

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde  
Lotte im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Gemeinde Lotte	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte

### Managementübersicht

Bis zum Jahr 2016 hat sich die Finanzlage der Gemeinde Lotte weitgehend positiv entwickelt. Im betrachteten Zeitraum ab 2013 konnte die Kommune überwiegend Überschüsse erwirtschaften und ihre Ausgleichsrücklage auf den gesetzlich zulässigen Höchstbestand von 13,7 Mio. Euro auffüllen.

2017 hat ein massives Wegbrechen der Gewerbesteuererträge zu einem hohen Defizit von rund elf Millionen Euro geführt. Hierbei handelt es sich jedoch um einen einmaligen Sondereffekt, der durch eine für 2019 erwartete Nachzahlung ausgeglichen wird. Für dieses Jahr rechnet die Gemeinde mit einem Überschuss von zehn Millionen Euro. Die zwischenzeitlich deutlich verringerte Ausgleichsrücklage würde dann annähernd wieder den komfortablen Bestand von 2016 erreichen.

Die strukturelle Haushaltssituation der Gemeinde Lotte ist trotz des Rückschlags in 2017 positiv einzuordnen. Sie unterliegt aufgrund der starken Abhängigkeit von einzelnen Gewerbebetrieben jedoch erheblichen Risiken und Schwankungen.

Die Gemeinde Lotte verfügt über eine gute Eigenkapitalausstattung, auch wenn der Fehlbetrag 2017 zu einer deutlichen Verringerung geführt hat. Die Negativentwicklung hatte außerdem zur Folge, dass die Kommune in diesem Jahr Liquiditätskredite in Höhe von zehn Millionen Euro in Anspruch nehmen musste. Diese sollen allerdings durch die erwartete Nachzahlung wieder vollständig getilgt werden. Ohne diesen Sondereffekt ist die Verschuldung der Gemeinde Lotte deutlich geringer als die der meisten Vergleichskommunen.

Im Anlagevermögen weisen die Gebäude eine unauffällige Altersstruktur und konstante Vermögenswerte auf. Das Straßen- und Wegenetz zeigt dagegen einen erhöhten Abnutzungsgrad. Es hat gegenüber der Eröffnungsbilanz bereits 26 Prozent an Wert verloren.

Die detaillierte Betrachtung der Verkehrsflächen wird durch eine relativ schwache Datenlage für die vergangenen Jahre beeinträchtigt. Durch die organisatorische Trennung von Planung, Bau und Unterhaltung wird die Steuerung der Verkehrsflächen in Lotte erschwert. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2016 zwar im Bereich der empfohlenen Richtwerte und damit höher als in den meisten Vergleichskommunen. Die Reinvestitionen reichten in den letzten Jahren jedoch nicht aus, um den Wertverlust durch die Abschreibungen auszugleichen. Zustandseinteilungen lagen für weniger als die Hälfte der Straßenflächen vor, für Wirtschaftswege gar nicht.

Die Gemeinde Lotte hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu verbessern. Sie arbeitet aktuell daran, eine Straßendatenbank aufzubauen. Sie hat die Verkehrsflächen und deren Zustand bereits von einem externen Dienstleister erfassen lassen. Die Daten können von der Verwaltung bisher allerdings noch nicht ausgewertet werden. Zudem hat die Kommune 2018 ein ländliches Wegenetzkonzept erstellen lassen. Um die Straßendatenbank für die Zukunft aktuell zu halten, ist es wichtig, dass diese Daten dann kontinuierlich gepflegt und fortgeschrieben werden.

Um die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen besser finanzieren zu können, könnte die Gemeinde Lotte ihre Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) anheben. Zudem sollte sie eine Anliegerbeteiligung auch für Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen vorsehen.

Bei den Gebühren gibt es ebenfalls noch zusätzliches Ertragspotenzial. Die Kommune sollte die Abschreibungen in den Gebührenkalkulationen nicht wie bisher nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten, sondern auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ansetzen. Dadurch könnte sie zusätzliche Gebühren für zukünftige Ersatzbeschaffungen einnehmen.

Eine wachsende finanzielle Belastung stellt die Offene Ganztagschule (OGS) dar. Die Gemeinde Lotte bietet an allen Grundschulen ein OGS-Angebot, das sie größtenteils mit eigenem Personal durchführt. Die Teilnahmequote ist im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen und liegt wesentlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt interkommunal auf unterdurchschnittlichem Niveau. Bei relativ geringen Aufwendungen wirken sich die niedrigen Elternbeiträge belastend aus. Als Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung muss die Kommune dringend eine Elternbeitragssatzung erstellen. Diese sollte eine Sozialstaffelung und für gehobene Einkommensgruppen deutlich höhere Beiträge als bisher vorsehen. Das Flächenangebot für die OGS-Schüler ist unauffällig.

In den Schulsekretariaten erreicht die Gemeinde Lotte durch einen effizienten Personaleinsatz niedrige Personalaufwendungen je Schüler. Es wirkt sich günstig aus, dass alle drei Grundschulstandorte durch eine Sekretariatskraft betreut werden. Auch bei den weiterführenden Schulen erreicht die Kommune trotz der aktuellen Umbruchsituation gute Kennzahlenwerte.

Für die Schülerbeförderung hat die Gemeinde Lotte 2016 rund 300.000 Euro aufgewendet. In Relation zur Zahl der beförderten Schüler ist dies ein leicht unterdurchschnittlicher Wert. Vorteilhaft wirken sich die niedrigen Aufwendungen für die Grundschüler aus. Belastet werden die Aufwendungen durch die zahlreichen Einpendler an den weiterführenden Schulen. Diese tragen dazu bei, dass an der Haupt- und der Gesamtschule mehr als 80 Prozent der Schüler auf einen Bustransport angewiesen sind.

Im Sportbereich ist die Gemeinde Lotte bisher eher knapp ausgestattet. Sowohl die Sporthallen als auch die Sportplätze stellen sich in den Flächenvergleichen unterdurchschnittlich dar und sind stark ausgelastet. Die Aufwendungen für die Sportplätze liegen interkommunal auf mittlerem Niveau. Die Gemeinde sieht aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsanstiegs und der neuen Gesamtschule einen wachsenden Bedarf an Sportflächen. Daher hat sie beschlossen, am Schulstandort Wersen eine neue Zweifelhalle zu bauen. Zudem plant die Kommune im Sinne der Gemeindeentwicklung, ein attraktives, über die Gemeindegrenzen bekanntes Sportzentrum aufzubauen. Der „Masterplan Sportzentrum Lotte 2030“ sieht für den Ortsteil Lotte den Bau einer multifunktionalen Dreifachhalle bei Abriss einer sanierungsbedürftigen Einfachhalle vor. Durch diese Maßnahmen würde die Gemeinde Lotte ein überdurchschnittliches Hallenangebot schaffen, das deutlich über den aktuellen schulischen Bedarf hinausgeht.

Die Aufwendungen für Spiel- und Bolzplätze sind in Lotte relativ hoch. Anzahl und Ausstattung der Plätze sind unauffällig. Flächenmäßig sind die Anlagen jedoch klein, was für eine wirtschaftliche Unterhaltung eher ungünstig ist. Daher sollte die Gemeinde eine Umstrukturierung zu weniger, dafür größeren Spielplätzen in Erwägung ziehen. Eine detailliertere Erfassung der anfallenden Aufwendungen könnte zudem helfen, Kostentreiber zu identifizieren.

## Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

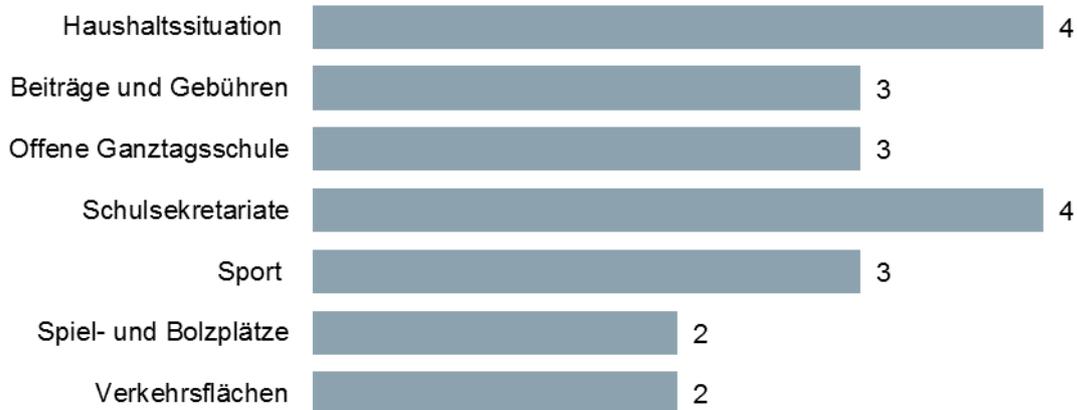
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

### KIWI-Merkmale

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

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

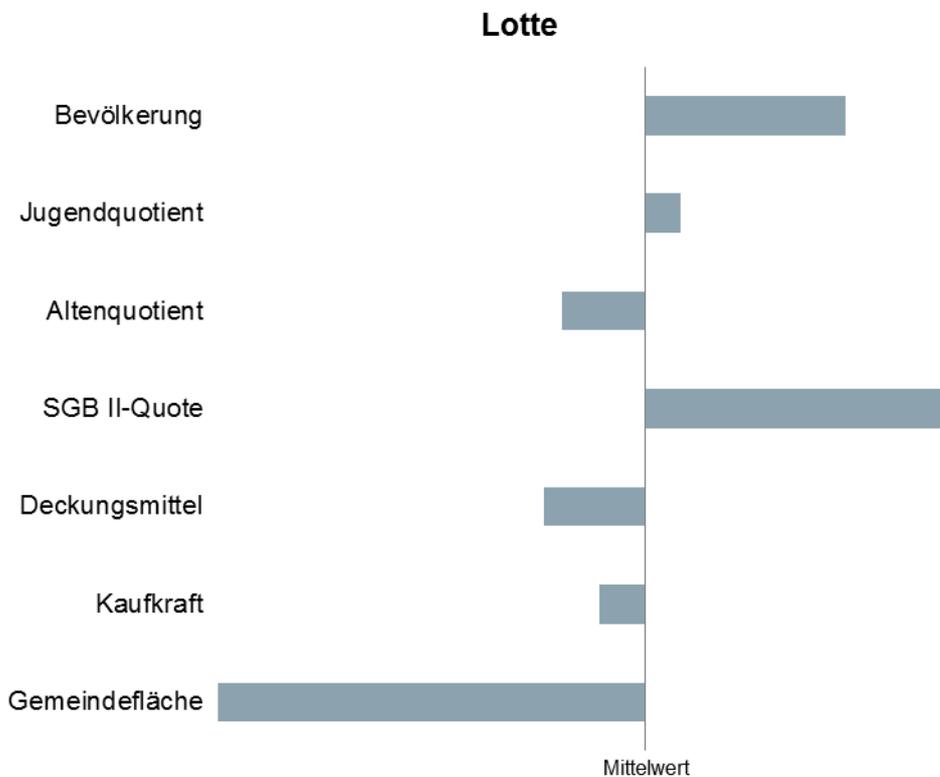
### KIWI



## ➔ Ausgangslage der Gemeinde Lotte

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Lotte. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Diese allgemeinen Strukturmerkmale sowie auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren haben wir im Gespräch mit dem Bürgermeister und der Allgemeinen Vertreterin der Gemeinde Lotte diskutiert.

Die Bevölkerungszahl der Gemeinde Lotte ist bis 2015 stetig auf 14.175 angestiegen. In den beiden Folgejahren ergab sich ein leichter Rückgang auf 14.121 Einwohner. Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW sagt für die Zukunft einen deutlichen Bevölkerungszuwachs voraus. Demnach würde die Einwohnerzahl der Gemeinde Lotte bis zum Jahr 2040 auf über 17.000 ansteigen.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Die Gemeinde Lotte selbst rechnet ebenfalls damit, dass die Einwohnerzahl weiter anwachsen wird. Grund für diese Annahme ist, dass die Gemeinde in den nächsten Jahren weitere Baugebiete entwickeln wird und eine hohe Nachfrage nach Baugrundstücken besteht. Aufgrund der kleinen Gemeindefläche sind die Möglichkeiten, neue Bau- bzw. Gewerbegebiete auszuweisen, allerdings begrenzt. Zudem sind die Entwicklungsmöglichkeiten durch Autobahnen, Bahnlinien und Hochwasserschutzgebiete eingeschränkt.

Auch wenn sie eher einen moderateren Anstieg als IT.NRW erwartet, sieht die Gemeinde im Bevölkerungswachstum die Herausforderung, die örtliche Infrastruktur entsprechend anzupassen. Um eine Gesamtstrategie für die zukünftige Entwicklung der Kommune zu erhalten, hat die Gemeinde im Jahr 2018 unter Beteiligung der Bürger ein Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) erstellt. Weitere Konzepte für einzelne Aspekte der Gemeindeentwicklung (Wohnbauflächenkonzept, Gewerbeflächenentwicklungskonzept, Einzelhandelskonzept, Integriertes Verkehrskonzept, Masterplan Sportzentrum Lotte 2030) liegen bereits vor bzw. sind geplant.

Die Bevölkerungsstruktur ist familiengeprägt. In Lotte leben viele junge Menschen. Der Seniorenanteil ist geringer als in den meisten Vergleichskommunen, wird durch die demografische Entwicklung voraussichtlich aber auch hier ansteigen.

Durch ihre direkte Grenzlage zur niedersächsischen Großstadt Osnabrück zählt die Gemeinde Lotte zu deren Ballungsraum. Es gibt hier sowohl ländlich als auch städtisch geprägte Bereiche. Dadurch weichen einzelne Strukturmerkmale von denen der meist eher ländlich geprägten Kommunen im nördlichen Münsterland ab. So zeigt die SGB II-Quote eine für diese Region eher untypische Ausprägung. Während diese Quote im Kreis Steinfurt insgesamt auf niedrigem Niveau liegt, sind in Lotte relativ viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen.

Die unterdurchschnittliche Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürger insgesamt eher gering ist. Dies trifft allerdings auf die meisten Nachbarkommunen ebenso zu. Lotte ist eine klassische Auspendlergemeinde, in der wesentlich mehr Personen aus- als einpendeln. Die wichtigsten Arbeitsorte der Lotter Bevölkerung sind Osnabrück, Westerkappeln und Ibbenbüren. Durch die Nähe zu Osnabrück profitieren die Bürger der Gemeinde Lotte vom Leistungsangebot der Großstadt z.B. bei kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen. Allerdings fließt auch ein erheblicher Teil der Kaufkraft in die Nachbarstadt ab.

Die Deckungsmittel sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Sie wurden aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der Jahre 2014 bis 2017 ermittelt. Dass sich die Gemeinde Lotte in der obigen Grafik unterdurchschnittlich einordnet, ist maßgeblich durch den dortigen Gewerbesteuerinbruch im Jahr 2017 beeinflusst. In diesem Jahr musste die Kommune bei der Gewerbesteuer ein negatives Ergebnis ausweisen. Gleichzeitig erhielt sie keine Schlüsselzuweisungen, weil die ausgleichende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs erst zeitversetzt eintritt. Da das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinde Lotte maßgeblich von einem Großbetrieb geprägt wird, ist der kommunale Haushalt stark von der Geschäftsentwicklung dieses Unternehmens abhängig. In den Vorjahren waren die Deckungsmittel der Gemeinde Lotte aufgrund ihrer hohen Steuerkraft deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Da erwartet wird, das negative Ergebnis 2017 durch eine Gewerbesteuernachzahlung ausgeglichen wird, ist in den Folgejahren wieder von einer interkommunal überdurchschnittlichen Ertragskraft des Lotter Haushalts auszugehen.

Flächenmäßig gehört Lotte mit knapp 38 km<sup>2</sup> zu den kleinsten Kommunen in diesem Segment (Mittelwert: 78 km<sup>2</sup>). Die Bevölkerungsdichte ist mit 374 Einwohnern/km<sup>2</sup> sehr hoch (Mittelwert: 210 Einwohner/km<sup>2</sup>). Allerdings zeigt das Gemeindegebiet eine ausgeprägte Nord-Süd-Ausdehnung von rund 15 Kilometern. Typische Vorteile einer kleinen Gemeindefläche (z.B. durch kurze Entfernungen bei Feuerwehreinsätzen oder Schülerbeförderung) ergeben sich daher in Lotte nicht.

Das Gemeindegebiet umfasst die vier Ortsteile Alt-Lotte mit ca. 5.000 Einwohnern, Büren mit ca. 4.600 Einwohnern, Wersen mit ca. 3.400 Einwohnern und Halen mit ca. 1.400 Einwohnern. Die drei Ortsteile Alt-Lotte, Büren und Wersen haben jeweils eigene kleine Zentren und verfügen alle über Infrastruktureinrichtungen wie Grundschulen, Kindertagesstätten, Jugendzentren und sogar Büchereistandorte. Sporthallen und -plätze sind in allen vier Ortsteilen vorhanden. Aus diesen Mehrfachstrukturen ergibt sich für den kommunalen Haushalt gegenüber einer Konzentration der öffentlichen Einrichtungen auf einen zentralen Ortskern ein Belastungsfaktor.

Bei den weiterführenden Schulen arbeitet die Gemeinde Lotte eng mit der Nachbargemeinde Westerkappeln zusammen. Der gemeinsame Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln ist Träger der im Jahr 2014 gegründeten Gesamtschule Lotte-Westerkappeln. Die Gesamtschule nutzt die Gebäude der auslaufenden Realschule in Westerkappeln und der ebenfalls auslaufenden Gemeinschaftshauptschule in Lotte, welche ebenfalls vom Schulzweckverband geführt werden. In Westerkappeln sollen zukünftig die Jahrgänge 5 bis 7 der Gesamtschule sowie perspektivisch die Oberstufe beschult werden, in Lotte die Jahrgänge 8 bis 10. Für 2019 und 2020 hat die Gemeinde Lotte erhebliche Investitionen für den Umbau und die Erweiterung ihres Schulgebäudes eingeplant. Zusätzlich sind massive Investitionen für Sporthallen vorgesehen.

Eine besondere Herausforderung für die Städte und Gemeinden war in den letzten Jahren die Aufnahme von Flüchtlingen. In Lotte waren zum Zeitpunkt der Prüfung rund 200 Flüchtlinge untergebracht. Um dies zu ermöglichen, hat die Gemeinde ergänzend zu ihren vorhandenen Unterkünften weitere Immobilien und Wohnungen angemietet. Die Flüchtlingsbetreuung erfolgt durch zwei Mitarbeiter der Gemeinde. Durch das intensive Engagement haben bereits viele Flüchtlinge eine Arbeit gefunden. Unterstützt wird die Integration der Flüchtlinge außerdem von den örtlichen Sportvereinen, dem Verein für Flüchtlingshilfe e.V. und weiteren Ehrenamtlichen. Diese bringen sich durch Sprachkurse, die Betreuung eines Spendenlagers sowie einer Kleiderkammer, einer Fahrradwerkstatt und einer Bastelgruppe ein.

## Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2013 im Rat der Gemeinde Lotte vorgestellt. Die im Prüfungsbericht gegebenen Empfehlungen hat die Kommune analysiert und systematisch abgearbeitet.

Aufgegriffen hat die Gemeinde die Empfehlung, ihre Reinigungsleistungen regelmäßig auszu-schreiben und den Anteil der Eigenreinigung sozialverträglich abzubauen. Im Sozialbereich hat sie Aufgabenzuweisungen verändert und dadurch eine Einsparung von 0,65 Vollzeit-Stellen erreicht. Außerdem hat sie sich mit der zu erwartenden Personalfuktuation auseinandergesetzt und zusätzliche Maßnahmen zur Personalgewinnung eingeführt (Beteiligung an Ausbildungs-platzbörse, Zukunftstag, Praktika). Sie ist zudem bestrebt, die interkommunale Zusammenarbeit weiter auszubauen. So wurde beispielsweise Anfang 2019 mit dem Kreis Steinfurt die Vereinba-

rung getroffen, dass der Kreis die Aufgabe des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) für die Gemeinde übernimmt.

Nicht gefolgt ist die Gemeinde der Empfehlung, ihre Realsteuerhebesätze, die interkommunal auf niedrigem Niveau liegen, anzuheben. Bei den Grundsteuern liegen die Hebesätze inzwischen deutlich unterhalb der fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz. Verzichtet hat sie auch darauf, die Entgelte für die kommunalen Begegnungsstätten anzuheben und Nutzungsentgelte für Sportstätten einzuführen. Hier verfolgt sie das Ziel, zusätzliche Belastungen für die Bürger zu vermeiden, soweit die Finanzsituation der Gemeinde dies zulässt.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Lotte 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.

<sup>2</sup> 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 Lotte 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 Lotte hat die gpaNRW von April 2018 (mit zwischenzeitlicher Unterbrechung) bis April 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Lotte die Daten des Jahres 2016 und 2017. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Andreas Meyer
Schulen	Hermann Ptok
Sport und Spielplätze	Stefanie Köster
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 17. April 2019 hat die gpaNRW den Bürgermeister der Gemeinde, die Allgemeine Vertreterin und weitere Mitarbeiter der Verwaltung über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 12.06.2019

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde  
Lotte im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	11
Plan-Ergebnisse	13
Eigenkapital	18
Schulden	19
Vermögen	22
→ Haushaltssteuerung	24
Kommunaler Steuerungstrend	24
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	26
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	27
Beiträge	27
Gebühren	29
Steuern	30
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	33
Gesamtabschluss	33
Pensionsrückstellungen	34
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	36

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die Haushaltswirtschaft unterliegt aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

#### Ist-Ergebnisse

Bis 2016 zeigten die Jahresabschlüsse eine schwankende Ergebnisentwicklung mit nur einem defizitären Rechnungsergebnis im Jahr 2014. Das Jahresergebnis 2017 schloss dann nochmals mit einem Defizit. Der sehr hohe Fehlbetrag 2017 resultierte aus Betriebsveränderungen bei einem großen örtlichen Gewerbebetrieb. Die Gewerbesteuererträge brachen in diesem Jahr ein und entfielen vollständig. Aufgrund ihres hohen Rücklagenbestands konnte die Gemeinde Lotte selbst einen Rückschlag dieses Ausmaßes durch die Ausgleichsrücklage abdecken.

Die strukturelle Finanzlage der Gemeinde Lotte ist abweichend von der Sonderentwicklung 2017 positiv einzuordnen. Sie unterliegt aber einem zusätzlichen ortsspezifischen Haushaltsrisiko. Denn es besteht eine starke Abhängigkeit von einzelnen gewerbesteuerpflichtigen Betrieben.

#### Plan-Ergebnisse

Den Gewerbesteuerausfall 2017 wird die Gemeinde Lotte voraussichtlich im Haushaltsjahr 2019 vollständig kompensieren können. Gemäß dem Haushaltsplanentwurf 2019 würde die Ausgleichsrücklage zum Jahresende mit über 13 Mio. Euro wieder annähernd den bisherigen Höchstbestand von 2016 erreichen. Nicht zuletzt der Bestand der Ausgleichsrücklage bestätigt die positive finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde Lotte.

Die Haushaltsplanung ist sach- und zukunftsorientiert einzustufen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich. Nicht auszuschließen sind aber allgemeine Planungsrisiken. Auf bspw. konjunkturbedingte Risiken oder die nicht einschätzbare künftige Zuwanderung kann die Gemeinde Lotte nicht unmittelbar Einfluss nehmen.

#### Eigenkapital

Das defizitäre Rechnungsergebnis bedingt durch den Gewerbesteuerausfall 2017 reduzierte den zunächst bis 2016 angestiegenen Eigenkapitalbestand um ca. elf Mio. Euro. Die Gemeinde Lotte wird diesen Eigenkapitalverlust nach Maßgabe des Haushaltsplanentwurfs 2019 aber wieder ausgleichen. Das Eigenkapital 1 könnte demgemäß Ende 2019 bei ca. 40,8 Mio. Euro liegen.

Die interkommunalen Vergleiche belegen, dass die Gemeinde Lotte über eine gute Eigenkapitalausstattung verfügt.

## Schulden

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erhöhten sich 2015 markant. Der zusätzliche Kreditbedarf diente der Deckung eines Gesellschafterdarlehns zugunsten der Stadtwerke Tecklenburger Land (ca. 5,5 Mio. Euro). Ferner waren weitere Investitionen (bspw. Umbaumaßnahmen an den Grundschulen Wersen und Büren sowie Straßenbaumaßnahmen) geplant.

Der nicht unerhebliche Kreditbedarf zur Liquiditätssicherung 2017 (zehn Mio. Euro) resultierte aus dem Gewerbesteuereinbruch. Im Haushaltsplanentwurf 2019 ist ablesbar, dass dieses Volumen in diesem Jahr voraussichtlich wieder vollständig getilgt werden kann.

Ohne die Sonderentwicklung 2017 ist der Gemeinde Lotte eine vergleichsweise niedrige Schulden- und Verbindlichkeitenbelastung zu bestätigen.

## Vermögen

Mit dem zunehmenden Alter des Anlagevermögens wird sich der Finanzmittelbedarf im Interesse des Werterhalts erhöhen. Bei den Gebäuden sind gemessen an den ermittelbaren durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgraden noch keine ausdrücklichen Risiken zu benennen. Wenngleich die Gemeinde Lotte selbst bereits Handlungsbedarf im Bereich der Sporthallen sieht und sich hier strategisch neu ausrichtet (geplante Neubauten).

Steigender Handlungsbedarf zeichnet sich zudem bei den Verkehrsflächen ab. Die Gemeinde Lotte sollte die drohenden Substanzverluste im Auge behalten und die Reinvestitionsplanung bedarfsorientiert fortschreiben.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Lotte mit dem Index 4.

