

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der
Stadt Beverungen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Ausgangslage der Stadt Beverungen	11
Strukturelle Situation	11
→ Überörtliche Prüfung	15
Grundlagen	15
Prüfungsbericht	15
→ Prüfungsmethodik	17
Kennzahlenvergleich	17
Strukturen	17
Benchmarking	18
Konsolidierungsmöglichkeiten	18
gpa-Kennzahlenset	18
→ Prüfungsablauf	19

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen

Managementübersicht

Die Stadt Beverungen konnte nach der NKF-Umstellung 2007 anfänglich, wie die Mehrheit der Kommunen, vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO) profitieren. Mit dem Haushaltsplan 2010 war dann eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Zugleich musste ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden, weil die Schwellenwerte nach § 76 GO überschritten wurden. Die Haushaltssicherungskonzepte 2010 und 2011 waren nicht genehmigungsfähig. Aufgrund der gesetzlichen Verlängerung des Ausgleichszeitraums auf zehn Jahre wurden ab 2012 die Haushaltssicherungskonzepte genehmigt. Mit dem Haushaltsplan 2015 konnte die Stadt die Haushaltssicherung verlassen. Dieses wurde besonders durch die wiedererlangte Ausgleichsrücklage und dem damit verbundenen fiktiven Haushaltsausgleich möglich. Die nachfolgenden Haushaltspläne sehen seitdem keine Verringerung der allgemeinen Rücklage vor.

Die von 2010 bis 2018 betrachteten Jahresabschlüsse weisen in den ersten fünf Jahren durchgängig Defizite auf. Diese konnten von anfänglichen, hohen 4,5 Mio. Euro fast kontinuierlich verringert werden. Seit 2015 hat die Stadt jeweils Überschüsse erwirtschaftet. Damit hat sich die Haushaltssituation im Betrachtungszeitraum offenkundig positiv entwickelt. Dennoch ist bis einschließlich 2018 ein beachtliches Gesamtdefizit von 11,8 Mio. Euro und hierdurch ein Eigenkapitalverzehr in fast gleicher Höhe eingetreten. Die Ausgleichsrücklage war bereits 2010 vollständig aufgezehrt, so dass ab 2010 die allgemeine Rücklage abgebaut wurde. Die Stadt Beverungen hat die Möglichkeiten des 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetzes - NKFVG genutzt. Im Rahmen des Jahresabschlusses 2012 wurde ein anteiliger Jahresüberschuss aus 2008 von 3,8 Mio. Euro von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage umgebucht. Seitdem weist diese einen nennenswerten Bestand von zuletzt 4,0 Mio. Euro auf.

Um zu erkennen, in welcher Höhe ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht, hat die gpaNRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2018 mit einem Haushaltsvolumen von 26,4 Mio. Euro bei einem Minus von 1,2 Mio. Euro. Dieser Konsolidierungsbedarf bestünde bei unveränderten Rahmenbedingungen fort.

Nach dem Haushaltsplan 2019 sind bis 2022 in jeweils zwei Jahren leichte Überschüsse und moderate Defizite kalkuliert. Damit ist ein vergleichsweise geringer Eigenkapitalverzehr von 250.000 Euro verbunden. Die Haushaltsplanungen sind bei einzelnen Positionen mit allgemeinen und teilweise mit zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Planwerten zurückzuführen. Hierzu gehört besonders die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Bei der Stadt Beverungen betrifft dieses insbesondere die Einkommen- und die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken resultieren aus fehlerhaften, nicht nachvollziehbaren oder offensichtlich sehr optimistischen Planungsdaten. Solche Risiken sieht die gpaNRW in Beverungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. In der Gesamtbetrachtung ist bei den Kreisumlagen (allgemeine Kreisumlage und Jugendamts-

umlage) und den steigenden Planansätzen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Vor dem Hintergrund der für zwei Jahre erwarteten Defizite sowie der teils risikobehafteten Plandaten sollte die Stadt weiterhin Haushaltskonsolidierung betreiben. Das Erarbeiten von Konsolidierungsmaßnahmen ist auch als Risikovorsorge zu sehen, um auf eventuelle Fehlentwicklungen zeitnah reagieren zu können. Ein ausgeglichener Haushalt und ein deutlicher Abbau der Liquiditätskredite sollten als Ziele konsequent verfolgt werden. Die in den damaligen Haushaltssicherungskonzepten erarbeiteten Konsolidierungsmaßnahmen, die nicht umgesetzt wurden, könnten wieder aufgegriffen werden.

Die gpaNRW sieht auch für die Stadt Beverungen die fiktiven Hebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) als Mindestsätze an. Daher sollte die überfällige Anpassung bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer nunmehr für 2020 erfolgen. Zudem ist eine kurz- bis mittelfristige, moderate Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B zu prüfen. Die Mehreinnahmen helfen auch, die aufgebauten Liquiditätskredite zu reduzieren und damit zukünftige Generationen nicht zu belasten.

Die gpaNRW spricht die vorgenannten Empfehlungen auch im Hinblick auf die Eigenkapitalsituation aus. Das Eigenkapital des Kernhaushaltes betrug Anfang 2010 43,3 Mio. Euro. Ende 2018 sind es nunmehr 31,7 Mio. Euro. Der eingetretene, beachtliche Eigenkapitalverzehr von 11,6 Mio. Euro resultiert aus den vielfach hohen Fehlbeträgen bis 2014. Mit dem Jahr 2015 konnten der Eigenkapitalverzehr gestoppt und seitdem das Eigenkapital sukzessive leicht aufgebaut werden. Im interkommunalen Vergleich ist die Eigenkapitalquote 1 des Kernhaushaltes relativ hoch. Die Eigenkapitalquote 2 ist hingegen unterdurchschnittlich. In beiden Fällen ist das Eigenkapital je Einwohner interkommunal niedrig. Hierfür ist die Ausgliederung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens auf die beiden Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen sowie das Abwasserwerk der Stadt Beverungen mitverantwortlich. Die vorgenannten Vermögenswerte sind damit im Kernhaushalt nicht in voller Höhe berücksichtigt, sondern nur anteilig über die Bilanzwerte der beiden Sondervermögen bei den Finanzanlagen. Dieses führt wiederum zu einer vergleichsweise geringen Bilanzsumme.

In diesem Kontext ist darzulegen, dass eine Konzernbetrachtung bei der Stadt Beverungen grundsätzlich nicht möglich ist. Die Stadt hat entgegen der rechtlichen Verpflichtung seit 2010 noch keine Gesamtabschlüsse aufgestellt. In die Gesamtabschlüsse sind neben dem Kernhaushalt nunmehr die beiden vorgenannten Sondervermögen sowie die Stadtwerke Beverungen GmbH einzubeziehen. Mit dem neu eingeführten § 116 a GO ist für die Jahre ab 2019 eine gesetzliche Befreiungsmöglichkeit von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses geschaffen worden. Hierfür müssen zwei von drei Kriterien erfüllt werden.

Neben der Eigenkapitalausstattung ist auch die Verschuldung in den Blick zu nehmen. Beim Kernhaushalt wurden die vergleichsweise niedrigen Investitionskredite kontinuierlich abgebaut. Dieses resultiert aus einem bemerkenswerten, generellen Verzicht auf neue Kreditaufnahmen im Betrachtungszeitraum. Letzteres wurde ebenfalls beim Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen praktiziert. Dagegen ist bei den Liquiditätskrediten eine kritische Entwicklung im Kernhaushalt festzustellen. Die Selbstfinanzierungskraft bei der laufenden Aufgabenerfüllung war in den ersten drei Betrachtungsjahren unzureichend. Hierdurch hat sich ein beachtliches Liquiditätskreditvolumen von 11,7 Mio. Euro bis Ende 2012 aufgebaut. Anfang 2010 lag der Bestand bei überschaubaren 0,6 Mio. Euro. Von 2013 bis einschließlich 2018 ist er

mit etwa 11,2 Mio. Euro vergleichsweise unverändert. Um die Liquiditätskredite spürbar zu verringern, müssen wie in 2017 und 2018 auch zukünftig positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden. Dieses dürfte nur mit einer weiterhin guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft sowie entsprechenden Konsolidierungsaktivitäten zu erreichen sein. Durch die Liquiditätskredite sind die Verbindlichkeiten auf 18,0 Mio. Euro Ende 2018 gestiegen. Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten je Einwohner liegt Beverungen mit Ausnahme von 2012 jeweils unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Zu den Schulden gehören neben den Verbindlichkeiten zusätzlich noch die Rückstellungen und hier maßgeblich die Pensionsrückstellungen. Die Schulden des Kernhaushaltes sind bis auf 2012 jeweils interkommunal unterdurchschnittlich.

Um der Stadt Beverungen trotz fehlender Gesamtabschlüsse eine Standortbestimmung aus Konzernsicht zu ermöglichen, hat die gpaNRW hilfswise und überschlägige Berechnungen vorgenommen. Danach zählt die Stadt Beverungen 2017 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten und der höchsten Gesamtverschuldung.

Neben der Betrachtung des Eigenkapitals und der Schulden ist ebenfalls eine Analyse des Vermögens von wesentlicher Bedeutung. Hierbei steht besonders das Immobilien- und Infrastrukturvermögen im Fokus, das langfristig für die Aufgabenerfüllung genutzt wird. Dieses Vermögen ist, wie bereits dargelegt, aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und wird maßgeblich vom Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) geführt.

Die Schulen sind ein Hauptbestandteil des kommunalen Gebäudevermögens. Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulen sowie der weiteren betrachteten Gebäude weisen überwiegend eine kritische Altersstruktur auf. Viele Gebäude haben rund zwei Drittel oder mehr der angestrebten Nutzungsdauer erreicht. Aufgrund umfangreicher Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen, besonders im Schulsektor, wird der Zustand des Immobilienbestandes seitens der Stadt als zufrieden stellend bis gut bewertet.

Die gpaNRW bewertet die Situation bei den Verkehrsflächen ebenfalls kritisch. Dieses betrifft unter anderem die vorgefundene Datenlage. Die Stadt Beverungen weist, ebenso wie viele andere Kommunen, eine nicht ausreichende und überalterte Datenlage auf. Eine Straßendatenbank wird nicht genutzt. Die Zustandsklassen wurden seit der Eröffnungsbilanz 2007 nicht fortgeschrieben. Für eine zielgerichtete Unterhaltung der Verkehrsflächen sind jedoch aktuelle Zustandsklassen unerlässlich. Die gesetzlich vorgegebenen Inventuren des Verkehrsflächenvermögens alle fünf beziehungsweise nunmehr mindestens alle zehn Jahre wurden bisher nicht durchgeführt. Diese sollte die Stadt Beverungen nunmehr zeitnah nachholen. Daher wurde hilfswise auf Grundlage der Anlagenbuchhaltung ein Anlagenabnutzungsgrad ermittelt. Ende 2016 beträgt dieser für die gesamten Verkehrsflächen 74 Prozent. Er ist nicht zufriedenstellend und deutet auf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen hin. Der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege ist mit 85 Prozent erkennbar höher, als der der Straßen mit 64 Prozent. Beide sind interkommunal überdurchschnittlich.

Die Gesamtaufwendungen für die 1.360.000 m² Verkehrsflächen betragen in 2016 rund 1,8 Mio. Euro. Sie setzen sich aus annähernd 1,2 Mio. Euro für Abschreibungen und etwa 640.000 Euro für Unterhaltungsaufwendungen zusammen. Die bisherigen Unterhaltungsaufwendungen dürften nicht ausreichen, das gesamte Verkehrsflächenvermögen (Straßen und Wirtschaftswege) instand zu halten. Im Vierjahreszeitraum wurden 0,45 Euro je m² für die Unterhaltung aufgewendet. Im Vergleichsjahr 2016 sind es 0,52 Euro je m². Dieser Ressourcen-

einsatz liegt deutlich unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Hiernach ergibt sich ein Richtwert von 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche. Die Stadt Beverungen wendet zudem weniger auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Der interkommunale Mittelwert beträgt 0,61 Euro je m².

Die Reinvestitionen schwankten in Beverungen beachtlich zwischen etwa 340.000 Euro und 1,8 Mio. Euro. Im Durchschnitt von fünf Jahren sind es rund 780.000 Euro jährlich. Die Reinvestitionsquote betrug im Mittel 72 Prozent und war interkommunal weit überdurchschnittlich. Dieses gilt nicht für das Jahr 2016 mit einer Quote von lediglich 32 Prozent. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich kontinuierlich verringert. Betrug er 2010 noch 22,9 Mio. Euro, so liegt er 2017 mit 18,8 Mio. Euro deutlich niedriger. Die Stadt Beverungen weist mit 20,63 Euro je m² Straßen einen der geringsten Bilanzwerte im interkommunalen Vergleich auf. Auch der Bilanzwert der Wirtschaftswege ist niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Für die geringen Bilanzwerte können unterschiedliche Gründe ursächlich sein. Es besteht das Risiko, dass eventuell zu niedrige Reinvestitionen und zu geringe Unterhaltungsaufwendungen mittelfristig einen erhöhten Investitionsbedarf auslösen. Aktuelle und umfassende Erkenntnisse wird eine durchzuführende Inventur und Bewertung des Straßenvermögens mit der neuen Zuordnung in die verschiedenen Zustandsklassen bringen.

Zur Finanzierung von Reinvestitionen im Straßenbereich sind weiterhin Beiträge für Straßenbaumaßnahmen notwendig. Bei den festgelegten Beitragssätzen der Stadt Beverungen handelt es sich vielfach um die Mindestsätze der bisherigen Mustersatzung des Städte- und Gemeindegewebes NRW. Das Land NRW beabsichtigt bei den Straßenausbaubeiträgen die Anlieger finanziell zu entlasten. Zum Ausgleich von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm abrufen können. Die Stadt Beverungen sollte die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Der Gebührenbereich zeigt noch deutliche Optimierungsmöglichkeiten und Potenziale. Diese betreffen besonders den Abwassersektor. Die Stadt Beverungen schreibt das betriebsnotwendige Vermögen weiterhin einheitlich auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ab. Die Stadt ist damit der Empfehlung der gpaNRW aus den beiden letzten Prüfungen nicht gefolgt, zukünftig auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben. Die gpaNRW bekräftigt nochmals die Empfehlung. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen. Weitere Potenziale ergeben sich im Abwasserbereich durch eine kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Außerdem verzichtet die Stadt auf Gebühreneinnahmen von über 300.000 Euro durch die gesetzlich nicht geforderte Einbeziehung von Ertragszuschüssen. Bei dem bestehenden Niveau der Abwassergebühren in Beverungen erscheint zumindest eine anteilige beziehungsweise schrittweise Umsetzung der Potenziale sachgerecht und realisierbar.

Die Stadt besitzt zwölf kommunale Friedhöfe. Dieses ist eine schwierige Basis für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Friedhofswesen. Die Gebühren wurden 2015 angehoben. Die Stadt sollte dennoch kurzfristig die Friedhofsgebühren neu kalkulieren. Es ist sachgerecht, hierbei Unterdeckungen aus Vorperioden auszugleichen. Ebenso ist eine deutliche Angleichung der Grabnutzungsgebühren für Urnengräber an die für Sarggräber geboten. Der Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent beziehungsweise etwa 22.000 Euro wird als angemessen bewertet.

Im Rahmen unserer Nachbetrachtung des Gebührenssektors wurden für die Straßenreinigung und den Winterdienst sowie die Abfallbeseitigung keine Optimierungs- und Handlungsmöglichkeiten festgestellt. Die Stadt Beverungen kommt der gesetzlichen Verpflichtung zum Deckungsausgleich grundsätzlich nach.

Eine Haushaltsentlastung kann die Stadt dadurch erreichen, dass Vereine an den Aufwendungen für die Nutzung der Schulsporthallen beteiligt werden. Eine solche Beteiligung wird bereits bei den nichtschulisch genutzten fünf Hallen praktiziert. Es handelt sich bei diesen insbesondere um aufgegebenen Schulstandorte. Die Hallen sind an Betreibervereine übertragen, die die Bewirtschaftungskosten zu einem Drittel tragen sowie die Reinigung und kleinere Reparaturen vollständig übernehmen. Eine finanzielle Beteiligung ist auch vor dem Hintergrund sachgerecht, dass die Stadt Beverungen für ihre Einwohner interkommunal eines der größten Angebote an Sporthallenflächen vorhält.

Auch das städtische Angebot an Schulsporthallen ist erkennbar überdurchschnittlich. Für den Schulsport liegt im Jahr 2017 der Bestand von insgesamt 9,0 Halleneinheiten über dem Bedarf von 5,5 Halleneinheiten. Der rechnerische Überhang betrifft sowohl die Grundschulen als auch die weiterführenden Schulen. Das Gymnasium nutzt eine Dreifachhalle und die Sekundarschule drei Halleneinheiten in zwei Gebäuden. Die Stadt sollte prüfen, ob sie zukünftig, besonders bei einem größeren Sanierungsbedarf, auf die Einfachsporthalle an der Sekundarschule verzichten kann.

Bei den Sportaußenanlagen ist in Beverungen ebenfalls ein weit überdurchschnittliches Angebot erkennbar. Es bestehen acht Sportplätze mit insgesamt zehn Spielfeldern. Hierbei handelt es sich um neun Sportrasenfelder und ein Kleinspielfeld mit Kunstrasenbelag. Dieses freiwillige kommunale Angebot an Sportplätzen und Spielfeldern ist größer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Eine Bedarfsberechnung der gpaNRW zeigt, dass der Bestand an Spielfeldern und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten deutlich höher sind als der Bedarf. Es besteht ein nennenswerter Überhang. Der Bedarfsberechnung liegt die Annahme zugrunde, dass jede Mannschaft drei Stunden pro Woche alleine auf dem jeweiligen Platz trainiert. Danach steht im Jahr 2017 dem Bedarf von 105 Nutzungsstunden für den Trainingsbetrieb je Woche ein Bestand von insgesamt 146 Stunden gegenüber. Die Plätze in Beverungen sind demnach nur zu zwei Drittel ausgelastet. Somit können rechnerisch drei Sportrasenspielfelder entfallen. Die Stadt sollte daher die Anzahl der Spielfelder reduzieren und sie dem tatsächlichen Bedarf anpassen. Dieses sollte insbesondere dann geschehen, wenn größere Sanierungen an einzelnen Anlagen anstehen. Bei der vorgenannten Betrachtung blieben mögliche und vielfach praktizierte Doppelbelegungen unberücksichtigt. Hierbei trainieren zwei Mannschaften - vorwiegend im Jugendbereich - gleichzeitig auf einem Spielfeld. Durch Doppelbelegungen sinken die benötigten Nutzungszeiten und der ermittelte Überhang steigt nochmals.

Die Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen werden in Beverungen überwiegend von Vereinen durchgeführt. Hierfür erhalten sie Zuschüsse von der Stadt. Es fallen grundsätzlich keine Bauhofleistungen an. Die städtischen Aufwendungen betragen 2017 insgesamt rund 71.000 Euro. Die Hauptkostenblöcke waren die Vereinszuschüsse mit 38.500 Euro, gefolgt von den geringen Abschreibungen von 18.500 Euro und den Fremdleistungen von 10.000 Euro. Die Haushaltsbelastungen sind in Beverungen mit umgerechnet 5,37 Euro je Einwohner deutlich niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Der interkommunale Mittelwert beträgt

9,05 Euro je Einwohner. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich der Aufwendungen für Sportplätze je m² ist ebenfalls ein geringes Niveau festzustellen. Mit 0,50 Euro je m² zählt die Stadt Beverungen fast zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Aufwendungen. Die Gründe hierfür liegen in den unterdurchschnittlichen Pflegeaufwendungen sowie den niedrigen Abschreibungen.

Für die Abdeckung des Gemeindegebietes mit Spiel- und Bolzplätzen sind unter anderem die Gemeindefläche sowie die Zahl der Ortsteile von Bedeutung. Die Fläche von Beverungen ist mit 98 km² erkennbar größer als der interkommunale Mittelwert von 78 km². Die Größe der Gemeindefläche, die Zergliederung mit zwölf Ortsteilen und die Topografie stellen eine ungünstige Ausgangssituation dar. Das kommunale Angebot in Beverungen ist deutlich umfangreicher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dieses betrifft sowohl die Flächen, als auch die Anzahl der Plätze. Daher empfehlen wir, den derzeitigen Bestand kritisch zu überprüfen. Mithilfe eines Spielplatzkonzeptes oder einer Bedarfsplanung sollte die Stadt festlegen, welche Anlagen sie mit welcher Ausstattung mittel- bis langfristig erhalten will. Das Ziel sollte ein bedarfsgerechtes Angebot an Spielplätzen sein. Eine geringere Anzahl von Spielplätzen, die gut frequentiert werden, ist dabei empfehlenswert. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegen 2017 mit 1,66 Euro je m² deutlich unter dem Benchmark als auch unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. In Relation zum Benchmark von 3,15 Euro je m² besteht somit kein monetäres Potenzial. Auch die Haushaltsbelastungen sind mit Aufwendungen von 4,47 Euro je Einwohner niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW hat darüber hinaus das Angebot an offenen Ganztagschulen (OGS) analysiert. Die Stadt Beverungen hat in der Vergangenheit und im Betrachtungszeitraum Grundschulstandorte aufgegeben. Seit 2015 besteht ausschließlich der Grundschulverbund Beverungen mit zwei Standorten, und zwar dem Hauptstandort Beverungen und dem Teilstandort Dalhausen. An den beiden Standorten ist ein Betreuungsangebot vorhanden, in Dalhausen anfänglich nur das Programm „Schule von acht bis eins“. Dort ist das OGS-Angebot erst zum Schuljahr 2018/2019 implementiert worden. Damit ist der Teilstandort nicht in den interkommunalen Vergleichen der OGS für das Jahr 2017 enthalten. Träger der OGS sind die jeweiligen Fördervereine der beiden Grundschulstandorte.

Die Finanzierung der OGS erfolgt durch das Land und die Stadt Beverungen sowie durch Elternbeiträge. Die Stadt zahlt über den pflichtigen Eigenanteil hinaus keinen freiwilligen Zuschuss an die beiden Träger. Die finanziellen Belastungen der Stadt spiegeln sich unter anderem in dem Fehlbetrag des Aufgabenbereiches OGS wider. Im Vergleichsjahr 2017 erzielt die Stadt Beverungen einen interkommunal erkennbar unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler. Dieser liegt mit 531 Euro je OGS-Schüler rund 25 Prozent unter dem Mittelwert von 704 Euro. Dieses gute Ergebnis ist auf die geringen Aufwendungen und dort besonders auf die niedrigen Transferaufwendungen zurückzuführen. Die Ertragsseite mit den Elternbeiträgen zeigt dagegen ungünstige Resultate.

Die Elternbeitragsquote von 18,1 Prozent als auch der Elternbeitrag je OGS-Schüler von 393 Euro sind gering. Die Stadt Beverungen zählt bei Beiden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. In dem aktuellen Vergleichsjahr 2017 weist Beverungen den niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Schüler auf. Im Vorjahr 2016 erzielten lediglich zwölf der 142 Kommunen noch niedrigere Werte als die Stadt Beverungen. Hierfür ist mitverantwortlich, dass die Stadt Beverungen ihre Ertragsmöglichkeiten bisher nur teilweise und deutlich weniger genutzt hat als viele Vergleichskommunen. Insbesondere die betroffenen Re-

gelingen der systemübergreifenden Geschwisterkindbefreiung belasten die Einnahmeseite. Mit der aktuellen Änderung der Elternbeitragsatzung zum 01. August 2019 ist für die Zukunft ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erwarten. Hierbei hat die Verwaltung die Empfehlungen der gpaNRW bei der Erstellung der Vorlage überwiegend berücksichtigt. Dennoch besteht weiterhin ein Optimierungspotenzial.

