

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Laer im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Laer	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Gemeinde Laer	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfungsbericht	11
→ Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
gpa-Kennzahlenset	14
→ Prüfungsablauf	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Laer

Managementübersicht

Die Gemeinde Laer ist seit dem Haushaltsjahr 2014 bilanziell überschuldet.

Negative Rahmenbedingungen prägten über viele Jahre die gemeindliche finanzwirtschaftliche Entwicklung. Nicht nur nach der NKF-Umstellung schlossen alle Jahresrechnungen bis einschließlich 2015 mit Defiziten ab. Auch bereits zuvor, in der Zeit der kameralen Haushaltsführung, ergaben sich regelmäßig Fehlbeträge.

Erst mit dem Haushaltsjahr 2016 setzt eine echte Trendwende ein. Die sowohl auf die Ertrags- als auch die Aufwandsseite abzielenden Konsolidierungsanstrengungen, aber auch haushaltsentlastende konjunkturelle Effekte haben erstmals wieder einen Jahresüberschuss zur Folge. Mit der zusätzlichen Unterstützung durch Finanzhilfen aus dem kommunalen Stärkungspakt setzt sich die positive Entwicklung in 2017, aber auch in der mittelfristigen Finanzprognose fort.

Vorausgesetzt die Planerwartungen lassen sich entsprechend realisieren, wäre die bilanzielle Überschuldung 2021 ausgeglichen und somit eine nachhaltige, strukturelle Verbesserung der gemeindlichen Finanzen erreicht. Allerdings ist die Gemeinde Laer trotz sachgerechter und vorsichtiger Planung allgemeinen konjunkturellen Entwicklungsrisiken ausgesetzt. Konjunkturelle Einbrüche könnten die finanzwirtschaftliche Erholung unmittelbar negativ beeinträchtigen und unter Umständen die Phase der bilanziellen Überschuldung weiter verlängern.

Zumal auch die Gesamtverschuldung nach wie vor sehr hoch ist. Die daraus resultierenden Zinsbelastungen stellen eine fortwährende Aufwandsbelastung dar. Gerade zwischen 2010 und 2017 sind die Verbindlichkeiten deutlich angestiegen. Sie erhöhten sich in diesem Zeitraum um nahezu 80 Prozent auf rund 20 Mio. Euro. Mit dem Erwerb von Wohnbauflächen steigt das Volumen 2018 weiter an. Zudem konnte sich die Gemeinde Laer im investiven Bereich in den zurückliegenden Jahren aufgrund ihrer schwierigen Finanzlage nur auf das Nötigste beschränken. Insbesondere im gemeindlichen Gebäudeportfolio droht ein zunehmender Substanzverzehr. Aber auch das Straßenvermögen stellt sich aufgrund zuletzt fehlender Finanzmittel risikobehaftet dar.

Ein künftig zunehmender Reinvestitionsbedarf ist zwangsläufig die Folge. Dieser wird aufgrund des zunächst fortbestehenden engen Finanzrahmens voraussichtlich nur mit weiteren Kreditaufnahmen geschultert werden können. Der gesamte Umfang des Reinvestitionsbedarfs wird allerdings erst erkennbar, wenn die Gemeinde Laer auch über eine transparente und vollständige Datenlage zu ihrem Straßenvermögen verfügt. Aktuell sind die Flächen der Straßen und Wirtschaftswege noch nicht ganzheitlich in einer Straßendatenbank erfasst, auch liegen Aussagen zu Restnutzungsdauern rein auf Basis der fortgeschriebenen Anlagenbuchhaltung vor. Vordringlich muss die Gemeinde daher eine Straßendatenbank aufbauen sowie eine aktuelle Zustandserfassung durchführen. Nur so können konkrete Risiken benannt und entsprechende Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden. Als wichtigen Schritt für 2019 plant die Gemeinde Laer daher auch eine Datenaktualisierung im Wege der körperlichen Inventur.

Die Gemeinde Laer ist daher trotz der positiven Ergebnisprognose gezwungen, ihre Konsolidierung konsequent fortzusetzen. Die prognostizierten Überschüsse sind zunächst vorrangig zum Abbau der bilanziellen Überschuldung einzusetzen. Darüber hinaus sollte sie auch nach Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Augenmaß und strikter Ausgabendisziplin agieren. Die Gemeinde Laer muss künftig über ausreichende Reserven zur Abfederung konjunktureller Einbrüche, Veränderungen in der Aufgabenerfüllung sowie der künftig zu erwartenden steigenden investiven Finanzbedarfe verfügen. Sie sollte sich daher weiterhin kritisch mit dem Ressourceneinsatz und auch zusätzlichen Refinanzierungsmöglichkeiten auseinandersetzen.

Zu letzteren gehören u.a. die kommunalen Abgaben. Handlungspotenziale liegen hier zum einen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG). So sollte die Gemeinde Laer auch einen angemessenen Finanzierungsbeitrag für Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen prüfen und erheben. Unter Berücksichtigung des fortwährenden Konsolidierungsdrucks sollte Laer ebenso den gesetzlichen Spielraum zur Anpassung der Beitragsanteile in Anlehnung an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW stärker nutzen.

Zum anderen sollte die Gemeinde Laer im Bereich der Gebühren nicht weiter auf eine angemessene Eigenkapitalverzinsung aus ihren Gemeindewerken verzichten. Auch empfehlen wir, die für die Friedhofsgebührenkalkulation relevanten Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte zu ermitteln. Laer sollte darüber hinaus den kalkulatorischen Zinssatz in der Friedhofsgebührenkalkulation weiterhin regelmäßig überprüfen und bei Bedarf anpassen. Im Fall der Straßenreinigung zeigt die gpaNRW zudem zum wiederholten Mal Handlungsmöglichkeiten auf. Die Gemeinde Laer verzichtet hier nach wie vor auf die Erschließung von Konsolidierungspotenzialen.

Aber auch auf der Aufwandsseite hat die gpaNRW zusätzliche Handlungsmöglichkeiten identifiziert. So ergeben sich noch punktuelle Potenziale aus der Steuerung und Finanzierung der Offenen Ganztagschule (OGS). Zur Durchführung der OGS-Betreuung hat die Gemeinde Laer für ihren einzigen Schulstandort, die „Werner-Rolevinck-Grundschule“, einen Kooperationsvertrag mit der Initiative für Kinder und Jugendliche in Laer und Holthausen e. V. (Initiative) geschlossen. Trotz einzelner Defizite im Bereich der Steuerung, die zum Teil noch während der Prüfung beseitigt wurden, ist der Fehlbetrag der OGS in Laer unterdurchschnittlich. Dies ist insbesondere in vergleichsweise niedrigen Transferaufwendungen an die Initiative begründet.

Auffällig ist allerdings der hohe Flächenverbrauch für die OGS. So gehört die Gemeinde Laer zu dem Viertel der Kommunen mit dem größten Flächenanteil je OGS-Schüler. Und dies noch ohne Berücksichtigung der zwischenzeitlich beschlossenen baulichen Erweiterung. Bei künftig weiter zunehmendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die Gemeinde daher genau prüfen, ob die bestehenden Schulflächen durch die OGS mitgenutzt werden können. Eine erneute bauliche Erweiterung sollte angesichts der damit verbundenen Errichtungs- und Folgekosten vermieden werden.

Unabhängig hiervon eröffnet die Ertragsseite im OGS-Bereich noch Handlungsspielräume. Insbesondere durch eine ausgewogenere Neustrukturierung der Beitragsstaffelung, die derzeit vor allem die hohen Einkommensgruppen begünstigt, könnte die Gemeinde Laer ihre Erträge aus Elternbeiträgen noch steigern.

Im Sportbereich bietet Laer ein überdurchschnittliches bzw. über dem Bedarf liegendes Angebot an Sportstätten.

Zum einen geht das Sporthallenangebot über den pflichtigen Bedarf für den Schulsport hinaus. Die (alte) Turnhalle der Grundschule, die ursprünglich nach Fertigstellung der Zweifachsporthalle aufgegeben werden sollte, ist für den Schulsport nach einer rein arithmetischen Betrachtung nicht erforderlich. Sie stellt somit eine zusätzliche freiwillige Leistung der Gemeinde Laer dar. Alle drei Halleneinheiten sind durch Vereinssport über die Woche gut ausgelastet. Die Gemeinde Laer sollte daher zumindest eine Beteiligung der außerschulischen Nutzer an den laufenden Bewirtschaftungskosten in Betracht ziehen. Als weitere Option sollte eine Vereinsübertragung der Einfachhalle geprüft werden.

Zum anderen bewegt sich das Sportplatzangebot in Laer - hier bezogen auf den Einwohner - mit jeweils einer Anlage in den Ortsteilen Laer bzw. Holthausen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dies spiegelt sich auch in der fehlenden Auslastung wider. Sie liegt insgesamt unter 50 Prozent und bestätigt die zwischenzeitlichen, später aber wieder verworfenen Überlegungen der Gemeinde Laer zur Bündelung des gesamten Sportplatzbedarfes an einem zentralen Standort. Vor diesem Hintergrund sollte die Gemeinde auch hier ausloten, ob die nutzenden Vereine noch stärker in die Unterhaltungs- und/oder Kostenverantwortung einbezogen werden können. Evtl. erscheint auch eine vollständige Übertragung der Anlagen auf die Vereine möglich.

Neben den Sportstätten ist zudem das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen - hier gemessen an den Einwohnern unter 18 Jahren - vergleichsweise hoch. Auch bei der durchschnittlichen Größe der Spielplätze liegt Laer im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Hinzu kommen Steuerungsdefizite, die aus einer unvollständigen Informations- und Datenlage zu den Spiel- und Bolzplätzen resultieren. Daher konnte die gpaNRW auch keine Wirtschaftlichkeitskennzahl für diesen Bereich abbilden. Neben einer Verbesserung bzw. Aktualisierung ihrer Steuerungsgrundlagen sollte die Gemeinde Laer grundsätzlich bestrebt sein, die Anzahl ihrer Spielplätze zu reduzieren bzw. mehrere kleine Spielplätze zu bündeln und zu größeren „Leuchtturmspielplätzen“ aufwerten.

In Summe leiten sich aus der überörtlichen Prüfung sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur weiteren Entlastung des gemeindlichen Haushaltes ab. Aufgrund der aktuellen und auch voraussichtlich mindestens bis 2021 anhaltenden bilanziellen Überschuldung sollte die Gemeinde Laer ihre Konsolidierungsanstrengungen auch künftig konsequent fortsetzen und die geplanten Jahresüberschüsse vorrangig zum Abbau der Liquiditätskredite einsetzen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

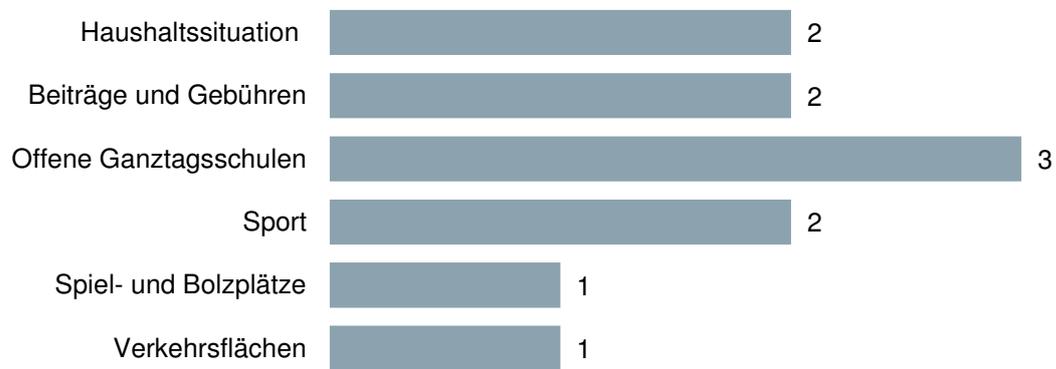
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

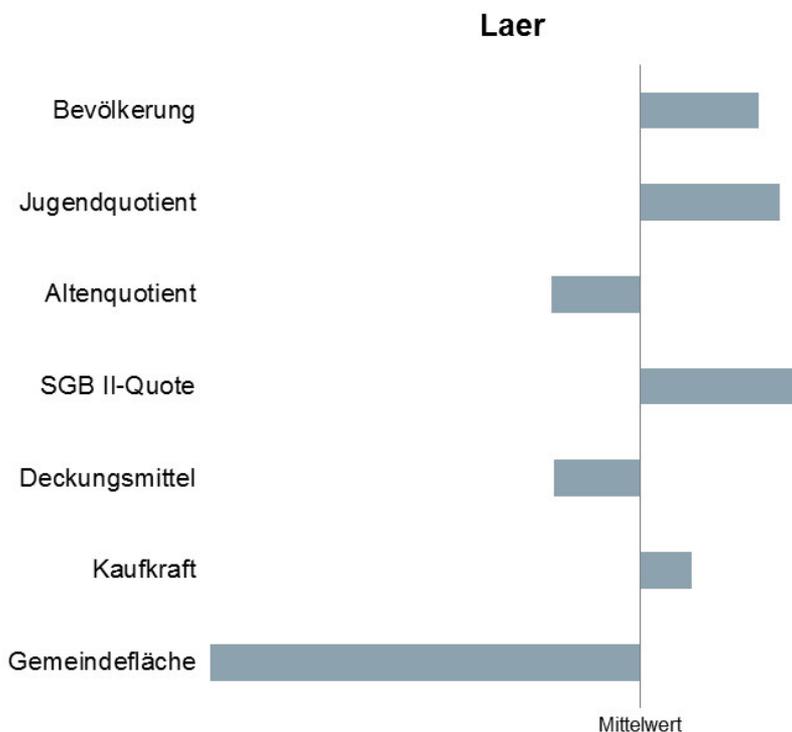
KIWI-Bewertung für die Gemeinde Laer



→ Ausgangslage der Gemeinde Laer

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Laer. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Anknüpfend an die letzte überörtliche Prüfung verzeichnet die Gemeinde Laer auch in der nunmehr aktualisierten Prognose 2016 – 2040 einen Bevölkerungszuwachs. Die Altersstruktur in Laer ist zudem durch eine günstige Verteilung der Altersgruppen gekennzeichnet. Dies spiegelt sich sehr deutlich in der gegensätzlichen Ausprägung des Jugend- bzw. Altenquotienten wider.

Ebenso unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft. Während die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die gemeindliche Ertragskraft im landesweiten Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich ausgeprägt sind, liegt die Kaufkraft weiterhin über dem interkommunalen Mittel.

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

Dagegen hat sich die SGB II-Quote gegenüber der vergangenen Prüfung verändert. Sie ist nun deutlich höher. Eine Verschlechterung in diesem Ausmaß kann der Bürgermeister nicht nachvollziehen. Allerdings konstatiert er große Bedarfsgemeinschaften, die sich aus der Zeit des Balkankrieges entwickelt haben und offensichtlich nachhaltig zu dieser Quote beitragen.

Besonders charakteristisch ist für Laer die geringe Gemeindefläche. Mit rund 35 km² liegt die Fläche der Gemeinde Laer rd. 55 Prozent unterhalb des Durchschnitts der Kommunen dieser Größenordnung. Ein kleines Gemeindegebiet, das sich zudem in lediglich zwei Ortsteile gliedert, wirkt sich tendenziell positiv auf den kommunalen Haushalt aus. Insbesondere ressourcenintensive Mehrfachstrukturen lassen sich hier in der Regel vermeiden. Dies gilt mit Einschränkungen auch für Laer. So reicht bspw. für die Schulversorgung ein zentraler, im Ortsteil Laer angesiedelter Grundschulstandort. Auch das ausgeprägte außerunterrichtliche Angebot kann hier an einer Stelle konzentriert werden. Auf der anderen Seite leistet sich Laer jedoch auch zwei, auf die beiden Ortsteile Laer und Holthausen verteilte Sportplätze (siehe hierzu auch den Teilbericht Sport).

Neben diesen allgemeinen Strukturmerkmalen haben wir im Gespräch mit dem Bürgermeister weitere individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren diskutiert.

Dem Bürgermeister ist insbesondere die Zukunftssicherung und Weiterentwicklung der Gemeinde Laer besonders wichtig. Die unmittelbare Nähe zu Münster, die gute Infrastruktur und ein hoher Erholungswert machen Laer aus seiner Sicht zu einem attraktiven Wohn- und Lebensstandort. Der dörfliche Charakter, die Zentralität sowie ein großes ehrenamtliches Engagement, das sich besonders in einem aktiven Vereinsleben widerspiegelt, fördern zudem eine hohe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde.

Für die weiter wachsende Kommune, die nach Darstellung des Bürgermeisters über eine ausreichende Grundversorgung verfügt (bspw. zwei Lebensmittelmärkte, Hausärzte etc.), wird als mittel- bis langfristiges Ziel die 8000-Einwohnermarke angepeilt. Die Gemeinde Laer betreibt daher auch aktive Grundstückspolitik. Der Zuzug, aber auch die Einwohnerbindung sollen durch ein attraktives Angebot an Wohnbauflächen gesichert werden. Baugrundstücke in Laer sind deutlich günstiger als in Münster. So gelingt es Laer mit nachhaltigem Erfolg, junge Familien zu gewinnen, die für das Wohnen und Leben die Vorzüge einer ländlichen Gemeinde in der Peripherie des Oberzentrums schätzen, zum Arbeiten jedoch nach Münster pendeln.

Eine gesunde, gewachsene Mittelstandsstruktur sorgt in Laer für ein verlässliches wirtschaftliches Fundament. Allerdings bietet die Gewerbeansiedlung noch Potenzial. Von außen lassen sich noch zu wenige neue Gewerbebetriebe in Laer nieder. Auch bereits durch die Gemeinde veräußerte Gewerbeflächen liegen teilweise (noch) brach. Zudem können die aus der schwierigen Haushaltssituation resultierenden hohen Gewerbesteuersätze keine zusätzlichen Anreize zur Gewerbeansiedlung schaffen.

Nachteilig ist aus Sicht des Bürgermeisters auch die fehlende Mobilität. Das ÖPNV-Angebot ist begrenzt, die Taktung häufig zu unattraktiv. Daher sind die Einwohner noch intensiv auf den Individualverkehr angewiesen.

Dennoch profitiert Laer heute in besonderem Maße von seiner Lage und intakten dörflichen Struktur im zunehmenden interkommunalen Standortwettbewerb. Die in Aussicht stehende grundlegende finanzwirtschaftliche Erholung kann zudem auf Dauer neue Gestaltungsspielräu-

me eröffnen. Sollte sich der positive Trend hier erwartungsgemäß fortsetzen, wird dies auch der Entwicklung der Gemeinde Laer einen zusätzlichen Schub verleihen.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Mit den in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde Laer intensiv auseinandergesetzt. Viele der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen, so zum Beispiel:

- Intensivierung der Interkommunalen Zusammenarbeit
 - Übertragung der Personalabrechnung an das Shared-Service-Center Personalmanagement der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW)
 - Teilnahme am Kooperationsmodell Datenschutz sowie am Kooperationsmodell Schul-IT der KAAW
 - Teilnahme am IT-Service-Management der KAAW
 - Beitritt zur kommunalen Einkaufsgenossenschaft KoPart e.G.

- Offene Ganztagschule
 - Erhebung der Elternbeiträge durch die Gemeinde Laer

- Finanzen
 - Verrechnung von Verwaltungsleistungen mit der HoLa GmbH & Co KG
 - Streichung/ Kürzung der Mittelbereitstellung für freiwillige Leistungen
 - Personalanpassung im Bereich der zentralen Dienste
 - Abwasserbereich: Gebührenkalkulation - Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte
 - Anhebung der Realsteuerhebesetze in 2016 (Grundsteuer A und B) bzw. 2018 (Gewerbsteuer)

- Bauleistungen
 - Einrichtung einer Vergabedatenbank
 - Aktualisierung der bestehenden Vergabeordnung
 - Rechnerische Prüfung der Angebote und Erstellung der Preisspiegel durch die zentrale Vergabestelle

- Umsetzung weiterer Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit der seinerzeit durchgeführten Baumaßnahmen- / Funktionsprüfung, der Prüfung der Vertragsbedingungen sowie der Konformitätsprüfung mit der VOB.

→ 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 Stadtordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Laer 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 Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht 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 Laer haben wir von April 2018 bis Januar 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Laer das Vergleichsjahr 2016. In der Finanzprüfung legt die gpaNRW die Jahresabschlüsse 2010 bis 2017 zugrunde.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 vor.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Andreas Meyer
Schulen	Lars Cramer
Sport und Spielplätze	Thomas Scharf
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister fand am 05. März 2019 statt.

Herne, den 28.03.2019

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Laer im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	11
Plan-Ergebnisse	14
Eigenkapital	18
Schulden	20
Vermögen	23
→ Haushaltssteuerung	27
Kommunaler Steuerungstrend	27
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	29
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	31
Beiträge	31
Gebühren	32
Steuern	35
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	37
Gesamtabschluss	37
Pensionsrückstellungen	38
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	40

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Gemeinde Laer ist seit 2014 bilanziell überschuldet. Die Haushaltswirtschaft unterliegt insofern aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten nach den § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. § 6 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz - StPG).

Im Januar 2017 beantragte die Gemeinde Laer die Teilnahme an der dritten Stufe des Stärkungspaktes. Die Bezirksregierung Münster setzte im April 2017 die Teilnahme und eine Konsolidierungshilfe von 456.771 Euro fest. Die Regelungen des Stärkungspaktgesetzes gelten für die Gemeinde Laer bis einschließlich 2023. Den fortgeschriebenen Sanierungsplan 2018 der Gemeinde Laer genehmigte die Bezirksregierung Münster per Bescheid vom 28. März 2018.

Ist-Ergebnisse

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Laer zeigten eine schwankende Entwicklung. Bis einschließlich 2015 schlossen alle Jahresabschlüsse mit Fehlbeträgen. In den Jahren 2016 und 2017 erzielte die Gemeinde Laer dann erstmals wieder Rechnungsüberschüsse.

Die Jahresergebnisse sind auch in Laer insbesondere durch Schwankungen bei der Gewerbesteuer beeinflusst. Nach Bereinigung jährlicher Schwankungen und weiterer Sondereffekte errechnet sich für 2017 noch ein geringer struktureller Fehlbetrag von 54.000 Euro. Die strukturelle Lage wird sich ggf. aufgrund der positiven Ertragsperspektiven weiter verbessern. Die weitere finanzwirtschaftliche Entwicklung unterliegt aber insbesondere konjunkturellen Risiken.

Plan-Ergebnisse

Die Haushaltsplanung 2018 prognostiziert in mittelfristiger Orientierung durchgängig weitere Rechnungsüberschüsse. Sofern diese Planerwartungen tatsächlich so eintreten, könnte die bilanzielle Überschuldung 2021 ausgeglichen sein.

Die Gemeinde Laer plant sachgerecht und zukunftsorientiert. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken schließt die gpaNRW nach ihrer Stichprobenüberprüfung aus.

Auf der Ertragsseite sind aber mit Blick auf die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern allgemeine konjunkturelle Entwicklungsrisiken hervorzuheben. Widererwartende konjunkturelle Einbrüche könnten die finanzwirtschaftliche Erholung unmittelbar negativ beeinträchtigen und insofern unter Umständen die Phase der bilanziellen Überschuldung weiter verlängern. Besondere Konsolidierungsnotwendigkeiten sind für die Gemeinde Laer weiter zu betonen.

Eigenkapital

Aufgrund der bilanziellen Überschuldung ordnet sie sich in den interkommunalen Vergleichen mit niedrigsten Eigenkapitalkennzahlen und -quoten ein.

Die Gemeinde Laer ist gezwungen, trotz der positiven Ergebnisprospektiven ihre Konsolidierung fortzusetzen. Die prognostizierten Überschüsse sind zunächst vorrangig zum Abbau der bilanziellen Überschuldung einzusetzen. Darüber hinaus sollte sie auch nach Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Augenmaß und strikter Ausgabendisziplin ihre Aufgaben wahrnehmen. Denn der dann ggf. mögliche Aufbau von Rücklagen erscheint unabdingbar. Die Gemeinde Laer muss über ausreichende Reserven für spätere konjunkturelle Einbrüche und Sonderaspekte in der Aufgabenerfüllung verfügen.