## Haushaltssteuerung

Es ergaben sich keine Hinweise auf eine kritische oder risikobehaftete Haushaltssteuerung. Gleichwohl steht die gute finanzwirtschaftliche Lage in der Abhängigkeit von markanten schwankungsanfälligen Haushaltspositionen. Dies sind insbesondere die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern oder bspw. auch die Kreis- und Jugendamtumlagen. Begünstigt wird die örtliche Situation insbesondere von einem vergleichsweise hohen Gewerbesteuerertrag. Dabei ist die Gemeinde Lotte aber auch in besonderer Weise auf einzelne große örtliche Gewerbebetriebe angewiesen.

Herauszuhebende Konsolidierungsbeschlüsse wurden in der geprüften Zeitreihe 2013 bis 2018 mit Ausnahme einer Realsteuerhebesatzanpassung bislang nicht gefasst. Das Ertragsplus durch diese Anhebungen zum Haushaltsjahr 2013 umfasste lediglich knapp 230.000 Euro.

Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs sollten vorsorglich weitere Konsolidierungspotenziale entwickelt und diesbezügliche Entscheidungen umgesetzt werden. Der Fokus sollte dabei gerade auch auf den steuerbaren Handlungsfeldern liegen. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikovorsorge abschwächen.

Im Konsolidierungsinteresse und um allgemeinen Risiken begegnen sowie Negativveränderungen vermeiden zu können, beschloss der Rat der Gemeinde Lotte 2016 den „Masterplan Lotte 2020“. Dieser befasst sich mit der strategischen Ausrichtung der Gemeinde und der Benennung von wesentlichen Zielen in neun verschiedenen Themenbereichen. Er benennt zu jedem Thema eine Reihe von umzusetzenden Maßnahmen.

Die Gemeinde Lotte geht davon aus, dass sich aus dem Masterplan Chancen und Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben. Zukünftige Entscheidungen sollen an der einvernehmlich erarbeiteten strategischen Ausrichtung gemessen werden. Insbesondere würde der Masterplan Empfehlungen erarbeiten, wie sich die Gemeinde Lotte dem demografischen Wandel entgegenstellen kann. Dieser hat Auswirkungen auf alle Tätigkeitsfelder und Dienstleistungsbereiche der Verwaltung. Exemplarisch zu nennen sind: gewerbliche Entwicklung, Gebäudeverwaltung, Wohn- und Infrastruktur, wirtschaftliches Verwaltungshandeln, Schule / Bildung, usw.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

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

Handlungspotenziale liegen bei der Straßenbaubeitragssatzung nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) vor. Diese Satzung sieht weiterhin keine Abrechnung von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen vor.

Die Gemeinde Lotte befasst sich aber mit der Entwicklung von Lösungsansätzen in Bezug auf diesbezügliche Abrechnungsmöglichkeiten. 2017 erstellte sie ein Wirtschaftswegekonzept inklusive Kategorisierung der Wirtschaftswege. Sie vollzieht aber noch keine Abrechnungen, weil sie sich auch an der Entwicklung in Vergleichskommunen orientieren möchte. In zwei Münsterland-Gemeinden planen die Verwaltungen zurzeit Umlageverbände zur Finanzierung von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen.

In diesem Punkt sollte die Gemeinde Lotte im Interesse der Beitragsgerechtigkeit schnellstmöglich eine Entscheidung über das weitere Vorgehen treffen. Auch die Anlieger im Außenbereich sollten angemessen an Ausbaukosten beteiligt werden, da sie von ausgebauten Wirtschaftswegen profitieren.

Weiteres Handlungspotenzial besteht mit Blick auf die je Straßenart und Anlagenbestandteil festgelegten Beitragsanteile (§ 4 der KAG-Satzung). Die Gemeinde Lotte setzte hier durchschnittliche Prozentsätze fest und schöpft damit nicht die möglichen Spannbreiten laut Muster-satzung aus. Aufgrund der positiven finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen besteht hier aber auch nicht der unmittelbare Handlungsdruck.

## Gebühren

Die Gemeinde Lotte kalkuliert die Abschreibungen in ihren Gebührenberechnungen weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Dies betrifft sowohl die Kalkulation in der Abwasserbeseitigung, wie auch die Gebührenberechnungen der Straßenreinigung und im Bestattungswesen. Bereits 2013 empfahl die gpaNRW, die Kalkulationen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte vorzunehmen, um zusätzliche finanzielle Mittel für künftige Ersatzbeschaffungen zu erwirtschaften.

Bei der kalkulatorischen Verzinsung des Anlagevermögens prüft die Gemeinde Lotte jährliche Zinsanpassungen. Im Abwasserbereich liegt der Zinssatz 2019 bei 4,6 Prozent. In der Orientierung zur Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW wären 5,74 Prozent (2019) zulässig. Bei der Straßenreinigung setzt sie den Zinssatz von fünf Prozent an, im Bestattungswesen 5,5 Prozent. Sie könnte insofern bei Bedarf vertretbare Anhebung prüfen.

Im Fall der Straßenreinigung legte sie den öffentlichen Anteil mit 15 Prozent fest. Im Sachzusammenhang kategorisierte sie auch ihre Straßen. Sie sollte dafür Sorge tragen, dass diese Festlegungen ermessensfehlerfrei vorgenommen wurden. Die Entscheidungen sollten gerichts-fest dokumentiert sein. Andernfalls setzt sich die Gemeinde Lotte dem Risiko aus, dass sie im Fall einer gerichtlichen Überprüfung mangels nachvollziehbarer Dokumentationen in einen Entscheidungs-nachteil gerät.

Bei den Friedhofsgebühren fließt kein öffentlicher Grünanteil in die Kalkulation mit ein. Die Gemeinde Lotte sieht in ihrer örtlichen Situation nur die reine Nutzung als Friedhof. Die Funktion einer Grünanlage oder bspw. eines Erholungsgebiets deckt der Friedhof in ihrer Einschätzung nicht ab.

### → KIWI-Bewertung

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

## ➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht 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
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	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	noch offen		HPI

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2013	2014	2015	2016	2017*
Jahresergebnis	3.382	-1.765	1.813	3.061	-11.031
Höhe der Ausgleichsrücklage	10.958	9.193	11.006	14.067	2.684
Höhe der allgemeinen Rücklage	27.039	27.036	27.056	27.079	27.394
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	3.382	-1.765	1.813	3.061	-11.031
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	-352
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)**	-21	0	19	0	-37
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	82	-3	1	23	352
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	k. V.***	k. V.	k. V.	k. V.	k. V.
Fehlbetragsquote in Prozent	p. E.***	4,6	p. E.	p. E.	26,8

\*) 2017 = Datenbestand laut Ist-Ergebnis im Haushaltsplanentwurf 2019

\*\*) Die gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO gegen die allgemeine Rücklage gebuchten Posten erläutert die Gemeinde Lotte im Anhang des jeweiligen Jahresabschlusses. Hierauf bezieht sich die gpaNRW und verzichtet auf erläuternde Ausführungen.

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

Bis 2016 zeigten die Jahresabschlüsse eine schwankende Ergebnisentwicklung mit nur einem defizitären Rechnungsergebnis im Jahr 2014. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) ergab sich aber zu keinem Zeitpunkt. Dies gilt auch für die weiteren Jahre der geprüften Zeitreihe.

Das Jahresergebnis 2017 schloss anschließend mit einem sehr hohen Defizit. Der Grund lag in Betriebsveränderungen eines großen örtlichen Gewerbebetriebs. Vorausleistungen fielen weg und letztlich kam es zu einem vollständigen Gewerbesteuerausfall.

Mit der neuen betrieblichen Konzeption stehen ausgleichende Mehrerträge bei der Gewerbesteuer in Aussicht. Diese wurden für 2018 eingeplant. Es ist daher davon auszugehen, dass der Ertragsausfall 2017 insofern vollständig kompensiert wird.

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

	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	12.571	-3.646	2.015	2.608
Höhe der Ausgleichsrücklage	14.216	10.570	12.585	14.542
Höhe der allgemeinen Rücklage	28.433	28.433	28.433	29.084
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	14.216	-3.646	2.015	14.542
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	k. V.	k. V.	k. V.	k. V.
Fehlbetragsquote in Prozent	p. E.	8,5	p. E.	p. E.

Tatsächlich verschob sich der erwartete Eingang der hohen Gewerbesteuernachzahlung auf 2019. Deshalb wird für 2018 abweichend von der oben abgebildeten Planung nur ein leicht positives Ergebnis erwartet. Gleichzeitig wird im Haushaltsentwurf für 2019 erneut ein hoher Überschuss von rund zehn Mio. Euro ausgewiesen. Dadurch würde sich der Bestand der Ausgleichsrücklage wieder ähnlich komfortabel wie zum Jahresende 2016 darstellen.

#### → Feststellung

Durch ihre hohe Ausgleichsrücklage konnte die Gemeinde Lotte sogar den extremen Gewerbesteuereinbruch im Jahr 2017 abfangen. Durch zu erwartende Nachzahlung wird sie die Ausgleichsrücklage voraussichtlich zeitnah wieder aufbauen können.

## Haushaltsstatus

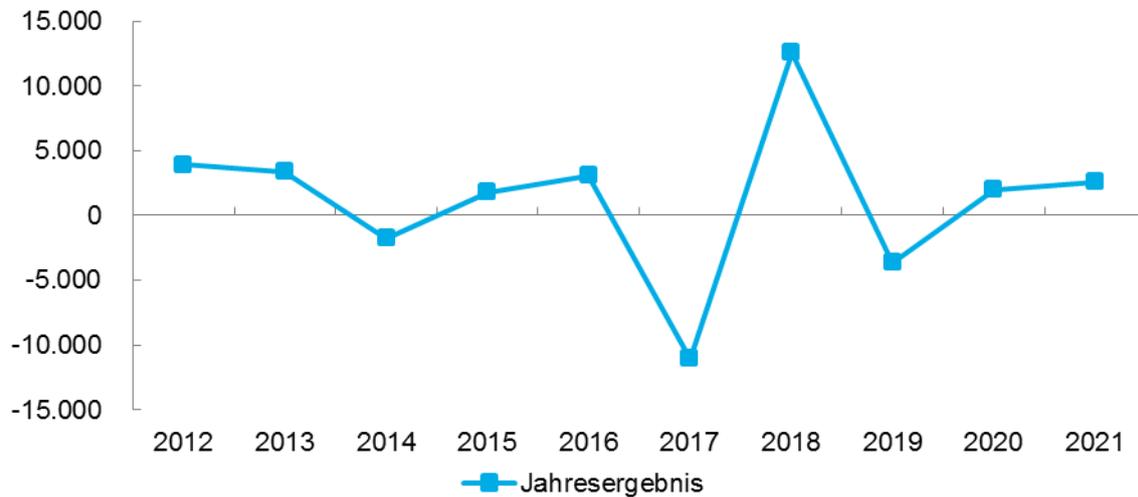
### Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018	2019	2020	2021
ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X		X		X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt			X			X		X		

\*) 2017 = Datenbestand laut Ist-Ergebnis im Haushaltsplan 2019 (Stand Internet 17.01.2019).

## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnisse der Gemeinde Lotte in Mio. Euro



Die Gemeinde Lotte weist in der geprüften Zeitreihe überwiegend positive Rechnungsergebnisse nach. Dabei ist auch sie maßgeblich abhängig von der Gewerbesteuer sowie besonderen Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs. In den drei Defizitjahren sank die Gewerbesteuer um 1,271 Mio. Euro (2014), 10,390 Mio. Euro (2017) und geplant um 7,9 Mio. Euro in 2019.

In der Abhängigkeit zur steigenden und sinkenden Steuerkraft der Gemeinde Lotte ergeben sich weitere markante Effekte aus dem kommunalen Finanzausgleich. Einmal fiel in den Jahren 2014 und 2017 der Ertrag aus Schlüsselzuweisungen vollständig aus. Ferner stieg die Kreisumlage 2014 um 988.837 Euro und 2017 um 1,3 Mio. Euro.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
216	-399	985	0	-88	2	75	111

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
218	-369	991	22	-53	28	90	50

## 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 Gewer-

besteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt. Vom Jahresergebnis 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Ersetzt werden diese Werte durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

### Strukturelles Ergebnis 2017 in Tausend Euro

Lotte	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-11.031</b>
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	306
Bereinigungen Sondereffekte	149
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-11.487</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	8.200
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-3.287</b>

Die Standardberechnung der gpaNRW führt mit Blick auf den letzten vorliegenden Jahresabschluss zu einem negativen strukturellen Ergebnis 2017. Dieses Jahr ist aber wie beschrieben von einem besonderen Finanzeffekt beeinträchtigt. Insofern sind Vergleichsberechnungen zur objektiveren Einordnung der strukturellen Finanzlage notwendig.

Wegen der Sonderentwicklungen 2017 und 2018 analysiert die gpaNRW die strukturelle Finanzlage der Gemeinde Lotte ergänzend einmal zum Jahresabschluss 2016. Ferner nochmals inklusive der Prognoseeinschätzung laut Haushaltsplanung 2018.

Die Analyse der Finanzentwicklung 2012 bis 2016 führt bei gleicher Systematik wie vorstehend zu einem positiven strukturellen Ergebnis 2016 von 517.000 Euro. Gemäß zweiter Vergleichsberechnung bezogen auf die Jahre 2014 bis 2017 zuzüglich der Planung 2018 ist ebenfalls ein positives Ergebnis zu ermitteln. Das strukturelle Planergebnis 2018 liegt bei 1,046 Mio. Euro.

#### → **Feststellung**

Die strukturelle Finanzlage der Gemeinde Lotte ist abweichend von der Sonderentwicklung 2017 positiv einzuordnen. Sie unterliegt aber einem zusätzlichen ortsspezifischen Haushaltsrisiko. Denn es besteht eine besondere Abhängigkeit von einzelnen Gewerbebetrieben.

Das Haushaltsjahr 2017 verdeutlicht dieses Risiko in besonderer Weise. Sobald sich bei diesen Betrieben steuermindernde Abschlüsse ergeben, gefährdet das u. U. den Haushaltsausgleich. Dabei können sowohl spezielle betriebliche Gründe, wie auch die allgemeine konjunkturelle Entwicklung ausschlaggebend sein.

Bei der Einordnung der positiven strukturellen Lage der Gemeinde Lotte ist vorsorglich noch auf einen speziellen Bereinigungsaspekt hinzuweisen. Sofern gebucht, bereinigt die gpaNRW auch den Aufwand der Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Entsprechender Aufwand

ergab sich 2015 und 2017. Diesbezüglich rechnet sie aber keinen durchschnittlichen Aufwand, gemessen an der Zeitreihe, beim strukturellen Ergebnis wieder hinzu.

Aktuell sieht die Haushaltsplanung der Gemeinde Lotte für 2018 bis 2021 auch keine weitere Solidaritätsumlage vor. Sollte sich aber abweichend dennoch eine Zahlungsverpflichtung ergeben, wäre der anteilige Betrag zusätzlich vom strukturellen Ergebnis abzuziehen. Das strukturelle Ergebnis verringert sich dann entsprechend.

## Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Gemeinde Lotte plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 2,6 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 (-3,3 Mio. Euro) ist dies eine Ergebnisverbesserung von 5,9 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

### Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	7.469*	9.250	1.781	5,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	5.778*	7.950	2.172	8,3
Schlüsselzuweisungen	686*	3.000	2.314	44,6
Kostenerstattungen und Kostenumlagen (448, 449)	2.169**	2.259	91	1,0
Sonstige ordentliche Erträge	717**	384	-333	-14,5
übrige Erträge	6.869****	6.282	-587	-2,2
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	5.052**	5.622	571	2,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.302**	3.071	-230	-1,8
Steuerbeteiligungen	1.223*	770	-453	-10,9
Kreisumlage	5.446*	6.350	904	3,9
Sonstige Transferaufwendungen	8.553***	8.177	-376	-1,1
übrige Aufwendungen	4.501****	3.034	-1.467	-9,4

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.

### Gewerbesteuer

Das strukturelle Teilergebnis 2017 von 7,469 Mio. Euro errechnet sich bei Berücksichtigung des Gewerbesteuerausfalls 2017. In den Vorjahren ab 2013 schwankte der Gewerbesteuerertrag zwischen 7,5 Mio. Euro im Minimum (2014) und 11,3 Mio. Euro im Maximum (2015). Dementsprechend führt die zuvor beschriebene Alternativberechnung des strukturellen Ergebnisses 2016 auch zu einem durchschnittlichen Ertrag von 9.535 Mio. Euro.

In dieser Orientierung ist die Gewerbesteuerplanung als nachvollziehbar und präventiv vorsichtig eingeschätzt einzustufen. Denn die Planerträge 2019 bis 2021 liegen mit neun Mio. Euro, 9,15 Mio. Euro und 9,25 Mio. Euro alle unterhalb dieses Durchschnittsertrags. Da sich momentan zudem noch kein markanter konjunktureller Einbruch abzeichnet, ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche, ortsspezifische Planungsrisiken. Die Planwerte erscheinen realistisch und nicht als zu hoch angesetzt.

Nochmals zu betonen ist aber das allgemeine Konjunkturrisiko sowie die örtliche Abhängigkeit von einzelnen großen Gewerbesteuerzahlern.

## **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**

Die Gemeinde Lotte richtete die Planung der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern an den verfügbaren Orientierungsdaten (O-Daten) und Schlüsselzahlen des Landes NRW aus. Es liegen keine Erkenntnisse vor, dass ein anderer Verlauf anzunehmen ist. Zusätzliche finanzwirtschaftliche Planungsrisiken sind nicht erkennbar, zumal die Planwerte 2019 bis 2021 nicht den möglichen Planrahmen der O-Daten ausschöpfen.

Aber auch diese Erträge unterliegen allgemeinen finanzwirtschaftlichen Risiken. Nicht vorhersehbare konjunkturelle Veränderungen könnten die Entwicklung beeinträchtigen.

## **Schlüsselzuweisungen**

Die Schlüsselzuweisungen setzte die Gemeinde Lotte für 2021 mit drei Mio. Euro an. Die Entwicklung in den Vorjahren führte über die Effekte aus dem kommunalen Finanzausgleich zu deutlich schwankenden Erträgen. Abhängig von der eigenen Steuerkraft erhielt die Gemeinde Lotte zudem in den Jahren 2014 und 2015 sowie 2017 gar keine Schlüsselzuweisungen.

Im Haushaltsplan 2018 führt sie auf Seite 15 detailliert auf, nach welchen Kriterien sie auf der Grundlage des GFG 2017 den Ertrag 2018 kalkulierte. Unter dieser Berücksichtigung ergeben sich zum Zeitpunkt der Prüfung auch hinsichtlich der Einschätzungen für 2021 keine Hinweise auf eine risikobehaftete oder falsche Planung.

## **Kostenerstattungen und Kostenumlagen / Sonstige ordentliche Erträge**

Die Gemeinde Lotte plante hier mit vorsichtigen Ertragsannahmen bzw. bei den sonstigen ordentlichen Erträgen sogar mit niedrigerem Ertrag. Hinweise auf zusätzliche Planungsrisiken ergeben sich auch hier nicht.

## **Personalaufwendungen**

Auf Seite 18 des Haushaltsplans 2018 legt die Gemeinde Lotte die Hintergründe ihrer Planung der Personalaufwendungen dar. Insbesondere tarifliche Steigerungen und bspw. Personalübernahmen im Bereich der Offenen Ganztagschule führen 2018 zu höheren Veränderungen im Vergleich zu den O-Daten. Hier liegen keine Hinweise auf Planungsfehler vor.

Für 2019 setzt sie dann nur eine Steigerung von 0,4 Prozent an. Die O-Daten prognostizieren jährlich ein Prozent unter der Voraussetzung von Konsolidierungsmaßnahmen (Stellenreduzierungen). Setzen die Kommunen keine Konsolidierungsmaßnahmen in der Stellenbewirtschaftung um, ist erfahrungsgemäß von einem stärkeren Anstieg der Personalaufwendungen auszugehen. Einfluss darauf nehmen bspw. Stufensteigerungen, Veränderungen bei Familienzuschlägen und weitere tarifliche Erhöhungen.

Da keine stellenrelevanten Konsolidierungsmaßnahmen beschrieben sind, könnte hier ggf. ein zusätzliches Planungsrisiko in geringem Umfang für 2019 angenommen werden. Die gpaNRW geht aber nicht von einem Planungsfehler aus. Die übrige Planung stellt sich als vorsichtig und im Detail nachvollziehbar dar. Insofern schließt sie ein konkretes zusätzliches Planungsrisiko

auch hier aus. Hilfreich für die Zukunft wäre aber, solche Planungsänderungen etwas ausführlicher zu erläutern bzw. zu begründen.

Die weitere Personalaufwandsplanung für 2020 und 2021 wird ebenfalls nicht bezweifelt. Hier setzt die Gemeinde Lotte jährliche Steigerungen von zwei Prozent an. Die Veränderungsraten liegen damit über den jährlichen O-Datenprognosen von einem Prozent.

## **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**

Der Planansatz der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigt 2018 mit 13,3 Prozent deutlich stärker, als die O-Daten- Prognose mit einem Prozent vorgibt. Die Gemeinde Lotte listet hierzu auf den Seiten 19 und 20 im Haushaltsplan 2018 in einer Tabellenübersicht die sich verändernden Teilkontierungen auf. Ab 2019 plant sie dann in allen Punkten rückläufige Planansätze ein. Diese Aufschlüsselung gibt Hinweise auf eine detaillierte Planung. Insofern schließt die gpaNRW auch hier zusätzliche Planungsrisiken aus.

Hilfreich wären aber auch an dieser Stelle weitergehende und differenziertere Planerläuterungen.

## **Steuerbeteiligungen**

Der Haushaltsplan 2018 geht bei den Steuerbeteiligungen von 2019 bis 2021 ebenfalls von einer rückläufigen Entwicklung aus. Dies ist einmal in der nach aktueller Regelungslage ab 2020 wegfallenden Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit begründet. Ferner geht die Gemeinde Lotte analog zur reduzierten Gewerbesteuerplanung auch von niedrigeren Gewerbesteuerumlagen aus.

Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht ersichtlich, zumal auch eine Vergleichsberechnung der gpaNRW die Plandaten bestätigt.

## **Kreisumlage**

Auch zur geplanten Kreisumlage ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche Planungsrisiken. Die Gemeinde Lotte kalkuliert sie auf der Grundlage der seitens des Kreises Steinfurt bekannt gegebenen Rahmendaten sowie in Orientierung zur voraussichtlichen eigenen Steuerkraft. Vorsorglich preist sie dabei in der mittelfristigen Einschätzung die in der vorstehenden Übersicht dargelegte Steigerungsannahme ein.

## **Sonstige Transferaufwendungen<sup>1</sup>**

Die sonstigen Transferaufwendungen zeigen nach Bereinigung der Kreisumlage und der Steuerbeteiligungen mittelfristig ebenfalls rückläufige Perspektiven. Die Gemeinde Lotte listet zu ihrer Planung der Transferaufwendungen auf Seite 21 des Haushaltsplans 2018 ebenfalls eine

<sup>1</sup> Ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage.

kurze Übersicht mit Teilkontenbereichen auf. Diese ist nach Umlagen an Gemeindeverbände, soziale Transferaufwendungen und sonstige Transferaufwendungen unterteilt.

Die sozialen Transferaufwendungen plant sie für alle vier Jahre (2018 bis 2021) unverändert mit 1,275 Mio. Euro ein. Der jährliche Ansatz liegt um 453.000 Euro unterhalb der Planung 2017, aber auch um 3,1 Prozent über dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2017 (1,236 Mio. Euro).

Rückläufige Sozialaufwendungen stellten sich zwischenzeitlich auch bei anderen Vergleichskommunen ein. Insbesondere die abnehmende Flüchtlingszuwanderung ist dafür ausschlaggebend. Insofern erscheint dieser Teil der Planung grundsätzlich nachvollziehbar.

Mit Blick auf die nicht planbare künftige Zuwanderung ist aber ein allgemeines Planungsrisiko zu betonen. Eventuell erneut zunehmende Flüchtlingszahlen könnten wider Erwarten zu einem wieder steigenden Finanzbedarf führen. Auf die aktuellen Geschehnisse bspw. im Mittelmeerraum und in Nordafrika verweist die gpaNRW vorsorglich. Die Entwicklungen sollten weiter sorgsam beobachtet und in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden.

Die sonstigen Transferaufwendungen zeigen laut Haushaltsplan 2018 bis 2021 ebenfalls einen sinkenden Verlauf. Im Detail prognostiziert die Gemeinde Lotte in folgenden Konten geringeren Aufwand:

- 5311 Zuweisungen an das Land,
- 5313 Zuweisungen an Zweckverbände,
- 5317 Zuschüsse an private Unternehmen.

Die Reduzierung ergibt sich bspw., weil ab 2020 Zuschüsse für die Verbesserung der Breitbandversorgung wegfallen.

Die gpaNRW unterstellt auch in diesen Fällen eine sachorientierte Haushaltsplanung.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte plant sach- und zukunftsorientiert. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich. Nicht auszuschließen sind aber allgemeine Planungsrisiken. Auf bspw. konjunkturelle Risiken oder die nicht einschätzbare künftige Zuwanderung kann die Gemeinde Lotte nicht unmittelbar Einfluss nehmen.

## 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.

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	34.555	37.997	36.229	38.063	41.146	30.078
Eigenkapital 2	77.962	80.170	78.263	79.449	82.250	70.656
Bilanzsumme	93.278	95.252	89.774	96.809	98.268	96.983
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>						
<b>Eigenkapitalquote 1</b>	<b>37,0</b>	<b>39,9</b>	<b>40,4</b>	<b>39,3</b>	<b>41,9</b>	<b>31,0</b>
<b>Eigenkapitalquote 2</b>	<b>83,6</b>	<b>84,2</b>	<b>87,2</b>	<b>82,1</b>	<b>83,7</b>	<b>72,9</b>

Das defizitäre Rechnungsergebnis bedingt durch den Gewerbesteuerausfall 2017 reduzierte den zunächst bis 2016 angestiegenen Eigenkapitalbestand. Die Gemeinde Lotte wird diesen Eigenkapitalverlust nach Maßgabe des Haushaltsplanentwurfs 2019 aber wieder ausgleichen. Das Eigenkapital 1 könnte demgemäß Ende 2019 bei ca. 40,8 Mio. Euro und damit wieder annähernd auf dem Niveau von 2016 liegen.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	41,9	-8,0	72,3	32,4	22,4	33,6	41,4	113
Eigenkapitalquote 2	83,7	18,4	90,7	67,2	59,9	70,6	77,6	113

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	39,8	7,9	60,4	30,4	20,2	30,5	38,0	50
Gesamteigenkapitalquote 2	80,8	26,8	90,7	66,2	59,1	68,5	75,4	50

#### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte verfügt über eine gute Eigenkapitalausstattung.