In diesem Kontext ist auch auf die weit unterdurchschnittliche Teilnahmequote beim OGS-Angebot hinzuweisen.

Die ordentlichen Aufwendungen belaufen sich in Beverungen auf rund 2.170 Euro je OGS-Schüler. Sie unterschreiten damit erkennbar den interkommunalen Mittelwert von rund 2.550 Euro. Beverungen hat zugleich geringere Aufwendungen als drei Viertel der Vergleichskommunen. 77 Prozent dieser Aufwendungen entfallen bei der Stadt Beverungen auf die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler betragen in 2017 rund 1.660 Euro und beziehen sich auf die Zahlungen an den Träger. Hiermit hat Beverungen geringe Transferaufwendungen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Im Gegensatz hierzu überschreiten die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler von etwa 395 Euro leicht den interkommunalen Mittelwert von 375 Euro. Der Flächenverbrauch je OGS-Schüler ist erkennbar unterdurchschnittlich.

Bei den ebenfalls betrachteten Schulsekretariaten sind die Ergebnisse nicht zufrieden stellend. In Relation zu den betreuten Schülern und dem gpa-Benchmark ist in 2017 bei den Grundschulen und den weiterführenden Schulen ein Potenzial vorhanden. Dieses beträgt beim Grundschulverbund Beverungen 0,2 Vollzeit-Stellen. Bei den weiterführenden Schulen besteht ein weitaus höheres Potenzial von einer ganzen Vollzeit-Stelle. Das sind annähernd 40 Prozent der vorhandenen Stellenanteile. Die Stadt sollte deshalb den Stellenbedarf für ihre Schulsekretariate mit Hilfe eines noch festzulegenden Stellenbemessungsverfahrens ermitteln und regelmäßig überprüfen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung betragen in Beverungen im Jahr 2017 fast 400.000 Euro. Die Aufwendungen je Schüler und je befördertem Schüler sind interkommunal unterdurchschnittlich. Der Anteil beförderter Schüler bewegt sich mit rund 44 Prozent auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Die Größe der Kommune, die Zahl der Ortsteile und das bestehende Schulangebot sind wesentliche Einflussfaktoren auf die Schülerbeförderung. Bei der Stadt Beverungen kommt noch die besondere Lage im Dreiländereck von NRW, Niedersachsen und Hessen hinzu.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

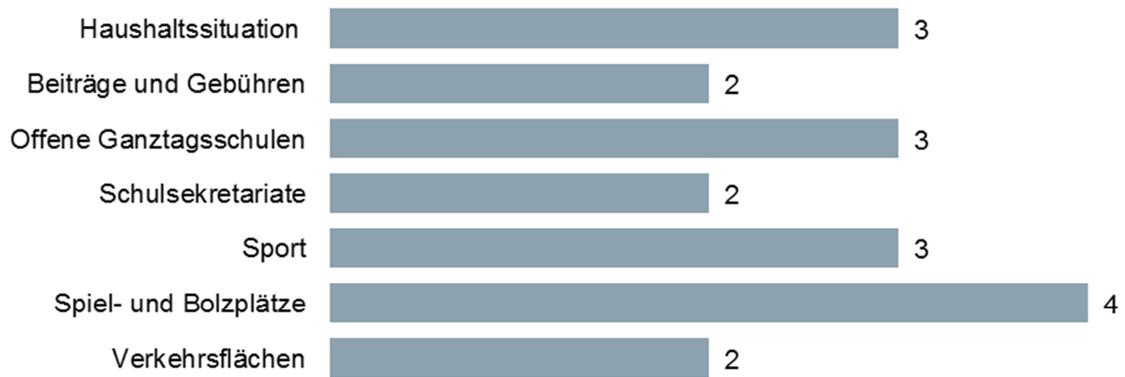
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

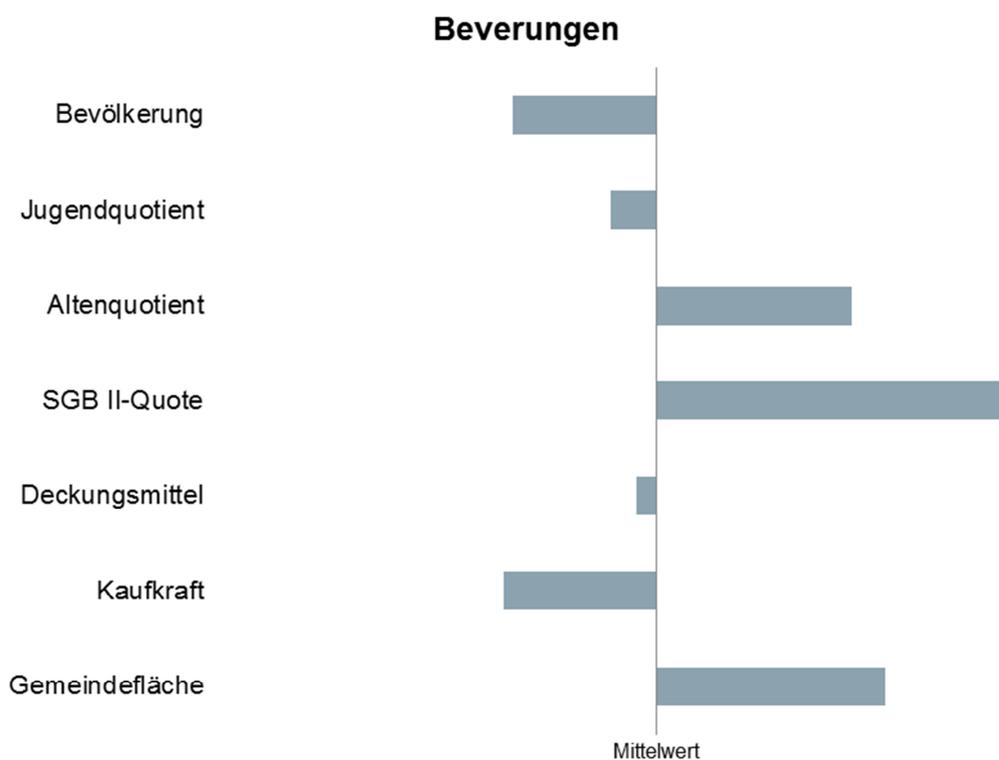
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Beverungen

Strukturelle Situation

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



Die erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 28. Mai 2019 mit dem Bürgermeister besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

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

Die SGB II-Quote der Stadt Beverungen liegt 2017 mit 7,5 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Quote von 5,3 Prozent. Sie hat damit in Beverungen eine belastende Wirkung. Daraus kann jedoch nicht eine höhere finanzielle Haushaltsbelastung durch die zu zahlenden Kreisumlagen abgeleitet werden. Hierfür sind insbesondere die SGB II-Quoten und die Ge-

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

samtheit der Leistungsbezieher im Kreis Höxter relevant. Die hohe SGB II-Quote führt für die Stadt Beverungen bei den Schlüsselzuweisungen zu einem höheren Soziallastenansatz. Dieser hat zusammen mit der geringeren Steuerkraft dazu beigetragen, dass die Stadt Beverungen seit 2011 mehr Schlüsselzuweisungen erhält als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Damit ist eine deutlich höhere Abhängigkeit der Stadt vom kommunalen Finanzausgleich verbunden.

Die Schlüsselzuweisungen sind ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel. Diese bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen je Einwohner in der Stadt Beverungen 1.210 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2017. Sie sind leicht niedriger als der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen mit 1.239 Euro. Die Gründe für die unterdurchschnittliche Ertragskraft liegen maßgeblich in den geringen Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und den niedrigen Gewerbesteuererträgen. Diese werden, wie zuvor dargelegt, durch die weit überdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen zum Teil kompensiert.

Die Stadt Beverungen hat nicht in dem Umfang, wie viele andere Kommunen von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert. Die Gewerbesteuer zeigte im Betrachtungszeitraum eine deutlich schwankende Entwicklung mit einem Einbruch in 2012 auf 2,0 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2013 konnte die Stadt, bei einem seit 2012 unveränderten Hebesatz, dann erfreulicherweise fast kontinuierlich steigende Erträge auf zuletzt 5,2 Mio. Euro erzielen. Diese resultierten, zumindest in 2017, aus relativ hohen Nachzahlungen für zurückliegende Jahre.

Das Gewerbesteuerniveau der Stadt Beverungen ist interkommunal sowie auch gegenüber früheren Jahren geringer. Dieses beruht nach Angaben der Kommune auf der Schließung des ehemaligen Kernkraftwerkes und mehrerer größerer Unternehmen aus der Holzverarbeitung und Möbelproduktion. Ebenfalls wurde ein mittelständisches Bauunternehmen im Bereich Systembau aufgegeben. Mit diesen war gleichzeitig ein erheblicher Verlust von Arbeitsplätzen verbunden. Die einzelnen Unternehmen hatten vielfach zwischen 100 bis 200 Beschäftigte. Die Folgenutzung der aufgegebenen Gewerbeflächen, insbesondere die Ansiedlung neuer Unternehmen mit neuen Arbeitsplätzen gestaltet sich nach Auskunft der Stadt schwierig. Hierbei werden die Lage der Stadt im Dreiländereck und die fehlende, nahe Anbindung an Autobahnen als ungünstige Ausgangssituation besonders für das produzierende Gewerbe gesehen. Auch deshalb bestehen teilweise weiterhin noch alte Brachflächen mit ehemaligen Produktionsgebäuden. Der Stadt Beverungen ist bewusst, dass sie im Wettbewerb mit anderen Kommunen steht. Auch deshalb werden kommunale Gewerbeflächen zu einem relativ niedrigen Kaufpreis angeboten. Der Bereich erneuerbare Energie ist ebenfalls für die Stadt Beverungen von Bedeutung. Das von einem Stadtwerkeverbund geplante, aber nunmehr nicht weiterverfolgte Projekt eines Pumpspeicherkraftwerkes hätte für die Stadt positive Effekte gehabt. Als wichtige Infrastruktureinrichtung für Unternehmen, aber auch für die Bevölkerung wird ein schnelles Internet gesehen. Daher wird dem aktuellen Breitbandausbau eine hohe Priorität beigemessen.

Die Kaufkraft in Beverungen ist erkennbar unterdurchschnittlich. Mit rund 18.500 Euro unterschreitet sie den Mittelwert von etwa 22.400 Euro deutlich um rund 17,0 Prozent. Als Gründe hierfür werden vom Vertreter der Stadt die hohe SGB II-Quote und die nicht ausreichenden Arbeitsplätze vor Ort genannt. Nach Angaben der Stadt Beverungen ist es ebenfalls schwierig; die Kaufkraft am Ort zu halten.

Die größere Gemeindefläche der Stadt Beverungen von 98 km² ist belastend. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 78 km². Dieses stellt neben der Anzahl von zwölf Ortsteilen und der Topografie ungünstigere Rahmenbedingungen dar als bei zahlreichen Vergleichskommunen. Hiermit sind entsprechende Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden.

Bei der Betrachtung der Strukturmerkmale ergibt sich für Beverungen im Verhältnis zu den Vergleichskommunen eine erkennbar schwierigere Ausgangssituation. Die Resultate bei den Strukturmerkmalen sind jeweils belastend. Zu nennen sind insbesondere die hohe SGB II-Quote, der prognostizierte, beachtliche Bevölkerungsrückgang, der überdurchschnittliche Altenquotient sowie die geringere Kaufkraft. Bei den weiteren Strukturmerkmalen Jugendquotient und allgemeine Deckungsmittel sind die ungünstigeren Ergebnisse weniger stark ausgeprägt.

Strukturmerkmale und demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die gpaNRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in dem Interview am 28. Mai 2019 mit erörtert.

Nach den Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017 rund 13.180. Die Gemeinodemodellrechnung umfasst einen Prognosezeitraum bis 2040. Es wird in diesem Zeitraum ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Für 2040 werden dann etwa 11.000 Einwohner erwartet. Dieses bedeutet einen erheblichen Rückgang um etwa 2.200 Einwohner beziehungsweise fast 17 Prozent. Die aktuellen Daten von IT.NRW zeigen für Beverungen eine weiter gesunkene Einwohnerzahl, die Ende 2018 bei 13.115 liegt.

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

Ein Bevölkerungsrückgang wird bei unveränderten Rahmenbedingungen ebenfalls von den Vertretern der Stadt gesehen. Das prognostizierte Ausmaß wird jedoch von den Beteiligten, insbesondere von der Stadt, in Frage gestellt. Die Stadt erwartet für 2040 etwa 12.000 Einwohner.

Bei der Stadt haben zum temporären Bevölkerungsanstieg die Zuzüge und Zuweisungen von Flüchtlingen beigetragen. In der Hochphase wurden bis zu 350 Personen betreut. Die Zahl der Flüchtlinge ist seitdem, wie in den meisten Kommunen, rückläufig. Ende 2018 waren es etwa 220 Personen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Familien mit Kindern. Sie werden unter anderen positiven Auswirkungen auf die Entwicklung der Bevölkerung und der Schülerzahlen haben. Die Stadt hat sich grundsätzlich für eine dezentrale Unterbringung entschieden. In den Übergangsheimen Beverungen und Dalhausen wurden und werden eher Einzelpersonen untergebracht. Um eine Integration zu erreichen, ist auch eine Sozialarbeiterin im Einsatz.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation (Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren) dar. Im Jahr 2017 beträgt er in

Beverungen 31,5 Prozent. Er unterschreitet erkennbar den interkommunalen Mittelwert von 33,2 Prozent. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen ebenfalls an der mittleren Generation. Mit 42,9 Prozent ist der Wert von Beverungen im interkommunalen Vergleich auffallend hoch. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 35,0 Prozent. Damit hat Beverungen vergleichsweise weniger junge Menschen und gleichzeitig deutlich mehr ältere Einwohner. Nach Angaben der Stadt ist es schwierig, junge Bürger und Personen aus der mittleren Generation in Beverungen zu halten. Dieses gilt, wie in vielen anderen Kommunen des ländlichen Raumes besonders für die kleineren Ortsteile und Dörfer.

Die Stadt hat die Notwendigkeit für sich erkannt, das Thema demografischer Wandel anzugehen. 2014 hat ein Demografiebeauftragter seine Arbeit aufgenommen. Beverungen hat sich erfolgreich um die Teilnahme als Modellvorhaben am Forschungsfeld Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen beworben. Die Stadt erhält als eine von bundesweit acht Modellkommunen für drei Jahren fachliche und finanzielle Unterstützung für einen beteiligungsorientierten Zukunftsprozess. Seit Mitte 2018 liegt ein 250 Seiten starkes Handlungskonzept für die Stadt Beverungen vor.

Die Ortschaften werden aktiv eingebunden, zum Beispiel im Rahmen von sogenannten Dorfwerkstätten. Daraus folgte exemplarisch das Projekt Smart Country Side (SCS) in Wehrden. Dieses ist als Teil der Digitalisierung in den Ortschaften, auch durch eine Dorffunk-App, zu sehen. Eine aktive Dorfgemeinschaft und ein entsprechendes ehrenamtliches Engagement sind wichtige Bausteine für die zukünftige Entwicklung in den Dörfern. Zu der notwendigen Infrastruktur zählt auch ein ausreichendes, bedarfsgerechtes Angebot von Baugrundstücken für die Wohnbebauung. Dieses gilt selbstverständlich ebenfalls für die Kernstadt.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Beverungen umfassend mit der Politik beraten. Hiermit waren der Rechnungsprüfungsausschuss sowie der Rat befasst. Zu den einzelnen Empfehlungen wurde jeweils eine Stellungnahme des Rates abgegeben und ein Beschluss gefasst. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Hiermit waren vielfach Arbeitsaufträge für die Verwaltung verbunden. Exemplarisch ist der Personalbereich zu nennen. Die Stadt hat auskunftsgemäß Stellenreduzierungen vorgenommen und Stellenpläne angepasst. Beim kommunalen Gebäudebestand wurde erreicht, dass Vereine sich an den Aufwendungen für die aufgegebenen Schulsporthallen beteiligen.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Beverungen aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Bei den kostenrechnenden Einrichtungen, insbesondere bei der Abwasserbeseitigung, wurden die Abschreibungen nicht auf Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt. Die Politik hat sich gegen eine Umstellung ausgesprochen, insbesondere im Hinblick auf die damit verbundenen Gebührensteigerungen und dem bereits bestehenden Gebührenniveau. Eine Übertragung von kulturellen Einrichtungen, wie zum Beispiel der Stadthalle, sowie der Bürgerhäuser erfolgte nicht.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Beverungen hat die gpaNRW von Dezember 2018 bis August 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Beverungen mit Ausnahme des Teilberichts Verkehrsflächen Daten aus dem Jahr 2017. Im Teilbericht Verkehrsflächen werden Vergleichsdaten des Jahres 2016 dargestellt.

Die gpaNRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2018 und die Haushaltsplanungen 2019 bis 2022 analysiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Schulen	Thomas Junker
Sport und Spielplätze	Anika Wolff
Verkehrsflächen	Anika Wolff

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

In einem Abschlussgespräch am 27. August 2019 hat die gpaNRW den Bürgermeister und den Kämmerer über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 29. Oktober 2019

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der
Stadt Beverungen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	6
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	8
→ Haushaltssituation	9
Rechtliche Haushaltssituation	10
Ist-Ergebnisse	12
Plan-Ergebnisse	15
Eigenkapital	20
Schulden	22
Vermögen	27
→ Haushaltssteuerung	31
Kommunaler Steuerungstrend	31
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	32
→ Beiträge, Gebühren und Steuern	34
Beiträge	34
Gebühren	35
Steuern	41
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	43
Finanzanlagen	43
Pensionsrückstellungen	44
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	46

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Beverungen konnte nach der NKF-Umstellung Januar 2007 anfänglich, wie die Mehrheit der Kommunen, vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO) profitieren. Mit dem Haushaltsplan 2010 war dann eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Gleichzeitig war ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen, weil die Schwellenwerte nach § 76 GO überschritten wurden. Für die Jahre 2010 und 2011 wurde das HSK nicht genehmigt, weil der Haushaltsausgleich nicht innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung dargestellt werden konnte. Damit befand sich die Stadt in diesem Zeitraum in der ganzjährigen vorläufigen Haushaltsführung mit den entsprechenden finanziellen und rechtlichen Restriktionen. Durch die Änderung des § 76 GO mit der Verlängerung des Haushaltsausgleiches auf zehn Jahre war es der Stadt Beverungen ab 2012 möglich, eine Genehmigung zu erhalten. Damit wurde ab 2012 für jedes Haushaltsjahr eine rechtskräftige Haushaltssatzung erlassen. Mit dem Haushaltsplan 2015 konnte die Stadt Beverungen die Haushaltssicherung verlassen. Dieses war mithilfe einer wiedererlangten Ausgleichsrücklage und eines damit verbundenen fiktiven Haushaltsausgleiches möglich.

In den nachfolgenden Haushaltsplänen ist bis einschließlich des Planes 2019 keine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen. Damit entfällt eine ansonsten hierfür erforderliche Genehmigung durch die Kommunalaufsicht des Kreises Höxter im Anzeigeverfahren der jeweiligen Haushaltssatzung.

Die Stadt Beverungen hat entgegen der geltenden rechtlichen Verpflichtung noch keine Gesamtabschlüsse ab 2010 aufgestellt. Wegen den fehlenden Gesamtabschlüssen ist eine Einschätzung der wirtschaftlichen Situation des „Konzerns Stadt Beverungen“ aktuell nicht oder allenfalls nur bedingt möglich. In den Gesamtabschlüssen sind zuletzt die beiden Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Beverungen und die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen sowie die Stadtwerke Beverungen GmbH voll zu konsolidieren. Für die Jahre ab 2019 wurde eine gesetzliche Befreiungsmöglichkeit von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses geschaffen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Ist-Ergebnisse

Die ab 2010 betrachteten neun Jahresergebnisse waren in fünf Jahren negativ und in vier Jahren positiv. Hierbei ist eine eindeutig positive Entwicklung zu erkennen. In den ersten Jahren 2010 bis 2012 waren beachtliche Jahresdefizite zwischen 3,4 und 4,5 Mio. Euro eingetreten. Seit 2013 konnte die Stadt mit Ausnahme von 2014 günstige Resultate und ab 2015 durchgängig Überschüsse von bis zu 0,6 Mio. Euro erzielen. Im Durchschnitt aller Jahresergebnisse verbleibt dennoch ein Defizit von 1,3 Mio. Euro jährlich und damit ein erhebliches Gesamtdefizit von 11,8 Mio. Euro. Die Stadt Beverungen konnte nicht in dem Umfang wie viele andere Kommunen von der positiven konjunkturellen Entwicklung profitieren. Dieses betrifft maßgeblich die

Gewerbesteuer. Vielfach bewegten sich die Erträge bei etwa 3,6 Mio. Euro jährlich. Erst ab 2017 konnten deutlich höhere Erträge von über 5,0 Mio. Euro erwirtschaftet werden, auch bedingt durch Einmaleffekte. Dagegen zeigen die Anteile an den Gemeinschaftssteuern seit 2010 jährliche Zuwächse. Die Stadt besaß zudem in den meisten Vergleichsjahren eine geringere Ertragskraft als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Beim strukturellen Ergebnis sind solche Effekte bereinigt. Zudem sind für schwankungsanfällige Positionen die Durchschnittsergebnisse der letzten fünf Jahre zugrunde gelegt. Das strukturelle Ergebnis für Beverungen beträgt 2018 -1,2 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 26,4 Mio. Euro. Danach besteht ein Konsolidierungsbedarf. Je Einwohner beträgt dieser 88 Euro. Das Haushaltsvolumen der Stadt Beverungen ist im interkommunalen Vergleich niedrig.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Beverungen erwartet nach dem Haushaltplan 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung positive und negative Ergebnisse. Diese bewegen sich zwischen -0,6 Mio. Euro und 0,4 Mio. Euro. Für 2022 ist ein Überschuss von 0,2 Mio. Euro kalkuliert. Die Plandaten sind mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich im Wesentlichen um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese Risiken bestehen insbesondere bei der Einkommen- und der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Bei den steigenden Planansätzen der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage ist in der Gesamtbetrachtung kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar. Sollten einzelne Risiken eintreten, kann anstatt des für 2022 geplanten leichten Überschusses ein Defizit eintreten.

Eigenkapital

Aufgrund der hohen Jahresdefizite 2010 bis 2012 ist nach den Schlussbilanzen das Eigenkapital im Eckjahresvergleich von 2010 und 2018 deutlich um 7,1 Mio. Euro gesunken. Unter Einbeziehung des Fehlbetrages 2010 ergibt sich ein beachtlicher Eigenkapitalverzehr von 11,6 Mio. Euro. Durch eine positive Entwicklung mit sinkenden Defiziten und besonders mit Jahresüberschüssen ab 2015 konnte der anfängliche Eigenkapitalverzehr gestoppt werden. Seit 2015 steigt das Eigenkapital sukzessive an.