Schulden

Die Verbindlichkeiten und damit auch die Verschuldung stiegen zwischen 2010 und 2017 deutlich. Die bilanzierten Verbindlichkeiten erhöhten sich in diesem Zeitraum um immerhin 9,2 Mio. Euro. Mit dem Erwerb von Wohnbauflächen wird das Volumen 2018 noch weiter ansteigen.

Bereits in den interkommunalen Vergleichen 2016 ordnet sich die Gemeinde Laer mit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten oberhalb der 3. Quartile ein.

Die daraus resultierenden Zinsbelastungen stellen eine fortwährende Aufwandsbelastung dar.

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kernverwaltung zeigen ab 2016 eine sich tendenziell verbessernde Entwicklung. Vorausgesetzt die positiven Planungen bestätigen sich, wird die Gemeinde Laer nunmehr sukzessiv liquide Mittel erwirtschaften können.

Vermögen

Im Gebäudevermögen drohen zunehmende Substanzverluste. Im investiven Bereich konnte sich die Gemeinde Laer aufgrund ihrer schwierigen Finanzlage nur auf das Nötigste beschränken. Eintretender Reinvestitionsbedarf wird aufgrund der zunächst fortbestehenden Engpässe nur mit weiteren Kreditaufnahmen geschultert werden können. Damit drohen weitere nachteilige Veränderungen bei der schon überdurchschnittlichen Verschuldung mit zusätzlichen Folgebelastungen für den vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleich.

Wegen der überalterten und ausbaufähigen Datenlage im Bereich der Verkehrsflächen kann die gpaNRW hinsichtlich des Vermögensverzehr bei den Straßen keine finanzwirtschaftliche Einschätzung und Beurteilung vornehmen. Aber aus Anlass der bislang fehlenden Finanzmittel unterstellt die gpaNRW auch hier zunehmenden Reinvestitionsbedarf. Steigende Belastungen im Interesse des Werterhalts und zum Nachteil für den Haushaltsausgleich werden die Folge sein. Insofern bleibt auch aus diesen Zusammenhängen der Konsolidierungsdruck erhalten.

Aufgrund der überalterten und seit 2008 nicht fortgeschriebenen Straßendaten spiegeln die aktuellen Jahresabschlüsse nicht die aktuellen Vermögensverhältnisse der Gemeinde Laer wider. Für 2019 plant die Gemeinde Laer aber eine Datenaktualisierung in Form der Inventur im

finanzrechtlichen Sinne¹. Im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei den Verkehrsflächen sind die Defizite in der Datenlage aufzuarbeiten. Nach Maßgabe der finanzwirtschaftlichen Vorschriften hat die Gemeinde Laer dazu bspw. regelmäßige Inventuren vorzunehmen. Wie auch im Teilbericht Verkehrsflächen ausgeführt, sollten die Flächendaten und -werte regelmäßig fortgeschrieben werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltssteuerung

Der kommunale Steuerungstrend spiegelt zum Teil die Konsolidierungsbeschlüsse der Gemeinde Laer wider. Zwischenzeitlich realisierte sie in Teilen auch erfolgreiche Einsparungen aufseiten der Aufwendungen. Allerdings überlagerten andererseits Ertragsausfälle die Entwicklung. Insgesamt bestätigen sich tendenziell Konsolidierungserfolge.

Der Konsolidierungskurs und die finanzwirtschaftlichen Steuerungsleistungen sollten insbesondere in den steuerbaren Handlungsfeldern beibehalten werden. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und insbesondere konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikovorsorge abschwächen.

Die Gemeinde Laer setzt sich bewusst und zukunftsorientiert mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Im Abgleich zur aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB) ergeben sich bezüglich der örtlichen Erschließungsbeitragssatzung² keine Handlungsempfehlungen.

Handlungspotenziale liegen aber bei der Straßenbaubeitragssatzung³ nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) vor. Denn die mehrjährige bilanzielle Überschuldung und die Stärkungspaktverpflichtungen führen zu höheren Anforderungen bei der Suche nach Konsolidierungsmöglichkeiten. Insofern sollte die Gemeinde Laer auch einen angemessenen Finanzierungsbeitrag für Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen prüfen und erheben. Unter Berücksichtigung der

¹ § 91 GO NRW i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO.

² Erschließungsbeitragssatzung vom 20. März 1980 in der Fassung des 1. Nachtrags vom 19. Dezember 2002.

³ Straßenbaubeitragssatzung vom 19. Dezember 2002.

fortgesetzten Konsolidierungsverpflichtung sollte auch eine satzungsmäßige Festschreibung von höheren prozentualen Beitragsanteilen⁴ erfolgen.

Gebühren

Die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation Abwasser werden ab 2018 auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte errechnet. Hier kommt die Gemeinde Laer nunmehr früheren Empfehlungen der gpaNRW nach.

Sie verzichtet aber weiterhin darauf, eine angemessene Eigenkapitalverzinsung aus ihren Gemeindewerken Laer zu realisieren. Alternativ nimmt sie weiterhin nur eine Eigenkapitalentnahme aus Gewinnvorträgen vor (100.000 Euro jährlich).

Die für die Friedhofsgebührekalkulation relevanten Abschreibungen sollten auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte errechnet werden. Die Gemeinde Laer sollte ihren kalkulatorischen Zinssatz in der Friedhofsgebührekalkulation weiterhin regelmäßig überprüfen und bei Bedarf anpassen. Der festgesetzte prozentuale Anteil des öffentlichen Grüns (zehn Prozent) erscheint für eine Kommune in der Größenordnung der Gemeinde Laer realistisch und ist von der Höhe her zu bestätigen.

Im Fall der Straßenreinigung zeigt die gpaNRW nunmehr zum dritten Mal Handlungspotenziale auf. Hierauf ging sie bereits in den überörtlichen Prüfungen 2007 und 2013 ein. Die Gemeinde Laer verzichtet hier aber weiterhin auf die Erschließung von Konsolidierungspotenzialen. Seit mehr als zehn Jahren nimmt sie die notwendige Aufarbeitung der Kalkulationsgrundlagen nicht vor. Sie führt weiterhin keine jährlichen Neu- bzw. Nachkalkulationen durch. Die Fremdleistungen der Straßenreinigung vergab sie Ende der 80er Jahre. Gleichwohl erfolgt immer noch keine Neuausschreibung dieser Dienstleistungen. Ferner sollte der im Rahmen der Gebührenkalkulation festgesetzte Anteil des öffentlichen Interesses überprüft und ggf. herabgesetzt werden.

Im Interesse von insgesamt rechtskonformen, vollständigen und zeitnahen Gebührenkalkulationen sollte die Gemeinde Laer prüfen, inwieweit sie die Zuständigkeit für die Kalkulationen zentral zusammenführt. Mit der Bündelung der kalkulationsrelevanten Fachkenntnisse lassen sich Vorteile im Hinblick auf die wirtschaftliche und rechtlich einwandfreie Aufgabenerfüllung erschließen.

→ KIWI-Bewertung

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

⁴ § 4 der Straßenbaubeitragssatzung.

→ 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	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2018	bekannt gemacht			HPI

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Hinweis zu den im Rahmen der Prüfung verarbeiteten Ist-Ergebnissen 2017:

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen nur Ergebnisse laut dem damaligen vorläufigen Jahresabschluss 2017 vor. Insofern können sich differierende Teilergebnisse zum letztendlich festgestellten Jahresabschluss 2017 darstellen. Die endgültigen Ergebnisse konnte die gpaNRW aufgrund des Prüfungsfortschritts abschließend nicht mehr nacherfassen und berücksichtigen.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Jahresergebnis	-1.220	-1.368	-1.172	-937	-1.064	-1.116	435	405
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	4.156	2.487	1.316	379	0	0	0	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-820	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-400	-1.368	-1.172	-937	-379	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	-300	-0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	8,8	40,1	47,1	71,2	100,0	entf.	entf.	entf.
Fehlbetragsquote in Prozent	22,7	32,9	47,1	71,2	280,8		p. E.**)	p. E.

*) 2017 = Stand vorläufiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Prüfung.

**) k. V. = keine Verringerung, p. E. = positives Ergebnis.

Redaktionelle Ergänzung: Der festgestellte Jahresabschluss 2017 schloss mit einem Überschuss von ca. 394.000 Euro. Insofern spiegeln auch die in diesem Prüfbericht auf der Grundlage des vorläufigen Jahresabschlusses verarbeiteten Daten ein realistisches Bild der Entwicklung wider.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	56	88	531	715	731	745
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	461	1.193	1.938
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	461	1.193	1.938
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	k. V.*)	k. V.				
Fehlbetragsquote in Prozent	p. E.	p. E.	p. E.	p. E.	p. E.	p. E.

*) k. V. = keine Verringerung, p. E. = positives Ergebnis.

Defizitäre Rahmenbedingungen prägten über viele Jahre die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde Laer. Nicht nur nach der NKF-Umstellung schlossen alle Jahresrechnungen bis einschließlich 2015 mit Defiziten. Auch schon zuvor, in der Zeit der kameralen Haushaltsführung, ergaben sich regelmäßig Fehlbeträge. Bereits 2003 stellte die Gemeinde Laer ihr erstes Haushaltssicherungskonzept auf.

Die weitere Fehlbetragsentwicklung nach der NKF-Umstellung führte 2014 in die bilanzielle Überschuldung. Das zuvor bilanzierte Eigenkapital setzte die Gemeinde Laer bis dahin vollständig zum Ausgleich der Defizite ein.

2016 und 2017 realisierte sie dann erstmals wieder Rechnungsüberschüsse. Zugrunde lagen u. a. Konsolidierungsbeschlüsse und konjunkturelle Verbesserungen. Darauf geht die gpaNRW in den folgenden Kapiteln noch näher ein.

Im weiteren Konsolidierungsinteresse beantragte die Gemeinde Laer im Januar 2017 die Teilnahme an der dritten Stufe des Stärkungspaktes. Die Bezirksregierung Münster setzte im April 2017 die Teilnahme und eine Konsolidierungshilfe von 456.771 Euro fest. Die Regelungen des Stärkungspaktgesetzes gelten für die Gemeinde Laer bis einschließlich 2023.

Haushaltsstatus

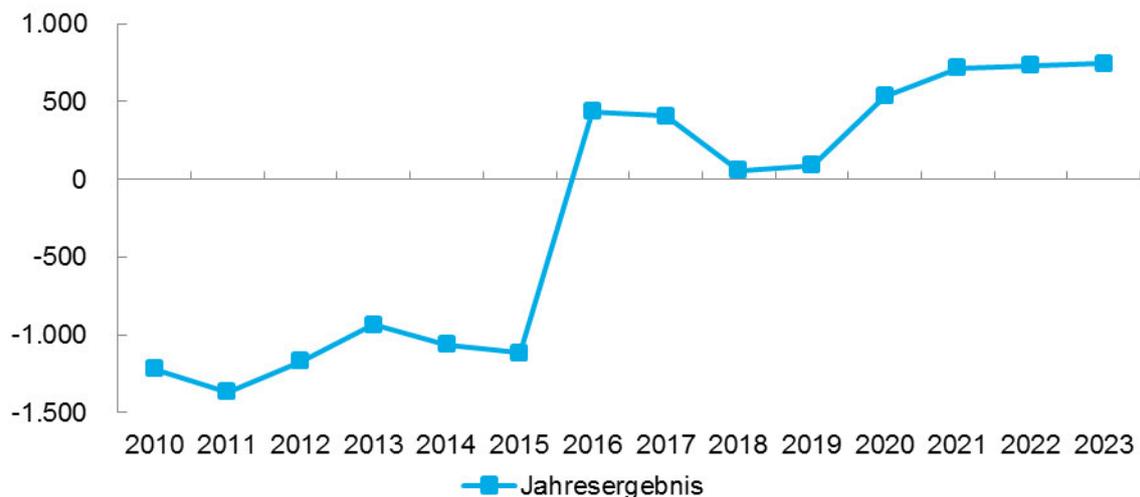
Haushaltsstatus*

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ausgeglichener Haushalt										X	X	X	X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt														
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage	X	X	X	X										
HSK genehmigt					X	X								
HSP genehmigt							X	X	X					

*) Rechnungsergebnisse 2010 bis 2017, voraussichtliches Rechnungsergebnis 2018 sowie Haushaltsplanung 2019 bis 2023.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse* der Gemeinde Laer in Mio. Euro



*) Rechnungsergebnisse 2010 bis 2016, voraussichtliches Rechnungsergebnis 2017 sowie Haushaltsplanung 2018 bis 2023.

Die Grafik visualisiert nochmals die bereits vorab beschriebene finanzwirtschaftliche Entwicklung. Mit dem Rechnungsergebnis 2016 verbesserte sich die Lage deutlich. Die Phase der bilanziellen Überschuldung beendete die Gemeinde Laer mit diesem Ergebnis aber noch nicht. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag reduzierte sich durch die Überschüsse aber auf 1,015 Mio. Euro (Stand festgestellter Jahresabschluss 2017).

Die positive Trendwende resultierte primär aus Ertragsverbesserungen. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Erträge um 2,228 Mio. Euro. Die größten Verbesserungen ergaben sich bei den Steuern und ähnlichen Abgaben (1,736 Mio. Euro) sowie den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (1,017 Mio. Euro).

Bei den Steuern und ähnlichen Abgaben realisierte die Gemeinde Laer Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer (+1,231 Mio. Euro) und der Grundsteuer B (+432.000 Euro). Die höhere Grundsteuer B resultierte aus der nochmaligen und deutlichen Anhebung des Hebesatzes (von 454 Prozent auf 650 Prozent). Die gestiegenen Zuwendungen und allgemeinen Umlagen ergaben sich aus höheren Erstattungen seitens des Landes NRW (Aufgabenbereich Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen).

Die Gemeinde Laer kompensierte dadurch einmal bspw. Ertragsausfälle bei den sonstigen ordentlichen Erträgen. Diese sanken um 661.000 Euro aufgrund geringerer Grundstücksverkäufe. Ferner fing sie gleichzeitig Aufwandssteigerungen um 754.637 Euro auf. Die wesentlichsten Veränderungen ergaben sich hier bei den Transferaufwendungen. Beispielhaft zu nennen sind eine höhere Kreisumlage (+251.000 Euro) sowie Mehraufwendungen im Bereich der Asylbewerberbetreuung. Hier wurden der Gemeinde Laer zwischenzeitlich mehr Asylbewerber zugewiesen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	-399	985	-1	-88	2	75	97

Mit Blick auf den Gesamtabchluss zieht die gpaNRW noch das Vergleichsjahr 2015 heran. Denn der Gesamtabchluss 2016 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-165	-507	570	-20	-112	-31	47	90

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 überde-

cken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die gpaNRW errechnet das strukturelle Ergebnis wie folgt. Vom vorläufigen Jahresergebnis 2017 zieht sie die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage ab. Diese ersetzt sie durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Die vorgenommenen Bereinigungen sind im Detail mit der Kämmerei der Gemeinde Laer abgestimmt. Details dazu liegen der Verwaltung vor.

Strukturelles Ergebnis 2017* in Tausend Euro

Laer	
Jahresergebnis	405
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-4.258
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-3.852
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	3.798
= strukturelles Ergebnis	-54

*) Datengrundlage: vorläufiger Jahresabschluss 2017 (Stand 07. Mai 2018).

Die mittelfristige Haushaltsplanung stellt weitere positive Rechnungsüberschüsse in Aussicht. In den Jahren 2018 bis 2021 verbessern sich die Planergebnisse von 56.472 Euro (2018) bis auf 715.231 Euro (2021). Ferner könnten laut Sanierungsplan auch die Rechnungsergebnisse 2022 und 2023 mit ca. 731.000 Euro und 745.000 Euro positiv abschließen.

Dies lässt vermuten, dass sich auch ein positiver Trend in der strukturellen Perspektive ergeben könnte. Aber diese Annahme birgt grundsätzliche Risiken. Bspw. entwickeln sich insbesondere die Gewerbesteuererträge immer abhängig von der Konjunktur und/oder der örtlichen Betriebsergebnisse der Betriebe. Und diese Erträge könnten auch trotz der letzten Hebesatzanpassung 2018 abfallen. Dies zeigte auch der Ertragsausfall 2015. Denn vorab passte die Gemeinde Laer zwar in 2013 und 2014 den Hebesatz der Gewerbesteuer an. Dennoch reduzierte sich der Ertrag 2015 um ca. 87.000 Euro.

→ Feststellung

Der Ausgleich der Ergebnisschwankungen 2013 bis 2017 führt zu einem noch nicht vollständig ausgeglichenen strukturellen Ergebnis 2017. Es liegt bei -54.000 Euro bzw. -8,05 Euro je Einwohner.

Bereinigt ist dabei auch die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (457.000 Euro). Inklusive dieser Konsolidierungshilfe würde das strukturelle Ergebnis 2017 bei +402.000 Euro liegen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte ihre finanzwirtschaftliche Entwicklungen weiterhin kritisch im Fokus behalten. Die Konsolidierungsanstrengungen sind fortzusetzen und weitere diesbezügliche Beschlüsse zur Absicherung der strukturellen Finanzlage sollten umgesetzt werden.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Planung zugrunde liegen,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

Die Gemeinde Laer plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 715.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 770.000 Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	2.022*	2.530	508	5,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	2.923*	4.201	1.278	9,5
Schlüsselzuweisungen	949*	1.145	196	4,8
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	162**	90	-72	-13,7
Sonstige ordentliche Erträge	211**	369	158	15,0
übrige Erträge	5.315****	4.681	-634	-3,1

	2017	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	1.953**	2.326	373	4,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.466**	1.561	95	1,6
Steuerbeteiligungen	315*	170	-145	-14,3
Kreisumlage	2.061*	2.319	258	3,0
Sonstige Transferaufwendungen	3.214***	3.923***	709	5,1
übrige Aufwendungen	2.163****	1.938	-225	-2,7

Spalte 2017:

*) Durchschnittserträge und -aufwendungen gemäß struktureller Berechnung 2013 bis 2017,

***) konkrete Teilerträge/-aufwendungen des Jahres 2017,

****) Transferaufwand 2017/2021 ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage,

*****) Summe der übrigen Erträge/Aufwendungen nach Abzug der jeweils vorstehenden Positionen.

Gewerbsteuer

Die Gemeinde Laer plant bei der Gewerbsteuer zunächst steigende Erträge ein. Die Steigerungsraten liegen für 2018 und 2019 bei 4,5 und 5,4 Prozent. In diesen Jahren setzt sie höhere Steigerungsraten an, als das Land NRW im Runderlass zu den Orientierungsdaten (O-Daten) prognostiziert. Diese geben lediglich Verbesserungen von 1,6 und 2,4 Prozent vor.

Für 2020 und 2021 prognostizieren die O-Daten darüber hinaus weitere Steigerungen um 4,0 und 3,0 Prozent. Die Gemeinde Laer behält davon abweichend dann aber ihre Ertragservartung 2019 bei. Sie plant für diese Jahre keine weiteren Ertragsverbesserungen bei der Gewerbesteuer ein.

Die gpaNRW schließt mit Blick auf diese Planung ein zusätzliches Planungsrisiko aus. Die über den Steigerungsprognosen der O-Daten liegenden Ertragservartungen 2018 und 2019 sah die Gemeinde Laer aufgrund einer nochmaligen Hebesatzanpassung vor. Den Beschluss dazu fasste der Gemeinderat zum Haushaltsjahr 2018 in Form einer Hebesatzanpassung von 453 auf 523 Punkte. Die Ist-Entwicklung 2018 bestätigt die Planung. Der Ertrag der Gewerbesteuer lag im November 2018 bereits bei 3,4 Mio. Euro; rund eine Mio. Euro über der Planung. Die an sich vorsichtige Haushaltsplanung der Gemeinde Laer bestätigt sich dadurch, dass sie für 2020 und 2021 keine weiteren Ertragssteigerungen ansetzt.

Wie aber schon zuvor ausgeführt unterliegt die Gewerbesteuer immer örtlichen und gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Risiken. Diese kann die Gemeinde Laer nicht unmittelbar beeinflussen. Die bisherige schwankende Gewerbesteuerentwicklung in der geprüften Zeitreihe bestätigt dieses generell zu beachtende allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Hohe Ertragssteigerungen in Gegenüberstellung zum durchschnittlichen Ertrag der Jahre 2013 bis 2017 plant die Gemeinde Laer bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern ein.

Dabei ist aber einmal schon zu berücksichtigen, dass diese Ertragspositionen in dieser Zeitreihe kontinuierlich stiegen. Ferner wird im Abgleich zu den O-Daten und weiteren Prognoseberechnungen deutlich, dass sich die Gemeinde Laer in ihrer Planung an diesen Vorgaben orientiert. Insofern ist auch in diesem Punkt ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht zu erkennen.

Aber auch diese Erträge unterliegen allgemeinen finanzwirtschaftlichen Risiken. Nicht vorhersehbare konjunkturelle Veränderungen könnten sich negativ auf die Entwicklung auswirken.

Schlüsselzuweisungen

Die Analyse der Planung der Schlüsselzuweisungen zeigt, dass sich die Gemeinde Laer in der Planung 2018 an der aktuellsten Modellrechnung zum GFG⁵ 2018 orientierte. Sie trägt dementsprechend auch in der Haushaltsplanung ihrer schwankenden Steuerkraft Rechnung. Die mittelfristige Planung der Schlüsselzuweisungen orientiert sich dann an den O-Daten.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist insofern auch hier auszuschließen.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen / sonstige ordentliche Erträge

Die Gemeinde Laer plante auch hier mit vorsichtigen Ertragsannahmen. Dies bestätigt insbesondere der rückläufige Planansatz bei den Kostenerstattungen und -umlagen.

Die sonstigen ordentlichen Erträge steigen aufgrund geplanter Grundstücksverkäufe. Hier setzte die Gemeinde Laer gegenüber 2017 jährlich zwischen 130.000 Euro und 180.000 Euro mehr an.

Hinweise auf zusätzliche Planungsrisiken ergeben sich auch hier nicht. Es sei denn, die angenommene Grundstücksnachfrage stellt sich nicht im erwarteten Maße ein. Davon ist zurzeit aber nicht auszugehen.

Personalaufwendungen

Die Gemeinde Laer plant bei den Personalaufwendungen von 2018 bis 2021 prozentuale Steigerungen von 9,3, 3,0, 3,0 und 2,7 Prozent⁶. Diese Annahmen liegen in den vier Planjahren deutlich über den O-Daten. Diese prognostizieren unter der Voraussetzung von aktiver Stellenreduzierung jeweils nur 1,0 Prozent.

Die Gemeinde Laer plant hier bewusst Mehraufwendungen für bspw. künftige Tarif- und Besoldungsanpassungen mit ein. Dies ist zu befürworten, da geplante Stellenreduzierungen nicht beschrieben wurden. Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken liegen nicht vor.

⁵ Gemeindefinanzierungsgesetz

⁶ Zur Einordnung des Volumens der Personalaufwendungen siehe nachfolgendes NKF-Kennzahlenset auf Seite 40. Die Personalintensität 2016 ordnet sich geringfügig unterhalb des Mittelwerts im interkommunalen Vergleich ein.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen laut Planung im Eckjahresvergleich 2018 zu 2021 lediglich nur um 95.000 Euro bzw. 1,6 Prozent. Insbesondere bei diesen Aufwendungen sind immer schon jährliche allgemeine Preissteigerungen zu berücksichtigen. Die O-Daten prognostizieren hier ähnlich wie bei den Personalaufwendungen unter der Voraussetzung von umsetzbaren Konsolidierungsentscheidungen jährlich 1,0 Prozent.

Die Analyse der Zeitreihe der Planung belegt dann aber, dass die Gemeinde Laer je Jahr konkrete fallbezogene Planungskriterien heranzieht. Dabei variiert der Planbedarf deutlich. Der Planaufwand 2018 steigt gegenüber dem Ist 2017 um 35,1 Prozent. Der Haushaltsplan 2018 erläutert konkrete Planungshintergründe⁷. Die Zunahme der Aufwendungen resultiert neben der allgemeinen Preissteigerungserwartung insbesondere aus Maßnahmen im Rahmen des beschlossenen Klimaschutzkonzepts. Hierfür setzte die Gemeinde Laer 383.200 Euro an, wobei diesem Aufwand zu 90 Prozent Fördermittel gegenüberstehen. Ferner führte sie aus Anlass der Instandsetzung der Sporthalle weitere 40.000 Euro an.