In allen dargestellten Kennzahlenvergleichen liegt sie oberhalb der 3. Quartile.

## Schulden

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

### Verbindlichkeiten / Schulden in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.683	4.407	4.119	9.392	8.513	8.082
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.000	3.000	0	0	0	10.000
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	459	282	290	407	123	282
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	429	606	384	656	695	252
Sonstige Verbindlichkeiten (bis 2012 inkl. Erhalt. Anzahl.)	666	542	583	617	142	158
Erhaltene Anzahlungen	0	505	196	263	354	450
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>9.238</b>	<b>9.342</b>	<b>5.571</b>	<b>11.335</b>	<b>9.827</b>	<b>19.224</b>
Rückstellungen	5.334	4.919	4.980	4.787	4.397	4.277
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	237	189	201	203	200	182
<b>Schulden gesamt</b>	<b>14.809</b>	<b>14.450</b>	<b>10.752</b>	<b>16.325</b>	<b>14.424</b>	<b>23.683</b>
<b>Schulden je Einwohner in Euro</b>	<b>1.069</b>	<b>1.036</b>	<b>768</b>	<b>1.152</b>	<b>1.018</b>	<b>1.671</b>
<b>davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner</b>	<b>667</b>	<b>670</b>	<b>398</b>	<b>800</b>	<b>693</b>	<b>1.356</b>

### Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erhöhten sich 2015 markant. Im Jahresabschluss 2015 erläutert die Gemeinde Lotte die Hintergründe nicht. Laut Haushaltsplan 2015 resultierte der zusätzliche Kreditbedarf zur Deckung eines Gesellschafterdarlehns zugunsten der Stadtwerke Tecklenburger Land (ca. 5,5 Mio. Euro) sowie weiteren Investitionen. Diese betrafen bspw. geplante Umbaumaßnahmen an den Grundschulen Wersen und Büren sowie Straßenbaumaßnahmen.

Der nicht unerhebliche Kreditbedarf zur Liquiditätssicherung 2017 (zehn Mio. Euro) resultierte aus dem Gewerbesteuererückgang. Im Haushaltsplanentwurf 2019<sup>2</sup> ist ablesbar, dass dieses Volumen in diesem Jahr wieder vollständig getilgt werden soll.

Mit der beschriebenen Entwicklung stiegen die Verbindlichkeiten je Einwohner bis 2017 aber deutlich an.

<sup>2</sup> Haushaltsplanentwurf 2019: Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
693	55	6.085	1.639	801	1.237	2.249	110

Im Jahr 2017 erhöhen sich die Verbindlichkeiten durch die hohen Kredite zur Liquiditätssicherung auf 1.356 Euro je Einwohner. Nach dem geplanten Abbau der Liquiditätskredite würde sich der Kennzahlenwert entsprechend reduzieren.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.088	55	5.535	1.903	1.018	1.608	2.566	50

### Schulden

Oftmals haben die Rückstellungen neben den Verbindlichkeiten wesentlichen Anteil am Gesamtbetrag der Schulden. In Lotte umfasst dieser in 2016 ca. 30 Prozent. In 2017 unter Berücksichtigung der kurzfristig hohen Liquiditätsverbindlichkeiten reduziert sich der in etwa gleichgebliebene Anteil der Rückstellungen auf rechnerisch ca. 18 Prozent.

Innerhalb der Rückstellungen entfällt der größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen (2017 = 89 Prozent). Die Pensionsrückstellungen analysiert die gpaNRW im gleichnamigen späteren Kapitel noch ausführlicher.

### Schulden je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.018	745	7.516	2.498	1.622	2.093	3.109	110

### Gesamtverschuldung je Einwohner 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.443	745	6.517	2.730	1.981	2.324	3.463	50

#### → Feststellung

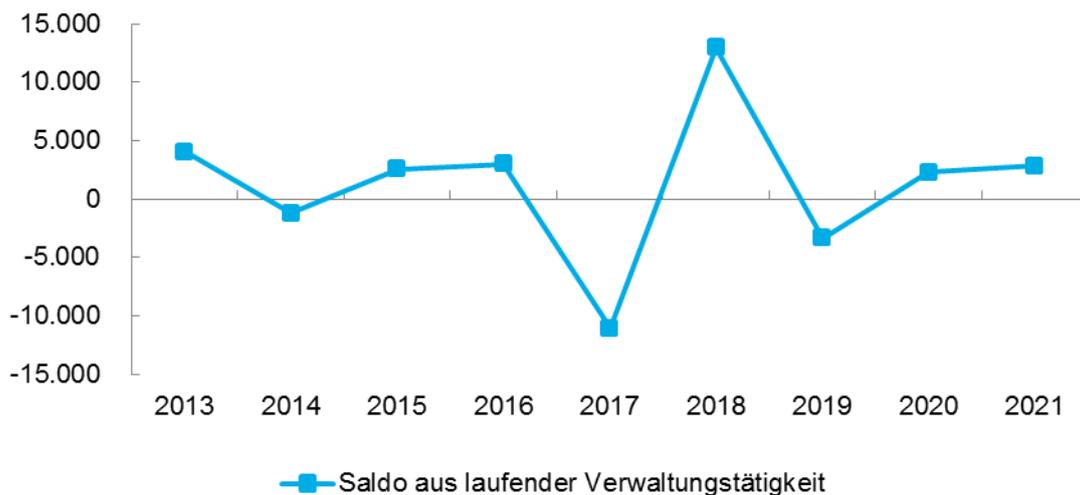
Ohne die Sonderentwicklung 2017 ist der Gemeinde Lotte eine vergleichsweise niedrige Schulden- und Verbindlichkeitsbelastung zu bestätigen.

Alle hier dargelegten und 2016 betreffenden Kennzahlen der Gemeinde Lotte ordnen sich unterhalb bzw. am 1. Quartil liegend ein.

## 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



Ist 2013 bis 2017 (2017 = Ist lt. Haushaltsplanentwurf 2019), 2018 bis 2021 gem. Haushaltsplanung 2018.

Negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ergaben sich nur in 2014 und aufgrund der Sonderentwicklung 2017. Gemäß der Haushaltsplanung 2018 könnte sich zudem ein Negativsaldo im Jahr 2019 ergeben. Alle übrigen Jahre zeigen positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit.

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

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
212	-586	500	84	-5	98	170	111

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

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12	-264	1.079	159	72	152	221	50

#### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte ist überwiegend in der Lage, aus dem laufenden Geschäft heraus liquide Mittel zu erwirtschaften.

### Vermögen

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

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

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

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstände	GND* in Jahren	Durchschnittl. RND* in Jahren	Anlagenabnutzungs- grad in Prozent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	80	54	32,7
Schulgebäude massiv	80	58	27,3
Hallen massiv	80	42	47,0
Verwaltungsgebäude massiv	80	46	42,4
Feuerwehrgerätehäuser massiv	80	45	44,3
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	44	44,4
Straßen	45	17	62,2

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

Die Gemeinde Lotte legte in den aufgeführten Vermögensgruppen überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern fest. Einzige Ausnahme bilden die Straßen, die mit mittlerer Nutzungszeit abgeschrieben werden.

In allen aufgeführten Gebäudegruppen errechnen sich Anlagenabnutzungsgrade von weniger als 50 Prozent. Bei den Vergleichskommunen stellen sich hier teilweise höhere und damit negativere Anlagenabnutzungsgrade dar.

Bei der Gemeinde Lotte ist gemessen an den durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgraden davon auszugehen, dass überwiegend noch keine umfangreichen Substanz- und Wertverluste eingetreten sind.

Die Gemeinde Lotte relativiert diese Sachstandseinordnung zumindest mit Blick auf die Sporthallen. Diese sind zum Teil trotz der in der Anlagenbuchhaltung noch verbleibenden Restnutzungsdauern bereits in schlechtem baulichen und energetischen Zustand. Daher plant sie zurzeit im Zuge Masterplans Sportzentrum Lotte 2030 den Neubau von zwei Sporthallen. Auf den Teilbericht „Sport und Spielplätze“ ist zur weiteren Ausführung zu verweisen.

Bei den Gebäuden errechnet sich in der Gesamtbetrachtung eine positive Investitionsquote von 118,5 Prozent (Zeitreihe 2013 bis 2017).

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte wirkte bezogen auf die Gebäude aktiv Substanzverlusten entgegen. Die getätigten Investitionen und Sanierungsmaßnahmen sichern den Werterhalt überwiegend ab.

Anders und insofern auch kritischer stellt sich die Situation im Bereich der Verkehrsflächen dar. Hierzu ist auch auf den Teilbericht Verkehrsflächen zu verweisen. Bei den Verkehrsflächen stellt sich mit 62,2 Prozent schon ein höherer durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad dar. Das Risiko notwendiger Reinvestitionsmaßnahmen ist in diesem Bereich entsprechend höher einzustufen. Dies wird dementsprechend zu einem steigenden Finanzbedarf führen, den die Gemeinde Lotte in den nächsten Jahren bereitstellen muss.

→ **Empfehlung**

Mit dem zunehmenden Alter des Anlagevermögens wird sich der Finanzmittelbedarf im Interesse des Werterhalts erhöhen. Bei den Gebäuden sind zwar noch keine ausdrücklichen Risiken zu benennen. Steigender Handlungsbedarf zeichnet sich aber bei den Verkehrsflächen ab. Insofern sollte die Gemeinde Lotte später drohende Substanzverluste im Auge behalten. Die Reinvestitionsplanung sollte bedarfsorientiert fortgeschrieben werden.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

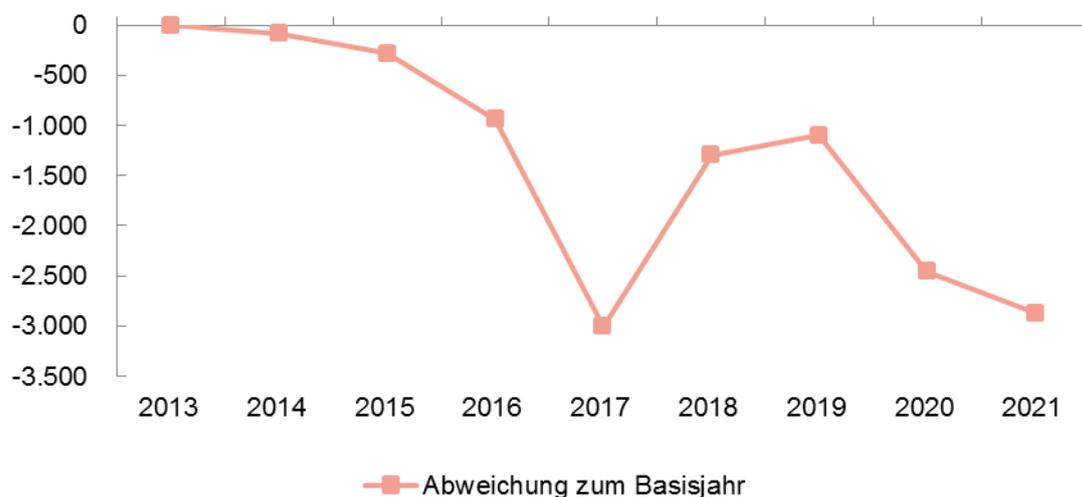
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Lotte mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie der Solidarumlage. Sondereffekte bereinigt sie ebenfalls. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Orientiert am Basisjahr 2013 fällt der bereinigte Steuerungstrend zunächst in den Jahren mit vorliegenden Jahresabschlüssen bis 2017 negativ ab. Nach dem Sonderfall des Jahres 2017 zeigen dann die bereinigten Jahre 2018 und 2019 eine ähnliche Differenz zu 2013 wie das Jahr 2016. D. h., in diesen drei Jahren hält die Gemeinde Lotte die steuerbaren Handlungsfelder eher auf einheitlichem Niveau und kann trotz bspw. allgemeiner Preissteigerungen Zusatzbelastungen kompensieren. Daran anschließend fällt der kommunale Steuerungstrend nochmals weiter ab.

Zwar gelang der Gemeinde Lotte bis 2017 auch, Ertragsverbesserungen zu realisieren. Exemplarische Beispiele im Eckjahresvergleich:

- Grundsteuer A und B 229.975 Euro,
- privatrechtliche Leistungsentgelte sowie Kostenerstattungen und Kostenumlagen 1.705.023,76 Euro,
- sonstige ordentliche Erträge 392.363 Euro.

Diesen Verbesserungen stehen aber insbesondere auch steigende Aufwendungen in ebenfalls nicht bereinigten Handlungsfeldern gegenüber. Nach Analyse der Zeitreihe sind hier vorrangig zu nennen:

- Personalaufwendungen 1.086.113 Euro,
- Versorgungsaufwendungen 848.132 Euro,
- Sozialleistungen 990.145 Euro,
- Jugendamtsumlage 1.294.264 Euro

Diese Aspekte haben darüber hinaus auch in der Planphase in unterschiedlicher Größenordnung Einfluss auf die weitere Entwicklung.

Der Umkehrschluss aus der Bereinigungssystematik belegt gleichzeitig nochmals, wie abhängig auch die Gemeinde Lotte von den bereinigten Ertrags- und Aufwandspositionen ist. Insbesondere die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) prägen auch bei ihr die Rechnungsergebnisse. Ferner stellen bspw. die Kreis- und Jugendamtsumlagen permanente Belastungsfaktoren dar, auf die sie nicht direkt Einfluss nehmen kann.

Aufgrund dieser Abhängigkeit ist nochmals das zuvor schon ausgeführte finanzwirtschaftliche Risiko konjunkturbedingter und nicht vorhersehbarer Ertragseinbrüche aufzugreifen. Fallen Erträge der Gewerbesteuer oder bspw. der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern aus, kann das dem vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zuwiderlaufen. Ebenso könnte bspw. eine bislang nicht absehbare Anhebung der Kreisumlage zu einer erneuten Defizitentwicklung beitragen.

#### → **Empfehlung**

Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleichs sollte die Gemeinde Lotte vorsorglich Konsolidierungspotenziale entwickeln und diesbezügliche Entscheidungen umsetzen. Der Fokus sollte dabei gerade auch auf den steuerbaren Handlungsfeldern liegen. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikovorsorge abschwächen.

## 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.

Einzelne Konsolidierungsentscheidungen, wie bspw. die Anhebung der Realsteuerhebesätze (siehe dazu auch spätere Ausführungen im Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten) sind zuvor schon beschrieben.

Die eigentliche Risikovorsorge thematisiert die Gemeinde Lotte u. a. kurz im Lagebericht zum jährlichen Jahresabschluss (siehe Seite 11 des vorläufigen Jahresabschlusses 2017). Auch sie sieht ihre nicht beeinflussbaren Abhängigkeiten von Konjunktur und Globalisierung, wie auch nicht beeinflussbaren Wagnisse, die aus Entscheidungen des Bundes- und Landesgesetzgebers erwachsen könnten.

Um allgemeinen Risiken begegnen und Negativveränderungen vermeiden zu können, beschloss der Rat der Gemeinde Lotte im Oktober 2016 den „Masterplan Lotte 2020“. Dieser befasst sich mit der strategischen Ausrichtung der Gemeinde und der Benennung von wesentlichen Zielen in neun verschiedenen Themenbereichen. Er benennt zu jedem Thema eine Reihe von umzusetzenden Maßnahmen.

Die Gemeinde Lotte geht davon aus, dass sich aus dem Masterplan Chancen und Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben. Zukünftige Entscheidungen sollen an der einvernehmlich erarbeiteten strategischen Ausrichtung gemessen werden. Insbesondere würde der Masterplan Empfehlungen erarbeiten, wie sich die Gemeinde Lotte dem demografischen Wandel entgegenstellen kann. Dieser hat Auswirkungen auf alle Tätigkeitsfelder und Dienstleistungsbereiche der Verwaltung. Exemplarisch zu nennen sind: gewerbliche Entwicklung, Gebäudeverwaltung, Wohn- und Infrastruktur, wirtschaftliches Verwaltungshandeln, Schule / Bildung, usw.

Zur weiteren inhaltlichen Ausführung verweist die gpaNRW auf die in der Internetpräsentation der Gemeinde Lotte verfügbare Textversion des Masterplans.

### → **Feststellung**

Der Masterplan 2020 verdeutlicht, dass sich die Gemeinde Lotte strategisch mit Chancen und Risiken auseinandersetzt, die wesentliche Kernbereiche der öffentlichen Verwaltung betreffen.

## → 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 beteiligen<sup>3</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

### Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Auf Basis ihrer Satzung vom 08. November 2001<sup>4</sup> erhebt die Gemeinde Lotte Beiträge nach dem BauGB.

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

Die §§ 9 und 10 ermöglichen, Vorausleistungen und Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrumente einzusetzen. In der Regel bietet die Gemeinde Lotte ihren Anliegern Ablöseverträge an. Wird dies nicht angenommen, erlässt sie Vorausleistungsbescheide.

Wesentliche zusätzliche Handlungsempfehlungen sind nicht zu formulieren.

<sup>3</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

<sup>4</sup> In der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 20. Juni 2002.

## **Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)**

Die örtliche KAG-Satzung vom 24. Juni 2004<sup>5</sup> 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.

Die Gemeinde Lotte befasst sich aber mit der Entwicklung von Lösungsansätzen in Bezug auf die Abrechnungsmöglichkeiten von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Dazu erstellte sie 2017 zunächst ein Wirtschaftswegekonzept. Dieses sieht eine Kategorisierung der Wirtschaftswege vor. Die Frage, in welcher Form darauf aufsetzend Beiträge erhoben werden, klärte sie aber noch nicht abschließend. Sie wartet zunächst bspw. die evtl. Gründung von geplanten Wirtschaftswegeverbänden in zwei Vergleichskommunen im Münsterland ab.

### **→ Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat die Notwendigkeit zur Beitragserhebungspflicht im Fall von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen erkannt und entwickelt Lösungsansätze.

### **→ Empfehlung**

Im Interesse der Beitragsgerechtigkeit sollte die Gemeinde Lotte schnellstmöglich eine Entscheidung treffen. Auch die Anlieger im Außenbereich sollten angemessen an Ausbaurkosten beteiligt werden, da sie von ausgebauten Wirtschaftswegen profitieren.

Im § 4 der KAG-Satzung setzte sie die Anteile der Beitragspflichtigen am innerörtlichen Straßenausbauaufwand fest. Die gpaNRW nahm diesbezüglich einen Abgleich in Gegenüberstellung zur Mustersatzung vor. Diese Übersicht liegt dem Fachbereich Bauverwaltung vor.

Die Gemeinde Lotte schöpft hier die rechtlich zulässigen Beitragsanteile nicht vollumfänglich aus. Die Festlegungen je Straßenart und Anlagenbestandteil liegen in der Orientierung zur Mustersatzung im Durchschnitt der möglichen Spannbreiten. Die Anpassungspotenziale bewegen sich überwiegend bei zehn bis 15 Prozentpunkten. Die Gemeinde Lotte unterliegt aus finanzwirtschaftlicher Sicht aber zurzeit keinem ausgeprägten Konsolidierungsdruck. Insofern ist anders als bei Vergleichskommunen nicht konkret zu empfehlen, die prozentualen Beitragsanteile auszuschöpfen.

### **→ Feststellung**

Für den Fall negativer finanzwirtschaftlicher Veränderungen verfügt die Gemeinde Lotte bei der Festschreibung der prozentualen Beitragsanteile in der Straßenbaubeitragsatzung noch über Konsolidierungspotenziale.

<sup>5</sup> In der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 29. September 2005.

## Gebühren

### Abwasserbeseitigung

Die Gemeinde Lotte kalkuliert die Abschreibungen weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bereits 2013 empfahl die gpaNRW, diese Kalkulation auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte vorzunehmen, um beispielsweise Haushaltsbelastungen durch Preissteigerungen zu vermeiden.

Bei der kalkulatorischen Verzinsung des Anlagevermögens prüft die Gemeinde Lotte jährliche Zinsanpassungen. Im Jahr 2016 kalkulierte sie mit 4,4 Prozent. In den beiden Folgejahren 2017 und 2018 setzte sie jeweils 4,5 Prozent an. Für 2019 rechnet sie mit 4,6 Prozent. Diesen Festlegungen liegt ein Beschluss des Betriebsausschusses ihres Sondervermögens Abwasser aus 2013 zugrunde. Der Zinssatz bemisst sich als gewichtetes Mittel aus möglicher Eigenkapitalverzinsung und dem aktuellen Durchschnittszins für Fremdkapital, den der Abwasserbetrieb zahlt.

In der Orientierung zur Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW (OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92) wäre im Kalkulationsjahr 2019 ein Durchschnittszinssatz von 5,74 Prozent zulässig. Diesem Richtwert liegt die Zinsentwicklung der Jahre 1967 bis 2016 zugrunde. Die Gemeinde Lotte könnte hier insofern bei Bedarf eine vertretbare Anhebung prüfen.

### Straßenreinigung / Winterdienst

Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst erhebt die Gemeinde Lotte auf der Grundlage ihrer Straßenreinigungssatzung<sup>6</sup>.

Bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen setzt sie auch in dieser Gebührenberechnung nur die Anschaffungs- und Herstellungskosten an. Die kalkulatorische Verzinsung nimmt sie mit fünf Prozent vor.

Der öffentliche Anteil legte sie mit 15 Prozent fest. Im Sachzusammenhang kategorisierte sie auch ihre Straßen. Vorsorglich ist dabei darauf hinzuweisen, dass die diesbezüglichen Festlegungen ermessensfehlerfrei vorgenommen werden müssen. Die Entscheidungen sollten gerichtsfest dokumentiert vorliegen. Andernfalls würde sich die Gemeinde Lotte dem Risiko aussetzen, dass sie im Fall einer gerichtlichen Überprüfung mangels nachvollziehbarer Dokumentationen in einen Entscheidungsnachteil gerät.

### Bestattungswesen

Wie in den beiden vorherbeschriebenen Gebührenkalkulationen berechnet die Gemeinde Lotte auch hier die Abschreibungen nur auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Der kalkulatorische Zinssatz liegt bei 5,5 Prozent.

<sup>6</sup> Satzung über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren (Straßenreinigungs- und Gebührensatzung) der Gemeinde Lotte vom 08. November 2001 in der Fassung der 4. Änderungssatzung vom 14. Dezember 2017.

Ein öffentlicher Grünanteil fließt nicht in die Kalkulation mit ein. Die Gemeinde Lotte sieht in ihrer örtlichen Situation nur die reine Nutzung als Friedhof. Die Funktion einer Grünanlage oder bspw. eines Erholungsgebiets deckt der Friedhof in ihrer Einschätzung nicht ab.

→ **Empfehlung**

In allen Gebührenkalkulationen sollte die Gemeinde Lotte die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

**Steuern**

Die Analyse der strukturellen Finanzlage führte zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung.

Gleichwohl bleibt immer der ausgeglichene Haushalt Ziel der Kommunen. Sofern sich in dieser Zielorientierung zukünftig wider Erwarten doch grundsätzlicher Konsolidierungsbedarf einstellen sollte, sollten dann auch Anhebungen der Steuern in Erwägung gezogen werden. Zuvor sind nach geltender Rechtslage aber immer andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Der Grundsatz der Vorrangigkeit anderer Entgelte<sup>7</sup> vor den Steuern ist ausdrücklich zu betonen.

In der geprüften Zeitreihe nahm die Gemeinde Lotte im Jahr 2013 Hebesatzanpassungen vor. Die seit dem Jahr geltenden Hebesätze ordnen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt ein.

**Hebesätze 2017 der Gemeinde Lotte im interkommunalen Vergleich\* (Angaben in von Hundert)**

	Lotte	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	fiktive Hebesätze 2017	fiktive Hebesätze 2019
Grundsteuer A	210	289	272	278	217	223
Grundsteuer B	413	518	563	513	429	443
Gewerbesteuer	420	434	454	439	417	418

\*) Vergleichswerte: Mittelwerte aller in den jeweiligen Vergleichsgruppen zugeordneten Kommunen.

Sämtliche Hebesätze der Gemeinde Lotte ordnen sich interkommunal unterdurchschnittlich ein. Bei den Grundsteuern lagen ihre Hebesätze bereits 2017 unterhalb der fiktiven Hebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG). Diese Fiktivhebesätze werden zur Bemessung des kommunalen Finanzausgleichs herangezogen. Die Gemeinde Lotte verzichtet damit auf Erträge, die ihr bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage angerechnet werden.

Zum Jahr 2019 sind die fiktiven Hebesätze nochmals angehoben worden. Bei der Grundsteuer B steigt die Differenz zum Hebesatz der Gemeinde Lotte damit auf 30 Prozentpunkte. Allein bei dieser Steuerart werden der Gemeinde damit fiktive zusätzliche Erträge von rund 136.000 Euro angerechnet.

<sup>7</sup> Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung (spezielle Entgelte vor Steuern) gem. § 77 Abs. 2 GO NW.

### → **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte verzichtet durch ihre niedrigen Grundsteuerhebesätze auf mögliche Erträge.

Für den Fall, dass zukünftig wider Erwarten Konsolidierungsbedarf entsteht, stehen in Gegenüberstellung zu den dargelegten Vergleichswerten vertretbare Spielräume für evtl. Hebesatzanhebungen zur Verfügung. Die Fiktivhebesätze des GFG sollten dann als Mindestmaß gelten. Die Gemeinde Lotte würde auch damit im regionalen Umfeld konkurrenzfähig bleiben.

