

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Merzenich im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich

Managementübersicht

Der Haushalt der Gemeinde Merzenich unterlag bis 2016 keiner Genehmigungspflicht. 2017 wird die Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht und die Haushaltsführung insoweit seit 2017 genehmigungspflichtig sein.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 verzeichnete die Gemeinde hohe Fehlbeträge von insgesamt 6,05 Mio. Euro. Hauptursächlich für die defizitäre Haushaltssituation waren zwei Faktoren: konjunkturbedingt schwankende Gewerbesteuern und 2011 und 2012 ausbleibende Schlüsselzuweisungen. Der 2016 erzielte Jahresüberschuss von rund 0,1 Mio. Euro ist weitgehend auf Gewerbesteuernachzahlungen und konjunkturelle Verbesserungen zurückzuführen. Dieses Jahresergebnis spiegelt daher nicht die strukturelle Haushaltssituation wider. Das strukturelle Ergebnis fällt 2016 mit -1,3 Mio. Euro wesentlich schlechter aus.

Die Planung der Gemeinde Merzenich ist nachvollziehbar und basiert zumeist auf den Orientierungsdaten des Landes. Sie berücksichtigt örtliche Entwicklungen. Die Planung der Personalaufwendungen wie auch der Dienst- und Sachleistungen erfordert die konsequente Umsetzung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen. Ab 2020 plant die Gemeinde Merzenich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt.

Aufgrund der hohen Fehlbeträge in den letzten Jahren hat die Gemeinde seit 2010 bereits annähernd ein Viertel ihres Eigenkapitals verbraucht (22,0 Mio. Euro 2016 noch verblieben). Bei Berücksichtigung des 2017 erwarteten Defizits von 1,6 Mio. ergibt sich bis 2019 ein weiterer Eigenkapitalverzehr von circa 3,0 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Merzenich sind vergleichsweise gering. Es bestehen keine Liquiditätskredite. Die Gemeinde verfügt bisher über ausreichende liquide Mittel, um die laufenden Auszahlungen zu finanzieren. Die in 2013 und 2014 aufgenommenen Investitionskredite konnten 2016 teilweise bereits zurückgeführt werden; es verblieben noch investive Verbindlichkeiten von 2,8 Mio. Euro. Mit dem Nachtragshaushalt 2017 ist ein neuer Kreditbedarf von 4,5 Mio. Euro entstanden. Der Investitionsplan 2018 sieht im selben Jahr zudem Kreditaufnahmen von 1,7 Mio. Euro vor.

Das bilanzielle Anlagevermögen der Gemeinde Merzenich ist im Zeitraum 2010 bis 2016 deutlich gesunken. Aus der Altersstruktur der Gebäude lassen sich zwar keine erhöhten Risiken für den Haushalt ableiten. Ein fortschreitender Werteverzehr hat bei Schulen, Kindertagesstätten und Wohnbauten jedoch gleichermaßen stattgefunden. Dies gilt auch für Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie das Straßenvermögen. Insbesondere letzteres ist insoweit kritisch zu bewerten, als die für eine Steuerung notwendigen Datengrundlagen in Merzenich unzureichend sind. Eine Straßendatenbank liegt nicht vor, Zustands- und Erhaltungsdaten werden nicht fortgeschrieben. Eine Kostenrechnung fehlt ebenso. Die Altersstruktur der Verkehrsflächen ist unbekannt. Es bestehen infolgedessen hohe Risiken für den Haushalt/künftige Haushalte. Durch Schäden kann es zu vorzeitigen Abgängen kommen, mit denen außerplanmäßige Abschreibungen verbunden sind.

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW derzeit keine Handlungsmöglichkeiten, um die Einnahmen hieraus zu erhöhen. Die Gemeinde berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Weiterhin werden Vorauszahlungen und Ablöseverträge als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. Erschlossene Grundstücke werden durch die Gemeinde Merzenich selbst vermarktet. Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen am Minimum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Hier stehen der Gemeinde noch deutliche Anpassungsmöglichkeiten nach oben zur Verfügung.

Weitere Möglichkeiten ergeben sich für die Gemeinde in den Gebührenhaushalten. Im Falle der Straßenreinigung werden derzeit keine kalkulatorischen Kosten berücksichtigt. Im Gebührenhaushalt Friedhofs- und Bestattungswesen werden die kalkulatorischen Abschreibungen weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Demgegenüber werden im Abwasserbereich die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden. Bei der Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes überschreitet die Gemeinde Merzenich in den Gebührenhaushalten Abwasser und Friedhofs- und Bestattungswesen den nach der OVG-Rechtsprechung zulässigen Durchschnittssatz. Im Kalkulationsjahr 2019 ist der kalkulatorische Zinssatz mindestens auf den zulässigen Durchschnittssatz zu senken.

Die gpaNRW hat weiterhin den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganzttag betrachtet. Beim Fehlbetrag je OGS-Schüler positioniert sich die Gemeinde Merzenich bei dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Grund hierfür sind niedrige Transferaufwendungen. Darüber hinaus ist der Gebäudeaufwand gering, weil die Kommune weniger Fläche je OGS-Schüler vorhält als die Vergleichskommunen. Durch wachsende Kinderzahlen könnte der Fehlbetrag künftig steigen. Erfahrungsgemäß steigen durch den verstärkten Ausbau von Kindertageseinrichtungen in der Folge zeitverzögert auch die Nachfragen nach OGS-Betreuung. Das Zeigen die aktuell steigenden Teilnahmequoten der OGS bereits heute.

Die Analyse der von der Gemeinde Merzenich für den Schulsport vorgehaltenen Sporthallen sowie der Sportplätze zeigt eine gute Datenlage. Alle Grunddaten zu Sporthallen und Sportplätzen sind bekannt, lediglich über die Nutzung ihrer Sportplätze durch Vereine hat die Gemeinde keine statistischen Erkenntnisse. Die vorhandenen Hallenkapazitäten übersteigen den Bedarf für den Schulsport. Insoweit reichen die ermittelten Überkapazitäten rechnerisch aus, um eine der Hallen zu schließen oder das Eigentum daran an einen Verein zu übertragen.

Die Sportplätze betreut und pflegt der Bauhof. Die Aufwendungen für die Sportplätze je m² liegen auf durchschnittlichem Niveau. Hier erhebt die Gemeinde, wie bei den Sporthallen, keine Nutzungsentgelte. Merzenich stellt nach qualifizierter Schätzung ausreichend Spielfelder für die trainierenden Mannschaften bereit. Demografische Prognosen lassen annehmen, dass die Vereinsnutzung rückläufig sein wird und verweisen auf einen sich zukünftig verstärkenden Trend. Es ist daher nachhaltig und sinnvoll, wenn die Gemeinde Merzenich bei der Umsiedlung von Morschenich den Bestand an Spielfeldern reduziert.

Demgegenüber ist die Datenlage bei den Spiel- und Bolzplätzen nur mit zufriedenstellend zu bezeichnen. Es liegen zwar viele Daten vor. Diese sind jedoch nicht in einem Grünflächenkatalog miteinander verknüpft oder nach Anlagen bzw. Teilleistungen differenziert.

Die Gemeinde Merzenich hat durchschnittlich viele, aber dafür große Spiel- und insbesondere sehr große Bolzplätze. Nur wenige Vergleichskommunen bieten 20 m² Fläche für Spiel- und Bolzplätze je Kind. Ein hoher Wert mag für den Kernort noch nachvollziehbar sein; in den eher ländlich geprägten Außenbereichen dürfte es jedoch auf dem elterlichen Grundstück oder in der Natur ausreichend Spielfläche geben. Die Gemeinde Merzenich sollte deshalb den Bedarf analysieren, prognostizieren und diese Planung jährlich fortschreiben. So erkennt sie redundante Angebote und kann Flächen identifizieren, die verkleinert oder aufgegeben werden können.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

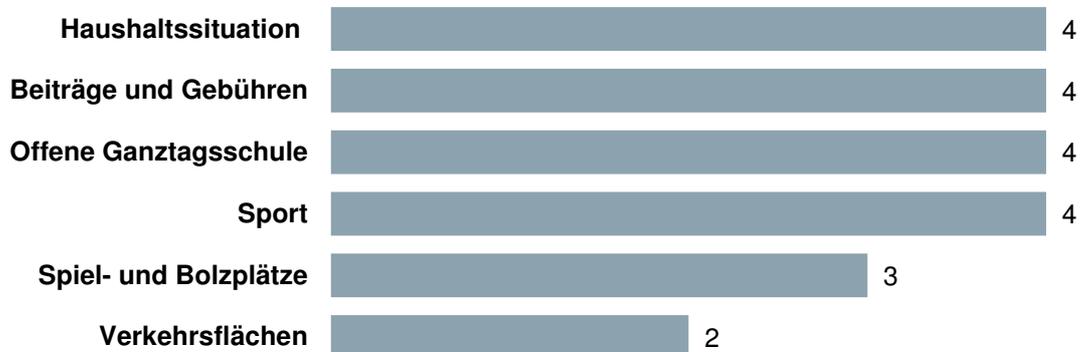
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

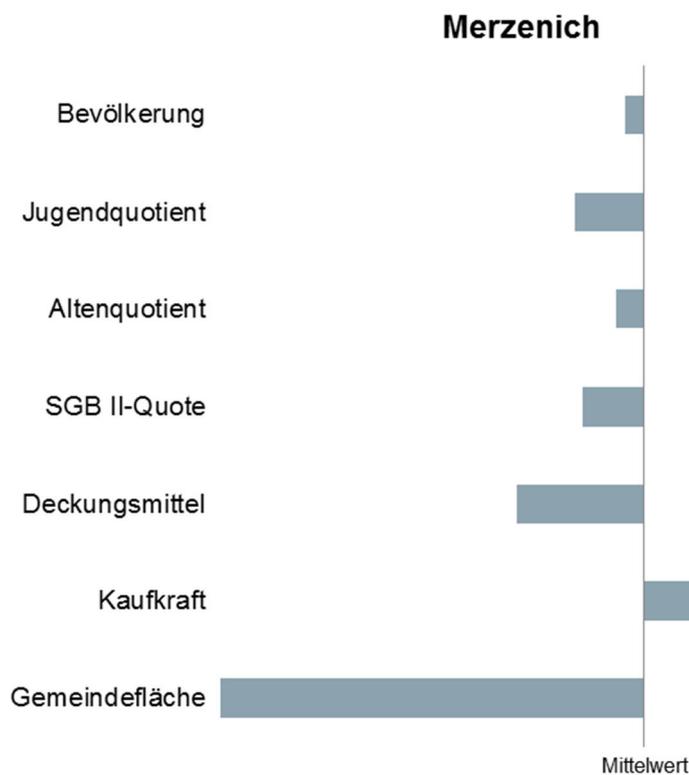
KIWI



→ Ausgangslage der Gemeinde Merzenich

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Merzenich. 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 strukturellen Rahmenbedingungen haben sich seit der letzten überörtlichen Prüfung 2012 nur leicht verändert. So verzeichnet Merzenich zwar in der nunmehr aktualisierten Prognose 2015 bis 2040 einen deutlicheren Bevölkerungsrückgang als noch 2011. Dennoch ist in den Jahren 2011 bis 2015 ein leichter Bevölkerungszuwachs festzustellen. Ob dieser sich mittelfristig verstetigen wird, bleibt abzuwarten. Die tatsächliche Entwicklung läuft der Prognose derzeit entgegen. Jeder Prognose ist ein gewisses Risiko, eine gewisse Ungenauigkeit immanent. Erst in den nächsten Jahren ist abzusehen, ob das Ziel der Gemeinde die Bevölkerungszahl langfristig konstant zu halten, erreichbar sein wird.

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

Nicht verändert haben sich in ihrer Tendenz die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft. Wie in 2011 sind im Vergleich zu anderen kleinen, kreisangehörigen Kommunen die aktuellen allgemeinen Deckungsmittel unterdurchschnittlich. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen und lagen je Einwohner in der Gemeinde Merzenich bei 972 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.144 Euro je Einwohner. Demgegenüber fällt die Kaufkraft mit 22.776 Euro je Einwohner (Mittelwert von 21.370 Euro) weiterhin überdurchschnittlich aus. Allerdings wirkt die Einzelhandelszentralität eher belastend. Den gemeindlichen Bemühungen und Ansiedlungen im Einzelhandel zum Trotz, verliert Merzenich seine Kaufkraft. Diese kann nicht in der Gemeinde gehalten werden und zeigt sich nach den Einzelhandelskennzahlen des IHK-Bezirktes Aachen von 2017 mit einem Wert von 35,6 als deutlich unterdurchschnittlich. Dies sowohl im bundesweiten Vergleich, als auch bezogen auf das Kreisgebiet Düren (hier gar niedrigster Wert aller 15 kreisangehörigen Kommunen).

Die SGB II-Quote ist im Gegensatz zu 2011 nicht mehr auf das Kreisgebiet bezogen, sondern gemeindespezifisch. Sie beträgt 4,7 Prozent im Jahr 2015. Die durchschnittliche Quote aller kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei 5,1 Prozent. Bezogen auf das Kreisgebiet Düren weist Merzenich damit die drittniedrigste Quote der 15 kreisangehörigen Kommunen aus.

Jugend- und Altenquotient positionieren sich beide unterdurchschnittlich. So leben in Merzenich derzeit (Stichtag 31.12.2015) weniger Jugendliche und weniger ältere Menschen als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Merzenich 30,99 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 33,77 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2015, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt mit 32,58 Prozent ebenfalls unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 33,71 Prozent.

Neben diesen allgemeinen Strukturmerkmalen haben wir am 05. März 2018 im Gespräch mit dem Bürgermeister auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren diskutiert.

Regelmäßig ist das Thema Bevölkerungsentwicklung gerade für kleine kreisangehörige Kommunen ein sehr zentrales. So knüpfen sich hieran einerseits Erwartungshaltungen bezogen auf jedwede kommunale Infrastruktur. Andererseits zeigen sich Chancen für Entwicklungen auf allen Themenfeldern kommunalen Wirkens. Das Thema Demografie und deren Auswirkungen stehen auch weiterhin im Fokus der Verantwortlichen in Merzenich.

Zwar hat die Gemeinde keinen allumfassenden Masterplan entwickelt. Mit dem so genannten DIEK (DorfInnenEntwicklungsKonzept) und dem daraus abgeleiteten wohnungsbaupolitischen Gesamtkonzept hat sie seit 2016 jedoch, alle relevanten demografischen, sozial- und familienpolitischen Aspekte berücksichtigt. Ziel ist es allen Altersklassen Angebote machen zu können. So legen die Verantwortlichen der Gemeinde Wert auf Wohngebiete mit einem übergreifenden Mix: betreutes Wohnen, sozialer Wohnungsbau, Eigentum für junge Familien – flankiert durch den Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Schulen und Offenem Ganztage.

Limitierender Faktor hierbei ist die Fläche. Merzenich ist mit lediglich 38 km² einer der kleineren Kommunen in NRW (Durchschnitt 78 km²). Insoweit stoßen Entwicklungskonzepte an natürliche

Grenzen, zumal in etwa ein Drittel der Gemeindefläche vom Tagebau betroffen und insoweit nicht nutzbar ist. Insbesondere gewerbliche Ansiedlungen und Entwicklungen werden so erschwert, obgleich Merzenich über gute Verkehrsrahmenbedingungen verfügt. Der direkte Anschluss an die BAB 4 sowie ein S-Bahn Anschluss sind positive Standortfaktoren und ermöglichen eine eher regional ausgerichtete Flächenplanung mit den angrenzenden Kommunen. Zunehmend erschweren Bergschäden im Ort die Flächennutzung. Sie führen zum Teil zu dauerhaften Baulücken sowohl im Ortskern als auch in den Ortsteilen. Demgegenüber stehen die vorteilhaften Aspekte einer kleinen Gemeindefläche. Die vorzuhaltende Infrastruktur für die vier Ortsteile ist ungleich kleiner als bei so genannten Flächenkommunen. Insoweit ist der gemeindliche Haushalt hierdurch weniger belastet.

Neben Größe der Gemeinde und Tagebau spielt auch die Lage Merzenichs eine bedeutende Rolle. So verfügt die Kommune im gewerblichen Bereich über einen gesunden Branchenmix. Handel, Dienstleistung und produzierendes Gewerbe verteilen sich auf zahlreiche kleine und mittelständische Betriebe. Dennoch gelingt es nicht, die vergleichsweise hohe Kaufkraft der Einwohner am Ort zu halten. Die unmittelbare Nähe zur Kreisstadt Düren und die gute Verkehrsanbindung in die Ballungsräume Köln und Aachen führen zu Kaufkraftabwanderung. Die Verantwortlichen der Gemeinde sehen es insoweit als zentrale Aufgabe an die Infrastruktur diesbezüglich zu stärken und zu entwickeln, zumindest aber zu halten. Seit 2015 gelingt dieses durch die Ansiedlung eines Discounters ebenso wie durch den Erhalt der Postfiliale am Ort.

Ob und inwieweit der Zustrom an Flüchtlingen sich nachhaltig demografisch für Merzenich auswirkt, kann nicht abschließend beurteilt werden. Festzustellen ist, dass die Integration durch ein gutes Zusammenspiel von Bürgerschaft und Verwaltung erfolgt ist. Viel bürgerschaftliches Ehrenamt und Engagement in der Bevölkerung („Merzenich hilft“) sowie das städtische Bemühen um angemessene Unterbringung der Flüchtlinge („Integrationskonzept“) sind aus Sicht der Verantwortlichen maßgeblich gewesen. Bis auf einige, wenige Ausnahmen haben sich nach der ersten Phase in 2015/16 keine grundsätzlichen Probleme ergeben. Belastend kann sich für die Gemeinde die Änderung der jeweiligen Status auswirken.

Positiv sind die vielfältigen und zahlreichen Bemühungen auf dem Feld der interkommunalen Zusammenarbeit zu bewerten. Merzenich versucht hier eine aktive Rolle einzunehmen und regional zusammenzuarbeiten. Der Bürgermeister legt Wert darauf, dass der Weg in beide Richtungen gegangen wird: Merzenich lässt Tätigkeiten durch andere ausführen und übernimmt im Gegenzug Arbeiten anderer Kommunen. So beispielsweise bei der Personalsachbearbeitung bzw. der Gebührenkalkulation mit der Stadt Kerpen. Daneben wird aktuell geprüft, ob die Themen Beschaffung, Rechnungs- und Postbearbeitung durch interkommunale Zusammenarbeit vereinfacht werden können. Den Verantwortlichen ist es hierbei wichtig, dass solche Maßnahmen nicht ausschließlich unter Kostengesichtspunkten betrachtet werden. Gestiegene Qualität rechtfertigt im Einzelfall einen gleichen Aufwand wie zuvor.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich in 2012, hat die Verwaltung an die Politik berichtet. Die einzelnen Fachberichte wurden zur Bewertung in die zuständigen Abteilungen gegeben.

Die Inhalte sowie die durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern analysiert. Eine flächendeckende Umsetzung ist nicht erfolgt.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im 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 Gemeinde Merzenich hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht 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 ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Merzenich hat die gpaNRW im Zeitraum von Januar 2018 bis Dezember 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Merzenich das Jahr 2016. Für das Prüfgebiet Finanzen haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2011 bis 2016 sowie den örtlich geprüften Jahresabschluss für 2017 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Sabine Jary
Schulen	Marion Keppler
Sport und Spielplätze	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Heiko Pereira Wolf

Die Prüfungsergebnisse wurden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den zuständigen Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes erörtert. Ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister hat am 05. März 2018 stattgefunden.