Im Folgejahr 2019 erwartet die Gemeinde Laer eine Senkung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um 20,8 Prozent. Für 2020 und 2021 setzt sie darüber hinaus nochmals -1,5 und 1,0 Prozent an.

Die vorliegenden Detailinformationen verdeutlichen, dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen so konkret wie möglich geplant werden. Zudem sind Preissteigerungserwartungen enthalten. Für die Folgejahre nach 2018 beschreibt die Gemeinde Laer dabei im Vorbericht 2018 ergänzend, dass mittelfristige Kostensenkungen geprüft werden. In Erwägung zieht sie die Kündigung von Mietverträgen für nicht mehr benötigten Wohnraum. Ferner zielt sie im Zuge der Umsetzung des Klimaschutzkonzepts auf CO₂-Einsparungen und Kostensenkungen bei Strom und Gas. Daraus resultierenden Minderaufwand berücksichtigte sie aus Vorsichtsgründen aber noch nicht in der hier analysierten Planung.

Die Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stuft die gpaNRW als sachgerecht ein. Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen nicht vor.

Steuerbeteiligungen

Die Haushaltsplanung 2018 prognostiziert bei den Steuerbeteiligungen bis 2021 eine rückläufige Entwicklung. Die Plausibilisierungsrechnung der gpaNRW belegt, dass sich die Gemeinde Laer bei der Planung der Gewerbesteuerumlage korrekt mit ihrer schwankenden Steuerkraft der Vorjahre auseinandersetzt. Begünstigt wird die rückläufige Planung zudem durch die nach aktueller Regelungslage ab 2020 wegfallende Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken sind nicht ersichtlich.

⁷ Vorbericht, Seite 32.

Kreisumlage

Für 2018 lehnte die Gemeinde Laer ihren Planansatz an die zum damaligen Zeitpunkt vorliegende 1. Modellrechnung des Kreises Steinfurt an. Demnach ergab sich ein um ca. 2,4 Prozent reduzierter Ansatz. Der Kreis senkte den Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage von 32,6 auf 29,6 Prozent. In der weiteren mittelfristigen Planung ging die Gemeinde Laer dann vorsorglich von jährlich 2,0 Prozent Steigerung aus.

Auch bezüglich der Planung der Kreisumlage ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken.

Sonstige Transferaufwendungen⁸

Die sonstigen Transferaufwendungen zeigen nach Bereinigung der Kreisumlage und der Steuerbeteiligungen in der mittelfristigen Orientierung ebenfalls Steigerungstendenzen. Dabei plante die Gemeinde Laer bspw. mit steigenden Sozialaufwendungen in den Jahren 2018 und 2019.

Ebenso hob sie für 2018 die Jugendamtsumlage nach Maßgabe der vorliegenden Modellrechnung des Kreises um 6,4 Prozent an. Für die Folgejahre 2019 bis 2021 sieht die Planung der Gemeinde Laer hier vorsorglich weitere jährliche Steigerungen von 2,0 Prozent vor.

Zusätzliche Planungsrisiken sind auch hier nicht zu erkennen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Laer plant sachgerecht und zukunftsorientiert. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken schließt die gpaNRW nach ihrer Stichprobenüberprüfung aus. Die Gemeinde Laer unterliegt aber auf der Ertragsseite mit Blick auf die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern allgemeinen konjunkturellen Entwicklungsrisiken.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage als Bestandteil des Eigenkapitals orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

⁸ Ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	4.156	2.487	1.316	379	-647	-1.763	-1.335	-930
Eigenkapital 2	17.144	16.097	15.284	14.067	12.806	11.428	11.314	11.399
Bilanzsumme	35.728	36.419	36.352	36.100	36.958	38.125	38.747	41.933
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	11,6	6,8	3,6	1,0	-1,8	-4,6	-3,4	-2,2
Eigenkapitalquote 2	48,0	44,2	42,0	39,0	34,7	30,0	29,2	27,2

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz stellt die Tabelle 6 der Anlage dar.

Die dargelegte defizitäre Ergebnisentwicklung führte zunächst bis 2015 zu einem Eigenkapitalverlust von ca. 5,9 Mio. Euro (Eigenkapital 1). Die bilanzielle Überschuldung trat zuvor 2014 ein.

Mit den Überschüssen ab dem 2016 arbeitet die Gemeinde Laer kontinuierlich am Abbau der bilanziellen Überschuldung. Nach Maßgabe der Haushaltsplanung 2018 könnte die Überschuldung 2021 ausgeglichen sein. Erst danach würde wieder positives Eigenkapital aufgebaut. Diese Planperspektive setzt aber durchgängig jährliche Rechnungsüberschüsse voraus.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	-3,4	-8,0	72,3	33,0	22,5	33,5	41,8	98
Eigenkapitalquote 2	29,2	18,4	90,7	67,2	59,8	70,6	78,1	98

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	-1,9	-1,9	62,8	30,4	19,9	31,2	38,7	90
Gesamteigenkapitalquote 2	28,7	27,4	91,1	65,3	55,1	67,4	76,3	90

→ Feststellung

Die Gemeinde Laer befindet sich trotz aktuell positiver Ergebnisperspektiven in einer Phase der bilanziellen Überschuldung. Seit 2014 weist sie negatives Eigenkapital aus. Damit ordnet sie sich in den interkommunalen Vergleichen mit niedrigsten Eigenkapitalkennzahlen und -quoten ein. Gemäß der Haushaltsplanung 2018 wird sie frühestens 2021 wieder positives Eigenkapital verbuchen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer ist gezwungen, trotz der positiven Ergebnisprospektiven die Konsolidierung fortzusetzen. Die prognostizierten Überschüsse sind zunächst vorrangig zum Abbau der bilanziellen Überschuldung einzusetzen. Darüber hinaus sollte sie auch nach Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Augenmaß und strikter Ausgabendisziplin ihre Aufgaben wahrnehmen. Denn auch der dann ggf. mögliche Aufbau von Rücklagen erscheint unabdingbar. Die Gemeinde Laer muss über ausreichende Reserven für spätere konjunkturelle Einbrüche und Sonderaspekte in der Aufgabenerfüllung verfügen.

Schulden

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

Verbindlichkeiten / Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	3.857	3.601	3.332	3.036	2.740	3.831	4.089	7.042
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.514	6.200	7.000	7.500	8.546	7.200	6.500	6.500
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	159	317	228	269	219	83	371	263
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	170	163	104	185	52
Sonstige Verbindlichkeiten	1.842	2.031	2.430	2.583	2.929	3.464	3.802	3.883
Erhaltene Anzahlungen	1.355	1.126	878	1.265	1.485	2.099	2.708	3.217
Verbindlichkeiten gesamt	11.728	13.275	13.869	14.824	16.082	16.782	17.654	20.957
Rückstellungen	5.579	5.757	5.463	5.487	5.687	6.388	6.625	6.772
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	99	111	97	80	80	94	121	145
Schulden gesamt	17.406	19.143	19.429	20.391	21.849	23.264	24.400	27.874
Schulden je Einwohner in Euro	2.768	2.951	3.004	3.130	3.294	3.461	3.618	4.132
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.865	2.046	2.145	2.275	2.425	2.497	2.617	3.107

Verbindlichkeiten

Der Gemeinde Laer gelang es zwar bis 2014, ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionen aktiv zu reduzieren (-1,1 Mio. Euro seit 2010). Gleichwohl erhöhte sich das Volumen der Verbindlichkeiten insgesamt im gleichen Zeitraum erheblich. Ursächlich dafür war insbesondere, dass die

Gemeinde Laer deutlich mehr Liquiditätskredite aufnahm (4,0 Mio. Euro bis 2014). Zudem stiegen bis 2014 auch die sonstigen Verbindlichkeiten und erhaltenen Anzahlungen leicht an.

Bis 2017 gelang es dann der Gemeinde Laer zwar wieder, die bilanzierten Liquiditätskredite zu reduzieren (-2,0 Mio. Euro). Gleichwohl stiegen die Verbindlichkeiten insgesamt weiter. Ihr Volumen erhöhte sich bis 2017 nochmals um 4,8 Mio. Euro.

Als wesentlich dafür sind zwischen 2014 und 2017 nochmals die Investivkredite sowie die sonstigen Verbindlichkeiten anzuführen. Die Investivkredite legten in dieser Phase um 4,3 Mio. Euro zu. Die sonstigen Verbindlichkeiten stiegen um 2,0 Mio. Euro.

Dieser erneut hohe Anstieg der Investivkredite ergab sich trotz planmäßiger Tilgung, weil die Gemeinde Laer eine Ausleihung an die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH vornahm (ca. 3,4 Mio. Euro). Unter den sonstigen Verbindlichkeiten weist sie einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH⁹ aus. Dieser erhöhte sich 2017 um 42.779 Euro auf ca. 3,7 Mio. Euro..

Ferner ist für die weitere Entwicklung zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Laer bereits in 2017 nochmals einen investiven Kreditbedarf von 5,2 Mio. Euro veranschlagte. Dieses Volumen plante sie für den Ankauf von Wohnbaugrundstücken ein. Eine Mittelaufnahme erfolgte dann in 2017 nicht mehr. Den Erwerb der Grundstücke verschob sie ins Jahr 2018¹⁰. Der Darlehensabruf erfolgt in diesem Jahr per Kreditermächtigung.

→ Feststellung

Die Verbindlichkeiten und damit auch die Verschuldung stiegen zwischen 2010 und 2017 deutlich. Die bilanzierten Verbindlichkeiten erhöhten sich in diesem Zeitraum um immerhin 9,2 Mio. Euro. Mit dem Erwerb von Wohnbauflächen wird das Volumen 2018 noch weiter ansteigen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.617	55	6.085	1.612	729	1.221	2.177	96

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.999	73	5.245	1.882	913	1.635	2.649	90

⁹ Hinweis: Die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH löste die Gemeinde Laer zum 01. Januar 2018 auf.

¹⁰ Ab 2019 erfolgt die Vermarktung der Grundstücke. Nach Aussage der Verwaltungsführung liegt dazu eine hohe Nachfrage potenzieller Grundstückskäufer vor.

Schulden

Oftmals haben die Rückstellungen neben den Verbindlichkeiten wesentlichen Anteil am Gesamtbetrag der Schulden. In Laer umfasst dieser aber zuletzt in 2017 nur 24,3 Prozent.

Innerhalb der Rückstellungen entfällt der größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen (2017 = 90,5 Prozent). Die Pensionsrückstellungen analysiert die gpaNRW im gleichnamigen späteren Kapitel noch ausführlicher.

Schulden je Einwohner in Euro 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.618	745	7.516	2.471	1.567	2.093	3.100	96

Gesamtverschuldung je Einwohner 2015

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.061	629	6.062	2.769	1.760	2.396	3.554	90

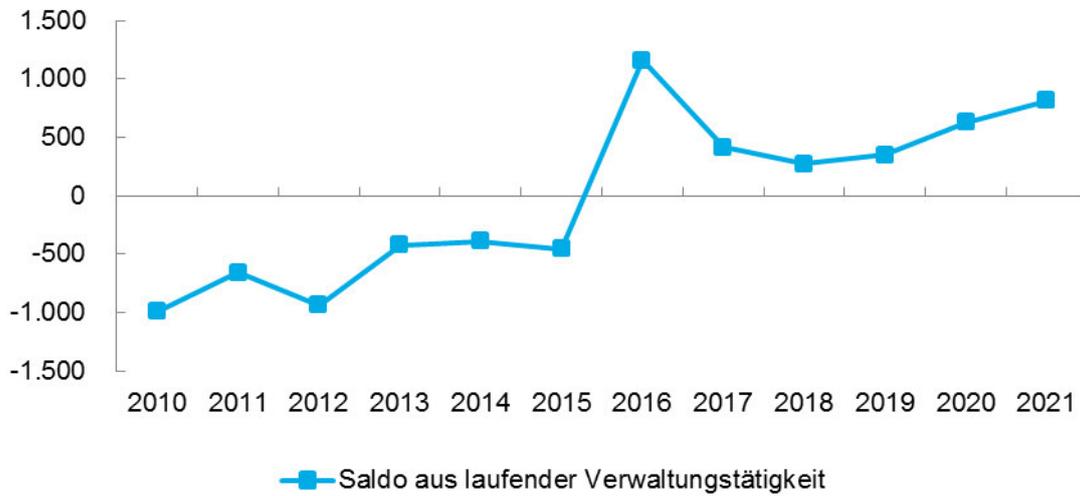
→ Feststellung

Die Gemeinde Laer weist ein sehr hohes Volumen an Verbindlichkeiten auf und ist überdurchschnittlich verschuldet. Die daraus resultierenden Zinsbelastungen stellen eine fortwährende Aufwandsbelastung dar.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

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

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



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

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
172	-586	500	81	-12	98	172	97

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2015

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
188	-351	1.362	148	35	128	213	88

→ **Feststellung**

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kernverwaltung zeigen ab 2016 eine sich tendenziell verbessernde Entwicklung. Vorausgesetzt die positiven Planungen bestätigen sich, wird die Gemeinde Laer nunmehr sukzessiv liquide Mittel erwirtschaften können.

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.

Straßen und Gebäude

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

Im Zuge dieser Analyse erfolgt eine bilanzielle Betrachtung. Die gpaNRW wertet die Daten der Anlagenbuchhaltung aus. Dabei setzt sie die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Im Ergebnis zeigt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	60	22	63,3
Schulgebäude massiv	70	31	55,7
Hallen massiv	60	30	50,0
Verwaltungsgebäude massiv	70	41	41,4
Feuerwehrgerätehäuser massiv	70	36	48,6
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	37	53,8
Straßen	50	n. E.**	n. E.

* GND = Gesamtnutzungsdauer in Jahren, RND = Restnutzungsdauern in Jahren.

** n. E. = nicht ermittelbar.

Gebäude

Mit Ausnahme der Kindergärten, die mittlere Gesamtnutzungsdauern vorweisen, setzte die Gemeinde Laer mit Einführung des NKF¹¹ zum 01. Januar 2009 lange Gesamtnutzungsdauern an. Dies führt zu im Verhältnis niedrigeren anteiligen Abschreibungen. Das reduziert zwar entsprechend die jährliche Aufwandsbelastung durch Abschreibungen. Gleichzeitig beinhaltet diese Lösung aber das Risiko, dass bei langfristig festgesetzten Nutzungsdauern höhere Substanzverluste mit dann höherem Reinvestitionsbedarf eintreten.

Bei den Gebäuden weisen in der Gesamtbetrachtung die Kindergärten, Schulen, Turnhallen sowie die Kategorie Gemeindehäuser, Vereinsheime, usw. die höchsten Anlagenabnutzungsgrade auf. Alle sind gemäß dieser Durchschnittsbetrachtung bereits zur Hälfte oder darüber hinaus abgeschrieben. D. h., hier ist der Werteverzehr bereits so weit fortgeschritten, dass mit erhöhtem Reinvestitionsbedarf zu rechnen ist bzw. dass dieser in den nächsten Jahren droht.

¹¹ NKF = Neues Kommunales Finanzmanagement.

Diese Situation hat im Fall der Gemeinde Laer besondere Brisanz. Sie ist zunächst weiterhin bilanziell überschuldet und verfügt dementsprechend über keine Reserven in Form der Ausgleichsrücklage oder der allgemeinen Rücklage. Ferner bilanziert sie auch nur sehr niedrige Instandhaltungsrückstellungen. Dementsprechend schätzt auch sie selbst ihre finanzwirtschaftliche Lage im Lagebericht zum Jahresabschluss 2017 äußerst kritisch ein:

„Die bilanzierten Werte des Anlagevermögens werden durch die planmäßigen Abschreibungen in den folgenden Jahren weiter abnehmen. Zur Erhaltung des kommunalen Vermögens müsste entsprechend investiert werden. Die vollständige Finanzierung würde allerdings nur mit einer deutlichen Erhöhung des Fremdkapitalanteils einhergehen können. Im investiven Bereich beschränkt sich die Gemeinde Laer seit Jahren auf das Nötigste.“

Diese Einschätzung teilt auch die gpaNRW. Die umfängliche Erhaltung der Gebäudewerte wird, soweit nicht weitere ausgeprägte Konsolidierungsentscheidungen oder konjunkturelle Zusatzerträge folgen, nur mit weiteren Kreditaufnahmen zu schultern sein. Die schon überdurchschnittlich hohe Verschuldung verschlechtert sich dann weiter. Dadurch würden sich die anteiligen Zinsbelastungen zum Nachteil für den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich weiter erhöhen. Zudem beeinträchtigt der dann ebenfalls weiter zunehmende Tilgungsdienst die Liquiditätsentwicklung erneut nachteilig.

Zwar könnte die Gemeinde Laer bei evtl. weiteren Kreditaufnahmen von der aktuell günstigen Zinslage profitieren. So auch im Fall der 2017 neu abgeschlossenen Kreditverträge. Hier vereinbarte sie bei 10-jähriger Laufzeit niedrige Zinskonditionen und anteilig höhere Tilgungen.

Aber die bereits relativ lange anhaltende Niedrigzinsphase ist nicht auf Dauer garantiert. Veränderungen im Zinsniveau stellen insofern ein weiteres Risiko dar, das den Haushaltsausgleich später zusätzlich und nachteilig belasten könnte. Dies gilt insbesondere für die Liquiditätskredite.

Die Gefahr drohender Substanz- und Wertverluste bei den Gebäuden der Gemeinde Laer bestätigt sich auch mit Blick auf die Investitionsquote. Diese errechnet sich bezogen auf die geprüfte Zeitreihe 2010 bis 2017 mit nur 2,70 Prozent. Die Gemeinde Laer war tatsächlich nur in der Lage, das Nötigste in Bezug auf ihr Gebäudevermögen zu veranlassen.

→ **Feststellung**

Im Gebäudevermögen drohen zunehmende Substanzverluste. Entstehender Reinvestitionsbedarf wird aufgrund der aktuellen finanzwirtschaftlichen Lage nur mit weiteren Kreditaufnahmen geschultert werden können. Damit drohen weitere nachteilige Veränderungen bei der schon überdurchschnittlichen Verschuldung mit zusätzlichen Folgeb Belastungen für den vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleich.

Straßen

Durchschnittliche Restnutzungsdauern in Bezug auf die Straßen kann die Gemeinde Laer der gpaNRW nicht liefern. Mit Verweis auf den Teilbericht Verkehrsflächen kann nur eine überalterte und nicht vorteilhaft geführte Datenlage in Bezug auf die Straßen und Wirtschaftswege festgestellt werden. Die Gemeinde Laer verfügt nur über alte Inventurdaten aus dem Jahr 2008, die zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz erfasst und bestimmt wurden. Weder erfolgten Fortschreibungen und Aktualisierungen, noch ist die Gemeinde in der Lage, zusammenfassende Über-

sichten mit aufsummierten Daten zu liefern. Analysen mit Blick auf die diesbezügliche aktuelle Vermögenslage im Bereich der Verkehrsflächen sind nicht möglich.

Die gpaNRW erwartet analog zum Gebäudevermögen und unter Berücksichtigung der Finanzlage aber auch nicht, dass sich die Anlagenabnutzungsgrade der Straßen positiver darstellen könnten.

→ **Feststellung**

Wegen der verbesserungswürdigen Datenlage im Bereich der Verkehrsflächen kann die gpaNRW hinsichtlich des Vermögensverzehr bei den Straßen keine finanzwirtschaftliche Einschätzung und Beurteilung vornehmen. Aber aus Anlass der bislang fehlenden Finanzmittel unterstellt die gpaNRW auch hier zunehmenden Reinvestitionsbedarf. Steigende Belastungen im Interesse des Werterhalts und zum Nachteil für den Haushaltsausgleich werden die Folge sein. Insofern bleibt auch aus diesen Zusammenhängen der Konsolidierungsdruck erhalten.

→ **Feststellung**

Aufgrund der überalterten und seit 2008 nicht fortgeschriebenen Straßendaten spiegeln die aktuellen Jahresabschlüsse nicht die aktuellen Vermögensverhältnisse der Gemeinde Laer wider.

→ **Empfehlung**

Im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei den Verkehrsflächen sind die Defizite in der Datenlage aufzuarbeiten. Nach Maßgabe der finanzwirtschaftlichen Vorschriften¹² hat die Gemeinde Laer dazu bspw. regelmäßige Inventuren¹³ vorzunehmen. Wie auch im Teilbericht Verkehrsflächen ausgeführt, sollten die Daten und Werte regelmäßig fortgeschrieben werden.

Aktuell ist fraglich, ob die Gemeinde Laer ihre auf die Verkehrsflächen bezogene Aufgabenerfüllung im Zusammenspiel von Tiefbauverwaltung und Finanzverwaltung sachgerecht steuern kann. Flächendaten liegen der Tiefbauverwaltung nach eigener Darlegung nicht vor. Insofern wurde bspw. in der Prüfung nicht deutlich, wie Sanierungs- und Reinvestitionsmaßnahmen geplant werden können.

Die notwendige Inventur beabsichtigt der Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste in 2019 vorzunehmen.

¹² § 91 GO NRW i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO.

¹³ Erläuterungen und Handlungsempfehlungen zur Inventur – siehe auch Internetveröffentlichung der gpaNRW vom 01. Oktober 2018: https://gpanrw.de/media/1537173480_allgemeine_hinweise_zur_inventur.pdf

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

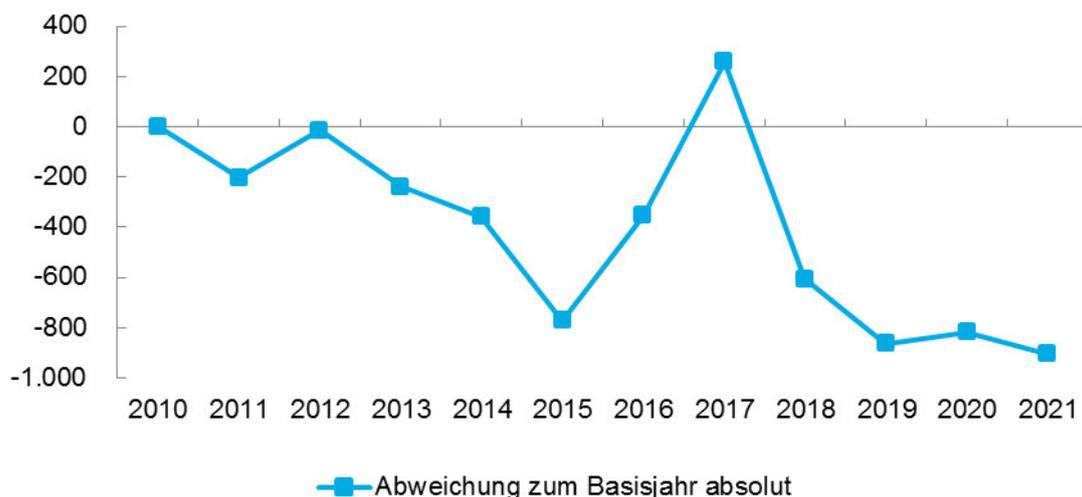
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Laer mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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 sowie des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Auch hier erfolgte hinsichtlich der konzeptionellen Bereinigungssystematik sowie der für die Entwicklung ausschlaggebenden Faktoren eine Abstimmung mit dem Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Orientiert am Basisjahr 2010 stellt sich der bereinigte kommunale Steuerungstrend der Gemeinde Laer in der Phase mit vorliegenden Jahresabschlüssen bis 2017 schwankend dar.

Die Zeitreihe stand unter dem Einfluss intensiver Konsolidierungsbemühungen und -entscheidungen. Die Notwendigkeit ergab sich aufgrund der mehrjährigen Fehlbetragsentwick-

lungen und eingetretenen bilanziellen Überschuldung. Hervorzuheben sind bspw. sechsmalige Hebesatzanpassungen. Vielfältige weitere Maßnahmen sind dem jährlichen Haushaltssanierungsplan zu entnehmen. Auf die wiederholende Aufzählung verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle.