## **Vergnügungssteuer**

Vergnügungssteuern erhebt die Gemeinde Lotte auf der Grundlage ihrer Vergnügungssteuer-satzung vom 19. Dezember 2002. Diese Steuer ist bislang relativ unbedeutend für sie. Jährlich erzielt sie nur minimale Erträge. Im geprüften Zeitraum bewegten sich diese zwischen null Euro (2017) und maximal 1.200 Euro (2013 und 2014).

Ertragsrelevant sind vielerorts die Zahl örtlicher Spielhallen bzw. insbesondere die Zahl der darin aufgestellten Spielgeräte mit Gewinnspielmöglichkeit. Diese können aber nicht nur in Spielhallen, sondern auch in Gaststätten, Restaurants, etc. aufgestellt sein.

Laut aktueller Internetrecherche wird innerhalb des Gemeindegebiets der Gemeinde Lotte zurzeit keine Spielhallen betrieben. Insofern erscheint auch nachvollziehbar, dass ein vereinfachter Steuermaßstab für die Erhebung von Steuern für Spielgeräte mit Gewinnspielmöglichkeit gilt. Laut § 4 der Satzung erhebt die Gemeinde Lotte die Pauschalsteuer pro aufgestelltem Apparat und angefangenen Kalendermonat. In Gaststätten beträgt der Steuersatz 50 Euro pro Apparat und Monat.

Im Rahmen der Internetrecherche<sup>8</sup> wurde bekannt, dass sich im Gewerbegebiet Pätzkamp im Ortsteil Wersen ggf. eine Spielhalle ansiedelt. Aus diesem Grund greift die gpaNRW vorsorglich die Intention der Vergnügungssteuer auf. Im Interesse der Ertragssteigerung ist dazu auch ein Besteuerungsmaßstab zu beschreiben, der den Pauschalsteuersatz in diesem Fall ersetzen sollte.

Der Gesetzgeber zielt bei der Vergnügungssteuer u. a. auf die Eindämmung der Spielsucht. Dazu ist es rechtlich zulässig, alternativ zur Pauschalbesteuerung bspw. auch den Spieleinsatz zu besteuern. Die gpaNRW verweist zur weiteren Erläuterung auf den Schnellbrief 206/2013 des StGB NRW vom 29. November 2013. In einschlägigen Seminaren wird dazu die Auffassung vertreten, dass die Umstellung auf den Spieleinsatz auch Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren unterstützt und Manipulationsmöglichkeiten eindämmt. Diese ergaben sich in der Vergangenheit teilweise, wenn nicht der Spieleinsatz, sondern als weitere Alternative das Einspielergebnis des Automaten als Besteuerungsgrundlage herangezogen wurde.

Bei der Besteuerung des Spieleinsatzes wäre aber wie im Fall des Einspielergebnisses zwingend ein Erdrosselungsverbot zu beachten. Orientierung in dieser Hinsicht gibt bspw. die jährliche Haushaltsumfrage des StGB NW. Im Fall der Besteuerung des Spieleinsatzes sind nach

<sup>8</sup> Pressebericht Neue Osnabrücker Zeitung vom 06. Juni 2018.

dieser landesweiten Übersicht überwiegend Steuersätze zwischen vier und 6,5 Prozent festgesetzt.

→ **Empfehlung**

Für den Fall einer eventuellen Spielhallenansiedlung sollte die Gemeinde Lotte ihre Vergnügungssteuersatzung überarbeiten und im Fall von Spielautomaten mit Gewinnspielmöglichkeit künftig den Spieleinsatz besteuern.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss

#### Gesamtabschluss

Neben den Jahresabschlüssen stellt die Gemeinde Lotte jährlich auch einen Gesamtabschluss auf.

Gesamtabschlüsse sind vom Gemeinderat bis spätestens zum 31. Dezember des Folgejahres zu bestätigen. Im Zuge ihrer Aufstellungsarbeiten hielt die Gemeinde Lotte die geltenden Aufstellungs- und Bestätigungsfristen<sup>9</sup> bislang noch nicht ein. Die Bestätigung des Gesamtabschlusses 2016 erfolgte so bspw. erst in der Sitzung des Gemeinderates am 12. Juli 2018. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt aber, künftig die Fristen einzuhalten.

Der im Gesamtabschluss darzulegende Konsolidierungskreis umfasst neben der Kernverwaltung:

- Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH (GEG),
- Eigenbetrieb Abwasser.

Hinweise auf einen fehlerhaft gebildeten Konsolidierungskreis haben sich nicht ergeben.

#### Beteiligungsbericht

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

Nach Kenntnis der gpaNRW listet der aktuelle Beteiligungsbericht nicht vollständig alle externen Einheiten auf, mit denen die Gemeinde kooperiert. Bislang nicht aufgeführt sind die Zweckverbände Euregio und Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW).

Gemäß § 117 GO u. § 52 GemHVO ist im Beteiligungsbericht über alle verselbstständigen Aufgabenbereiche zu berichten. Dabei wird nicht zwischen unmittelbaren oder mittelbaren Ausgliederungen unterschieden. Eine Begrenzung auf bestimmte Beteiligungsquoten ist nicht vorgesehen. Sie müssen auch nicht dem eventuellen Konsolidierungskreis des Gesamtabschlusses angehören. Ein Ausschluss der Beteiligungen ab einer bestimmten Beteiligungsebene (z. B.

<sup>9</sup> 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.

Urenkel) oder einer bestimmten Beteiligungsquote (z. B. unter 20 Prozent) ist daher nicht zulässig.

→ **Feststellung**

Der Beteiligungsbericht der Gemeinde Lotte enthält nicht alle gemäß § 52 GemHVO vorgeschriebenen Inhalte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte ihren Beteiligungsbericht um die Zweckverbandsbeteiligungen Euroregion und KAAW vervollständigen.

## 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. In Summe umfassen sie 2016 anteilig 3,8 Mio. Euro.

### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,8	3,4	16,7	8,3	6,3	7,9	9,6	113

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

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

Die Gemeinde Lotte legte in der Vergangenheit Versorgungsfondsanteile bei den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe an. Ihr Depotbestand veränderte sich von 252.702 Euro (2012) auf 601.936 Euro (2016). Auszahlung zur Liquiditätsvorsorge wies sie im Zuge der Datenanforderungen aber nicht nach. Da der für diesen Aufgabenbereich zuständige Mitarbeiter langfristig erkrankt war, konnten dazu keine weiteren Informationen geliefert werden.

### Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierter Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote) in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,1	0,0	49,2	4,5	1,0	2,2	3,9	111

Wenngleich die Quote von 14,1 Prozent niedrig erscheint, ordnet sich die Gemeinde Lotte damit im Kennzahlenvergleich überdurchschnittlich ein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass laut dem Stellenplan 2018 weiterhin nur zwei Beamte in einem aktiven Dienstverhältnis bei der Gemeinde Lotte stehen.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016**

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	108,7	83,9	134,7	100,6
Eigenkapitalquote 1	41,9	-8,0	72,3	32,4
Eigenkapitalquote 2	83,7	18,4	90,7	67,2
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	30,9	0,0	66,8	40,1
Abschreibungsintensität	8,7	2,4	59,3	10,5
Drittfinanzierungsquote	69,7	14,9	87,6	60,8
Investitionsquote	./.	25,4	463,9	105,8
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	106	60	134	90
Liquidität 2. Grades	364	3	1.933	133
Dynamischer Verschuldungsgrad (Jahre)	3,2	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,3	0,8	30,2	8,0
Zinslastquote	1,0	0,0	23,6	1,6
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	64,2	35,0	83,1	56,1
Zuwendungsquote	11,9	5,0	45,8	18,1
Personalintensität	18,8	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,3	6,8	26,4	17,1
Transferaufwandsquote	56,8	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**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	85.495	84.047	83.883	88.858	88.960	89.670
Umlaufvermögen	7.765	11.188	5.874	7.934	9.155	7.189
Aktive Rechnungsabgrenzung	17	17	17	18	152	124
<b>Bilanzsumme</b>	<b>93.278</b>	<b>95.252</b>	<b>89.774</b>	<b>96.809</b>	<b>98.268</b>	<b>96.983</b>
Anlagenintensität in Prozent	91,7	88,2	93,4	91,8	90,5	92,5

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	36	42	66	96	105	77
Sachanlagen	72.837	71.255	70.969	70.627	70.366	71.079
Finanzanlagen	12.622	12.750	12.847	18.135	18.489	18.514
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>85.495</b>	<b>84.047</b>	<b>83.883</b>	<b>88.858</b>	<b>88.960</b>	<b>89.670</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	7.694	7.653	7.549	7.692	7.744	7.690
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.706	2.720	2.711	2.674	2.741	3.116
Schulen	16.203	15.943	16.126	16.101	16.154	15.868
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	9.927	9.751	9.924	10.162	10.019	9.911
Infrastrukturvermögen	33.150	32.402	31.747	30.936	30.340	31.174
davon Straßenvermögen	32.394	31.611	30.987	30.186	29.613	30.255
sonstige Sachanlagen	3.157	2.787	2.913	3.062	3.368	3.320
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>72.837</b>	<b>71.255</b>	<b>70.969</b>	<b>70.627</b>	<b>70.366</b>	<b>71.079</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	23	23	23	23	23	23
Beteiligungen	2.145	2.220	2.262	2.262	2.262	2.263
Sondervermögen	10.212	10.212	10.212	10.212	10.212	10.212
Wertpapiere des Anlagevermögens	242	294	349	403	456	509
Ausleihungen	0	0	0	5.235	5.536	5.506
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>12.622</b>	<b>12.750</b>	<b>12.847</b>	<b>18.135</b>	<b>18.489</b>	<b>18.514</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	911	914	918	1.279	1.304	1.306

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	34.555	37.997	36.229	38.063	41.146	30.078
Sonderposten	43.658	42.465	42.457	42.070	42.328	42.822
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	43.408	42.173	42.033	41.386	41.104	40.578
Rückstellungen	5.334	4.919	4.980	4.787	4.397	4.277
Verbindlichkeiten	9.238	9.342	5.571	11.335	9.827	19.224
Passive Rechnungsabgrenzung	493	530	536	555	569	583
<b>Bilanzsumme</b>	<b>93.278</b>	<b>95.252</b>	<b>89.774</b>	<b>96.809</b>	<b>98.268</b>	<b>96.983</b>

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.158	4.027	-1.221	2.574	3.006	-11.033
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-607	5	-842	-5.809	-4.498	-901
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	3.551	4.033	-2.063	-3.235	-1.492	-11.934
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.435	-271	-3.261	5.253	-892	9.606
= Änderung Bestandes eigenen Finanzmittel	4.986	3.762	-5.324	2.018	-2.384	-2.328
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.265	6.117	9.882	4.603	6.607	3.729
+ Änderung Bestand fremde Finanzmittel	-135	4	45	-13	-495	-10
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>6.117</b>	<b>9.882</b>	<b>4.603</b>	<b>6.607</b>	<b>3.729</b>	<b>1.390</b>

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

	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	12.934	-3.312	2.320	2.868
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.416	-1.181	558	570
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	10.518	-4.493	2.879	3.438
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	883	-210	-186	-335
= Änderung Bestand eigene Finanzmittel	11.401	-4.703	2.693	3.103
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.390	12.791	8.088	10.781
+ Änderung Bestand fremde Finanzmittel	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>12.791</b>	<b>8.088</b>	<b>10.781</b>	<b>13.884</b>

**Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	17.168	16.422	15.459	19.548	18.411	8.546
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.761	3.935	1.645	1.309	3.303	2.098
Sonstige Transfererträge	0	7	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.761	1.705	1.655	1.632	1.680	1.751
Privatrechtliche Leistungsentgelte	290	506	467	390	483	520
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.132	1.242	1.257	2.332	3.405	2.607
Sonstige ordentliche Erträge	510	1.214	536	456	476	903
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	62	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>25.623</b>	<b>25.031</b>	<b>21.081</b>	<b>25.668</b>	<b>27.757</b>	<b>16.424</b>
Finanzerträge	457	493	499	452	1.088	692

**Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	26.643	18.984	19.395	19.766
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	10.071	3.912	3.447	4.533
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.677	1.686	1.688	1.689
Privatrechtliche Leistungsentgelte	486	492	493	494
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.298	2.241	2.248	2.259
Sonstige ordentliche Erträge	384	384	384	384
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>41.559</b>	<b>27.700</b>	<b>27.655</b>	<b>29.125</b>
Finanzerträge	691	690	690	689

**Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	3.773	3.966	4.246	4.465	4.799	5.052
Versorgungsaufwendungen	185	0	371	44	0	848
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.763	3.185	2.933	3.183	3.144	3.302
Bilanzielle Abschreibungen	2.360	2.400	2.048	2.130	2.213	2.291
Transferaufwendungen	12.280	11.751	12.894	13.592	14.488	15.447
Sonstige ordentliche Aufwendungen	579	612	661	722	885	978
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>21.941</b>	<b>21.914</b>	<b>23.154</b>	<b>24.137</b>	<b>25.528</b>	<b>27.918</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	245	229	191	170	256	230

**Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	5.385	5.404	5.512	5.622
Versorgungsaufwendungen	86	85	86	88
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.741	3.177	3.125	3.071
Bilanzielle Abschreibungen	2.215	2.118	2.086	1.994
Transferaufwendungen	16.949	20.094	14.377	15.297
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.094	962	953	952
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>29.469</b>	<b>31.840</b>	<b>26.139</b>	<b>27.025</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	210	197	191	182

## ➔ 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde Lotte  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	18
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Gemeinde Lotte bietet an allen kommunalen Schulen im Primarbereich den Offenen Ganztag an. Diesen führt die Gemeinde Lotte – im Gegensatz zu vielen anderen kreisangehörigen kleinen Kommunen – selber durch. Hierbei wird die Gemeinde durch die Fördervereine der Grundschulen und die „Mediencooperative Steinfurt e.V.“ unterstützt.

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt in Lotte auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau. An den interkommunal niedrigen Aufwendungen haben die Personalaufwendungen den größten Anteil.

Die Elternbeitragsquote ist unterdurchschnittlich und sinkend. Auch der Elternbeitrag je OGS-Schüler liegt in Lotte unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Durch die Anpassung der Elternbeiträge kann die Gemeinde den Fehlbetrag weiter senken.

Die Gemeinde Lotte erhebt die Elternbeiträge der OGS aktuell ohne Elternbeitragssatzung. Dies ist rechtswidrig. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht möchte die Gemeinde nach Aussage der Verwaltung in eine Elternbeitragssatzung einfließen lassen.

Aktuell hat Lotte noch kein eigenes Produkt für die OGS eingerichtet. Dies erschwert die finanzwirtschaftliche Transparenz der OGS. Die Kennzahlen aus diesem Bericht kann die Gemeinde fortschreiben und zur Steuerung der OGS nutzen.

Das Flächenangebot für die OGS-Schüler ist in Lotte unauffällig.

#### → KIWI-Bewertung

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

### Schulsekretariate

Die Gemeinde Lotte setzt im Jahr 2016 insgesamt 1,38 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten ein. Diese sind in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Lotte im interkommunalen Mittelwert. Eine Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten gibt es in Lotte nicht.

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in Lotte gering. Dazu trägt bei, dass alle drei Grundschulen von einer Sekretariatsstelle betreut werden. Da die Gemeinde den Benchmark für den Personaleinsatz überbietet, ist hier kein Potenzial auszuweisen. Auch bei den weiterführenden Schulen erreicht sie trotz der derzeitigen Umbruchsituation einen überdurchschnittlich guten Kennzahlenwert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Gemeinde Lotte mit dem Index 4.

## Schülerbeförderung

Die Gemeinde Lotte setzt für die Schülerbeförderung überwiegend den ÖPNV ein. Hierfür wendet die Gemeinde im Jahr 2016 ca. 300.000 Euro auf. Die Aufwendungen je beförderten Schüler liegen in Lotte auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Vorteilhaft wirken sich vor allem die niedrigen Aufwendungen für die Grundschüler aus. Belastend sind dagegen die relativ hohen Aufwendungen für die Gesamtschule. Ein Grund dafür ist, dass der Anteil der beförderten Schüler bei den weiterführenden Schulen bedingt auch durch die vielen Einpendler sehr hoch ist.

Die Gemeinde Lotte übernimmt ausschließlich Fahrkosten für den Schulweg. Fahrkosten für Ausflüge etc. werden nicht übernommen. Zudem hält Lotte den Höchstbetrag von 100 Euro je Monat ein.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

<sup>1</sup> 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 verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>2</sup>

### Strukturen der OGS

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Lotte

	2012	2013	2014	2015	2016*	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	13.848	13.949	13.998	14.175	14.148	14.796	15.501	16.154
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	741	750	780	795	819	751	750	730
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	561	567	575	563	534	574	564	564

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

<sup>2</sup> 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.

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

Die Gemeinde Lotte ist im Betrachtungszeitraum gewachsen. Auch für die Zukunft geht die Gemeinde von einem Bevölkerungszuwachs aus. Der Grund hierfür ist auch die räumliche Nähe zur Stadt Osnabrück. Nach Rücksprache mit der Gemeinde ist die Nachfrage nach Baugrundstücken in Lotte hoch. Deshalb sind zurzeit neue Baugebiete in Planung.

Die Gemeinde Lotte hat ein „integriertes kommunales Entwicklungskonzept“ (IKEK) erstellt auf Basis der Bevölkerungsentwicklung von IT-NRW. Danach zeigt sich ausgehend vom Jahr 2018 ein Rückgang der bis 6-jährigen Kinder um ca. 25 Prozent bis zum Jahr 2040. Dieser kann sich damit deutlich auf die Nachfrage der OGS auswirken.

Die Gemeinde hat in den Ortsteilen Lotte, Büren und Wersen jeweils eine Grundschule. An allen Grundschulen bietet Lotte seit dem Schuljahr 2004/2005 den Offenen Ganzttag an:

- Regenbogenschule Büren,
- Grundschule Lotte und Wersen.

Das Angebot der OGS gilt in der Schulzeit von 11:15 Uhr bis 16:30 Uhr. Auch in den Ferien bietet die Gemeinde eine Betreuung an.

Die Schülerzahl ist in der Gemeinde Lotte seit dem Jahr 2012 rückläufig. Während im Jahr 2012 noch 549 Schüler die Grundschulen besuchten, sind es im Jahr 2016 nur 511 Schüler. Dagegen steigen im gleichen Zeitraum die Teilnehmerzahlen an der OGS um 32 Teilnehmer.

Neben der OGS bietet Lotte die Schule „acht bis Eins“ an. Die Teilnehmerzahl steigt ebenfalls in den Jahren 2012 bis 2016. Gleichwohl ist die Nachfrage mit 25 Teilnehmern im Jahr 2016 bezogen auf die Gesamtschülerzahl gering.

## Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Lotte führt die OGS in Eigenregie durch. Zudem gibt es Kooperationsvereinbarungen mit den Fördervereinen der jeweiligen Schule. Zudem setzt die Gemeinde Personal der „Mediencooperative Steinfurt e.V.“ ein. Mit diesem hat die Gemeinde im Jahr 2012 einen Vertrag geschlossen. Dieser verlängert sich jeweils um ein Jahr, wenn nicht spätestens drei Monate vor Ablauf des Vertrags gekündigt wird.

Die strategische Planung übernimmt der Fachbereich „allgemeine Verwaltung“ und bearbeitet auch die Elternbeiträge. Für alle offene Ganztagschule der Gemeinde liegt jeweils ein pädagogisches Konzept vor, in denen unter anderem auch die Ziele und Aufgaben der OGS beschrieben sind.

Die Gemeinde Lotte setzt für die OGS 5,74 Vollzeit-Stellen im Jahr 2016 ein. Davon entfallen 5,42 Vollzeit-Stellen auf das Betreuungspersonal. Auf die Verwaltung entfallen 0,32 Vollzeit-Stellen.

Einen runden Tisch an dem alle örtlich Beteiligten - freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Schulen, OGS Leitung, Elternvertreter, Vereine, Wohlfahrtsverbände etc. – teilnehmen, hat Lotte nicht eingerichtet.

Die OGS-Leitungen arbeiten in der Gemeinde selbstständig und stimmen mit der Schulleitung und den Kooperationspartnern die OGS-Angebote ab. In die inhaltliche Arbeit der OGS ist die Verwaltung der Gemeinde nur in geringem Umfang eingebunden, hierfür gibt es auch keine Vorgabe der Verwaltungsspitze. Lediglich die Personalauswahl- und Abrechnung erfolgt über die Gemeinde Lotte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte sich aktiv an der Gestaltung der OGS beteiligen und Vorgaben erarbeiten. Zudem sollte sie zur Transparenz der OGS ein eigenes Produkt oder Kostenstellen bilden.

Die Kommunen sind rechtlich nicht verpflichtet, regelmäßig einen Schulentwicklungsplan zu erstellen. § 80 SchulG sieht nur eine anlassbezogene Erstellung pflichtig vor. Ein aktueller Schulentwicklungsplan liegt in Lotte nicht vor. Auch bildet die Gemeinde Lotte im Haushalt kein eigenes Produkt für die OGS ab.

Die Kommunen sollten die OGS mit Kennzahlen steuern. Hierzu müssen regelmäßig die Finanzdaten, die Bedarfs- und Belegungszahlen sowie die Schüler- und OGS-Anmeldezahlen ausgewertet werden. Ergänzend kann die Gemeinde Lotte die von der gpaNRW entwickelten Kennzahlen nutzen:

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

→ **Empfehlung**

Zur Steuerung der OGS kann die Gemeinde Lotte Kennzahlen bilden. Diese sollten auch die Aufwendungen für das genutzte Gebäude enthalten.

## Fehlbetrag der OGS

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

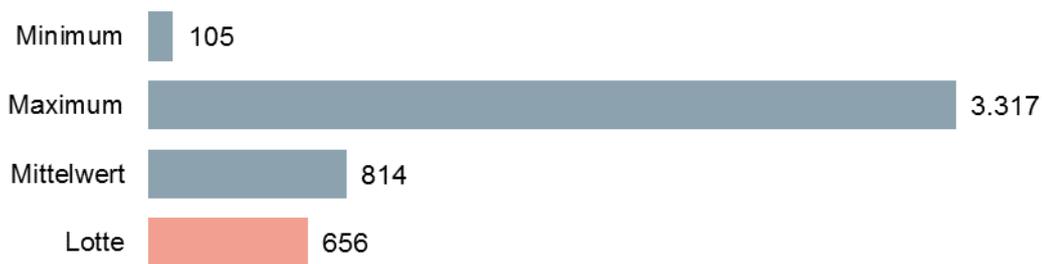
Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

### Fehlbetrag OGS

	2015	2016
ordentliche Erträge	371.924	387.700
ordentliche Aufwendungen	494.512	543.860
<b>Fehlbetrag absolut</b>	<b>122.588</b>	<b>156.160</b>
OGS-Schüler	236	238
<b>Fehlbetrag je OGS-Schüler</b>	<b>519</b>	<b>656</b>

Die Zuweisungen erhöhen sich in den Jahren 2015/2016 um ca. 11.000 Euro, die Elternbeiträge um ca. 4.000 Euro. Insgesamt erhöhen sich die ordentlichen Erträge um ca. vier Prozent. Dagegen steigen die ordentlichen Aufwendungen im Betrachtungszeitraum um ca. zehn Prozent. Ursache hierfür sind hauptsächlich die gestiegenen Personalaufwendungen und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Personalaufwendungen betragen belaufen sich auf 312.000 Euro im Jahr 2016. Die Transferaufwendungen betragen ca. 9.000 Euro und sind somit von untergeordneter Bedeutung. Im Ergebnis steigt der Fehlbetrag je OGS-Schüler, da die Zahl der OGS-Schüler im Betrachtungszeitraum nahezu konstant ist.

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Lotte	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
656	475	678	1.026	130

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler der Gemeinde Lotte liegt interkommunal auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau, zeigt aber einen steigenden Verlauf.

### Aufwendungen je OGS-Schüler

Die Kennzahl zeigt, wie hoch die ordentlichen Aufwendungen je OGS Schüler sind. Diese setzen sich aus den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude und den bilanziellen Abschreibungen zusammen.

## Aufwendungen OGS in Euro

	2015	2016
ordentliche Aufwendungen	494.512	543.860
OGS-Schüler	236	238
<b>Aufwendungen je OGS-Schüler</b>	<b>2.095</b>	<b>2.285</b>

## Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.285	1.769	4.895	2.640	2.235	2.546	2.890	130

Während die OGS-Schülerzahl nahezu konstant ist, steigen die Aufwendungen für die OGS in Lotte. Im Betrachtungszeitraum erhöhen sich die Aufwendungen je OGS-Schüler um 190 Euro. Hieran haben die Personalaufwendungen mit ca. 1.312 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2016 einen maßgeblichen Anteil. Diese betragen ca. 57 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen haben einen Anteil von ca. 33 Prozent.

## Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>3</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	118.693	123.075
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	494.512	543.860
Anzahl OGS-Schüler	236	238
<b>Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro</b>	<b>503</b>	<b>517</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>24,0</b>	<b>22,6</b>

<sup>3</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Die Elternbeitragsquote wird durch die Höhe der Aufwendungen und der Elternbeiträge beeinflusst. Während die ordentlichen Aufwendungen um ca. zehn Prozent steigen, erhöhen sich die Elternbeiträge nur um ca. vier Prozent. Da die Zahl der OGS-Teilnehmer nahezu konstant ist, sinkt die Elternbeitragsquote im Zeitverlauf.

#### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
517	55	1.255	625	492	596	740	131

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler befindet sich nahe dem 1. Quartil und ist damit niedrig. Die durchschnittliche monatliche Belastung der Beitragspflichtigen beträgt in Lotte ca. 43 Euro. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei ca. 50 Euro je Monat.

#### Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,6	2,9	44,7	24,0	18,4	23,7	29,4	130

Die Gemeinde Lotte erhebt die Elternbeiträge für die OGS aufgrund des Ausschussbeschlusses für Schulen, Jugend und Soziales vom 22. Januar 2008.