Die Stadt Beverungen verfügt im Kernhaushalt im gesamten Betrachtungszeitraum über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Dieses gilt nicht für die einwohnerbezogene Eigenkapitalausstattung. Beim Eigenkapital 2 sind die Quote und der einwohnerbezogene Kennzahlenwert niedrig. Hierzu haben die Ausgliederung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens aus dem Kernhaushalt und Führung als Sondervermögen maßgeblich beigetragen. Damit werden diese Vermögenswerte nicht vollständig, sondern nur anteilig über die Bilanzwerte der Finanzanlagen berücksichtigt. Dieses hat gleichzeitig eine Verkürzung der Bilanzsumme zur Folge. Die Stadt Beverungen zählt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen niedrigsten Bilanzsummen.

In den kommenden Jahren plant die Stadt Ergebnisse zwischen -0,6 Mio. Euro und 0,4 Mio. Euro. Damit wäre ein überschaubarer Eigenkapitalverzehr von 0,3 Mio. Euro verbunden. Dieses setzt jedoch voraus, dass die risikobehafteten Plandaten weitgehend eintreten werden.

Schulden

Die Schulden des Kernhaushaltes sind im Eckjahresvergleich von 2010 nach 2018 beachtlich um 40 Prozent auf 30,6 Mio. Euro gestiegen. Verantwortlich hierfür waren die Pensionsrückstellungen und besonders die unzureichende Selbstfinanzierungskraft in den Jahren 2010 bis 2012. Letztere führte dazu, dass die Stadt zunehmend und in einem beachtlichen Umfang auf Liquiditätskredite angewiesen ist. Zum Jahresanfang 2010 betrugen diese Verbindlichkeiten lediglich 0,6 Mio. Euro und sind bis 2012 sprunghaft auf 11,7 Mio. Euro angestiegen. In den Folgejahren ist das Volumen bis Ende 2018 mit etwa 11,2 Mio. Euro weitgehend unverändert. Den Liquiditätskrediten standen teilweise nennenswerte liquide Mittel gegenüber. Trotz der durch die Liquiditätskredite deutlich gestiegenen Verbindlichkeiten sind diese mit Ausnahme von 2012 interkommunal unterdurchschnittlich. Dieses resultiert daraus, dass sich die Verbindlichkeiten in Beverungen zwischen 2013 und 2017 kaum veränderten, im Gegensatz zu dem jährlich gestiegenen interkommunalen Mittelwert.

Die Pensionsrückstellungen sind wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen im Zeitverlauf gestiegen. Sie sind interkommunal erkennbar erhöht. Dennoch und trotz der gestiegenen Liquiditätskredite sind die Schulden des Kernhaushaltes ebenfalls mit Ausnahme von 2012 interkommunal unterdurchschnittlich.

Die Gesamtverbindlichkeiten und Gesamtschulden im „Konzern Stadt Beverungen“ einschließlich der verselbstständigten Aufgabenbereiche konnten wegen den fehlenden Gesamtabschlüssen nicht ausgewertet werden. Nach einer vereinfachten Berechnung der gpaNRW zählt Beverungen bei den Gesamtverbindlichkeiten und der Gesamtverschuldung zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Vermögen

Das Immobilien- und das Verkehrsflächenvermögen sind aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie werden vom Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) geführt.

Die Altersstruktur beider Anlagevermögen zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben etwa zwei Drittel oder mehr der angestrebten Nutzungsdauer erreicht. Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäudegruppen liegen zwischen rund 65 und fast 90 Prozent. Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) haben bereits rund 74 Prozent ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Die Anlagenabnutzungsgrade sind in der Gesamtbetrachtung als nicht zufriedenstellend bis kritisch einzustufen. Danach ist für die Zukunft von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf auszugehen.

Im Rahmen einer notwendigen Inventur sollte der Straßenzustand mit der rechnerischen Anlagenabnutzung abgeglichen werden.

Die Stadt Beverungen verfügt über einen im interkommunalen Vergleich hohen Immobilienbestand. Dieses betrifft mit einer Ausnahme alle Nutzungsarten.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und den Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse zeigen eine teils uneinheitliche Entwicklung, die in der Gesamtbetrachtung negativ ausfällt. Dieses ist im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Die Jugendamtsumlage hat hieran einen wesentlichen Anteil.

Ebenso wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Stadt Beverungen auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Beverungen setzt sich in Ansätzen mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinander. Einzelne Risiken werden unter anderem in den Haushaltsplänen und Haushaltsreden sowie in den Lageberichten der Jahresabschlüsse thematisiert. Eine systematische und tendenziell flächendeckende Auseinandersetzung besteht nicht. Die Stadt Beverungen sollte daher Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten, um kurzfristig auf Verschlechterungen reagieren zu können. Hierbei ist eine kritische Analyse des bestehenden Leistungsangebotes und der kommunalen Infrastruktur geboten. Die in den damaligen Haushaltssicherungskonzepten erarbeiteten, aber nicht umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen könnten wieder aufgegriffen werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten bedarfsorientiert umgesetzt werden, um die eigene Handlungsfähigkeit weiterhin zu erhalten und um die Liquiditätskredite abzubauen. Die Konsolidierungsaktivitäten sollten spätestens dann intensiviert werden, wenn sich eine erkennbare Verschlechterung der Haushaltssituation mit deutlichen Fehlbedarfen abzeichnet.

Beiträge und Gebühren

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) entsprechen die Beitragssätze vielfach den Mindestsätzen der bisherigen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW. Das Land NRW beabsichtigt bei den Straßenausbaubeiträgen die Anlieger finanziell zu entlasten. Zum Ausgleich von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm abrufen können. Die Stadt Beverungen sollte die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Bei den Gebühren bestehen nennenswerte Konsolidierungsmöglichkeiten für die Stadt Beverungen.

Die Stadt berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich und unverändert auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Stadt ist damit der Empfehlung aus den überörtlichen Prüfungen 2007 und 2013, auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben, nicht gefolgt. Wir bekräftigen nochmals die Empfehlung. Hier-

durch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird keine einheitliche kalkulatorische Verzinsung angewandt. Bei der Abwasserbeseitigung werden Fremdkapitalzinsen und eine anteilige Eigenkapitalverzinsung als Gewinnabführung angesetzt. Eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals wird insoweit nicht praktiziert. Im Friedhofswesen wird seit 2008 ein kalkulatorischer Zinssatz von fünf Prozent für das aufgewandte Kapital angesetzt.

Die Stadt Beverungen betreibt zwölf kommunale Friedhöfe. Dieses ist im Vergleich zu vielen anderen Kommunen umfangreicher und damit eine ungünstigere Basis für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerledigung. Die Friedhofsgebühren wurden zuletzt 2015 angehoben. Die Stadt sollte dennoch aus mehreren Gründen kurzfristig die Friedhofsgebühren neu kalkulieren. Hierbei halten wir insbesondere den Ausgleich von Unterdeckungen aus Vorperioden für geboten. Zudem empfehlen wir eine weitgehende Angleichung der Grabnutzungsgebühren der Urnengräber an die der Sarggräber. Der abgesenkte und nunmehr geltende Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent beziehungsweise rund 22.000 Euro ist nachvollziehbar und angemessen. Eine weitere Reduzierung erscheint nicht sachgerecht.

Bei der Gebührenkalkulation in der Abwasserbeseitigung sind Potenziale in einem deutlichen Umfang vorhanden. Sie betreffen die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte und die kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Zudem wird auf Gebühreneinnahmen von rund 300.000 Euro jährlich durch die gesetzlich nicht geforderte Einbeziehung von Ertragszuschüssen verzichtet. Im Hinblick auf das bestehende Gebührenniveau erscheint zumindest eine anteilige oder schrittweise Umsetzung der Potenziale sachgerecht und realisierbar. Denkbar ist, schrittweise auf Wiederbeschaffungszeitwerte umzustellen, zum Beispiel für neu hinzugekommene Gegenstände des Anlagevermögens. Ebenso kann die Berücksichtigung der Ertragszuschüsse sukzessive verringert werden.

Die Gebühren für die Abfallbeseitigung sowie für die Straßenreinigung und den Winterdienst wurden mehrfach angepasst. Dieses erfolgte insbesondere, um der gesetzlichen Verpflichtung nach dem KAG zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen nachzukommen.

Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst werden die rechtlich geforderte getrennte Kalkulation sowie der getrennte Ausgleich von Über- und Unterdeckungen praktiziert. Außerdem hat die Stadt nunmehr ab 2019 den Öffentlichkeitsanteil, wie rechtlich erfordert, differenziert festgelegt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Beverungen mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und der 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 grundsätzlich die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

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

Nach dem weiterhin geltenden § 116 GO sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Bislang hat die Stadt Beverungen noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Für die Nachholung der Gesamtabschlüsse wurde die bestehende Erleichterungsregelung auf weitere Jahresabschlüsse ausgedehnt. Hiernach können die Abschlüsse 2011 bis 2017 im Entwurf gemeinsam mit dem Gesamtabschluss 2018 der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Mit dem neu eingeführten § 116 a GO ist für die Jahre ab 2019 eine Befreiungsmöglichkeit von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses geschaffen worden. Hierfür müssen entsprechende größenabhängige Voraussetzungen erfüllt sein. Die Stadt vertritt die Rechtsauffassung, dass damit auch für die Zeit ab 2010 keine Verpflichtung besteht, Gesamtabschlüsse aufzustellen.

In Beverungen sind nach den zwischenzeitlichen Änderungen nunmehr der Eigenbetrieb Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Beverungen als Sondervermögen sowie die Stadtwerke Beverungen GmbH voll zu konsolidieren. Wegen den fehlenden Gesamtabschlüssen kann kein interkommunaler Vergleich bei den Gesamtkennzahlen in den einzelnen Kapiteln zur Haushaltssituation erfolgen. Zur Orientierung für die Stadt Beverungen weisen wir die interkommunalen Vergleiche der aktuellen Gesamtabschlusskennzahlen aus. Bei den Schulden und Verbindlichkeiten wurden für Beverungen hilfsweise Kennzahlen berechnet.

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt nunmehr bis einschließlich 2018, nachdem der aufgestellte Entwurf des Jahresabschluss zum Ende der überörtlichen Prüfung vorgelegt wurde. Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis*	-4.528	-4.145	-3.362	-32	-1.491	323	444	627	325
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	3.776	2.253	2.576	3.020	3.648	3.973
Höhe der allgemeinen Rücklage	38.782	34.637	31.274	27.466	27.698	27.698	27.737	27.737	27.737
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-3.807	0	0	0	-1.491	323	444	627	325
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	3.776	-32	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	200	0	39	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-721	-4.145	-3.362	-32	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	-3.776	32	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,8	10,7	9,7	0,1	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	10,5	10,7	9,7	0,1	4,8	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

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

Die Ausgleichsrücklage war in 2010 durch das hohe Jahresdefizit vollständig aufgezehrt. Der kritische Verzehr des Eigenkapitals setzte sich in 2011 und 2012 mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Die Stadt hat die Möglichkeiten des 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetzes - NKFVG genutzt und hierdurch wieder einen beachtlichen Bestand bei der Ausgleichsrücklage geschaffen. Im Jahresabschluss 2012 wurde zuerst der Fehlbetrag 2012 von 3,4 Mio. Euro gegen die allgemeine Rücklage gebucht. Anschließend wurden Teile des in Abstimmung mit Kommunalaufsicht angepassten Jahresüberschusses 2008 von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage umgebucht. Es handelt sich um 3,8 Mio. Euro, die 2008 als Betriebskostenvorauszahlung an das Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen für künftig zu erbringende Leistungen gebucht wurden. Die Kommunalaufsicht des Kreises Höxter hatte diese Buchung und damit entsprechend den Jahresabschluss 2008 nicht akzeptiert.

In der Gesamtbetrachtung fällt der durch die Jahresergebnisse verursachte Eigenkapitalverzehr erheblich aus. Der insbesondere durch die hohen Jahresdefizite 2010 bis 2012 eingetretene Eigenkapitalverbrauch beträgt in den acht Jahren 11,8 Mio. Euro. Dabei ist die positive Entwicklung bei den Jahresabschlüssen in den Folgejahren offenkundig. Dieses betrifft die wesentlich geringeren Defizite in 2013 und 2014 und besonders die seit 2015 erwirtschafteten Überschüsse. Sie wurden insbesondere durch deutliche Ertragssteigerungen erreicht. Hierzu zählen die konjunkturbedingt gestiegenen Gemeindeanteile an der Einkommensteuer, höhere Schlüsselzuweisungen und in 2017 und 2018 Gewerbesteuererträge von über 5,0 Mio. Euro.

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

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	407	-581	-308	231
Höhe der Ausgleichsrücklage	4.380	3.799	3.491	3.722
Höhe der allgemeinen Rücklage	27.737	27.737	27.737	27.737
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	407	-581	-308	231

	2019	2020	2021	2022
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	-0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,8	1,0	pos. Ergebnis

Nach dem Haushaltsplan 2019 sind in jeweils zwei Jahren moderate Defizite und leichte Überschüsse kalkuliert. Damit ist ein vergleichsweise geringer Eigenkapitalverzehr von 250.000 Euro verbunden.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus*

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

* bis 2018 Ist-Daten; ab 2019 Plan-Daten

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48	-778	350	-14	-47	3	60	41

Diese Jahresergebnisse von Beverungen bewegten sich in einer erheblichen Bandbreite zwischen -320 Euro und 48 Euro je Einwohner. Die Resultate zeigen offenkundig einen positiven Trend mit anfänglich hohen Defizite und anschließenden Überschüssen in den drei letzten Vergleichsjahren. Dieses spiegelt sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Beverungen zählte in den ersten drei Jahren zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten. In den drei letzten Jahren erzielte die Stadt deutlich bessere Resultate als der Mittelwert. Teilweise bestand eine Tendenz zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Überschüssen.

Hierbei sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.413	603	1.672	1.360	1.227	1.372	1.473	41

Die allgemeinen Deckungsmittel von Beverungen lagen bis einschließlich 2012 mit durchschnittlich rund 950 Euro weit um bis zu 19 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert. Seit 2013 ist die Ertragskraft von Beverungen um mindestens 200 Euro je Einwohner höher. Sie hat damit maßgeblich zur erheblichen Defizitverringerung und somit zur Verbesserung der Jahresergebnisse und Haushaltssituation beigetragen. Zu nennen sind insbesondere kontinuierlich gestiegene Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen und höhere Gewerbesteuererträge in 2017 und 2018. Der Rückgang der Gewerbesteuer in 2011 und der Einbruch in 2012 wurden zumindest anteilig und zeitversetzt durch höhere Schlüsselzuweisungen in 2013 und 2014 kompensiert. Dennoch blieben die Deckungsmittel vielfach noch unter dem interkommunalen Mittelwert. Dieses hat sich erfreulicherweise erstmalig in 2017 geändert. Dieses basierte jedoch auf einem Einmaleffekt einer erheblichen Gewerbesteuernachzahlung von 1,1 Mio. Euro beziehungsweise rund 80 Euro je Einwohner.

Die Gründe für diese unterdurchschnittliche Ertragskraft von Beverungen liegen besonders in den niedrigen Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und in den geringeren Gewerbesteuern. Bei der Einkommensteuer gehörte Beverungen durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Erträgen. Dieses galt bei der Gewerbesteuer auch für mehrere Jahre. In den übrigen Jahren hatte Beverungen dennoch weiterhin erkennbar geringere Gewerbesteuererträge als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Diese geringeren Erträge werden durch die weit überdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen zum Teil kompensiert. Hier hatte Beverungen seit 2011 durchgängig höhere Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses zeigt gleichzeitig die starke Abhängigkeit der Stadt Beverungen vom kommunalen Finanzausgleich.

Ordentliche Erträge und Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2017

	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Erträge je Einwohner	1.869	1.159	2.839	2.002	1.788	1.963	2.154	41
ordentliche Aufwendungen je Einwohner	1.837	1.604	2.657	2.014	1.783	1.970	2.153	41

Die Stadt Beverungen weist sowohl bei den ordentlichen Erträgen und als auch den Aufwendungen in allen Jahren ein interkommunal weit unterdurchschnittliches Niveau auf. Die Stadt gehört in den Vergleichsjahren mit Ausnahme von 2017 jeweils zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-159	246	11	-62	21	55	13

Das Gesamtjahresergebnis wird bei der Mehrheit der Kommunen maßgeblich vom Einzelabschluss des Kernhaushaltes geprägt.

→ Feststellung

Bei der Stadt Beverungen sind von 2010 bis 2012 erhebliche Jahresdefizite von bis zu 4,5 Mio. Euro eingetreten. Seit 2013 kann die Stadt einen eindeutig positiven Trend aufweisen, insbesondere mit den ab 2015 erwirtschafteten jährlichen Überschüssen. Dennoch dominieren in der Gesamtbetrachtung die Jahresdefizite. Von 2010 bis einschließlich 2018 ermittelt sich ein Gesamtdefizit von 11,8 Mio. Euro.

Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2018 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2018. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählten insbesondere vergleichsweise hohe Gewerbesteuernachforderungszinsen sowie teils deutlich schwankende Erträge und Zuführungen bei den Rückstellungen. Explizit ist die über 735.000 Euro gebildete Rückstellung für die Wiederaufforstung von 70 ha Stadtwald zu nennen.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018

Beverungen	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	325
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-10.614
./. Bereinigungen Sondereffekte	218
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.071
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	8.914
= strukturelles Ergebnis	-1.157

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen weist für 2018 ein strukturelles Ergebnis von rund -1,2 Mio. Euro beziehungsweise -88 Euro je Einwohner aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Diese ist in Relation zum Haushaltsvolumen von 26,4 Mio. Euro mit 4,4 Prozent noch vergleichsweise unauffällig.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Haushaltsvolumen von Beverungen im interkommunalen Vergleich niedrig ist.

Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Stadt plant nach dem Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von rund 230.000 Euro und damit nach den Defiziten für 2020 und 2021 wieder einen ausgeglichenen Haushalt. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2018 ist dieses eine Verbesserung von 1,4 Mio. Euro.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2018	Planergebnis 2022	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer**	4.283	4.746	463	2,6
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	5.088	6.963	1.875	8,2
Ausgleichsleistungen	440	533	93	4,9
Schlüsselzuweisungen**	5.436	6.763	1.327	5,6
Privatrechtliche Leistungsentgelte***	675 (1.044)	385 (385)	-290 (-659)	-13,1
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*	1.919	1.313	-606	-9,1
Sonstige ordentliche Erträge***	620 (861)	562 (562)	-58 (-299)	-2,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	3.292 (3.365)	3.304 (3.335)	12 (-30)	0,1
Versorgungsaufwendungen*	869 (657)	918 (513)	49 (-144)	1,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen***	4.227 (4.756)	3.636 (3.636)	-591 (-1.120)	-3,7 -6,5
Bilanzielle Abschreibungen	332	453	121	8,0
Steuerbeteiligungen - Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	745	450	-295	-11,8
Allgemeine Kreisumlage**	5.594	6.929	1.335	5,5
Jugendamtsumlage*	3.164	3.802	638	4,7
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	4.831	5.028	197	1,0
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	76	208	132	29

* Jahresergebnis 2018

** Mittelwert der Jahre 2014 bis 2018

*** Jahresergebnis 2018 um Sondereffekte bereinigt

Erträge

Die Steigerung der Ertragsseite beruht maßgeblich auf der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern, primär der Einkommensteuer, und den Schlüsselzuweisungen.

Der Mittelwert der Gewerbesteuer von 4,3 Mio. Euro resultiert aus den zwischen 3,6 Mio. Euro (2012) und 5,2 Mio. Euro (2018) schwankenden Erträgen. Hebesatzerhöhungen sind nicht geplant. Grundlage für die Ansatzplanung 2019 war nachvollziehbar ein deutliches geringes Volumen. Es sind 4,1 Mio. Euro angesetzt. Im Ergebnis 2018 waren beachtliche Gewerbesteuer-

nachzahlungen von 1,1 Mio. Euro eingetreten sind, die die Stadt vollständig als Einmaleffekte eingestuft hat. Die darauf angesetzten prozentualen Steigerungen für 2019 bis 2022 entsprechen den Orientierungsdaten. Von daher ist nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Trotzdem besteht aufgrund der jährlichen Zuwächse bis 2022 ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Planansatz.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer plant die Stadt für 2019 bis 2022 jeweils Ertragssteigerungen auf dann 6,1 Mio. Euro. Für 2019 und 2020 bewegen sich die Zuwächse von 5,5 Prozent im Bereich der Orientierungsdaten. Für 2021 und 2022 wurden sie übernommen. Nach derzeitigem Stand sind in den nächsten Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die Orientierungsdaten und die bisherigen Steuerschätzungen wieder. Die aktuelle Steuerschätzung aus Mai 2019 geht nunmehr von geringen Wachstumsraten als die aus Oktober 2018. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt zudem, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Beim Anteil an der Umsatzsteuer rechnet Beverungen für 2019 im Gegensatz zu dem Rückgang der Orientierungsdaten mit einem deutlichen Anstieg von fast 12,0 Prozent. Dieser beruht auf der geplanten Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um 1,0 Mrd. Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist zu verneinen, ein allgemeines, konjunkturelles Risiko wird bejaht.

Bei den Schlüsselzuweisungen wird der Ansatz 2019 von 5,7 Mio. Euro erreicht. Für die Planung bis 2022 wurden die Orientierungsdaten übernommen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Hier plant die Stadt Beverungen, wie viele andere Kommunen, bis 2022 steigende Gewerbesteuern. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Der erhebliche Rückgang der privatrechtlichen Entgelte um rund 660.000 Euro basiert maßgeblich aus den hohen Holzverkaufserlösen in 2018 von rund 940.000 Euro. Diese resultieren aus den durch Windwurf und Käferkamalität verursachten Kahlschlägen. Im Durchschnitt der Vorjahre wurden Verkaufserlöse von 360.000 Euro erzielt. Für 2022 sind rund 280.000 Euro geplant. Der Rückgang der privatrechtlichen Entgelte belastet den Haushaltsausgleich in 2022. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die um rund 610.000 Euro niedrigeren Kostenerstattungen und Kostenumlagen belasten ebenfalls den Haushaltsausgleich. Diese resultieren besonders aus temporären Erträgen für den Breitbandausbau in 2018 und 2019 von rund 410.000 Euro (2018). Ebenfalls sind niedrigere Erstattungen bei den Kindergartenpersonalgestellungen sowie von den Sondervermögen über jeweils rund 100.000 Euro kalkuliert.

Die Abnahme bei den sonstigen ordentlichen Erträgen von 300.000 Euro beruht insbesondere auf den in 2017 und 2018 erzielten hohen Nachforderungszinsen bei der Gewerbesteuer von 420.000 Euro und rund 300.000 Euro. Sie sind als Sondereffekte weitgehend bereinigt. Von 2019 bis 2022 hat die Stadt jährlich 40.000 Euro kalkuliert. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht.

Aufwendungen

Bei den Personalaufwendungen sind für 2019 die erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse einbezogen. Bei unterschiedlichen Aufwandspositionen sind ab 2020 teils Rückgänge und teils Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten von jährlich 1,0 Prozent festzustellen. Hierbei handelt es sich um Zielwerte. Diese sind nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Das bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2021. Ein detailliertes Personalentwicklungs- beziehungsweise Personalkostenabbaukonzept besteht nicht. Damit erscheinen die Plandaten zu optimistisch, so dass ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht. Die Zuführungen zu den Rückstellungen sind schwer planbar.