Herne, den 09.04.2019

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Merzenich im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	10
Plan-Ergebnisse	12
Eigenkapital	16
Schulden	17
Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	24
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	26
Beiträge	26
Gebühren	28
Steuern	29
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	31
Pensionsrückstellungen	31
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	32

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Der Haushalt der Gemeinde Merzenich unterlag bis 2016 keiner Genehmigungspflicht. 2010 und 2016 konnte die Gemeinde den Haushaltsausgleich erzielen. 2011 bis 2015 ermöglichte der Rückgriff auf die noch bestehende Ausgleichsrücklage einen „fiktiven“ Haushaltsausgleich. 2017 wird die Ausgleichsrücklage jedoch fast vollständig verbraucht. Die Haushaltsführung der Gemeinde Merzenich wird dann genehmigungspflichtig.

Ist-Ergebnisse und strukturelles Ergebnis

Im Zeitraum 2011 bis 2015 verzeichnete die Gemeinde hohe Fehlbeträge von insgesamt 6,0 Mio. Euro. Hauptursächlich für die defizitäre Haushaltssituation waren zwei Faktoren: konjunkturbedingt schwankende Gewerbesteuern und 2011 und 2012 ausbleibende Schlüsselzuweisungen. Grund hierfür ist eine Veränderung bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen. Die Gemeinde konnte die allein damit einhergehenden Ertragsausfälle von 2,4 Mio. Euro nicht kurzfristig kompensieren. Ab 2013 erhält die Gemeinde Merzenich erneut Schlüsselzuweisungen, allerdings in wesentlich geringeren Umfang als noch 2010. Der 2016 erzielte Jahresüberschuss von rund 0,1 Mio. Euro ist weitgehend auf Gewerbesteuernachzahlungen und konjunkturelle Verbesserungen zurückzuführen. Dieses Jahresergebnis spiegelt daher noch nicht die strukturelle Haushaltssituation wider.

Zur Einschätzung der strukturellen Situation ermittelt die gpaNRW anhand von Durchschnittswerten ein „strukturelles Ergebnis“. Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage werden damit bereinigt. Auch Sondereffekte bleiben außen vor. Die Gemeinde Merzenich weist für das Jahr 2016 ein negatives strukturelles Ergebnis von -1,3 Mio. Euro aus. Dieses Ergebnis spricht für die Fortsetzung des begonnenen Sparurses.

Plan-Ergebnisse

Die Planung der Gemeinde Merzenich ist nachvollziehbar. Die Haushaltsplanung 2018 basiert zumeist auf den Orientierungsdaten des Landes und berücksichtigt örtliche Entwicklungen. Es bestehen konjunkturbedingte Risiken bei schwankungsanfälligen Positionen, wie den Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Die Planung der Personalaufwendungen wie auch der Dienst- und Sachleistungen erfordert die konsequente Umsetzung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen. Ab 2020 plant die Gemeinde Merzenich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt.

Eigenkapital

Aufgrund der hohen Fehlbeträge in den letzten Jahren hat die Gemeinde seit 2010 bereits annähernd ein Viertel ihres Eigenkapitals verbraucht. Mit rund 22,0 Mio. Euro verfügt die Gemeinde Merzenich interkommunal 2016 lediglich über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung (allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage). Unter Berücksichtigung der Sonderposten für Zuwendungen in das Kanalvermögen ist das wirtschaftliche Eigentum der Gemeinde allerdings höher zu bewerten. Bei Berücksichtigung des 2017 zunächst erwarteten Defizits von 1,6 Mio. ergibt sich bis 2019 ein weiterer Eigenkapitalverzehr von circa 3,0 Mio. Euro.

Schulden

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Merzenich sind vergleichsweise gering. Es bestehen keine Liquiditätskredite. Die Gemeinde verfügt bisher über ausreichende liquide Mittel, um die laufenden Auszahlungen zu finanzieren. Eine nachhaltige Selbstfinanzierungskraft wird ab 2020 erwartet. Lediglich 2013 und 2014 hat die Gemeinde Investitionskredite aufgenommen. Bis 2016 konnten diese teilweise bereits zurückgeführt werden; es verblieben noch investive Verbindlichkeiten von 2,8 Mio. Euro. Mit dem Nachtragshaushalt 2017 ist ein neuer Kreditbedarf von 4,5 Mio. Euro entstanden. Damit werden insbesondere Neubauten in dem Umsiedlungsstandort Morschenich-Neu finanziert. Der Investitionsplan 2018 sieht im selben Jahr zudem Kreditaufnahmen von 1,7 Mio. Euro für weitere Investitionen vor.

Vermögen

Das bilanzielle Anlagevermögen der Gemeinde Merzenich ist im Zeitraum 2010 bis 2016 deutlich gesunken. Ein fortschreitender Werteverzehr hat bei Schulen, Kindertagesstätten und Wohnbauten gleichermaßen stattgefunden. Dies gilt auch für das Straßenvermögen sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Aus der Altersstruktur der Gebäude lassen sich jedoch keine erhöhten Risiken für den Haushalt ableiten.

Die nachfolgende KIWI-Bewertung stellt maßgeblich auf die Haushaltssituation 2016 ab.

→ KIWI-Bewertung

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

Haushaltssteuerung

Es besteht eine starke Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren, aber dennoch wichtigen Einnahmequellen, wie den Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern. Dabei belasten steigende Sozialtransferaufwendungen den gemeindlichen Haushalt. Die von der Gemeinde Merzenich begonnene freiwillige Haushaltssicherung ist ein wichtiger Schritt zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt 2020. Positiv hervorzuheben ist dabei der Gedanke der Generationengerechtigkeit. Nur bei einer „schwarzen Null“ bzw. erzielten Jahresüberschüssen hat das Gemeinwesen kostendeckend und nachhaltig gehandelt.

Beiträge und Gebühren

Straßenbaubeiträge

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW derzeit keine Handlungsmöglichkeiten, um die Einnahmen hieraus zu erhöhen. Die Gemeinde berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Weiterhin werden Vorauszahlungen und Ablöseverträge als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. Erschlossene Grundstücke werden durch die Gemeinde Merzenich selbst vermarktet. Die bereits dreißig Jahre alte Erschließungsbeitragssatzung sollte anhand des neuen Musters des Städte- und Gemeindebundes überprüft und ggf. angepasst werden.

Die Gemeinde hat in den letzten Jahren keine KAG-Maßnahmen durchgeführt (nachmalige Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Straßen). Der Schwerpunkt lag bei der Erschließung von Straßen im Zuge der Neubaugebiete. Die durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen sind nicht beitragsfähig und gehen zu Lasten des Haushaltes. Grundsätzlich sollten anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammengefasst und geplant werden, dass diese als KAG-Maßnahmen abrechnungsfähig sind.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen am Minimum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Hier stehen der Gemeinde noch erhebliche Anpassungsmöglichkeiten nach oben zur Verfügung.

Gebühren

Im Falle der Straßenreinigung werden derzeit im Gebührenhaushalt keine kalkulatorischen Kosten berücksichtigt. Hier besteht nur im geringen Umfang gemeindeeignetes Anlagevermögen. Die Gemeinde beauftragt zur Aufgabenerledigung überwiegend Dritte bzw. hat diese auf Anlieger übertragen.

Im Abwasserbereich werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden. Im Gebührenhaushalt Friedhofs- und Bestattungswesen werden die kalkulatorischen Abschreibungen weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Hier bestehen allerdings nur im geringen Umfang Potenziale. Ziel der Gemeinde ist es, den Gebäudebestand an den sich verändernden Bedarfen auszurichten und soweit möglich zu reduzieren.

Bei der Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes überschreitet die Gemeinde Merzenich in den Gebührenhaushalten Abwasser und Friedhofs- und Bestattungswesen den nach der OVG-Rechtsprechung zulässigen Durchschnittssatz. Im Kalkulationsjahr 2019 ist der kalkulatorische Zinssatz mindestens auf den zulässigen Durchschnittssatz zu senken.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Merzenich mit dem Index 3.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2016	bekannt gemacht	örtlich geprüft	nicht erforderlich	JA
2017	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2018	bekannt gemacht	./.	./.	HPI

Die Gemeinde Merzenich ist nicht verpflichtet, einen Gesamtab schluss aufzustellen. Die Gemeinde bereitet derzeit eine entsprechende Dokumentation für den Rat vor. Für die Kennzah-

lenvergleiche auf Basis der Gesamtabchlüsse werden für die Gemeinde daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	417	-1.183	-1.648	-1.444	-167	-1.600	93
Ausgleichsrücklage	3.461	2.278	3.874	2.429	2.262	662	755
Allgemeine Rücklage	25.160	24.470	21.227	21.227	21.109	21.223	21.223
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	-1.183	-1.648	-1.444	-167	-1.600	93
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	3.243	0	-0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0	0	114	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	417						
Sonstige Veränderungen der allgemeinen Rücklage		-690	-3.243	0	-118	0	0
Verringerung der allgem. Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	4,1	6,2	5,8	0,7	6,8	pos. Ergebnis

Die 2011 bis 2015 entstandenen Defizite konnten durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Damit galt die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 Satz 3 Gemeindeordnung NRW (GO) als fiktiv erfüllt. 2016 hat die Gemeinde erneut einen originären Haushaltsausgleich erzielt. Damit konnte die Ausgleichsrücklage geringfügig aufgestockt werden. Die sonstigen Veränderungen der allgemeinen Rücklage 2011 und 2014 sind durch Änderungen der Eröffnungsbilanz gem. § 57 GemHVO begründet. Neubewertungen erfolgten bei Grund und Boden des Infrastrukturvermögens sowie dem gemeindlichen Grundstückbestand. Mit dem Jahresabschluss 2012 hat die Gemeinde Merzenich die bisher erzielten Jahresüberschüsse von insgesamt 3,24 Mio. Euro der Ausgleichsrücklage zugeführt. Diese Möglichkeit ergibt sich aus Artikel 8 § 3 des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes.¹

¹ Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) vom 18. September 2012

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-2.226	-892	-518	400	849
Ausgleichsrücklage	0	0	0	400	1.249
Allgemeine Rücklage	19.752	18.860	17.939	17.939	17.834
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-755	0	0	400	849
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	-403	0	-105
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-1.471	-892	-518	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	6,9	4,5	2,7	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	10,1	4,5	2,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Das Defizit 2017 wird voraussichtlich bei rund -1,6 Mio. Euro liegen und damit etwas besser ausfallen als geplant. Dennoch wird in diesem Jahr die Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht und die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch genommen. Die bis 2019 geplanten Fehlbeträge sind dann durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage zu decken. Ab 2020 plant die Gemeinde Merzenich erneut einen ausgeglichenen Haushalt. Bei Berücksichtigung eines Defizits von 1,6 Mio. Euro in 2017 verbleibt bis 2019 ein weiterer Eigenkapitalverzehr von circa 3,0 Mio. Euro.²

→ Feststellung

Im Zeitraum 2011 bis 2015 konnte die Gemeinde Merzenich den Haushaltsausgleich fiktiv gem. § 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW darstellen. 2017 wurde die Ausgleichsrücklage jedoch vollständig in Anspruch genommen. Damit ist der Haushalt der Gemeinde Merzenich 2017 erstmalig seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 genehmigungspflichtig. Ab 2020 plant die Gemeinde Merzenich erneut einen ausgeglichenen Haushalt.

Ziel der Gemeinde Merzenich ist es, möglichst bald einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen. Nachhaltige Verbesserungen sollen durch das freiwillig erarbeitete Konzept zum Haushaltsausgleich 2020 erzielt werden.

² Die vom Bürgermeister am 03. Dezember 2018 bestätigte Bilanz weist im Entwurf einen Jahresfehlbetrag von -0,75 Mio. Euro aus. Der Eigenkapitalverzehr würde sich damit entsprechend reduzieren.

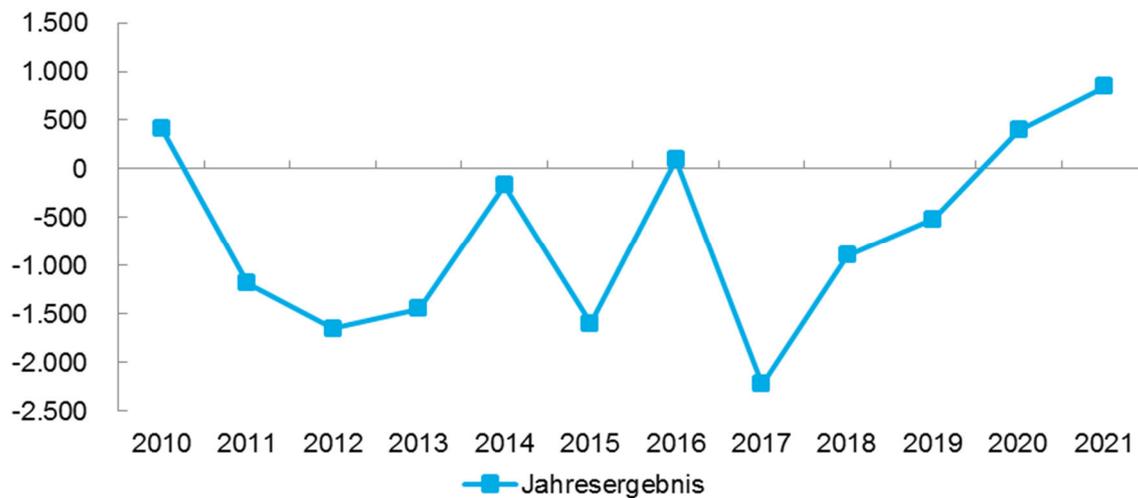
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt	X						X		
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X			
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage								X	X

Ist-Ergebnisse

Entwicklung der Jahresergebnisse in Tausend Euro



Bis 2016: IST, ab 2017: PLAN

Die Jahresergebnisse schwanken in den Ist-Jahren 2010 bis 2016 zwischen 0,4 und -1,6 Mio. Euro. In der Summe ergeben sich 2011 bis 2015 Defizite von 6,05 Mio. Euro, die zu einem entsprechenden Eigenkapitalverzehr geführt haben. Wesentlicher Grund hierfür sind konjunkturbedingte Gewerbesteuerertragsbrüche und damit verbundene starke Schwankungen bei dieser Ertragsposition. 2013 kommt es beispielsweise zu einer Halbierung der Gewerbesteuererträge auf 2,0 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass die Gemeinde 2011 und 2012 aufgrund hoher Gewerbesteuererträge der Vorjahre abundant war. Auch die gesetzliche Neugewichtung des Soziallastenansatzes bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzreformgesetz (GFG) führte zu einer Minderung des Finanzbedarfes.³ Hierdurch fehlten der Gemeinde mehr als 2,4 Mio. Euro Erträge jährlich. Aufgrund der konjunkturellen Verschlechterungen erhält die Ge-

³ Städte mit hoher SGB-II-Quote werden dadurch stärker entlastet. Da die Gemeinde Merzenich im Landkreis Düren dagegen über eine geringe SGB-II-Quote verfügt, reduziert sich ihr Anteil am Finanz- und Lastenausgleich.

meinde seit 2013 erneut Schlüsselzuweisungen, allerdings in wesentlicher geringerer Höhe von circa 1,0 Mio. Euro. Die damit verbliebene Lücke konnte bislang nicht durch andere Erträge geschlossen werden.

Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 wirkt sich positiv aus, dass die Gemeinde in den letzten Jahren einige Wohnbaugebiete neu erschlossen und vermarktet hat. Hieraus erzielt Merzenich Buchgewinne in unterschiedlicher Höhe zwischen circa 0,1 (2013) und 0,9 Mio. Euro (2015) jährlich. Lediglich 2012 wurden keine Überschüsse aus Grundstücksverkäufen erwirtschaftet. 2016 liegt der Ertrag aus Grundstücksverkäufen bei 0,66 Mio. Euro. Dies entspricht rund 67 Euro je Einwohner. Mit diesen Einnahmen leistet die Gemeinde Merzenich derzeit einen wichtigen Konsolidierungsbeitrag für den gemeindlichen Haushalt. Dieser ist jedoch nicht nachhaltig erzielbar.

Der 2016 erzielte Jahresüberschuss ist im Wesentlichen auf Gewerbesteuernachzahlungen zurückzuführen. Zudem hat die Gemeinde im Rahmen des freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes Budgetierungen bei wesentlichen Aufwandspositionen umgesetzt. Im Hinblick auf die Gewerbesteuernachzahlungen ist das Jahresergebnis 2016 nicht repräsentativ für die Folgejahre.

→ **Feststellung**

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Merzenich werden stark durch schwankende Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Durch einmalige Gewerbesteuernachzahlungen und die pauschale Budgetierung wesentlicher Aufwendungen kann Merzenich 2016 - erstmalig seit 2010 - einen Jahresüberschuss erzielen. Das Jahresergebnis spiegelt damit noch nicht die strukturelle Haushaltssituation wider.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10	-399	985	0	-81	2	75	91

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10	-369	991	50	-13	58	93	30

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 auf, inwieweit ein tatsächlicher Konsolidierungsbedarf besteht.

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.⁴

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Merzenich	
Jahresergebnis	93
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	5.190
./. Bereinigungen Sondereffekte	272
= bereinigtes Jahresergebnis	-5.369
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	4.057
= strukturelles Ergebnis	-1.311

→ Feststellung

Die Gemeinde Merzenich weist für das Jahr 2016 ein negatives strukturelles Ergebnis von 1,3 Mio. Euro aus. Dies entspricht rd. -133 Euro je Einwohner. Das strukturelle Defizit spricht für die Fortsetzung des bisherigen Sparkurses. Bleiben die Überschüsse aus Grundstücksverkäufen unberücksichtigt, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf auf fast 2,0 Mio. Euro.

Bis 2020 beabsichtigt die Gemeinde die Vermarktung weiterer Baugrundstücke. Nach Abschluss der noch offenen Bauvorhaben sind jedoch keine weiteren Überschüsse aus Grundstücksverkäufen mehr zu erwarten. Umso wichtiger ist es für die Gemeinde Merzenich, diese Ertragsverluste zukünftig durch andere Konsolidierungsmaßnahmen aufzufangen.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Gemeinde Merzenich 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.

⁴ In 2016 haben wir ertragsseitig Zinsen aus der Gewerbesteuerveranlagung sowie die ertragswirksame Auflösung von Verbindlichkeiten des Schulverbandes berücksichtigt. Darüber hinaus blieben Erträge im Zusammenhang mit den Erstattungspflichten für ehemalige Beamte außen vor. In 2017 für 2016 nachgezahlte Kostenerstattungen sind periodengerecht zugeordnet worden. Aufwandsseitig blieben Abgänge bei den Erstattungsansprüchen aus Pensionen unberücksichtigt. Im Saldo ergeben sich hieraus Sondereffekte von 272.000 Euro.

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

Die ordentlichen Erträge bzw. Aufwendungen liegen 2016 jeweils bei rund 21,7 Mio. Euro.

Die Gemeinde Merzenich plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 0,85 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 ist dies eine Ergebnisverbesserung von annähernd 2,2 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2016	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*)	1.362	1.988	626	7,9
Gewerbesteuern**)	3.399	3.605	206	1,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**)	4.427	6.655	2.229	8,5
Schlüsselzuweisungen**)	890	2.695	1.805	24,8
Sonstige ordentliche Erträge*)	1.308***)	709	-599	-11,5
Übrige Erträge	8.792	9.183	391	0,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*)	4.914	5.700	786	3,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	2.705	3.005	300	2,1
Allgemeine Kreisumlage**)	4.685	5.486	801	3,2
Jugendamtsumlage*)	2.551	3.105	553	4,0
Übrige Aufwendungen	6.657	6.683	26	0,1

*) Rechnungsergebnisse 2016.