Gem. § 9 Abs. 3 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW – SchulG) richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für Angebote des offenen Ganztags nach § 10 Abs. 5 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK. Seit Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) am 01. August.2008 ist nunmehr der dortige § 5 einschlägig. Gem. § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen offener Ganztagsschulen und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben.

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen gem. § 2 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) allein aufgrund einer Satzung erhoben werden. Hierfür ist gem. § 41 Abs. 1 Buchst. i Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Rat zuständig.

#### → Feststellung

Die Elternbeiträge der OGS werden in der Gemeinde Lotte zurzeit ohne Elternbeitragsatzung erhoben. Dies stellt einen Verstoß gegen § 2 Abs. 1 KAG dar. Nach Rücksprache mit der Verwaltung möchte die Gemeinde Lotte auf Basis dieses Berichtes eine Elternbeitragsatzung erarbeiten.

Seit dem Schuljahr 2008/2009 sind die Elternbeiträge in Lotte unverändert und betragen pauschal 50 Euro je Monat und Kind. Ermäßigungen für Geschwisterkinder räumt die Gemeinde nicht ein. Dagegen verringert sich die Beitragshöhe bei Vorlage eines Wohngeldbescheides um 50 Prozent. Bezieher von Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld zahlen zehn Euro je Monat und

Kind. Ebenso Erziehungsberechtigte mit einem Bruttojahreseinkommen von unter 12.271 Euro. Mit den oben ausgewiesenen Monatsbeiträgen unterschreitet die Gemeinde Lotte den möglichen Höchstbeitrag um 135 Euro gemäß BASS 12 – 63 Nr. 2 (Ziffer 8.2 Satz 1). Ab dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zu Schuljahresbeginn um jeweils drei Prozent.

Für das Mittagessen erhebt die Gemeinde Lotte einen zusätzlichen Beitrag.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte schöpft die vorhandenen Beitragsmöglichkeiten für Leistungen der OGS nicht aus.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune eine wichtige Rolle. Eine Kommune mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt. In der Gemeinde Lotte beträgt die Kaufkraft ca. 21.000 Euro je Einwohner. Damit liegt diese geringfügig unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen und zeugt von einer durchschnittlichen Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die Elternbeiträge für die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote zukünftig auf Grundlage einer Satzung erheben und festsetzen. Zudem sollte diese eine soziale Staffelung enthalten und die Elternbeiträge sukzessive an die mögliche Höchstgrenze heranführen.

In Lotte erfolgt eine jährliche Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Größere Beitragsrückstände gibt es in Lotte nach Aussage der Verwaltung derzeit nicht.

**Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen**

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist. In Lotte liegt die Teilnehmerquote im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 bei ca. 42 Prozent. Dagegen ist die Teilnehmerquote an dem weiteren außerunterrichtlichen Betreuungsangebot mit ca. vier Prozent von untergeordneter Bedeutung.

**Schülerzahlen**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Schüler an Schulen in kommunaler Trägerschaft mit Primarbereich mit OGS-Angebot	549	541	530	520	511	494	494	504
davon OGS-Schüler	206	208	228	236	238	238	231	271
<b>Teilnahmequote OGS</b>	<b>37,5</b>	<b>38,4</b>	<b>43,0</b>	<b>45,4</b>	<b>46,6</b>	<b>48,2</b>	<b>46,8</b>	<b>53,8</b>
davon Schüler in anderen Betreuungsformen an der OGS	17	33	28	26	25	24	27	29
<b>Teilnahmequote in anderen Betreuungsformen an der OGS</b>	<b>3,1</b>	<b>6,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen

kommunale Grundschulen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Regenbogen Schule, Büren</b>								
Anzahl Schüler	168	184	178	167	163	154	154	164
davon OGS-Schüler	94	99	103	99	104	95	91	110
<b>Teilnahmequote OGS</b>	<b>55,9</b>	<b>53,8</b>	<b>57,9</b>	<b>59,3</b>	<b>63,8</b>	<b>61,7</b>	<b>59,0</b>	<b>67,0</b>
<b>Grundschule Lotte</b>								
Anzahl Schüler	210	192	201	194	192	195	195	192
davon OGS-Schüler	50	50	60	61	66	85	83	84
<b>Teilnahmequote OGS</b>	<b>23,8</b>	<b>26,0</b>	<b>29,9</b>	<b>31,4</b>	<b>34,8</b>	<b>43,6</b>	<b>42,6</b>	<b>43,8</b>
<b>Grundschule Wersen</b>								
Anzahl Schüler	171	165	151	159	156	145	145	148
davon OGS-Schüler	62	59	65	76	68	58	57	77
<b>Teilnahmequote OGS</b>	<b>36,2</b>	<b>35,8</b>	<b>43,0</b>	<b>47,8</b>	<b>43,6</b>	<b>40,0</b>	<b>39,3</b>	<b>52,0</b>

Die Nachfrage nach OGS-Plätzen steigt an allen Standorten. Aufgrund der räumlichen Nähe zur Stadt Osnabrück und der Sozialstruktur in Büren ist nach Einschätzung der Verwaltung die Teilnahmequote sehr hoch.

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

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46,6	10,9	82,4	31,9	22,6	30,2	39,2	113

Eine Zielvorstellung für den Ausbau der OGS-Betreuung hat Lotte nicht. Vielmehr deckt die Gemeinde die Nachfrage nach OGS-Plätzen. Wie bereits im Kapitel „Strukturen der OGS“ beschrieben, rechnet Lotte mit einer steigenden Bevölkerung bei einem gleichzeitigen Rückgang der bis 6-jährigen Kinder. Dies könnte sich auf die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen auswirken.

### Flächen für die OGS-Nutzung

In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand halten die Kommunen Flächen vor, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Deshalb ist die Abgrenzung der OGS-Flächen von den Schulflächen oftmals problematisch. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet.

Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune durch zusätzliche Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Im Jahr 2016 hält die Gemeinde Lotte 7.962 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche für die Grundschulen vor. Hiervon entfallen 1.123 m<sup>2</sup> ausschließlich auf die OGS. Zudem werden 1.283 m<sup>2</sup> sowohl für den Unterricht und die OGS genutzt. Die Flächen für die OGS hat die Gemeinde aus dem Bestand geschaffen.

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

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,6	3,2	37,4	14,2	9,9	12,5	17,7	110

**Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen**

kommunale Grundschulen	2015/2016
<b>Regenbogen Schule, Büren</b>	
OGS-Fläche in m <sup>2</sup> BGF	630
OGS-Schüler	104
<b>Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF</b>	<b>6,06</b>
<b>Grundschule Lotte</b>	
OGS-Fläche in m <sup>2</sup> BGF	464
OGS Schüler	66
<b>Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF</b>	<b>7,03</b>
<b>Grundschule Wersen</b>	
OGS-Fläche in m <sup>2</sup> BGF	542
OGS-Schüler	68
<b>Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF</b>	<b>7,97</b>

Die Gemeinde Lotte stellt in der Grundschule Wersen die größte Fläche je OGS-Schüler zur Verfügung.

**Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016**

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,87	2,47	14,72	6,59	4,72	6,11	8,09	112

Während der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot überdurchschnittlich ist, liegt die Fläche je OGS-Schüler im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen. Das zurzeit durchschnittliche Flächenangebot je OGS-Schüler belastet den kommunalen Eigenanteil zur Finanzierung des OGS-Angebotes nicht überdurchschnittlich.

Der Gebäudeaufwand betrug in Lotte im Jahr 2016 ca. 99.000 Euro. Damit beträgt der Gebäudeaufwand bezogen auf die Fläche von 1.636 m<sup>2</sup> 61 Euro je m<sup>2</sup>. Der interkommunale Durchschnitt der Vergleichskommunen beträgt 65 Euro je m<sup>2</sup>. Die Gemeinde positioniert sich hier somit im mittleren Bereich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte möglichst regelmäßig und detailliert analysieren, wie sich die Schülerzahlen entwickeln. Notwendige Flächenbedarfe können so im Voraus geplant werden. Da die Aufwendungen für die OGS-Räume den Haushalt der Gemeinde Lotte langfristig beeinflussen, sollte eine Schulentwicklungsplanung neben der Entwicklung der Schülerzahlen eine Prognose des OGS-Flächenbedarfs beinhalten.

## ➔ Schulsekretariate

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

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

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

Die Gemeinde Lotte hatte 2016 insgesamt 1,38 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten beschäftigt. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

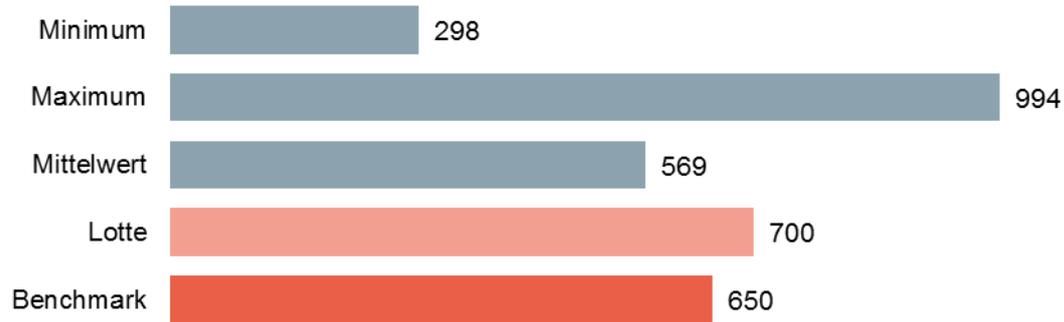
### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	49	151	87	74	86	96	105

Die Höhe der Personalaufwendungen hängt vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau ab. Das Vergütungsniveau je Vollzeit-Stelle beträgt in Lotte ca. 47.000 Euro und liegt damit am interkommunalen Mittelwert.

<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



Lotte	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
700	486	557	646	105

Die Gemeinde Lotte überschreitet in den Sekretariaten der Grundschulen den Benchmark. In Lotte betreut eine Sekretariatskraft mit einem Anteil von 0,73 Vollzeit-Stellen die drei Grundschulen.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Lotte	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
588	491	567	668	76

Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Gemeinde Lotte geringfügig den Benchmark. Somit errechnet sich kein nennenswertes Stellenpotenzial. Mit der auslaufenden Hauptschule und der im Aufbau befindlichen Gesamtschule befinden sich die weiterführenden Schulen aktuell in einer Umstellungsphase, welche einen erhöhten Personalaufwand verursachen kann. Umso positiver ist zu bewerten, dass die Gemeinde Lotte dies mit einem unterdurchschnittlichen Personaleinsatz bewältigt.

#### → Feststellung

Der Personaleinsatz an den Grundschulen ist in Lotte gering. Auch bei den weiterführenden Schulen erreicht die Gemeinde trotz der derzeitigen Umstellungsphase günstige Kennzahlenwerte.

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

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Insgesamt hat die Gemeinde Lotte im Jahr 2016 1,38 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Die Vergütung erfolgt nach der Entgeltgruppe 5. Die Bewertung der Stellen hat die Kommune mit externer Hilfe vorgenommen.

#### → **Feststellung**

Die Vergütung der Sekretariatskräfte entspricht in Lotte der üblichen Einordnung.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Gemeinde Lotte besitzt kein ausgearbeitetes Konzept oder Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten. Lediglich bei Bedarf prüft Lotte die Stellenbemessung. Aktuell schätzt die Gemeinde die Stellenausstattung als gering ein, gleichwohl sieht Lotte zurzeit keinen Handlungsbedarf.

Durch das Bildungs- und Teilhabepakets entstehen nach Rückmeldung der Gemeinde nur in geringen Umfang zusätzliche Aufgaben in den Schulsekretariaten. Zudem beantragen die Sekretariate die Schülerfahrkarten und händigen diese aus.

## → Schülerbeförderung

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

Die Gemeinde Lotte hat mit 38 km<sup>2</sup> eine sehr kleine Gemeindefläche (Mittelwert: 78 km<sup>2</sup>). Dagegen liegt die Bevölkerungsdichte in Lotte mit 375 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf einem hohen Niveau. Die kleine Gemeindefläche und die hohe Bevölkerungsdichte wirken sich in Lotte entlastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung aus.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung von 893 Schülern betragen im Jahr 2016 ca. 300.000 Euro. Von diesen Aufwendungen entfallen ca. 128.000 Euro auf die Beförderung der Hauptschüler, ca. 95.000 auf die Gesamtschüler. Mehr als die Hälfte der Hauptschüler pendelt in die Gemeinde ein. Auch an der Gesamtschule werden viele Schüler aus Nachbarkommunen beschult. Insgesamt verzeichnet Lotte 189 Einpendler im Jahr 2016.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	309	21	597	316	231	309	385	101
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	620	339	2.956	723	584	665	778	91
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	49,9	0,2	82,5	44,8	31,9	45,3	58,2	98
Einpendlerquote in Prozent	21,2	0,2	47,3	15,5	5,4	11,8	23,6	95

Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Lotte für die Grundschulen und Hauptschule unterdurchschnittlich. Dagegen liegen diese für die Gesamtschule über dem interkommunalen Mittelwert. Insgesamt unterschreiten die Aufwendungen je befördertem Schüler den interkommunalen Durchschnitt um ca. 17 Prozent.

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

## Organisation und Steuerung

In Lotte prüft der Fachbereich „allgemeine Verwaltung“ den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten. Die Ausgabe der Fahrkarten erfolgt durch die Schulsekretariate. Grundsätzlich werden die Schüler in Lotte im Linienverkehr befördert. Nur in Ausnahmefällen z. B. bei Krankheit wird Schülerspezialverkehr eingesetzt.

Die Fahrtkosten übernimmt die Gemeinde nur für Anspruchsberechtigte. Auch übernimmt die Gemeinde keine zusätzlichen Fahrten, die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten. Dies betrifft zum Beispiel Ausflugsfahrten. Den Höchstbetrag von 100 Euro je Monat hält die Gemeinde Lotte ein.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	67	46	159	87	73	84	97	105
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	700	298	994	569	486	557	646	105
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	30.734	51.108	46.994	46.400	46.400	47.621	105
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	106	65	754	192	105	141	231	50
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	443	62	754	336	196	340	453	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	40.300	49.900	47.407	46.400	46.800	49.000	54
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	38	27	101	78	70	78	92	23
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.225	461	1.718	670	535	644	675	23
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	59.517	48.526	46.961	47.995	49.000	23

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Lotte	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	124	15	597	226	129	200	314	90
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	497	222	2.956	809	536	659	894	81
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	25,0	0,2	69,2	30,4	16,1	26,9	41,0	96
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	15,5	1,7	0,0	0,7	2,1	88
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	535	96	2.444	466	275	355	493	42
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	632	350	2.991	888	596	718	927	38
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	84,7	5,0	100,0	51,5	29,0	50,6	69,8	46
Einpendlerquote in Prozent	52,3	0,0	77,2	18,2	5,4	12,3	27,7	44
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	592	161	571	373	319	367	448	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	732	382	876	613	518	588	699	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	81,0	26,8	86,6	60,5	50,6	61,4	74,7	24
Einpendlerquote in Prozent	44,9	0,0	63,6	31,6	9,4	31,6	48,1	25

## ➔ 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der  
Gemeinde Lotte im Jahr  
2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Sporthallen (gesamt)	9
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	10
→ Sportplätze	12
Strukturen	12
Auslastung und Bedarfsberechnung	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
Fazit	18
→ Spiel- und Bolzplätze	19
Steuerung und Organisation	19
Strukturen	21
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	22

## → Managementübersicht

### Sport

In der Gemeinde Lotte entspricht der Bestand an Schulsporthallen dem aktuellen rechnerischen Bedarf. Derzeit ist die Nutzung der Sporthallen durch die Vereine überdurchschnittlich hoch. Dies bedeutet, dass die Hallen gut durch den Vereinssport ausgelastet sind. Die Gemeinde Lotte hat allerdings auf die darüber hinaus gehenden Bedarfe von Schulen und Vereinen am Schulstandort Wersen reagiert und den zusätzlichen Neubau einer Zweifeldturnhalle beschlossen. Zusätzlich plant die Gemeinde Lotte im Hinblick auf die Errichtung eines überregionalen Sportzentrums eine weitere multifunktionale Dreifachhalle bei Abriss einer sanierungsbedürftigen Einfachhalle im Ortsteil Lotte. Da die Kommune insbesondere in diesem Ortsteil einen erheblichen Bevölkerungszuwachs erwartet, soll diese Maßnahme die sportliche Infrastruktur dort verbessern. Zudem sollen dadurch Austragungsmöglichkeiten für Sportarten geschaffen werden, die in der vorhandenen kleinen Halle nicht gegeben sind. Mit den geplanten Hallen hätte die Gemeinde Lotte ein interkommunal überdurchschnittliches Hallenangebot, das deutlich über den aktuellen Bedarf hinausgeht. Die Bewirtschaftung der Sporthallen erfolgt durch die Gemeinde Lotte. Die Gemeinde stellt den örtlichen Sportvereinen keine Betriebskosten oder Nutzungsentgelte in Rechnung.

Die Flächen je Einwohner der Sportplätze und der Spielfelder sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich groß. Die Auslastung der Sportplätze ist unter Berücksichtigung der aktuellen Belegungspläne hoch. Die Bedarfsberechnungen anhand der Anzahl der Mannschaften ergab, dass die vorgehaltenen Flächen knapp sind. Allerdings fehlt der Gemeinde der Überblick über die tatsächliche Auslastung. Die Vereine regeln die Nutzungszeiten über den Gemeindefortsportverband bzw. können aufgrund von Überlassungsverträgen frei über die Belegung der jeweiligen Plätze entscheiden.

Die Gemeinde Lotte hat ihre Vereine vertraglich in die Unterhaltung und Pflege der Plätze eingebunden. Daher erfolgt die Unterhaltung der Sportplätze flächenbezogen mit einem durchschnittlichen Aufwand. Einwohnerbezogen liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Sportplätze in Lotte unterhalb des Mittelwertes.

#### → KIWI-Bewertung

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

### Spiel- und Bolzplätze

Bezogen auf die Einwohnerzahl unter 18 Jahren hält die Gemeinde Lotte vergleichsweise wenig Flächen an Spiel- und Bolzplätze vor. Diese rufen dafür jedoch überdurchschnittlich hohe Pflegeaufwendungen hervor. Die vorhandenen Strukturen der Spielplätze in Lotte sind in Bezug auf eine wirtschaftliche Unterhaltung ungünstig. Daher erreicht die Gemeinde einen über dem Benchmark liegenden Unterhaltungsaufwand je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplätze. Dabei ist zu beach-

ten, dass es keine detaillierte Kostenrechnung im Bereich der Spiel- und Bolzplätze gibt. Somit die können die Aufwendungen aus diesem Bereich nicht differenziert dargestellt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Lotte mit dem Index 2.

## → 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 Lotte. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

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

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

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

## → Sporthallen

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

### Flächenmanagement Schulsporthallen

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.

Im Eigentum der Gemeinde Lotte befinden sich im Vergleichsjahr 2017 drei Schulsporthallen. Insgesamt werden für die Berechnung der Kennzahlen nachfolgende Schulsporthallen der Stadt Lotte berücksichtigt:

- Sporthalle an der Grundschule Büren mit einer Halleneinheit,
- Sporthalle an der Grundschule Lotte mit einer Halleneinheit,
- Sporthalle an der Gesamtschule Lotte-Westerkappeln/Grundschule Wersen mit zwei Halleneinheiten.

Insgesamt haben die Schulsporthallen eine Bruttogrundfläche von 3.489 m<sup>2</sup> und eine Sportnutzfläche von 1.890 m<sup>2</sup>. Diese wurden im Jahr 2017/2018 von 929 Schülern bzw. 40 Klassen genutzt.

### Flächenkennzahlen Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup>	87	29	185	100	79	95	124	32
Sportnutzfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup>	47	24	99	52	39	51	61	29

Die Flächenkennzahlen zeigen, dass die in Lotte unterrichtenden Klassen vergleichsweise weniger Hallenflächen zur Verfügung haben als andere im interkommunalen Vergleich.

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

#### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten nach Schulstandorten 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschule Büren	0,8	1,0	0,2
Grundschule Lotte	0,8	1,0	0,2
Gesamtschule/Grundschule Wersen	2,1	2,0	-0,1
<b>Gesamt</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>0,3</b>

Rechnerisch ergibt sich im Jahr 2017 ein Potenzial von 0,3 Halleneinheiten. Die Darstellung nach Schulstandorten zeigt, dass die sich ergebenden Potenziale bei den beiden Grundschulstandorten nicht realisierbar sind, da es sich ausnahmslos um rechnerische Teilflächen an verschiedenen Hallen handelt.

Im Vergleichsjahr 2017 sind einige Besonderheiten beim Schulstandort Wersen zu berücksichtigen. Zum einen wird die Schulsporthalle in diesem Jahr noch von der auslaufenden Hauptschule mitgenutzt. Diese ist im Schuljahr 2017/2018 noch mit jeweils drei 9. und 10. Klassen vertreten.

Zum anderen nutzt die Gesamtschule Lotte-Westerkappeln die Schulsporthalle in dem Schuljahr mit den Klassen 5 und 6, wobei beide Jahrgänge 5-zügig sind. In den Folgejahren sollen allerdings die Klassen 7, 8 und 9 bzw. 8, 9 und 10 (5-zügig) am Standort Lotte unterrichtet werden. Die Grundschule nutzt die Schulsporthalle mit weiteren acht Klassen.

Unberücksichtigt bleiben die Unterrichtseinheiten, welche durch die Privatschule Krüger-Internat in der Halle durchgeführt werden. Die Gemeinde Lotte hat hier, laut Belegungsplan, wöchentlich ein Kontingent von sechs Stunden an die Privatschule abgegeben, welche allerdings vornehmlich in den Nachmittagsbereich fallen.

Aufgrund der Gegebenheiten und der zukünftigen Änderungen sollte daher nicht der aktuelle Bedarf entscheidend sein, sondern der zukünftige. Ausgehend von den Prognosen der Schülerzahlen 2022/2023, durch die Gemeinde Lotte, würde sich folgender Bedarf ergeben:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten Standort Wersen nach Schulformen 2022

	Bedarf	Bestand	Saldo
Hauptschule	0,0	0,0	0,0
Grundschule Wersen	0,8	1,0	0,2
Gesamtschule Lotte-Westerkappeln	1,3	1,0	-0,3
<b>Gesamt</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>-0,1</b>

Der rechnerische Bedarf von 0,1 Halleneinheiten bleibt bestehen. Die Hauptschule ist mit Ablauf des Schuljahres 2018/2019 ausgelaufen und benötigt daher keine Hallenkapazitäten mehr.

Für den Grundschulbereich wird in der obigen Tabelle die Annahme getroffen, dass weiterhin eine Nutzung von acht Klassen erfolgt. Für die Gesamtschule würde bei weiterhin bestehender 5-Zügigkeit eine Nutzung mit 15 Klassen erfolgen.

Nach Auskunft der Verwaltung zeichnet sich jedoch ab, dass die Gesamtschule zukünftig auf eine 6-Zügigkeit erweitert werden muss. Dies würde den Bedarf der Gesamtschule auf 1,5 Halleneinheiten erhöhen. Zudem plane das Krüger-Internat zukünftig ein Sport-Abitur anzubieten, wodurch die Schule zusätzliche Nutzungszeiten am Vormittag in den kommunalen Hallen benötigen würde. Die Möglichkeit, die Sporthallen am Schulzentrum Westerkappeln zu nutzen, wird mit dem Aufbau der dortigen Oberstufe entfallen. Die Sporthalle in Halen ist für den Schulsport, aufgrund ihrer geringen Größe, nicht nutzbar. Zudem würde eine Nutzung ebenfalls mit zusätzlichen Beförderungskosten verbunden sein.

Die Gemeinde Lotte hat in 2018 eine Bedarfsberechnung für den Schulsport durchführen lassen. Diese berücksichtigt auch die Hallenzeiten der privaten Krüger Schulen. Dazu kommt der Umstand, dass die bestehende Halle derzeit nur in ein Drittel und zwei Drittel Einheiten aufteilbar ist. Im Ergebnis wurde ein rechnerischer Fehlbedarf von mindestens einer weiteren Halleneinheit ermittelt.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände hat die Politik dann zur Deckung des Schulsportbedarfes, aber auch zur Förderung des Vereins- und Breitensports den Neubau einer teilbaren Zweifeldhalle beschlossen. Darüber hinaus wird die Möglichkeit einer multifunktionalen Ausrichtung der Halle geprüft. Die Halle soll zum Schuljahr 2022/2023 in Betrieb genommen werden. Die bestehende Zweifeldhalle soll zudem entsprechend saniert werden, sodass an dem Standort Wersen zum Schuljahr 2022/2023 vier Halleneinheiten vorgehalten werden.

Nach den vorliegenden Berechnungen bringt die Zweifeldhalle die notwendige Erweiterung, um den derzeitigen Bedarf an Schulsport vollständig zu decken. Darüber hinaus entstehen noch freie Kapazitäten von rund zwölf Schulstunden, welche die gewünschte Nutzung für den offenen Ganzttag ermöglichen würden. Zudem ermöglicht die Zweifeldhalle, im Gegensatz zur Einfeldhalle, alle Arten von Ballspiel und ist aufgrund ihrer Größe besser für Klassen mit einer Klassenstärke von 30 Kindern geeignet.

Weiterhin wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Grundschule, welche vornehmlich in der Bestandturnhalle das ein Drittel-Feld nutzt, in seinen Möglichkeiten stark eingeschränkt ist. Die Grundschule Wersen ist zertifiziert als bewegte Schule und ist insofern stark daran interessiert, ihr Sportangebot zu erhöhen und auszubauen. Das Krüger Internat hat in seinem Stundenplan zudem vorrangig eine komplette Belegung der Zweifeldhalle vorgesehen, da jeweils zwei Klassen gleichzeitig dort unterrichtet werden. Für die Nutzung der Hallen durch das Krüger Internat erhält die Gemeinde Lotte ein entsprechendes Entgelt.

Mit der Bereitstellung einer Sporthallerweiterung um eine weitere Zweifeldhalle werden, nach Kenntnisstand der Gemeinde, auch die seinerzeit formulierten Bedarfe der Vereine vollständig abgedeckt.