In diesem Kontext verweisen wir auf die bestehende Personalausstattung. Diese wird insbesondere aus der im gpa-Kennzahlenset dargestellten Personalquote 2 ersichtlich. Sie zeigt die Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Stadt Beverungen weist im interkommunalen Vergleich 2017 eine Tendenz zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Personalausstattung auf.

Bei den Versorgungsaufwendungen beeinflussen ebenfalls die stark differierenden Zuführungen zu den Rückstellungen das geplante Aufwandsvolumen. Für 2022 sind Rückstellungsreduzierungen von rund 210.000 Euro geplant. Im Übrigen sind ab 2020 bei den weiteren Aufwandspositionen Zuwächse vielfach im Bereich der Orientierungsdaten von 1,0 Prozent angesetzt. In der Gesamtbetrachtung ist ebenfalls bei den Versorgungsaufwendungen von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen.

Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bewegte sich im Zeitraum 2010 bis 2017 relativ moderat zwischen 3,1 Mio. Euro und 3,6 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind es 3,4 Mio. Euro. Das deutlich höhere Volumen in 2018 von 4,8 Mio. Euro resultiert insbesondere aus der Rückstellungsbildung im Forstbereich von 735.000 Euro und höheren Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen. Auffällig sind bei Letzteren die ab 2019 kalkulierten rückläufigen Aufwendungen sowie bei zahlreichen weiteren Positionen die ab 2020 geplanten, vielfach konstanten Aufwendungen. Somit sind keine Preissteigerungen einkalkuliert. Damit werden gleichzeitig die Zielwerte des Orientierungsdatenerlasses von 1,0 Prozent unterschritten. Bei diesen Positionen ist somit von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Dabei ist darzulegen, dass es sich hierbei wiederum um einen Zielwert handelt, der nur mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen ist. Das Gesamtvolumen sinkt von 2020 bis 2022 jährlich zwischen 1,7 Prozent und 1,9 Prozent. Damit dürfte, auch aufgrund der vielfach konstanten Aufwandspositionen, ebenfalls für das Gesamtvolumen von dann 3,6 Mio. Euro ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu bejahen sein.

Die Zunahme bei den bilanziellen Abschreibungen betrifft insbesondere die Fahrzeuge sowie die Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Die Steuerbeteiligungen entwickeln sich fast weitgehend entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl wird ab 2020 entfallen. Dieses wurde bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Abrechnungen der Einheitslasten für 2018 und 2019 werden noch in 2020 und 2021 vorgenommen. Die Ansätze sind überwiegend nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2022 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage hat die Stadt bis 2022 jährliche Steigerungen eingeplant. Die für 2019 zu zahlenden Umlagen entsprechen den Planansätzen. Von 2019 bis 2022 steigen die Ansätze der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage jeweils um 12,5 Prozent. Der Kreis Höxter erwartet nach seinem Haushaltsplan 2019 bis 2022 ebenfalls jährlich steigende Erträge aus beiden Umlagen. Er kalkuliert Zuwächse bis 2022 bei der allgemeinen Kreisumlage von insgesamt 6,4 Prozent und bei der Jugendamtsumlage sogar von 15,9 Prozent. Für beide Umlagen zusammen erwartet der Kreis einen Anstieg um 9,7 Prozent. Damit besteht in der Einzelbetrachtung vordergründig bei der geplanten Jugendamtsumlage ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. In der Gesamtbetrachtung beider Umlagen liegt die Zunahme der Stadt mit 12,5 Prozent über der des Kreises von 9,7 Prozent. Daher besteht für beide Umlagen letztendlich kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil von Beverungen an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Höxter unterstellt.

Der Anstieg bei den verbleibenden Transferaufwendungen um rund 0,2 Mio. Euro betrifft insbesondere einen höheren Verlustausgleich an die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden im bisherigen Umfang erwartet.

Die Zunahme bei den Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen resultiert nachvollziehbar und sachgerecht aus geplanten höheren Zinsen für Liquiditätskredite. Das Volumen ist seit 2012 mit rund 11,0 Mio. Euro relativ konstant. Die Liquiditätskredite von 7,0 und 4,0 Mio. Euro haben eine Laufzeit bis Mitte 2020 beziehungsweise bis Ende des 1. Quartals 2021. Durch diese verbleibenden kurzen Laufzeiten besteht ein nennenswertes Zinsänderungsrisiko. Die Stadt geht, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Sie hat für 2021 und 2022 jeweils 165.000 Euro geplant. Es wurde ein höherer Zinssatz von 1,5 Prozent für ein Volumen von 11,0 Mio. Euro zugrunde gelegt. Bei diesem Zinssatz und dem Volumen ist nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko bei der Position auszugehen.

→ Feststellung

Auf der Basis des Haushaltsplanes 2019 bestehen bei mehreren Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Diese betreffen besonders die Einkommen- und die Gewerbesteuer sowie den Finanzausgleich mit den Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage. Neben diesen allgemeinen Risiken wurden zusätzliche Risiken festgestellt. Sie beziehen sich auf die Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist zu erwarten, dass der für 2022 geplante Haushaltsausgleich nicht erreicht wird.

Vergleich von Planergebnis und Jahresergebnis in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Planergebnis	-6.364	-4.998	-2.706	-2.212	-1.070	-1.145	61	86	244
Jahresergebnis	-4.528	-4.145	-3.362	-32	-1.491	323	444	627	325
Abweichung	1.836	853	-656	2.180	-421	1.467	383	542	81

Gegenüber den Plandaten schlossen die Jahresergebnisse mehrheitlich besser ab. Dabei sind in einzelnen Jahren die Ergebnisabweichungen mit über 0,8 Mio. Euro deutlich. Dieses sollte

zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, Abweichungen zwischen Planung und Jahresabschluss möglichst gering zu halten.

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 einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten und Sanierungsplänen.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	38.782	34.637	31.274	31.242	29.951	30.274	30.757	31.384	31.710
Eigenkapital 2	40.431	36.875	33.513	33.444	32.053	33.196	33.678	34.199	34.607
Bilanzsumme	63.644	64.667	63.877	63.116	62.616	63.496	64.126	65.011	67.458
Eigenkapitalquoten in Prozent									
Eigenkapitalquote 1	60,9	53,6	49,0	49,5	47,8	47,7	48,0	48,3	47,0
Eigenkapitalquote 2	63,5	57,0	52,5	53,0	51,2	52,3	52,5	52,6	51,3

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

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

Die bis 2014 kontinuierlich rückläufige Entwicklung des Eigenkapitals 1 resultiert aus den durchgängig defizitären Jahresabschlüssen. Seit 2015 konnte die Stadt erfreulicherweise jeweils Überschüsse von bis zu 0,6 Mio. Euro jährlich erwirtschaften. Im Eckjahresvergleich der Schlussbilanzen ist ein deutlicher Eigenkapitalverzehr von 7,1 Mio. Euro eingetreten. Zum 01. Januar 2010 betrug das Eigenkapital 43,3 Mio. Euro. Wird das Defizit in 2010 von 4,5 Mio. Euro miteinbezogen, beträgt der Eigenkapitalverzehr 11,6 Mio. Euro. Hierfür sind maßgeblich die drei hohen Jahresdefizite 2010 bis 2012 verantwortlich.

Neben den ergebniswirksamen Jahresabschlüssen haben geringfügige ergebnisneutrale Verrechnungen zu weiteren Eigenkapitalveränderungen geführt. An dieser Stelle ist auf die Umbuchung von 3,8 Mio. Euro innerhalb der Eigenkapitalpositionen und einem damit ab 2013 geschaffenen Bestand der Ausgleichsrücklage hinzuweisen.

Die beim Eigenkapital 2 einzubeziehenden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge sind per Saldo im Eckjahresvergleich gestiegen, und zwar um fast 1,2 Mio. Euro. Es betrifft ausschließlich die Sonderposten für die Zuwendungen. Im Kernhaushalt sind keine Sonderposten für Beiträge bilanziert. Im Zuge der NKF-Umstellung 2007 wurden gleichzeitig das Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) gegründet. Damit wurden sowohl das Immobilien- und Infrastrukturvermögen als auch die ihnen zugeordneten Zuwendungen und Beiträge aus dem Kernhaushalt ausgegliedert.

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

Nach den Planungen auf Basis des Haushaltsplanes 2019 ist bis 2022 ein vergleichsweise geringer Eigenkapitalverzehr von insgesamt 0,3 Mio. Euro kalkuliert. Damit wird, sofern die Planungen eintreten, das Eigenkapital Ende 2022 noch einen Bestand von etwa 31,5 Mio. Euro aufweisen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	48,3	-2,9	60,7	31,5	20,0	33,8	42,4	42
Eigenkapitalquote 2	52,6	27,2	84,0	65,3	58,6	69,3	76,4	42

Die Stadt Beverungen zählte in allen Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Dieses wird nicht vom Resultat beim einwohnerbezogenen Eigenkapitalvergleich bestätigt. Es ist trotz des hohen Waldvermögens jeweils erkennbar unterdurchschnittlich. Das Eigenkapital 1 je Einwohner hat sich in Beverungen im Eckjahresvergleich erkennbar verringert und beträgt Ende 2017 rund 2.380 Euro je Einwohner. Mit der Ausgliederung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens wurden ebenfalls die korrespondierenden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge auf das SIB übertragen. Die im Kernhaushalt verbleibenden Sonderposten sind relativ niedrig, so dass die Stadt Beverungen dort eine geringere Eigenkapitalquote 2 als drei Viertel der Vergleichskommunen hat. Das gleiche Ergebnis besteht beim einwohnerbezogenen Eigenkapital 2, das Ende 2017 bei rund 2.600 Euro liegt.

Bilanzsumme je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.934	3.686	20.290	8.277	6.642	7.726	9.724	41

Bei der Betrachtung der Eigenkapitalsituation ist auch die Bilanzsumme von Bedeutung. Beverungen hatte in allen Jahren eine einwohnerbezogen geringe Bilanzsumme. Die Stadt zählte jeweils zum dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. Damit stellen sich die Kennzahlenwerte mit einem Bezug zur Bilanzsumme höher dar.

Ein wesentlicher Grund für die geringere Bilanzsumme von Beverungen ist, dass die mit Immobilien bebauten Grundstücke sowie fast das gesamte Infrastrukturvermögen nicht im Kernhaushalt bilanziert sind. Sie werden beim Sondervermögen geführt und sind dort bilanziert. Im Kernhaushalt sind diese Vermögenswerte damit nicht in voller Höhe, sondern nur anteilig berücksichtigt, und zwar über die Finanzanlagen mit den Bilanzwerten der beiden Sondervermögen. Der Bilanzwert von beiden ist mit 40,0 Mio. Euro im Betrachtungszeitraum weitgehend konstant. Diese Situation führt letztendlich zu einer geringeren Bilanzsumme und stellt gleichzeitig eine Bilanzverkürzung dar.

Die mit Ausnahme von 2012 interkommunal geringeren Verbindlichkeiten und Schulden der Stadt Beverungen haben die Eigenkapitalausstattung positiv beeinflusst.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	./.	3,5	39,7	26,4	19,8	32,7	34,5	13
Gesamteigenkapitalquote 2	./.	33,2	81,8	63,8	57,8	68,3	74,7	13

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Beverungen ist aufgrund der hohen Jahresdefizite 2010 bis 2012 im Kernhaushalt deutlich um 7,1 Mio. Euro gesunken. Mit den geringeren Defiziten und den seit 2015 erwirtschafteten Überschüssen ist eine positive Entwicklung offenkundig. Damit konnte der Eigenkapitalverzehr gestoppt und moderat Eigenkapital wieder aufgebaut werden. Nach dem Haushalt 2019 erwartet die Stadt bis 2022 einen geringen, durch Fehlbedarfe verursachten Eigenkapitalverzehr von 0,3 Mio. Euro.

Die Eigenkapitalquote 1 des Kernhaushaltes ist in allen Jahren interkommunal weit überdurchschnittlich. Dagegen stellt sich die Eigenkapitalquote 2 durchgängig niedrig dar. Hierzu haben die Ausgliederung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens aus dem Kernhaushalt und Führung als Sondervermögen maßgeblich beigetragen. Die niedrige Verschuldung des Kernhaushaltes hat die Eigenkapitalausstattung positiv beeinflusst.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	3.045	2.884	2.706	2.523	2.334	2.136	1.932	1.850	1.775
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.630	9.600	11.665	11.290	11.068	11.068	11.568	11.009	11.014
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	39	33	28	22	15	9	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.580	2.622	2.784	1.864	1.526	1.666	1.785	1.486	1.745

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	52	73	35	101	23	136	126	159	222
Sonstige Verbindlichkeiten	2.347	1.612	1.768	964	963	985	825	828	834
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	790	1.793	1.136	1.085	1.820	2.458
Verbindlichkeiten gesamt	12.693	16.824	18.986	17.554	17.722	17.136	17.321	17.152	18.048
Rückstellungen	9.108	9.419	9.677	10.316	11.026	11.262	11.140	11.442	12.495
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	37	78	81	4	11	15	12	16
Schulden gesamt	21.801	26.280	28.741	27.951	28.752	28.409	28.476	28.606	30.559
Schulden je Einwohner									
Schulden insgesamt	1.541	1.920	2.121	2.087	2.156	2.113	2.139	2.171	2.319
davon Verbindlichkeiten	897	1.229	1.401	1.310	1.329	1.275	1.301	1.302	1.370

Im Betrachtungszeitraum sind die ohnehin vergleichsweise niedrigen Investitionskredite des Kernhaushaltes sukzessive abgebaut worden. In diesem Kontext ist wiederum auf die Besonderheit von Beverungen zum Immobilien- und Infrastrukturvermögen hinzuweisen. Dieses Vermögen ist aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und wird in zwei Sondervermögen geführt. Üblicherweise werden bei diesen Vermögenswerten des Anlagevermögens die maßgeblichen und umfangreichsten Investitionen durchgeführt. Sie wiederum werden in unterschiedlicher Intensität mit Investitionskrediten finanziert. Dieses bestätigt sich anhand der Jahresabschlüsse beider Sondervermögen. Bei den Straßen- und Immobilienbetrieben Beverungen (SIB) bestehen Ende 2017 Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten von 6,2 Mio. Euro. Beim Abwasserwerk der Stadt Beverungen sind es 15,2 Mio. Euro. Bemerkenswert ist, dass sowohl für den Kernhaushalt als auch die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen im Betrachtungszeitraum ab 2010 keine Investitionskredite aufgenommen wurden. Hiervon ausgenommen ist die Darlehensaufnahme in 2017 im Rahmen des Programms Gute Schule 2020. Nach Angaben der Stadt wurden Investitionen nicht über Liquiditätskredite finanziert. Auskunftsgemäß wird das Investitionsvolumen grundsätzlich an den bewilligten projektbezogenen oder pauschalen Zuwendungen, zum Beispiel der Investitions- und Schulpauschale, ausgerichtet.

Die Stadt Beverungen ist wegen der nicht ausreichenden eigenen Liquiditätsausstattung seit Anfang des Betrachtungszeitraumes 2010 durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Aufgrund der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft (negativer Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) in den Jahren 2010 bis 2012 sind diese Kreditverbindlichkeiten beachtlich angestiegen. Betragen sie zu Beginn des Jahres 2010 noch 0,6 Mio. Euro, so sind bis 2012 sprunghaft auf 11,7 Mio. Euro Ende 2012 gewachsen. Seitdem sind sie bis Ende 2018 mit etwa 11,2 Mio. Euro relativ konstant. Seit der letzten Umschuldung im Juni 2017 bestehen zwei Liquiditätskredite über 7,0 und 4,0 Mio. Euro. Die Laufzeiten gehen bis Juni 2020 beziehungsweise bis März 2021. Die Stadt Beverungen profitiert, wie andere Kommunen mit deutlichen Liquiditätskrediten, vom historisch niedrigen Zinsniveau. Aufgrund der überschaubaren Restlaufzeiten besteht ein nennenswertes Zinsänderungsrisiko. Um die Kreditverbindlichkeiten abzubauen, muss die Stadt positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit tatsächlich auch erwirtschaften. Dieses dürfte nur mit einer weiterhin guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft sowie zusätzlichen Konsolidierungsaktivitäten zu erreichen sein. Auffällig ist in einigen Jahren der deutliche Bestand an liquiden Mitteln von bis zu 3,1 Mio. Euro in 2018. Daher ist

davon auszugehen, dass für einen Teil der aufgenommenen Liquiditätskredite ein tatsächlicher Kreditbedarf nicht bestand. Aufgrund des Zinssatzes um null Prozent sind die überhöhten Liquiditätskredite weniger kritisch zu bewerten. Dennoch sollte, spätestens bei steigenden Zinssätzen, ein höherer Anspruch bei der Liquiditätsplanung bestehen. Wegen der derzeitigen Liquiditätsbestände und den laufenden Liquiditätskreditverträgen hat der Kernhaushalt nachvollziehbar dem Abwasserwerk ein internes Darlehen von 0,9 Mio. Euro gewährt.

Bei den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen handelt es sich insbesondere um Verbindlichkeiten gegenüber den Sondervermögen und den verbundenen Unternehmen. Dagegen bestehen auch Forderungen gegen die Sondervermögen in unterschiedlicher Höhe.

In den erhaltenen Anzahlungen sind im Wesentlichen die noch nicht verwendeten Mittel der Investitions-, Schul- und Sportpauschalen bilanziert. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit würden gleichzeitig die Eigenkapitalquote 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungen entlastet. Dieses findet weitgehend in Beverungen nicht statt, weil vielfach der überwiegende Anteil der Mittel an die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen weitergeleitet wird.

Den erhaltenen Anzahlungen von 2,5 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 liquide Mittel mit 3,1 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt anstehende Investitionen daraus weitgehend finanzieren.

Im Eckjahresvergleich 2010 nach 2018 sind die Schulden erheblich um 40 Prozent auf 30,6 Mio. Euro gestiegen. Verantwortlich hierfür waren die beachtliche Zunahme der Liquiditätskredite sowie der Anstieg der Rückstellungen.

Der Anteil der Rückstellungen an den Schulden schwankte im Betrachtungszeitraum zwischen 33,7 und 41,8 Prozent. Die Entwicklung der Rückstellungen wurde maßgeblich von den auf 11,2 Mio. Euro gewachsenen Pensionsrückstellungen beeinflusst. Sie werden im Abschnitt zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten näher analysiert.

Der Haushaltsplan 2019 sieht für 2019 und den mittelfristigen Planungszeitraum mit Ausnahme des Programms „Gute Schule 2020“ im Kernhaushalt keine Aufnahmen von Investitionskrediten vor. Damit wird im Kernhaushalt der Kurs der Entschuldung, zumindest bei den Investitionskrediten, fortgesetzt.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.302	229	5.062	1.744	921	1.302	2.397	35

Die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Beverungen waren bis auf das Jahr 2012 interkommunal unterdurchschnittlich. Sie sind seit 2013 mit jährlich etwa 1.300 Euro relativ konstant. Im Gegensatz hierzu ist der Mittelwert der Vergleichskommunen kontinuierlich angestiegen, so dass die Mittelwertunterschreitungen auf nunmehr rund 25 Prozent in 2017 angewachsen sind.

Ein Grund für den deutlich im Betrachtungszeitraum gestiegenen Mittelwert wird in den niedrigen oder sogar negativen Liquiditätskreditzinsen liegen. Zahlreiche Kommunen weisen ebenso wie Beverungen erhöhte Liquiditätskreditverbindlichkeiten bei gleichzeitig bestehenden, nennenswerten liquiden Mitteln auf.

Schulden je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.171	871	6.101	2.580	1.671	2.068	3.182	35

Die Schulden des Kernhaushaltes von Beverungen sind fast kontinuierlich gestiegen. Erfreulicherweise sind sie, analog zu den Verbindlichkeiten, bis auf 2012 in allen Jahren interkommunal unterdurchschnittlich. Die in den Schulden enthaltenen Pensionsrückstellungen sind bei der Stadt Beverungen vergleichsweise hoch. Sie sind seit 2013 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./. (3.360)	760	4.383	2.205	1.629	1.885	2.954	13

() Überschlägige Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten sind die verselbstständigten Aufgabenbereiche einzubeziehen. Das sind die beiden Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Beverungen sowie die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen und zudem die Stadtwerke Beverungen GmbH. Aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse hat die gpaNRW eine überschlägige Ermittlung vorgenommen. Danach kommen zu den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes für beide Sondervermögen und die Stadtwerke Beverungen GmbH etwa 2.060 Euro je Einwohner hinzu. Mit voraussichtlich etwa 3.360 Euro je Einwohner wird Beverungen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten zählen.

Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2017

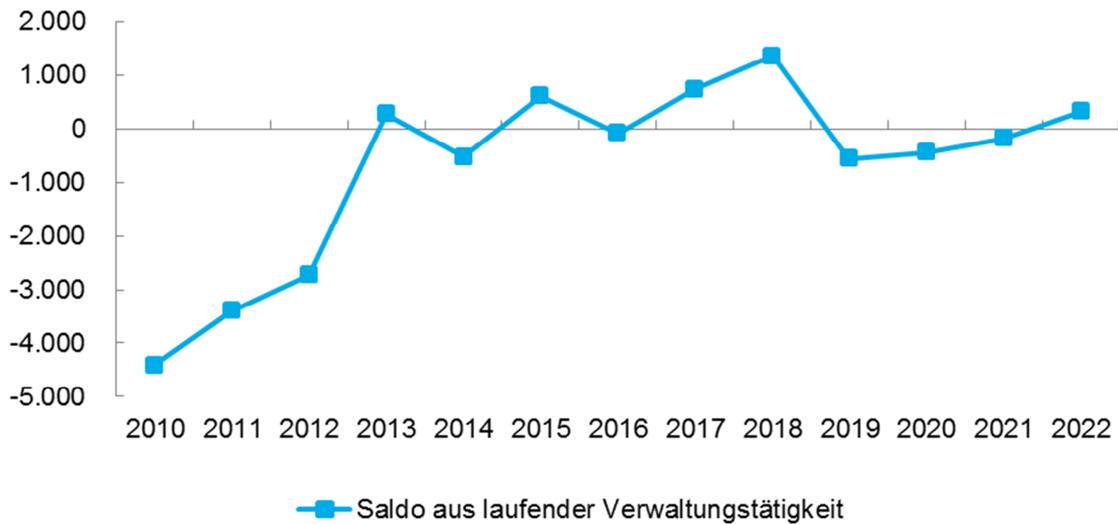
Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./. (4.310)	1.446	5.276	3.070	2.458	2.784	4.133	13

Nach der vereinfachten Berechnung der Gesamtverschuldung wird die Stadt Beverungen auch hier zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten gehören.

Der Saldo aus Ein- 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 bei fehlenden eigenen, liquiden Mitteln die Schulden durch erforderlich werden Liquiditätskredite.

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



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

Die hohen negativen Salden der Jahre 2010 bis 2012 resultieren daraus, dass die Einzahlungen in diesen Jahren mit durchschnittlich 16,8 Mio. Euro deutlich niedriger ausfielen als in den Folgejahren mit jeweils über 20,4 Mio. Euro. Die Auszahlungen zeigten bis einschließlich 2014 ein weitgehend konstantes Volumen von etwa 20,5 Mio. Euro jährlich. Die anfänglich niedrigen Einzahlungen betrafen vielfach die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen sowie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer. Diese stiegen in den Folgejahren fast kontinuierlich und nennenswert an und trugen damit maßgeblich zur positiven Entwicklung bei.