***) Ausgehend von dem jeweiligen strukturellen Ergebnis 2016 (Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre).

***) Nach Abzug des Sondereffektes von 0,32 Mio. Euro durch Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen.

Erträge

Für das Jahr 2018 plant die Gemeinde Merzenich Erträge aus der Grundsteuer B von 1,6 Mio. Euro. Der erwartete Mehrertrag gegenüber 2016 berücksichtigt die 2017 und 2018 erfolgten Hebesatzerhöhungen (siehe Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten, Kapitel Steuern). Auch in der mittelfristigen Planung hat die Gemeinde die schrittweise Anhebung des Hebesatzes auf letztendlich 589 Hebesatzpunkte in 2020 mit einkalkuliert. Merzenich erwartet daher, dass die Erträge aus der Grundsteuer B bis 2021 um 0,6 Mio. Euro auf knapp 2,0 Mio. Euro ansteigen.

Die ebenfalls berücksichtigten jährlichen Steigerungsraten entsprechen in diesem Planungszeitraum den Orientierungsdaten des Landes.⁵ Die Planung ist nachvollziehbar und realistisch.

Aufgrund einer einmaligen Gewerbesteuernachzahlung erhält die Gemeinde Merzenich 2016 Gewerbesteuererträge von 4,1 Mio. Euro. Dieser Ertrag liegt aufgrund des Einmaleffektes deutlich über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Auch 2017 erwirtschaftet die Gemeinde aufgrund von Gewerbesteuernachzahlungen mit 3,8 Mio. Euro um 1,2 Mio. Euro höhere Erträge als geplant. Die 2016 und 2017 erzielten Erträge aus der Gewerbesteuer sind jedoch nicht repräsentativ für die zukünftige Entwicklung. Für 2018 plant die Gemeinde Merzenich daher vorsichtig und hat wesentlich niedrigere Gewerbesteuererträge von 3,17 Mio. Euro kalkuliert. Bis 2021 erwartet die Gemeinde einen Anstieg der Gewerbesteuererträge auf 3,6 Mio. Euro. Die Gemeinde hat dabei die bis 2020 geplanten Hebesatzerhöhungen sowie allgemeine Steigerungsraten auf Grundlage der Orientierungsdaten berücksichtigt. Angesichts der Volatilität der Gewerbesteuererträge besteht bei dieser Position ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Erträge aus Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) haben in Merzenich zunehmend an Bedeutung gewonnen. Diese sind seit 2010 deutlich um rund 1,5 Mio. auf annähernd 5,0 Mio. Euro angestiegen. 2018 erwartet die Gemeinde Merzenich Gemeinschaftssteuern von insgesamt 5,7 Mio. Euro. Diese Planannahme berücksichtigt das prognostizierte Aufkommen an der Lohn-, Einkommens- und Umsatzsteuer ebenso wie die aktuellen Schlüsselzahlen für Merzenich. In der mittelfristigen Planung wendet die Gemeinde wiederum die Orientierungsdaten an. Bis 2021 plant die Gemeinde daher einen weiteren Anstieg der Gemeinschaftssteuern auf annähernd 6,66 Mio. Euro. Zusätzliche Planungsrisiken bestehen bei dieser Position nicht. Die weitere Entwicklung der Gemeinschaftssteuern hängt indes von der konjunkturellen Entwicklung der Wirtschaft ab.

In Abhängigkeit von der Entwicklung der Gewerbesteuererträge unterliegen auch die Schlüsselzuweisungen regelmäßig Schwankungen.⁶ 2017 und 2018 entsprechen die nach dem GFG festgesetzten Schlüsselzuweisungen den Planannahmen der Gemeinde. 2019 geht die Gemeinde Merzenich davon aus, dass die Schlüsselzuweisungen zunächst auf 1,6 Mio. Euro sinken. Dieser Planwert korrespondiert mit dem 2018 erwarteten Rückgang der Gewerbesteuer. Ab 2020 erwartet die Gemeinde allerdings, dass die Schlüsselzuweisungen erneut das Niveau von 2010 erreichen. 2021 rechnet die Gemeinde sogar mit 2,69 Mio. Euro. Ein solcher Anstieg der Schlüsselzuweisungen bei gleichzeitigem Anstieg der Steuererträge setzt voraus, dass die zu verteilende Schlüsselmasse erheblich anwächst. Oder der fiktive Finanzbedarf der Gemeinde Merzenich außerordentlich zunimmt. Die Entwicklung der Schlüsselmasse ist abhängig von der Konjunkturlage. Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist daher aus Sicht der gpaNRW risikobehaftet.

Die Sammelposition der „sonstigen ordentlichen Erträge“ beinhaltet viele unterschiedliche Erträge der Gemeinde. Hierzu gehören beispielsweise die Konzessionsabgaben, Erträge aus der

⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9. November 2017; Az. 304-46.05.01-264/17.

⁶ Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde ergibt sich auf Grundlage des GFG aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Das Land NRW legt die zu verteilende Finanzausgleichsmasse jährlich neu auf Basis des Ist-Aufkommens der relevanten Verbundsteuern fest. Die Höhe der jeweiligen Schlüsselzuweisungen hängt zudem von dem fiktiv ermittelten Finanzbedarf und der normierten Steuerkraft der jeweiligen Kommune ab.

Auflösung von Rückstellungen und Sonderposten wie auch Erträge aus Grundstücksverkäufen. Aus Grundstücksverkäufen erwartet die Gemeinde 2017 noch Überschüsse von 0,9 Mio. Euro. 2018 und 2019 wird ein Ertrag von 0,7 Mio. Euro angenommen. 2019 wird ist die Vermarktung der Baugrundstücke voraussichtlich abgeschlossen. Daher hat die Gemeinde ab 2020 keine weiteren Buchgewinne aus Grundstücksverkäufen mehr eingeplant. Die Planannahmen der Gemeinde berücksichtigten die örtliche Situation und sind plausibel.

Aufwendungen

Die Personalaufwendungen (inklusive Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen und Versorgungskassenbeiträgen) liegen 2016 insgesamt bei 4,9 Mio. Euro.⁷ Die Gemeinde Merzenich plant ausgehend von 2016 bis 2021 einen Anstieg der „Brutto-Personalaufwendungen“ um fast 0,8 Mio. Euro auf 5,7 Mio. Euro. Bereits 2018 wird ein Anstieg auf 5,5 Mio. Euro angenommen. Für Tarif- und Besoldungssteigerungen hat die Gemeinde hier 2,5 bzw. 2,35 Prozent berücksichtigt. Es bestehen ausreichend Puffer, um den nunmehr geltenden, etwas höheren Tarifabschluss zu kompensieren. Die Planung der Personalaufwendungen erfolgt konkret anhand der mitarbeiterbezogenen Änderungen.

Zur Konsolidierung des Haushaltes hat die Gemeinde Merzenich eine Obergrenze für die Personalaufwendungen im Kernhaushalt von rund 2,66 Mio. Euro festgelegt. Erstattungen, Zuschüsse und Zuführungen zu Pensionsrückstellungen bleiben dabei außen vor. Diese Budgetlinie wurde 2016 unterschritten und wird voraussichtlich auch 2017 und 2018 nicht erreicht. Auch 2019 soll die beschlossene Budgetgrenze nicht überschritten werden. Dies soll durch Einsparungen im Personalbereich erreicht werden. Ab 2020 entsprechen die Steigerungsraten mit 1,0 Prozent jährlich den Orientierungsdaten. In der Regel sind diese nur erreichbar, wenn zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen (z. B. Stellenabbau) realisiert werden. Insoweit hat sich die Gemeinde damit selbst zu Konsolidierungsmaßnahmen „verpflichtet“. Das Einhalten geringer Steigerungsraten bzw. der Budgetlinie sollte mit konkreten Maßnahmen hinterlegt und ersatzweise mögliche Alternativen überdacht werden.

Im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2016 erwartet Merzenich bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mittelfristig einen Anstieg um 0,3 Mio. Euro auf 3,0 Mio. Euro. Dies entspricht im Durchschnitt einer jährlichen Steigerungsrate von 2,1 Prozent. Dabei sieht die Gemeinde Merzenich 2017 und 2018 deutlich mehr Sanierungsmaßnahmen an Kanälen und Gebäuden vor als bisher. Geplant sind Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von 3,3 Mio. Euro. Nach Abschluss der Maßnahmen geht die Gemeinde ab 2019 erneut von Aufwendungen unter 3,0 Mio. aus. Diese Planung beinhaltet eine 15-prozentige Kürzung des regelmäßigen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsbudgets. Die Planung erfolgt dabei unter Beteiligung der Fachämter und berücksichtigt konkret notwendige Instandhaltungsmaßnahmen und örtliche Bedarfe.

Die Gemeinde Merzenich erwartet, dass die allgemeine Kreisumlage ausgehend von dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre bis 2021 von 4,7 auf fast 5,5 Mio. Euro ansteigt. Im Ist liegt die zu leistende allgemeine Kreisumlage 2016 bereits bei annähernd 4,9 Mio. Euro. 2017

⁷ In dieser Position sind auch die Personalaufwendungen für den Betrieb der Tageseinrichtungen für Kinder enthalten. Träger der Kindertageseinrichtungen ist ein Trägerverein. Daher erhält die Gemeinde für das zur Verfügung gestellte Personal entsprechende Kostenerstattungen. Diese betragen 2016 insgesamt 2,24 Mio. Euro und werden nach dem Bruttoprinzip als Ertrag gebucht. Auch Zuschüsse von Dritten aufgrund interkommunaler Zusammenarbeit und vertraglicher Vereinbarungen entlasten den gemeindlichen Haushalt.

bleibt diese nahezu konstant. In den Folgejahren hat die Gemeinde die Umlagegrundlagen auf Basis des Doppelhaushaltes 2017/2018 des Kreises Düren berücksichtigt. Der Kreis geht von steigenden Umlagegrundlagen aus. Auch die Planung der Jugendamtsumlage basiert auf den Planannahmen des Kreishaushaltes. Daher erwartet die Gemeinde Merzenich, dass die Jugendamtsumlage von rund 1,6 Mio. Euro in 2016 bis 2021 auf 3,1 Mio. Euro ansteigt. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW bei diesen Positionen nicht.

→ **Feststellung**

Die Haushaltsplanung der Gemeinde Merzenich ist weitgehend nachvollziehbar und berücksichtigt örtliche Entwicklungen. Die Planung der Personalaufwendungen wie auch der Dienst- und Sachleistungen erfordert die konsequente Umsetzung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	28.621	26.748	25.100	23.656	23.371	21.884	21.978
Eigenkapital 2*)	69.395	66.391	63.647	61.150	59.804	57.768	57.589
Bilanzsumme	80.110	77.078	74.626	74.036	75.838	74.644	73.620
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	35,7	34,7	33,6	32,0	30,8	29,3	29,9
Eigenkapitalquote 2*)	86,6	86,1	85,3	82,6	78,9	77,4	78,2

*) Eigenkapital 1 zzgl. Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

2010 konnte die Gemeinde noch einen Jahresüberschuss von 0,4 Mio. Euro erzielen. Die Fehlbeträge in den Jahren 2011 bis 2015 von 6,0 Mio. Euro haben jedoch zu einem entsprechenden Eigenkapitalverzehr geführt. Die 2011 und 2014 durchgeführten Korrekturen der Eröffnungsbilanz erforderten eine weitere Reduzierung der allgemeinen Rücklage um rund 0,8 Mio. Euro. Dagegen sind 2015 verrechnete Erträge gem. 43 Abs. 3 GemHVO direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet worden. Hieraus ergibt sich eine Erhöhung derselben um circa 0,1 Mio. Euro. Erste positive Veränderungen in der Jahresrechnung ergeben sich durch den Jahresüberschuss 2016 mit fast 0,1 Mio. Euro. Der Eigenkapitalverzehr im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 beträgt damit im Saldo rund 6,6 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquoten sind im Betrachtungszeitraum entsprechend rückläufig.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	29,9	-8,0	72,3	33,6	23,8	33,9	41,9	91
Eigenkapitalquote 2	78,2	18,4	90,7	67,4	59,6	70,7	78,2	91

Im Gegensatz zur unterdurchschnittlichen Eigenkapitalquote 1 weist die Gemeinde eine hohe Eigenkapitalquote 2 auf. Hier fließen die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträge mit ein. Diese beruhen weitgehend auf Investitionszuschüssen in das Kanalvermögen. Insoweit verfügt die Gemeinde Merzenich über ein vergleichsweise umfangreiches wirtschaftliches Eigentum. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten mindern die jährlich zu leistenden Abschreibungen und verbessern damit das Jahresergebnis.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	29,9	8,2	60,4	33,8	25,4	33,1	39,5	30
Gesamteigenkapitalquote 2	78,2	26,8	90,7	68,0	61,6	69,5	76,1	30

→ Feststellung

Auch wenn bisher zumindest der „fiktive“ Haushaltsausgleich gelungen ist, hat die Gemeinde seit 2010 bereits annähernd ein Viertel ihres Eigenkapitals verbraucht. 2016 verfügt die Gemeinde Merzenich damit über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung (allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage). Das gesamte wirtschaftliche Eigentum der Gemeinde ist noch vergleichsweise hoch.

Nach aktuellem Stand wird das Eigenkapital 1 aufgrund der erwarteten Fehlbeträge bis 2019 um weitere 3,0 Mio. Euro auf circa 18,0 Mio. Euro verringert. Ab 2020 strebt die Gemeinde Merzenich erneut Überschüsse an, die eine Eigenkapitalstärkung auf rund 19,2 Mio. Euro ermöglichen würden. Die Eigenkapitalausstattung von 2016 würde damit jedoch noch nicht erreicht.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investitionskredite	0	0	0	2.000	4.537	3.837	2.837
Liquiditätskredite	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	39	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	44	17	112	302	308	134	181
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	66	9	1	6	32	0
Sonstige Verbindlichkeiten*)	2.019	2.283	2.483	173	184	125	192
Erhaltene Anzahlungen*)	0	0	0	1.364	1.865	1.791	1.740
Verbindlichkeiten gesamt	2.101	2.367	2.604	3.841	6.901	5.919	4.950
Rückstellungen*)	6.269	5.851	5.801	6.805	6.839	8.160	8.010
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	461	588	645	294	313	783	948
Schulden gesamt	8.832	8.806	9.050	10.940	14.052	14.862	13.908
..davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	211	241	263	388	701	595	504

*) Bei den sonstigen Verbindlichkeiten handelt es sich zumeist um Investitionszuschüsse des Landes, die noch nicht einer aktivierbaren Investition zugeordnet worden sind (z. B. allgemeine Investitionspauschale) Ab 2013 werden diese Zuweisungen richtigerweise als erhaltene Anzahlungen bilanziert. Die ebenfalls als sonstige Verbindlichkeit gebuchte Forderung des Schulverbandes Niederzier/Merzenich von 1,6 Mio. Euro wird ab 2013 als sonstige Rückstellung passiviert.

Die Verbindlichkeiten haben sich insgesamt im Zeitraum 2010 bis 2016 um 2,8 Mio. Euro erhöht und damit mehr als verdoppelt. Die Kennzahl „Verbindlichkeiten je Einwohner“ hat sich dadurch erheblich verschlechtert.

2010 weist die Gemeinde Merzenich mit insgesamt 2,1 Mio. Euro noch kaum Verbindlichkeiten aus. Überwiegend handelt es sich um noch nicht verwendete Zuweisungen und die zunächst als sonstige Verbindlichkeit gebuchte Forderung des Schulverbandes Niederzier/Merzenich. Erst 2013 hat die Gemeinde einen Investitionskredit von 2,0 Mio. Euro aufgenommen, der 2014 auf 4,5 erhöht worden ist. Damit hat die Gemeinde Grundstücke zur weiteren Erschließung und Vermarktung finanziert. Der 2013 aufgenommene Kredit konnte 2015 und 2016 bereits zurückgeführt werden.

Die Aufnahme von Liquiditätskrediten war im gesamten Betrachtungszeitraum wegen des hohen Bestands an liquiden Mitteln nicht erforderlich (siehe unten).

Bei den gebildeten Rückstellungen handelt es sich überwiegend um Pensions- und Beihilferückstellungen. In welchem Umfang die Gemeinde hier bereits Liquiditätsvorsorge getroffen hat, erläutern wir im Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
504	55	6.085	1.561	714	1.199	2.106	90

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
504	55	5.190	1.673	963	1.492	2.190	30

→ Feststellung

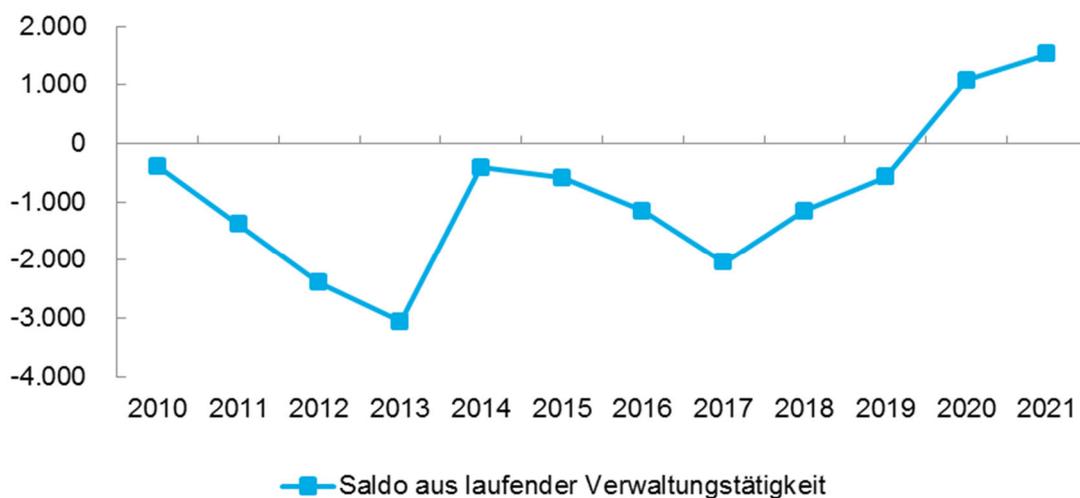
Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Merzenich sind vergleichsweise gering. Es bestehen keine Liquiditätskredite.

Die weitere Investitions- und Finanzplanung wird im Kapitel „Vermögen“ darstellt.

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im laufenden Geschäft liquide Mittel erwirtschaften kann. Dieses Geld kann die Kommune sparen oder für Investitionen und Darlehnstilgungen einsetzen. Die Aufnahme von Krediten oder der Verkauf von Vermögen ist dann ggf. nicht mehr notwendig. Bei einem negativen Saldo sind Liquiditätskredite aufzunehmen, um die laufenden Auszahlungen zu finanzieren, soweit keine liquiden Mittel mehr zur Verfügung stehen.