#### → **Feststellung**

Der vorhandene Sporthallenbestand deckt den aktuellen Bedarf für den Schulsport. Der bereits beschlossene Bau einer zusätzlichen Zweifeldturnhalle soll zusätzliche Kapazitäten für den erwarteten steigenden Hallenbedarf schaffen. Die dann vorhandenen vier Halleneinheiten in Wersen werden durch den Schulsport nicht vollständig ausgelastet sein. Allerdings hat

die Gemeinde Lotte bei der Entscheidung der Sporthallenerweiterung die Belange, Ansprüche und Erwartungen von Schulen und Vereinen berücksichtigt.

## Sporthallen (gesamt)

In der nachfolgenden Kennzahlenberechnung betrachtet die gpaNRW den Gesamtbestand an kommunalen Sporthallen, um das Angebot für die Einwohner darzustellen. 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 Vereinssport zur Verfügung stellen.

Neben den Schulsporthallen gibt es in Lotte eine weitere kommunale Halle im Ortsteil Halen. Aufgrund ihrer geringen Größe wird die Sporthalle nur mit einer halben Halleneinheit berücksichtigt.

Insgesamt fließen die oben genannten Hallen mit vier Halleneinheiten in die Berechnung der Kennzahlen ein, sowie die Sporthalle in Halen mit 0,5 Halleneinheiten.

### Kennzahlen Flächenmanagement Sporthallen gesamt 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	273	142	745	376	274	331	477	32
Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	146	89	313	193	152	194	231	29
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner Sporthallen gesamt	0,35	0,22	0,97	0,50	0,37	0,48	0,62	32
Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	771	450	1.060	750	653	730	842	32
Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	412	283	526	391	352	396	419	29
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent Sporthallen gesamt	53,4	36,3	71,6	54,3	47,2	53,5	63,0	29

Bei Betrachtung der Sporthallen im Einwohnerbezug verfügt die Gemeinde Lotte über eine geringere Bruttogrundfläche als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Sportnutzfläche ist ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich. Der Anteil der Sportnutzfläche an der Bruttogrundfläche ist durchschnittlich.

→ **Feststellung**

Das vorhandene Hallenangebot der Gemeinde Lotte stellt sich in Relation zur Einwohnerzahl vergleichsweise gering dar.

## Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Nachfolgend wird die Nutzung bzw. Auslastung der Sporthallen dargestellt.

Die Vereine der Gemeinde Lotte belegen die Schulsporthallen mit rund 162 Stunden in der Woche. Die Schulen belegen die Sporthallen mit 121 Stunden in der Woche. Die Belegungsquote durch den Vereinssport beträgt somit 57,2 Prozent. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Die Vergabe der Nutzungszeiten für die Sporthallen regelt der Gemeindegemeinschaftssportverband Lotte e.V. in einer gemeinsamen Sitzung mit den Vereinen. Der aktuell gültige Belegungsplan wird der Gemeinde dann zur Verfügung gestellt. Die Sporthallen der Gemeinde Lotte werden ab dem Nachmittag bis spätestens 22:00 Uhr durch den Vereinssport belegt. In den Sporthallen sind vereinzelte Randzeiten momentan nicht ausgelastet. Dies gilt insbesondere für die Sporthalle in Halen. Relativierend muss man allerdings darlegen, dass die Halle aufgrund ihrer geringen Größe (12 m x 13 m) nur für wenige Sportarten nutzbar ist. Die Sporthalle Halen wird größtenteils durch Tanz- und Gymnastikgruppen genutzt.

### Anzahl Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag – Freitag 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt	16,8	1,8	23,0	11,7	8,5	11,3	14,9	31

Die mannschaftsbezogene Kennzahl zeigt, dass in der Gemeinde Lotte eine überdurchschnittliche Anzahl von Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit vorhanden ist. Der hohe Anteil verdeutlicht, dass das Sporthallenangebot in den Sporthallen sehr gut durch den Vereinssport ausgelastet ist. Laut Auskunft der Kommune gibt es allerdings immer wieder Engpässe bei der Vergabe von Nutzungszeiten. Dies wird sich durch den Bau einer weiteren Zweifeldhalle deutlich entspannen.

→ **Feststellung**

Die Sporthallen sind durch die Vergabe von Trainingszeiten bis in den späten Abend gut ausgelastet.

Die Pflege und Unterhaltung der Sporthallen erfolgt durch die Gemeinde Lotte. Die Gemeinde erhebt zudem keine Nutzungsentgelte.

Ein Teil der Vergleichskommunen verfährt bei der Bereitstellung von Sporthallen für Vereine mittlerweile anders. Dabei geht es oft nicht vorrangig um die Erzielung von Einnahmen bzw. Deckungsbeiträgen. Vielmehr steht die effiziente Nutzung der Hallenkapazitäten im Vordergrund. Die erhobenen Nutzungsentgelte orientieren sich dazu an den von den Vereinen beleg-

ten Nutzungszeiten. Diesen ist dann daran gelegen, dass die tatsächliche Nutzung den belegten/reservierten Zeiten entspricht. Des Weiteren wird durch Nutzungsentgelte oder eine Betriebskostenbeteiligung der Nutzer im Umgang mit den Sporthallen sensibilisiert.

Rund 35 Prozent von bisher 98 geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen erheben Nutzungsentgelte bei den Sporthallen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte in Erwägung ziehen, für die Nutzung der Sporthallen Nutzungsentgelte zu erheben oder die Vereine an den Betriebskosten zu beteiligen. Dadurch wird der Nutzer auch im Umgang mit den Sporthallen sensibilisiert. Ein weiterer Vorteil ist, dass gebuchte Zeiten, die nicht genutzt werden, anderweitig vergeben werden können.

Im Hinblick auf die knappen Ressourcen und den überregional bekannten Verein in Lotte, dem VfL Sportfreunde Lotte e.V., wurde die Gemeinde von der Politik gebeten, im Rahmen der Änderung eines Flächennutzungsplanes ein Gesamtkonzept für die mögliche Bebauung „Am Sportzentrum“ vorzulegen. Daraus entstanden ist der Masterplan Sportzentrum Lotte 2030. Dabei soll das jetzige Areal rund um das FRIMO Stadion des VfL Sportfreunde Lotte e.V. zu einem attraktiven Sportzentrum ausgebaut werden, welches sich weit über die Gemeindegrenzen hinaus etablieren soll.

Das Gesamtkonzept sieht dabei den Abriss der stark sanierungsbedürftigen Einfachhalle an der Grundschule Lotte vor. Diese soll ersetzt werden durch eine multifunktionale Dreifachsporthalle (41 m x 61 m). Die Grundschule kann sie dann für den schulischen Sportunterricht nutzen und darüber hinaus die Vereine. Die größere Hallenfläche soll im Ortsteil Lotte Austragungsmöglichkeiten für Sportarten schaffen, die in der kleinen Halle bisher nicht angeboten werden können. Da die Kommune gerade in diesem Ortsteil mit einem deutlichen Bevölkerungszuwachs rechnet, sieht sie darin eine Investition in die zukünftige Entwicklung der Gemeinde. Der Abriss der alten Halle und der Neubau der Dreifachhalle an einem versetzten Standort wird zudem zu der dringend notwendigen Erweiterung des Schulhofes der Grundschule führen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte kann rechnerisch den aktuellen Bedarf an Halleneinheiten sicherstellen. Allerdings sind die Ressourcen damit vollständig ausgelastet und nicht auf den erwarteten Anstieg von Schülerzahlen und Vereinssportlern ausgelegt. Durch den bereits beschlossenen Neubau von vier weiteren Halleneinheiten wird die Gemeinde Lotte zukünftig über ein recht großzügiges Hallenangebot verfügen, das über den für den Schulsport erforderlichen Bedarf hinausgeht. Es ist zu berücksichtigen, dass die Folgekosten der umfangreichen Investitionen langfristige zusätzliche Belastungen für den kommunalen Haushalt bedeuten.

## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>1</sup>, die die Kommune bilanziert hat. D.h. wir beziehen auch 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 Lotte wendete 2017 für ihre Sportplätze 8,68 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,68	0,38	23,42	9,48	5,56	8,68	12,36	23

Die Belastung der Bürgerinnen und Bürger bildet im interkommunalen Vergleich den Median ab.

Nachfolgend analysiert die gpaNRW die Gründe hierfür unter Berücksichtigung der Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze sowie deren Wirkung zueinander.

Die Prüfung der Sportaußenanlagen untergliedert sich in verschiedene Bereiche; diese sind

- die Organisation und Steuerung,
- der Kennzahlenvergleich hinsichtlich der Nutzung,
- der Kennzahlenvergleich zur Pflege und Unterhaltung der Spielfelder.

Eine zielgerichtete Steuerung ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportaußenanlagen hat.

### Strukturen

Die Gemeinde Lotte verfügt neben dem Gemeindekern Lotte über die Ortsteile Wersen, Büren und Halen. Im Vergleichsjahr 2017 trainieren in Lotte insgesamt drei Vereine mit Fußballabteilungen auf den kommunalen Sportplätzen. Diese sind

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

- der VfL Sportfreunde Lotte e.V.,
- der SC Halen 58 e.V. und
- der SV Büren 2010 e.V.

Insgesamt haben die kommunalen Sportanlagen eine Gesamtfläche von rund 74.835 m<sup>2</sup>. Die Sportnutzfläche liegt bei rund 46.100 m<sup>2</sup>. Größtenteils sind die Spielfelder mit Beleuchtungsanlagen ausgestattet. Nachfolgende Sportfelder sind im Vergleichsjahr 2017 berücksichtigt:

**Sportplatz Halen:**

- Zwei Sportrasenfelder mit einer Fläche von mindestens 5.000 m<sup>2</sup>,

**Sportplatz Büren:**

- Zwei Sportrasenfelder mit einer Fläche von mindestens 5.000 m<sup>2</sup>,

**Sportplatz Lotte:**

- ein Sportrasenfeld mit einer Fläche von mindestens 5.000 m<sup>2</sup>.

Die Sportfreunde Lotte nutzen darüber hinaus noch einen weiteren vereinseigenen Kunstrasenplatz. Das für Ligaspiele zur Verfügung stehende FRIMO Stadion steht im Eigentum der Gemeinde Lotte. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden Stadien bei der Betrachtung unberücksichtigt gelassen. Weitere Spielfelder finden wir in Lotte nicht vor. Die Belegung der kommunalen Plätze regeln die Vereine eigenverantwortlich. Alle kommunalen Spielfelder sind durch Überlassungsverträge an die Vereine übertragen.

Insgesamt werden die obenstehenden Sportanlagen mit fünf Spielfeldern in die Kennzahlenberechnung einbezogen.

**Strukturkennzahlen Sportplätze 2017**

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	5,30	1,55	13,88	6,23	4,01	5,57	8,43	32
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,80	0,67	7,11	3,16	1,89	2,89	4,30	32

Die Fläche der Sportplätze ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Fläche der Spielfelder bezogen auf die Einwohner ist ebenfalls unauffällig. Bei erster Betrachtung verfügt die Gemeinde Lotte daher über ausreichend Spielfeldfläche. Insbesondere unter Berücksichtigung des in der Betrachtung nicht enthaltenen Kunstrasenplatzes der Spielfreunde Lotte. Kunstrasenplätze sind erheblich länger bespielbar als beispielsweise Sportrasenplätze. Wie sich die aktuellen Gegebenheiten der Plätze auswirken, zeigt sich bei der nachfolgenden Auslastung und Bedarfsberechnung.

## Auslastung und Bedarfsberechnung

Eine zielgerichtete Steuerung im Bereich der Sportanlagen ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an Sportaußenanlagen und die aktuelle Nutzung der Anlagen hat.

Das Angebot für den Vereinssport muss bedarfsgerecht sein, d.h. die Plätze müssen tatsächlich bespielt werden und unter normalen Bedingungen eine hohe Auslastung aufweisen. In den Morgenstunden sollten die Anlagen für die Schulen zur Verfügung stehen. In Lotte werden die Außensportanlage weniger durch die Schulen genutzt. Der Schulstandort Wersen verfügt dabei über einen eigenen Schulsportplatz mit einem 8.600 m<sup>2</sup> großen Sportrasenfeld und einem kleinen 800 m<sup>2</sup> Tennenspielfeld. Da diese Anlage nicht für den Vereinssport zur Verfügung steht, bezieht die gpaNRW sie nicht in ihre Betrachtung ein.

Der Gemeinde Lotte liegen keine Belegungspläne vor. Die vorliegenden Informationen beruhen auf den Auswertungen der aktuellen Belegungspläne der Vereine (Internet). Die tatsächliche Auslastung ist nicht bekannt. In Lotte trainieren drei Vereine bzw. 39 Mannschaften auf den Spielfeldern. In den Kernzeiten sind die Sportplätze mehrfach belegt. Die Trainingszeiten beginnen überwiegend ab 16:00 Uhr und enden in den Abendstunden.

Zur Beurteilung, welche Sportanlagen wirklich benötigt werden, ist eine Bedarfsberechnung hilfreich. Für die Betrachtung der Auslastung und die Bedarfsberechnung wird der Kunstrasenplatz der Spielfreunde Lotte ebenfalls mit in die Betrachtung einbezogen. Nachfolgend vergleicht die gpaNRW die benötigten mit den vorhandenen verfügbaren Nutzungszeiten je Woche.

- Insgesamt trainieren 39 Mannschaften auf den Spielfeldern in der Gemeinde Lotte (davon 27 Jugendmannschaften)
- Nach der Modellrechnung der gpaNRW wird davon ausgegangen, dass jede Mannschaft zwei Mal in der Woche für je eineinhalb Stunden trainiert (= 39 Mannschaften mal drei Stunden – dies entspricht einem Bedarf von 117 Wochenstunden Trainingszeit)
- Da allerdings in Lotte von den 39 Mannschaften mindestens 30 Mannschaften den Platz durch Mehrfachbelegung nutzen, ergeben sich benötigte Nutzungsstunden pro Woche in Höhe von 72 Stunden

Die verfügbaren Nutzungsstunden pro Woche liegen in Lotte im Jahr 2017 bei 100 Stunden. Die gpaNRW setzt dabei für den Kunstrasenplatz 30 Nutzungsstunden/Woche und bei den Sportrasenplätzen je 14 Nutzungsstunden/Woche an.

### → **Feststellung**

Die Gemeinde kann mit den vorhandenen Sportplätzen den rechnerischen notwendigen Bedarf abdecken.

### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte überprüfen, welche Ausstattung in den Sportanlagen langfristig vorgehalten werden soll. Bedarf und Bestand der Sportplätze sollten zueinander passen. Auch Aspekte wie das Baujahr des Platzes oder der Sanierungsstand sollten berücksichtigt

werden. Die Gemeinde Lotte sollte sich in angemessenen Zeitabständen über die tatsächliche Auslastung der Sportplätze informieren.

Nachfolgend wurde die Auslastung der einzelnen Sportanlagen in den Blick genommen. Es ergeben sich rechnerisch folgende Auslastungen:

#### Auslastung der kommunalen Sportanlagen 2017

	Sportanlage Halen	Sportanlage Büren	Sportanlage Lotte
Verfügbare Nutzungszeiten Vereine	28	28	44
Belegte Nutzungszeiten Vereine	25	39	38
<b>Auslastung belegt in Prozent</b>	<b>89</b>	<b>139</b>	<b>86</b>
Belegte Nutzung mit Mehrfachbelegung	25	38	13
<b>Auslastung Mehrfachbelegung in Prozent</b>	<b>89</b>	<b>136</b>	<b>30</b>

Die Auslastung der Sportanlagen in Halen und Büren ist vergleichsweise hoch. Dabei werden die Spielfelder durchgängig mehrfach belegt. Bei einer Mehrfachbelegung werden die Sportrasenplätze stärker beansprucht. Dadurch verkürzt sich die Lebenszeit entsprechend. Dies sollte für die Sportrasenplätze in den Ortsteilen Halen und insbesondere in Büren im Auge behalten werden.

Rein rechnerisch zeigt die obenstehende Tabelle, dass die Sportanlage in Büren über dem Rahmen des Möglichen ausgelastet wäre, wenn alle Mannschaften nacheinander trainieren würden. Den hierfür benötigten Puffer hält die Gemeinde theoretisch bei den Sportplätzen Halen und Lotte vor. In der Praxis ist dabei jedoch zu berücksichtigen, dass Kinder- und Jugendmannschaften nicht bis spät abends trainieren können. Außerdem spielt auch die Entfernung der einzelnen Sportplätze zueinander eine entscheidende Rolle.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Lotte wie folgt:

#### Nutzungszeiten der Spielfelder 2017

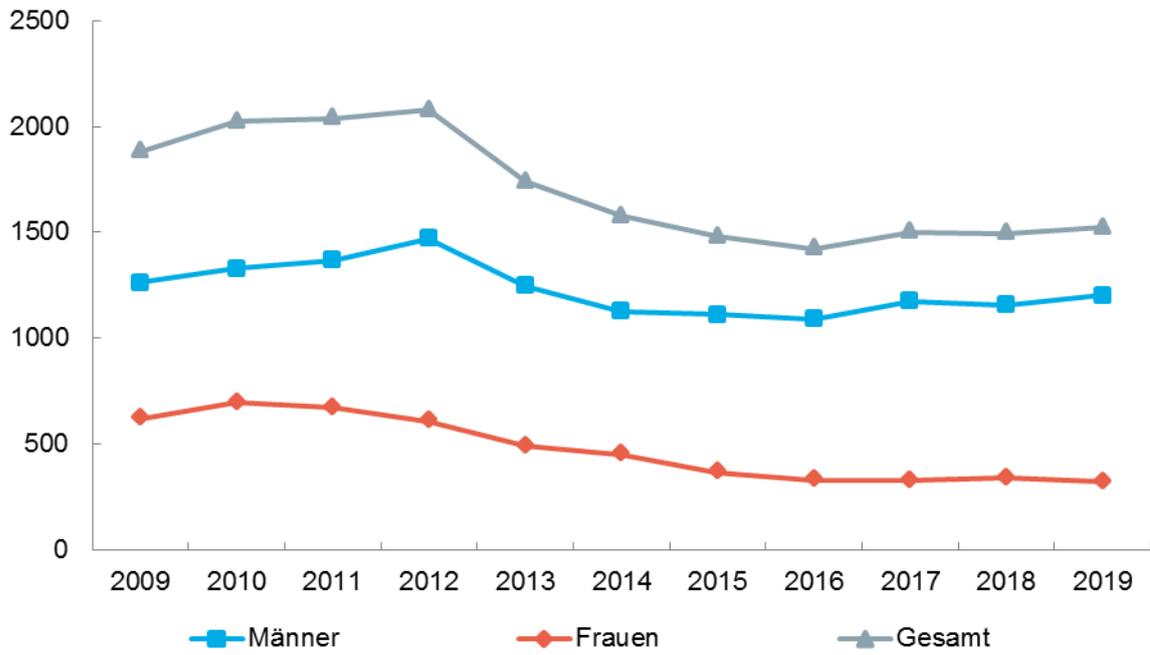
Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der belegten Nutzungszeiten mit Mehrfachbelegungen an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent	76	20	109	59	29	65	80	20

#### → Feststellung

Gemessen an den verfügbaren Nutzungszeiten sind die Sportplätze in der Gemeinde Lotte überdurchschnittlich stark belegt. Die Anzahl der Spielfelder ist somit vergleichsweise knapp bemessen. Eine Möglichkeit zur Reduzierung ist daher nicht gegeben.

Für die Gemeinde Lotte haben wir die beim Landessportbund (LSB) gemeldeten Mitgliederzahlen von 2009 bis 2019 ausgewertet.

#### Entwicklung der Vereinsmitglieder (Fußballbereich) in Lotte in den letzten zehn Jahren



Im Eckjahresvergleich fällt die Zahl der Mitglieder um rund 19,1 Prozent. Dies liegt insbesondere an einem starken Rückgang bei den Frauen mit rund 48,0 Prozent. Die Zahl der Männer ist im gleichen Zeitraum um knapp fünf Prozent gesunken. Eine belastbare Aussage für die nächsten Jahre lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Lotte sollte die demografische Entwicklung in den Vereinen bei der weiteren Planung im Bereich der Sportanlage berücksichtigen.

#### 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. Eine differenzierte Kostenrechnung für die jeweiligen Spielfelder konnte die Gemeinde nicht vorlegen. Die Gemeinde Lotte wendet im Jahr 2017 rund 123.000 Euro für die gesamte Pflege der Sportplätze auf. Diese beinhalten:

- Personalaufwendungen der Verwaltung inklusive Sach- und Gemeinkostenzuschlag von rund 17.300 Euro,

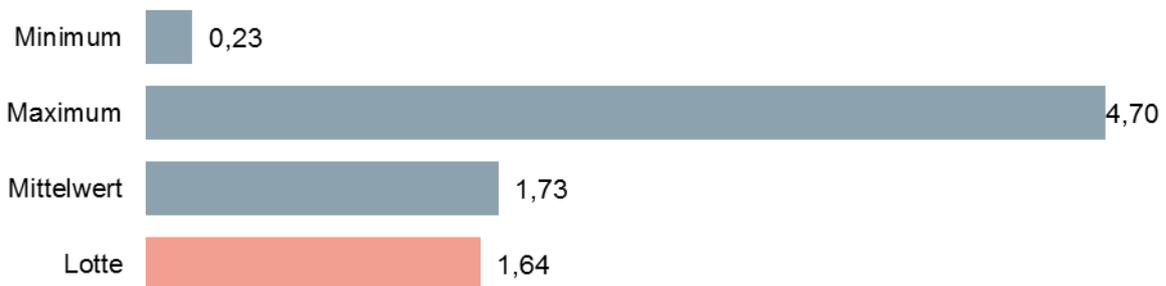
- Personalaufwendungen Eigenleistung manuell (Bauhof inkl. Material) rund 11.000 Euro,
- Pflegeaufwendungen Fremdleistungen (inkl. Material) rund 36.600 Euro,
- Zuschüsse für Vereine für Pflege, Energie, etc. rund 58.000 Euro.

Die kommunalen Plätze sind im Vergleichsjahr alle abgeschrieben und stehen in der Bilanz lediglich noch mit einem Erinnerungswert von einem Euro.

Die Sportanlagen sind an die Vereine per Überlassungsvertrag übergeben. Die Vereine bewirtschaften dabei die auf der Sportanlage befindlichen Spielfelder, Gebäude und Nebeneinrichtungen. Die Pflege und Unterhaltung der Sportaußenanlagen wird zum Teil durch die Gemeinde Lotte und durch externe Firmen erledigt. Die Gemeinde Lotte zahlt jährlich den Vereinen Zuschüsse für Pflege, Geräte, Energie, bauliche Unterhaltung, etc. Zusätzlich erhält der Gemein-desportverband Lotte e.V. einen sogenannten Energietopf in Höhe von 27.700 Euro. Dieser wird unter den Sportvereinen je nach Aufwand verteilt.

Nachfolgend wird dargestellt wie sich die Gemeinde Lotte im interkommunalen Vergleich positioniert.

#### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017



Lotte	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,64	0,78	1,40	2,30	23

Die Zuschüsse für die Vereine bilden im Vergleichsjahr 2017 rund die Hälfte aller Aufwendungen für die Sportplätze in Lotte. In vielen Vergleichskommunen sind die Vereine in die Pflege und Unterhaltung der Sportplätze eingebunden. Im Gegenzug erhalten sie meist einen Zuschuss zu den Betriebskosten. Dadurch positionieren sich diese Kommunen bei den Aufwendungen je m<sup>2</sup> Sportplätze im interkommunalen Vergleich häufig günstiger.

#### ➔ **Feststellung**

Aufgrund der Beteiligung der Vereine an der Pflege und Bewirtschaftung der Sportanlagen positioniert sich die Gemeinde Lotte bei den Aufwendungen für die Sportplätze leicht unterdurchschnittlich.

## Fazit

Die Gemeinde Lotte kann im Vergleichsjahr 2017 mit den vorhandenen Plätzen den Bedarf an Anlageneinheiten/Großspielfeldern nur sehr knapp sicherstellen. Die Auslastung ist insgesamt überdurchschnittlich, wobei die Vereine im Wesentlichen schon auf eine Mehrfachbelegung der Plätze zurückgreifen. Durch die geschlossenen Überlassungsverträge mit den Vereinen kann die Gemeinde die Aufwendungen für die Sportplätze auf einem interkommunal durchschnittlichen Niveau halten.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

Die Gemeinde Lotte wendet in 2017 für ihre Spiel- und Bolzplätze 9,27 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2017

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,27	1,86	14,77	7,02	4,28	6,41	9,31	21

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

### Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze ist in zwei Bereiche aufgeteilt. Für investive Maßnahmen ist das Bauamt zuständig. Für den Bereich der Unterhaltung ist der in Lotte eingerichtete Servicebetrieb zuständig. Dieser ist allerdings nicht dem Fachbereich Bauen unterstellt, sondern ist dem Bereich der allgemeinen Verwaltung angegliedert. Eine enge Abstimmung aufgrund der ungünstigen Angliederung des Servicebetriebes im Bereich der allgemeinen Verwaltung führt dementsprechend zu erheblichen Schnittstellenproblematiken zwischen Planung, Bau und Unterhaltung.

Die Spiel- und Bolzplätze hat die Gemeinde derzeit noch nicht in einem Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem integriert. Aus Sicht der gpaNRW ist die Integration der Spiel- und Bolzplätze in ein zentrales Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem für einen vollständigen Überblick über die kommunalen Grünflächen sowie deren Planung und Entwicklung unerlässlich. Darin sollten neben Geo- und Fachdaten der einzelnen Spiel- und Bolzplätze auch die Vollkosten für die Unterhaltung und Pflege enthalten sein.