Insbesondere hierdurch konnten in vier der neuen Jahresabschlüsse positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden. In den anderen fünf Jahren waren die Salden jeweils negativ und damit die Selbstfinanzierungskraft unzureichend. Dieses gilt besonders für die Jahre 2010 bis 2012 mit den hohen Defiziten zwischen 2,7 und 4,4 Mio. Euro. Damit war im Durchschnitt aller Jahre der Saldo mit 0,9 Mio. Euro erheblich negativ. Die hohen Defizite in den ersten drei Jahren waren ursächlich für den erheblich gestiegenen Liquiditätskreditbedarf auf über 11,0 Mio. Euro. Trotz der positiven Entwicklung ab 2013 mit mehrheitlichen Überschüssen ist das Liquiditätskreditvolumen mit etwa 11,0 Mio. Euro seitdem weitgehend unverändert.

Für die Planjahre ab 2019 sind sinkende negativen Salden und für 2022 dann ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit kalkuliert. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2019 bis 2022 gelten hier entsprechend. Daher sind geringere positive oder höhere negative Salden nicht auszuschließen.

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

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
56	-778	324	60	11	61	161	41

In den ersten drei Vergleichsjahren 2010 bis 2012 bewegte sich bei der Stadt Beverungen der negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zwischen -312 Euro und -201 Euro. Er war damit ungünstiger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In den Folgejahren ab 2013 konnte Beverungen jeweils einen deutlich günstigeren Saldo erzielen, davon mehrfach in etwa auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Ab 2013 wurde von der Stadt Beverungen im Durchschnitt ein positiver Saldo von jährlich 15 Euro je Einwohner erwirtschaftet.

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-94	417	161	77	135	241	12

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen verfügte im Kernhaushalt in den Jahren 2010 bis 2012 über keine ausreichende laufende Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Dieses hat zu einem erheblich gestiegenen Liquiditätskreditbedarf von 11,7 Mio. Euro geführt. Durch die positive Entwicklung ab 2013 mit zufriedenstellenden bis guten Jahresergebnissen konnte zumindest ein weiterer Anstieg der Liquiditätskreditverbindlichkeiten vermieden werden. Die relativ geringen Investitionskredite wurden weiter abgebaut. Die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Beverungen waren in den Vergleichsjahren bis auf 2012 interkommunal unterdurchschnittlich. Nach einer vereinfachten Berechnung wird die Stadt Beverungen höhere Gesamtverbindlichkeiten und eine höhere Gesamtverschulung haben als drei Viertel der Vergleichskommunen.

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 2 bis 5 in den Anlagen dargestellt.

Gebäude und Verkehrsflächen

Der Zustand des gemeindlichen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Gebäude und Verkehrsflächen anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Die Stadt Beverungen hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Gebäuden vielfach mittlere bis lange Nutzungsdauern angesetzt. Für die Verwaltungsgebäude und besonders für die abschreibungsträchtigen Schulen und wurden mit 80 Jahren die längstmöglichen Nutzungsdauern festgelegt. Durch lange Nutzungsdauern reduziert sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den städtischen Haushalt. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Die bei den Straßen zugrunde gelegten 40 Jahre liegen im mittleren Bereich der NKF-Rahmentabelle.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle*		Durchschnittliche GND* in Jahren Beverungen	Durchschnittliche RND* in Jahren Beverungen	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro
	von	bis				
Kindergärten / Kindertagesstätten	40	80	60	12	80	566
Schulgebäude	40	80	80	23	71	10.807
Hallen***	40	60	55	13	77	1.906
Verwaltungsgebäude	40	80	80	28	65	794
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	19	69	742
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	70	8	89	1.153
	40	60				
Verkehrsflächen*** (Daten 2016)	25	60	40	10	74	18.795

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

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

*** in Beverungen Sporthallen, Hallenbad, Friedhofshallen und Bauhof zugeordnet

**** Daten für 2016 aus Teilbericht Verkehrsflächen

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist unausgewogen. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Weitere Immobilien werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein. Bei einer Vielzahl von Gebäuden ist bereits ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern vergangen. Die Verkehrsflächen als wichtiges Infrastrukturvermögen haben mit 74 Prozent deutlich mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt Ende 2016 bei den Straßen 64 Prozent und bei den Wirtschaftswegen 85 Prozent. Nach dem Teilbericht Verkehrsflächen sanken die Bilanzwerte von 2010 nach 2017 um 4,1 Mio. Euro beziehungsweise 18 Prozent auf 18,8 Mio. Euro. Die durchschnittliche Investitionsquote betrug im 4-Jahreszeitraum 72 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufrieden stellend einzustufen. Sie deuten vielfach auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf in den nächsten Jahren hin. Damit zeigt die Altersstruktur des Anlagevermögens ein überwiegend kritisches Bild.

Weitere Ausführungen zu den Straßen, unter anderem zur Zustandserfassung und notwendigen körperlichen Inventur, enthält der Teilbericht Verkehrsflächen.

Im Eigentum der Stadt Beverungen stehen interkommunal erheblich mehr Gebäudeflächen. Zwar verfügt die Stadt über eine überdurchschnittliche Gemeindefläche von 98 km². Der Mittelwert der 209 Vergleichskommunen liegt bei 78 km². Die Zahl der zwölf Ortsteile als weiteres prägendes Strukturmerkmal bewegt sich im unauffälligen Bereich. Beverungen gehört mit rund 5.690 m² Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Flächen. Der Mittelwert liegt mit circa 3.520 m² deutlich niedriger. Hohe Werte ergeben sich mit Ausnahme der Verwaltung und Soziales bei sämtlichen Nutzungsarten. Bei der Verwaltung besteht ein unterdurchschnittlicher Kennzahlenwert. Bei der Nutzungsart Soziales bewegt er sich im Bereich des Mittelwertes. Aufgrund der hohen Flächenwerte insgesamt wird der Haushalt der Stadt Beverungen deutlich mehr belastet werden als bei vielen anderen Kommunen.

Nach Angaben der Stadt wurden in der Vergangenheit einzelne Objekte vermarktet. Hierzu zählte zuletzt der Verkauf der Beverunger Burg mit Nebengebäuden. Zuvor hatte die Stadt diese 2015 vom letzten Privateigentümer für den symbolischen Preis von einem Euro zurückgekauft. Verkaufsbemühungen für einzelne Gebäude blieben bisher erfolglos. Eine vollständige Übertragung von Dorfgemeinschaftshäusern auf Betreibervereine konnte auskunftsgemäß nicht realisiert werden. Die aufgegebenen Schulgebäude in Amelunxen, Wehrden und Herstelle befinden sich weiterhin im Eigentum der Stadt. Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile in Herstelle sind vermietet oder werden von der Kindertagesstätte genutzt.

→ **Empfehlung**

Eine nachhaltige und spürbare Haushaltsentlastung beim Immobilienbestand ist in der Regel nur dann zu erreichen, wenn Gebäude oder Gebäudeflächen vermarktet oder eigentumsrechtlich auf Vereine übertragen werden.

Die Stadt Beverungen sollte ihren überdurchschnittlichen Gebäudebestand konsequent und kritisch auf den Prüfstand stellen. Wir empfehlen, als Ziel eine deutliche Reduzierung von Gebäuden beziehungsweise Gebäudeflächen anzustreben. Der Fokus sollte auf das Vorhalten von Gebäuden liegen, die langfristig zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt werden. Hierbei stehen die Pflichtaufgaben im Vordergrund.

Die Stadt Beverungen nutzt, wie andere Kommunen ebenfalls, die Investitions- und Schulpauschale sowie unterschiedliche Programme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II, des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW) und des Programms Gute Schule 2020. Bei diesen Baumaßnahmen handelt es sich bisher überwiegend um investive und nur zum Teil um konsumtive Maßnahmen. Hierdurch werden zwar nicht immer neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden. Die Stadt beziffert das Gesamtvolumen sämtlicher Maßnahmen im Immobilienbestand von 2009 bis 2018 mit etwa 8,8 Mio. Euro. Die Maßnahmen betrafen mehrheitlich den Schulsektor und wurden mit 5,7 Mio. Euro überwiegend über den Vermögensplan abgewickelt.

Vertreter der Stadt Beverungen bezeichnen, auch vor dem Hintergrund dieser Maßnahmen, den Zustand des kommunalen Immobilienbestandes insgesamt als zufrieden stellend bis gut. Hiervon gibt es wenige Ausnahmen. Aktuell wird ein Handlungsbedarf bei einigen Feuerwehrgerätehäusern gesehen. Dieser basiert auf dem von einem externen Unternehmen erstellten fortgeschriebenen Brandschutzbedarfsplan 2018.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

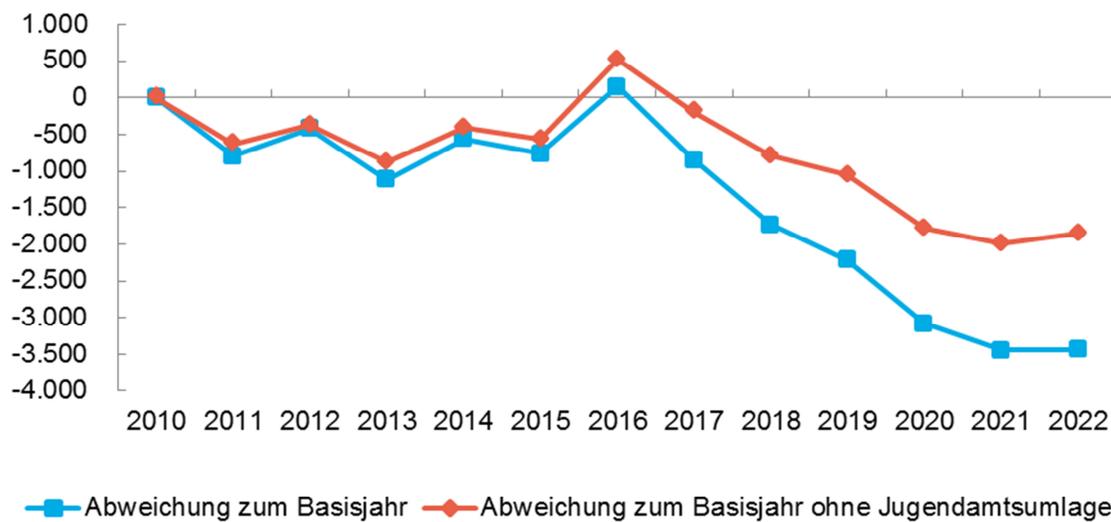
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Beverungen mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro mit/ohne Jugendamtsumlage



Bis 2018 Ist-Werte, ab 2019 Plan-Werte auf Basis des Haushaltsplanes 2019

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verläuft bis zum Jahr 2018 uneinheitlich. Gegenüber dem Basisjahr 2010 beträgt die Verschlechterung in 2018 deutliche 1,7 Mio. Euro. Der vielfach festzustellende, nennenswerte Rückgang beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist ebenfalls bei der Stadt Beverungen erkennbar.

Der Trendverlauf wird zu einem wesentlichen Anteil von der Entwicklung der Jugendamtsumlage beeinflusst.

Der positive Trend für 2016 deckt sich mit dem zweithöchsten Jahresüberschuss im Betrachtungszeitraum von 0,4 Mio. Euro. Der Rückgang in 2019 gegenüber dem Jahresabschluss 2018 beträgt 0,5 Mio. Euro. Ein Rückgang in diesem Umfang spricht häufig für eine tendenziell vorsichtigeren Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2019 sind noch moderate Defizite und für 2019 sowie 2022 leichte Überschüsse von bis zu 0,4 Mio. Euro kalkuliert. Der kommunale Steuerungstrend verschlechtert sich bis 2021 jährlich und stabilisiert sich zumindest in 2022 auf einem gleichbleibenden Niveau. Damit wird deutlich, dass die moderaten Plandefizite und besonders der Überschuss in 2022 insbesondere auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen beruhen, die die Stadt Beverungen im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen besonders die Einkommensteuer sowie die Schlüsselzuweisungen.

Die Jugendamtsumlage hat einen wesentlichen Anteil am negativen Trendverlauf. Gegenüber dem Basisjahr 2010 ergibt sich für das erste Planjahr 2019 eine Verschlechterung von 1,2 Mio. Euro, die bis 2022 auf 1,6 Mio. Euro steigt. Damit stellt die Jugendamtsumlage jeweils mehr als 40 Prozent der Gesamtverschlechterung. Nach den Ist-Ergebnissen lag dieser Anteil in 2017 und 2018 noch höher.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird nicht alleine durch Steuererhöhungen zu erreichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist nicht auszuschließen. Daher sollte die Stadt Beverungen Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten, um kurzfristig auf Verschlechterungen reagieren zu können. Hierzu zählt, das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur konsequent auf Konsolidierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Nach Auffassung der Stadt könnten zuerst die aus unterschiedlichen Gründen nicht umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen aus den letzten Haushaltssicherungskonzepten wieder aufgegriffen werden. Dieses gilt ebenso für die in diesem Rahmen erstellte Liste der freiwilligen Leistungen.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Beverungen setzt sich in Ansätzen mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Dieses wird unter anderem in den Haushaltsplänen, den Haushaltsreden sowie den Lageberichten der Jahresabschlüsse erkennbar. Hierzu zählt die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die sich besonders auf die Gewerbe- und Einkommensteuer, aber auch auf die Schlüsselzuweisungen auswirkt. Im Aufwandsbereich werden Sozialausgaben und die auch damit verbundenen Belastungen durch die Kreisumlagen dargelegt. Zudem bestand die Ungewissheit über die mit der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen verbundenen Aufwendungen, Landeserstattungen und mögliche Haushaltsbelastungen. Darüber hinaus werden die hohen Liquiditätskredite sowie die jüngsten Entwicklungen und Herausforderungen beim städtischen Forst thematisiert. Die Stadt beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken nicht. Aktuelle, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die bei einem Eintritt der Risiken umgesetzt werden können, liegen nicht vor. Es könnten unter anderem die seinerzeit nicht umgesetzten Maßnahmen aus den damaligen Haushaltssicherungskonzepten wieder auf den Prüfstand gestellt werden.

→ **Empfehlung**

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

Die auch hierfür erforderliche Transparenz des gesamten Ressourceneinsatzes ist in den Haushaltsplänen und den Jahresabschlüssen des Kernhaushaltes der Stadt Beverungen gegeben. Dieses gilt unter anderem für die Gebäudeaufwendungen und die Bauhofleistungen. Hierfür ist das Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen verantwortlich. Die entsprechenden Aufwendungen werden beim Kernhaushalt verursachungsgerecht in den jeweiligen Produkten unter den ordentlichen Aufwendungen abgebildet. Zudem besteht eine interne Leistungsverrechnung für die Steuerungs- und Serviceleistungen innerhalb des Kernhaushaltes.

→ Beiträge, Gebühren und Steuern

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 beiden letzten Prüfungen in den Jahren 2007 und 2013. Darin wurden die kommunalen Abgaben eingehend thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher teilweise auf eine Nachbetrachtung.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Nach der geltenden gesetzlichen Regelung besteht diese Beitragserhebungspflicht. Diese wird, auch nach den aktuellen Entwicklungen zu den Straßenbaubeiträgen, unverändert fortbestehen.

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) datiert vom 13. April 1998. Sie deckt sich in Teilen nicht mit der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus 2016. Dieses betrifft unter anderem die Regelungen über Art und Umfang der Erschließungsanlage, zu den mehrfach erschlossenen Grundstücken sowie die Merkmale der endgültigen Herstellung. Hierbei fehlt der Verweis auf ein Bauprogramm. Durch einen solchen Verweis kann die Abrechnung zeitlich verkürzt werden. Analog der Mustersatzung ist geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Beverungen sollte eine neue Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen erlassen.

Die Stadt nutzt sachgerecht, aber auch geboten und ebenfalls wie die Mehrheit der Kommunen bei den Erschließungsbeiträgen Vorfinanzierungsinstrumente. Hierdurch wird die Liquidität der Stadt gestärkt.

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

Die weiterhin geltende Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbau-liche Maßnahmen ist vom 22. September 1983. Die Satzung ist auch aufgrund des Alters nicht mehr auf einem aktuellen Stand. Bei den angesetzten Anteilen der Beitragspflichtigen handelt es sich mit wenigen Ausnahmen um die Mindestsätze der bisherigen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW.

→ **Feststellung**

Die geltende Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Beverungen aus dem Jahr 1983 entspricht inhaltlich nicht mehr der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW. Es sind grundsätzlich und weiterhin Minimalsätze festgesetzt. Eine Beitragserhebung für Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich und an Wirtschaftswegen ist nach der Beitragsatzung der Stadt Beverungen nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte, auch aus Gründen der Rechtssicherheit, eine neue Straßenbaubeitragssatzung erlassen.

Das Land NRW beabsichtigt, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Stadt Beverungen die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Die weitere Entwicklung der Wirtschaftswege, insbesondere der zukünftige Umfang des Wegenetzes, die Finanzierung der laufenden Unterhaltung sowie von Investitionen, ist ein zunehmendes Thema bei den Kommunen. Aktuell gibt es ein vermehrtes Interesse an dem Modell von Wirtschaftswegeverbänden. Danach werden neben der Kommune die weiteren Flächeneigentümer zu jährlichen Verbandsbeiträgen herangezogen. Der Vorteil liegt darin, dass anders als beim Straßenbaubeitragsrecht auch Unterhaltungsmaßnahmen finanziert werden können. Derzeitig werden bei einigen Kommunen Zuschläge auf die Grundsteuer A erhoben. Vereinzelt erfolgt, wie in Beverungen, eine positiv zu bewertende Mitfinanzierung durch Jagdgenossenschaften, in denen Eigentümer der erschlossenen Fläche vertreten sind. In Beverungen beteiligen sich Jagdgenossenschaften an dem Ausbau von einigen Wirtschaftswegen zu 50 Prozent. Bei Maßnahmen im Flurbereinigungsverfahren erfolgt keine finanzielle Beteiligung.

Zum Straßen- und Wirtschaftswegekonzept des Kreises Höxter und seiner kreisangehörigen Kommunen sowie zur Unterhaltung der Verkehrsflächen wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen.

Gebühren

Kalkulatorische Zinsen

Bei der Stadt Beverungen gibt es für die betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen keine einheitliche Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Abwasserbeseitigung werden die Fremdkapitalzinsen und eine Gewinnabführung an den Kernhaushalt im Sinne einer anteiligen Eigenkapitalverzinsung angesetzt. Nach Auskunft der von der Stadt beauftragten Beratungsge-

sellschaft wird hierfür ein Mischzinssatz von 3,8 Prozent für das Jahr 2016 angegeben. Bei den übrigen kostenrechnenden Einrichtungen, maßgeblich beim Friedhofswesen, wird mindestens seit 2008 ein kalkulatorischer Zinssatz von 5,0 Prozent zugrunde gelegt. Hierbei wird auskunftsgemäß das gesamte betriebsnotwendige Kapital berücksichtigt. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung² und der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren kann ein maximaler kalkulatorischer Zinssatz für das Kalkulationsjahr 2018 von 5,87 Prozent und für 2019 von 5,74 Prozent angesetzt werden. Für das neue Kalkulationsjahr 2020 beträgt dieser 5,56 Prozent.

→ **Feststellung**

Bei der Abwasserbeseitigung wird keine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen, aufgewandten Kapitals vorgenommen. Es werden eine anteilige Eigenkapitalverzinsung als Gewinnabführung sowie Fremdkapitalzinsen angesetzt.

Im Friedhofswesen wird ein kalkulatorischer Zinssatz von 5,0 Prozent angewandt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte bei den kostenrechnenden Einrichtungen, und damit insbesondere für die Abwasserbeseitigung, einheitlich eine kalkulatorische Verzinsung auf Basis des betriebsnotwendigen Kapitals ansetzen. Hierbei ist es geboten, einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für alle Einrichtungen und das gesamte Kapital anzuwenden. Der Zinssatz sollte sachgerecht und angemessen sein sowie unterhalb der rechtlich zulässigen Obergrenze liegen.

In § 6 Abs. 2 KAG ist eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals explizit als ansatzfähige Kosten für die Benutzungsgebühren darlegt.

Kalkulatorische Abschreibungen

→ **Feststellung**

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen weiterhin einheitlich auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Die Stadt Beverungen ist damit bisher den Empfehlungen der gpaNRW aus den beiden vorangegangenen Prüfungen nicht gefolgt, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu ermitteln.

Die Stadt hat sich seinerzeit verwaltungsseitig und in den politischen Gremien mit dieser Empfehlung befasst und sich gegen eine Umstellung entschieden. Als Gründe werden besonders das bestehende Gebührenniveau im Abwasserbereich und die durch eine Umstellung verursachten Gebührenerhöhungen angeführt.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW³ ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens inklusive von Preissteigerungen erreicht werden.

² vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 - 5K 1552/10 _ (RN 67 und 71)

³ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für die kostenrechnenden Einrichtungen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Im Prüfungsbericht 2013 haben wird den monetären Effekt aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte bei der Abwasserbeseitigung vereinfacht ermittelt. Danach wurde ein Potenzial von mindestens 570.000 Euro berechnet. Daher wird im Rahmen dieser Prüfung auf eine nochmalige, lediglich aktualisierte Berechnung des Umstellungspotenzials verzichtet. Es besteht die Möglichkeit einer schrittweisen Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte, um zum Beispiel Gebührensprünge zu vermeiden. Denkbar ist, neu hinzukommende Gegenstände des Anlagevermögens auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben.

Friedhofswesen

Die Stadt Beverungen besteht aus zwölf Stadtteilen. In der Kernstadt werden zwei Friedhöfe und mit Ausnahme von Rothe und Tietelsen in jedem der zehn weiteren Ortsteile jeweils ein Friedhof von der Stadt betrieben. Grundsätzlich besitzt jeder Friedhof eine Friedhofskapelle. Dieser im Verhältnis zu vielen anderen Kommunen größere Umfang stellt zusammen mit der überdurchschnittlichen Gemeindefläche eine ungünstigere Ausgangssituation für ein wirtschaftliches und sparsames Friedhofswesen dar. Dieses wird vielfach bei den Kommunen zusätzlich durch die demografische Entwicklung, den Wandel im Bestattungswesen mit steigenden Urnenanteilen sowie einer zunehmenden Konkurrenzsituation erschwert. Nach Angaben der Stadt ist in Beverungen eine Konkurrenzsituation tendenziell nicht gegeben. In Beverungen werden lediglich ein kirchlicher und ein privater Friedhof betrieben. Letzterer bietet neuere Bestattungsformen an.

Die Stadt Beverungen hat die Friedhofsgebühren 2011 und 2015 insbesondere im Hinblick auf zu erwartende Unterdeckungen angehoben. Es wurden für 2015 die verwaltungsseitig kostendeckend kalkulierten Gebühren letztendlich beschlossen.

In der Stadt Beverungen ist der Urnenanteil seit 2010 von ursprünglich 34 Prozent kontinuierlich und deutlich gestiegen. Im Jahr 2017 hat er einen Anteil von 60 Prozent erreicht und sich damit gegenüber 2010 fast verdoppelt.