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



Bis 2016: IST, ab 2017: PLAN

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

Der negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt 2010 bis 2016 bei insgesamt 9,4 Mio. Euro. Zum Ausgleich der negativen Salden hat die Gemeinde wiederholt liquide Mittel in Anspruch genommen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 verfügt die Gemeinde über liquide Mittel von 3,5 Mio. Euro. Eine aktuelle Stichtagsbetrachtung während dieser Prüfung bestätigt diese Finanzsituation. Spätestens ab 2020 erwartet die Gemeinde, ihre Selbstfinanzierungskraft nachhaltig wiederzuerlangen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-118	-586	461	80	-9	99	171	91

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

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-118	-264	1.079	192	104	172	264	30

Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

Gebäude

Der Bilanzwert der bebauten Grundstücke der Gemeinde Merzenich ist im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 um 1,2 Mio. Euro auf 23,8 Mio. Euro gesunken. Der Werteverzehr ist bei Schulen, Kindertagesstätten und Wohnbauten gleichermaßen festzustellen. Lediglich der Bilanzposten „Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude“ weist 2015 und 2016 Zugänge von insgesamt fast 1,0 Mio. Euro auf. Dies insbesondere auf den Neubau des Feuerwehrgerätehauses Girbelsrath zurückzuführen, das 2016 aktiviert worden ist.

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

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand - massive Bauweise-	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Merzenich	Durchschnittl. RND in Jahren Merzenich zum 31.12. 2016	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.16
	von	bis				
Kindertagesstätten	40	80	80	43	45,7	1.940.400
Schulgebäude	40	80	80	48	40,0	9.450.501
Sporthallen, Mehrzweck- und Veranstaltungshallen	40	60	60	45	25,2	2.514.408
Verwaltungsgebäude	40	80	80	39	51,3	1.238.160
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	52	34,5	2.350.861
Bürgerhaus Lindenplatz	40	80	80	55	31,3	974.643

Die Gemeinde Merzenich hat sich bei den Anlagenarten für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Damit verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Allerdings ergibt sich hieraus ein höheres Risiko, dass die tatsächliche Nutzungsdauer kürzer ausfällt und eine außerplanmäßige Abschreibung erforderlich wird. Der Anlagenabnutzungsgrad der betrachteten Gebäude liegt zumeist unter 50 Prozent. Hieraus sind noch keine hauswirtschaftlichen Risiken erkennbar. Der Anlagenabnutzungsgrad ist im Zusammenspiel mit der Investitionstätigkeit der Gemeinde zu sehen. Diese spiegelt sich in den Investitionsquoten entsprechend wider. Bei Schulen und Kindertagesstätten sind im Betrachtungszeitraum durch den Gemeindehaushalt finanzierte Investitionen weitgehend unterblieben. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 beläuft sich die Investitionsquote für Gebäude lediglich auf 40,3 Prozent. Das bedeutet, dass die Gemeinde den Werteverlust aus Abschreibungen durch die getätigten Investitionen bei weitem nicht kompensieren konnte.

Dies ändert sich im investiven Nachtragshaushalt 2017. Hier sieht die Gemeinde ein Investitionsvolumen von insgesamt rund 9,6 Millionen Euro vor. Geplant sind dabei mit 7,5 Mio. Euro insbesondere folgende Neubauten in dem Umsiedlungsstandort Morschenich-Neu:

- Mehrzweck-Vereinsgebäude (3,7 Mio. Euro),
- Sportplatz (1,9 Mio. Euro) und
- Kindertagesstätte (1,8 Mio. Euro).

Die Gemeinde erwartet vom Bergbaubetreiber diesbezüglich eine Entschädigungsleistung von circa 3,9 Millionen Euro. Zusätzlich erhält die Gemeinde Landeszuweisungen, wie die allgemeine Investitionspauschale sowie die Schul- und Sportpauschale. Insgesamt hat die Gemeinde für 2017 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von 6,8 Mio. eingeplant. Im Zuge der Nachtragsatzung erhöht sich damit der Kreditbedarf von zunächst 1,0 Mio. Euro auf 4,5 Mio. Euro. Der Investitionsplan des Haushaltsplans 2018 sieht unter anderem die Errichtung von Sozialwohnungen mit einem Investitionsvolumen von 1,5 Mio. Euro vor. Weitere anteilig mit Fördermitteln finanzierte Investitionen sieht die Gemeinde 2018 mit dem Neubau des Kindergarten Golzheim und der Erweiterung des Park & Ride Parkplatzes am S-Bahnhof vor. Einzahlungen erwartet die Gemeinde insbesondere aus der Vermarktung von Grundstücken. Hier rechnet die Gemeinde

2018 und 2019 mit Einzahlungen von jeweils 1,4 Mio. Euro. Zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen sind 2018 Kreditaufnahmen von 1,7 Mio. Euro vorgesehen.

Infrastrukturvermögen

Das Infrastrukturvermögen der Gemeinde Merzenich ist im Zeitraum 2010 bis 2016 um 3,5 Mio. Euro auf 35,0 Mio. Euro gesunken. Damit hat bei Straßen sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen bereits ein erheblicher Werteverzehr stattgefunden (siehe Teilbericht Verkehrsflächen). Die Investitionsquoten sind entsprechend sehr niedrig. Die Restnutzungsdauer der Abwasserkanäle haben wir nicht erneut erhoben und ausgewertet. In der letzten Prüfung ergab sich diesbezüglich auf Grundlage der Vermögenswerte 2010 ein unkritischer Anlagenabnutzungsgrad von 47 Prozent.⁸

⁸ Überörtliche Prüfung der Gemeinde Merzenich durch die gpaNRW, Mai bis Juni 2012, Finanzbericht, Seite 12.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

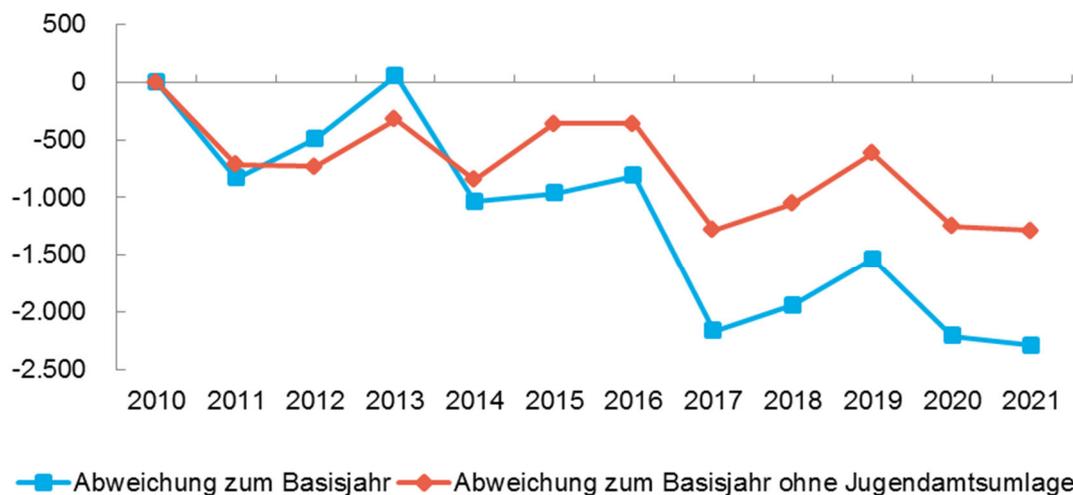
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Merzenich mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.⁹ Die folgende Grafik soll Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen aufzeigen. Basisjahr des kommunalen Steuerungstrends ist einheitlich das Jahr 2010; dieses beginnt immer auf der Nulllinie.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2016: IST; ab 2017: PLAN

⁹ Die gpaNRW hat der Finanzabteilung während der Prüfung eine tabellarische Aufstellung zur Verfügung gestellt. Neben den in 2016 bereinigten Sondereffekten handelt es sich um folgende Sondereffekte: Erträge aus der Auflösung von verschiedenen Rückstellungen sowie von Verbindlichkeiten (Schulverband) bzw. Zuführungen hierzu, Gewinnanteile aus Vorjahren (Schulverband), Zinsen und Erstattungen aus Gewerbesteueranlagungen, Wertberichtigungen bei Steuerforderungen, einmalige Nutzungsentschädigung für Umsiedlung, aufwandswirksame Erstattungsverpflichtungen für ehemalige Beamte sowie ELAG-Zahlungsverpflichtung aus 2013 in 2015.

Die obige Grafik zeigt auf, dass die Entwicklung der Jugendamtsumlage den Steuerungstrend deutlich beeinflusst. Insbesondere ab 2014 und noch deutlicher in den Planjahren führt der Anstieg der Jugendamtsumlage zu einem negativeren Trendverlauf. Auch steigende Pensionsverpflichtungen belasten ab 2014 zunehmend den Haushalt. Teilweise können die steigenden Aufwendungen durch Buchgewinne aus Grundstücksverkäufen ausgeglichen werden. Weitere positive Effekte ergeben sich aus der Anhebung der Grundsteuer B. Wesentliche Gründe für den Abwärtstrend im Planjahr 2017 im Vergleich zum Ist-Jahr 2016 sind folgende Planannahmen:

- steigende Jugendamtsumlage (um 0,4 Mio. Euro) und
- steigende Belastungen bei den „Leistungen für Asylbewerber“ (0,4 Mio. Euro) sowie im Falle des „Zweckverbandes Gesamtschule“ (0,5 Mio. Euro).

In den nachfolgenden Jahren zeigt sich erneut eine positive Entwicklung. Diese ist maßgeblich auf die eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen (siehe unten). Der erneute Rückgang ab 2020 ist dadurch begründet, dass die Gemeinde ab diesem Haushaltsjahr keine Buchgewinne aus Grundstücksverkäufen mehr kalkuliert hat. Damit entfallen zukünftig Erträge von rund 0,7 Mio. Euro.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Gemeinde Merzenich setzt sich bereits intensiv mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Der Gemeinde ist sich bewusst, dass die „Schere“ zwischen steigenden Aufwendungen und sinkenden bzw. nicht verlässlichen Erträgen immer größer wird. Es besteht eine starke Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich und der konjunkturellen Lage.

Ziel der Gemeinde ist es, zukünftig einen „strukturell“ ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dabei nimmt die Gemeinde den „Normalbetrieb“ einer Verwaltung in den Blick. Sondermaßnahmen, gekennzeichnet durch einmalige, finanziell bedeutsame Effekte für das Jahresergebnis bleiben außen vor. Hierzu gehört beispielsweise die derzeitige Entwicklung und Vermarktung der Baugebiete. Die hieraus erwirtschafteten Überschüsse fallen nicht regelmäßig an, sondern sind wie geschildert nur zeitlich begrenzt erzielbar. Langfristig bietet die Ansiedlung von neuen Einwohnern und Gewerbebetrieben weitere Chancen für die Gemeinde Merzenich. Damit kann die Einnahmesituation aus Grund- und Gewerbesteuer verbessert und die Einwohnerzahl der Gemeinde stabilisiert und ggf. erhöht werden.

Um einen generationengerechten Haushalt darstellen zu können, hat die Gemeinde ein Konzept zum Haushaltsausgleich 2020 aufgestellt. Gemeinsam mit der Politik hat die Verwaltung einen Katalog mit Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen erarbeitet. Hierzu wurde die Arbeits-

gruppe „Haushaltskonsolidierung“ gebildet. Einsparungen sollen auf der Aufwands- wie auch auf der Ertragsseite erfolgen. Grundlage ist die Aufstellung der „Kommunalen Haushaltskonsolidierungs- Maßnahmen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen“ der gpaNRW. Auf dieser Basis hat die Gemeinde in allen Produktbereichen mögliche Handlungsfelder herausgearbeitet und die Maßnahmen priorisiert. Bis 2017 sind unter anderem folgende, wesentliche Maßnahmen zur Kürzung der Aufwendungen bereits umgesetzt worden:

- Pauschale Kürzung der Unterhaltung- und Bewirtschaftungskosten um 15,0 Prozent,
- Einrichten eines Handwerkerpools,
- Interkommunale Zusammenarbeit (Personalwesen, Gebührenkalkulation) und
- Budgetierung der Personalaufwendungen, insbesondere durch Stellenabbau im Rahmen der altersbedingten Fluktuation.

Der Maßnahmenkatalog sieht eine große Anzahl weiterer Einsparungen vor. Um einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, wurde zudem die schrittweise Anhebung der Hebesätze der Realsteuern beschlossen (siehe Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten, Abschnitt Steuern).

Die interkommunale Zusammenarbeit soll zu einem Dienstleistungszentrum (DLZ) mit Nachbarkommunen ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Aufbau eines strategischen, softwareunterstützten Berichtswesens geplant. Anhand von Kennzahlen sollen Entwicklungen und Risiken rechtzeitig erkannt und diesen entgegengewirkt werden.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Merzenich hat bereits wichtige Entscheidungen zur Verbesserung der Haushaltssituation und zur Risikovorsorge getroffen. Die von der Gemeinde Merzenich begonnene, freiwillige Haushaltssicherung ist ein wichtiger Schritt zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹⁰. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die zum 18. März 1988 in Kraft getretene Erschließungsbeitragssatzung ist letztmalig im Juli 1997 geändert worden. Der Städte- und Gemeindebund hat im Dezember 2016 sein Muster zur Erschließungsbeitragssatzung überarbeitet und auf seiner Homepage veröffentlicht. Diese Aktualisierung berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung sowie weitere Rechtsentwicklungen zum Erschließungsbeitragsrecht.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte die Erschließungsbeitragssatzung anhand des neuen Modells des Städte- und Gemeindebundes überprüfen und ggf. anpassen.

Der Beitragsanteil der Gemeinde am beitragsfähigen Aufwand beträgt zehn Prozent. Dies entspricht der Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes. Weiterhin werden Vorauszahlungen und Ablöseverträge als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. Erschlossene Grundstücke werden durch die Gemeinde Merzenich selbst vermarktet. Potenziale bei der Beitragserhebung für Erschließungsmaßnahmen bestehen derzeit nicht.

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

Ein großes Projekt ist die Umsiedlung des Ortsteils Morschenich. Dieser liegt im Abbaugelände des Braunkohletagebaus Hambach. Die Gesamterschließung von „Morschenich-Neu“ wurde durch Erschließungsvertrag auf den Erschließungsträger, die RWE Power AG, übertragen. Die Erschließungsanlagen werden auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land und der RWE Power AG als Funktionersatz für den bisherigen Standort erstellt. Die Erschließung umfasst u.a. die innere und äußere Erschließung, die Ertüchtigung des Rad- und Wirtschaftsweernetzes und die Herstellung aller zur öffentlichen Einrichtung gehörenden Infrastruktur. Im Gegenzug überträgt die Gemeinde die alten Erschließungsanlagen entschädigungslos an den Erschließungsträger. Das erste Bauvorhaben privater Bauherren konnte im Dezember 2014 fertiggestellt werden. Die Morschenicher Bürger können seit 2015 in den neu entstehenden Ort „Morschenich-Neu“ umsiedeln.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Gemeinde Merzenich erhebt nach wie vor Beiträge nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen auf Grundlage der am 24. November 2001 in Kraft getretenen KAG-Satzung. Damit können Straßenbaubeiträge für die Erneuerung, Erweiterung oder Verbesserung von Straßen erhoben werden.¹¹ Anpassungen der KAG-Satzung sind seit unserer letzten Prüfung 2012 nicht erfolgt.¹² In dieser Prüfung hatten wir empfohlen, Wirtschaftswege als Anlagenart satzungsmäßig zu berücksichtigen und hierfür Beitragsanteile festzulegen. Auch die von uns angeratene Anhebung der Beitragssätze wurde noch nicht umgesetzt. Die Beitragssätze liegen weiterhin am Minimum des Rahmenkorridors des Städte- und Gemeindebundes.

Grund hierfür ist, dass die Gemeinde in den letzten Jahren kaum KAG-Maßnahmen an Straßen durchgeführt hat. Die Voraussetzungen zur Durchführung von KAG-Maßnahmen konnten nicht dargestellt werden. Überwiegend führt die Gemeinde daher Unterhaltungsmaßnahmen durch, um den Zustand der Straßen zu erhalten. Diese Maßnahmen sind nicht beitragsfähig. Zudem stand die Erschließung von Neubaugebieten bisher im Vordergrund. Insoweit bestand für die Gemeinde Merzenich hier kein dringender Handlungsbedarf. Mittelfristig sind auch keine KAG-Maßnahmen vorgesehen.

Der Verzicht auf die Durchführung von KAG-Maßnahmen im Straßenbau geht zu Lasten der Allgemeinheit. Die gpaNRW sieht in der Durchführung und Abrechnung von KAG-Maßnahmen daher einen Beitrag zur Konsolidierung. Neben der Stärkung des Saldos aus Investitionstätigkeit entlasten Beiträge den Haushalt durch die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte zukünftig anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammenfassen und planen, dass diese als KAG-Maßnahmen abgerechnet werden können. Die Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen soweit vertretbar nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.

¹¹ Eine Erneuerung liegt nur dann vor, wenn die Ausbaumaßnahme wesentliche Teile erfasst und diese ersetzt oder eine grundlegende Überarbeitung erfolgt. Zudem setzt die Erneuerungsbedürftigkeit voraus, dass die Anlage verschlissen ist, d.h. die übliche Nutzungsdauer abgelaufen ist.

¹² Überörtliche Prüfung der Gemeinde Merzenich, Mai bis Juni 2012, Finanzbericht, S. 45

Gebühren

Gegenstand der Nachbetrachtung sind die kostenrechnenden Einrichtungen Abwasser, Straßenreinigung inklusive Winterdienst sowie Friedhofs- und Bestattungswesen. Der Hauptfokus liegt auf den kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen.

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung wird von der Gemeinde selbst wahrgenommen.

Mit der Durchführung der Straßenreinigung hat die Gemeinde überwiegend eine Fachfirma beauftragt. Die Aufgaben des Winterdienstes führt die Gemeinde selbst durch. Teilweise sind auch Reinigungs- und Winterdienstpflichten für Fahrbahnen und Gehwege auf die Anlieger übertragen worden. Die jeweiligen Pflichten ergeben sich aus dem Straßenverzeichnis der Satzung. Daher verfügt die Gemeinde hier nur im geringen Umfang über eigenes, abzuschreibendes Anlagevermögen. Kalkulatorische Kosten werden daher derzeit nicht berücksichtigt.

Die derzeit gültige Friedhofsgebührensatzung ist am 14. März 2017 in Kraft getreten. Bei der Aufstellung der Gebührenkalkulation im Friedhofsbereich hat die Gemeinde Merzenich sich fachlich beraten lassen. Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit übernimmt die Gemeinde Merzenich auch die Gebührenkalkulation für die Gemeinden Kerpen und Niederzier. Es wird eine hundertprozentige Kostendeckung angestrebt. Die Benutzungsgebühren werden hälftig über die Grabgröße und Nutzungsdauer und hälftig durch eine Fallpauschale je Grabstätte ermittelt. Dadurch fällt die Kostenspanne zwischen Sarg- und Urnengräbern geringer aus. Der gemeindliche bzw. öffentliche Grünflächenanteil wurde auf zwanzig Prozent festgelegt, das entspricht circa 25.000 Euro jährlich. Damit kommt die Gemeinde einer Empfehlung der Kommunalaufsicht nach. Auch Leerkosten durch die fehlende Auslastung der Friedhofsgebäude gehen zu Lasten des allgemeinen Haushaltes. Diese liegen 2017 bei 12.000 Euro.