Die Konsolidierungsentscheidungen spiegeln sich nicht immer unmittelbar im Steuerungstrend wider, weil auch andere belastende Effekte auf Erträge und Aufwendungen wirkten. In linearer Betrachtung zeigt sich weiterhin noch ein leicht abfallender Steuerungstrend. Im Hintergrund stehen dafür immer auch jährliche Preissteigerungen. Wobei eine kleine Verwaltung, wie die der Gemeinde Laer, im Detail nicht immer über die Konsolidierungsspielräume verfügt, um diese vollständig aufzufangen.

Auf die Entwicklung des Steuerungstrends nahmen bspw. die folgenden Ertrags- und Aufwandsveränderungen¹⁴ Einfluss:

- 2011:
zwar Anpassung der Hebesätze (Grundsteuern A und B +85.568 Euro). Dennoch reduzierte Erträge insgesamt. Ausschlaggebend bspw.:
 - Zuweisungen für laufende Zwecke (-204.129 Euro, Kontierung 414) sowie
 - sonstige ordentliche Erträge (-322.675 Euro).

Nicht vollständige, aber teilweise Kompensation diese Ertragseinbrüche über reduzierte Aufwendungen (-314.431 Euro):

- Personalaufwendungen (-142.086 Euro),
 - Versorgungsaufwendungen (-35.949 Euro),
 - Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (-53.885 Euro) und
 - sonstige ordentliche Aufwendungen (-82.511 Euro).
- 2012:
Trendverbesserung gegenüber dem Basisjahr 2010 wurde unterstützt durch nochmals reduzierte:
 - Personalaufwendungen (-116.816 Euro),
 - Versorgungsaufwendungen (-172.445 Euro) und insbesondere
 - Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (-516.770 Euro).
 - 2013 – 2015:
Trendabfall aufgrund wieder steigender Aufwendungen in unterschiedlichem jährlichem Umfang:
 - Personalaufwendungen,
 - Versorgungsaufwendungen (2015 allein ca. 550.000 Euro) und
 - Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.
 - 2016:
Trendverbesserung insbesondere aufgrund der Ertragssteigerung
 - Grundsteuern A und B (+663.096 Euro) und
 - Zuweisungen für laufende Zwecke (+782.473 Euro, Kontierung 414).

¹⁴ Differenzangaben jeweils in Form der Abweichung zur gleichlautenden Position im Basisjahr 2010.

- 2017:
Trendverbesserung durch bspw.:
- gestiegene Erträge:
Grundsteuer A und B + 1,001 Mio, Euro, weitere Ertragsverbesserungen in den Kontierungen sonstige Transfererträge, öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen (in Summe +487.287 Euro),
- reduzierte Aufwendungen:
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen -217.943 Euro, sonstige ordentliche Aufwendungen -90.957 Euro.
- 2018 ff:
Erfahrungsgemäß führen vorsichtige Ertragsansätze und maßnahmenscharfe Aufwandsplanungen i. d. R. zu einem erneut negativ abfallenden kommunalen Steuerungstrend.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend spiegelt zum Teil die Konsolidierungsbeschlüsse der Gemeinde Laer wider. Zwischenzeitlich realisierte sie in Teilen auch erfolgreiche Einsparungen aufseiten der Aufwendungen. Allerdings überlagerten andererseits auch Ertragsausfälle die Entwicklung. Insgesamt bestätigen sich tendenziell Konsolidierungserfolge.

Denn die in der Zeitreihe immer zu berücksichtigenden Preissteigerungen fing die Gemeinde Laer in Relation zum Basisjahr 2010 zumindest zum Teil auf. Die belastende Wirkung der Verteuerungen setzte sich nicht in dem Umfang durch, wie bei Vergleichskommunen. Bei diesen zeigt sich teilweise ein deutlicherer Trendabfall. Insbesondere dann, wenn sie nicht so intensiv konsolidierten wie die Gemeinde Laer.

Die gpa-Bereinigungssystematik verdeutlicht mit Blick auf die durchgängig positiven Rechnungsergebnisse und –perspektiven ab 2016 die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen und nicht steuerbaren Haushaltspositionen.

→ **Empfehlung**

Der Konsolidierungskurs und die finanzwirtschaftlichen Steuerungsleistungen sollten insbesondere in den steuerbaren Handlungsfeldern beibehalten werden. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und insbesondere konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikovorsorge abschwächen.

Der Trendabfall in der Phase ab 2018 ist kein Indiz für eine ggf. schlechte Haushaltsplanung. Dafür liegen keine Hinweise vor.

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. Als besondere Konsolidierungsentscheidungen sind zunächst die schon genannten sechsmaligen Hebesatzanpassungen in der Zeitreihe ab 2010 aufzuführen. Weitere Maßnahmen sind, wie beschrieben, dem genehmigten Haushaltssanierungsplan zu entnehmen.

Mit haushaltswirtschaftlichen Risiken setzt sich die Gemeinde Laer auseinander. Dies verdeutlichen beispielsweise die jährlichen Lageberichte im Jahresabschluss und diesbezügliche Ausführungen im Haushaltssanierungsplan. Sie thematisiert darin insbesondere:

- konjunktur- und betriebliche Abhängigkeiten insbesondere von der Gewerbesteuer, wie auch bspw. von den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern,
- Zinsänderungsrisiken (insbesondere bei den Liquiditätskrediten) und hohen Verschuldungsgrad,
- Risiken im kommunalen Finanzausgleich, insbesondere die nicht beeinflussbare Entwicklung von der Kreisumlage (inklusive deren Abhängigkeit von der Umlage des Landschaftsverbandes) und Jugendamtsumlage,
- bisherige Fehlbetragsentwicklung der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH und diesbezügliche Übernahme- bzw. Ausgleichsverpflichtung der Gemeinde (aber Auflösung dieser Ausgliederung zum 01. Januar 2018),
- eintretende Substanz- und Wertverluste im Anlagevermögen und Gefahr, Werterhalt nur mit zusätzlicher Aufnahme von Fremdkapital leisten zu können,
- Liquiditätsrisiken aus späteren Auszahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit späteren Pensionsverpflichtungen, wie auch die Verlustübernahme des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH,
- ggf. zunehmende Soziallasten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Laer setzt sich bewusst und zukunftsorientiert mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander.

→ 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 beteiligen¹⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Auf Basis ihrer Satzung vom 20. März 1980¹⁶ erhebt die Gemeinde Laer Beiträge nach dem BauGB.

Im § 4 der Satzung berücksichtigt sie die Höchstgrenze von 90 Prozent als umlagefähigen Aufwand.

Die §§ 10 und 11 ermöglichen, Vorausleistungen und Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrumente einzusetzen. Zuletzt nutzte die Gemeinde Laer das Instrument der Ablösung. Diese Abrechnungsvariante wendet sie aller Voraussicht nach auch im Fall der in Planung befindlichen nächsten Erschließungsanlage an.

Wesentliche zusätzliche Handlungsempfehlungen sind nicht zu formulieren.

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

¹⁶ In der Fassung des 1. Nachtrages vom 19. Dezember 2002.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die örtliche KAG-Satzung vom 19. Dezember 2002 entspricht aber nicht vollumfänglich dem aktuellen Satzungsmuster des StGB NW.

Die örtliche Satzung sieht weiterhin keine Abrechnung von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen vor. In der Mustersatzung ist dies begrifflich im § 1 Abs. 2 geregelt.

Allerdings verfährt die Gemeinde Laer diesbezüglich mit einer alternativen Teilfinanzierungslösung. Bereits im Zuge der letzten überörtlichen Prüfung 2013 legte sie dar, dass sie einen leicht erhöhten Finanzierungsbeitrag über die Grundsteuer A erhebt. Dieser Vorgehensweise liegt eine Vereinbarung mit dem landwirtschaftlichen Außenbereich zugrunde. Hierbei verpflichtete sich die Gemeinde Laer aber auch, alle drei Jahre zusätzliche 156.000 Euro budgetorientiert für Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen beizusteuern.

Die Vereinbarung mit der Landwirtschaft liegt schon verhältnismäßig lange zurück. Aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen stellt sich daher die Frage, inwieweit die Teilfinanzierung über die Grundsteuer A noch auskömmlich ist.

→ Empfehlung

Die mehrjährige bilanzielle Überschuldung und die Stärkungspaktverpflichtungen führen zu höheren Anforderungen bei der Suche nach Konsolidierungsmöglichkeiten. Insofern sollte die Gemeinde Laer einen angemessenen Finanzierungsbeitrag für Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen prüfen und erheben.

Im § 4 der KAG-Satzung setzte sie die Anteile der Beitragspflichtigen am innerörtlichen Straßenausbauaufwand fest. Sie schöpft hier aber weiterhin in keinem Punkt die rechtlich zulässigen Beitragsanteile aus. Das rechnerische Potenzial je Anlagenbestandteil bewegt sich zwischen 20 und 50 Prozent.

→ Empfehlung

Unter Berücksichtigung der weiteren Konsolidierungsverpflichtung sollte auch eine satzungsmäßige Festschreibung von höheren prozentualen Beitragsanteilen erfolgen.

Die gpaNRW betont dazu vorsorglich nochmals die zuvor ausgeführte Beteiligungsverpflichtung der Anlieger am Erhalt des Infrastrukturvermögens.

Gebühren

Abwasserbeseitigung

Die Gemeindewerke Laer sind u. a. für die Abwasserbeseitigung zuständig. Die Betriebsführung obliegt der Stadtwerke Emsdetten GmbH.

Die Stadtwerke bestätigten, dass im Zuge der Gebührenkalkulation Abwasser ab 2018 nicht mehr die Anschaffungs- und Herstellungskosten zur Kalkulation der Abschreibungen herangezogen werden.

→ **Feststellung**

Die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation Abwasser werden ab 2018 auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte errechnet.

Bei der Frage der kalkulatorischen Verzinsung behielt die Gemeinde Laer bislang das im Prüfbericht 2013 bereits beschriebene Verfahren unverändert bei. Sie realisiert auch weiterhin keine Eigenkapitalverzinsung aus den Gemeindewerken.

Alternativ erfolgt ab 2011 eine jährliche Eigenkapitalentnahme aus Gewinnvorträgen zugunsten des gemeindlichen Haushalts (100.000 Euro). Gemäß dem Haushaltsplan 2018 ist dieser Betrag auch in der Planungsphase 2018 bis 2021 jährlich angesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte über ihre Gemeindewerke Laer eine Eigenkapitalverzinsung realisieren und damit weiteres Ertragspotenzial erschließen.

Auf die diesbezüglichen begründenden Ausführungen im Prüfbericht Finanzen 2013 verweist die gpaNRW zur weiteren Erläuterung.

Orientiert an der OVG-Rechtsprechung (OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92) wären für das Kalkulationsjahr 2019 als Durchschnittszinssatz 5,74 Prozent zulässig.

Friedhofsgebühren

Abweichend von der Vorgehensweise in der Abwasserbeseitigung kalkuliert die Gemeinde Laer im Fall der Friedhofsgebühren die Abschreibungen weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten.

→ **Empfehlung**

Die für die Friedhofsgebührekalkulation relevanten Abschreibungen sollten auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte errechnet werden.

Bei der Ermittlung der Friedhofsgebühren berücksichtigt sie eine kalkulatorische Verzinsung. Zuletzt setzte sie 6,02 Prozent als Zinssatz an. Damit bewegte sich die Gemeinde Laer in dem Orientierungsrahmen, der auf der Grundlage der zitierten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts¹⁷ angewandt werden sollten. Eine jährliche Überprüfung ist nach Auskunft der Verwaltung gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte ihren kalkulatorischen Zinssatz in der Friedhofsgebührekalkulation weiterhin regelmäßig überprüfen und bei Bedarf anpassen.

→ **Feststellung**

Der festgesetzte prozentuale Anteil des öffentlichen Grüns (zehn Prozent) erscheint für eine Kommune in der Größenordnung der Gemeinde Laer realistisch und ist zu bestätigen.

¹⁷ OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 A 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf, Urteil vom 9. August 2010 - 5K 1552/10 (RN 69)

Die Bemessung dieses prozentualen Anteils haben die Kommunen ermessensfehlerfrei vorzunehmen. Sie sollten ihre Festlegungen für den Fall gerichtlicher Überprüfung dokumentieren.

Straßenreinigung

Bereits in der überörtlichen Prüfung 2007 legte die gpaNRW im Fall der Straßenreinigung Optimierungspotenziale offen. Bis dahin nahm die Gemeinde Laer keine jährlichen Gebührenkalkulationen vor. Die seinerzeit kameral dargelegten Kosten spiegelten nicht die tatsächlichen Ausgaben wider. Problematisiert wurden auch die Frage und Höhe des Öffentlichkeitsanteils sowie, dass seit Ende der 80er Jahre keine Neuausschreibung der Fremdleistungen erfolgte.

In der überörtlichen Prüfung 2013 griff die gpaNRW diese Aspekte nochmals auf. Im Ergebnis stellte sich der Sachstand aber unverändert dar. Bis dahin setzte die Gemeinde Laer keine der Handlungsempfehlungen um. Sie bekundete aber die Absicht, mit der Aufarbeitung im Herbst 2013 zu beginnen.

Im Rahmen der aktuellen überörtlichen Prüfung 2018 bestätigte die Gemeinde Laer, dass sie die dargelegten Optimierungspotenziale auch weiterhin nicht überprüfte. Zur Begründung führte sie an, dass die Kalkulation und Abrechnungsgrundlagen vom Grunde her neu aufgebaut werden müssen. Dafür fehlten bislang die personellen Ressourcen. Das Konsolidierungspotenzial wird aber nicht für so wesentlich erachtet. 50 Prozent der zu reinigenden Straßenflächen würden an Gemeindeflächen angrenzen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Laer verzichtet trotz des fortgesetzten Konsolidierungsdrucks seit mehr als zehn Jahren auf die Aufarbeitung der Kalkulationsgrundlagen für die Straßenreinigung. Möglicherweise vorhandenes Konsolidierungspotenzial wird insofern nicht überprüft und realisiert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Laer sollte die Kalkulationsgrundlagen der Straßenreinigung umgehend aufarbeiten. Dazu ist der Anteil des öffentlichen Interesses zu überprüfen und bei Bedarf zu reduzieren. Jährlich sollten Neukalkulationen erfolgen. Ferner sollte schnellstmöglich eine Neuausschreibung der Fremdleistungen durchgeführt werden.

Organisatorische Zuordnung der Gebührenkalkulationen

Bei der Gemeinde Laer sind die Zuständigkeiten für die Gebührenkalkulationen analog zur Aufgabenzuordnung in verschiedenen Organisationseinheiten auf jeweils andere Mitarbeiter/Innen verteilt:

- Abfallbeseitigung: Fachbereich 1, Finanzen und Zentrale Dienste,
- Abwasserbeseitigung: Gemeindewerke Laer / Stadtwerke Emsdetten,
- Bestattungswesen: Fachbereich 3, Infrastruktur und Bauen,
- Straßenreinigung: Fachbereich 3, Infrastruktur und Bauen,

Erfahrungsgemäß ergeben sich oft gerade aus solchen historisch gewachsenen und dezentralen Aufgabenzuordnungen Probleme und Fehlerquellen im Hinblick auf die Gebührenkalkulationen. Denn in der Regel verfügen die jeweils zuständigen Mitarbeiter/Innen über unterschiedlich ausgeprägte Fachkenntnisse und Kalkulations-Know-how.

→ **Empfehlung**

Im Interesse von insgesamt rechtskonformen, vollständigen und zeitnahen Gebührenkalkulationen sollte die Gemeinde Laer prüfen, inwieweit sie die Zuständigkeit für die Kalkulationen zentral zusammenführt. Mit der Bündelung der kalkulationsrelevanten Fachkenntnisse lassen sich Vorteile im Hinblick auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erschließen.

Steuern

Für 2017 stellt sich noch ein strukturelles Defizit von -54.000 Euro dar. Mit theoretisch weiteren 25 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B, dementsprechend einem Hebesatz von 815 v. H. wäre der Haushalt auch strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte aber auch die Gemeinde Laer andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Denn der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO NW) ist zu beachten. Danach hat auch sie die erforderlichen Finanzmittel zunächst aus Gebühren und Entgelten und erst danach aus Steuern zu beschaffen. Auf die zuvor beschriebenen Konsolidierungsmöglichkeiten in den Gebührenkalkulationen und im Beitragswesen wird nochmals verwiesen.

Dennoch sind ggf. auch weitere Steuererhöhungen im Einzelfall angemessen, sofern sie der Finanzierung von höheren Standards dienen und weil diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss aber immer der ausgeglichene Haushalt sein. Bei der Gemeinde Laer ist dazu der Ausgleich der bilanziellen Überschuldung und der notwendige Aufbau von Rücklagenreserven zu betonen.

Im Fall der Gemeinde Laer ist ausdrücklich zu würdigen, dass sie zwischen 2010 bis 2018 bereits sechs Hebesatzanpassungen zur Haushaltskonsolidierung umsetzte. Im Ergebnis der aktuellen Planperspektiven bis 2021 stehen insbesondere darauf aufbauend durchgängig jährliche Rechnungsüberschüsse in Aussicht.

Hebesätze* des Jahres 2017 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Gemeinde Laer 2018	Kreis Steinfurt 2017*	Regierungsbezirk Münster 2017*	gleiche Größenklasse 2017*	fiktive Hebesätze 2018
Grundsteuer A	310	289	272	292	217
Grundsteuer B	790	518	563	503	429
Gewerbesteuer	523	434	454	435	417

*) Mittelwerte der jeweiligen Vergleichsgruppen.

Die Gemeinde Laer bewegt sich mit ihren aktuellen Realsteuerhebesätzen deutlich über allen hier dargelegten Vergleichswerten.

→ **Feststellung**

Aufgrund der bereits vollzogenen Hebesatzbeschlüsse und der aktuellen Überschussperspektiven sind weitere Hebesatzanpassungen zunächst nicht anzuraten. Zumal bspw. im Beitragswesen und in den Gebührenkalkulationen weitere Konsolidierungspotenziale gegeben sind. Diese wären nach dem Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung vorrangig zu realisieren.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Gesamtabschluss

Neben den Jahresabschlüssen stellt die Gemeinde Laer jährlich auch einen Gesamtabschluss auf. Der letzte zur überörtlichen Prüfung 2018 vorgelegte und bestätigte Gesamtabschluss bezieht sich auf das Jahr 2015.

Im Zuge ihrer Aufstellungsarbeiten hielt die Gemeinde Laer damit bislang noch nicht die zurzeit noch geltenden Aufstellung- und Bestätigungsfristen¹⁸ ein. Gesamtabschlüsse sind vom Gemeinderat bis spätestens zum 31. Dezember des Folgejahres zu bestätigen.

Seitens der Kämmerei ist man sich dieser rechtlichen Problematik bewusst. Insofern zielte die Planung auch auf die künftige Einhaltung der Fristen.

Nach dem Entwurf des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW könnte die Verpflichtung zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen für die Gemeinde Laer ggf. aber auch künftig entfallen. Das abschließende Gesetzgebungsverfahren ist noch abzuwarten.

Der im Gesamtabschluss darzulegende Konsolidierungskreis umfasst neben der Kernverwaltung:

- Gemeindewerke der Gemeinde Laer und
- Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH der Gemeinde Laer (aufgelöst zum 01. Januar 2018).

Hinweise auf einen fehlerhaft gebildeten Konsolidierungskreis haben sich nicht ergeben.

Beteiligungsbericht

Mit dem jährlichen Beteiligungsbericht beschreibt die Gemeinde Laer ihre unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen/Ausgliederungen. Er ist dem jeweiligen Gesamtabschluss als Anlage beigefügt.

Die Auflistung der Beteiligungen/Ausgliederungen ist nicht vollständig. Weder in der Übersicht aller Beteiligungen noch in den nachfolgenden Ausführungen beschreibt die Gemeinde Laer ihre Kooperationen mit folgenden Einrichtungen:

- Energieversorgung Horstmar/Laer GmbH & Co. KG, Laer,

¹⁸ Abs. 1 Sätze 3 und 4 GO NW: Der Rat bestätigt den geprüften Gesamtabschluss durch Beschluss. § 96 findet entsprechende Anwendung.

§ 96 Abs. 1 Satz 1 GO NW: Der Rat stellt bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest.

- Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW),
- Zweckverband Euregio.

Gemäß § 117 GO u. § 52 GemHVO ist jährlich ein Beteiligungsbericht zu fertigen. Darin müssen die Kommunen grundsätzlich über alle verselbstständigten Aufgabenbereiche berichten. Dabei wird nicht zwischen unmittelbaren oder mittelbaren Ausgliederungen unterschieden. Auch eine Begrenzung auf bestimmte Beteiligungsquoten ist nicht vorgesehen. Die jeweiligen Einheiten müssen auch nicht zwingend dem eventuellen Konsolidierungskreis des Gesamtabchlusses angehören. Ein Ausschluss von Beteiligungen ab einer bestimmten Beteiligungsebene (z. B. Urenkel) oder einer bestimmten Beteiligungsquote (z. B. unter 20 Prozent) ist ebenfalls nicht zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Kooperationen mit der Energieversorgung Horstmar/Laer GmbH & Co. KG sowie den Zweckverbänden KAAW und Euregio sollte die Gemeinde Laer im Beteiligungsbericht darlegen.

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. Die Gemeinde Laer bilanzierte 2016 und 2017 ca. 6,0 und ca. 6,1 Mio. Euro.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,6	3,4	16,3	8,4	6,4	7,8	9,6	98

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 wäre es daher sinnvoll, dass auch die Gemeinde Laer rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Gemeinde Laer legte in der Vergangenheit Versorgungsfondsanteile bei den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) an. Der Wert ihrer Versorgungsfondsanteile lag zwischen 2010 und 2017 unverändert bei 31.700 Euro.

Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierter Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote) in Prozent 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,5	0,0	49,2	4,6	1,0	2,2	3,5	97

Die Kennzahlenvergleiche belegen ein vergleichsweise geringes Engagement der Gemeinde Laer. Sie war aufgrund ihrer bisher defizitären Finanzlage aber auch nicht in der Lage, höhere Anteile in diese Liquiditätsvorsorge einzuzahlen. Die Risiken im Hinblick auf diesbezügliche spätere Liquiditätsengpässe sind bekannt, aber gleichzeitig auch zu relativieren. Zumal sich nur zwei Beamte im aktiven Dienst befinden.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	103,7	83,9	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	-3,4	-8,0	72,3	33,0
Eigenkapitalquote 2	29,2	18,4	90,7	67,2
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	39,2	0,0	66,8	40,0
Abschreibungsintensität	6,4	2,4	59,3	10,4
Drittfinanzierungsquote	81,7	14,9	87,6	60,4
Investitionsquote	90,1	25,4	463,9	109,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	68,9	60,3	133,9	90,4
Liquidität 2. Grades	33,2	3,4	1.933,3	143,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	18,8	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	20,0	0,8	30,2	7,9
Zinslastquote	1,1	0,0	23,6	1,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	62,0	35,0	83,1	56,5
Zuwendungsquote	23,4	5,0	45,8	17,5
Personalintensität	15,3	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,9	6,8	26,4	17,3
Transferaufwandsquote	51,5	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 Verschuldungsgrads enthielt bisher nur Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo. Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Diese Kommunen hat die gpaNRW nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich bei dieser Kennzahl auszuweisen.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	33.966	34.416	34.274	33.681	33.300	34.105	34.023	37.014
Umlaufvermögen	1.741	1.989	2.064	2.405	2.996	2.207	3.237	3.823
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag					647	1.763	1.335	930
Aktive Rechnungsabgrenzung	20	14	14	14	14	50	153	167
Bilanzsumme	35.728	36.419	36.352	36.100	36.958	38.125	38.747	41.933
Anlagenintensität in Prozent	95,1	94,5	94,3	93,3	90,1	89,5	87,8	88,3

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	18	17	14	11	10	15	10	10
Sachanlagen	30.632	31.112	31.002	30.438	30.076	29.502	28.873	28.532
Finanzanlagen	3.316	3.287	3.258	3.232	3.214	4.588	5.140	8.472
Anlagevermögen gesamt	33.966	34.416	34.274	33.681	33.300	34.105	34.023	37.014

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	3.831	4.227	4.209	4.129	4.125	4.117	4.101	4.101
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.121	1.089	1.057	1.024	992	960	927	895
Schulen	3.764	3.665	3.567	3.468	3.369	3.271	3.172	3.073
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	5.380	5.318	5.215	5.021	4.919	4.822	4.719	4.623
Infrastrukturvermögen	14.856	15.057	15.952	16.273	15.911	15.541	15.176	14.832
davon Straßenvermögen	14.856	15.049	15.945	16.265	15.904	15.534	15.168	14.824
sonstige Sachanlagen	1.680	1.756	1.002	522	759	792	778	1.008
Summe Sachanlagen	30.632	31.112	31.002	30.438	30.076	29.502	28.873	28.532

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	7	7	7	7
Beteiligungen	193	193	193	193	193	193	193	194
Sondervermögen	2.587	2.587	2.587	2.587	2.587	2.587	2.587	2.587
Wertpapiere des Anlagevermögens	32	32	32	32	32	32	32	32
Ausleihungen	505	476	447	421	396	1.770	2.322	5.652
Summe Finanzanlagen	3.316	3.287	3.258	3.232	3.214	4.588	5.140	8.472
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	527	507	504	496	485	683	762	1.256

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	4.156	2.487	1.316	379	-647	-1.763	-1.335	-930
Sonderposten	13.161	13.795	14.601	14.295	14.050	13.794	13.271	12.966
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	12.989	13.610	13.969	13.688	13.453	13.190	12.649	12.329
Rückstellungen	5.579	5.757	5.463	5.487	5.687	6.388	6.625	6.772
Verbindlichkeiten	11.728	13.275	13.869	14.824	16.082	16.782	17.654	20.957
Passive Rechnungsabgrenzung	1.103	1.105	1.103	1.115	1.138	1.161	1.197	1.238
Bilanzsumme	35.728	36.419	36.352	36.100	36.958	38.125	38.747	41.933

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-988	-658	-936	-421	-390	-455	1.160	414
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	293	-135	31	584	398	288	751	-2.915
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-695	-792	-905	163	8	-168	1.911	-2.501
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-215	-431	532	234	644	-379	-1.108	3.208
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-910	-1.223	-373	397	652	-546	803	706
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	10	5	456	455	845	1.406	687	1.335
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	905	1.674	372	-7	-91	-172	-155	-151
= Liquide Mittel	5	456	455	845	1.406	687	1.335	1.890

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

	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	272	348	630	813
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.603	-407	937	974
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.331	-59	1.567	1.787
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-123	-654	-670	-717
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.454	-713	897	1.070
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.890	436	-277	620
= Liquide Mittel	436	-277	620	1.690

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	4.497	4.933	5.280	5.571	5.775	6.031	7.767	7.786
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.385	1.852	1.310	1.429	1.742	1.851	2.868	2.058
Sonstige Transfererträge	1	10	11	24	25	28	147	235
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	802	844	746	750	743	767	885	903
Privatrechtliche Leistungsentgelte	141	156	137	133	143	146	170	227
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	96	58	170	83	91	251	126	162
Sonstige ordentliche Erträge	632	309	350	244	286	944	283	211
Ordentliche Erträge	8.555	8.163	8.004	8.235	8.807	10.017	12.245	11.582
Finanzerträge	35	134	136	126	140	151	125	123

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	8.201	8.553	8.797	9.056
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.638	2.257	2.272	2.315
Sonstige Transfererträge	121	121	121	121
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	862	871	874	878
Privatrechtliche Leistungsentgelte	207	187	187	188
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	236	93	97	90
Sonstige ordentliche Erträge	322	369	372	369
Ordentliche Erträge	12.588	12.451	12.720	13.016
Finanzerträge	125	123	122	120

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	1.730	1.588	1.613	1.677	1.835	1.880	1.805	1.953
Versorgungsaufwendungen	291	255	119	233	269	815	458	306
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.684	1.630	1.167	1.355	1.405	1.333	1.640	1.466
Bilanzielle Abschreibungen	640	684	789	721	730	750	755	749
Transferaufwendungen	4.227	4.339	4.406	4.214	4.618	4.994	6.074	5.786
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.003	921	956	879	946	1.276	1.071	912
Ordentliche Aufwendungen	9.576	9.417	9.049	9.078	9.803	11.048	11.803	11.172
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	234	248	262	219	208	236	133	129

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	2.135	2.200	2.265	2.326
Versorgungsaufwendungen	320	360	380	350
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.981	1.569	1.545	1.561
Bilanzielle Abschreibungen	765	765	765	765
Transferaufwendungen	6.212	6.390	6.323	6.412
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.005	982	831	823
Ordentliche Aufwendungen	12.417	12.266	12.109	12.237
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	238	220	202	184

→ 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 Laer
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS	12
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	13
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

In der Gemeinde Laer nehmen außerunterrichtliche Betreuungsformen eine besondere Bedeutung ein. Ursächlich hierfür ist insbesondere eine hohe Pendlerquote, hervorgerufen durch die Nähe zum Oberzentrum Münster.

Die einzige Schule in Laer ist die Werner-Rolevinck-Grundschule. Sie befindet sich in gemeindlicher Trägerschaft. Hier wurde erstmals im Jahr 2004 eine offene Ganztagsbetreuung angeboten. Zusätzlich gibt es eine Übermittagsbetreuung im Rahmen der „Schule von acht bis eins“. Die Trägerschaften sind jeweils an die Initiative für Kinder und Jugendliche in Laer und Holt-Hausen e. V. (Initiative) vergeben. Der gemeinnützige Verein ist Träger der freien Jugendhilfe. Er hält vielfältige Angebote für Kinder und Jugendliche in der Gemeinde Laer bereit.

Die Gemeinde Laer ist geborenes Mitglied der Initiative und als solches im Vorstand vertreten. Der Bürgermeister bekleidet derzeit das Amt des Kassierers. Auch wenn Interessenskonflikte aktuell nicht zu erkennen sind, sollte die Gemeinde bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen der Initiative eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung in Erwägung ziehen.

Die Zusammenarbeit mit der Initiative wird grundsätzlich über eine Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2003 geregelt. Demnach ist die Initiative für die personelle Ausstattung der außerunterrichtlichen Angebote und deren Durchführung zuständig. Die personelle Ausstattung an Betreuungskräften ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.

Die Gemeinde überlässt der Initiative im Gegenzug die Fördermittel des Landes. Im Laufe der Zeit wurden aufwendig Ratsbeschlüsse gefasst, um Qualitätsstandards und zusätzliche durch die Gemeinde zu tragende Trägerkosten festzulegen. So überlässt die Gemeinde der Initiative auch die Elternbeiträge. Sofern Landesmittel und Elternbeiträge nicht zur Deckung der Kosten ausreichen, trägt die Gemeinde Laer nach gesondertem Ratsbeschluss auch den Fehlbetrag.

Dieses Verfahren kann durch die Aufnahme fester, teilnehmerbezogener Budgets in die Kooperationsvereinbarungen vereinfacht werden.

Auch im Bereich des Beitragseinzuges ergeben sich Optimierungspotentiale. Die Beiträge werden seit jeher durch die Initiative vereinnahmt. Die Festsetzung und ein mögliches Vollstreckungsverfahren erfolgen hingegen durch die Gemeinde. Es werden sowohl in Verwaltung als auch in der Geschäftsführung der Initiative personelle Ressourcen gebunden. Die Gemeinde sollte daher den Prozess dahingehend optimieren, dass Festsetzung, Erhebung und Mahn- bzw. Vollstreckungsverfahren allein durch die Verwaltung erfolgen.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen hat die Gemeinde Laer im Haushalt ein eigenes Produkt für die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote eingerichtet. Allerdings werden OGS und Übermittagsbetreuung nicht getrennt voneinander betrachtet. Zudem werden die Elternbeiträge nicht im gemeindlichen Haushalt dargestellt, da diese direkt an die Initiative gezahlt werden. Auch die Gebäudeaufwendungen werden der OGS nicht verursachungsgerecht zugeord-

net. Somit kann kein vollumfänglicher Überblick über die finanzielle Situation der OGS erfolgen. Die Gemeinde sollte alle Erträge und Aufwendungen der OGS in dem Produkt darstellen.

Die dargestellten Optimierungsmöglichkeiten sind der Kommune bekannt und sollen kurzfristig umgesetzt werden.

Trotz der Defizite im Bereich der Steuerung ist der Fehlbetrag der OGS in Laer unterdurchschnittlich. Dies ist insbesondere durch vergleichsweise niedrige Transferaufwendungen, die an die Initiative gezahlt werden, begründet.

Eine große Aufwandsposition stellen hingegen die Gebäudeaufwendungen dar. Hier gehört die Gemeinde Laer zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Dennoch sind die Planungen zur Erweiterung der Schule um einen separaten OGS-Trakt weit fortgeschritten. Aktuell stehen der OGS zwar eigene Gruppenräume zur Verfügung. Diese liegen jedoch räumlich weit auseinander. Hierdurch wird die Ausgestaltung des Betreuungsangebotes negativ beeinflusst. Ferner kann die Mensa nicht barrierefrei erreicht werden. Logistische Probleme bei der Anlieferung des Mittagessens sind eine Folge. Die Mensa ist zudem so klein, dass das Mittagessen in drei Schichten eingenommen werden muss.

Im interkommunalen Vergleich ist die für die OGS-Teilnehmer zur Verfügung stehende Fläche in Laer allerdings großzügig bemessen. Die Gemeinde gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem größten Flächenanteil je OGS-Schüler. Bei weiter steigendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die Gemeinde vor der Schaffung weiterer separater OGS-Räume daher prüfen, ob zunächst bestehende Schulflächen durch die OGS mitgenutzt werden können. Auch vor dem Hintergrund des hohen Gebäudeaufwandes sollten diese effizient genutzt werden.

Auf der Ertragsseite können insbesondere die Beitragseinnahmen verbessert werden. Bis zu einem Jahreseinkommen von 24.000 Euro wird in Laer lediglich ein Beitrag von 10 Euro erhoben. Im interkommunalen Vergleich liegt der monatliche Beitrag bei einem Jahreseinkommen von 20.000 Euro im Schnitt bei 24 Euro. Die derzeitige Beitragsstaffelung begünstigt insbesondere die hohen Einkommensgruppen. So ist in Laer der Höchstbeitrag erst bei einem Jahreseinkommen von über 84.000 Euro zu zahlen. Im interkommunalen Durchschnitt wird der Höchstbeitrag bereits bei einem Einkommen von 61.957 Euro erhoben.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgendes 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 gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

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

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

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Die Gemeinde Laer ist Träger der Werner-Rolevinck-Grundschule. Hierbei handelt es sich um die einzige Schule im Gemeindegebiet. Sie ist im ehemaligen Schulzentrum untergebracht. Bis 1993 war dort auch die Hauptschule beheimatet. Die durch die Schließung frei gewordenen Räumlichkeiten werden multifunktional genutzt. Neben der Grundschule mit OGS und Übermittagsbetreuung nutzen das Jugendzentrum und übergangsweise eine Kindertagesstätte das Schulzentrum. Auch für örtliche Vereine und für die Flüchtlingshilfe hält die Gemeinde ehemalige Unterrichtsräume vor.

Ein offenes Ganztagsangebot wurde an der Grundschule erstmals 2004 eingerichtet.

Träger der OGS ist seit jeher die Initiative für Kinder und Jugendliche in Laer und Holthausen e. V. (Initiative). Der gemeinnützige Verein ist anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Er hält vielfältige Angebote für Kinder und Jugendliche in Laer bereit. Neben der OGS sind dies:

- Übermittagsbetreuung im Rahmen von „Schule von acht bis eins“,

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.

- Ferienbetreuung für Schulkinder,
- offene Kinder- und Jugendarbeit im Jugendzentrum „Chillaer“,
- Ferienprogramm im Jugendzentrum.

Das außerunterrichtliche Betreuungsangebot und die darüber hinausgehenden Angebote der Initiative nehmen in der Gemeinde Laer eine besondere Bedeutung ein. Dies ist insbesondere in der Nähe zum Oberzentrum Münster begründet. Der wichtige Dienstleistungs- und Verwaltungsstandort ist mit dem Auto innerhalb von nur 20 Minuten zu erreichen. Dies verursacht hohe Pendlerströme. Die Auspendlerquote liegt bei 76,3 Prozent. Von insgesamt 2.691 Auspendlern fahren 1.102 Personen nach Münster³. Hierdurch reichen die bestehenden Betreuungsangebote an der Werner-Rolevinck-Schule oftmals nicht aus.

Aufgrund des Engagements der Initiative und der räumlichen Nähe können die Kinder nach Ende der OGS um 16.00 Uhr jedoch problemlos im benachbarten Jugendtreff „Chillaer“ weiterbetreut werden.

Die Teilnehmerzahlen der OGS sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Schuljahr 2016/2017 haben 67 Schüler an der OGS teilgenommen. Die Anmeldezahlen stiegen zum Schuljahr 2017/2018 auf 84 Schüler an. Für das Schuljahr 2018/2019 liegen sogar 98 Anmeldungen vor.

Die Übermittagsbetreuung im Rahmen von „Schule von acht bis eins“ wird im Untersuchungszeitraum von 32 Schülern besucht. Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

Der zukünftige Bedarf an Betreuungsplätzen wird maßgeblich durch die demografische Entwicklung beeinflusst. Insbesondere die Bevölkerungsentwicklung der Einwohner in der Altersklasse von sechs bis unter zehn Jahren wirkt sich auf die Nachfrage an OGS-Plätzen aus.

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.

Für Laer prognostiziert IT.NRW insgesamt eine steigende Einwohnerzahl. Sowohl bei den Kindergartenkindern als auch bei den Grundschulkindern zeigt sich jedoch eine rückläufige Tendenz.

³ vgl. Pendleratlas NRW (IT.NRW)

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Laer

	2013	2014	2015	2016	2017	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	6.515	6.633	6.721	6.745	6.768	6.802	7.043	7.267
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	375	393	403	405	421	390	389	381
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	302	279	284	279	288	268	279	280

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2016 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).

Der Gemeinde Laer liegen eigene Zahlen zur Schulentwicklung vor. Diese ergeben sich aus dem Schulentwicklungsplan der Region Horstmar-Schöppingen-Laer aus März 2018. Sie berücksichtigen unter anderem die Erschließung von rund 126 Baugrundstücken in den kommenden Jahren.

Auszug aus dem Schulentwicklungsplan der Region Horstmar-Schöppingen-Laer 2018

	2012	2017	2023
Schülerzahlen Laer	319	268	298

Die Prognose weicht von den Zahlen von IT.NRW ab. Um eine einheitliche Datenbasis in allen Kommunen zu haben, arbeitet die gpaNRW mit den Zahlen von IT.NRW. Die Schulentwicklungsplanung der Gemeinde Laer wird jedoch bei den weiteren Analysen berücksichtigt.

Die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote werden im Schulentwicklungsplan nur am Rande betrachtet. Prognosen zu Teilnehmerzahlen werden nicht getroffen.

Die Kommune hat keine Ziele bezogen auf Teilnahme- und Belegquoten festgelegt. Sie versucht, allen interessierten Schülern, die sich bis zum Stichtag 31.05. angemeldet haben, einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. Nach dem Stichtag arbeitet die Gemeinde mit Wartelisten.

→ Empfehlung

Um Angebote der OGS langfristig kalkulieren zu können, sollte die Gemeinde Laer Rahmenfaktoren wie die demografische Entwicklung, Teilnahme- und Belegquoten der OGS, Zielplanung und Ausbauangebot jährlich prüfen.

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

Organisation und Steuerung

Für die Organisation und Steuerung ist neben der Ausgestaltung des außerunterrichtlichen Betreuungsangebots entscheidend, ob die Gemeinde die OGS selber durchführt oder an einen Träger vergeben hat. Von großer Bedeutung sind die Möglichkeiten der Einflussnahme der

Gemeinde. Da sie einen Teil der Finanzierung der OGS übernimmt, sollten Koordination, Planung und Steuerung durch die Gemeinde erfolgen.

Die Gemeinde Laer verfolgt durch die OGS folgende Ziele:

- Bereitstellung eines bedarfsgerechten Grundschulangebots,
- Förderung der Schüler,
- Kooperation mit außerschulischen Partnern.

Die Gemeinde stellt für die Durchführung der OGS die notwendigen Rahmenbedingungen zur Verfügung. Die Durchführung der OGS obliegt allein der Initiative.

Die Gemeinde Laer ist Mitglied der Initiative.

Schulleitung, politische Gemeinde und die beiden Kirchengemeinden sind nach der Vereinssatzung der Initiative geborene Mitglieder des Vorstandes.

→ **Feststellung**

Die Kommune beurteilt die Zusammenarbeit mit der Initiative als optimale Lösung, um die Aufgabe der OGS zu bewältigen. Da sie im Vorstand der Initiative vertreten ist, kann sie Einfluss auf die Ausgestaltung des außerunterrichtlichen Betreuungsangebots nehmen und eine Verzahnung der örtlichen Bildungsangebote unterstützen.

Durch personelle Verflechtungen kann es allerdings zu Interessenskonflikten kommen.

Vorsitzende der Initiative ist die Schulleiterin der Werner-Rolevinck-Schule. Der Bürgermeister bekleidet aktuell das Amt des Kassierers. Als Mitglieder des geschäftsführenden Vorstandes nehmen sie u. a. folgende Aufgaben wahr:

- Gerichtliche und außergerichtliche Vertretung des Vereins,
- Ausführen der Beschlüsse der Mitgliederversammlung und des Vorstandes,
- Abschluss und Kündigung von Arbeits- und Mietverträgen,
- Verwaltung des Personals und der Sachmittel,
- Verwendung der Haushaltsmittel entsprechend dem Satzungszweck,
- Kassenführung.

Im Rahmen seiner Vorstandstätigkeit als Kassierer ist der Bürgermeister auch in die Erstellung der Verwendungsnachweise eingebunden. Diese werden von der Verwaltung geprüft.

Als Bürgermeister ist er verantwortlich für die Leitung und Beauftragung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung. Er leitet und verteilt die Geschäfte. Dabei kann er sich bestimmte Aufgaben vorbehalten und die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten selbst übernehmen.

→ **Feststellung**

Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgt im Fachbereich 2 „Bürgerdienste, Soziales u. ordnende Verwaltung“. Die zuständige Mitarbeiterin ist kein Mitglied der Initiative.

Ein Interessenskonflikt ist nicht zu erkennen.

→ **Empfehlung**

Auch wenn ein Interessenskonflikt nicht zu erkennen ist, sollte die Gemeinde Laer eine Prüfung der Verwendungsnachweise durch die örtliche Rechnungsprüfung in Erwägung ziehen.

Neben dem Bürgermeister hat die Schulleiterin als Vorsitzende eine verantwortliche Position in der Initiative inne.

→ **Feststellung**

Auch hier gilt, dass die enge personelle Verbindung Vorteile bietet, denen aber auch rechtliche Risiken gegenüberstehen.

Die gpaNRW sieht hier insbesondere die Gefahr von Interessenskonflikten. Diese wurden sowohl in Prüfungen der Staatszuweisungen als auch durch das Ministerium für Schule und Bildung allgemein bestätigt.

Noch während der überörtlichen Prüfung haben die Vorsitzenden der SPD- bzw. CDU-Ratsfraktion den Vorsitz und stellvertretenden Vorsitz der Initiative übernommen.

Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Initiative richtet sich grundsätzlich nach der Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2003.

Demnach ist die Initiative für die personelle Ausstattung der außerunterrichtlichen Angebote und deren Durchführung zuständig.

Im Jahr 2016 waren im Bereich der OGS insgesamt 3,53 Betreuungskräfte tätig. Die Gruppenleitungen sind in der Regel ausgebildete Fachkräfte. Bei den Ergänzungskräften handelt es sich zum Teil um Quereinsteiger. Ferner werden Bundesfreiwilligendienstleistende (Bufdis) für die Betreuung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf eingesetzt. Sie fangen erhöhte Pflegebedarfe auf.

Vollzeit-Stellen Betreuungspersonal je 100 OGS-Schüler (2016)

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,3	2,78	8,50	5,25	4,57	5,04	5,68	36

Die Personalausstattung ist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich.

Die Gemeinde Laer gibt entsprechend der Kooperationsvereinbarung im Gegenzug die Landesförderung an die Initiative weiter. Diese erstellt Verwendungsnachweise und legt diese der Schulverwaltung zur Prüfung vor.

Neben den Kooperationsvereinbarungen richtet sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Schulträger nach diversen zusätzlich gefassten Ratsbeschlüssen. Diese beziehen sich auf Trägerkosten und Qualitätsstandards. Sie werden teilweise mehrmals innerhalb eines Jahres fortgeschrieben.

Die Gemeinde überlässt der Initiative daher mittlerweile neben den Landesmitteln auch die Elternbeiträge. Sofern die eingehenden Landesmittel und Elternbeiträge nicht zur Deckung der Kosten ausreichen, beteiligt sich die Gemeinde Laer nach gesondertem Ratsbeschluss zusätzlich an der Deckung des Fehlbetrags. Sie leitet diesen zusätzlichen Zuschuss in monatlichen Abschlägen an die Initiative weiter.

→ **Feststellung**

Das Verfahren zur Festlegung der Trägerkosten gestaltet sich kompliziert und bindet sowohl in der Verwaltung, als auch bei der Initiative, weitere personelle Kapazitäten.

→ **Empfehlung**

Die Kooperationspartner sollten die Finanzierungsgrundsätze und Qualitätsstandards in der Kooperationsvereinbarung verbindlich festlegen. Um den Finanzbedarf der OGS verlässlich planen zu können, sollten feste Budgets vereinbart werden.

Die Elternbeiträge werden direkt durch die Initiative vereinnahmt.

Mit Inkrafttreten der Elternbeitragssatzung und der damit verbundenen Erhebung eines einkommensabhängigen Teilnehmerbeitrages ab dem Schuljahr 2015/2016 erfolgt die Beitragsfestsetzung durch die Verwaltung. Insgesamt steht für die Sachbearbeitung der außerunterrichtlichen Betreuungsangebote ein Stellenanteil von 0,05 Stellen zur Verfügung.

Bei Beitragsrückständen wird das Mahnverfahren durch die Initiative durchgeführt. Zur Vollstreckung ausstehender Beiträge wird das Verfahren dann an die Gemeinde übergeben.

→ **Feststellung**

Für die Beitragsfestsetzungen werden Kapazitäten sowohl bei der Gemeinde Laer als auch bei der Initiative gebunden.

Es ist davon auszugehen, dass sich durch die mehrmalige Übergabe der Vorgänge diverse Verfahrensschritte wiederholen.

→ **Empfehlung**

Die Kommune sollte prüfen, ob das Verfahren vereinfacht werden kann, indem Beitragsfestsetzung und Beitragseinzug durch die Verwaltung erfolgen.

Zusätzlich zum Elternbeitrag erhebt die Initiative einen privatrechtlichen Beitrag für das Mittagessen. Dieser beläuft sich monatlich auf 45 Euro.

Für die Ferienbetreuung wird ebenfalls ein Beitrag erhoben. Auch dieser ist privatrechtlicher Natur. Die Ferienbetreuung ist allerdings nicht nur für OGS-Teilnehmer geöffnet. Es können alle Grundschulkinder daran teilnehmen. Sie ist wochenweise buchbar. Durch die allgemeine Öffnung des Ferienangebotes ist dies nicht als OGS-Angebot, sondern als weiteres Angebot der Initiative zu bewerten.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen hat die Gemeinde Laer ein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag eingerichtet. Unter dem Produkt 03.03.01 „Förder- und Betreuungsmaßnahmen“ erfolgt jedoch nur die Verbuchung der eingenommenen Landesmittel und deren Weiterleitung an die Initiative. Eine Trennung zwischen den Fördermitteln für die OGS und der Betreuungspauschale erfolgt dabei nicht.

Nicht berücksichtigt werden Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung, die Auflösung von Sonderposten und bilanzielle Abschreibungen. Diese werden im Produkt 03.01.01 „Werner-Rolevinck-Grundschule“ verbucht.

Aufgrund des Beitragseinzuges durch die Initiative berücksichtigt das Produkt 03.03.01 auch keine Erträge aus Elternbeiträgen.