Bei der Stadt Beverungen werden Gebühren für die Grabnutzungsrechte nach der Äquivalenzziffernkalkulation ermittelt. Hierbei ist neben der unterschiedlichen Nutzungsdauer die Grabfläche ein wesentlicher Parameter. Dieses hat zur Folge, dass die auf ein Jahr entfallende Grabnutzungsgebühr für ein Urnenwahlgrab rund 39 Euro beträgt und damit erkennbar unter der des Sargwahlgrabes von 46 Euro liegt. Gleiches gilt für Reihengräber.

→ **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten sollte durch eine weitgehend flächenunabhängige Kalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch deutliche Urnenanteile eintretenden Defizite zu verringern.

Die Stadt hat ab 2018 die Nutzungsrechte für Wahlgrabstätten verkürzt. Seitdem bestehen einheitliche Nutzungsrechte für Sarggräber von 30 Jahren und für Urnengräber von 25 Jahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte aufgrund des Wandels im Bestattungswesen auch das Angebot neuer Bestattungsformen, z. B. Bestattungen unter Bäumen und Stelen, eingehend prüfen.

Die Bestattungsform Kolumbarium wird auf dem privat geführten Friedhof in Amelunxen angeboten.

Die Stadt Beverungen führt sachgerecht und geboten jährliche Voraus- und Nachkalkulationen durch. Hierbei ermittelt sie, wie von der Rechtsprechung gefordert, die Über- und Unterdeckungen differenziert für die unterschiedlichen Gebührentatbestände. Bei den fremdvergebenen Bestattungen treten grundsätzlich keine Gebührenunterdeckungen im Sinne des KAG ein. Unterdeckungen sind zuletzt bei den Friedhofshallen und der Grabnutzung entstanden. Unterdeckungen aus einzelnen Vorperioden wurden zum Teil nicht vollständig ausgeglichen. Im Jahr 2017 betragen die eingetretenen Unterdeckungen rund 5.500 Euro bei den Friedhofshallen und annähernd 36.000 Euro bei der Grabnutzung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte auch aufgrund der eingetretenen Unterdeckungen und der veränderten Nutzungsrechte für die Wahlgrabstätten eine Neukalkulation kostendeckender Friedhofsgebühren durchführen.

Bei den Friedhofshallen, für die nachvollziehbar eine Einheitsgebühr festgesetzt wird, sollte ebenfalls eine tendenzielle vollständige Kostendeckung angestrebt werden. Die teils sehr unterschiedlichen Nutzungszahlen bei den Friedhofshallen, insbesondere in den kleineren Orten, stehen im Blick der Kommune. Bei anstehenden größeren Sanierungen sollte dieses mit in den Fokus genommen und entschieden werden, ob eine Sanierung bei nur noch sehr geringen Nutzungen sachgerecht ist.

Die Stadt ist unserer Empfehlung aus der ersten Prüfung 2007 gefolgt und hat den Öffentlichkeits- oder grünpolitischen Anteil auf zehn Prozent abgesenkt. Basis sind der Kostenträger Grabstelle und damit im Wesentlichen die Aufwendungen für die Friedhofsunterhaltung. Es werden zu Recht die Aufwendungen für die Bestattungen und die Friedhofshallen nicht für die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils berücksichtigt. Nach dem Betriebsabrechnungsbogen 2017 entstanden Aufwendungen von insgesamt 370.000 Euro. Auf den Kostenträger Grabstelle entfielen rund 215.000 Euro. Der Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent beziehungsweise 21.500 Euro ist nachvollziehbar und sachgerechnet. Eine weitere Absenkung erscheint nicht geboten.

In Beverungen wird die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe generell von städtischen Mitarbeitern durchgeführt. Von der Stadt durchgeführte Wirtschaftlichkeitsvergleiche zeigten für die Bestattungen eine kostengünstigere Erledigung durch Privatunternehmen. Nach einer erfolgten Ausschreibung sind diese Leistungen nunmehr fremdvergeben.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird weiterhin beim Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Beverungen geführt. Nach den Wirtschaftsprüfungsberichten und den Angaben der mit der Gebührenkalkulation beauftragten Beratungsgesellschaft werden die Sonderposten für Investitionszuschüsse (Ertragszuschüsse) ertragswirksam aufgelöst. Bei einer Verzinsung des aufgewandten Kapitals sind sie, wie gesetzlich gefordert, als Abzugskapital zu berücksichtigen. Die Auflö-

sungsbeträge werden bei den Gebührenkalkulationen jedoch gebührenmindernd eingesetzt. Dieses wird vom KAG nicht gefordert. Damit verzichtet die Stadt auf mögliche Gebühreneinnahmen, die entsprechend des Jahresabschlusses 2017 rund 310.000 Euro betragen. In den Vorjahren waren diese Beträge annähernd gleich hoch.

Bei den überörtlichen Prüfungen 2007 und 2013 hat die gpaNRW eine kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals eingehend thematisiert und eine solche empfohlen. Bei der Prüfung 2013 wurde ein entsprechendes Einnahmepotenzial von rund 320.000 Euro bei einem Zinssatz von 5,65 Prozent ermittelt. Wir bekräftigen nochmals die Empfehlung, eine kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals vorzunehmen. Auf eine aktualisierte Potenzialermittlung verzichten wir bei unserer Nachbetrachtung. Jedoch ist hinsichtlich des Abzugskapitals auf Folgendes nochmals hinzuweisen. Im Eigenkapital sind unter den Rücklagen von zuletzt 9,9 Mio. Euro Landeszuschüsse bilanziert. Nach Auffassung der gpaNRW handelt es sich bei diesen um klassisches Abzugskapital. Damit sind diese Landeszuschüsse, wie die empfangenen Ertragszuschüsse, jährlich aufzulösen beziehungsweise abzuschreiben. Dieses sollte grundsätzlich analog des bezuschussten Anlagegutes erfolgen.

Die Nachkalkulationen weisen kalkulatorische Zinsen von rund 990.000 Euro für 2016 und etwa 860.000 Euro für 2017 aus. Darin sind Abführungen an den Kernhaushalt von rund 550.000 Euro beziehungsweise 420.000 Euro enthalten. Die von uns unverändert empfohlene Berechnungssystematik der kalkulatorischen Verzinsung wird auch weiterhin ein nennenswertes Potenzial aufweisen. Dieses beträgt nach einer hilfsweisen, überschlägigen Berechnung für 2017 etwa 200.000 Euro, bei einem vergleichsweise niedrigen Zinssatz von exemplarisch 4,0 Prozent. Eine detaillierte Berechnung kann verwaltungsseitig erfolgen, wenn die Zeitpunkte und Beträge der einzelnen Zuschüsse bekannt sind.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Abwasserbeseitigungsgebühren neu zu kalkulieren. Hierbei sollten zukünftig die Erträge aus der Auflösung der Ertragszuschüsse nicht mehr gebührenmindernd eingesetzt werden. Ebenso ist eine Neuberechnung der kalkulatorischen Verzinsung geboten, und zwar auf Basis des betriebsnotwendigen Vermögens und eines sachgerechten Abzugskapitals.

Seit 2010 betragen die Schmutzwassergebühr 3,56 Euro je Kubikmeter und die Niederschlagswassergebühr rund 0,43 Euro je Quadratmeter. Im Hinblick auf dieses Gebührenniveau und im Vergleich zu anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen erscheint zumindest eine teilweise oder schrittweise Umsetzung der Empfehlungen und aufgezeigten Potenziale vertretbar.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Straßenreinigung wird vollständig vom städtischen Bauhof durchgeführt. Der Winterdienst ist in sieben der zwölf Ortsteile fremdvergeben. Die Stadt Beverungen hat im Betrachtungszeitraum die Gebühren jährlich neu kalkuliert und vielfach jährlich auch neu festgesetzt, zuletzt zum 01. Januar 2019.

Die Stadt erhebt sachgerecht für die beiden Gebährentatstände Straßenreinigung (Sommerreinigung) und den Winterdienst (Winterwartung) getrennte Gebühren. Wie gesetzlich gefordert finden für beide Tatbestände jeweils separate Voraus- und Nachkalkulationen und ein getrenn-

ter Deckungsgleich statt. Damit wird eine rechtlich unzulässige Quersubventionierung zwischen beiden Gebührentatbeständen nicht praktiziert.

Nach dem aktuellen Betriebsabrechnungsbogen auf Grundlage des Jahresabschlusses 2018 sind für den Winterdienst nach Abzug des Öffentlichkeitsanteils umlagefähige Aufwendungen von rund 51.000 Euro eingetreten. Aufgrund der entstandenen und aufgebauten Überdeckungen aus den Jahren 2014 bis 2016 von rund 90.000 Euro wurden nachvollziehbar für das Jahr 2018 keine Winterdienstgebühren erhoben. Zum Jahresende 2018 verbleiben noch geringe auszugleichende Überdeckungen von 7.000 Euro. Ab 2019 werden 0,40 Euro je Frontmeter erhoben. Bei der Sommerreinigung sind überschaubare jährliche Defizite zwischen rund 500 Euro und 5.500 Euro eingetreten. Diese Unterdeckungen werden vielfach im Zwei- oder Dreijahreszeitraum ausgeglichen. Ende 2018 bestehen noch auszugleichende Unterdeckungen von lediglich rund 8.000 Euro.

Bei dem angesetzten Öffentlichkeitsanteil hat die Stadt, wie nach der Rechtsprechung seit längerem gefordert, eine Änderung vorgenommen. Bis einschließlich 2018 betrug er für die innerörtliche Straßenreinigung der Fahrbahnen zehn Prozent. Bei der überörtlichen Fahrbahnreinigung und dem Winterdienst waren es pauschal 15 Prozent. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen. Mit der Vorkalkulation 2019 wurde der Öffentlichkeitsanteil sachgerecht und im Hinblick auf die Rechtsprechung neu und differenziert ermittelt. Hierbei hat die Stadt vier Straßenkategorien festgelegt. Die differenzierten Öffentlichkeitsanteile für die Straßenreinigung betragen für den innerörtlichen Bereich nun elf Prozent und für die überörtlichen Straßen 20 Prozent. Beim Winterdienst sind es 14 Prozent.

Die Reinigungspflicht von Gehwegen und Fahrbahn ist in unterschiedlichem Umfang, insbesondere abhängig vom Straßentyp, auf die Anlieger übertragen. Für die Straßenreinigung sind fünf Reinigungsklassen und für die Winterwartung zwei Reinigungsklassen festgelegt.

Abfallbeseitigung

Die Stadt Beverungen nimmt die Aufgabe der Abfallbeseitigung weiterhin in Eigenregie wahr. Alle anderen Kommunen im Kreis Höxter haben diese Aufgabe 2002 auf den Kreis übertragen. Das Aufwandsvolumen beträgt in 2018 rund 600.000 Euro. Das Volumen unterliegt auskunftsgemäß keinen wesentlichen Schwankungen. Die Papiertonne ist gebührenfrei. Die Papiervermarktung erfolgt durch den Kreis Höxter. Die Erlöse werden zur Verringerung der Deponieentgelte eingesetzt.

Die Entwicklung des Ausgleichs der Über- und Unterdeckungen ist insbesondere aus den jährlichen Nachkalkulationen sowie den Sonderposten für den Gebührenaussgleich in den Jahresabschlüssen ersichtlich. Nennenswerte Veränderungen gab es in 2014 mit einer Sonderpostenentnahme von rund 66.000 Euro. Im Übrigen bewegten sich die Über- und Unterdeckungen und damit die Zuführungen und Entnahmen in einem relativ geringen Umfang. Ende 2018 besteht

noch eine, auch im Vergleich zum Aufwandsvolumen niedrige, ausgleichende Gesamtunterdeckung von rund 13.500 Euro. Die Gebühren wurden im Betrachtungszeitraum mehrfach und aktuell zum 01. Januar 2019 angepasst. Die Stadt Beverungen kommt der gesetzlichen Verpflichtung zum Deckungsausgleich grundsätzlich nach.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2018 beträgt rund 1,2 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 260 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 690 Punkten wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Stadt andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Ziel muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2016 bis 2018

Steuerart	Beverungen			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Höxter			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Grundsteuer A	275	275	275	217	217	217	290	296	296	272	278	284
Grundsteuer B	429	429	429	429	429	429	439	439	436	497	513	520
Gewerbsteuer	415	415	415	417	417	417	424	424	421	434	439	440

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

Bei der Stadt Beverungen ist der Hebesatz der Grundsteuer A seit 2011 konstant. Bei der Grundsteuer B bewegte er sich vielfach im Bereich des gestiegenen fiktiven Hebesatzes. In der Zeit der formellen Haushaltssicherung hätte, wie bei anderen Haushaltssicherungskommunen üblich, ein höherer Hebesatz erwartet werden können. Besonders kritisch ist eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze, wie sie in 2011 mit 23 Hebesatzpunkten bestand. Beverungen hat den Gewerbesteuerhebesatz zwei Mal moderat angepasst, zuletzt 2012 auf 415 Hebesatzpunkte. Auch er bewegt sich im Bereich des jeweiligen fiktiven Hebesatzes. Seit 2016 unterschreitet er diesen leicht um zwei beziehungsweise drei Hebesatzpunkte. Hier gilt das Vorgenannte zur Grundsteuer B. Bei einer Unterschreitung der fiktiven Hebesätze wird der Stadt bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist. Damit werden die Kreisumlagen letztendlich auch anteilig über Liquiditätskredite finanziert.

Die Hebesätze blieben in Beverungen 2019 unverändert. Dagegen stiegen die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2019 auf 223 bei der Grundsteuer A, 443 bei der Grundsteuer B und 418 bei der Gewerbesteuer. Somit wird der Stadt Beverungen für 2019 eine nochmals höhere Steuerkraft bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer unterstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte bei Erhöhungen von fiktiven Hebesätzen umgehend für dasselbe Haushaltsjahr eine Anpassung vornehmen, um finanzielle Nachteile zu vermeiden. Daher empfehlen wir, die Hebesatzanpassung bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer nun für das Jahr 2020 nachzuholen.

Außerdem sollte über eine kurz- bis mittelfristige, moderate Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B nachgedacht werden. Diese ist insbesondere dann geboten, wenn sich entgegen den bisherigen Planungen nennenswerte Haushaltsdefizite abzeichnen.

Mit den Mehreinnahmen können die hohen Liquiditätskredite von rund 11,0 Mio. Euro abgebaut werden. Hierdurch werden gleichzeitig das Zinsänderungsrisiko und die finanziellen Belastungen aus den Liquiditätskrediten für nachfolgende Generationen zumindest verringert.

Der Vergleich zu den Kommunen im Kreis Höxter und zu den Kommunen gleicher Größenklasse zeigen nennenswertes Anpassungspotenziale. Bei der Grundsteuer B bedeuten exemplarisch 20 Hebesatzpunkte Mehrerträge von rund 90.000 Euro. Bei der Gewerbesteuer führt eine Erhöhung um beispielsweise zehn Hebesatzpunkte in Beverungen zu Mehrerträgen von ebenfalls etwa 90.000 Euro.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Finanzanlagen

Die wesentlichsten Finanzanlagen sind seit der NKF-Umstellung die beiden Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe der Stadt Beverungen (SIB) mit aktuell 25,3 Mio. Euro und das Abwasserwerk der Stadt Beverungen mit 15,0 Mio. Euro. Die beiden Bilanzwerte waren bis 2017 mit insgesamt 40,0 Mio. Euro relativ konstant.

In 2018 ist der Bilanzwert der Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen leicht um 0,3 Mio. Euro gestiegen. In dem Sondervermögen ist die Stadtwerke Beverungen GmbH mit einem Bilanzwert von 7,8 Mio. Euro eingelegt. Das Sondervermögen ist in die Betriebszweige Straßen/ Immobilien, Bauhof sowie Straßenreinigung/Winterdienst aufgeteilt. Der Zweig Straßen/ Immobilien dominiert das Umsatzvolumen beim Sondervermögen mit zuletzt rund 8,3 Mio. Euro, gefolgt vom Bauhof mit 1,5 Mio. Euro. Zwischen dem Sondervermögen und dem Kernhaushalt bestehen umfangreichen Finanzbeziehungen. Eine besondere Bedeutung hat der Betriebskostenzuschuss beziehungsweise Verlustausgleich durch den Kernhaushalt.

Entwicklung Betriebskostenzuschuss/Verlustausgleich durch Kernhaushalt in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Planergebnis	1.933	2.591	2.448	2.488	2.536	2.678	3.045	2.535	2.776
Jahresergebnis	1.829	2.315	2.257	1.849	2.391	2.534	2.261	3.060	2.717
Abweichung	-104	-276	-191	-639	-145	-144	-784	525	-59

Der Betriebskostenzuschuss/Verlustausgleich schwankt im Betrachtungszeitraum deutlich und steigt im Eckjahresvergleich erheblich an. Mit Ausnahme von 2017 wurde der jährliche Planansatz im Jahresabschluss unterschritten. Der jährliche Finanzbedarf des Sondervermögens, der damit verbundene Verlustausgleich sowie die geplanten Investitionen werden zwischen den beiden verantwortlichen Organisationseinheiten abgestimmt. Nach den Ausführungen im Jahresabschluss 2013 konnte durch eine strenge Ausgabendisziplin beim Sondervermögen der tatsächliche Verlustausgleich deutlich gesenkt werden. Der hohe Verlustausgleich in 2017 resultierte insbesondere aus einem geringeren Gewinn von der Stadtwerke Beverungen GmbH und Verlusten bei der Gebäudeveräußerung. Nach dem Haushaltsplan 2019 ist bis 2022 ein erkennbar höherer Verlustausgleich von durchschnittlich rund 3,3 Mio. Euro kalkuliert.

Das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Beverungen erwirtschaftet handelsrechtliche Überschüsse, die insbesondere aus der gebührenrechtlichen Eigenkapitalverzinsung resultieren. Hieraus werden Ausschüttungen an den Kernhaushalt geleistet. Diese sind bis einschließlich 2016 mit jährlich 440.000 Euro geplant. Für 2017 und 2018 waren 305.000 Euro und 420.000 Euro kalkuliert. Im aktuellen Haushaltsplan 2019 hat die Stadt für 2019 und die mittelfristige Ergebnisplanung jährlich 390.000 Euro veranschlagt. Die tatsächlichen und gebuchten Ausschüttungen schwankten deutlich zwischen 0 Euro und 880.000 Euro. In den Jahren 2010 und 2015 unterblieben die Ausschüttungen und wurden teilweise oder vollständig im Folgejahr

nachgeholt. Zuletzt wurden 305.000 Euro und 360.000 Euro tatsächlich gebucht. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2018 betrug die Ausschüttung rund 415.000 Euro jährlich. An dieser Stelle weisen wir nochmals auf die Optimierungsmöglichkeiten in der Gebührenkalkulation hin.

Die Situation der Stadtwerke Beverungen GmbH wird insbesondere von der Entwicklung der Beteiligungen geprägt. Besonders zu nennen ist die verlustträchtige Beteiligung an der BeSte Stadtwerke GmbH. Es handelt sich dabei um einen Verbund von zuletzt fünf Stadtwerken aus Beverungen, Steinheim, Bad Driburg, Borgentreich und Warburg. Die kritische Situation bei der Beste Stadtwerke GmbH führte dazu, dass sich die Stadtwerke bis auf Warburg vom unrentablen Strom- und Gasnetz getrennt haben. Seit Anfang 2019 konzentrieren sie sich weitgehend auf das Vertriebsgeschäft. Die Westfalen Weser Netz (WWN) hat das Stromnetz in Beverungen übernommen. Die Beteiligung der Stadt Beverungen an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG wurde erhöhte. Viele andere Kommunen in Ostwestfalen-Lippe besitzen ebenfalls eine entsprechende Beteiligung.

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Pensionsrückstellungen von Beverungen sind von 2010 nach 2018 deutlich um 2,6 Mio. Euro auf 11,2 Mio. Euro gestiegen. Der Anteil der Pensionsrückstellungen an der im Eckjahresvergleich gestiegenen Bilanzsumme wuchs von 13,5 auf 16,6 Prozent. Im Jahr 2017 lag er bei 16,9 Prozent.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,9	3,9	16,9	8,6	6,3	8,1	9,8	41

In den Vergleichsjahren gehört die Stadt Beverungen jeweils zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Rückstellungsquoten. Mehrfach stellt Beverungen den Maximalwert. Die hohen Pensionsverpflichtungen der Stadt bestätigt auch der Vergleich der Pensionsrückstellungen je Einwohner. Seit 2013 hat Beverungen einwohnerbezogen höhere Rückstellungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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

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

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,7	0,0	16,2	3,2	0,8	1,5	4,1	41

Im Betrachtungszeitraum verzeichnete Beverungen vielfach Liquiditätsdefizite bei der laufenden Verwaltungstätigkeit. Außerdem ist die Stadt seit 2010 durchgängig in einem beachtlichen Umfang auf Liquiditätskredite angewiesen. Eine weitere Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen ist daher aktuell ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich.

Die Stadt Beverungen hat bis einschließlich 2008 Pflichteinzahlungen in den Versorgungsfonds der Kommunale Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) geleistet. Zudem wurde 2002 eine freiwillige Zahlung aus einem vom Kreis Höxter weitergeleiteten, anteiligen Verkaufserlös eines Aktienpaketes erbracht. Zeitweilig wurden aus haushaltsrechtlichen Gründen und aufgrund der Haushaltssicherung Einzahlungen ausgesetzt.