Kalkulatorische Abschreibungen

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

Im Friedhofs- und Bestattungswesen werden die Abschreibungen in der Gebührenkalkulation noch nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. In diesem Bereich bestehen jedoch im Vergleich zum Kanalvermögen nur im geringen Umfang Potenziale. Die Gemeinde prüft regelmäßig den aktuellen Bedarf für den Betrieb der Friedhofs- und Leichenhallen. Die derzeitigen Veränderungen in der Bestattungskultur führen ggf. dazu, dass Leichenhallen nicht mehr benötigt werden. Ein Friedhofsgebäude wird daher momentan nicht mehr genutzt. Ziel der Gemeinde ist es, die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen möglichst gering zu halten. Im Ortsteil Morschenich-Neu nutzt die Gemeinde zukünftig eine Kapelle im Eigentum der Kirche. Auf einen Neubau im Zuge der Umsiedlung konnte damit verzichtet werden.

Kalkulatorische Zinsen

In den Gebührenhaushalten Abwasser sowie Friedhofs- und Bestattungswesen liegt der kalkulatorische Zinssatz für das Kalkulationsjahr 2018 bei 7,0 Prozent. Damit ist dieser Zinssatz seit 2006 unverändert beibehalten worden.

Bei der Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes sollte sich die Gemeinde an dem nach der OVG-Rechtsprechung zulässigen Durchschnittzinssatz orientieren.¹³ Der zulässige Durchschnittzinssatz basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Aufgrund der negativen Zinsentwicklung in den letzten Jahren ist dieser kalkulatorische Zinssatz deutlich gesunken. Basierend auf dem Berechnungsschema des OVG ist für das Kalkulationsjahr 2018 ein Durchschnittssatz von 5,87 Prozent zzgl. eines Zinszuschlags von 0,5 Prozent zulässig.¹⁴ Dieser Zinszuschlag ist ein „Puffer -Zuschlag“, den das OVG NRW berücksichtigt, weil Fremdkapitalzinsen in der Regel höher liegen.

→ Feststellung

Bei der Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes überschreitet die Gemeinde Merzenich in den Gebührenhaushalten Abwasser und Friedhofs- und Bestattungswesen den nach der OVG-Rechtsprechung zulässigen Durchschnittssatz.

→ Empfehlung

Im Kalkulationsjahr 2019 ist der kalkulatorische Zinssatz mindestens auf den zulässigen Durchschnittssatz von 5,74 Prozent zuzüglich eines Zinszuschlags von 0,5 Prozent zu senken.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2016 beträgt 1,3 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 413 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 842 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.¹⁵

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Diesen Weg hat die Gemeinde Merzenich durch die Ausarbeitung von Einsparmöglichkeiten insbesondere bei den Aufwendungen bereits eingeschlagen. Auch Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

2015 lag der Steuersatz der Gemeinde Merzenich noch unter dem fiktiven Hebesatz nach dem GFG. Die Gemeinde hat 2016 die Realsteuerhebesätze an den fiktiven Hebesatz angepasst.

¹³ OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92 sowie VG Düsseldorf, Urteil vom 09.08.2010 - 5 K 1552/10.

¹⁴ Für das Kalkulationsjahr 2019 ergibt sich danach ein Durchschnittssatz von 5,74 zuzüglich eines Zinszuschlags von 0,5 Prozent. Der jeweils aktuelle Stand kann unter folgendem Link abgerufen werden: http://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz/6_175.html

¹⁵ Bei einem Betrag von 3.175,63 Euro je Hebesatzpunkt und einem Hebesatz von 429 von Hundert.

Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz unter dem fiktiven Hebesatz liegt, werden im Finanzausgleich tendenziell schlechter gestellt. Dagegen bleiben Erträge, die über dem fiktiven Hebesatz liegen, bei der Feststellung der Steuerkraft im GFG-Finanzausgleich unberücksichtigt. Daher sollte ein erneutes Unterschreiten dieses normierten Hebesatzes zukünftig vermieden werden. Um den Haushaltsausgleich nachhaltig zu erreichen, hat die Gemeinde in einem ersten Schritt 2017 die Hebesätze angehoben:

Hebesätze der Realsteuern und Steuereinnahmen je Einwohner des Jahres 2017*)

	Gemeinde Merzenich	Kreis Düren	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	237	378	336	292
Grundsteuer B	469	610	566	503
Gewerbesteuer	425	465	475	435
Steuereinnahmen je Einwohner in Euro	636	708	929	633

*) Angaben zum Stichtag 31. Dezember 2017 laut IT.NRW, Einwohnerbezug 31. Dezember 2016.

**) Kleine kreisangehörige Kommunen unter 10.000 Einwohner.

Damit liegen die Realsteuerhebesätze der Gemeinde Merzenich 2017 weiterhin unter dem Hebesatz vergleichbarer Kommunen sowie Kommunen im Kreis Düren und im Regierungsbezirk Köln. Das Konzept zum Haushaltsausgleich sieht bis 2020 eine stufenweise Erhöhung dieser Hebesätze vor.

Danach soll der Hebesatz der Grundsteuer A bis 2020 auf 297 Hebesatzpunkte steigen. Damit würde Merzenich am gemittelten Durchschnittswert der Vergleichskommunen von 2017 liegen. Bei der Grundsteuer B ist eine Anhebung des Hebesatzes von 40 Prozentpunkten jährlich bis auf 589 Hebesatzpunkte in 2020 vorgesehen. Die damit verbundenen Mehrbelastungen liegen für Einfamilienhäuser zwischen 24 bis 34 Euro jährlich (Alt- oder Neubestand). Dies zeigen Beispielrechnungen der Gemeinde. Auch mit 589 Hebesatzpunkten liegt der Hebesatz noch unter dem Durchschnittswert des Kreises Düren von 2017 und ist insoweit vertretbar.

Die Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer sollen in Stufen von acht Prozentpunkten jährlich erfolgen. Dies entspricht bis 2020 einem Anstieg des Hebesatzes der Gewerbesteuer auf 449 Hebesatzpunkte. Auch in diesem Fall ist eine außergewöhnliche Belastung im interkommunalen bzw. regionalen Vergleich nicht erkennbar.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,2	3,4	16,3	8,4	6,7	7,9	9,7	91

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

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

Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	5.287	4.890	4.909	4.574	4.837	5.181	5.278
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG*)	0	193	200	210	225	237	25
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG*)	0	0	0	0	0	114	4
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	5.287	5.084	5.109	4.784	5.062	5.303	5.483
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen lt. Kontoauszug	41	44	47	49	51	52	52
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0

*) Versorgungslastenverteilungsgesetz

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	100,3	83,9	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	29,9	-8,0	72,3	33,6
Eigenkapitalquote 2	78,2	18,4	90,7	67,4
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*)		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	47,6	0,0	66,8	39,9
Abschreibungsintensität	7,2	0,0	59,3	10,2
Drittfinanzierungsquote	78,4	14,9	87,6	59,8
Investitionsquote	39,3	25,4	463,9	110,7
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	98,2	60,3	133,9	90,6
Liquidität 2. Grades	248,9	7,5	1.933,3	146,2
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,9	0,0	30,2	7,7
Zinslastquote	0,4	0,0	23,6	1,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	49,5	35,0	83,1	56,5
Zuwendungsquote	8,6	5,0	39,2	17,2
Personalintensität***)	22,7	10,6	27,3	17,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,5	6,8	26,4	17,3
Transferaufwandsquote	52,1	35,2	66,1	47,9

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

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

***) Die Gemeinde erhält für die Beschäftigten im Kindergartenbereich Personalkostenerstattungen, die bei der Ermittlung der Personalintensität aufgrund des Bruttoprinzips nicht berücksichtigt werden. Diese Erstattungen machen mit rund 2,2 Mio. Euro rund 45,5 Prozent der Personalaufwendungen aus.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	71.273	69.263	68.126	66.966	67.685	67.648	66.899
Umlaufvermögen	8.817	7.798	6.500	7.071	8.153	6.996	6.721
Aktive Rechnungsabgrenzung	19	17					
Bilanzsumme	80.110	77.078	74.626	74.036	75.838	74.644	73.620

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	2	10	7	22	16	12	7
Sachanlagen	70.778	68.760	67.625	66.449	67.172	67.025	66.350
Finanzanlagen	494	494	494	494	497	611	542
Anlagevermögen gesamt	71.273	69.263	68.126	66.966	67.685	67.648	66.899

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	4.832	4.804	4.888	4.584	4.438	4.480	4.544
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.737	2.705	2.661	2.617	2.574	2.530	2.486
Schulen	14.489	14.250	14.011	13.772	13.533	13.294	13.055
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	7.859	7.736	7.614	7.503	7.403	7.652	8.300
Infrastrukturvermögen	38.485	36.857	35.935	35.052	35.204	35.910	35.026
davon Straßenvermögen	21.932	20.622	20.019	19.479	19.797	19.533	18.968
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	16.553	16.211	15.870	15.528	15.186	14.966	14.625
sonstige Sachanlagen	2.376	2.407	2.516	2.920	4.020	3.160	2.939
Summe Sachanlagen	70.778	68.760	67.625	66.449	67.172	67.025	66.350

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	0	0	0	0	0	0	0
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	494	41	41	41	41	41	41
Ausleihungen	0	453	453	453	456	570	502
Summe Finanzanlagen	494	494	494	494	497	611	542
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	50	50	50	50	50	61	55

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	28.621	26.748	25.100	23.656	23.371	21.884	21.978
Sonderposten	42.037	41.021	39.980	38.574	37.528	37.443	37.330
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	40.774	39.643	38.546	37.494	36.433	35.883	35.612
Rückstellungen	6.269	5.851	5.801	6.805	6.839	8.160	8.010
Verbindlichkeiten	2.101	2.367	2.604	3.841	6.901	5.919	4.950
Passive Rechnungsabgrenzung	1.081	1.091	1.141	1.161	1.200	1.237	1.352
Bilanzsumme	80.110	77.078	74.626	74.036	75.838	74.644	73.620

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-389	-1.386	-2.390	-3.058	-406	-582	-1.157
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.024	1.347	248	357	-1.087	-19	1.559
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	635	-39	-2.142	-2.701	-1.493	-600	402
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-48	0	0	2.000	2.535	-700	-1.000
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	588	-39	-2.142	-701	1.042	-1.300	-598
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	6.987	6.944	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	-4	0	2	0	-2	9
= Liquide Mittel	588	6.944	4.802	-699	1.042	-1.302	-589

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.036	-1.152	-570	1.075	1.523
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.887	-542	1.677	769	903
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-4.923	-1.694	1.107	1.844	2.426
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.541	1.585	-94	-94	-303
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-383	-110	1.014	1.750	2.123
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-383	-110	1.014	1.750	2.123

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	9.438	10.168	9.737	7.957	9.877	9.767	11.014
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.794	1.307	784	1.942	2.500	1.845	1.860
Sonstige Transfererträge	0	7	33	7	5	6	12
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.900	2.950	2.984	3.090	2.951	3.265	3.302
Privatrechtliche Leistungsentgelte	263	277	105	229	269	119	129
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.848	1.871	2.153	2.320	2.678	3.102	3.794
Sonstige ordentliche Erträge	1.039	1.801	1.040	1.265	1.195	1.868	1.626
Aktiviere Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	19.282	18.381	16.835	16.809	19.475	19.972	21.739
Finanzerträge	95	134	254	32	293	640	123

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	10.005	11.145	11.739	12.440	12.933
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.372	2.746	2.497	3.389	3.588
Sonstige Transfererträge	6	6	6	6	6

	2017	2018	2019	2020	2021
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.576	3.347	3.349	3.349	3.349
Privatrechtliche Leistungsentgelte	155	176	198	198	198
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.872	4.011	4.018	4.025	4.054
Sonstige ordentliche Erträge	1.594	1.435	1.435	709	709
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	21.579	22.867	23.242	24.115	24.836
Finanzerträge	61	61	61	61	61

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	3.733	3.631	3.827	3.835	4.492	4.912	4.914
Versorgungsaufwendungen	421	635	422	338	324	326	460
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.657	2.716	2.425	2.846	2.474	2.989	2.705
Bilanzielle Abschreibungen	1.502	1.497	1.507	1.453	1.481	1.561	1.568
Transferaufwendungen	9.657	10.588	9.982	9.171	10.374	10.672	11.288
Sonstige ordentliche Aufwendungen	982	630	574	603	769	1.728	745
Ordentliche Aufwendungen	18.950	19.697	18.737	18.246	19.914	22.188	21.680
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	9	0	0	40	21	25	88

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	5.277	5.509	5.588	5.644	5.700
Versorgungsaufwendungen	404	395	399	399	399
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.376	3.300	2.967	2.984	3.005
Bilanzielle Abschreibungen	1.577	1.623	1.681	1.681	1.681
Transferaufwendungen	12.480	12.319	12.548	12.442	12.640
Sonstige ordentliche Aufwendungen	706	618	582	571	568
Ordentliche Aufwendungen	23.820	23.764	23.765	23.720	23.993
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	46	56	56	56	56

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde
Merzenich im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

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

➔ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag incl. Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Beim Fehlbetrag je OGS-Schüler positioniert sich die Gemeinde Merzenich bei dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Grund hierfür sind niedrige Transferaufwendungen. Darüber hinaus ist der Gebäudeaufwand gering, weil die Kommune weniger Fläche je OGS-Schüler vorhält.

Der Fehlbetrag könnte aber künftig steigen. Die Gemeinde verzeichnet derzeit wachsende Kinderzahlen. Durch den verstärkten Ausbau von Kindertageseinrichtungen kann später auch mehr Nachfrage nach OGS-Betreuung entstehen. Bereits jetzt steigt die Teilnahmequote der OGS.

Verbesserungsmöglichkeiten für das Aufgabenfeld sieht die gpaNRW bei der Elternbeitragssetzung und in der Steuerung.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Gemeinde Merzenich mit dem Index 4.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst das Handlungsfeld:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich

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

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

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist bislang ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Allerdings steht ein Rechtsanspruch auf OGS-Betreuung im Raum. Die Anmeldung verpflichtet zur regelmäßigen täglichen Teilnahme für die Dauer eines Schuljahres.²

Strukturen der OGS

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

Auch aus dem Nachfrageverhalten der Betreuungszeiten in den Kindergärten können Rückschlüsse auf den Betreuungsbedarf in den Grundschulen gezogen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW steigt der Bedarf nach 45-Stunden-Betreuung in den Kindergärten in vielen Kommunen an. Die Gemeinde Merzenich verzeichnet nach eigenen Angaben kreisweit die höchste Quote für die 45-Stunden-Betreuung. Es ist davon auszugehen, dass damit später ein entsprechender Bedarf für den Offenen Ganzttag besteht, weil sich die Eltern auf die umfassende Betreuung eingestellt haben.

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Merzenich

	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	9.903	9.846	9.950	9.826	9.894	9.881	9.861	9.725
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	472	476	505	496	454	456	442	389
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	355	340	346	341	340	316	320	289

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2016 zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01. Januar)

Nach Aussage des Fachbereiches sind derzeit steigende Kinderzahlen in der Gemeinde zu verzeichnen. Es gibt ein bereits realisiertes Baugebiet; zwei weitere Gebiete sind in Planung.

Dem wachsenden Bedarf begegnet die Gemeinde durch Neu- und Erweiterungsbauten. Beispielsweise will die Kommune im Ortsteil Golzheim an die Grundschule anbauen. In Golzheim gab es bislang keine eigene Kindertageseinrichtung. Die Kinder mussten innerhalb des Gemeindegebietes befördert werden. Mit dem Anbau soll eine Kindertageseinrichtung mit 35 Plätzen in den Schulkomplex integriert werden. Die Grundschule selbst wird saniert. Gelder stehen aus dem Landes-Programm „Gute Schule 2020“ zur Verfügung. Die Maßnahme soll Golzheim als Schulstandort stärken.

Ein weiterer Ausbau von Kindergartenplätzen ist für Morschenich-Neu geplant. Hier waren bislang nur zwei Kindergartengruppen eingerichtet; es ist ein Ausbau auf drei Gruppen geplant. Auch die Merzenicher Kindertagesstätte „Regenbogen“ soll erweitert werden.

Durch die Maßnahmen sollen insgesamt 60 zusätzliche Kindergartenplätze geschaffen werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die steigende Betreuung in den Kindertageseinrichtungen später auch der Bedarf nach OGS-Betreuung steigt.

Neben der demografischen Entwicklung sind auch Wanderungsbewegungen und die Flüchtlingssituation Themenfelder, die bei der Planung des Offenen Ganztags berücksichtigt werden müssen. Beispielsweise wurden 2016/17 in Merzenich neun Flüchtlingskinder in der OGS betreut. Im Moment rechnet die Kommune wieder mit steigenden Flüchtlingszahlen. Der Gemeinde wurden neue Flüchtlinge mit Wohnsitzauflage zugeordnet. Es ist von einer dauerhaften Integration auszugehen. Die OGS ist hierbei für die Flüchtlingskinder ein wichtiger Bestandteil.

Die Gemeinde Merzenich hat bislang keine regelmäßigen Auswertungen zur demografischen Entwicklung durchgeführt. Diese erfolgen anlassbezogen – zum Beispiel aktuell in Bezug auf den Ausbau Golzheim. Die Schulentwicklungsplanung nimmt der Kreis Düren zentral für alle Kommunen des Kreisgebietes vor. Die OGS-Betreuung wird hierbei nicht thematisiert.

→ Feststellung

Die Schülerzahlen entwickeln sich in Merzenich abweichend von der Prognose durch IT.NRW. Insoweit ist die Gemeinde gefordert, Bedarfe und Angebote der OGS konkret aufeinander abzustimmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte die Einwohnerdaten jährlich fortschreiben, um einen Gesamtüberblick über notwendige Betreuungsbedarfe zu gewährleisten. Daneben ist die Erstellung eines Schulentwicklungsplanes sinnvoll. Transparenz und Steuerung werden so weiter verbessert.

Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Merzenich hat den Offenen Ganzttag zum 01. August 2007 eingerichtet. In der Gemeinde gibt es zwei Grundschulen. Beide Schulen bieten die OGS-Betreuung an. Im Schuljahr 2015/16 wurden insgesamt 79 OGS-Schüler betreut; 2016/2017 waren es 103 Schüler. Zusätzlich zur OGS-Betreuung gibt es an beiden Grundschulen die Randstundenbetreuung von acht bis eins. Hier wurden 2016/2017 weitere 104 Kinder betreut.

Die Planung für den Offenen Ganzttag ist organisatorisch beim Fachbereich Bürgerdienstleistungen und Soziales – Team Soziales – angesiedelt. Die Gemeinde hält 0,20 Stellenanteile für Verwaltungstätigkeiten und die Heranziehung der Elternbeiträge vor. Aktuell liegt der Verwaltungsaufwand für die OGS etwas höher (bei ca. 0,30 Vollzeit-Stellen), weil der Ausbau der Grundschule Golzheim zusätzliche Ressourcen bindet.

Die praktische Betreuung übernimmt der Sozialdienst katholischer Frauen Düren e.V. (SkF). Der Träger ist für die Personalauswahl und die Ausgestaltung der Angebote zuständig. Rahmenvorgaben hierzu sind in dem jeweiligen Kooperationsvertrag mit dem Träger getroffen worden. Allerdings könnte die Transparenz noch verbessert werden. Für eine bessere Vernetzung sind zukünftig runde Tische geplant. Der Gemeinde ist nach eigener Aussage wichtig, dass die Kommune neben der finanziellen Verantwortung für das Betreuungsangebot auch inhaltliche Vorgaben macht.

→ **Empfehlung**

Auch aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass die Gemeinde Merzenich die Steuerung der OGS intensiviert. Hierdurch kann die Kommune das Leistungsspektrum für die eingesetzten Finanzmittel besser beurteilen.