→ **Feststellung**

Trotz eigenem Produkt für außerunterrichtliche Betreuungsangebote konnten die Finanzdaten nicht vollständig durch die Kommune zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der Prüfung wurde die Höhe der Beitragseinnahmen durch die Initiative ermittelt. Die Prüfung wurde allerdings dadurch erschwert, dass bis einschließlich 2015 die Beitragseinnahmen von OGS und Übermittagsbetreuung nicht separat ausgewiesen werden konnten. Zudem lagen die Daten vor 2016 nicht in digitaler Form vor. Dies erschwerte die Auswertung zusätzlich.

Mit dem Wechsel in der Geschäftsführung der Initiative werden die Beitragsdaten seit dem Jahr 2016 in digitaler Form und getrennt nach einzelnen Betreuungsangeboten vorgehalten. Für die Prüfung wurden daher ausschließlich Finanzdaten für die Jahre 2016 und 2017 erhoben.

Über die Situation der OGS berichtet die Geschäftsführerin der Initiative regelmäßig im Ausschuss für Jugend, Kinder, Schule und Sport. Für den vollumfänglichen Überblick über die Aufgabe der OGS ist jedoch eine transparente Darstellung und Auswertung der Finanzdaten an zentraler Stelle notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte im Produkt 03.03.01 „Förder- und Betreuungsmaßnahmen“ die einzelnen Betreuungsangebote differenziert darstellen. Zudem sollte sie die Erträge und Aufwendungen vollständig erfassen. Sie sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten sowie Kennzahlen bilden. Ebenso ist ein Berichtswesen sinnvoll.

Der Kommune sind die Defizite im Bereich der Steuerung bewusst. Kurzfristig sollen insbesondere die Finanzdaten der OGS vollumfänglich dargestellt werden.

Fehlbetrag der OGS

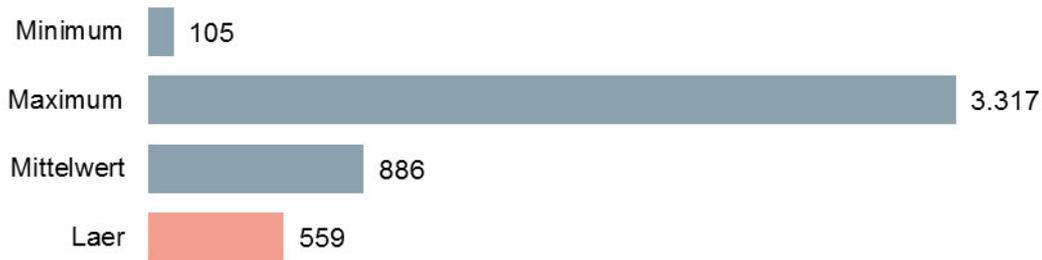
Betrachtet wird der Fehlbetrag OGS zum einen im Verhältnis zur Anzahl der teilnehmenden OGS-Schüler und zum anderen zur maßgeblichen Altersgruppe der Einwohner (6 bis unter 10 Jahre).

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, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt in Laer unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Laer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
559	534	768	1.089	109

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in der Gemeinde Laer knapp 30 Prozent unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren haben zum einen der Fehlbetrag je OGS-Schüler und zum anderen die Teilnahmequote.

In 2016 lebten in Laer 279 Einwohner zwischen 6 und 10 Jahren. Das OGS-Angebot wurde von 67 Schülern genutzt. Die Gemeinde Laer hat im Betrachtungsjahr 2016 mit 23,6 Prozent eine unterdurchschnittliche Teilnahmequote (der Mittelwert liegt bei rund 32 Prozent).

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren (2016)

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
134	16	631	231	132	203	284	108

→ **Feststellung**

Auch der Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren bestätigt den vergleichsweise niedrigen Ressourceneinsatz für die OGS.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler wird wesentlich durch die Elternbeiträge und die Transferaufwendungen bzw. - bei eigener Durchführung des OGS-Angebots - die Personalaufwendungen für das Betreuungspersonal beeinflusst. Ferner wirken sich die Teilnahmequote und Gebäudeaufwendungen auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler aus.

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. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Elternbeiträge werden in der Gemeinde Laer auf Grundlage einer Elternbeitragsatzung erhoben. Diese sieht eine einkommensabhängige Beitragsstaffelung mit insgesamt sieben Einkommensgruppen vor. Die Elternbeitragsatzung enthält eine jährliche Dynamisierung der Beiträge in Höhe von 1,5 Prozent.

Unter Berücksichtigung der Aufwendungen beträgt die Elternbeitragsquote 26,1 Prozent.

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,1	2,9	44,7	23,4	17,5	22,4	29,1	109

→ Feststellung

Die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Die Elternbeitragsquote sagt jedoch wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die gpaNRW stellt daher den durchschnittlichen Elternbeitrag in Höhe von 587 Euro in den interkommunalen Vergleich.

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
587	55	1.255	618	473	590	748	110

Die Gemeinde Laer nimmt pro OGS-Schüler 31 Euro weniger ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Es ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinde:

- Bis zu einer Einkommensgrenze von 24.000 Euro beträgt der monatliche Beitrag nur 10,00 Euro. Im interkommunalen Vergleich liegt der durchschnittliche Elternbeitrag bei einem Einkommen von 20.000 Euro bei 24,00 Euro. Durch eine Anhebung des Elternbeitrages in dieser Einkommensklasse könnten weitere Beitragseinnahmen erzielt werden.

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

- Die Gemeinde sollte zudem prüfen, ob eine weitere Beitragsklasse mit einem niedrigeren Einkommen eingeführt wird. Der Mindestbeitrag sollte bis zu dieser zusätzlichen Beitragsklasse erhoben werden.
- Der Höchstbeitrag beträgt in Laer im Untersuchungszeitraum 170,00 Euro. Der Gesetzgeber erlaubt einen Höchstbeitrag von 180 Euro (ab August 2018 185 Euro). Die Gemeinde Laer sollte den höchstmöglichen Beitrag ausschöpfen.
- Die derzeitige Beitragsstaffelung begünstigt die hohen Einkommensgruppen. So ist in Laer der Höchstbeitrag erst bei einem Jahreseinkommen von über 84.000 Euro zu zahlen. Im interkommunalen Durchschnitt wird der Höchstbeitrag bereits ab einem Einkommen von 62.256 Euro erhoben. Die Gemeinde könnte die Einkommensgrenze, ab der der Höchstbeitrag fällig wird, entsprechend herabsetzen.

→ **Empfehlung**

Durch die Umsetzung der Handlungsempfehlungen könnte die Gemeinde Laer ihre Erträge steigern und hierdurch den Fehlbetrag weiter reduzieren. Hierzu sollten die vereinnahmten Elternbeiträge dann im gemeindlichen Haushalt verbleiben.

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

Die Kommune hat⁵ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/2016 422 Euro und für das Schuljahr 2016/2017 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

Der gesetzliche Eigenanteil der Gemeinde Laer beläuft sich im Jahr 2016 auf 92.447 Euro.

Die Gemeinde Laer stellt der Initiative die Landeszuweisungen, die Elternbeiträge und zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 110.607 Euro zur Verfügung. Somit leistet sie im Vergleichsjahr 2016 über die gesetzlichen Mindestleistungen hinaus de facto 18.160 Euro an den freien Träger. Dies entspricht einem Betrag von 271 Euro je Schüler. Im Jahr 2017 sinkt dieser Betrag auf 214 Euro je Schüler.

Aufwendungen je OGS-Schüler

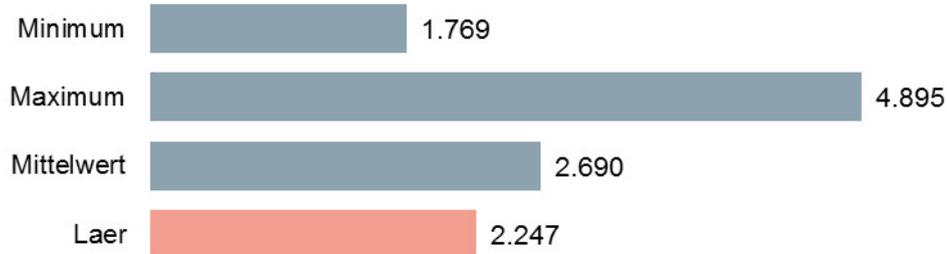
Diese Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS-Schüler der Kommune sind.

Die ordentlichen Aufwendungen setzen sich aus den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (in erster Linie Gebäudeaufwendungen), den bilanziellen Abschreibungen und den Transferaufwendungen (Leistungen an die Initiative für die Durchführung der OGS inklusive der überlassenen Beiträge) sowie den sonstigen Aufwendungen zusammen.

⁵ 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)

Im Jahr 2016 betragen die Aufwendungen insgesamt 150.581 Euro. Sie steigen 2017 auf 170.200 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2016 ins Verhältnis zu den 67 betreuten OGS-Schülern gestellt.

Aufwand je OGS-Schüler in Euro 2016



Laer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.247	2.247	2.246	2.587	2.941

In der Gemeinde Laer liegt der Aufwand je OGS-Schüler 443 Euro unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Die Aufwendungen werden maßgeblich durch die Transferzahlungen an die Initiative bestimmt. Sie betragen 2016 110.607 Euro. Dies entspricht einem Anteil an den ordentlichen Aufwendungen in Höhe von 73 Prozent. 2017 steigt der Transferaufwand auf 136.794 Euro. Der Anteil an den ordentlichen Aufwendungen beträgt 80 Prozent.

Im Vergleich der Transferaufwendungen der Kommunen, die die OGS-Betreuung in vollem Umfang extern vergeben, ergibt sich folgendes Bild:

Transferaufwand je OGS-Schüler in Euro 2016 (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe)

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.651	1.508	4.238	2.133	1.801	2.059	2.290	98

Für das Jahr 2017 sinkt der Transferaufwand je OGS-Schüler auf 1.628 Euro.

→ Feststellung

Der niedrige Transferaufwand begünstigt den vergleichsweise niedrigen Gesamtaufwand.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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

Im Schuljahr 2016/2017 nehmen an der Werner-Rolevinck-Schule 67 von insgesamt 284 Grundschulern an der OGS teil.

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

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,6	10,9	82,4	31,1	22,1	29,3	37,3	110

Die Teilnahmequote in Laer ist im Vergleichsjahr 2016 unterdurchschnittlich.

Allerdings nahmen im Schuljahr 2017/2018 bereits 84 von 268 Grundschulern an der OGS teil. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 31,3 Prozent. Zum Schuljahr 2018/2019 kann ein weiterer Anstieg der Teilnehmerzahlen verzeichnet werden. Zum Prüfungszeitraum liegen 98 Anmeldungen vor.

→ Feststellung

Die Teilnehmerzahlen an der OGS in der Gemeinde Laer haben sich positiv entwickelt. Innerhalb von drei Schuljahren ist die Teilnahmequote um mehr als 30 Prozent gestiegen.

Die Gemeinde Laer hat bislang keine konkreten Versorgungsquoten für die OGS-Betreuung festgelegt. Das OGS-Angebot wird am grundsätzlichen Bedarf ausgerichtet. Im Rahmen der Planung des OGS-Neubaus hat die Gemeinde eine Teilnehmerzahl von rund 100 Schülern zu Grunde gelegt.

Das Angebot anderer Betreuungsformen an einer Schule mit OGS kann dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen, da die pflichtige Teilnahme der Kinder an fünf Tagen in der Woche einigen 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.

Neben der OGS-Betreuung bietet die Gemeinde Laer eine Übermittagsbetreuung im Rahmen von „Schule von acht bis eins“ an. Die Teilnehmerzahlen belaufen sich sowohl im Schuljahr 2016/2017, als auch im Schuljahr 2017/2018 auf 32 Schüler.

Obwohl die Gemeinde Laer für die Betreuungsangebote ein eigenes Produkt im Haushalt eingerichtet hat, wertet sie Finanz-, Bedarfs- und Belegungsdaten nicht regelmäßig aus. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung liegen nicht vor.

→ Empfehlung

Teilnahme- und Belegungsquoten der OGS und der Betreuung „Schule von acht bis eins“ sollten für die Planung des Betreuungsangebots regelmäßig ausgewertet werden. Hieraus können Prognosen zu Bedarfen und Aufwendungen abgeleitet werden; die strategische und haushaltswirtschaftliche Planung wird unterstützt.

Hierbei sind insbesondere folgende Faktoren einzubeziehen:

- Einwohnerprognose,
- örtliche Besonderheiten, wie Neubaugebiete,
- Erkenntnisse aus Fragebögen über benötigten Umfang der Betreuung sowie
- Anzahl der 35- und 45-Stunden-Plätzen in den Kindertagesstätten.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen:

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

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

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

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,47	2,54	14,72	6,76	4,86	6,27	8,18	109

Die Gemeinde Laer gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Flächenanteil je OGS-Schüler.

Dies hat auch hohe Gebäudeaufwendungen zur Folge:

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
584,86	57,00	1.436,56	401,79	241,11	347,51	494,81	109

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Jahr 2016 umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden sind. Im Jahr 2017 sinken die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler auf 387,57 Euro

Aktuell stehen eigene Gruppenräume für die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote zur Verfügung. Sie werden gemeinsam von OGS und Übermittagsbetreuung genutzt. Die Räume liegen aufgrund der in der Schule herrschenden Raumsituation jedoch weit auseinander. Die weiten Wege wirken sich negativ auf die Ausgestaltung des Betreuungsangebotes aus. Die Hausaufgabenbetreuung findet in den Klassenräumen statt.

Für das Mittagessen steht nur eine kleine Mensa im Obergeschoss der Schule zur Verfügung. Sie ist nicht barrierefrei zu erreichen. Hierdurch wird auch die Anlieferung mit Lebensmitteln erschwert. Bedingt durch die geringe Größe der Mensa muss das Mittagessen derzeit in drei Schichten eingenommen werden.

Aufgrund der Raumsituation ist die Planung zur Errichtung eines eigenen OGS-Traktes an der Werner-Rolevinck-Schule weit fortgeschritten. Hierbei handelt es sich um eine zweigeschossige

Erweiterung des Schulgebäudes mit einer Gesamtfläche von rund 940 m². Dieser Gebäudeteil soll im Frühjahr 2020 fertig gestellt werden.

Zwar hat die derzeit provisorisch im Schulzentrum untergebrachte Kindertagesstätte dann bereits eigene Räumlichkeiten bezogen. Nach Auskunft der Kommune wird zukünftig ein steigender Bedarf an Kindergartenplätzen erwartet. Die Gemeinde will daher die Schulräume der ehemaligen Hauptschule auch zukünftig für eventuell einzurichtende weitere Kindergartengruppen nutzen.

→ **Empfehlung**

Bei weiter steigendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die Gemeinde vorrangig prüfen, ob vor Schaffung weiterer eigener OGS-Räume zunächst vorhandene Schulflächen durch die OGS mitgenutzt werden können. Auch vor dem Hintergrund des hohen Gebäudeaufwandes sollten diese effizient genutzt werden.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	./.	./.	./.	./.	1.
davon mit OGS Angebot	./.	./.	./.	./.	1
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	./.	./.	./.	./.	1
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	./.	./.	./.	./.	./.
davon mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	./.	./.	./.	./.	./.
davon mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	./.	./.	./.	./.	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	1

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	./.	./.	./.	./.	284
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	284
davon OGS-Schüler	./.	./.	./.	./.	67
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	./.	./.	./.	./.	32
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS- Angebot	./.	./.	./.	./.	./.
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	./.	./.	./.	./.	./.
davon OGS-Schüler	./.	./.	./.	-/-	-/-
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	./.	./.	./.	./.	284

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
davon OGS-Schüler	./.	./.	./.	./.	67

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	./.	./.	./.	./.	37.450
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	./.	./.	./.	./.	559

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	./.	./.	./.	./.	124

Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	./.	./.	./.	./.	2.247
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	./.	./.	./.	./.	1.651

Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	./.	./.	./.	./.	23,6
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	23,6

→ 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 Laer im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Steuerung und Organisation	6
➔ Sporthallen	8
Flächenmanagement Schulsporthallen	8
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	9
➔ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
➔ Spiel- und Bolzplätze	16
Steuerung und Organisation	16
Strukturen	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

→ Managementübersicht

Sport

Sporthallen

Die Gemeinde Laer hält mehr Schulsporthallen vor, als sie für den Schulsport benötigt. Die Turnhalle der Grundschule, welche eigentlich nach Fertigstellung der Zweifachsporthalle abgerissen werden sollte, ist für den Schulsport rein rechnerisch nicht erforderlich. Insofern stellt sie eine zusätzliche freiwillige Leistung der Gemeinde dar. Die Gemeinde Laer sollte daher zumindest eine Beteiligung der außerschulischen Nutzer an den laufenden Bewirtschaftungskosten in Betracht ziehen. Als weitere Option sollte eine Vereinsübertragung der Einfachhalle geprüft werden.

Sportplätze

Im Verhältnis zu den Einwohnern liegt das kommunale Angebot an Spielfeldern in Laer über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Zudem verfügen die Sportplätze auch über relativ große Nebenflächen. Die Auslastung der Plätze liegt bei unter 50 Prozent. Die Gemeinde sollte auch hier ausloten, ob die nutzenden Vereine noch stärker in die Unterhaltungs- und/oder Kostenverantwortung einbezogen werden können. Evtl. erscheint auch eine vollständige Übertragung der Anlagen auf die Vereine möglich.

Bei den Aufwendungen für die Sportplätze kann sich die Gemeinde Laer aufgrund der Unterstützung bei der Pflege und Unterhaltung durch die Vereine am interkommunalen Mittelwert orientieren.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Laer mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

In Laer ist die Fläche der Spiel- und Bolzplätze gemessen an den Einwohnern unter 18 Jahren hoch. Bei der durchschnittlichen Größe der Spielplätze liegt die Gemeinde ebenfalls im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Die Datenlage gilt es zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Spielgeräte auf den Spielplätzen sowie auch bezogen auf die Stellen bzw. Stellenanteile in der Verwaltung, die sich mit den Spiel- und Bolzplätzen beschäftigen. Insofern konnte die gpaNRW zum Zeitpunkt der Prüfung auch keine Wirtschaftlichkeitskennzahl für diesen Bereich abbilden. Grundsätzlich sollte die Gemeinde die Anzahl ihrer Spielplätze reduzieren und dabei mehrere kleine Anlagen möglichst zu einem größeren Spielplatz zusammenlegen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Laer mit dem Index 1.

→ 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 Laer. 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.

→ Steuerung und Organisation

Die Sporthallen und -platzverwaltung sind in Laer im Fachbereich III angesiedelt. Der Fachbereich vergibt die Nutzungszeiten der Sporthallen und schreibt diese in Belegungsplänen nieder. Zwischen den Vorständen der Sportvereine und der Gemeinde finden jährlich Zusammenkünfte statt. Die Gemeinde nutzt diese für Abstimmungen und Besprechungen von anstehenden Sanierungsmaßnahmen und Belegungswünschen. In Laer können die Vereine freie Zeiten in den Sporthallen auch während der Schulzeit (bis 16 Uhr) nutzen.

Die Sportvereine veröffentlichen die Belegungszeiten der Sportplätze auf deren Internetseiten. Hierdurch entfällt auch eine regelmäßige Meldung der Belegungszeiten an die Gemeinde. Diese informiert sich ebenfalls auf den Internetseiten der Vereine über die Belegung der Sportplätze.

In der Vergangenheit führte die Gemeinde bereits eine Einwohnerbefragung zur Schließung von Sportstätten durch. Ziel war es, die beiden Sportplätze in den Ortsteilen Laer und Holthausen aufzugeben und stattdessen zwischen diesen beiden Ortsteilen einen neuen gemeinsamen Sportplatz zu errichten. Die seinerzeitige Umfrage führte jedoch zu dem Ergebnis, dass diese Änderung von der Bevölkerung nicht gewünscht war. Beim Bau der Zweifachsporthalle (1988) plante die Gemeinde, die angrenzende Turnhalle am Hofkamp aufzugeben. Ein Abriss fand jedoch nicht statt. Stattdessen wurde diese Halle in den Jahren 1996 und 1997 von Grund auf saniert. Eine Entscheidung zur Schließung von Sportanlagen traf die Gemeinde bisher nicht. Für die Errichtung des Kunstrasenplatzes in Laer führte sie im Zuge der Bauleitplanung vorab eine Vereinsbefragung zum Sportstättenbedarf durch. Im Ergebnis wurde der Kunstrasen daraufhin auf dem bis dahin bestehenden Schlackeplatz realisiert. Im Zeitpunkt der Prüfung plant die Gemeinde die Sanierung der Umkleidekabinen. Hierzu wird sie erneut eine Vereinsbefragung durchführen. Eine Sportentwicklungsplanung pflegt die Gemeinde Laer jedoch nicht. Aus Sicht der gpaNRW sollten sich Kommunen grundsätzlich mit der zu erwartenden demografischen Entwicklung und dem Wandel auseinandersetzen. Hierzu ist eine Sportentwicklungsplanung ein geeignetes Werkzeug. In ihr können die Kommunen demografische Aspekte gezielt mit einer vorausschauenden Steuerung und einem effizienten Angebot an Sportmöglichkeiten in Einklang bringen.

Bereits im Jahr 1996 regelte die Gemeinde Laer die Pflege der Sportplätze in Laer und Holthausen mit den Vereinen per Vertrag. Beide Vereine sind somit in die Pflege und Unterhaltung der jeweiligen Sportanlagen eingebunden. Hierbei regelten die Vertragspartner auch, welche Tätigkeiten explizit von den Vereinen durchzuführen sind. Die darüber hinaus gehenden Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen übernimmt die Gemeinde. Sie übernimmt insbesondere die Pflege der Spielfelder. Für die Pflege- und Unterhaltungstätigkeiten der Vereine erhalten diese von der Gemeinde eine jährliche Pauschale.

Nutzungsentgelt

Nutzungsentgelte für die (praktische) Nutzung der Sporthallen und Sportplätze erhebt die Gemeinde Laer von den Vereinen nicht. Grundsätzlich stellt es eine freiwillige Leistung dar, wenn die Gemeinde ihre Sporthallen und Sportplätze den Vereinen zur Verfügung stellt. Eine Beteili-

gung der Vereine an den Betriebskosten erhöht beispielsweise das Bewusstsein zum sparsamen Verbrauch.

Die Finanzplanung der Gemeinde Laer geht derzeit bis 2023 von einer positiven Ergebnisentwicklung aus. Gleichwohl ist die Gemeinde nach wie vor überschuldet. Die Haushaltslage wird auch in den kommenden Jahren einen Konsolidierungsdruck erzeugen. Insofern ist die Gemeinde gezwungen, alle möglichen Potenziale auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines Nutzungsentgeltes für die Sporthallen und Sportplätze ein mögliches Mittel, um die Haushaltsbelastungen zu senken. Nutzungsentgelte sind verursachergerecht. Diese Aufwendungen sind dann nicht von der Allgemeinheit zu tragen. Grundsätzlich gehen Entgelte der Finanzierung aus Steuereinnahmen vor.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte zur Senkung ihrer Aufwendungen für die Nutzung der Sporthallen und Sportplätze Nutzungsentgelte erheben.

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Die Sporthallen an den allgemeinbildenden Schulen und an den Förderschulen dienen der Sicherstellung des Sportunterrichtes. Dagegen gehört das übrige Angebot an Sporthallen zu den freiwilligen Leistungen einer Kommune, das sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren sollte. Ferner sollte die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

Flächenmanagement Schulsporthallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

In Laer gibt es im Vergleichsjahr 2016 eine dreizügige Grundschule (Werner-Rolevinck-Grundschule). Danach besuchen die Kinder weiterführende Schulen in den Nachbarkommunen. Zur Sicherstellung des Sportunterrichtes unterhält die Gemeinde Laer eine Zweifachsporthalle sowie die Grundschulturnhalle. Insgesamt verfügen die Hallen über drei Halleneinheiten. Die beiden Sporthallen liegen unmittelbar nebeneinander.

Neben diesen Sporthallen gibt es im Ortsteil Holthausen noch einen Sportraum. Dieser zählt aber aufgrund seiner Größe nicht als Sporthalle. In ihm sind nicht alle Vereinssportarten ausführbar. Die gpaNRW berücksichtigt ihn daher nachfolgend nicht. Für das vorhandene Angebot der Gemeinde Laer bedeutet dies jedoch, dass grundsätzlich neben den vorhandenen Sporthallen noch ein weiterer Sportraum zur Verfügung steht.