Ende 2017 hat der Rat eine stärkere Finanzierung zukünftiger Pensionslasten beschlossen. Danach werden die von abgegebenen Dienstherrn erhaltenen Abfindungszahlungen in den Versorgungsfonds eingezahlt. Im Jahr 2017 waren es rund 202.000 Euro. Zudem wurde eine sukzessive Aufstockung des Fonds verabschiedet, die durch jährliche Zahlungen von 2018 bis 2028 erreicht werden soll.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	101,7	58,8	117,0	99,9
Eigenkapitalquote 1	48,3	-2,9	60,7	31,5
Eigenkapitalquote 2	52,6	27,2	84,0	65,3
Fehlbetragsquote*	./.			
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,9	0,0	60,3	34,3
Abschreibungsintensität	1,2	0,8	16,9	10,1
Drittfinanzierungsquote	94,2	38,1	97,3	64,2
Investitionsquote	186,7	16,7	462,2	112,1
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	76,3	57,0	109,2	88,3
Liquidität 2. Grades	22,3	2,7	645,0	92,9
Dynamischer Verschuldungsgrad** (Angabe in Jahren)	34,0			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	23,7	1,5	30,5	9,5
Zinslastquote	0,4	0,0	4,5	1,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	51,4	38,5	79,9	60,3
Zuwendungsquote	30,7	5,2	40,4	17,8
Personalintensität	8,8	8,8	22,2	16,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,9	5,3	25,1	15,9
Transferaufwandsquote	59,2	39,8	69,9	48,3

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

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

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anlagevermögen	60.111	60.053	59.987	59.982	60.004	60.469	60.414	60.781	61.899
Umlaufvermögen	3.455	4.536	3.817	3.066	2.540	2.955	3.637	4.142	5.471
Aktive Rechnungsabgrenzung	78	78	73	68	72	72	75	88	88
Bilanzsumme	63.644	64.667	63.877	63.116	62.616	63.496	64.126	65.011	67.458
Anlagenintensität in Prozent	94,4	92,9	93,9	95,0	95,8	95,2	94,2	93,5	91,8

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immaterielle Vermögensgegenstände	6	6	4	3	2	2	1	1	4
Sachanlagen	19.664	19.606	19.543	19.541	19.555	20.081	19.988	20.152	20.060
Finanzanlagen	40.441	40.441	40.440	40.438	40.447	40.386	40.425	40.628	41.836
Anlagevermögen gesamt	60.111	60.053	59.987	59.982	60.004	60.469	60.414	60.781	61.899

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	17.038	17.044	17.029	17.022	16.931	16.941	16.879	16.883	16.613
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	0	0	0	0	0	7	0	0	0
Infrastrukturvermögen	2	655	644	633	622	611	600	588	577
davon Straßenvermögen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	2.624	1.907	1.870	1.886	2.002	2.522	2.509	2.681	2.870
Summe Sachanlagen	19.664	19.606	19.543	19.541	19.555	20.081	19.988	20.152	20.060

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	98	98	98	98	98	98	98	98	98
Sondervermögen	40.005	40.005	40.003	40.001	40.010	39.949	39.988	39.988	40.263
Wertpapiere des Anlagevermögens	338	338	338	338	338	338	338	540	573
Ausleihungen	0	0	1	1	1	1	1	2	902
Summe Finanzanlagen	40.441	40.441	40.440	40.438	40.447	40.386	40.425	40.628	41.836
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.859	2.955	2.985	3.019	3.033	3.004	3.037	3.084	3.175

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	38.782	34.637	31.274	31.242	29.951	30.274	30.757	31.384	31.710
Sonderposten	1.654	2.285	2.323	2.294	2.116	2.943	2.945	2.972	3.076
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.649	2.239	2.239	2.202	2.101	2.921	2.921	2.814	2.898
Rückstellungen	9.108	9.419	9.677	10.316	11.026	11.261	11.140	11.442	12.495
Verbindlichkeiten	12.693	16.824	18.986	17.554	17.722	17.137	17.321	17.152	18.048
Passive Rechnungsabgrenzung	1.407	1.502	1.617	1.710	1.801	1.881	1.963	2.061	2.129
Bilanzsumme	63.644	64.667	63.877	63.116	62.616	63.496	64.126	65.011	67.458

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.413	-3.393	-2.729	273	-521	602	-80	740	1.362
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-175	107	54	225	749	118	401	358	523
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-4.588	-3.286	-2.675	498	228	720	321	1.098	1.885
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.866	3.803	1.881	-542	-438	-204	285	-642	-968
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	278	517	-794	-44	-210	516	606	456	917
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.035	1.214	1.711	890	977	752	1.252	1.730	2.167

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-99	-20	-27	132	-16	-16	-129	-19	38
= Liquide Mittel	1.214	1.711	890	977	752	1.252	1.730	2.167	3.122

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

	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-560	-445	-178	322
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	49	216	-7	143
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-511	-229	-184	465
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-51	-142	-147	-74
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-562	-371	-331	391
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.266	704	333	2
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	704	333	2	393

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Steuern und ähnliche Abgaben	10.501	9.756	8.714	9.961	10.794	11.284	11.116	13.053	13.543
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.968	4.315	4.578	5.930	5.979	6.264	7.916	7.573	7.575
Sonstige Transfererträge	56	13	1	2	1	6	1	12	15
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	982	1.024	960	970	932	949	962	1.001	1.112
Privatrechtliche Leistungsentgelte	349	421	450	427	484	771	388	474	1.044
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	540	832	1.257	1.605	1.450	1.185	1.210	1.497	1.919
Sonstige ordentliche Erträge	622	627	598	875	651	757	927	1.016	861
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	17.018	16.988	16.558	19.770	20.291	21.216	22.520	24.626	26.069
Finanzerträge	48	613	567	1.086	1	1.452	440	307	360

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	12.988	13.458	13.916	14.408
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.991	7.551	8.026	8.304
Sonstige Transfererträge	25	34	34	34
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.192	1.192	1.194	1.197
Privatrechtliche Leistungsentgelte	507	507	385	385
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.836	1.299	1.310	1.313
Sonstige ordentliche Erträge	1.549	562	562	562
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	26.088	24.603	25.427	26.203
Finanzerträge	390	390	390	390

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen	2.727	2.729	2.664	2.254	3.546	2.514	3.161	2.134	3.365
Versorgungsaufwendungen	877	955	794	1.746	637	1.294	326	1.778	657
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.538	3.483	3.097	3.387	3.179	3.365	3.537	3.597	4.756
Bilanzielle Abschreibungen	283	259	235	245	245	293	295	289	332
Transferaufwendungen	11.379	11.358	10.858	10.492	11.733	12.509	12.970	14.323	14.848
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.619	2.568	2.440	2.374	2.059	1.995	2.027	2.089	2.070
Ordentliche Aufwendungen	21.423	21.352	20.088	20.498	21.399	21.970	22.316	24.210	26.028

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	171	394	399	391	383	375	200	95	76

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	3.508	3.488	2.893	3.335
Versorgungsaufwendungen	503	506	1.107	513
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.838	3.774	3.708	3.636
Bilanzielle Abschreibungen	380	422	441	453
Transferaufwendungen	15.755	15.250	15.757	16.209
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.016	2.018	2.007	2.008
Ordentliche Aufwendungen	26.000	25.458	25.913	26.154
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	71	116	212	208

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der
Stadt Beverungen
im Jahr 2019*

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	8
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
Elternbeitragsquote	10
Aufwendungen je OGS-Schüler	13
Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	15
Flächen für die OGS-Nutzung	16
→ Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	21
→ Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	24
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	26

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

In Beverungen wurden die Betreuungsangebote OGS und „Schule von acht bis eins“ bis zur Einführung der OGS am Teilstandort Dalhausen zum Schuljahr 2018/2019 in etwa gleich stark in Anspruch genommen. Die Teilnahmequote OGS liegt unter dem Mittelwert. In beiden außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten zusammen werden in Beverungen fast durchschnittliche 44,7 Prozent der Schüler betreut. Die Teilnehmerzahlen in der OGS sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Auch bei weiter sinkenden Schülerzahlen wird die Stadt Beverungen mutmaßlich mit einer weiter steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule rechnen müssen.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler der Stadt Beverungen sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Sie liegen rund 390 Euro je OGS-Schüler unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dies ist maßgeblich auf niedrige Transferaufwendungen zurückzuführen. Die Stadt Beverungen leistet über den pflichtigen Eigenanteil hinaus keinen freiwilligen Zuschuss an den OGS-Träger. Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt ebenfalls unter dem Mittelwert. Die Unterschreitung ist allerdings mit etwa 170 Euro weniger deutlich. Der Grund dafür sind sehr geringe Elternbeiträge je OGS-Schüler.

Das Elternbeitragsaufkommen ist auch wegen der in der Elternbeitragssatzung enthaltenen Regelungen niedrig. Insbesondere die systemübergreifende Geschwisterkindbefreiung wirkt sich hier aus. Zudem wurde der zulässige Höchstbetrag nicht verlangt. Durch die Änderung der Elternbeitragssatzung zum 01. August 2019 ist zukünftig ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erwarten. Es besteht allerdings noch weiteres Optimierungspotenzial.

Die Stadt Beverungen verfügt mit der Kostenrechnung bereits über eine gute Datengrundlage. Zur besseren Steuerung sollte die Stadt den Ressourceneinsatz für die OGS allerdings noch transparenter darstellen und Kennzahlen bilden.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Beverungen mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Die Stadt Beverungen setzt 2017 für die Schulsekretariate insgesamt 3,42 Vollzeit-Stellen ein. Die Personalaufwendungen je Schüler sind überdurchschnittlich. Dies ist sowohl auf einen geringeren Leistungswert bei den betreuten Schülern je Vollzeit-Stelle als auch auf überdurchschnittliche Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle zurückzuführen. Gemessen an den erreichten Leistungskennzahlen und dem gpa-Benchmark ergibt sich bei der Grundschule ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen und bei den weiterführenden Schulen von einer ganzen Vollzeit-Stelle. Die Stadt Beverungen sollte den Personalbedarf in den Schulsekretariaten überprüfen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung bestehen in Beverungen aufgrund der Lage im Dreiländereck von NRW, Niedersachsen und Hessen einige Besonderheiten. Die Stadt Beverungen übernimmt zudem zur Sicherung des Schulstandortes in bestimmten Konstellationen Schülerfahrkosten für Schüler ohne Anspruchsberechtigung. Der Anteil der beförderten Schüler liegt knapp über dem Mittelwert. Die Aufwendungen je Schüler sind dennoch unterdurchschnittlich. Grund dafür sind ebenfalls unter dem Mittelwert liegende Aufwendungen je beförderten Schüler. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass die Stadt Beverungen für die Schülerbeförderung fast ausschließlich den ÖPNV nutzt und hierfür grundsätzlich reine Schulwegtickets ausgibt. Insgesamt ist die Schülerbeförderung in Beverungen weitgehend optimiert. Die Kosten der Schülerbeförderung könnten aber reduziert werden, wenn die Stadt Beverungen keine freiwilligen Leistungen mehr erbringt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

→ Offene Ganztagsschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Beverungen

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Beverungen

	2013	2014	2015	2016	2017*	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	13.396	13.336	13.442	13.313	13.176	12.869	12.443	11.978	11.004
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	571	570	623	618	627	550	520	481	403
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	410	401	421	447	450	448	428	406	353

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2017 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

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

In den letzten 20 Jahren wurden in Beverungen in jedem Jahr weniger Kinder geboren als Einwohner gestorben sind. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist somit negativ. Der Wanderungssaldo ist im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme der Jahre 2014 und 2015 ebenfalls negativ. Der positive Saldo 2014 und 2015 ist auf den Zuzug ausländischer Staatsangehöriger und von Familien mit Kindern zurückzuführen. Nur 2015 übersteigt er die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerungszahl ist deshalb 2015 gestiegen. Der Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Nach der Prognose sinkt die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 entsprechend dem langjährigen Trend weiter. Dies gilt besonders auch für die Kinderzahlen in der für die OGS relevanten Altersgruppe. Der Bevölkerungsrückgang könnte aber gerade bei den Kindern möglicherweise geringer ausfallen. Ende 2017 lagen die tatsächlichen Kinderzahlen jedenfalls deutlich über den Prognostizierten. Das liegt insbesondere an einem stärkeren Zuzug von Kindern in 2015 und 2016, aber auch an gestiegenen Geburtenzahlen in 2017. Die Geburtenzahlen der neunzehnhundertneunziger Jahre werden allerdings auch 2017 bei weitem nicht mehr erreicht. Die Entwicklung ist in die Prognosen von IT.NRW noch nicht angemessen eingeflossen.

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 Schülerzahlen-Prognose der Stadt Beverungen geht von weiter sinkenden Schülerzahlen aus.

Schulsituation in der Stadt Beverungen

Die Stadt Beverungen hält seit dem 01. Februar 2015 nur noch einen Grundschulverbund mit zwei Standorten vor. Der Grundschulverbund Beverungen besteht aus dem Hauptstandort Beverungen und dem Teilstandort Dalhausen. Zuvor waren beide Standorte eigenständige Gemeinschaftsgrundschulen. Andere Grundschulstandorte wurden bereits vor und in dem Betrachtungszeitraum aufgegeben. Zuletzt wurde mit Ende des Schuljahres 2013/2014 die Grundschule Amelunxen geschlossen. Zudem ist die Weyrather Förderschule in Wehrden mit Ende des Schuljahres 2014/2015 ausgelaufen. Weitere Schulen im Primarbereich in anderer Trägerschaft bestehen nicht.

Weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft sind das Städtische Gymnasium und seit dem Schuljahr 2014/2015 die Sekundarschule der Stadt Beverungen. Letztere ist aus der Verbundschule aus Haupt- und Realschule hervorgegangen.

Betreuungsangebot im Grundschulbereich

An der Gemeinschaftsgrundschule Beverungen wurde zum Beginn des Schuljahres 2006/2007 eine OGS eingeführt. An den anderen, seinerzeit bestehenden Grundschulen wurde dieses Betreuungsangebot nicht etabliert. An der Gemeinschaftsgrundschule Dalhausen, die heute Teilstandort des Grundschulverbundes ist, wurde ausschließlich das andere außerunterrichtliche Betreuungsangebot nach dem Programm „Schule von acht bis eins“ angeboten. Dieses

Angebot gibt es auch am Hauptstandort Beverungen. Die Einrichtung einer OGS am Teilstandort Dalhausen erfolgte erst zum Schuljahr 2018/2019. Träger beider Betreuungsangebote sind die jeweiligen Fördervereine der Grundschulstandorte. Seit Mai 2019 ist zudem eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Diese Aufgabe wird mit einem Stellenanteil von der Projekt Begegnung gGmbH als Träger der freien Jugendhilfe wahrgenommen. Ziel ist die Harmonisierung der OGS-Angebote an den beiden Grundschulstandorten.

Die Teilnehmerzahlen der OGS sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich steigend. Im Vergleichsjahr 2017/2018 besuchten 95 Kinder die OGS. Gleichzeitig wurden am Hauptstandort Beverungen 59 Kinder und am Teilstandort Dalhausen 32 Kinder im anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ betreut.

→ **Feststellung**

In Beverungen besteht ein flächendeckendes Betreuungsangebot. Das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ wurde bis zur Einführung der OGS am Teilstandort Dalhausen in etwa so stark angenommen wie die OGS.

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

Organisation und Steuerung

In der Stadt Beverungen sind die Aufgaben der Schulverwaltung in der Abteilung III „Schule, Ordnung, Soziales“ angesiedelt. Dazu gehört auch die OGS. Für die Durchführung der OGS hat die Stadt Beverungen als Schulträger mit dem Grundschulverbund Beverungen und den jeweiligen Fördervereinen der Grundschulstandorte einen Kooperationsvertrag geschlossen. Darin sind die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner und der Schule sowie die Finanzierung geregelt und Aufgaben zugewiesen. Für die Aufgaben der Stadt Beverungen einschließlich der Elternbeitragshebung setzt diese 0,15 Vollzeit-Stellen ein.

Die Kommunen sind nach der Gemeindeordnung (GO NRW) verpflichtet, die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Dies gilt auch in Bezug auf den Ressourceneinsatz für die OGS. Die Kommunen können die wirtschaftliche Erfüllung der Aufgabe über die Erträge und über die Aufwendungen gestalten. Dies setzt einen vollständigen Überblick über die OGS und eine transparente Darstellung der Leistungs- und Finanzdaten voraus. Ist die Durchführung der OGS an einen freien Träger übertragen, ist zudem eine enge Abstimmung zwischen den Beteiligten wichtig.

Die Finanzdaten zur OGS sind im Haushalt der Stadt Beverungen in dem für die Grundschule eingerichteten Produkt enthalten, aber nicht einzeln ausgewiesen. Die Stadt Beverungen verfügt jedoch über eine gut differenzierte Kostenrechnung. Für die OGS ist ein eigener Kostenträger eingerichtet. Erträge und Aufwendungen, welche die OGS betreffen, werden entsprechend zugeordnet. Eine anteilige Zuordnung von Personalaufwendungen und bestimmten Gebäudeaufwendungen zu diesem Kostenträger erfolgt jedoch bislang nicht. Da die Finanzdaten somit nicht vollständig separat dargestellt werden, wird nicht deutlich, was die OGS der Stadt Beverungen insgesamt kostet. Kennzahlen werden ebenfalls nicht gebildet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen verfügt mit der Kostenrechnung bereits über eine gute Datengrundlage. Zahlreiche Kosten der OGS werden bei dem entsprechenden Kostenträger bereits sichtbar. Die Darstellung ist jedoch nicht vollständig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte den Ressourceneinsatz für die OGS noch transparenter darstellen. Dazu sollten alle Erträge und Aufwendungen der OGS bei dem entsprechenden Kostenträger erfasst werden. Dafür ist es notwendig, einige nicht eindeutig zuzuordnenden Erträge und Aufwendungen nach einem Schlüssel zu verteilen. Stadt Beverungen sollte zudem Kennzahlen bilden. Diese sollten in ein Berichtswesen einfließen und zur Steuerung verwendet werden.

In diesem Bericht sind einige Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen abgebildet. Diese könnte die Stadt Beverungen fortschreiben.

Der Umfang des Betreuungsangebotes richtet sich in Beverungen nach dem Bedarf. Ziel der Stadt Beverungen ist, die nachgefragten Plätze vorzuhalten. Einen Ratsbeschluss zur Teilnahmequote gibt es nicht. Gerechnet wird mit einem sukzessiven weiteren Anstieg. Gemäß Aussagen in verschiedenen Studien geht die Stadt Beverungen davon aus, dass langfristig bis zu 70 Prozent der Schüler auch die OGS besuchen. Der letzte Schulentwicklungsplan wurde 2011 als kreisweiter Schulentwicklungsplan von einem Schulgutachter in enger Zusammenarbeit mit allen Städten im Kreis Höxter und dem Kreis Höxter erstellt. Der Schulentwicklungsplan enthält Prognosen zur Entwicklung der Schülerzahlen in den Grundschulen bis zum Schuljahr 2019/2020. Diese Daten schreibt die Stadt Beverungen jährlich fort. Die Entwicklung des Betreuungsbedarfs betrachtet die Stadt Beverungen anlassbezogen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen erstellt regelmäßig Prognosen zu den Entwicklungen der Schülerzahlen und betrachtet anlassbezogen die Entwicklung des Betreuungsbedarfs. Sie kann einen Anpassungsbedarf dadurch rechtzeitig erkennen und entsprechend handeln.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

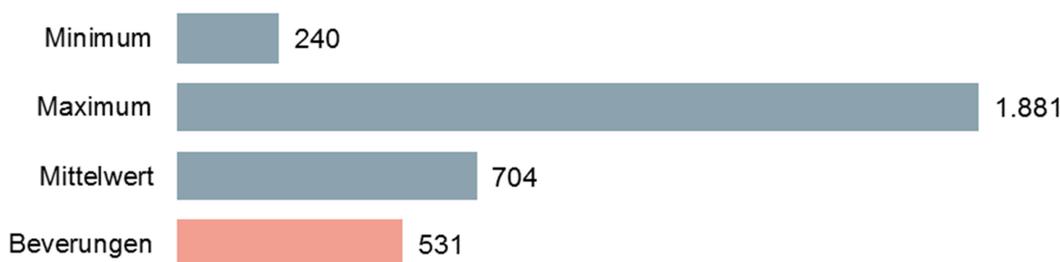
Die Kennzahlen zum Fehlbetrag zeigen, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS ist beziehungsweise in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die Stadt Beverungen hat die auf die OGS entfallenden Gebäude- und Personalaufwendungen im Rahmen der Prüfung ermittelt, soweit diese nicht bereits dem Kostenträger für die OGS zugeordnet waren. Der dargestellte Ressourceneinsatz entspricht somit der Realität.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
112	53	1.102	221	120	182	225	27

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre haben die Teilnahmequote und der Fehlbetrag je OGS-Schüler. In Beverungen ist dieser Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre niedrig, weil sowohl die Teilnahmequote als auch der Fehlbetrag je OGS-Schüler unterdurchschnittlich sind.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
531	450	610	820	28

Die Gründe für die Positionierung der Stadt Beverungen im interkommunalen Vergleich des Fehlbetrages werden nachfolgend bei den Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhängen näher erläutert.

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen bei den Anlagen dieses Teilberichts. Bis 2016 ist der Fehlbetrag wegen der kontinuierlich steigenden Teilnehmerzahl stetig gesunken. Die Fixkosten verteilen sich dadurch auf mehr OGS-Schüler. Der Anstieg 2017 ist im Wesentlichen auf gestiegene Gebäudeaufwendungen nach Anmietung von Räumlichkeiten für die OGS und auf einen höheren Eigenanteil der Stadt Beverungen zurückzuführen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für

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

Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017 und 185 Euro für das darauffolgende Schuljahr. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragsenerhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Mit Einrichtung der OGS zum Schuljahr 2006/2007 hat die Stadt Beverungen eine Elternbeitragsatzung erlassen. Die geltende Elternbeitragsatzung der Stadt Beverungen ist am 01. August 2012 in Kraft getreten. Diese wurde zum 01. August 2016 lediglich hinsichtlich der Beitragsstaffelung angepasst. Am 04. Juli 2019 beschloss der Rat der Stadt Beverungen eine weitere Änderung, die zum 01. August 2019 wirksam wird.

→ **Feststellung**

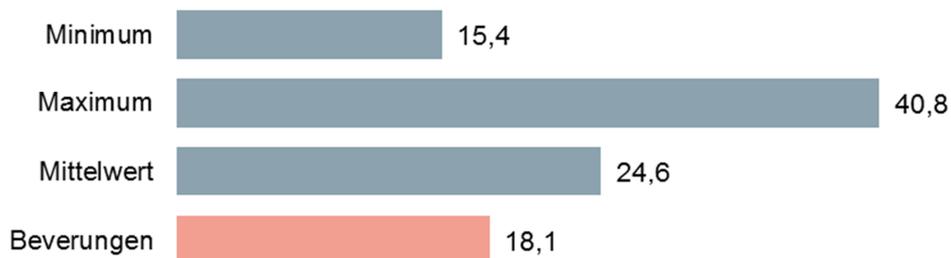
Die Stadt Beverungen erhebt die Elternbeiträge rechtskonform auf der Grundlage einer Elternbeitragsatzung.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	16.610	17.630	23.110	30.355	37.345
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	78.470	85.307	98.568	140.048	204.855
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	466	583	746	638	999
Anzahl OGS-Schüler	41	50	62	88	95
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	405	353	373	345	393
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	21,0	20,5	23,3	21,6	18,1

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler hat sich im Betrachtungszeitraum bei gestiegenen Teilnehmerzahlen moderat verändert. Die schwankende Elternbeitragsquote ist in 2017 erkennbar gesunken, da die Aufwendungen stärker gestiegen sind als die Elternbeiträge.

Elternbeitragsquote in Prozent 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,1	19,7	24,3	28,6	28

Um die durchschnittliche Belastung je OGS-Schüler darzustellen, hat die gpaNRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in der OGS betreuten Schülern gesetzt.

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
393	393	982	618	493	596	711	28

Die Stadt Beverungen erzielt im aktuellen Vergleichsjahr 2017 den niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Schüler. Im Vergleichsjahr 2016 erzielten allerdings zwölf von 142 Kommunen niedrigere Werte als die Stadt Beverungen.

Die überdurchschnittliche SGB II-Quote wirkt sich wie die unterdurchschnittliche Kaufkraft grundsätzlich negativ auf die Höhe des Elternbeitrages je OGS-Schüler der Stadt Beverungen aus (vergleiche hierzu die Strukturmerkmale im Vorbericht). Eine weitere Ursache für den niedrigen Elternbeitrag je OGS-Schüler ist ein hoher Anteil von Beitragspflichtigen in der untersten Einkommensgruppe. Ein Grund dafür ist insbesondere, dass Flüchtlinge grundsätzlich in die OGS integriert werden und für diese in der Regel keine Elternbeiträge gezahlt werden. Nach Einschätzung der Stadt Beverungen wirkt sich hier auch aus, dass der Kinderanteil bei den der Stadt Beverungen zugewiesenen Flüchtlingen hoch ist. Die Stadt Beverungen betrachtet die Integration in die OGS jedoch als gute Investition.