Neben Arbeitsgemeinschaften und Projekten bietet der Träger verschiedene Förderangebote und Angebote im musisch-künstlerischen sowie im Sportbereich an. Für die Durchführung der OGS-Betreuung wurde ein Festbetrag je Gruppe (unabhängig von deren Schülerzahl) vereinbart. In der Praxis wird allerdings von dieser Pauschalzuweisung teilweise abgewichen. Es erfolgt mitunter auch eine Bezuschussung nach Stundenaufwand.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte sich bei der Finanzierung der OGS an die Vertragsvereinbarungen halten.

Die Randstundenbetreuung wird ebenfalls durch den SkF durchgeführt. Die Finanzierung erfolgt über eine Betreuungspauschale je Schule vom Land und über Elternbeiträge. Die Gemeinde stellt die Räumlichkeiten für die Betreuung zur Verfügung. Eine regelmäßige Dokumentation der Betreuungszahlen seitens des Trägers erfolgt nicht. Für die Prüfung sind die Zahlen beim Träger erfragt worden. Das Angebot anderer Betreuungsformen an einer OGS kann dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen, da die pflichtige Teilnahme der Kinder an

fünf Tagen in der Woche manchen Eltern zu unflexibel ist. Bei der Entscheidung, ob neben dem OGS-Angebot noch andere Betreuungsformen angeboten werden, sollte die Kommune die Auswirkungen auf die Nachfrage und die finanziellen Aspekte berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Ausgestaltung ergänzender Betreuungsangebote sollte Bestandteil der langfristigen Planung der Gemeinde Merzenich sein. Hierfür ist Transparenz erforderlich. Die Betreuungszahlen der Randstundenbetreuung sollten regelmäßig nachgehalten werden.

Die Gemeinde Merzenich arbeitet an einer besseren Verzahnung von Schulen und OGS. Der Fachbereichsleiter nimmt an einem kreisweiten Arbeitskreis über Mindeststandards für die OGS teil. In Zusammenarbeit von Kommunen, Schulen und Trägern der OGS sollen Richtlinien zu Qualitätsstandards erarbeitet werden. Im Rahmen der Erweiterung der Grundschule Golzheim hat eine Steuerungsgruppe in einem ersten Schritt ein pädagogisches Konzept für die Zusammenarbeit zwischen Schule und dem Träger der OGS erarbeitet. In einer der nächsten Stufen soll dieses Thesenpapier um die Zusammenarbeit mit der geplanten Kindertagesstätte erweitert werden. Unter dem Stichwort „Bildung unter einem Dach“ soll letztlich eine gemeinsame Sozialplanung erfolgen.

→ **Feststellung**

Es ist positiv zu sehen, dass die Gemeinde Merzenich ein Konzept mit dem Thema „Bildung unter einem Dach“ erstellt hat. Das trägt zu einem bedarfsorientierten, qualitativ hochwertigen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot bei.

Die Gemeinde Merzenich hat ein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag eingerichtet. Allerdings ist der anteilige Gebäudeaufwand für die OGS-Betreuung aus dem Schulbudget nicht auf das Produkt umgelegt.

→ **Empfehlung**

Um einen Überblick über den Gesamtaufwand für die OGS-Betreuung zu erzielen, sollte die Gemeinde den anteiligen Gebäudeaufwand auf das Produkt umlegen. Der Gebäudeaufwand kann über die genutzten OGS-Flächen ermittelt werden.

Bislang werden noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen und Ziele zur Finanzsteuerung gebildet.

→ **Empfehlung**

Zur weiterführenden Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Gemeinde Merzenich die Kennzahlen dieses Berichtes jährlich fortschreiben. Hierdurch wird für Verwaltung und Politik mehr Transparenz geschaffen. Die Entwicklung des Aufwandes im Zeitverlauf wird so deutlich.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

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

Als Schulträger trägt die Gemeinde die gesamten Kosten, die mit dem Betrieb der Offenen Ganztagschule entstehen. Grundsätzlich haben die Kommunen einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen³. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

In 2016 lagen die Aufwendungen für die OGS-Betreuung bei rund 197.000 Euro. Die gpaNRW stellt nachfolgend den Aufwand in Bezug zu den 103 betreuten OGS-Schülern.

Aufwand je OGS-Schüler 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.910	1.769	4.378	2.656	2.250	2.579	2.933	67

→ Feststellung

Die Gemeinde Merzenich wendet weniger für die OGS-Betreuung auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Insgesamt 89 Prozent der Aufwendungen entfallen auf Transferaufwand; sieben Prozent auf den Gebäudeaufwand; der Rest auf Personalaufwand für Koordination und Verwaltung.

Der Transferaufwand stellt somit den größten Anteil an den Aufwendungen. In 2016 wurden 175.612 Euro an den Träger gezahlt. Bezogen auf die 103 betreuten OGS-Schüler ergibt sich ein Transferaufwand pro Schüler von 1.705 Euro. Nachfolgend ist der interkommunale Vergleich der Transferaufwendungen von Kommunen mit vollständiger Vergabe der OGS-Betreuung dargestellt:

Transferaufwand je OGS-Schüler 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.705	1.537	4.238	2.152	1.837	2.063	2.406	59

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

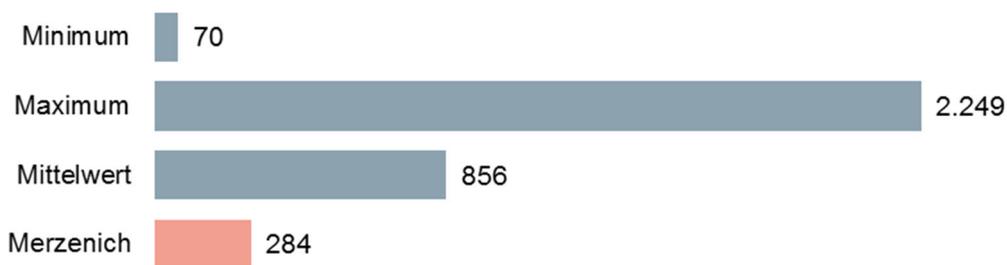
→ **Feststellung**

Es wirkt sich positiv auf die Aufwendungen für die OGS-Betreuung aus, dass die Gemeinde Merzenich weniger Transferaufwendungen leistet als andere Kommunen.

Den Aufwendungen stehen 2016 Erträge von rund 167.000 Euro gegenüber. Die Erträge bestehen zu 64 Prozent aus Landeszuweisungen und zu 36 Prozent aus Elternbeiträgen.

Durch die Differenz von Aufwand und Ertrag ergibt sich der Fehlbetrag für den Offenen Ganzttag von rund 29.000 Euro. Bezogen auf die 103 betreuten OGS-Schüler liegt der Fehlbetrag bei 284 Euro pro Schüler.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Merzenich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
284	540	672	1.185	67

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Merzenich verzeichnet pro OGS-Schüler 572 Euro weniger Fehlbetrag als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

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

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

Die Gemeinde Merzenich hat eine Satzung für die Elternbeiträge zur OGS-Betreuung erlassen⁵. Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt durch die Kommune. Die Beitragspflichtigen werden jährlich überprüft. Aktuell sind keine größeren Beitragsrückstände vorhanden.

Durch die jährliche Einkommensüberprüfung hat die Gemeinde Merzenich ein geringes Risiko für Ertragsverluste. Allerdings ist die jährliche Prüfung nach Aussage der Kommune auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Die Mitarbeiter bewältigen dies teilweise nur mit vermehrten Überstundenkontingenten.

In 2016 hat die Gemeinde Elternbeiträge in Höhe von 59.585 Euro vereinnahmt. Den Erträgen stehen Aufwendungen von rund 197.000 Euro gegenüber. Die Elternbeitragsquote liegt bei 30 Prozent.

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,3	2,9	44,1	23,3	17,8	22,4	28,9	67

Die Elternbeitragsquote liegt im dritten Quartil, weil die Quote in Relation zu den Aufwendungen gebildet wird. Die Gemeinde Merzenich hat geringere Aufwendungen für die OGS-Betreuung als andere Kommunen. Die Ertragsseite ist nicht ausschlaggebend, weil der Elternbeitrag je OGS-Schüler im Vergleich unterhalb des Mittelwertes liegt.

Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
578	55	1.225	614	477	586	740	67

Die Gemeinde Merzenich hat zwar im interkommunalen Vergleich eine leicht erhöhte SGB II-Quote; allerdings verfügt die Kommune auch über eine höhere Kaufkraft. Es sind somit mehr einkommensstarke Haushalte vorhanden, die entsprechende Beitragszahlungen leisten können.

Die gpaNRW hat die Beitragssatzungen der bislang geprüften Kommunen verglichen. Folgendes ist hierbei für Merzenich positiv zu sehen:

- Es wurde keine Beitragsbefreiung in der Satzung festgelegt. Auch für Geringverdiener und Geschwisterkinder sind Zahlungen zu leisten. Hierdurch kann die Gemeinde Merzenich mehr Erträge erzielen als Kommunen die eine Beitragsbefreiung festgelegt haben.

Allerdings wird in Merzenich eine Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder praktiziert, obwohl dies nicht in der Satzung festgelegt wurde.

⁵ Benutzungs- und Gebührensatzung für die Benutzung der Einrichtung und Angebote zur offenen Ganztagsgrundschule in der Gemeinde Merzenich vom 20. September 2012

→ **Empfehlung**

Da in der Elternbeitragsatzung keine Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder festgelegt wurde, sollte die Gemeinde Merzenich auch nicht auf diese Einnahmequelle verzichten.

Es ergeben sich noch weitere Handlungsempfehlungen für die Gemeinde:

- Der Höchstbeitrag der Elternbeiträge ist bei einem Jahreseinkommen von mehr als 61.355 Euro zu zahlen. Das entspricht im Mittel auch der Beitragsgrenze der anderen Kommunen. Allerdings liegt der Höchstbeitrag in Merzenich bei 125 Euro und damit deutlich unter dem möglichen Höchstbeitrag von 185 Euro. Die Gemeinde Merzenich sollte den Höchstbeitrag ausschöpfen.
- In einzelnen Beitragsstufen besteht eine Differenz zu den Maximalwerten der anderen Kommunen von bis zu 64 Euro. Die Beiträge sollten weiter angehoben werden.

→ **Empfehlung**

Die Empfehlungen der gpaNRW sollten im Rahmen einer Satzungsänderung berücksichtigt werden. Hierdurch kann die Gemeinde Merzenich den Fehlbetrag der OGS-Betreuung weiter reduzieren.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Vorrangiges Ziel der OGS in Merzenich ist eine bedarfsgerechte Versorgung. Die Gemeinde hat keine Zielquote für das Betreuungsangebot festgelegt. Sie passt ihr Angebot der Nachfrage an. Trotz Randstundenbetreuung steigt die Nachfrage nach OGS-Plätzen. 2015 standen insgesamt 79 OGS-Plätze zur Verfügung; 2016 waren es bereits 103 Plätze. In 2016 wurden darüber hinaus 104 Plätze für die Randstundenbetreuung von acht bis eins angeboten. Bislang waren alle Plätze auch belegt. Im Rahmen des Ausbaus der Grundschule Golzheim werden voraussichtlich weitere OGS-Plätze hinzukommen.

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

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,4	14,4	82,4	32,8	25,5	31,1	38,5	67

Die Teilnahmequote ist im Vergleich zum Schuljahr 2015/2016 um sechs Prozent gestiegen. Auch in Zukunft geht die Gemeinde von einem Anstieg aus. Durch das geplante Ausbauangebot an Kindertagesplätzen rechnet die Kommune später auch mit einer steigenden Nachfrage nach OGS-Betreuung. Viele Eltern stellen sich im Rahmen ihrer Berufstätigkeit auf die umfassende Betreuung ihrer Kinder ein.

→ **Empfehlung**

Die Teilnahme- und Belegquote sollte in die strategische und haushaltswirtschaftliche Planung einbezogen werden. Hierdurch können Prognosewerte zu Bedarfen und Aufwendungen abgeleitet werden.

Die Gruppenstärke für die OGS soll sich nach dem Inhalt der Angebote und dem individuellen Bedarf der Schüler richten. Grundsätzlich geht man von einer Gruppenstärke von 25 Kindern

pro Gruppe aus. Ausnahmen kann es bei Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder bei Flüchtlingskindern geben. Hier kann die Gruppenstärke etwas niedriger liegen, um den besonderen Anforderungen der Kinder gerecht zu werden.

In der Grundschule Merzenich liegt die Gruppenstärke 2016 bei 23 Kindern (drei Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf). In Golzheim werden 2016 33 Kinder in einer Gruppe betreut. Da die vorgesehene Gruppenstärke von 25 Kindern überschritten wurde, ist 2017 eine weitere Gruppe eingerichtet worden.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen:

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

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

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

Die Gemeinde Merzenich hat die Flächen für die OGS-Betreuung im vorhandenen Bestand der Grundschulen umgesetzt. Es werden eigene Räumlichkeiten innerhalb der Grundschulen genutzt. An- oder Neubauten wurden bislang nicht vorgenommen. In 2016 sind insgesamt 268 m² BGF für die Betreuung der 103 OGS-Schüler vorgehalten worden. Pro Schüler liegt die Fläche somit bei 2,60 m² BGF.

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

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,60	2,54	14,16	6,51	4,72	6,15	7,92	66

→ Feststellung

Die Gemeinde Merzenich setzt im Vergleich niedrige Standards bei der Bereitstellung von Flächen für ihre OGS-Schüler.

Der Ausbau der Grundschule Golzheim wird sich auch auf die OGS-Flächen auswirken. Es sollen zwei neue Klassenräume hinzukommen, die nachmittags für die OGS-Betreuung genutzt werden (Tandemmodell). Allerdings werden auch bislang genutzte Flächen wegfallen.

Der anteilige Gebäudeaufwand (Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung, Reinigung, Versicherung, etc.) liegt je OGS-Schüler derzeit bei 124 Euro.

Gebäudeaufwand je OGS-Schüler in Euro 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
124	73	1.437	383	237	325	429	67

➔ **Feststellung**

Der niedrige Gebäudeaufwand ist ein weiterer Faktor, der sich positiv auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler auswirkt.

Es bleibt abzuwarten, wie sich der Gebäudeaufwand unter Berücksichtigung der geplanten Ausbaumaßnahmen entwickelt.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Gemeinde Merzenich 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	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
➔ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17

→ Managementübersicht

Sport

Die Datenlage ist gut. Alle Grunddaten zu Sporthallen und Sportplätzen sind bekannt, lediglich über die Nutzung ihrer Sportplätze durch Vereine hat die Gemeinde keine statistischen Erkenntnisse. Bis auf zwei Ausnahmen außerhalb des Kernortes verwaltet die Gemeinde Merzenich alle Sporthallen im Gemeindegebiet selbst.

Die vorhandenen Hallenkapazitäten übersteigen den Bedarf für den Schulsport. Die Überkapazitäten der Hallen für den Schulsport reichen rechnerisch aus, um eine der Hallen zu schließen oder das Eigentum daran an einen Verein zu übertragen. Die Gemeinde Merzenich hält darüber hinaus freiwillige zusätzliche Kapazitäten zur außerschulischen Nutzung der Hallen durch Vereine vor. Es werden dafür keine Nutzungsentgelte erhoben.

Die Sportplätze betreut und pflegt der Bauhof. Die Aufwendungen für die Sportplätze je m² liegen auf durchschnittlichem Niveau. Auch hier erhebt die Gemeinde keine Nutzungsentgelte.

Merzenich stellt (qualifiziert geschätzt) ausreichend Spielfelder für die trainierenden Mannschaften bereit. Demografische Prognosen lassen befürchten, dass die Vereinsnutzung rückläufig sein wird und verweisen auf einen sich zukünftig verstärkenden Trend. Es ist daher nachhaltig und begrüßenswert, wenn die Gemeinde Merzenich bei der Umsiedlung von Morschenich näher an den Kernort heran den Bestand an Spielfelder reduziert.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

Die Datenlage in der Verwaltung ist zufriedenstellend. Zwar liegen viele Daten vor, aber nicht in einem Grünflächenkataster miteinander verknüpft sowie nicht nach Anlagen oder Teilleistungen differenziert.

Die Gemeinde Merzenich hat durchschnittlich viele, aber dafür große Spiel- und insbesondere sehr große Bolzplätze. Nur ganz wenige Kommunen bieten 20 m² Fläche für Spiel- und Bolzplätze je Kind. Ein hoher Wert mag für den Kernort noch nachvollziehbar sein; in den eher ländlich geprägten Außenbereichen dürfte es jedoch auf dem elterlichen Grundstück oder in der Natur ausreichend Spielfläche geben.

Die Gemeinde Merzenich sollte deshalb den Bedarf analysieren, prognostizieren und diese Planung jährlich fortschreiben. So erkennt sie redundante Angebote und kann Flächen identifizieren, die verkleinert oder aufgegeben werden können.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune. 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.

Flächenmanagement Schulsporthallen

In Merzenich gibt es fünf Einfach-Sporthallen, also insgesamt auch fünf Halleneinheiten. Die Bruttogrundfläche beträgt zusammen 2.899 m², die Sportnutzfläche 1.688 m². Zwei der Hallen (Weinberg- und Jahn-Halle) werden durch die beiden gemeindlichen Grundschulen genutzt. Die gemeindliche Weinberg-Halle ist eine Mehrzweckhalle, die Jahn-Halle steht im Eigentum eines Vereins. Zwei weitere gemeindliche Hallen nutzt die Gesamtschule Niederzier/Merzenich für ihre Jahrgangsstufen 5 bis 7. Die fünfte gemeindliche Halle, die Maar-Mehrzweckhalle, wird nicht für schulische Zwecke genutzt und von einem Verein betrieben. Dennoch berücksichtigt die gpaNRW solche Hallen grundsätzlich mit in der nachfolgenden Bedarfsberechnung.

In Vergleichen, die sich auf Klassen beziehen, führt die gpaNRW die von der Gesamtschule genutzten Hallen nur nachrichtlich auf. Alle anderen Hallen stehen grundsätzlich für den Sportunterricht der gemeindlichen Schulen zur Verfügung und finden deshalb mit einer Bruttogrundfläche von zusammen 2.036 m² Eingang in die Berechnungen.

Im Jahr 2016 gab es an den gemeindlichen Grundschulen 370 Schüler in 17 Klassen.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
120	45	231	104	78	97	121	71

Drei Viertel der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen stellen weniger Hallenfläche für Schulsport zur Verfügung als Merzenich. Die Platzierung von Merzenich kann zu einem geringen Anteil auf die Größe der Weinberg-Halle zurückgeführt werden. Viel mehr ins Gewicht fällt allerdings, dass die Maar-Halle zwar vorhanden ist und betrieben wird, aber die Schulen sie nicht nutzen.

Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m² Schulsporthallen 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
679	435	1.750	793	688	785	864	71

Die Gemeinde Merzenich gehört demnach zu den Vergleichskommunen, die über unterdurchschnittlich große Nebenflächen in ihren Sporthallen verfügen. Einzig die als Mehrzweckhalle konzipierte Weinberg-Halle fällt durch überdurchschnittlich große Nebenflächen auf.

Die Auslastung berechnet die gpaNRW anhand der Anzahl der nutzenden Klassen. Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen.