Nachfolgend stellen wir das Verhältnis der Gesamtfläche zu den im Vergleichsjahr 2016 gebildeten 12 Klassen dar.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
223	45	261	105	78	97	123	87

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Laer stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen Laer

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,2	3,0	1,8
Gesamt	1,2	3,0	1,8

Die Gemeinde begründet den Saldo insbesondere damit, dass die Zweifachsporthalle ursprünglich als Ersatz für die bis dahin lediglich vorhandene Turnhalle der Grundschule gedacht war. Wie bereits ausgeführt hat die Gemeinde die Turnhalle der Grundschule nach Errichtung der Zweifachsporthalle dann doch nicht aufgegeben.

Grundsätzlich geht die Gemeinde Laer davon aus, dass die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2023/2024 um elf Prozent steigen. Sie begründet dies insbesondere mit 126 neu ausgewiesenen Baugrundstücken. Im Schuljahr 2018/2019 ist die Eingangsklasse der Grundschule nun vierzünftig. Trotz dieser ansteigenden Schülerzahlen kann die Gemeinde den benötigten Bedarf mit der Zweifachsporthalle auch zukünftig sicherstellen.

→ Feststellung

Aus der Gegenüberstellung von Hallenbedarf und –bestand ergibt sich, dass die Einfachturnhalle der Grundschule für den Schulsport nicht erforderlich ist.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Laer sollte versuchen, mit dem ortsansässigen Verein die Möglichkeit einer Übertragung der Turnhalle der Grundschule auszuloten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das bisherige Vorhalten der Turnhalle eine rein freiwillige Leistung der Kommune darstellt und diese mit Blick auf die Haushaltslage kritisch hinterfragt werden sollte.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben der schulischen Nutzung stellen die Städte und Gemeinden die Sporthallen nachmittags und abends für sportliche Aktivitäten auch den Vereinen zur Verfügung. Einige Vergleichskommunen halten neben den Schulsporthallen weitere Sporthallen vor, die sie nur für den Vereins-sport zur Verfügung stellen. Diese zusätzlichen Halleneinheiten sind in den folgenden Kennzahlen ebenfalls enthalten. Die Gemeinde Laer verfügt neben den Schulsporthallen über keine weiteren Sporthallen.

Kennzahlen Sporthallen 2016

	Laer	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m²	397	126	861	413	331	399	488	87
Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m² Sporthallen gesamt	893	444	1.515	783	679	750	886	88
Sportnutzfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² gesamt	228	55	462	213	174	203	250	84

	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner Sporthallen gesamt	0,44	0,19	0,89	0,54	0,45	0,51	0,63	88
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent Sporthallen gesamt	57,4	30,6	79,5	52,4	47,9	52,2	56,3	84

Bezogen auf die Einwohner ist das Angebot an Halleneinheiten in Laer nicht zu hoch. Zudem verfügen die Hallen über verhältnismäßig wenige Nebenflächen.

An den Wochenenden nutzen die Vereine die Sporthallen zumeist für Wettkämpfe. Die hierfür erforderlichen Trainingszeiten finden montags bis freitags statt. Um die reine Auslastung durch Trainingszeiten darstellen zu können, beschränkt sich die gpaNRW auf die Auslastung der Sporthallen unter der Woche. Die Vereine können in Laer bereits während der Schulzeit (vor 16 Uhr) trainieren. Dies zeigt sich auch in der Positionierung in der nachfolgenden Kennzahl.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,7	2,5	17,8	11,2	9,2	11,2	13,7	77

→ Sportplätze

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

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

Die Gemeinde Laer wendete 2016 für ihre Sportplätze 12,47 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,47	0,13	20,07	7,48	4,32	7,52	9,27	53

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

Strukturen

Die Gemeinde Laer verfügt über ein verhältnismäßig kleines Gemeindegebiet. Die zwei örtlichen Sportvereine TuS Laer 08 e.V. und Schwarz-Weiss Beerlage-Holthausen e.V. decken den Fußball- und Leichtathletikbereich ab. Für die Gemeinde Laer meldet nur der TuS Laer 08 e.V. seine Mitglieder an den Landessportbund. Aus historischen Gründen meldet der Sportverein Schwarz-Weiss Beerlage-Holthausen e.V. seine Mitgliederzahlen an den Landessportbund noch unter der Stadt Billerbeck. Der Gemeinde Laer liegen die Mitgliederzahlen nicht vor. Daher kann die gpaNRW die Mitgliederentwicklung im Fußball- und Leichtathletikbereich in Laer nicht valide darstellen. Für den TuS Laer 08 zeigt die Statistik des Landessportbundes, dass die Mitgliederzahlen in den letzten zehn Jahren um rund neun Prozent gestiegen sind.

Jeder der beiden Vereine trainiert auf einem der beiden kommunalen Sportplätze. Der Sportplatz Laer verfügt über ein Sportrasen- und ein Kunstrasenfeld. Der Sportplatz Holthausen über ein Sportrasenfeld und ein kleineres Tennenfeld. Zur Beleuchtung der Spielfelder stehen auf beiden Sportplätzen teilweise Beleuchtungsanlagen zur Verfügung.

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

Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	9,22	0,97	13,14	6,72	4,77	6,77	8,37	86
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	3,92	0,68	7,49	3,28	2,11	2,92	4,45	85
Anteil Sportnutzfläche an Gesamfläche Sportplätze in Prozent	47,6	31,1	92,6	57,2	47,8	58,0	64,5	83
Anteil Fläche Spielfelder an Sportnutzfläche der Sportplätze in Prozent	89,4	34,5	100	85,3	78,0	88,0	100	82

Der Anteil der Sportnutzfläche an der Gesamfläche der Sportanlagen zeigt, dass in Laer viele Flächen auf Schutzzonen, Zuschauerbereiche und andere Flächen entfallen. Auch die Flächen, für die keine sportliche Nutzung vorgesehen ist, benötigen Pflege und Unterhaltung. Grundsätzlich kann es sich negativ auf die Unterhaltungsaufwendungen auswirken, wenn diese Flächenanteile sehr groß sind. Allerdings sind für die Pflege der Nebenflächen in Laer in der Regel die Vereine zuständig.

→ Feststellung

Die Gemeinde Laer verfügt über relativ große Nebenflächen bei den Sportplätzen. Bezogen auf die Einwohner ist das Angebot an Sportplätzen höher als in vielen Vergleichskommunen.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Grundsätzlich sollten aus Sicht der gpaNRW die Kommunen mindestens die belegten Nutzungszeiten ihrer Sportanlagen kennen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und eines sich verändernden Sportverhaltens in der Bevölkerung wichtig. Neben dem Vereinssport gewinnen insbesondere Individualsportarten wie z.B. Joggen immer mehr an Bedeutung. In der Folge sinken oftmals die Mannschaftszahlen bei den Fußballvereinen. Dies führt zu Freiräumen auf den Sportplätzen.

→ Feststellung

Der Gemeinde Laer liegen neben den belegten Nutzungszeiten der Sportplätze auch die tatsächlichen Nutzungszeiten vor. Hieraus ergeben sich optimale Steuerungsvoraussetzungen.

Die gpaNRW legt für Sportrasenplätze eine wöchentliche Nutzungszeit von 14 Stunden im Nachmittags- und Abendbereich (Vereinsnutzung) zugrunde. Hierin ist berücksichtigt, dass die Sportrasenplätze auch Zeiten zur Erholung benötigen. Tennenplätze sind regelmäßig 25 Stunden in der Woche bespielbar. Für Kunstrasenplätze rechnen wir mit einer wöchentlichen Nutzungszeit von 30 Stunden. Diese Plätze verfügen in der Regel über eine Flutlichtanlage. Somit können die Vereine sie problemlos täglich von 16 Uhr bis 22 Uhr bespielen. Die Gemeinde Laer verfügt insgesamt über folgende Spielfelder:

- Zwei Sportrasenfelder,

- ein Tennisfeld und
- ein Kunstrasenfeld.

Bei der Berechnung der möglichen Wochennutzungszeit berücksichtigen wir auch die Größe der Spielfelder. Der Tennisplatz ist kleiner als die übrigen Spielfelder (zwischen 3.000 m² und 5.000 m² Fläche). Er fließt daher nicht mit 25 Stunden, sondern mit hälftiger (gerundet 13 Stunden) wöchentlicher Nutzungszeit in die Berechnung ein.

Summiert ergeben sich für die Gemeinde Laer somit 71 verfügbare Nutzungsstunden im Zeitraum von Montag bis Freitag auf den kommunalen Sportplätzen.

Auslastung der kommunalen Sportanlagen 2016

	Sportplatz Laer	Sportplatz Holthausen
Verfügbare Nutzungszeiten Vereine	44	27
Belegte Nutzungszeiten Vereine	24	13
Auslastung belegt in Prozent	55	48
Tatsächliche Nutzungszeiten Vereine	21	13
Auslastung tatsächlich genutzt in Prozent	48	48

Von den 71 rechnerisch verfügbaren Nutzungsstunden belegen die Vereine 37 Stunden. Die Gemeinde begründet dies insbesondere damit, dass die Anzahl der Vereinsmannschaften in Laer relativ gering sind. Hinzu kommt, dass durch Nachbarkommunen eine gewisse Sogwirkung besteht. Diese wirkt sich aufgrund der dort geschaffenen Strukturen insbesondere bei den Mädchenmannschaften aus.

Grundsätzlich sollte das Angebot für den Vereinssport nicht über dem tatsächlichen Bedarf liegen. Die vorgehaltenen Plätze müssen bespielt werden und unter normalen Bedingungen eine hohe Auslastung aufweisen.

→ **Feststellung**

Die Sportplätze Laer und Holthausen sind gemessen an den möglichen Nutzungsstunden nur etwa hälftig ausgelastet. Es zeigt sich, dass die Gemeinde Laer rechnerisch einen Sportplatz mehr vorhält, als sie tatsächlich benötigt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Laer sollte angesichts der weit über dem Bedarf liegenden bereitgestellten Sportplätze gemeinsam mit den Vereinen über die Möglichkeit einer Übertragung von Sportplätzen sprechen.

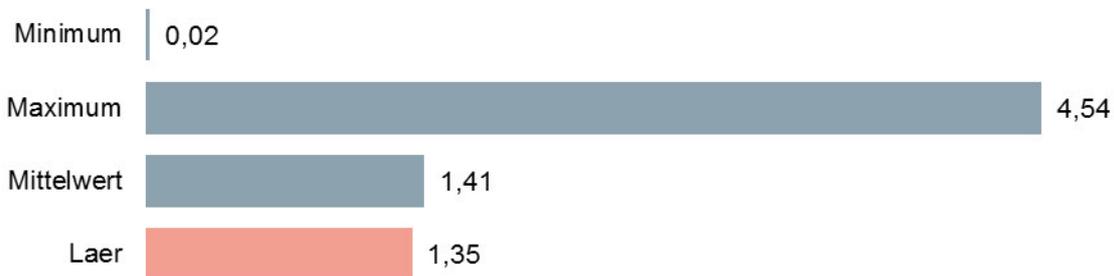
In diesem Fall kann sich die Gemeinde dann im Wesentlichen rein auf eine laufende Zuschussgewährung beschränken. Unsere Erfahrungen zeigen, dass sich die kommunale Bezuschussung von Sportanlagen in Trägerschaft von Vereinen für die Städte und Gemeinden in der Regel wirtschaftlicher darstellt als das Vorhalten und die Pflege in vollständiger Eigenregie.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Laer wie folgt:

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro



Laer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,35	0,74	1,27	1,81	53

Für die kommunalen Sportanlagen sind neben den Personalkosten für die Verwaltung und für die Pflegeleistungen des Bauhofes auch die Pflegeaufwendungen in Fremdleistung sowie Materialaufwendungen, Zuschüsse an Vereine für die Pflege und Unterhaltung und Abschreibungen enthalten. Beeinflusst wird diese Kennzahl auch durch die Eigenleistung, welche die Vereine auf den Sportanlagen verrichten. Ohne die Eigenleistung der Vereine würde die Unterhaltung der Sportplätze deutlich mehr Kosten verursachen.

→ Feststellung

Durch die Einbindung der Vereine in die Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen orientiert sich die Gemeinde Laer bei den Aufwendungen in etwa am Mittel der Vergleichskommunen.

Die Gemeinde hat den Kunstrasen vor rund zehn Jahren errichtet. Nach weiteren fünf Jahren rechnet Laer mit einer anfallenden Ersatzinvestition. Jedoch sind hierfür bislang keine Mittel aus der Sportpauschale angespart worden. Bereits bei der Erstinvestition in den Kunstrasenplatz achtete die Gemeinde darauf, ihn auch nach 15 Jahren verhältnismäßig günstig zu erneuern. Statt mit dem sonst üblichen Granulat wurde auf den Kunstrasenfasern Kautschuk aufgebracht. Dieser Rohstoff hat den Vorteil, dass er mit einem Spezialgerät vom Kunstrasenplatz aufgehoben, gesäubert und wieder aufgelegt werden kann. Bei der in etwa für das Jahr 2023 erwarteten Reinvestition kann die Gemeinde den vorhandenen Kautschuk ebenfalls wiederverwenden. Der Kunstrasenplatz ist zudem so beschaffen, dass er insgesamt zweimal mit einem neuen Kunstrasenteppich ausgestattet werden kann. Erst danach fällt eine vollständige Ersatzinvestition an. Der Unterbau kann daher rund 45 Jahre erhalten bleiben.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Laer hat bereits bei der Anschaffung des Kunstrasenplatzes auf Langlebigkeit und somit geringeren jährlichen Belastungen geachtet.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze obliegt dem Fachbereich III (Bauen und Infrastruktur).

Die Gemeinde hat die Daten der Spiel- und Bolzplätze noch nicht in ein zentrales Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem integriert. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die Spiel- und Bolzplätze mit den zugehörigen Daten in ein zentrales Grünflächenkataster einzubinden. Hierdurch erhält die Gemeinde einen vollständigen Überblick über die kommunalen Grünflächen sowie deren Planung und Entwicklung. Darin sollten nicht nur die Geo- und Fachdaten der einzelnen Spiel- und Bolzplätze erfasst sein, sondern auch die für deren Unterhaltung und Pflege entstehenden Vollkosten. Im Idealfall hinterlegt die Gemeinde dort auch die Pflegepläne, auf deren Basis sie Leistungsverzeichnisse erstellen kann. So lassen sich die Aufwendungen der Gemeinde mit externen Anbietern vergleichen.

Eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis findet die gpaNRW in Laer nicht vor. Aus unserer Sicht ist eine Vollkostenrechnung notwendig, um entstehende Aufwendungen mit externen Anbietern vergleichen zu können. So lassen sich bei konsequenter Umsetzung Einsparungen im Bauhof erzielen. Die Einsparung findet nur dann statt, wenn die Gemeinde bei externer Vergabe die kommunalen Stellenanteile in allen betreffenden Bereichen tatsächlich reduziert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Laer sollte die Daten über die Spiel- und Bolzplätze in einem Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem integrieren. Hierzu sollte sie einen Vollkostenansatz anstreben.

Ein Spielplatzkonzept mit entsprechenden Maßnahmen ließ die Gemeinde über eine externe Landschaftsarchitektin erstellen. Der Vorentwurf datiert vom Februar 2018. Hierin sind auch Vorschläge für diverse Szenarien aufgezeigt. Insbesondere geht es darum, kleinere Spielplätze zu schließen und größere Spielplätze interessanter zu gestalten. Die demografische Entwicklung berücksichtigt das Spielplatzkonzept nicht. Für die Pflege und Unterhaltung der Spielplätze kommt das Spielplatzkonzept zu dem Ergebnis, dass die bisher im Haushalt veranschlagten finanziellen Mittel nicht ausreichen.

Nach Aussage der Gemeinde dient das extern erstellte Spielplatzkonzept in der Entwurfsfassung nur als Arbeitsgrundlage. Die Gemeinde setzt nur einzelne Maßnahmen hiervon um. Sie wird auf Grundlage der Entwurfsfassung jedoch ein eigenes Spielplatzkonzept erstellen. Dies hat den Hintergrund, dass die im extern erstellten Konzept vorgeschlagenen Einnahmen durch

die Veräußerung von Grundstücken nach Auskunft der Verwaltung nicht realisierbar sind. Die Spielplätze befinden sich teilweise nicht auf Baugrundstücken, sondern auf Ausgleichsflächen.

Strukturen

In Laer sind sowohl Bevölkerungsdichte als auch Erholungs- und Grünflächen im interkommunalen Vergleich unauffällig. Unter diesen Erholungs- und Grünflächen hat die gpaNRW die Erholungsflächen, landwirtschaftlichen Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Im Vergleichsjahr 2016 unterhält die Gemeinde Laer 16 öffentliche Spiel- und zwei Bolzplätze. Die Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze beläuft sich auf rund 25.600 m². Hiervon entfallen 23.500 m² auf die Spiel- und 2.100 m² auf die Bolzplätze. Einer der Spielplätze ist eine Skateanlage. Drei Spielplätze sind sogenannte naturbelassene Spielplätze.

Die Anzahl der Spielgeräte auf den Spielplätzen konnte die Gemeinde nicht benennen. Diese Angaben hält der Fachbereich III nicht vor.

→ Feststellung

Der Gemeinde Laer ist nicht bekannt, wie viele Spielgeräte sie auf den Spielplätzen unterhält. Die gpaNRW kann daher keine näheren Aussagen zum Bestand/Bedarf und zur Entwicklung in den letzten Jahren treffen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	18,8	2,9	32,3	14,9	10,8	14,6	17,8	83
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	13,2	3,0	21,5	11,4	9,2	11,2	13,5	83
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.424	743	2.659	1.326	1.061	1.226	1.524	81
durchschnittliche Größe der Spielplätze	1.469	621	2.997	1.244	1.007	1.180	1.365	82
durchschnittliche Größe der Bolzplätze	1.063	175	5.495	1.925	949	1.637	2.575	76

Die Gemeinde Laer verfügt über mehr Spiel- und Bolzplatzfläche als viele Vergleichskommunen. Das bereits erwähnte Spielplatzkonzept der Gemeinde kommt zum Ergebnis einer Überversorgung in diesem Bereich. Dort ist von einem Ist-Wert von 227 Prozent (Soll = 100 Prozent) die Rede. Im interkommunalen Vergleich sind auch die einzelnen Spielplätze im Durchschnitt größer als in vielen Vergleichskommunen. Das Spielplatzkonzept der Gemeinde geht hingegen bei einer Einzelbetrachtung bei den meisten Spielplätzen von einer zu geringen Fläche aus.

Zum Zeitpunkt der Prüfung entstehen in Laer zwei neue Baugebiete. Im Einzugsgebiet dieser Baugebiete befinden sich drei Bestandsspielplätze. Trotzdem liegen der Gemeinde für jedes Baugebiet Anträge für einen neuen Spielplatz vor. Aus Sicht der gpaNRW ist die Errichtung weiterer Spielplätze nicht notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte sich bei den Spielplätzen am Bedarf und der Erreichbarkeit durch die Zielgruppe orientieren. Ein Überangebot sollte sie vermeiden. Zudem sollte sie entbehrliche Spielplätze zurückbauen und – sofern möglich – mehrere kleine Spielplätze durch einen größeren Spielplatz ersetzen.

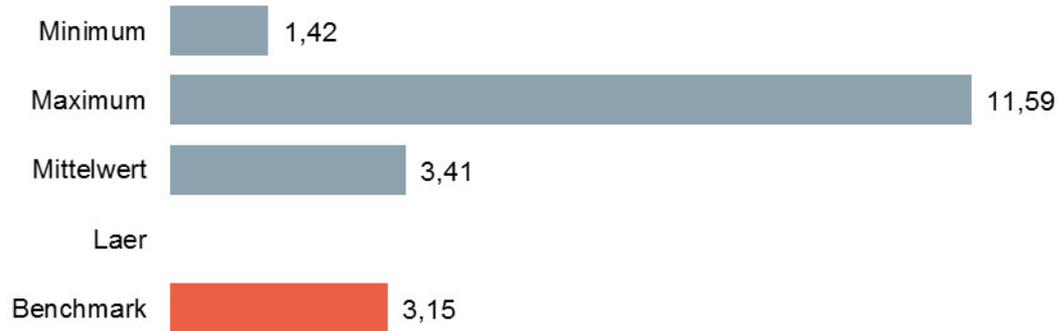
Die bisherige Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Laer einen Anstieg der Einwohner bis 2040 um rund 14 Prozent. Die Einwohner bis 18 Jahre sinken hingegen im gleichen Zeitraum um ebenfalls rund 14 Prozent. Bei den einwohnerbezogenen Kennzahlen der unter 18-Jährigen könnten sich die Werte der Gemeinde Laer daher perspektivisch erhöhen. Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Kinderzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Die Gemeinde Laer sollte auch weiterhin die tatsächliche Entwicklung beobachten und bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Diese sind erforderlich, um eine Vergleichbarkeit der Leistungen in Eigenregie und durch ein Fremdunternehmen herzustellen. Abschreibungen erfassen wir, um ein Pendant zu den bei Festwertverfahren in den Aufwendungen enthaltenen investiven Bestandteilen zu bekommen.

Im Vergleichsjahr 2016 belaufen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Laer auf 21.000 Euro. Hiervon sind rund 1.600 Euro Abschreibungen. Die ebenfalls enthaltenen Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung enthalten lediglich die Personalkosten der Bauhofmitarbeiter. Hilfsweise wurden die Sach- und Gemeinkosten aufgeschlagen. Zudem konnte die Gemeinde die Personalaufwendungen der Verwaltung nicht anhand eingesetzter Vollzeitstellen beziffern. Aufgrund der nicht validen Daten fließen die Aufwendungen der Gemeinde Laer nicht in unsere Vergleichsdaten ein. Rein informatorisch bilden wir die nachfolgende Kennzahl ohne die Werte aus Laer ab.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Laer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,25	3,16	4,07	64

Spielplatzkontrollen

Zu den Unterhaltungsaufwendungen des Bauhofes gehören auch die Kontrollen der Spielgeräte. Der Bauhof führt diese wie folgt durch:

- Visuelle Kontrolle: wöchentlich,
- Operative Kontrolle: wöchentlich (beschädigte Bauteile werden direkt repariert) und
- Hauptuntersuchung: jährlich.

Für die Kontrollen der Spielgeräte (insbesondere der Hauptuntersuchung) wurden die Mitarbeiter entsprechend geschult. Insofern entfällt die Vergabe dieser Aufgabe an einen externen Prüfer. Maßgeblich für diese Kontrollen ist die DIN EN 1176. Diese ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, ist aber häufig versicherungsrechtlich relevant.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Laer orientiert sich bei den Spielplatzkontrollen an der DIN EN 1176.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der
Gemeinde Laer im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	11
Strukturen	11
Bilanzkennzahlen	11
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	13
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	14
Reinvestitionen	15

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde Laer verfügt im Bereich der Verkehrsflächen über eine verbesserungswürdige Datenlage. Die produktrelevanten Daten zur Steuerung und Verwaltung der Verkehrsflächen liegen nicht im an sich zuständigen Fachbereich 3 Infrastruktur und Bauen vor. Die Datenfortschreibung obliegt bislang dem für die Finanzsteuerung zuständigen Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste.

Die im Fachbereich 1 verfügbaren Grunddaten der Verkehrsflächen spiegeln dabei nur den in der Anlagenbuchhaltung fortgeschriebenen Datenstand zur Eröffnungsbilanz 2009 wider. Bezogen auf die Flächendaten erfolgten bislang keine Fortschreibungen und Aktualisierungen (Inventur). Die einzelfallorientierte Datenlage (je Straße bzw. Straßenabschnitt) ermöglicht keine Datenbündelungen und zusammenfassenden Darlegungen.

Im Interesse der strategischen Steuerung sollte die Gemeinde Laer eine zentrale Straßendatenbank aufbauen. Diese sollte Gesamtauswertungen, wie auch differenzierte Analysen ermöglichen. Dabei ist der überalterte Datenbestand zu aktualisieren und kontinuierlich fortzuschreiben.