Grundsätzlich liegen der Gemeinde Daten bezüglich der Lage und Größe, Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage auf den Spielplätzen vor. Des Weiteren ist ein allgemeiner Grünflächenpflegeplan vorhanden. Diesen Datenbestand könnte die Gemeinde Lotte um folgende Informationen erweitern:

- Nutzungsarten und Vegetation,
- Ausstattungsgegenstände,
- einzelne Pflegeleistungen und Pfllegetätigkeiten,
- Pflegehäufigkeiten und Pflegegänge,
- Aufwendungen je Anlage sowie

- Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen.

Durch eine Zusammenführung der Geo- und Fachdaten mit den Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen könnte die Gemeinde Lotte Leistungspreise ermitteln. Dies ermöglicht ihr für die einzelnen Teilaufgaben Vergleiche mit der Privatwirtschaft.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die an unterschiedlichen Stellen vorliegenden Daten in einem zentralen Grünflächenkataster / Grünflächeninformationssystem bündeln. Dadurch erhält sie einen besseren Überblick für die Planung und Entwicklung der Spiel- und Bolzplätze.

## Kontrolle der Spielplätze

Die visuelle und operative Kontrolle der Spielplätze führt ein hierzu qualifizierter Mitarbeiter des Servicebetriebes durch. Zur Dokumentation dieser Kontrollen setzt die Gemeinde Kontrollzettel ein. Auf diesen ist sowohl die Art des Mangels als auch die Mangelbeseitigung zu erfassen. Auf diese Weise werden alle Schäden und Mängelbeseitigungen dokumentiert. In 2018 hat die Gemeinde eine Generaluntersuchung ihrer Spielgeräte durch eine externe Firma durchführen lassen. Aus der Untersuchung wurden mehrere Maßnahmen abgeleitet, so auch die Erarbeitung einer neuen Dienstanweisung für die visuelle und operative Kontrolle. Die bestehende Dienstanweisung ist veraltet und entspricht nicht mehr den aktuellen Vorschriften und Standards. Die Gemeinde strebt zudem an, weitere Mitarbeiter für die Kontrollen der Spielplätze zu qualifizieren und sich dort breiter aufzustellen.

Maßgeblich für diese Kontrollen sollte die DIN EN 1176. Diese ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, bildet aber häufig einen Bestandteil von Versicherungsverträgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte schnellstmöglich die neue Dienstanweisung für die Kontrolle der Spielplätze angelehnt an die DIN EN 1176 erlassen.

## Spielplatzbedarfsplan/Spielplatzkonzept

Aufgrund der überschaubaren Anzahl an Spielplätzen in Lotte sind diese in der Verwaltung zwar bekannt, Erkenntnisse über die Nutzung der Spielplätze liegen bislang aber noch nicht vor. Die Gemeinde Lotte plant daher ein entsprechendes Spielplatzkonzept bzw. einen Spielplatzbedarfsplan zukünftig auf den Weg zu bringen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte plant die Erstellung eines Konzeptes zur weiteren Entwicklung der Spielplätze.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte sich mit der Notwendigkeit der einzelnen Plätze und deren bedarfsgerechter Ausstattung beschäftigen. Ziel sollte eine Bedarfsplanung mit konkreten Maßnahmen sein.

## Strukturen

Die gpaNRW stellt die Kennzahlen aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen an dieser Stelle dar. Die Bandbreite der Kennzahlen zeigt die doch sehr differenzierten Ausgangslagen der Kommunen auf. Von deutlich städtisch geprägt bis extrem dünn besiedelt findet sich die komplette Bandbreite wieder. Die hier dargestellten Merkmale können Rückschlüsse auf Bedarf und Umfang der erforderlichen Spielanlagen haben.

### Allgemeine Strukturkennzahlen 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	375	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	2.127	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	79,7	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

Die Gemeinde Lotte zählt zu den eher dichter besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW. Sowohl die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner, wie auch der Anteil an der Gemeindefläche sind bei rund 75 Prozent der Vergleichskommunen größer. Dies kann darauf hindeuten, dass Lotte mehr als andere gefordert ist, Erholungs- und Spielflächen in größerem Umfang zur Verfügung zu stellen.

### Spiel- und Bolzplätze

Die Gemeinde Lotte unterhält 2017 nach eigenen Angaben 27 öffentliche Spiel- und fünf Bolzplätze. Die Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze beträgt rund 30.000 m<sup>2</sup>. Hiervon entfallen 26.000 m<sup>2</sup> auf die Spielplätze und 4.000 m<sup>2</sup> auf die Bolzplätze. Auf den Spielanlagen befinden sich 173 Spielgeräte.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	11,5	3,0	45,9	15,2	11,5	13,9	16,5	29
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	12,3	2,5	29,0	12,8	8,2	11,7	17,0	30
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	6,7	3,1	13,0	6,9	5,4	6,7	8,1	28
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	929	673	2.248	1.270	962	1.195	1.540	29

Bezogen auf die Einwohner hält die Gemeinde Lotte weniger Spiel- und Bolzplatzflächen vor als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Anlagen sowie die Ausstattung mit Spielgeräten sind dagegen unauffällig.

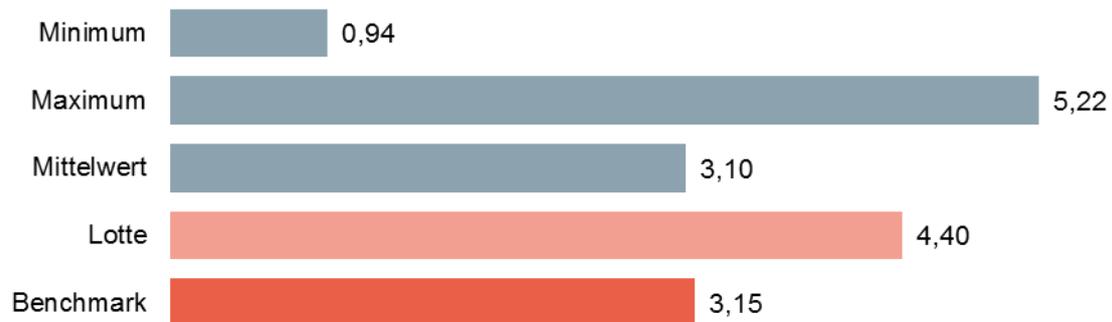
In Lotte sind die Spiel- und Bolzplätze gemessen an ihrer durchschnittlichen Größe relativ klein. Große Spielplätze lassen eine wirtschaftlichere Pflege und Unterhaltung durch den Einsatz größerer Maschinen und Geräte zu. Rüst- und Fahrzeiten fallen in geringerem Maße an. Außerdem sind größere Spielplätze mit abwechslungsreichen Spielmöglichkeiten attraktiver und werden von den Nutzern meist besser angenommen. In der nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zeigen wir, ob die vielen kleinen Spielplätze in Lotte zu höheren Aufwendungen je m<sup>2</sup> führen.

### 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.

Die Gemeinde Lotte wendet 2017 für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze rund 131.000 Euro bei einer Fläche von 30.000 m<sup>2</sup> auf. Darin sind ca. 33.000 Euro für die Abschreibung enthalten.

#### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017



Lotte	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,40	2,18	2,75	4,03	20

Die gpaNRW hat bei dieser Kennzahl einen Benchmark gesetzt. Für diesen Wert kann eine sachgerechte Pflege und Unterhaltung auf kommunalen Spiel- und Bolzplätzen durchgeführt werden. Mit den Aufwendungen für 2017 überschreitet die Gemeinde Lotte unseren Benchmark deutlich um 1,25 Euro je m<sup>2</sup>.

#### → Feststellung

Aus der Differenz zwischen Aufwendungen und Benchmark ergibt sich für Lotte bei den Spiel- und Bolzplätzen ein rechnerisches Potenzial von rund 37.500 Euro.

Die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze erfolgt größtenteils durch den Bauhof. Eine detaillierte Analyse der Ursachen ist in Lotte nicht möglich. Der Bauhof erfasst die Leistungen nicht getrennt nach Grünflächenpflege oder Spielgeräteunterhaltung. Die erbrachten Stunden werden lediglich dem Produkt Spiel- und Bolzplätze zugeordnet. Es können daher für Lotte nur wenige Leistungskennzahlen dargestellt werden.

### Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m <sup>2</sup> in Euro	3,29	0,25	4,47	2,43	1,52	2,22	3,44	21
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	1,11	0,00	1,11	0,51	0,20	0,47	0,74	25
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	1.491	125	3.734	697	271	494	852	30
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,15	0,00	0,33	0,17	0,10	0,15	0,27	8

Die auf die Spielgeräte entfallenen Abschreibungen in Höhe von rund 33.000 Euro bilden mit 1,11 Euro je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplätze den aktuellen Maximalwert der Vergleichskommunen. Dies ist im Wesentlichen durch den deutlich überdurchschnittlichen Bilanzwert je Spielgerät begründet. Hier wirkt sich aus, dass die Gemeinde Lotte in den letzten Jahren viele hochwertige neue Spielgeräte angeschafft hat.

Die vergleichsweise hohen Pflegeaufwendungen für Spiel- und Bolzplätze können aufgrund der fehlenden Unterteilung durch das Erfassungssystem der Gemeinde nicht tiefer analysiert werden.

Ein tiefer gehender interkommunaler Vergleich der Aufwendungen für

- die Grünflächenpflege,
- die Kontrolle der Spielgeräte oder
- die Wartung/Reparatur der Spielgeräte

ist aus diesem Grund nicht möglich.

#### → Empfehlung

Mit Hilfe einer genaueren Erfassung der Aufwendungen im Bereich der Spiel- und Bolzplätze könnte die Gemeinde Lotte auswerten, welche Aufwendungen je Anlage entstehen. Mögliche „Kostentreiber“ könnte sie so identifizieren und in die Überlegungen eines Spielplatzbedarfes für kommende Jahre einbeziehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die ungünstigen Strukturen in der Gemeinde Lotte einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit der Aufgabe Spiel- und Bolzplätze erschweren. Dabei

fehlen der Gemeinde Lotte einige wichtige Informationen, die eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ermöglichen würden. Das Bestreben der Gemeinde, in naher Zukunft ein Spielplatzkonzept/Spielplatzbedarfsplan zu erstellen, ist daher positiv zu bewerten.

## ➔ 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der  
Gemeinde Lotte  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Steuerung	6
➔ Ausgangslage	11
Konzeptionelle Hinweise	11
Strukturen	11
Bilanzkennzahlen	12
➔ Erhaltung der Verkehrsflächen	15
Alter und Zustand	17
Unterhaltung	19
Reinvestitionen	20

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die bisherige Datenlage der Gemeinde Lotte im Bereich der Verkehrsflächen ist als verbesserungswürdig und überaltert einzustufen. Sie baut aber aktuell eine neue Straßendatenbank auf. Darauf aufsetzend beabsichtigt sie, die Daten kontinuierlich fortzuschreiben und zu pflegen. Bei der Konfiguration der Dateninhalte sollte darauf geachtet werden, nur auf eine der Größenordnung der Gemeinde Lotte angemessene und erforderliche Datenstruktur zu setzen.

Aufgrund nicht fortgeschriebener und überalterter Verkehrsflächendaten spiegelt der jährliche Jahresabschluss zurzeit nicht die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinde Lotte wider. Bis zuletzt lagen keine validen Angaben zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen vor. Nach Maßgabe der bisherigen Situation ist damit ein Steuerungsrisiko aufzuzeigen, dass, wie von der Gemeinde Lotte beabsichtigt, abgestellt werden sollte.

Die Gemeinde Lotte sollte für regelmäßige Zustandserfassungen Regelungen festlegen und diese auch konsequent fortlaufend durchführen. Im strategischen Steuerungsinteresse sollte sie in der künftigen Straßendatenbank auch den mehrjährigen maßnahmenorientierten Finanzbedarf aufbereiten und auswertbar darlegen.

Im Zuge der Neukonzeptionen für den Servicebetrieb sollte die Gemeinde eine größenklassengerechte Kostenrechnung aufbauen. Sinnvollerweise sollte diese in die Straßendatenbank integriert werden.

Zur Durchführung von Straßen- und Wegekontrollen im Interesse der Verkehrssicherungspflichten sollte sie kurzfristig verbindliche Regelungen erlassen.

Die Analyse der Bilanzwerte der Verkehrsflächen zeigt überdurchschnittliche Wertanteile trotz geringer Gemeindefläche. Gleichzeitig bestätigt der Zeitverlauf 2014 bis 2016 Wertverluste durch Abschreibungen. Diese kompensierte die Gemeinde Lotte bislang nicht.

Der bereits hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist als Indiz für einen künftig zunehmenden Reinvestitionsbedarf zu werten. Es besteht das Risiko zunehmender Substanz- und Wertverluste.

Um finanzrechtlichen Anforderungen zu genügen sowie auch im Steuerungsinteresse sollte die Gemeinde Lotte alle Straßen und Wirtschaftswege vollständig in Zustandsklassen einordnen. Nach Aufbau dieses Teils der Datenbank ist dann eine kontinuierliche Fortschreibung und Datenpflege erforderlich. Vorgeschriebene Inventuren sind im Rahmen der rechtlichen Vorgaben regelmäßig zu wiederholen.

Die Gemeinde Lotte setzt tatsächlich vergleichsweise hohe Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen ein. Orientiert am Anlagenabnutzungsgrad mit drohenden Substanzverlusten könnte der Mittelbedarf darauf aufsetzend sogar noch steigen.

Die Reinvestitionsquote 2016 ist mit 10,5 Prozent sowohl vom Ergebnis, wie auch in Orientierung zum interkommunalen Vergleich als niedrig einzustufen. Auch unter Berücksichtigung dieser niedrigen Quote und der nachweisbaren Vermögenswertverluste ist das Risiko von zuneh-

menden Substanzverlusten zu betonen. Die Gemeinde Lotte sollte ihr Reinvestitionsengagement dementsprechend ausrichten und verstärken. Das Wirtschaftswegekonzzept, wie auch die vollständige Straßenerfassung mit Zuordnung in Zustandsklassen verdeutlichen beispielhaft, dass sie sich nunmehr strategisch auf den Werterhalt ausrichtet. Der Sanierungs- und Reinvestitionsstau soll sukzessive abgebaut werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## ➔ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

## → Steuerung

### Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen obliegt dem Fachbereich Bauverwaltung. Wobei der Servicebetrieb Bauhof konsumtive Unterhaltungsmaßnahmen bislang unmittelbar und eigenverantwortlich ausführt. Dieser ist aber nicht dem Fachbereich Bauverwaltung, sondern dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung zugeordnet.

Umfangreiche und investive Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen verantwortet der Fachbereich Bauverwaltung. Die Abstimmungen zwischen Planung, Bau und Unterhaltung wird durch diese Zuständigkeitstrennung erschwert. Der Fachbereich verantwortet bspw. sowohl den Straßen-, wie auch der Kanalbau.

Im Interesse einer zukünftig optimaleren Zuordnung und optimierter Zuständigkeitsfestlegungen zwischen Bauverwaltung und Servicebetrieb Bauhof entwickelt die Gemeinde Lotte zurzeit neue konzeptionelle Ansätze. Die gpaNRW begleitet und moderiert die strategische Neuausrichtung zum Teil.

### Datenlage / Straßendatenbank

Die Datenlage des Fachbereichs ist in der Abgrenzung zwischen bisheriger Datenhaltung und -pflege zur gegenwärtigen Entwicklung differenziert einzuordnen. Eine Straßendatenbank setzte die Gemeinde Lotte bislang nicht ein.

Für die zurückliegenden Jahre ergibt sich die Einschätzung einer unzureichenden und schlechten Datenlage. Wesentliche und für die überörtliche Prüfung benötigte Grunddaten für die Vorjahre bis 2016 konnte die Gemeinde Lotte nicht liefern. Insofern beschränkte sich die gpaNRW letztlich auf die Abfrage von Verkehrsflächendaten des Vergleichsjahres 2016. Aber auch diese Daten liegen zum Teil nur unvollständig vor. Damit sind im Rahmen dieser Prüfung nur begrenzte bzw. eingeschränkte Analysen möglich.

Nach Darlegung des Fachbereichs Bauverwaltung ist für die Zukunft mit verbesserten Datengrundlagen zu rechnen. Die Gemeinde Lotte arbeitet aktuell am Aufbau einer Straßendatenbank. Die Grundlagen dafür bilden Befahrungen und Flächenerhebungen inkl. fotografischer Erfassungen und Zustandsermittlungen durch einen externen Dienstleister. Dieser nahm die Erhebungen in den Jahren 2017 und 2018 vor. Dieser Datenbestand steht der Verwaltung auch bereits in einem neuen Fachprogramm zur Verfügung. Das Team der Bauverwaltung konnte das Verfahren aber mangels Schulungen im Verlauf der Prüfung noch nicht hinreichend nutzen. Insofern war auch noch keine Datenauswertung möglich. Ebenso erfolgten aus diesem Grund noch keine Plausibilisierungen der Daten.

### → Feststellung

Die bisherige Datenlage der Gemeinde Lotte im Bereich der Verkehrsflächen ist als verbesserungswürdig und überaltert einzustufen. Sie baut aber aktuell eine neue Straßendatenbank auf. Darauf aufsetzend beabsichtigt sie, die Daten kontinuierlich fortzuschreiben und zu pflegen.

Mit dem nunmehr verfügbaren Verfahren werden vielfältige Erfassungs- und Auswertemöglichkeiten vorliegen. Die Gemeinde Lotte sollte dabei aber in Abhängigkeit von den verfügbaren Personalressourcen in ihrer Mischarbeitsplatzsituation abwägen, was alles zu erfassen und pflegen ist. Hier gilt es, in Abhängigkeit zur Leistungsfähigkeit sachlich abzuwägen.

Gleichwohl sollten zukünftig Grunddaten nach folgenden Kriterien erfasst sein und fortgeschrieben werden, damit differenziertere Auswertungen als bisher möglich sind:

- Leitdaten (Straßenbezeichnungen, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (Klassifizierungen bspw. nach Hauptverkehrsstraßen, Anliegerstraßen, Wirtschaftswegen, etc., wobei individuelle Auswertemöglichkeiten gegeben sein sollten),
- Querschnitts- und Flächendaten,
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswerte, die den baulichen Zustand kennzeichnen) sowie
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen; bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung).

→ **Empfehlung**

Bei der Konfiguration der Dateninhalte sollte die Gemeinde Lotte darauf achten, nur auf eine ihrer Größenordnung angemessene und erforderliche Datenstruktur zu setzen.

## Zustandserfassung und Straßenbegehung

Es sind dabei auch die aus finanzwirtschaftlicher Sicht notwendigen Inventuren nach § 91 GO NRW i. V. m. § 28 Abs. 1 GemHVO NRW vorzunehmen. Zurzeit ist aber nach Maßgabe der Angaben der Bauverwaltung davon auszugehen, dass das bilanzierte Verkehrsflächenvermögen wertmäßig nicht mehr realistisch dargelegt wird. Grund dafür ist, dass nach Erfassung des Vermögens zur Eröffnungsbilanz keine Fortschreibungen unter Berücksichtigung durchgeführter Baumaßnahmen erfolgten.

→ **Feststellung**

Aufgrund nicht fortgeschriebener und überalterter Verkehrsflächendaten spiegelt der jährliche Jahresabschluss zurzeit nicht die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinde Lotte wider. Auch lagen bis zuletzt keine validen Angaben zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen vor.

Auf diese Faktoren geht die gpaNRW nachfolgend noch konkreter ein. Im Steuerungsinteresse ist aber schon an dieser Stelle herauszustellen, dass nur eingeschränkte Flächenangaben in der Einordnung nach Zustandsklassen vorliegen. Obwohl wie zuvor beschrieben nur noch die Daten des Jahres 2016 zu erheben waren, lieferte die Gemeinde Lotte bspw. keine flächenmäßigen Zustandszuordnungen für die Wirtschaftswegen. Zudem bezifferte sie ihren Anteil an gemeindlichen Straßenflächen zwar mit 548.074 m<sup>2</sup>. In der Einordnung nach Zustandsklassen

listete sie dann aber nur 267.288 m<sup>2</sup> auf. In den Zustandszuordnungen fehlten damit 280.786 m<sup>2</sup> Straßenflächen (etwas mehr als die Hälfte der vorhandenen Straßenflächen).

→ **Feststellung**

Die lückenhafte Einordnung in Zustandsklassen bedeutet ein Steuerungsrisiko, das, wie von der Gemeinde Lotte beabsichtigt, abgestellt werden sollte.

Denn der Gemeinde Lotte war damit nicht im Detail bekannt, inwieweit Verkehrsflächen im Verhältnis zum tatsächlichen Zustand bereits abzuschreiben wären oder nicht. Eine strategische Ausrichtung auf notwendige Reinvestitionen wurde dadurch bislang erschwert.

Wie beschrieben, erfasste das beauftragte Ingenieurbüro zwischenzeitlich aber auch die aktuellen Zustände. Diese sollten konsequenterweise künftig durch jährliche Überprüfungen fortgeschrieben werden. Die Frage, wie die Gemeinde Lotte dabei vorgehen wird, ist noch nicht geklärt. Regelungen oder Dienstanweisungen fehlen bspw. noch dazu.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte für regelmäßige Zustandserfassungen Regelungen festlegen und diese auch konsequent fortlaufend durchführen.

Sie zieht in diesem Zusammenhang auch in Erwägung, ggf. künftig Erkenntnisse des Servicebetriebs Bauhof aus der täglichen Befahrung des Verkehrsnetzes mit aufzunehmen. Dazu sollte aber geprüft werden, ob die Beschäftigten des Bauhofs fachlich ausgebildet sind, um hinreichende Einschätzungen zur Zustandseinordnung vornehmen zu können. Die Zustandserfassung ist in diesem Sinn von allgemeinen Kontrollen im Interesse der Verkehrssicherungspflichten abzugrenzen.

## **Finanzbedarf / Kostenrechnung**

Zur jährlichen Budgetplanung bestätigte die Gemeinde Lotte, dass bislang keine Erhaltungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen mit entsprechenden Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand hinterlegt wurden. Dies sei aber mit Zugriff auf die neue Straßendatenbank geplant.

Unabhängig davon entwickelte sie aber auch in der Vergangenheit bereits Maßnahmenpläne oder Unterhaltungs- / Investitionsplanungen für den jährlichen Haushalt.

Als aktuelles Beispiel kann ein neues ländliches Wegenetzkonzept eines weiteren extern beauftragten Dienstleisters herangezogen werden. Das Konzept wurde im Herbst 2018 zur politischen Beratung vorgelegt. Es enthält Sanierungsvorschläge in Verbindung mit Priorisierungen für die Wirtschaftswege. Das Konzept ist auf zehn Jahre ausgerichtet. Wobei je Jahr unterschiedliche Volumina in Abhängigkeit zur Priorisierung einzuplanen wären. Das Gutachterbüro beziffert den Finanzbedarf für den Gesamtzeitraum auf ca. 2,6 Mio. Euro.

Dabei ist die Frage der Gegenfinanzierung noch offen. Für die Gemeinde Lotte kommen verschiedene Alternativen infrage. Einmal zieht sie bspw. die Gründung eines Umlageverbandes in Erwägung. Hier orientiert sie sich an Planungen in einer Nachbarkommune, wobei die dortigen Entwicklungen und Entscheidungen noch abgewartet werden sollen. Ebenso kommt für sie ggf. auch eine anteilige Anhebung der Grundsteuer A in Betracht.

→ **Empfehlung**

Im strategischen Steuerungsinteresse sollte in der künftigen Straßendatenbank auch der mehrjährige maßnahmenorientierte Finanzbedarf aufbereitet und auswertbar dargelegt werden.

Wie ausgeführt arbeitet die Gemeinde Lotte an einer neuen Zuständigkeits- und ggf. Organisationszuordnung für den Servicebetrieb Bauhof. Bislang erfolgt im Querverbund mit der Verwaltung keine Kostenverrechnungen. Insofern verfügt die Gemeinde Lotte über keine Auswertmöglichkeiten und bspw. auch keine Erkenntnisse der konkreten Kostenverteilung<sup>1</sup>.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Neukonzeptionen für den Servicebetrieb sollte eine größenklassengerechte Kostenrechnung aufgebaut werden. Sinnvollerweise sollte diese in die Straßendatenbank integriert werden.

Der Servicebetrieb Bauhof nahm auch schon in der Vergangenheit im Rahmen des täglichen Dienstbetriebs allgemeine Straßen- und Wegekontrollen vor. Diese sind von den zuvor behandelten und qualitativ höher anzusiedelnden Zustandskontrollen abzugrenzen. Die hier thematisierten allgemeinen Sichtungen / Kontrollen erfolgen im Interesse der Verkehrssicherungspflichten.

Auch dazu fehlen bislang noch verbindliche betriebliche Regelungen oder Dienstanweisungen. Zwar plante die Gemeinde Lotte den Erlass solcher Regelungen. Aufgrund der noch offenen Zuständigkeits- und Organisationszuordnungen zog sie den erarbeiteten Entwurf aber zunächst nochmals zurück.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte kurzfristig verbindliche Regelungen zur Durchführung von Straßen- und Wegekontrollen im Interesse der Verkehrssicherungspflichten erlassen.

## Erhaltungsmanagement

Mit dem Erhaltungsmanagement kontrolliert und plant eine Kommune notwendige Maßnahmen. Sie ist verantwortlich und muss den notwendigen Finanzressourceneinsatz im Interesse der Verkehrssicherungspflichten steuern. Ebenso liegt dies aber auch im Interesse des Substanz- und Werterhalts.

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 ausgewirkt haben.

<sup>1</sup> Kostenverteilung bspw. nach Anlagenbestandteilen wie Straßen, Hauptverkehrsstraßen, Anliegerstraßen, befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege, Gehwege, etc.).

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 Lotte die Auswirkungen ihres Mitteleinsatzes besser mit der Zustandsentwicklung verknüpfen. Diese Steuerungsoptimierung würde die fachlichen und politischen Entscheidungen dann qualifiziert unterstützen und begleiten.

## → Ausgangslage

### Konzeptionelle Hinweise

#### Hinweis zu den folgenden Kennzahlenvergleichen mit Flächendaten:

Mangels vollständiger Datenlieferung kann die gpaNRW flächenrelevante Vergleiche teilweise nur ohne Werte der Gemeinde Lotte darstellen. Die Vergleichswerte geben dann dennoch Orientierungen zur Ergebnislage im Land NRW.