Den so ermittelten Bedarf für Merzenich stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

Bezeichnung	Bedarf	Bestand	Saldo
Sporthallen an Grundschulen	1,7	2,0	0,3
Sporthallen ohne Schulnutzung	-	1,0	1,0
Gesamt	1,7	3,0	1,3
Sporthallen an der Gesamtschule <i>nachrichtlich</i>	1,3	2,0	0,7

→ Feststellung

Merzenich verfügt gemeindefeweit über 1,3 Halleneinheiten mehr, als für den Schulsport der Grundschulen notwendig ist.

Die erforderliche Schwelle, um Überkapazitäten durch Aufgabe einer Sporthalle reduzieren zu können, ist damit erreicht. Die bestehenden Überkapazitäten von 1,3 Halleneinheiten sind wie folgt zu lokalisieren:

- Die Jahn-Halle wird nur von den 5 Klassen der Grundschule Golzheim genutzt. Es gibt hier freie Kapazitäten für den Sportunterricht, aber keine weiteren Schulen in der Umgebung.
- Die Maar-Halle in Girelsrath wird nicht durch Schulklassen, sondern nur für Vereinssport benutzt. Im Umfeld gibt es jedoch keine Schule.

Für den Gesamtüberblick interessant ist auch die zusammenfassende Betrachtung der Situation nur für den Kernort Merzenich:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen im Kernort Merzenich 2016

Bezeichnung	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschule Am Weinberg	1,2	1,0	-0,2
Gesamtschule Niederzier/Merzenich	1,3	2,0	0,7
Gesamt	2,5	3,0	0,5

Es zeigt sich, dass sich hier keine Handlungsmöglichkeiten ergeben, selbst wenn man die Grundschule in Merzenich und den unmittelbar benachbarten Standort der Gesamtschule als Schulzentrum begreift.

Eine sinnvolle Alternative für die Grundschule in Golzheim zur Nutzung der Jahn-Halle des örtlichen Vereins ist nicht ersichtlich. Freie Kapazitäten gibt es zwar in Girbelsrath (Maar-Halle, 5,0 km Fußweg von Golzheim aus) und bei den Schulen im Kernort (4,6 km Fußweg von Golzheim aus). Doch ist die Entfernung zu hoch.

Rechnerisch nutzen die Schulen heute somit nicht alle in Merzenich vorhandenen Halleneinheiten für den Schulsport. Wegen der Lage der Schulen und der Verteilung der Sporthallen im Gemeindegebiet wird es auf absehbare Zeit aber auch nicht dazu kommen, dass sich die Auslastung der freien Kapazitäten für Schulsport in den Hallen verbessert.

→ **Feststellung**

Ohne räumliche Optimierung in der Schullandschaft erschweren die Schulstandorte eine wirtschaftliche Nutzung der gemeindlichen Infrastruktur für den Schulsport.

Eine (schulformbezogene) Prognose ist der gpaNRW nicht möglich, weil die Gemeinde Merzenich keine aktuellen Daten zur Schülerzahlentwicklung zur Verfügung stellt.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Die Gemeinde Merzenich verwaltet und bewirtschaftet ihre Sporthallen selbst. Somit ist eine klare Verantwortlichkeit gegeben. Außerhalb der Schulzeiten werden die Hallen von Vereinen genutzt. Es werden keine Gebühren für die Nutzung erhoben.

Eine abweichende Regelung gilt durch Vertrag vom 11. September 2018 für die Maar-Halle in Girbelsrath. Diese wird einem Verein langfristig und unentgeltlich zur Nutzung mit der Maßgabe überlassen, sie auch anderen Vereinen des Ortsteils zur Verfügung zu stellen. Der Verein übernimmt dafür die laufenden Betriebskosten und erhält einen Zuschuss von der Gemeinde.

Um die außerschulische Nutzung vergleichbar zu machen, bezieht die gpaNRW die zur Verfügung gestellte Fläche der Sporthallen auf den Einwohner.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
291	126	861	371	299	354	423	71

Drei Viertel der Kommunen stellen auf den Einwohner bezogen mehr Hallenfläche bereit als Merzenich.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Bis auf die Maar-Halle in Girbelsrath werden alle Sporthallen von Schulen genutzt. Die Nutzung durch Vereinsmannschaften ist nachfolgend dargestellt.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,8	3,8	19,3	11,2	9,2	10,9	13,3	62

Die vorstehende Betrachtung erfolgt ohne die Jahn-Halle in Golzheim. Die Gemeinde Merzenich hat hier keine Erkenntnisse über die Vereinsnutzung, da der Verein als Eigentümer sie selbst regelt.

Die Kennzahl zeigt eine intensive Nutzung der Sporthallen durch den Vereinssport in Merzenich. Der Umstand ist bekannt und wird von der Verwaltung bestätigt. Es gibt keine unbelegten Zeiten. Der Bestand an Sporthallen orientiert sich in Merzenich nicht an der Schulnutzung (Pflichtaufgabe), sondern am Vereinssport (freiwillige Aufgabe).

Selbst ohne den prognostizierten, leichten Rückgang der Einwohnerzahl der Gemeinde Merzenich wird die außerschulische Nutzung der Sporthallen künftig vermutlich abnehmen. Zwar gehen Modellrechnungen für das Jahr 2040 davon aus, dass die Einwohnerzahl nur um wenige Prozentpunkte sinkt. Die Entwicklung der einzelnen Altersgruppen ist dabei jedoch wahrscheinlich sehr unterschiedlich. So wird die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren um rund zwanzig Prozent sinken. Dagegen nimmt die Einwohnerzahl in der Gruppe über 65 Jahre um über 75 Prozent zu (siehe hierzu auch die Ausführungen im Vorbericht).

Mit der demografischen Entwicklung ändert sich auch das Sportverhalten der Einwohner. Freizeit- und Gesundheitssport gewinnen immer mehr an Relevanz. Andere Sportarten, wie Fußball und Leichtathletik, werden eher an Bedeutung verlieren. Die Gemeinde Merzenich und die Vereine müssen sich auf dieses geänderte bzw. sich ändernde Sportverhalten noch stärker einstellen als bisher. Die Kommune sollte sich bereits jetzt damit beschäftigen, welches Angebot sie zukünftig in welcher Form vorhalten möchte und kann. Auch für die Sporthallen muss die Gemeinde Merzenich den Bestand und Bedarf laufend im Blick halten. Sie muss frühzeitig auf Veränderungen reagieren.

→ Feststellung

Lediglich für drei Sporthallen ist das Angebot durch Schulnutzung gerechtfertigt. Im Übrigen handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Gemeinde für ihre Vereine. Die demografische Entwicklung lässt jedoch eine zukünftig sinkende Auslastung durch Vereinssport befürchten.

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

Die Gemeinde Merzenich wendet 2016 für ihre Sportplätze 7,42 Euro je Einwohner auf. Das ist durchschnittlich viel.

Strukturen

In Merzenich gibt es im Kernort und den Ortschaften Girbelsrath, Golzheim und Morschenich zusammen vier Sportanlagen mit sechs Spielfeldern. Es handelt sich neben fünf Sportrasenfeldern um einen Tennenplatz. Die Sportplätze sind zusammen 93.780 m² groß, die Spielfelder 59.610 m².

Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	9,43	1,79	13,14	7,17	4,91	7,14	8,83	70
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	4,86	0,69	7,49	3,41	2,15	3,01	4,50	70

Bezogen auf den Einwohner stellt Merzenich mehr Sportplätze und mehr Spielfelder bereit, als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Gemeindeverwaltung verwaltet die Sportplätze und der Bauhof pflegt sie. Die Belegung organisieren die Vereine eigenverantwortlich. Die erhobenen Daten erlauben einen anlagenbezogenen Überblick über die entstehenden unterschiedlichen Aufwendungen, jedoch nicht die Nutzung. Benutzungsentgelte werden nicht erhoben.

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

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Vereine organisieren die Nutzung auf den Sportplätzen selbst. Die Gemeinde Merzenich kann deshalb die Anzahl der trainierenden Mannschaften nicht beziffern. Für eine Gegenüberstellung von Bedarf und Bestand wird deshalb die Mitgliederzahl in den Fußballvereinen für eine qualifizierte Schätzung herangezogen.

Die Spielfelder kann man unter Berücksichtigung der verschiedenen Beläge zusammen 95 Stunden pro Woche nutzen, also im Schnitt knapp 16 Stunden je Platz. Eine Gegenüberstellung von Nutzung und Kapazität zeigt die Auslastung.

Vergleichsberechnung Bedarf und Bestand Spielfelder 2015

Vergleichsberechnung	2015
Bestand an Spielfeldern	6
Bedarf an Spielfeldern	7
Saldo	-1

Die gpaNRW nimmt an, dass eine Mannschaft für ihr Training ein Spielfeld pro Woche für zweimal 1,5 Stunden nutzt, also insgesamt 3 Stunden pro Woche. Ein Sportrasenplatz kann 14 Stunden pro Woche genutzt werden, bei einem Tennisplatz sind es 25 Stunden und bei einem Kunstrasenplatz 30 Stunden.

→ Feststellung

Die qualifizierte Schätzung weist keine ungenutzten Spielfelder für die Gemeinde Merzenich aus.

Die zuvor gemachten Ausführungen zur demografischen Entwicklung (Seite 9) gelten entsprechend auch für die Spielfelder. Hier verlagern sich ebenfalls voraussichtlich die Schwerpunkte vom Trainings- und Spielbetrieb der Mannschaften hin zu Gesundheits- und Individualsport der alternden Bevölkerung, ohne dass für diese Zwecke noch klassische Spielfelder in gleichem Umfang benötigt werden.

Zudem stellt die Umsiedlung von Morschenich eine Möglichkeit dar, das Angebot an Sportplätzen im Gemeindegebiet anzupassen. Der umgesiedelte Ort rückt näher an den Kernort heran, so dass sich auch bei den Sportanlagen Synergien ergeben können. Die Aufgabe von Sportanlagen im Kernort ist bereits Gegenstand einer laufenden gemeindlichen Entwicklungsplanung. Voraussetzung ist die Neustrukturierung von Angeboten in Morschenich.

→ Feststellung

Wirtschaftlichkeit und Auslastung der Sportanlagen werden sich durch die geplanten Maßnahmen bei der Umsiedlung von Morschenich voraussichtlich verbessern.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Werden Sportplätze ordnungsgemäß genutzt sowie fachgerecht gepflegt und gewartet, erreichen sie die geplante Lebensdauer. Es entsteht so kein vorzeitiger Finanzbedarf.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Pflegeaufwendungen für die Spielfelder die größte Position. Sie belaufen sich auf rund 74.000 Euro pro Jahr und setzen sich wie folgt zusammen:

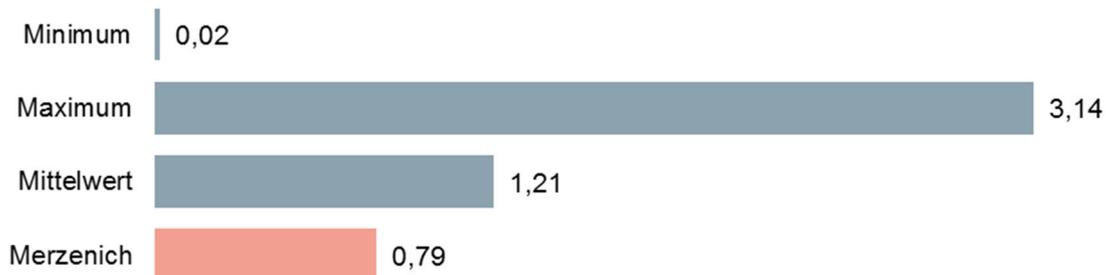
Zusammensetzung der Pflegeaufwendungen für Sportplätze 2016

Bezeichnung	Euro
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	46.495
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0
Pflegeaufwendungen Eigenleistung manuell, inkl. Material	27.312
Pflegeaufwendungen Fremdleistungen	0
Aufwendungen für Zuschüsse an Vereine	0
Abschreibungen	0
Aufwendungen gesamt	73.807

Alle anfallenden Arbeiten der Unterhaltung werden vom Bauhof übernommen, die Kommune trägt deshalb alle Aufwendungen im Zusammenhang mit ihren Sportplätzen selbst.

Setzt man die Aufwendungen ins Verhältnis zur Größe der Spielfelder, ergibt sich folgendes Bild im Vergleich mit anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen:

Aufwendungen Spielfelder je m² in Euro 2016



Merzenich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,79	0,43	1,21	1,73	39

Nach erfolgter Umsiedlung des Ortsteils Morschenich könnte die Haushaltsbelastung weiter sinken, wenn der Bauhof als Folge insgesamt weniger Sportanlagen pflegt und eventuell anfallende Abschreibungen aus der Auflösung von Sonderposten erfolgen.

Ansonsten könnte die Gemeinde künftig stärker auf ehrenamtliches Engagement der Vereine setzen. Es hat sich in anderen Kommunen aus wirtschaftlicher Sicht bewährt, den Einsatz des

Bauhofes zu reduzieren. Stattdessen überträgt man den Vereinen gegen einen gemeindlichen Zuschuss mehr pflegerische Verantwortung.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Gemeinde Merzenich wendet 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 5,61 Euro je Einwohner auf. Das ist unterdurchschnittlich wenig.

Steuerung und Organisation

Der Fachbereich III verwaltet die kommunalen Spiel- und Bolzplätze und der Bauhof pflegt die Anlagen. Die Datenlage ist zufriedenstellend. Die meisten Informationen liegen zwar innerhalb der Verwaltung vor, allerdings nicht nach einzelnen Anlagen und Pflegeleistungen differenziert.

Übersicht über die Datenlage

Art der Information	
Lage und Größe	vorhanden
Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage	vorhanden
Nutzungsarten und Vegetation	vorhanden
Ausstattungsgegenstände	vorhanden
einzelne Pflegeleistungen/Tätigkeiten	vorhanden
Pflegehäufigkeiten/Pflegegänge	vorhanden
Aufwendungen je Anlage	nicht vorhanden
Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen	nicht vorhanden

Idealerweise sollten diese Daten alle digital und in einem Grünflächenkataster hinterlegt sowie miteinander verknüpft vorhanden sein. Eine Kostenrechnung ist in Merzenich nicht vorhanden: Die Aufwendungen je Anlage werden weder separat erfasst noch ausgewertet.

Es liegen in Merzenich keine Bedarfsberechnungen oder andere systematischen Ansätze vor, die die demografische Entwicklung berücksichtigen und konkrete Maßnahmen beinhalten.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte für den gesteuerten Ressourceneinsatz eine Bedarfsanalyse für die Spiel- und Bolzplätze erstellen und jährlich fortschreiben.

Dazu könnte sie Einzugsgebiete der Anlagen festlegen und die betreffenden Geburten- und Kinderzahlen ermitteln. Unterschreitet diese Summe eine bestimmte Schwelle, könnten defekte Spielgeräte auf dem betreffenden Platz zunächst nur abgebaut, aber nicht mehr ersetzt werden (Investitionsstopp). Verstetigt sich der Trend, könnte der Spielplatz aufgegeben werden, wenn sich keine ehrenamtlichen Paten zur Pflege der Anlage finden.

In einer Dienstanweisung ist verbindlich geregelt, wann und wie die Plätze kontrolliert werden sollen. Der Bauhof führt die wöchentlichen visuellen und die dreimonatlichen operativen Kontrollen durch. Die jährliche Hauptuntersuchung übernimmt ein externer Dienstleister.

Strukturen

Um die Bedeutung von Spiel- und Bolzplätzen für eine Kommune zu erkennen, ist ein Blick auf die grundsätzliche Struktur hilfreich. In urban geprägten Kommunen sind Spiel- und Bolzplätze deshalb erforderlich, weil es wegen dichter Bebauung an Möglichkeiten zum Spielen in eigenen Gärten oder der Natur fehlt. Für Merzenich stellt sich die Situation wie folgt dar:

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2016

Kennzahl	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	262	44	828	210	129	185	247	209
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ² <i>nachrichtlich ohne Tagebau</i>	387							
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	3.276	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	86,0	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Nachrichtlich aufgeführt sind Werte die sich ergeben, wenn man die Flächen für Tagebau nicht berücksichtigt. Hierfür wurden 12,2 km² angesetzt. Die Flächen für Tagebau sind langfristig der gemeindlichen Nutzung entzogen.

Die Gemeinde Merzenich gehört zu den überdurchschnittlich dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Wenn man die Flächen des Tagebaus berücksichtigt, erreicht Merzenich sogar eine sehr hohe Bevölkerungsdichte. In Merzenich steht je Einwohner weniger Erholungs- und Grünfläche zur Verfügung als in drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies sind Indizien dafür, dass nicht in allen Gemeindebereichen der Bedarf an Spielflächen immer auf dem elterlichen Grundstück oder naturnah gedeckt werden kann.

Es gibt in Merzenich 13 öffentliche Spielplätze und sechs Bolzplätze. Zusammen haben sie eine Fläche von 33.100 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	11,0	4,5	21,5	11,5	9,3	11,3	13,4	74
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	10,7	4,1	19,4	9,8	8,1	9,7	11,4	74
Durchschnittliche Größe der Spielplätze	1.339	621	2.997	1.245	1.025	1.184	1.365	74
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,8	1,3	17,6	5,7	4,3	5,5	6,8	72
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	9,6	0,0	20,6	3,5	1,4	2,8	4,2	69
Durchschnittliche Größe der Bolzplätze	2.617	175	5.495	1.939	949	1.689	2.575	68

Die Anzahl der Plätze ist in Merzenich durchschnittlich bezogen auf den Einwohner unter 18 Jahren. Ihre durchschnittliche Größe hingegen ist vergleichsweise erhöht. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben sowohl kleinere Spiel- als auch insbesondere deutlich kleinere Bolzplätze als Merzenich. Setzt man die Anzahl der Geräte mit der Fläche der Spielplätze ins Verhältnis, erreicht die Gemeinde Merzenich einen durchschnittlichen Wert. Pro Spielplatz sind in Merzenich durchschnittlich rund sechs Spielgeräte vorhanden.

Da sowohl die Anzahl der Plätze als auch die Anzahl der Geräte pro Platz unauffällig sind, bestehen die Handlungsmöglichkeiten durch bedarfsgerechte Reduktion der großen Flächen, insbesondere bei den Bolzplätzen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte auf Grundlage einer Bedarfsanalyse die nicht länger benötigten sowie wenig nachgefragten Angebote identifizieren und diese dann ggf. verkleinern oder schließen.

