsrückstellungen sind in den Jahren 2012 bis 2015 nur im Jahr 2015 in Höhe von 115.000 Euro aufgelöst worden.

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

Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsflächen in Euro 2015



Oerlinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,29	0,41	0,55	0,73	56

Die Stadt wendete in den letzten Jahren im Schnitt rund 460.000 Euro jährlich für die Unterhaltung der Verkehrsflächen auf. Die Aufwendungen je m² lagen dadurch deutlich unterhalb des Richtwertes. Die für das Vergleichsjahr 2015 errechneten Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,29 Euro je m² Verkehrsfläche erscheinen daher nicht auskömmlich. Der Richtwert der FGSV liegt (hochgerechnet auf das Jahr 2015) bei 1,50 Euro je m². Den Richtwert der FGSV muss eine Stadt jedoch nicht zwingend erreichen.

Der Richtwert ist ein Durchschnittswert über alle von den Kommunen zu unterhaltenden Verkehrsflächen. Allerdings liegen in den kleinen kreisangehörigen Kommunen keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen in der Baulast der Kommunen. Auch der Anteil des Radwegenetzes ist durch den Freizeitaspekt häufig höher. Außerdem werden die Gemeindestraßen wegen der anliegenden Bundesautobahnen sowie Landes- und Kreisstraßen kaum vom Schwerlastverkehr belastet. Es kann daher sein, dass die Stadt aufgrund der überwiegenden Anzahl an Anliegerstraßen mit einem geringeren Betrag als dem Richtwert auskommt. Dies kann auch in frühzeitig einsetzenden Unterhaltungsmaßnahmen begründet liegen.

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

Für die Unterhaltung der Verkehrsflächen hat die Stadt Oerlinghausen in 2015 rund 370.000 Euro an Eigen- und Fremdleistungen aufgewendet. Hiervon entfällt der überwiegende Teil auf die Straßen. Hinsichtlich ihrer Verkehrsbedeutung sieht die gpaNRW das Handeln der Stadt positiv.

→ Feststellung

Den Schwerpunkt der Unterhaltungsmaßnahmen legte die Stadt Oerlinghausen in den letzten Jahren auf die Straßen. Dieses ist in Bezug auf ihre Verkehrsbedeutung und das Flächenverhältnis Straßen zu den Wirtschaftswegen durchaus nachvollziehbar. Obwohl der Richtwert der FGSV in 2015 erheblich unterschritten wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich, ob ein Risiko für das Verkehrsflächenvermögen besteht. Dieses kann nur eine erneute Bewertung des Straßenvermögens und das Zuordnen in die verschiedenen Zustandsklassen aufzeigen.

Reinvestitionen

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

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

Die Reinvestitionsquote beschreibt das Verhältnis der Reinvestitionen zu den Abschreibungen. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sollte die Reinvestitionsquote daher idealer-

weise über den gesamten Lebenszyklus betrachtet bei 100 Prozent liegen. In der Bilanz wirken sich nur investive Maßnahmen aus. Unterhaltungsaufwendungen fallen unter die „konsumtiven Maßnahmen“, die zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig sind. Sie steigern aber nicht den Bilanzwert.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2015

Kennzahlen	Oerlinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,03	0,54	3,99	1,35	0,98	1,16	1,59	63
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,24	0,00	1,71	0,35	0,05	0,18	0,55	56
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	24	0	119	27	4	15	47	57

Die Abschreibungen in Oerlinghausen liegen wegen des hohen Bilanzwertes der Verkehrsflächen zur Eröffnungsbilanz und des verhältnismäßig langen Abschreibungszeitraumes von 48 Jahren (gewichtet) unter denen vieler Vergleichskommunen. Sie betragen im Zeitraum von 2012 bis 2015 im Schnitt rund 890.000 Euro jährlich. Den Abschreibungen stehen in diesen Jahren Reinvestitionen in Höhe von durchschnittlich 320.000 Euro jährlich gegenüber, welche damit nur rund 36 Prozent der Abschreibungen betragen. Im Jahr 2015 wurden lediglich rund 210.000 Euro in Straßen und Wirtschaftswege reinvestiert. Dieses entspricht einer Reinvestition von 0,24 Euro je m² Verkehrsfläche. Seit 2008 haben die Abschreibungen das Straßenvermögen um rund 4,9 Mio. Euro verringert.

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

Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum nicht decken. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert des Straßenvermögens von 2012 bis 2015 um 1,5 Mio. Euro (sechs Prozent) verringert worden.

→ Feststellung

Die Reinvestitionen der letzten Jahre gleichen die Abschreibungen nicht aus. Auch durch die weit unterdurchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen erscheint der Werterhalt der Verkehrsflächen nicht gesichert.

Mittel- und langfristig betrachtet wird sich bei unverändertem Investitionsvolumen der deutliche Werteverzehr des Vermögens fortsetzen. Dieses birgt für den Haushalt der Stadt Oerlinghausen entsprechende Risiken.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de