Bislang bildet die Gemeinde Laer ihre Vermögensverhältnisse aus der Fortschreibung der Anlagenbuchhaltung (Zugänge, Abgänge, Abschreibungen) in den jährlichen Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen ab. Die aus finanzwirtschaftlicher Sicht notwendige Inventur sollte zum Aufbau der zentralen Straßendatenbank genutzt werden.

Darin sollte sie den Zustand ihrer Verkehrsflächen von Grund auf aktualisieren, dokumentieren und kontinuierlich fortschreiben.

Die Gemeinde Laer sollte zudem eine differenzierte und vollständige Kostenrechnung aufbauen. Darin sollten alle im Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigenden Aspekte erfasst sein. Bislang bilden die Berechnungen der Gemeinde Laer noch keine objektiven und vollständigen Kosten ab.

Ihrer schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage geschuldet verzichtete sie in den Jahren 2015 und 2016 auf Reinvestitionen. Sie glich insofern in dieser Phase den Werteverzehr durch Abschreibungen nicht aus. Das Risiko von zunehmenden Substanzverlusten mit der Folge eines weiter steigenden Finanzmittelbedarfs ist aufzuzeigen. Die Unterlassung von Reinvestitionen führt mittel- bis langfristig zu höheren Aufwendungen. Dies ist als haushaltswirtschaftliches Risiko herauszustellen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Laer 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

Die gpaNRW untersucht an dieser Stelle schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen. Hier werden die Themenfelder Datenlage, Organisation, Straßendatenbank, Kostenrechnung, Zustandserfassung und Erhaltungsmanagement hinterfragt.

Datenlage

Mangels geeigneter und umfassender Flächengrunddaten ist es nicht möglich, bezogen auf die Verkehrsflächen wesentliche Kennzahlen zu errechnen. Die gpaNRW kann insofern in ihrem Fall keine Vergleichswerte in den interkommunalen Vergleich übernehmen.

Die Gemeinde Laer verfügt zurzeit weder über Gesamtverkehrsflächen, noch ist eine weitergehende und differenzierte Darstellung in der Unterscheidung nach Straßen- und Wirtschaftswegflächen möglich. Diese Daten könnte sie nur mit erheblichem manuellen Aufwand zusammentragen. Dabei verfügt sie auch über keine gebündelten und kategorisierten Informationen zum aktuellen Zustand der Verkehrsflächen oder ihrer Restnutzungsdauern (siehe nachfolgende Ausführungen).

Die vorgelegten Finanzdaten zu Aufwendungen und Investitionen beziehen sich lediglich auf die Verkehrsflächen insgesamt. Auch hier ist eine Aufteilung nach Straßen und Wirtschaftswegen nicht möglich.

→ Feststellung

Die Gemeinde Laer verfügt im Bereich der Verkehrsflächen nur über eine verbesserungswürdige Datenlage.

Organisation

Die gelieferten Daten stammen nicht aus dem für Straßenbau- und -unterhaltung zuständigen Fachbereich 3 Infrastruktur und Bauen, obwohl diesem die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen obliegt. Der Fachbereich 3 nimmt bislang keine flächenbezogene Grunddatenpflege und Fortschreibung vor.

Die lieferbaren Informationen stellte der Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste zur Verfügung. Die finanzrelevanten Daten stammen aus der Anlagenbuchhaltung.

Der Fachbereich 1 nimmt im Übrigen auch die Produktzuordnung bezogen auf die verkehrsflächenrelevanten Rechnungen vor. Weiterhin verwaltet und betreut man dort das Bauhofprogramm REGIE 68.

Dem Fachbereich 1 liegen nur hinsichtlich der Finanzdaten aktuell fortgeschriebene Werte vor. Aktuelle Flächendaten fehlen. Diesbezügliche technische Daten und Flächenwerte aktualisierte die Gemeinde Laer nach der Eröffnungsbilanz 2009 nicht. Ein im Interesse sachgerechter

Steuerung notwendiger Abgleich zwischen technischen Daten und den Finanzdaten findet nicht statt.

→ **Feststellung**

Die produktrelevanten Daten zur Steuerung und Verwaltung der Verkehrsflächen liegen nicht im an sich zuständigen Fachbereich 3 Infrastruktur und Bauen vor. Die Datenbetreuung obliegt bislang dem für die Finanzsteuerung zuständigen Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste.

Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank stellt die entscheidende Grundvoraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement dar. Die Qualität des Managements hängt dabei entscheidend von Umfang und der Aktualität der hinterlegten Daten ab. Die notwendigen Daten sollten sorgfältig und vollständig erfasst sein. Jährliche Aktualisierungen und Fortschreibungen sind notwendig. Ferner sollten die Datenstrukturen und Informationen so aufbereitet sein, dass sowohl Gesamt- und Einzelauswertungen ohne manuellen Arbeitsaufwand möglich sind.

Die Gemeinde Laer verfügt zurzeit im Fachbereich 1 Finanzen und Zentrale Dienste über die in der Anlagenbuchhaltung hinterlegten Datengrundlagen zum Straßennetz und den Nebenanlagen. Diese stammen wie zuvor erläutert aus den vorbereitenden Erhebungen und Bewertungen zur Eröffnungsbilanz 2009. Die Verkehrsflächen sind hier je Straße oder Wirtschaftsweg abschnittsweise mit damaligen Flächenmaßen, Schadensklassen, Restnutzungsdauern und bspw. Ausstattungsmerkmalen erfasst. Aktualisierungen und Fortschreibungen erfolgten nicht. Datenbündelungen und Zusammenfassungen wären nur mit erheblichem manuellem Aufwand möglich.

→ **Feststellung**

Die im Fachbereich 1 verfügbaren Grunddaten der Verkehrsflächen spiegeln nur den fortgeschriebenen Datenstand auf Basis der Eröffnungsbilanz 2009 wider. Fortschreibungen und Aktualisierungen erfolgten bislang nicht. Die einzelfallorientierte Datenlage ermöglicht keine Datenbündelungen und zusammenfassenden Darlegungen.

Das Grundgerüst einer Straßendatenbank ist damit zwar vorhanden, aber aufgrund der getrennten Erfassungsstrukturen und Überalterung nicht sachgerecht nutzbar.

→ **Empfehlung**

Im Interesse der strategischen Steuerung sollte die Gemeinde Laer eine zentrale Straßendatenbank aufbauen. Diese sollte Gesamtauswertungen, wie auch differenzierte Analysen ermöglichen. Dabei ist der überalterte Datenbestand zu aktualisieren und kontinuierlich fortzuschreiben.

Die gpaNRW unterstellt, dass aufgrund der überalterten Datenbestände die finanzwirtschaftlich verarbeiteten Vermögenswerte im Einzelfall nicht mehr zutreffend dargelegt werden.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Laer bildet ihre Vermögensverhältnisse aufgrund des überalterten Datenbestands nicht mehr realistisch in den jährlichen Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen ab.

Dazu signalisierte der Fachbereich 1 aber, dass im Sinne des § 91 GO NRW i. V. m. § 29 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) eine körperliche Inventur¹ geplant ist. Damit sollen die Informationen auf aktuellen Stand gebracht werden.

→ **Empfehlung**

Die aus finanzwirtschaftlicher Sicht notwendige Inventur sollte zum Aufbau der zentralen Straßendatenbank genutzt werden.

Die bislang vorhandenen Flächendaten können ggf. zum Teil die Grundlage der Straßendatenbank bilden. Diesen sollten alle weiteren erforderlichen Steuerungskriterien zugeordnet werden. Dabei sind Aktualisierungen aufgrund des Zeitablaufs von nahezu 10 Jahren seit der Eröffnungsbilanz zu unterstellen. Wichtig wäre zudem, dass vor der Aufnahme in die Straßendatenbank eine weitergehende Differenzierung nach bspw. Straßen und Wirtschaftswegen erfolgt.

Minimalanforderung wäre zudem die Unterscheidung zwischen Fahrbahn und Nebenflächen. Weitergehende Differenzierungen sind dann sinnvoll, wenn die einzelnen Flächenarten beim Erhaltungsmanagement gesondert gesteuert werden sollen. Diese Entscheidung sollte die Gemeinde vor dem Hintergrund einer Aufwand-Nutzen-Betrachtung treffen. Hierbei sollte sie im Vorfeld entscheiden, welche Daten sie tatsächlich benötigt, um den Bereich systematisch steuern zu können. Mögliches Datenspektrum für die Straßendatenbank (je nach gewünschter Gliederungstiefe):

- Leitdaten (z. B. Straßenschlüssel und -name; Straßenklassifizierung und -kategorie, Richtungskennung des Netzabschnitts).
- Funktionsdaten (z. B. funktionale Klassifizierung in Funktionsklasse A: Hauptverkehrsstraße, Funktionsklasse B: Nebenstraße, usw.).
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung aller Verkehrsflächen senkrecht zur Straßenachse; sie stellen die einfachste Möglichkeit der Abbildung der Verkehrsflächen dar).
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten der Verkehrsflächen; mindestens sollte die Gemeinde Laer hier die Bauweise und -klasse berücksichtigen).
- Zustandsdaten (Zustandswerte kennzeichnen die Oberflächenbeschaffenheit und damit den baulichen Zustand).

Ebenfalls können Erhaltungsdaten berücksichtigt werden. Hierzu wäre zu dokumentieren, welche Arbeiten die Gemeinde Laer an den Verkehrsflächen durchführt. In einem zweiten Schritt sind die Maßnahmen mit Kosten zu hinterlegen. Es gibt darüber hinaus weitere Informationen, die für eine Straßendatenbank von Bedeutung sein können. Hierzu zählen z. B. Höchstgeschwindigkeiten, Nutzung durch ÖPNV, Lärmbelastung und gemeinderelevante oder überregionale Klassifizierung. Sofern die Gemeinde Laer hier eine besondere Bedeutung erkennt, können auch diese Daten hinterlegt werden.

¹ Erläuterungen und Handlungsempfehlungen zur Inventur – siehe auch Internetveröffentlichung der gpaNRW vom 01. Oktober 2018: https://gpanrw.de/media/1537173480_allgemeine_hinweise_zur_inventur.pdf

Ergänzend sollten die Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen dargelegt sein.

Nach vollständigem Aufbau der Straßendatenbank ist der Datenbestand kontinuierlich fortzuschreiben. Nur mit aktuellen Daten kann die Gemeinde Laer sachgerecht handeln und steuern.

Zudem ist darauf zu achten, dass die Daten in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank übereinstimmen. Praktikabel kann es sein, im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss einen Abgleich der Daten durchzuführen. Dabei stellt die Straßendatenbank dann das führende System dar.

Kostenrechnung

Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist für Kommunen gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der einzelnen Kommune orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

Eine Kostenrechnung fertigt die Gemeinde Laer nach eigener Darlegung zur jeweiligen Haushaltsplanung. Nach Einschätzung der gpaNRW handelt es sich dabei aber noch nicht um eine vollständige Kostenrechnung im engeren Sinne. Zwar bildet der Bauhof seine Leistungen im Kostenrechnungsverfahren REGIE 68 ab. Es wurde aber bestätigt, dass zusätzliche im Zuge der Aufgabenerledigung zu berücksichtigende Aspekte, wie bspw. Kostenanteile der Verwaltung nicht mit in die Berechnungen einfließen. Eine weitergehende und differenzierte Kostenrechnung ist insofern zu verneinen, zumal die Gemeinde Laer bspw. auch keine kostenrelevanten Differenzierungen nach verschiedenen Anlagenbestandteilen vornimmt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Laer sollte eine differenzierte und vollständige Kostenrechnung aufbauen. Darin sollten alle im Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigenden Aspekte erfasst sein. Bislang bilden die Berechnungen der Gemeinde Laer noch keine objektiven und vollständigen Kosten ab.

Es sollten dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, erfasst werden. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofs auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Gemeinde Laer nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Sie kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Gemeinde Laer stellte dar, dass überwiegend der Bauhof für die Unterhaltung der Verkehrsflächen tätig wird (betriebliche und bauliche Unterhaltung, Instandsetzung). Lediglich Erneuerungsmaßnahmen vergibt sie an Fremdfirmen.

Für eine vollständige und transparente Kostenrechnung ist es notwendig, alle Kosten zu erfassen und diese entsprechenden Kostenstellen zuzuordnen. Eine Kostenrechnung ist auch für die

anderen Aufgabenbereiche des Bauhofs (z. B. Spiel- und Bolzplätze, Grünflächen) notwendig. Somit würde sich ein Mehrwert für das gesamte Aufgabenspektrum des Bauhofs und insbesondere die wirtschaftliche Steuerung dieses Dienstleistungsbereiches ergeben.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimalerweise könnte auch beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft werden.

Zustandserfassung und Straßenbegehung

Der Gemeinde Laer liegen keine aktuellen und zwischen den Fachbereichen III und I abgestimmten Daten zum Zustand ihrer Straßen vor. Die Fachbereiche stimmen lediglich im Zuge der Haushaltsplanung die nach Maßgabe der finanzwirtschaftlichen Lage notwendigen Maßnahmen ab. Die Grundlage dafür bilden lediglich unterjährige stichprobenartige Kontrolle durch alle Mitarbeiter des Bauhofes, des Fachbereichsleiters III sowie des in dieser Organisationseinheit tätigen Technikers. Die Gemeinde Laer sieht sich dabei nicht als Flächenkommune und hält die Kontrollorganisation in dieser Form aufgrund des relativ kleinen Gemeindegebiets für vertretbar.

Diese Stichprobenkontrollen können keinesfalls eine regelmäßige systematische Zustandserfassung ersetzen. Mit Verweis auf die vorherigen Ausführungen zum letzten Stand der vollständigen Zustandserfassung liegen damit keine objektiven Zustandsübersichten vor.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Laer sollte den Zustand ihrer Verkehrsflächen von Grund auf aktualisieren, in einer Straßendatenbank dokumentieren und kontinuierlich fortschreiben.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollten regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese erscheinen insbesondere zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen kann bei den Stichprobenbegehungen nicht umfassend systematisch erfasst werden.

Erhaltungsmanagement

Mit dem Erhaltungsmanagement kontrolliert und plant eine Kommune notwendige Maßnahmen. Sie ist verantwortlich und muss den notwendigen Finanzressourceneinsatz bspw. im Interesse der Verkehrssicherungspflichten steuern.

Eine kontinuierlich fortgeschriebene Straßendatenbank bildet dafür die Grundlage und unterstützt die Steuerung. Die dann verfügbaren Werkzeuge unterstützen die Kommunen, den Substanz- und Gebrauchswert der Verkehrsflächen zu erhalten und zu dokumentieren. Ergänzt man die hinterlegten Grunddaten um alle (Erhaltungs-) Maßnahmen samt deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand, so erhält man zunächst ein rückschauendes Erhaltungsmanagement. Es wird abgebildet, wie sich die durchgeführten Maßnahmen auf die Schadensbilder und den Zustand der Verkehrsflächen auswirken.

Neben einem rückschauenden Erhaltungsmanagement bietet dieses System auch die Möglichkeit, zukünftige Maßnahmen samt deren Auswirkungen auf den Werterhalt zu planen. Ziel sollte einmal sein, zu prognostizieren, wie sich der Zustand der Verkehrsflächen langfristig entwickelt. Zudem sollte ein mehrjähriges Bauprogramm erstellt werden, das den Werterhalt der Verkehrsflächen sicherstellt.

Über ein in dieser Form strategisches Erhaltungsmanagement könnte die Gemeinde Laer die Auswirkungen ihres Mitteleinsatzes besser mit der Zustandsentwicklung verknüpfen. Diese Steuerungsoptimierung würde die fachlichen und politischen Entscheidungen dann qualifiziert unterstützen und begleiten.

→ Ausgangslage

In diesem Abschnitt gibt die gpaNRW einen Überblick über einzelne, strukturelle Rahmenbedingungen.

Strukturen

Die Fläche der Gemeinde Laer beträgt rund 35 km². Die Einwohnerzahl lag laut IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2016 bei 6.745 Personen.

Da die Gemeinde Laer derzeit keine Flächenangaben liefert, kann die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche mit Flächenrelevanz nur ohne örtliche Werte darlegen. Die Kennzahlenvergleiche sollen insofern aber dennoch der Orientierung dienen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	191	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	./.	30	171	74	50	70	86	55
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.	0,44	3,85	1,44	0,94	1,33	1,69	56

Bilanzkennzahlen

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

Die Gemeinde Laer bilanzierte Ihre Verkehrsflächen zum 31. Dezember 2016 mit rund 11,1 Mio. Euro (inkl. 183.564 Euro Anlagen im Bau). Hierbei handelt es sich um einen fortgeschriebenen Wert, der bauliche Veränderungen am Bestand seit 2009 weitestgehend unberücksichtigt lässt. Ein vollständiger Abgleich fand bislang nicht statt.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	28,7	11,2	37,9	22,9	19,1	22,6	26,7	58
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	8,80	67,25	25,64	19,10	24,70	30,30	54

Die Verkehrsflächenquote stellt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme dar.

Der Werteverzehr gemessen an der Verkehrsflächenquote stellt sich wie folgt dar:

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen im Zeitverlauf

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verkehrsflächenquote in Prozent*	33,5	32,5	33,0	33,6	33,3	31,8	30,0	28,7

* ohne Bilanzwerte „Anlagen im Bau“

Die Zeitreihe zeigt eine rückläufige Quote. Der sinkende Verlauf resultiert daraus, dass die seitens der Gemeinde Laer realisierten Investitionen nicht die jährlichen Abschreibungen erreichten. Diese bewegten sich zuletzt jährlich zwischen 337.594 Euro (2013) und 354.963 Euro (2016). In die Verkehrsflächen investierte die Gemeinde Laer nach eigenen Angaben nur 2013 ca. 1,1 Mio. Euro und 2014 598.371 Euro. Als exemplarische Baumaßnahmen aus der Zeit sind zu beschreiben:

- Erschließung Baugebiet Lengers,
- Endausbau Zur Wieske und bspw.
- der Eigenanteil für den Bau der K 75n.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, ergibt sich ein Werteverzehr. Dieser führt mit zunehmenden Alter der Verkehrsflächen zu besonderen Risiken für den Haushalt und die Bilanz. Denn mit dem steigenden Werteverzehr nimmt der Mittelbedarf und damit die Finanzbelastung im Interesse des späteren Wert- und Substanzerhalts zu. Insbesondere nehmen mit den Substanzverlusten die Mängel im Straßenzustand zu.

Alter und Zustand

Das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens analysiert die gpaNRW über den Anlagenabnutzungsgrad. Dieser bildet sich aus dem Verhältnis der bisherigen Nutzungsdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad kann darauf hinweisen, dass mittelfristig verstärkt mit Ersatzinvestitionen zu rechnen ist. Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Verkehrsflächenvermögen hin.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen legte die Gemeinde Laer auf 50 Jahre fest. Im Fall der Wirtschaftswege kalkuliert sie mit 40 Jahren.

Durchschnittliche Restnutzungsdauern der Straßen- und Wirtschaftswege kann sie ohne erheblichen Zeitaufwand nicht ermitteln. Insofern verzichtete die gpaNRW auf die diesbezügliche aufbereitende Datenlieferung. Analyseunterstützende Auswertungen auf Basis der Anlagenabnutzungsgrade sind jedoch damit nicht möglich.

Es folgt zur Orientierung der interkommunale Vergleich der sonstigen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrade:

Anlagenabnutzungsgrad 2016

Kennzahlen	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	./.	30,8	80,0	59,3	52,5	59,9	66,1	46
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	./.	26,7	76,0	54,4	46,3	56,9	64,2	39
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	./.	27,6	100,0	67,1	58,7	67,9	79,5	38

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die notwendigen Maßnahmen. In dem Abschnitt „Zustandserfassung und Straßenbegehung“ ist dargestellt, dass die Gemeinde Laer keine systematisierte Zustandserfassung vornimmt.

→ **Feststellung**

Mangels zentralem Straßenkataster sowie aufgrund unvollständiger und nicht fortgeschriebener Daten kann die Gemeinde Laer keine validen Angaben zum Alter und Zustand ihrer Verkehrsflächen machen. Damit liegt ein Steuerungsrisiko vor. Denn ihr ist damit nicht bekannt, inwieweit die Verkehrsflächen im Verhältnis zum tatsächlichen Zustand bereits abgeschrieben sind. Die strategische Ausrichtung auf notwendige Reinvestitionen wird erschwert.

→ **Empfehlung**

Die bekannten Datendefizite sollten in der Verkehrsflächenverwaltung aufgearbeitet werden. Dazu sollte die zur körperlichen Inventur gem. § 28 GemHVO gehörende Zustandserfassung nachvollzogen werden. Darauf aufsetzend sollten die Daten dann unterstützt durch regelmäßige Straßenbegehungen von geeignetem Fachpersonal gepflegt und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Unterhaltung

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

Die Gemeinde Laer setzte nach eigener Ermittlung 553.013 Euro im Jahr 2016 für die Unterhaltung der Verkehrsflächen ein. Im Vier-Jahres-Durchschnitt 2013 bis 2016 waren es 470.181 Euro. Enthalten sind darin anteilige 21.764 Euro Personalkosten der Verwaltung inklusive Sach- und Gemeinkostenzuschlägen. Ferner schlagen 171.278 Euro an reinen Unterhaltungsaufwendungen zu Buche, die sich in 68.601 Euro Eigenleistungen und 102.677 Euro Fremdleistungen aufteilen. Die Abschreibungen lagen 2016 bei 359.971 Euro.

Da die Gemeinde Laer keine zusammengefassten Flächenangaben macht, sind ihre nachfolgende Flächenkennzahlen nicht zu ermitteln.

Aufwendungen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	0,48	3,56	1,95	1,36	2,01	2,50	49
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsflächen in Euro	./.	0,13	1,62	0,59	0,36	0,55	0,75	49
Abschreibungen je m ² Verkehrsflächen in Euro	./.	0,36	2,75	1,31	0,97	1,18	1,68	54

Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen und damit die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Gemeinde Laer unverzichtbar. Es ist daher wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren.

Bei der Investition in bereits bestehendes Vermögen handelt es sich um Reinvestitionen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z .B. bei Erschließung von neuen Bau- oder Gewerbegebieten.

Die Gemeinde Laer wies in ihrer Datenvorbereitung zu dieser Prüfung nur Reinvestitionen bezogen auf die Jahre 2013 (1,1 Mio. Euro) und 2014 (598.371 Euro) nach. Danach erfolgte bislang kein weiteres Engagement, da dafür die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume aufgrund der bilanziellen Überschuldung fehlten.

→ Feststellung

Die Unterlassung von Reinvestitionen führt mittel- bis langfristig zu höheren Aufwendungen und haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Mangels Flächendaten kann die gpaNRW auch in Bezug auf die Reinvestitionen keine flächenrelevanten Kennzahlen bilden.

Darstellbar ist die Reinvestitionsquote, wenngleich die Gemeinde Laer 2016 keine entsprechenden Investitionen tätigte. Die Reinvestitionsquote spiegelt das Verhältnis der Reinvestitionen zu den Abschreibungen. Im Idealfall liegt sie im Interesse des dauerhaften Erhalts der Verkehrsflächen bei 100 Prozent.

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2013 bis 2016

2013	2014	2015	2016
351,4	171,0	0,0	0,0

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2016

Laer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0	0	112	29	5	20	50	53

→ Feststellung

Ihrer schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage geschuldet verzichtete die Gemeinde Laer in den Jahren 2015 und 2016 auf Reinvestitionen. Sie glich insofern den Werteverzehr durch Abschreibungen nicht aus. Das Risiko von zunehmenden Substanzverlusten mit der Folge eines weiter steigenden Finanzmittelbedarfs ist aufzuzeigen.

Bei Reinvestitionen in bestehende Verkehrsflächen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein.

Setzt sich dies aber über viele Jahre fort, birgt es nicht nur für den Zustand der Straßen und Wege Risiken. Erneuerungsmaßnahmen erfordern in den Folgejahren einen höheren finanziellen Mitteleinsatz aufgrund tiefergehender Beschädigungen. Diese Maßnahmen zu planen und durchzuführen bindet zudem mehr Personalressourcen, weil die notwendigen Arbeiten im Zuge der Zeit umfangreicher werden. Um den dauerhaften Werterhalt der bestehenden Verkehrsfläche sicherzustellen, muss die Gemeinde dann gemessen an den Abschreibungen in vollem Umfang reinvestieren.

→ 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