Anzahl und Wert der Spielgeräte

Bezeichnung	2013	2014	2015	2016
Anzahl der Geräte	82	82	82	83
Bilanzwert Geräte in Euro	21.081	20.793	26.934	59.650
Durchschnittlicher Bilanzwert je Gerät in Euro	257	254	328	719

Da die Gemeinde Merzenich defekte Spielgeräte ersetzt, hält sie die Anzahl stabil. Der Median der durchschnittlichen Bilanzwerte der Spielgeräte von 65 Kommunen liegt bei 640 Euro.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

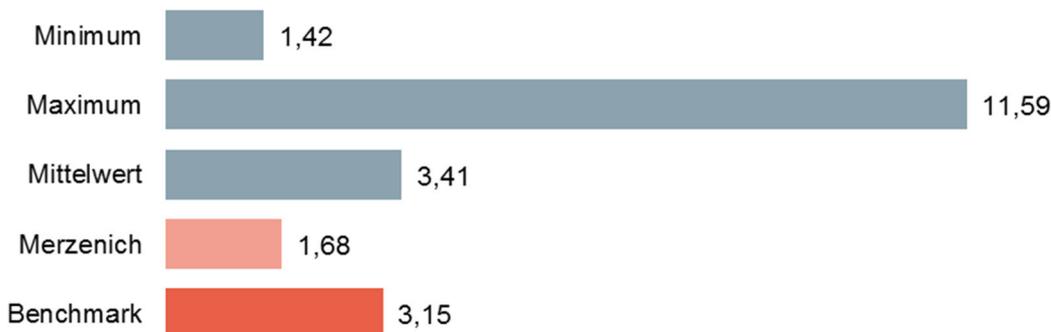
Die entstandenen Aufwendungen gliedern und entwickeln sich wie folgt:

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro

Bezeichnung	2014	2014	2015	2016
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	16.978	17.503	18.020	38.227
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	0
Pflegeaufwendungen Eigenleistung manuell	740	1.714	11.337	5.396
Pflegeaufwendungen Eigenleistung gesamt	17.718	19.217	29.357	43.623
Pflegeaufwendungen Fremdleistungen	0	0	0	0
Abschreibungen	13.903	11.843	9.769	12.148
Aufwendungen gesamt	31.621	31.060	39.126	55.771

Ein schwankender aber meist geringer Anteil der Aufwendungen entfällt auf die Tätigkeit des Bauhofes. Die Abschreibungen sind dem gegenüber eine konstantere Position. Ansonsten fallen in Merzenich nur Aufwendungen in der Verwaltung und Abschreibungen an. Setzt man die gesamten Aufwendungen in das Verhältnis zur Fläche, ergibt sich folgendes Bild:

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



Merzenich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,68	2,27	3,09	4,05	54

Weil die Stadt alle Pflegearbeiten selbst übernimmt, trägt sie auch alle Aufwendungen selbst. Ehrenamtliches Engagement z.B. durch Paten oder Dorfgemeinschaften nutzt sie nicht.

Wegen der überdurchschnittlichen Fläche der Plätze ist in Merzenich die Bezugsgröße für die entstandenen Aufwendungen ebenfalls sehr hoch. Die entstanden Gesamtaufwendungen unterschreiten allein deshalb schon stark den Benchmark der gpaNRW. Fast alle Vergleichskommunen weisen in 2016 höhere Aufwendungen je m² aus.

Mangels differenzierter Daten kann die gpaNRW nicht analysieren, ob die einzelnen Teilleistungen auskömmlich sind. Insbesondere nicht, ob eine wirkungsvolle Kontrolle der Spielgeräte bei diesem Ressourceneinsatz möglich ist.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte durch eine anlagenbezogene Kostenrechnung für eine umfassende Transparenz bei den Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze sorgen.

Wünschenswert ist eine nach Eigen- und Fremdleistungen differenzierte Zuordnung der Aufwendungen bei der bzw. den

- Grünflächenpflege,
- Kontrolle der Spielgeräte,
- Wartung und Reparatur der Spielgeräte,
- Fallschutzflächen sowie
- sonstigen Pflegeaufwendungen (Einfriedungen, Ballfangzäune, Mobiliar).

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Ge-
meinde Merzenich im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Ziele	6
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	9
Alter und Zustand	9
Unterhaltung	10
Reinvestitionen	11

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die für eine Steuerung notwendigen Datengrundlagen sind in Merzenich unzureichend. Eine Straßendatenbank liegt nicht vor, Zustands- und Erhaltungsdaten werden nicht fortgeschrieben. Eine Kostenrechnung fehlt ebenso. Die Altersstruktur der Verkehrsflächen ist unbekannt.

Die Straßenunterhaltung ist reaktiv und beschränkt sich auf das Notwendigste. Ziel der Gemeinde Merzenich ist es lediglich, durch Unterhaltungsmaßnahmen die Befahrbarkeit der Verkehrsflächen zu sichern.

Es bestehen infolgedessen Risiken für den Haushalt. Durch Schäden kann es zu vorzeitigen Abgängen kommen, mit denen außerplanmäßige Abschreibungen verbunden sind.

Unterbleibt eine zielgerichtete Unterhaltung auf Dauer und fehlen notwendige Reinvestitionen, verschieben sich die erforderlichen Maßnahmen in Folgejahre. Der Finanzmittelbedarf, um die Verkehrsflächen in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen, nimmt immer mehr zu. Er belastet künftige Haushalte und Generationen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Merzenich mit dem Index 1.

➔ 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

Für die Verkehrsflächen in Merzenich sind derzeit der Fachbereich II „Bürgerdienstleistungen und Soziales“ (Träger der Straßenbaulast) sowie der Fachbereich III „Bauen und Planen“ (betriebliche und bauliche Unterhaltung), zuständig. Es ist beabsichtigt, diese Zuständigkeit ab dem Jahr 2019 zu ändern. Ab dann soll der FB II nur noch die verkehrsrechtlichen Aufgaben erledigen. Der FB III wird alle anderen Aufgaben übernehmen, also umfassend für Unterhaltung, Instandsetzung, Erneuerung und Neubau verantwortlich sein.

Neben der organisatorischen Änderung beabsichtigt die Verwaltung auch eine inhaltlich Weiterentwicklung. Durch externe Unterstützung sollen zunächst einmalig die Funktions- und Aufbaudaten der Straßen und ggf. auch der Wirtschaftswege aufgenommen werden. Ziel soll sein, darauf basierend einen Straßenzustandsbericht zu erstellen. Die Verwaltung beabsichtigt, am jährlichen Straßenzustandsbericht als Steuerungsinstrument die Unterhaltungsmaßnahmen auszurichten. Damit einhergehen soll auch ein Kennzahlensystem, welches auch die (Re-) Investitionskosten ausweisen kann. Der Gemeinderat hat die Verwaltung mit der Bearbeitung des Themas beauftragt.¹ Die Verwaltung berichtet, sie befinde sich derzeit in der Verhandlungs- und Erprobungsphase, an die sich eine Auftragsvergabe anschließen soll.

Die gpaNRW begrüßt eine gesteuerte Vorgehensweise. Sie untersucht in diesem Bericht das bisherige Management der Verkehrsflächen in Merzenich (Stand 2018). Die nachfolgend getroffenen Empfehlungen sollte die Gemeindegemeinden in ihrem künftigen Verfahren ab 2019 berücksichtigen.

Straßendatenbank

Mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 wurden zwar die Verkehrsflächen einmalig in der Erstinventur erfasst. Die Daten wurden danach aber nicht in eine Straßendatenbank überführt und fortgeschrieben.

Inhalte der Straßendatenbank

Bereich	Inhalt
Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten)	nein
Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße)	nein
Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen)	nein
Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse)	nein
Zustandsdaten	nein

¹ Rat der Gemeinde Merzenich vom 11. Oktober 2018 (DS-Nr. 98/2018)

Bereich	Inhalt
(Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand)	
Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung)	nein
Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen)	nein
Inventardaten (z. B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.)	nein
Sonstige (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten)	nein

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz gab es keine systematische Erfassung der Straßenzustände mehr. Einige der Vergleichskommunen erfassen die Zustände jährlich, zum Beispiel nach der Frostperiode, um witterungsbedingte Veränderungen zu erkennen, oder in den Sommerferien.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte eine Straßendatenbank anlegen und darin mindestens Zustandsdaten und Erhaltungsdaten aktuell halten. Diese Daten sind für ein nachhaltiges Straßenmanagement erforderlich.

Kostenrechnung

Ohne Kenntnis der aktuellen Straßenzustände sieht man im Aufbau einer Kostenrechnung bislang keine Notwendigkeit. Allerdings ist insbesondere bei knappen Ressourcen eine Kostenrechnung für die proaktive Steuerung wertvoll.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte eine Kostenrechnung zu den Verkehrsflächen aufbauen. So kann sie die Finanzmittel für die Straßenunterhaltung zielgerichteter einsetzen.

Andere kleine, kreisangehörige Kommunen kalkulieren die künftige Haushaltsbelastung für einen Fünf-Jahres-Zeitraum auf der Grundlage von Durchschnittspreisen für die einzelnen Straßenbestandteile der geplanten Maßnahmen. Sie erstellen dabei ebenfalls eine Beitragsprognose und stellen die Auswirkung auf den Straßenzustand dar.

Ziele

Es gibt in dem Produkt 1254101 „Bereitstellung und Betrieb von Verkehrsflächen“ keine Ziele, die der Verwaltung vom Rat gesetzt werden. Somit verzichtet die Gemeinde auf die Möglichkeit, verantwortliches Handeln zu unterstützen. Es kann so ebenfalls nicht gesteuert oder überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte für das Management der Verkehrsflächen Kennzahlen festlegen und Zielwerte vorgeben, um die Auswirkung des eigenen Handelns transparent zu machen.

Häufig beschließen Kommunen „Werterhaltung“ als Ziel für die Verkehrsflächen. Hierbei könnte die Gemeinde Merzenich z.B. auf den Substanzerhalt abstellen und ausweisen, ob die Abschreibungen bei den Verkehrsflächen (jährliche Wertminderung) durch entsprechende Reinvestitionen ausgeglichen werden.

Sollten der Gemeinde Merzenich künftig aktuelle Zustandsdaten ihrer Verkehrsflächen vorliegen, kann sie ergänzend zur vorgenannten bilanziellen Betrachtung den Substanzerhalt auch auf tatsächliche Zustandsklassen beziehen. Diese werden meist von 1 „sehr gut“ bis 5 „sehr schlecht“ für einzelne Verkehrsflächen vergeben. Der Rat könnte dann eine bestimmte durchschnittliche Zustandsklasse anstreben oder für den Anteil an schlechten Zustandsklassen eine Obergrenze festlegen. Beispiele für eine solche Kennzahl zum Sanierungsstau sind:

- Keine Verkehrsflächen in Schadenklasse 5.
- Weniger als zehn Prozent der Verkehrsflächen in den Schadenklassen 4 und 5.
- Eine durchschnittliche Schadenklasse von 2,5.

→ Ausgangslage

Strukturen

In Merzenich leben 2016 9.905 Einwohner auf einer Fläche von 38 km². Sie verteilen sich auf den Kernort Merzenich und die Ortschaften Girbelsrath, Golzheim, Morschenich und Morschenich-Neu.

Welche Verkehrsflächen in gemeindlicher Baulast sind, konnte die Verwaltung nicht benennen. Auch die Aufteilung auf Straßen und Wirtschaftswege ist nicht bekannt. Im Folgenden entfallen deshalb die Kennzahlenvergleiche, in denen auf die Verkehrsfläche (also die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswegen) abgestellt wird.

Bevölkerungsdichte in Einwohner je km² 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
262	44	828	210	129	185	247

Merzenich gehört zu den dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die gemeindlichen Straßen liegen überwiegend innerorts. Die Durchgangsstraßen und Verbindungsstraßen außerhalb geschlossener Ortschaften befinden sich laut Auskunft der Verwaltung meist in fremder Baulast, wobei ihre jeweilige konkrete Fläche nicht bekannt ist. Es ist ein für die Gemeinde günstiger Umstand, wenn die eigenen, innerörtlichen Anliegerstraßen geringeren Belastungen ausgesetzt sind als die fremden außerörtlichen und Durchgangsstraßen.

Bilanzkennzahlen

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	./.	11,2	35,3	22,1	17,6	22,6	24,9	40
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	15,72	68,13	33,62	27,56	33,21	37,83	23

Die Verkehrsflächenquote beschreibt, welchen Anteil der Wert der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme der Gemeinde Merzenich ausmacht. Aus dem Wert des Anlagevermögens ergeben sich je nach festgelegten Nutzungsdauern die jährlichen Abschreibungen. Merzenich konnte die durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauern und Restnutzungsdauern der Straßen und Wirtschaftswege nicht nennen. Um die Abschreibungen mindert sich der Wert des Vermögensgegenstandes durch Abnutzung von Jahr zu Jahr.

→ 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 reinvestiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser führt zu einem Risiko für Haushalt und Bilanz und zu erheblichen Mängeln im Zustand der Verkehrsflächen.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

stellt die gpaNRW üblicherweise in einem Netzdiagramm dar. Diese Darstellung ist für Merzenich nicht möglich, da hier die dazu notwendigen Daten nicht bekannt sind.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad beschreibt das Verhältnis der verstrichenen Nutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Eine auf den m² Verkehrsfläche bezogene Zusammenstellung der verstrichenen Nutzungsdauern hat die Gemeinde nicht.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	30,8	80,0	60,7	53,1	63,4	66,9	32

Es kann nicht nachvollzogen werden, ob Merzenich im interkommunalen Vergleich eher junge oder alte Straßen und Wirtschaftswege hat. Ob aus bilanzieller Sicht ein Risiko durch überalterte und schadhafte Straßen besteht, wird nicht transparent.

Neben dem Alter spielt auch der reale Zustand eine Rolle bei der Frage, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für Merzenich liegen keine aktuellen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor und es werden auch keine regelmäßigen Erhebungen durchgeführt. Einmalig hat die Gemeinde Merzenich die Daten bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz erhoben. Seither hat sich einerseits der Zustand Jahr für Jahr durch Abnutzung weiter verschlechtert. Andererseits haben

Baumaßnahmen zu einer Ertüchtigung des Netzes beigetragen. Das jeweilige Ausmaß wird allerdings nicht systematisch nachgehalten.

Nach § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) ist eine körperliche Inventur alle fünf Jahre nach Art, Menge und Wert des Inventars notwendig. Den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege kann die Gemeinde dabei entweder durch eine visuelle Begehung bzw. Befahrung oder durch messtechnische Geräte erfassen und in eine Bewertung einfließen lassen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal erfolgen. So können subjektive Einflüsse abgeschwächt werden. Eine Überfliegung des Gemeindegebietes oder die Zugrundelegung von Baujahren der Verkehrsflächen ist für eine körperliche Inventur nicht geeignet.

Aus den Ergebnissen dieser körperlichen Inventur kann die Gemeinde dann ableiten, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Investitionen erforderlich sind. Außerdem lässt eine aktuelle Zustandserfassung auch eine Bewertung der kommunalen Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen zu. Um Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen belastbar und zielgerichtet planen zu können, ist eine aktuelle und regelmäßige Bewertung des Zustands der Verkehrsflächen erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen über Zustandsklassen erfassen und bewerten.

Unterhaltung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Merzenich, die auf Verkehrsflächen entfallen, sind nicht bekannt.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016

Bezeichnung	Euro
Unterhaltungsaufwendungen	keine Angabe
Personalaufwendungen Verwaltung	keine Angabe
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	keine Angabe
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	keine Angabe
Summe Unterhaltungsaufwendungen	keine Angabe

Der interkommunale Vergleich der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche zeigt folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016

Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	0,13	1,14	0,57	0,37	0,55	0,69	32

Diese Unterhaltungsaufwendungen ergeben sich aus Eigen- und Fremdleistungen. Die Gemeinde Merzenich kann die Beträge allerdings nicht weiter differenzieren. Ob die Fremdleistungen die größere Position sind und Eigenleistungen des Bauhofes nur einen geringen Umfang haben (oder umgekehrt), kann nicht nachvollzogen werden. Die aufzubauende Kostenrechnung sollte bei der Mittelverwendung hier eine höhere Transparenz schaffen.

Für die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsfläche nimmt die gpaNRW einen Richtwert von 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche an. Grundlage für diesen Zielwert ist die Überarbeitung des Merkblattes über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV). Der Wert von 1,25 Euro je m² wurde in der Präsentation auf dem „Deutschen Straßen- und Verkehrskongress 2018 in Erfurt“ als Zwischenergebnis zum neuen Merkblatt vorgestellt. Das Merkblatt soll voraussichtlich im März/April 2019 erscheinen.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert der gpaNRW von 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche vollumfänglich einzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. In Merzenich handelt es sich bei vielen Straßen um Anliegerstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet. Es befinden sich laut Auskunft der Verwaltung wenige Durchgangsstraßen und außerörtlichen Verbindungsstraßen, die höheren Belastungen ausgesetzt sind, in gemeindlicher Baulast. Bei einem Straßennetz mit vornehmlich Anliegerstraßen muss der Richtwert nicht zwingend erreicht werden. Ein weiterer Grund, der sich positiv auswirken könnte, ist die Topografie des Gemeindegebietes. Außerdem könnte die vergleichsweise mildere Witterung im Winter begünstigend sein: Sie setzt der Substanz nicht so schwer zu wie in bergigen Regionen des Landes.

→ **Feststellung**

Die strukturellen Gegebenheiten versetzen die Gemeinde Merzenich zwar in die Lage ihre Verkehrsflächen mit eher geringem Aufwand zu unterhalten. Ob die derzeitige Finanzausstattung dafür allerdings auskömmlich ist, kann nicht überprüft werden. Ohne regelmäßige Erhebung der Zustandsklassen kann nicht abschließend beurteilt werden, wie sich ihr Handeln auf den Zustand des Netzes auswirkt.

Reinvestitionen

Die Reinvestitionsquote beschreibt, in welchem Verhältnis die bilanziellen Abschreibungen zu den Reinvestitionen in die Verkehrsflächen stehen. Über den gesamten Lebenszyklus betrachtet sollte die Quote bei 100 Prozent liegen, um das Vermögen zu erhalten.

Aufwendungen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Merzenich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	0,62	2,28	1,24	0,95	1,10	1,59	38
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016	./.	0,00	0,78	0,33	0,18	0,28	0,57	25
Reinvestitionsquote Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent 2013 bis 2016	./.	0,0	75,9	29,8	8,6	30,4	41,0	24

Es konnte in Merzenich nicht ermittelt werden, welcher Anteil an den Gesamtinvestitionen auf Reinvestitionen entfällt. Aus dem Vergleich von Reinvestitionen (also der Ertüchtigung) zu den Abschreibungen (also der Abnutzung) lassen sich Aussagen zur Auskömmlichkeit und Nachhaltigkeit ableiten. Für Merzenich entfällt diese differenzierte Betrachtung. Ob Merzenich jährlich ausreichend in sein Straßennetz reinvestiert und damit die Abschreibungen durch Erneuerungen ausgleicht und ihren Bilanzwert stabilisiert, ist unbekannt.

Eine geringe Reinvestitionstätigkeit kann für einen gewissen Zeitraum ausreichend und sinnvoll sein. Es setzt voraus, dass die Straßen und Wirtschaftswege noch nicht überaltert und in einem überwiegend guten Zustand sind. Für Merzenich ist ein guter Straßenzustand allerdings nicht belegt.

Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen. Wenn notwendige Reinvestitionen in die Verkehrsflächen aufgeschoben werden, kommt hinzu, dass die jetzige Generation auf Kosten der nachfolgenden lebt. Dies kann für Merzenich derzeit nicht beurteilt werden.

Voraussetzung für den zielgerichteten Einsatz von Finanzmitteln ist es nach Auffassung der gpaNRW, eine aussagekräftige Kostenrechnung für die Verkehrsflächen zu haben. Die aufzubauende Kostenrechnung für die Verkehrsflächen bei der Gemeinde Merzenich sollte deshalb zwischen Investitionen/Neubau und Reinvestitionen/Erneuerung unterscheiden. Das schafft Klarheit über den wertmäßigen Ausgleich für die erfolgte Abnutzung der gemeindlichen Straßen und Wirtschaftswege.

Investitionen und Reinvestitionen beeinflussen den Bilanzwert positiv. Außerdem haben diese Maßnahmen gegenüber den Unterhaltungsmaßnahmen den Vorteil, dass die Gemeinde die Anlieger über Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) an deren Finanzierung beteiligen kann. Die gpaNRW verweist hierzu auch auf das Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“ im Berichtsteil „Finanzen“.

➔ 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