#### Hinweis zur Einordnung der Vermögenswerte der Gemeinde Lotte

Einschränkend bei der Einordnung der Bilanzwerte ist die zuvor schon kritisch thematisierte Zustandserfassung und -fortschreibung aufzugreifen. Mangels kontinuierlicher Datenpflege spiegeln die bisher in den Jahresabschlüssen dargelegten Bilanzwerte nicht objektiv die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinde Lotte wider.

Beim Vergleich der Bilanzwerte ist zudem zu berücksichtigen, dass örtliche Faktoren auf die Höhe der einzelnen Bilanzanteile Einfluss nehmen können. Bilanzpolitische Aspekte können aufgrund der NKF-Beurteilungsspielräume die Bilanzverhältnisse der einzelnen Kommunen beeinflussen und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Eine in Teilen abweichende Bewertungspraxis ist nicht auszuschließen.

### Strukturen

Die Strukturkennzahlen geben einen ersten Überblick über die Verkehrsflächen der Gemeinde Lotte. Im Vergleichsjahr 2016 unterhielt sie 596.751 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche (ohne unbefestigte Wirtschaftswege). Den davon überwiegenden Anteil von 548.074 m<sup>2</sup> haben die in der Unterhaltungspflicht der Gemeinde befindlichen Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege beziffert die Gemeinde Lotte dagegen mit vergleichsweise geringen 48.677 m<sup>2</sup>. Zusätzlich weist sie zudem 73.476 m<sup>2</sup> unbefestigte Wirtschaftswege aus.

Das Gemeindegebiet wird sowohl von der A1 wie auch der A30 durchlaufen. Das Autobahnkreuz Lotte/Osnabrück liegt auf dem Gemeindegebiet. Die hervorragende überregionale Verkehrsanbindung ergibt sich auch durch zwei Autobahnanschlüsse im jeweiligen Gemeindegrenzbereich. Hierbei handelt es sich um die Anschlussstelle 71 an der A1 (Osnabrück-Hafen) sowie die Anschlussstelle 13 an der A30 (Lotte). Ferner grenzt das Gemeindegebiet östlich unmittelbar an die niedersächsische Stadt Osnabrück.

Aufgrund dieser guten verkehrlichen Rahmenbedingungen siedelten sich diverse Speditionsunternehmen in Lotte und Umgebung an. Dadurch ergibt sich auch ein höherer Schwerlastverkehr im Gemeindegebiet.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016<sup>2</sup>

Kennzahlen	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	375	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	42	30	179	74	50	70	86	63
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,58	0,44	3,85	1,46	0,95	1,34	1,73	65
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	92	25	100	61	47	61	72	60
Anteil befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	8,2	0	75,2	37,5	24,0	39,5	52,9	81

Die Fläche der Gemeinde Lotte ist mit 38 km<sup>2</sup> sehr klein (Mittelwert für dieses Segment: 78 km<sup>2</sup>). Die Einwohnerzahl lag laut IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2016 bei 14.148 Personen. Daraus ergibt sich eine für die kleinen kreisangehörigen Kommunen sehr hohe Bevölkerungsdichte.

Die Gemeindefläche strukturiert sich in vier Ortsteile (Büren, Halen, Lotte und Wersen). Neben den Siedlungsgebieten verbleiben nur geringe Außenbereichsflächen. Das bedingt, dass es in Lotte nur einen sehr niedrigen Anteil von Wirtschaftswegen (befestigt 48.677 m<sup>2</sup>) gibt. Mehr als 90 Prozent der Verkehrsflächen nehmen die Straßen (548.074 m<sup>2</sup>) ein.

### Bilanzkennzahlen

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	23,2	11,2	42,4	23,4	19,4	23,0	27,0	67
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	37,51	5,38	67,25	26,65	19,23	27,12	31,10	63

Die Verkehrsflächenquote beschreibt den Anteil der Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau) an der gesamten Bilanzsumme. Nicht enthalten sind per Definition der gpaNRW bspw. die Verkehrslenkungsanlagen. Der hier behandelte Bilanzwert ist daher nicht mit der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ im Jahresabschluss gleichzusetzen.

<sup>2</sup> Datenbankstichtag für die dargelegten Vergleichswerte 2016: 31.10.2018.

Die Verkehrsflächenquote der Gemeinde Lotte ordnet sich trotz der geringen Gemeindefläche zwischen Mittelwert und Median ein.

Der durchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro liegt sogar auf deutlich höherem Vergleichsniveau über dem 3. Quartil. Auch diese Kennzahl bestätigt die anteilig höheren Vermögenswerte, resultierend aus den überwiegenden Straßen- und vergleichsweise wenigen Wirtschaftswegeflächen. Die Straßenflächen haben somit eine höhere monetäre Bedeutung. Dadurch ist bereits an dieser Stelle anzunehmen, dass sich in Relation zur geringen Gemeindefläche höher Erhaltungs- und Unterhaltungsaufwand darstellt. Auf die nachfolgende Analyse der Unterhaltungsaufwendungen wird ergänzend verwiesen.

An sich beleuchtet die gpaNRW die diesbezüglichen Vermögensverteilungen zusätzlich auch über weitere Kennzahlen. Dies sind bspw.: „durchschnittlicher Bilanzwert Straße je m<sup>2</sup> Straßenfläche in Euro“ und „durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m<sup>2</sup> Wirtschaftswegefläche in Euro“. Hier kann aber für die Gemeinde Lotte keine Einordnung in den interkommunalen erfolgen, weil sie die getrennten Bilanzanteile nicht darlegte.

Bei ihren Verkehrsflächen legte die Gemeinde Lotte für Straßen und Wege einheitlich 45 Jahre als Gesamtnutzungszeitraum fest. Gemessen am bisherigen Regelungsspielraum<sup>3</sup> von 30 bis 60 Jahren ist dies als mittlerer Abschreibungszeitraum einzustufen. Mit der Konsequenz anteilig höherer Abschreibungen gegenüber längeren Abschreibungszeiträumen in anderen Vergleichskommunen. Der Anlagenwert verringert sich dadurch im Verhältnis zu längeren Abschreibungszeiträumen schneller. Um die angesetzte Nutzungsdauer auch zu erreichen, ist es wichtig, über aktuelle Zustandseinordnungen zu verfügen. Liegen diese nicht vor, könnte sich das Risiko von ggf. nicht erkennbaren und vorzeitigen außerordentlichen Vermögensabgängen ergeben.

Die gpaNRW untersucht an dieser Stelle an sich anhand der Kennzahl „durchschnittlicher Bilanzwert der Verkehrsflächen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“, inwieweit sich kontinuierliche Wertverluste ergaben. Oder ob es gemessen an den jährlichen Wertveränderungen abzulesen ist, dass die Gemeinde Lotte durch Reinvestitionen Wert- und Substanzverluste vermeiden konnte. Mangels vorgelegter Flächendaten für die Zeitreihe vor 2016 ist diese Kennzahl aber für die Vorjahre nicht zu errechnen.

Alternativ kann lediglich die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen für die Jahre 2014 bis 2016 dargestellt werden.

#### Bilanzwerte der Verkehrsflächen im Zeitraum 2014 bis 2016 in Euro

Bilanzanteile	EB* 2009	2014	2015	2016
Bilanzwert Verkehrsflächen	30.753.962	23.916.902	23.005.324	22.383.300
Anlagen im Bau – Verkehrsflächen	0	84.658	109.266	412.429
<b>Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)</b>	<b>30.753.962</b>	<b>24.001.560</b>	<b>23.114.590</b>	<b>22.795.729</b>

\*) EB = Eröffnungsbilanz.

<sup>3</sup> Zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz der Gemeinde Lotte sah das NKF einen Nutzungsdauerrahmen von 30 bis 60 Jahren vor. Mit dem NKF-Weiterführungsgesetz reduzierte der Gesetzgeber die maximale Jahresspanne auf 50 Jahre. Wobei diese Regelung aber nur für alle ab 2013 neu zu bilanzierenden Straßen gilt.

Der erfasste Zeitverlauf sowie auch die Gegenüberstellung zur Eröffnungsbilanz zeigen einen stetigen Vermögensverlust. Gegenüber der Eröffnungsbilanz beträgt dieser immerhin schon annähernd 8,3 Mio. Euro (26 Prozent). Es gelang nicht, die jährlichen Abschreibungen vollständig durch Reinvestitionen zu kompensieren. Zwar bilanzierte die Gemeinde Lotte zuletzt auch anteilige Summen für Anlagen im Bau. Diese reichten aber nicht aus, das Volumen der jeweiligen Abschreibungen auszugleichen. Auf diese Aspekte geht die gpaNRW auch im nachfolgenden Kapitel in den Punkten Anlagenabnutzungsgrade, Zustandsklassifizierung und Reinvestitionen nochmals weiter ein.

→ **Feststellung**

Die Bilanzwerte der Verkehrsflächen zeigen deutliche Wertverluste durch Abschreibungen. Diese kompensierte die Gemeinde Lotte bislang nicht.

## → 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 sie nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser hat einmal Risiken für Haushalt und Bilanz zur Folge. Ferner können sich erhebliche Mängel im Straßenzustand entwickeln.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

ordnet die gpaNRW anhand eines Netzdiagramms ein. Dabei stehen die Kennzahlen der Gemeinde Lotte einer Indexlinie gegenüber. Diese stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

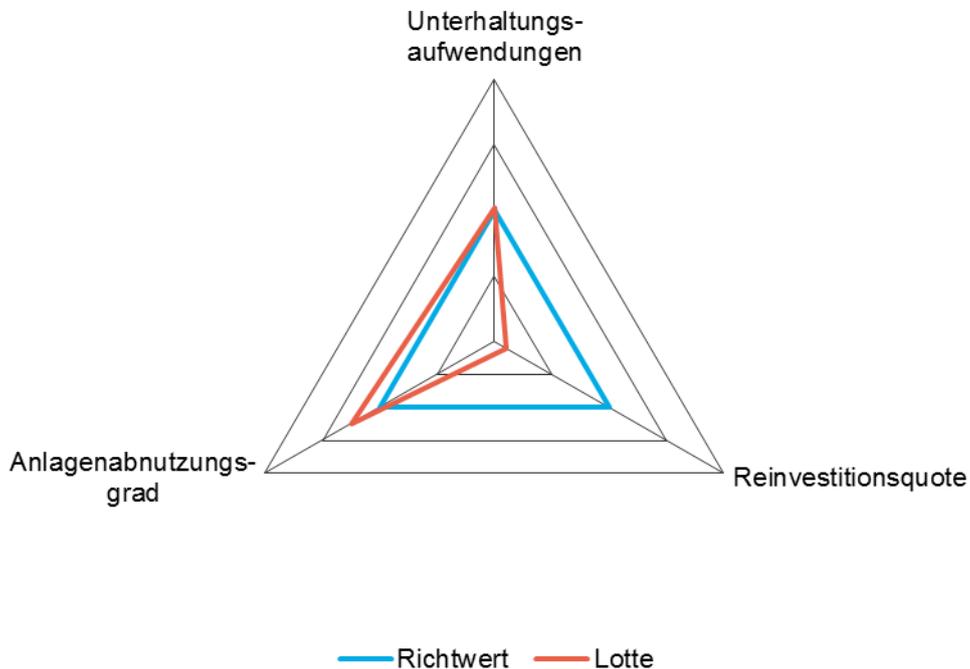
Den Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad legt die gpaNRW mit 50 Prozent an. Er gilt als ausgewogener Durchschnittswert für alle Verkehrsflächen in Relation zu ihrem Lebenszyklus.

Als Orientierungswert für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche steht dem Kennzahlenergebnis der Gemeinde Lotte der Richtwert von 1,25 Euro je m<sup>2</sup> gegenüber. Die gpaNRW bedient sich dabei der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Diese erarbeitet zurzeit ein neues Merkblatt zum Finanzbedarf in der Straßenerhaltung. Einen Zwischenstand stellte sie auf dem Deutschen Straßen- und Verkehrskongress in Erfurt vor. Dabei gab sie diesen Betrag als aktualisierten Richtwert bekannt. Der örtliche Bedarf kann davon abweichen.

An sich wären zudem differenzierte Richtwerte, getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen, bei der Analyse der Unterhaltungsaufwendungen zugrunde zu legen. Auch das kann aber im Fall der Gemeinde Lotte nicht erfolgen, da sie ihre Unterhaltungsaufwendungen nicht getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen darlegte.

Für die Reinvestitionsquote setzt die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent an. Denn über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen sollte im Interesse des Substanz- und Wertehalts in voller Höhe der Abschreibungen reinvestiert werden.

### Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



### Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Lotte
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	1,27
Reinvestitionsquote in Prozent	100	10
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	62,2

Das Volumen der Unterhaltungsaufwendungen 2016 orientiert sich am vorgegebenen Richtwert. Im Rahmen dieser „Einjahresbetrachtung“ erscheint das Ergebnis damit zunächst einmal in Ordnung. Qualitative Aussagen und Wertungen sind damit aber nicht zu verbinden und möglich. Hierzu wären Daten aus mehreren Vorjahren erforderlich. Erst mit fundierten Werten aus einer mehrjährigen Zeitreihe kann die gpaNRW eine qualitative Einordnung vornehmen. Die Gemeinde Lotte legte aber wie beschrieben keine Daten für Vorjahre vor.

Zudem ist hinsichtlich des Ergebnisses 2016 auf den nachfolgenden interkommunalen Vergleich im Kapitel „Unterhaltung“ zu verweisen. Unabhängig vom FGSV-Richtwert sind 1,27 Euro pro m<sup>2</sup> gemessen an den kleinen kreisangehörigen Vergleichskommunen als relativ hoch einzustufen.

Der Anlagenabnutzungsgrad und die Reinvestitionsquote korrespondieren miteinander. In Ansätzen bestätigt sich damit das Risiko eines „Sanierungsstaus“ und insofern drohender Substanzverlust. Die Verkehrsflächen sind in der Gesamtbetrachtung gemäß dieses Teilergebnis-

ses 2016 bereits zu knapp zwei Drittel abgenutzt. Ferner gelang der Gemeinde Lotte lediglich in sehr geringem Umfang, zu reinvestieren.

Die drei Einflussfaktoren untersucht die gpaNRW nachfolgend nochmals einzeln und tiefergehend.

## Alter und Zustand

### Anlagenabnutzungsgrad

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

Die Gemeinde Lotte beziffert die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für ihre Verkehrsfläche mit 45 Jahren. Im Rahmen der gelieferten Daten unterscheidet sie nicht nach Straßen und Wirtschaftswegen.

Die NKF-Rahmentabelle lässt seit 2013 für danach neu gebaute Straßen eine Gesamtnutzungsdauer zwischen 25 und 50 Jahren zu. Zuvor bestand für die Kommunen der Einordnungsspielraum von 30 bis 60 Jahren.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für ihre Verkehrsflächen beziffert die Gemeinde Lotte im Jahr 2016 mit nur noch 17 Jahren. Insofern errechnet sich daraus der zuvor bereits dargelegte Anlagenabnutzungsgrad von 62,2 Prozent. Die Entwicklung über die an sich zu prüfende Zeitreihe ist mangels verfügbarer Daten nicht zu analysieren. Interkommunal ordnet sich die Gemeinde Lotte damit wie folgt ein:

### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62,2	30,8	80,0	59,2	52,8	58,8	66,0	53

Dieser interkommunale Vergleich belegt eine große Spannweite. Die Verkehrsflächen der Vergleichskommunen weisen insofern deutlich unterschiedliche Beschaffenheiten auf. Die Gemeinde Lotte ordnet sich überdurchschnittlich zwischen Median und 3. Quartil ein.

#### → Feststellung

Der bereits hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist als Indiz für einen künftig zunehmenden Reinvestitionsbedarf zu werten. Das Risiko zunehmender Substanz- und Wertverluste ist nicht auszuschließen.

Bei der Gemeinde Lotte sind diese Rahmenbedingungen bekannt. Beispielsweise das zuvor dargelegte und auf zehn Jahre vorgeschlagene Wirtschaftswegekonzept verdeutlicht, dass vorgesehen ist, notwendige Reinvestitionen nachzuholen.

### → **Feststellung**

Es ist richtig und notwendig, der Überalterung im Anlagevermögen der Verkehrsflächen mit dem Wirtschaftswegekonzept und anderen strategischen Maßnahmen entgegenzuwirken. Ein entsprechendes Konzept ist auch für die kommunalen Straßen erforderlich, die in Lotte einen wesentlich höheren Umfang einnehmen.

## **Zustandsbewertung**

Eine weitergehende Bewertung des Anlagenabnutzungsgrades nimmt die gpaNRW anhand der örtlichen Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen vor. Hierbei dokumentieren die Kommunen die Beschaffenheit grundsätzlich nach folgenden Zustandsklassen.

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

Die Kommunen müssen regelmäßig körperliche Inventuren nach Art, Menge und Wert des Inventars/Vermögens vornehmen. Die notwendigen Zustandserfassungen können bei Straßen und Wirtschaftswegen durch visuelle Begehungen/Befahrungen oder durch messtechnische Geräteerfassungen erfolgen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal durchgeführt werden.

Wie zuvor bereits festgestellt, spiegeln die bisherigen Jahresabschlüsse aufgrund nicht fortgeschriebener und überalterter Daten zurzeit nicht die tatsächlichen Vermögensverhältnisse bei den Verkehrsflächen wider. Die Gemeinde Lotte heilt aber momentan mit den extern beauftragten Flächen- und Zustandserhebungen dieses Versäumnis und bringt ihren Datenpool auf aktuellen und realistischen Stand.

Eine weitergehende Analyse der Verkehrsflächenzustände war nicht möglich. Da die Gemeinde Lotte diese Daten nur unvollständig lieferte. Sie listete nur Flächenanteile für örtliche Straßen auf. Für 2016 legte sie dabei 267.288 m<sup>2</sup> in der Zuordnung auf fünf Zustandsklassen dar. Davon befanden sich 155.722 m<sup>2</sup> nach ihrer Einschätzung in gutem und 13.404 m<sup>2</sup> in sehr gutem Zustand (anteilig 63,3 Prozent). In die Zustandsklassen „schlecht“ und „sehr schlecht“ ordnete sie lediglich 41.794 m<sup>2</sup> und 8.506 m<sup>2</sup> ein (18,8 Prozent).

Abweichend von diesen 267.288 m<sup>2</sup> führte sie dann aber bei den „Straßenflächen in der Unterhaltungspflicht“ 548.074 m<sup>2</sup> auf. Damit fehlen 280.786 m<sup>2</sup> in der Zustandszuordnung. Zudem sind die Wirtschaftswege hier gar nicht flächenbezogen erfasst.

### → **Empfehlung**

Um finanzrechtlichen Anforderungen zu genügen sowie auch im Steuerungsinteresse sollte die Gemeinde Lotte alle Straßen und Wirtschaftswege vollständig in Zustandsklassen einordnen. Nach Aufbau dieses Teils der Datenbank ist dann eine kontinuierliche Fortschrei-

bung und Datenpflege erforderlich. Vorgeschriebene Inventuren sind im Rahmen der rechtlichen Vorgaben regelmäßig zu wiederholen.

## Unterhaltung

Die gpaNRW orientiert sich bei der Analyse der Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

### Aufwendungen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil Median	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	3,19	0,48	5,44	2,04	1,36	2,03	2,53	57
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	n. e.*	0,74	3,63	1,93	1,33	1,79	2,40	32
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,27	0,13	1,93	0,63	0,37	0,57	0,80	57
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	n. e.	0,13	1,14	0,57	0,37	0,55	0,69	32
Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	84	7	100	52	30	53	71	51
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,92	0,36	3,51	1,36	0,97	1,20	1,71	63

\*) n. e.: nicht ermittelbar (mangels vollständiger Grunddaten).

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche setzen sich aus

- Eigen- und Fremdleistungen,
- Abschreibungen,
- Erträgen aus der Auflösung und Aufwendungen aus der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen sowie
- Personalaufwendungen

zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche errechnen sich ohne Abschreibungen.

Auf die zuvor analysierten „Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016“ (siehe Netzdiagramm) ist Bezug zu nehmen. Mit ihren „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“ orientiert sich die Gemeinde Lotte am Richtwert der FGSV. Dieser errechnet sich als Durchschnittswert über alle von den Kommunen zu unterhaltenden Verkehrsflächen.

Allerdings gilt dabei einschränkend, dass die kleinen kreisangehörigen Kommunen keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen in ihrer Baulast unterhalten. Insofern bewegt sich auch der errechnete Mittelwert der Vergleichsgruppe der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit 0,63 Euro je m<sup>2</sup> deutlich unter dem FGSV-Richtwert. Diesen übersteigt die Kennzahl der Gemeinde Lotte deutlich. Insofern ist der Unterhaltungsaufwand der Gemeinde Lotte im Verhältnis zur Vergleichsgruppe der kleinen kreisangehörigen Kommunen als hoch und überdurchschnittlich einzuordnen.

Die weiteren Kennzahlen „Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“ und die „Abschreibungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“ bestätigen die überdurchschnittliche Einordnung.

Der höhere Mitteleinsatz resultiert in der Einschätzung der örtlichen Rahmenbedingungen aus den schon im Zuge der „Strukturkennzahlen Verkehrsflächen“ analysierten örtlichen Begebenheiten:

- trotz geringer Gemeindefläche vier Ortsteile,
- im Verhältnis zur Gemeindefläche weniger Verkehrsflächen in den Außenbereichen,
- bedingt durch beide Aspekte hoher Anteil an Straßenflächen und wenige Wirtschaftswegflächen
- größerer Anteil an Schwerlastverkehr durch unmittelbare Anbindung an zwei Bundesautobahnen und die Zahl örtlicher Speditionen.

Aufgrund der nur unvollständig dargelegten Zustandsklassenzuordnung ist aber keine abschließende Einschätzung möglich, ob der Mitteleinsatz ausreicht, um die Verkehrsflächen langfristig auskömmlich zu erhalten.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte setzt im Vergleichsjahr hohe Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen ein. Orientiert am Anlagenabnutzungsgrad mit drohenden Substanzverlusten könnte der Mittelbedarf darauf aufsetzend sogar noch steigen.

## Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen inklusive der Verkehrsflächen müssen die Kommunen langfristig erhalten. Insofern ist es wichtig, kontinuierlich und im ausreichenden Maße in diese Vermögenswerte zu reinvestieren. Nur dadurch bleiben Substanz und Werte der Verkehrsflächen erhalten.

Reinvestitionen betreffen nur Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z. B. im Fall der erstmaligen Erschließung von Bau- oder Gewerbegebieten.

Die Gemeinde Lotte trennt die Investitionen von den Reinvestitionen. Daher kann die gpaNRW nachfolgend neben der Investitionsquote auch die Reinvestitionsquote abbilden.

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

In der Prüfung der Gemeinde Lotte ist auch die Bewertung der Reinvestitionsquote ist nur eingeschränkt möglich. Die Zeitreihenentwicklung kann mangels vollständiger Vorjahresdaten nicht analysiert werden. Die nur für 2016 zu ermittelnde Reinvestitionsquote liegt bei 10,5 Prozent.

#### Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,5	0,0	112,1	29,1	4,2	18,0	49,5	62

#### → Feststellung

Die Reinvestitionsquote 2016 ist mit 10,5 Prozent sowohl vom Ergebnis her, wie auch in Orientierung zum interkommunalen Vergleich als niedrig einzustufen.

Darüberhinausgehend wies die Gemeinde Lotte zumindest folgende Investitionstätigkeiten nach:

#### Auszahlungen für Investitionen 2014 bis 2016 in Euro

Investitionen	2014	2015	2016
Gesamtinvestitionen Verkehrsflächen	526.201	152.452	377.668
Reinvestitionen Verkehrsflächen	407.958	120.454	120.034
davon Erneuerung Verkehrsflächen	69.251	45.605	23.340
davon Umbau/Ausbau Verkehrsflächen	338.707	74.849	96.694

Bei den Reinvestitionen ist an sich die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu betrachten. Wobei nicht in jedem Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich oder auch möglich ist. Es kann zudem bspw. auch aufgrund anderer finanzpolitischer Schwerpunktsetzungen sein, dass in bestimmten Phasen keine oder wenige Mittel für Reinvestitionen bereitgestellt werden. Dies ergibt sich oftmals schon aus Konsolidierungsgründen.

Die Zeitreihe 2014 bis 2016 zeigt ergänzend zur ermittelten Reinvestitionsquote 2016, dass auch die Gemeinde Lotte nicht kontinuierlich in gleicher Höhe investive Mittel einsetzte.

Im Vergleich zur Reinvestitionsquote fällt die Investitionsquote 2016 etwas besser aus. Diese bildet das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen der Verkehrsflächen ab.

### Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2016

Lotte	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,9	0,0	154,6	43,4	15,6	32,9	67,1	66

Die gpaNRW kann in dieser Prüfung nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer der Verkehrsflächen untersuchen. Aber auch schon die Veränderungen der Bilanzwerte der Verkehrsflächen zwischen 2014 und 2016 bestätigt, dass sich umfangreiche Wertabgänge ergaben. Das anteilige Bilanzvermögen reduzierte sich in dieser Zeit von 23,9 Mio. Euro auf 22,3 Mio. Euro. Der Wertverlust umfasst in diesen drei Jahren 1,5 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Auch unter Berücksichtigung der niedrigen Reinvestitionsquote und der nachweisbaren Vermögenswertverluste ist das Risiko von zunehmenden Substanzverlusten zu betonen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte ihr Reinvestitionsengagement dementsprechend ausrichten und verstärken.

→ **Feststellung**

Das Wirtschaftswegekonzept wie auch die vollständige Straßenerfassung mit Zuordnung in Zustandsklassen verdeutlichen beispielhaft, dass die Gemeinde Lotte sich strategisch auf den Werterhalt ausrichtet. Der Sanierungs- und Reinvestitionsstau soll sukzessive abgebaut werden.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)