Die bis zum 31. Juli 2019 geltende Elternbeitragssatzung enthielt zudem überwiegend Regelungen, die sich belastend auf die Kennzahl auswirken. Der zulässige Höchstbetrag von 180 Euro monatlich (185 Euro monatlich ab 01. August 2018) wurde nicht ausgeschöpft. Der festgesetzte Höchstbetrag betrug 150 Euro ab einem Einkommen von 62.500 Euro.

In der Elternbeitragssatzung war zudem eine systemübergreifende Geschwisterkindbefreiung geregelt. Danach wurden Elternbeiträge nur für ein Kind erhoben, wenn mehrere Kinder einer Familie zur gleichen Zeit die OGS beziehungsweise eine Kindertageseinrichtung auf dem Gebiet der Stadt Beverungen besuchen. Allein die Einbeziehung der Kindertageseinrichtungen kostet die Stadt Beverungen nach eigenen aktuellen Berechnungen 17.160 Euro jährlich. Ohne Einbeziehung der Kindertageseinrichtungen ergäbe sich bei Berücksichtigung der entsprechenden Summe ein Elternbeitrag je OGS-Schüler von 574 Euro. Eine solche systemübergreifende Geschwisterkindbefreiung gilt nicht in allen Kommunen in NRW, auch nicht im Kreis Höxter. Im Kreis Höxter gelten Geschwisterkindregelungen in der Regel nicht systemübergreifend. Außerdem wird der Elternbeitrag für Geschwisterkinder häufig lediglich um 30 oder 50 Prozent ermäßigt.

Zudem erhebt die Stadt Beverungen für die Ferienbetreuung keinen gesonderten Elternbeitrag.

Mit der neuen Elternbeitragssatzung sind zum 01. August 2019 folgende Änderungen in Kraft getreten:

- Die Staffelung wurde angeglichen an die Elternbeitragssatzung des Kreises Höxter für die Kindertageseinrichtungen. Damit wurde die erste Einkommensstufe von einem Einkommen bis 15.499 Euro auf ein Einkommen bis 19.199 Euro angehoben. Die ehemals zweite Einkommensstufe bis 18.749 Euro ist entfallen.

- Eine zusätzliche Einkommensstufe mit einem Einkommen ab 68.750 Euro wurde aufgesetzt.
- Die Elternbeitragshöhe wurde in den oberen Einkommensstufen ab 43.750 Euro angehoben.
- Der Höchstbetrag wurde von 150 Euro auf 185 Euro angehoben.
- Eine Dynamik von jährlich drei Prozent ab dem 01. August 2020 wurde eingeführt.
- Die Geschwisterkindregelung wurde modifiziert. Besucht ein Geschwisterkind die OGS und ein Geschwisterkind eine Kindertageseinrichtung, wird der Elternbeitrag für das OGS-Kind um 50 Prozent ermäßigt, sofern für den Besuch der Kindertageseinrichtung ein Elternbeitrag zu zahlen ist. Besuchen mehrere Geschwisterkinder die OGS, gilt weiterhin die Elternbeitragsbefreiung ab dem zweiten Geschwisterkind.

→ **Feststellung**

Die meisten der zum 01. August 2019 eingeführten Änderungen der Elternbeitragsatzung sind nachvollziehbar und geboten darauf ausgerichtet, ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erzielen und somit eine Haushaltsentlastung zu erreichen. Durch die Dynamik werden die Beitragspflichtigen an den steigenden Kosten für den pflichtigen kommunalen Eigenanteil beteiligt.

Mit dem entsprechenden Beschluss der Elternbeitragsatzung ist der Rat dem Vorschlag der Verwaltung weitgehend gefolgt. Lediglich bei der Geschwisterkindregelung ist der Rat von der Vorlage abgewichen. Die Verwaltung hatte vorgeschlagen, die Geschwisterkindbefreiung auf die OGS zu beschränken.

Bei der Erstellung der Vorlage hat die Verwaltung die im Prüfungsverlauf gegebenen Empfehlungen der gpaNRW überwiegend berücksichtigt. Lediglich die Beitragsermäßigung an Stelle der Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder und die zusätzliche Erhebung eines gesonderten Elternbeitrages für die Ferienbetreuung wurde nicht aufgenommen.

→ **Feststellung**

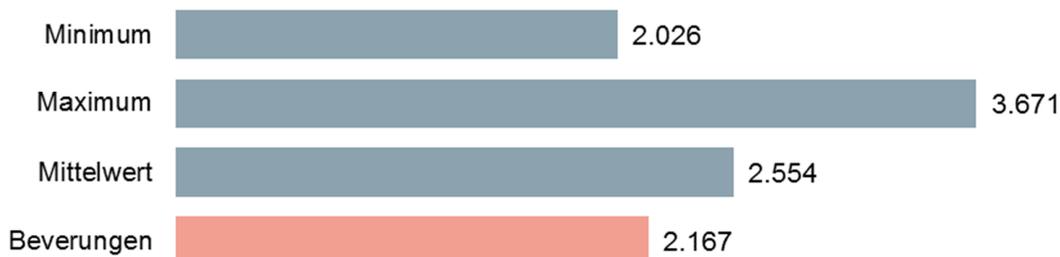
Die Ertragssituation kann weiter verbessert werden. Die Geschwisterkindregelung könnte auf die OGS beschränkt werden. Zudem könnte zumindest für das zweite Geschwisterkind generell ein ermäßigter Elternbeitrag erhoben werden, statt dieses zu befreien. Außerdem könnte für die Ferienbetreuung ein gesonderter Elternbeitrag erhoben werden. Der Rat der Stadt Beverungen hat dies im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung anders entschieden.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Zu den Aufwendungen zählen die Transferaufwendungen an die OGS-Träger, die Personalaufwendungen, die Sach- und Dienstleistungen, die Abschreibungen sowie sonstige ordentliche Aufwendungen. Bei den Sach- und Dienstleistungen handelt es sich in erster Linie um Aufwendungen für die OGS-Räume. Außerdem werden die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, sofern diese nicht bei den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind.

Die Stadt Beverungen hatte im Jahr 2017 ordentliche Aufwendungen für die OGS in Höhe von rund 206.000 Euro. Darin sind die Gebäudeaufwendungen enthalten.

Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.167	2.261	2.501	2.684	28

Maßgeblichen Einfluss auf die Aufwendungen je OGS-Schüler haben die Transferaufwendungen. Sie machen im Durchschnitt über 75 Prozent der gesamten Aufwendungen aus. In Beverungen sind es 77 Prozent in 2017. Diese bestimmen damit auch in Beverungen maßgeblich die Aufwendungen je OGS-Schüler. Die Transferaufwendungen enthalten ausschließlich Leistungen an den OGS-Träger für die Durchführung der OGS. Diese Aufwendungen werden nachfolgend noch detailliert betrachtet.

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler betragen 394 Euro je OGS-Schüler und liegen damit etwas über dem Mittelwert von 375 Euro. Sie sind bezogen auf die OGS-Fläche mit 115 Euro je m² BGF hoch. Die für die OGS bereitgestellte Fläche ist bezogen auf die OGS-Schüler hingegen niedrig (Näheres hierzu siehe unten zum Thema „Flächen für die OGS-Nutzung“).

2016 lagen die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler mit 175 Euro noch deutlich unter dem Mittelwert. Ursache für den Anstieg ist der Umzug der OGS in angemietete Räume ab dem 01. November 2016 und dadurch entstehende Kosten.

Die Personalaufwendungen je OGS-Schüler liegen mit 88 Euro etwas über dem 1. Quartil von 84 Euro und sind damit günstig. Grund dafür ist ein geringerer Verwaltungspersonaleinsatz. Die Stadt Beverungen setzt 0,15 Vollzeit-Stellen ein. Der Mittelwert liegt bei 0,27 Vollzeit-Stellen.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017*

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.662	1.550	2.963	2.001	1.770	1.884	2.194	26

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

Den Transferaufwendungen liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die Stadt Beverungen leitet die Landesförderung an den OGS-Träger weiter. Die Zuweisung des Landes enthält den Grundfestbetrag von 766 Euro pro OGS-Schüler und Schuljahr im Vergleichsjahr 2017/2018. Für OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder aus Flüchtlingsfamilien beträgt die Förderung 1.529 Euro. Zum Grundfestbetrag kommt ein Zusatzbetrag aus der Kapitalisierung von Lehrerstellenanteilen. Dieser beträgt 258 Euro pro OGS-Schüler und Schuljahr beziehungsweise 535 Euro pro OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.
- Die Stadt Beverungen stellt dem OGS-Träger den pflichtigen Eigenanteil der Kommune (448 Euro je Schüler in 2017/2018) zur Verfügung.
- Die Stadt Beverungen vereinnahmt die Elternbeiträge. Diese werden auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet und verbleiben bei der Stadt Beverungen. Sie dienen der Refinanzierung der Kosten der OGS.
- Die Betreuungspauschale des Landes von 7.500 Euro wird für das andere Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ zur Verfügung gestellt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen leistet über den pflichtigen Eigenanteil hinaus keinen freiwilligen Zuschuss an den OGS-Träger.

Auch nach Einrichtung der Koordinierungsstelle im Mai 2019 beabsichtigt die Stadt Beverungen keinen freiwilligen Zuschuss zu leisten. Die Kosten sollen durch entsprechende Einsparungen bei den Fördervereinen gedeckt werden.

→ **Empfehlung**

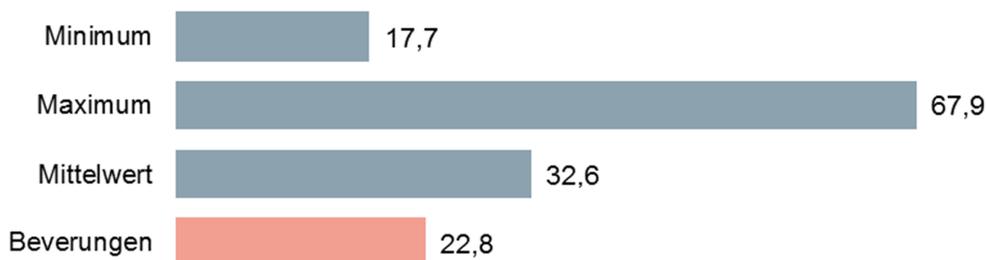
Die Stadt Beverungen sollte die Arbeit der Koordinierungsstelle eng begleiten und bei der Frage von Standards Einfluss nehmen. Dabei sollte sie finanzielle Gesichtspunkte beachten.

Wie sich die Aufwendungen sowie die Transferaufwendungen je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen bei den Anlagen zum Teilbericht. Für den dort erkennbaren Anstieg in 2017 gibt es mehrere Gründe. Die Landesförderung und der Eigenanteil sind gestiegen und es werden zudem mehr OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder aus Flüchtlingsfamilien betreut. Für diese wird ein höherer Fördersatz bewilligt.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht bislang nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Die Stadt Beverungen hält als Schulträger an den Grundschulen ein umfangreiches, flächendeckendes Betreuungsangebot vor. Der Anteil der OGS-Plätze an allen außerschulischen Betreuungsplätzen in kommunaler Trägerschaft beträgt in etwa die Hälfte im Schuljahr 2017/2018.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2017/2018



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,8	25,3	29,3	36,7	28

Da die Stadt Beverungen das Ziel hat, das Angebot an Betreuungsplätzen am Bedarf auszurichten, ist die Teilnahmequote im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen (siehe Anlagen zu diesem Teilbericht). Einschließlich der Kinder in den anderen Betreuungsangeboten an Grundschulen werden in Beverungen 44,7 Prozent der Schüler in außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten betreut. Der Mittelwert der Teilnahmequote für alle außerunterrichtlichen Betreuungsangebote liegt bei 46,2 Prozent.

Die Entwicklung der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten wird in der Folge mutmaßlich zu einer ähnlichen Entwicklung bei der Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche in Kindertageseinrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Höxter ist von 40,4 Prozent in 2012/2013 kontinuierlich auf 55,2 Prozent in 2016/2017 gestiegen. Absolut wurden fast 600 Kinder mehr ganztägig betreut. In Beverungen liegt der Anteil der Ganztagsbetreuung nach der Kindertagesbetreuungs-Bedarfsplanung des Kreises Höxter in 2016/2017 bei 53,1 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2019/2020 soll der Anteil weiter auf 58,6 Prozent steigen. Die Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer weiter steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Im Schuljahr 2018/2019 ist die Inanspruchnahme der OGS in Beverungen allein durch die Einrichtung der OGS am Teilstandort Dalhausen nochmal angestiegen. Nach der Zahl der Anmeldungen für das Schuljahr 2019/2020 wird die Teilnehmerzahl weiter steigen.

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen wird mutmaßlich mit einer weiter steigenden Nachfrage nach außerunterrichtlichen Betreuungsplätzen in den Grundschulen rechnen müssen.

Inwieweit die Flexibilisierung der OGS durch den Runderlass des Ministeriums für Bildung und Schule ⁴ Einfluss die Nachfrage der Eltern nimmt, bleibt abzuwarten.

Flächen für die OGS-Nutzung

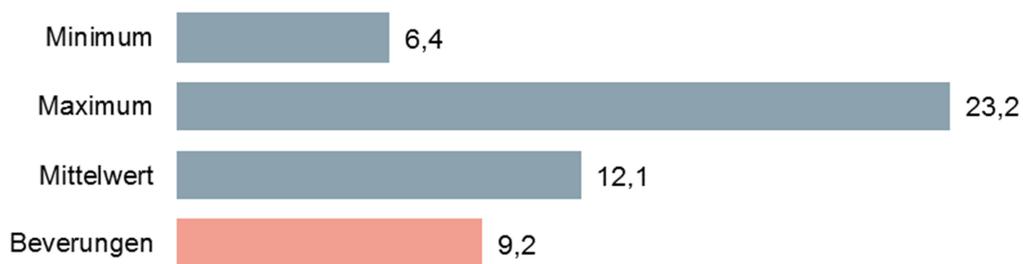
Für die Maßnahmen zur Einrichtung der OGS hat die Stadt Beverungen Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) erhalten. Am Grundschul-

⁴ Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zu BASS 11-02/12-63 vom 16. Februar 2018 – 325-3.04.02-142481

standort Beverungen wurde seinerzeit im Bestand umgebaut. Nach Zuordnung eines Flächenanteils zur Betreuung „Schule von acht bis eins“ standen dort 216 m² BGF zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. Zusätzlich wurden 54 m² BGF gemeinsam für Unterrichtszwecke und die OGS genutzt. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet. Im Grundschulgebäude ergaben sich damit 237 m² BGF für OGS-Zwecke. Nach Umzug der außerschulischen Betreuung in angemietete Räume zum 01. November 2016 stehen 326 m² BGF zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. Schulräume werden seither nicht mehr für die OGS genutzt. Anzumerken ist, dass das Mittagessen in der Stadthalle eingenommen wird. Anteilige Flächen wurden nicht berücksichtigt. Soweit die OGS in der Vergangenheit auch die Turnhalle genutzt hat, wirkt sich dies nicht auf die Flächenkennzahlen aus. Anteilige Turnhallenflächen berücksichtigt die gpaNRW bei der Kennzahlenbildung generell nicht.

Im Schuljahr 2018/2019 steigt die Fläche für OGS-Zwecke durch die Einrichtung der OGS am Teilstandort Dalhausen. Bei den nachfolgenden Kennzahlen des Vergleichsjahres 2017 ist der Teilstandort Dalhausen unberücksichtigt.

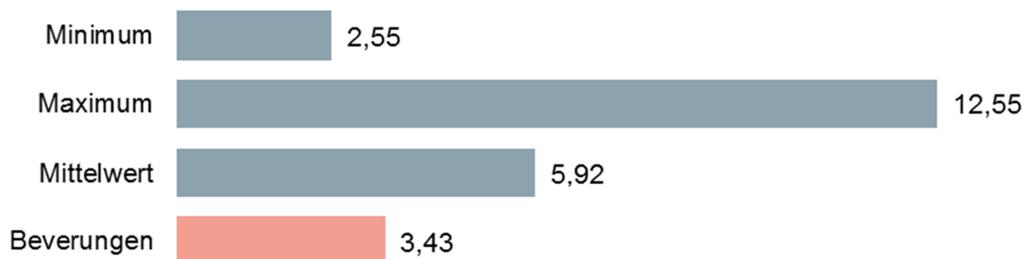
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,2	9,0	11,7	14,1	28

Der geringere Flächenanteil der OGS ist im Verhältnis zur Teilnahmequote OGS und zur Gesamtfläche des Grundschulstandortes nachvollziehbar.

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,43	4,10	5,62	6,97	28

Die Fläche je OGS-Schüler ist im Betrachtungszeitraum wegen steigender Teilnehmerzahlen kontinuierlich gesunken. Im Schuljahr 2012/2013 betrug sie noch 5,37 m² BGF je OGS-Schüler. Durch den Umzug in die angemieteten Räume ist sie 2017 gestiegen. Sie wäre noch höher, wenn auch eine Mensa beziehungsweise ein Speiseraum berücksichtigt würde.

Aktuell wird in der Stadt Beverungen wegen des gestiegenen Raumbedarfs über eine Umgestaltung der Grundschule am Hauptstandort Beverungen diskutiert. Dabei ist angedacht, die OGS idealer Weise wieder im Schulgebäude zu integrieren. Aktuell ist die Kapazitätsgrenze der angemieteten Flächen erreicht. Bei zu erwartenden steigenden Teilnehmerzahlen könnte der Bedarf daher bald nicht mehr gedeckt werden. Anzumerken ist, dass sich aus der Kennzahl „Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m²“ (siehe Bericht zum gpa-Kennzahlenset) der Raumbedarf nicht unmittelbar ergibt. Diese liegt mit 317 m² BGF je Klasse im Bereich des 1. Quartils. Für den Raumbedarf ist allerdings die individuelle Raumsituation maßgeblich. Diese hat die gpaNRW im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte bei der Umgestaltung der Grundschule darauf achten, dass Schulgebäude möglichst effizient genutzt werden. Für die OGS und die Betreuung „Schule von acht bis eins“ sollten auch Klassenräume und andere schulische Räume genutzt werden, sofern die Betreuung wieder in das Schulgebäude integriert wird.

Die Klassenräume werden grundsätzlich nur vormittags schulisch genutzt. Nachmittags werden sie von der Schule in der Regel nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die exklusive Nutzung von Räumen durch die OGS belastet den Ergebnishaushalt der Kommune durch zusätzliche Kosten.

→ 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 Stadt Beverungen hatte 2017/2018 bei insgesamt 1.412 Schülern 3,42 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Kennzahlen Schulsekretariate 2017 bezogen auf alle kommunalen Schulen

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	122	72	143	99	83	96	115	18
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	413	352	658	506	432	514	572	18
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	50.197	39.000	51.537	48.622	47.600	49.355	50.192	18

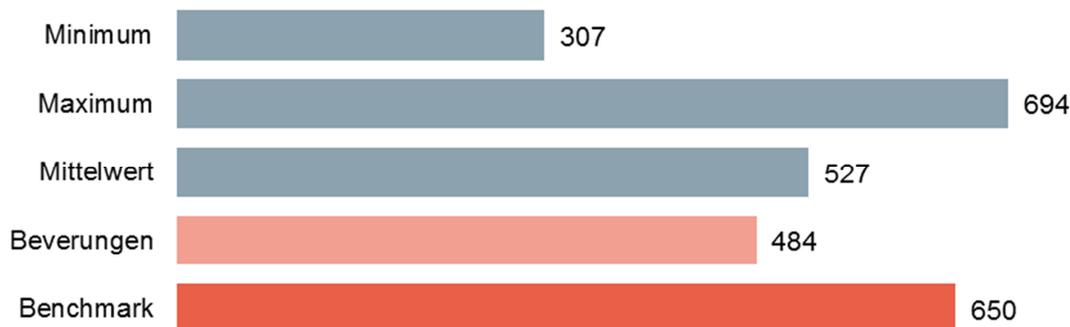
Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil und dem Gehaltsniveau.

In Beverungen führen der unterdurchschnittliche Leistungswert bei den betreuten Schülern je Vollzeit-Stelle und überdurchschnittliche Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle zu überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Schüler.

Auf die Grundschule entfallen 0,86 Vollzeit-Stellen für 416 Schüler. Daraus ergibt sich ein Leistungswert von 484 Schülern je Vollzeit-Stelle.

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2017/2018)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
484	419	553	606	18

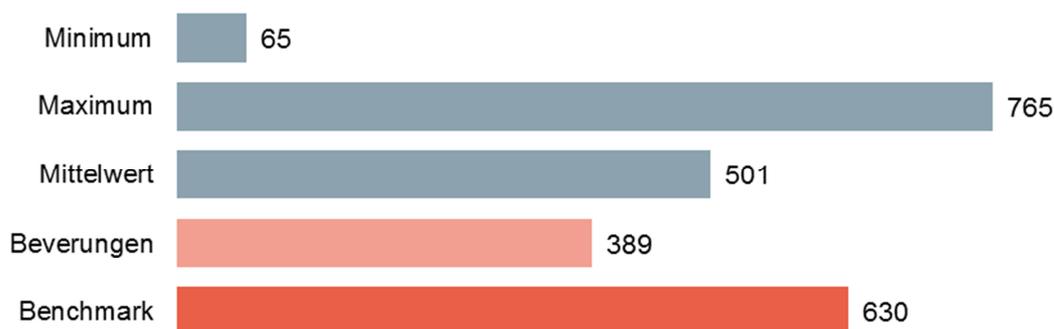
→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark besteht an der Grundschule ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht acht Wochenstunden.

Die Schulsekretärin des Grundschulverbundes Beverungen ist nur am Hauptstandort Beverungen eingesetzt. Der Teilstandort Dalhausen wird von dort mitbetreut.

An den weiterführenden Schulen sind zusammen 2,56 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Damit werden insgesamt 996 Schüler betreut. Daraus ergibt sich ein Leistungswert von 389 Schülern je Vollzeit-Stelle.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
389	441	522	572	15

→ **Feststellung**

Gemessen am gpa-Benchmark besteht an den weiterführenden Schulen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen. Das sind fast 40 Prozent der vorhandenen Stellenanteile.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Anlagen dieses Teilberichts dar. Dort wird erkennbar, dass das Stellenpotenzial vor allem in der Sekundarschule besteht. Der Leistungswert beträgt hier lediglich 345 Schüler je Vollzeit-Stelle. Aber auch am Gymnasium ist bei 461 Schülern je Vollzeit-Stelle ein Stellenpotenzial vorhanden.

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. Rund 60 Prozent aller Schulsekretariatskräfte in den bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen sind allerdings in Entgeltgruppe 5 eingruppiert.

In Beverungen erhalten drei Schulsekretärinnen des Gymnasiums und der früheren Realschule aufgrund der Besitzstandswahrung Entgeltgruppe 6. Seit 2017 erhalten auch eine weitere Schulsekretärin der Sekundarschule und die Schulsekretärin der Grundschule Entgeltgruppe 6. Die Höhergruppierungen wurden ohne aktuelle Stellenbewertung vorgenommen.

→ **Feststellung**

Entgegen der überwiegenden Zahl der kleinen kreisangehörigen Kommunen erhalten die Schulsekretariatskräfte in Beverungen seit 2017 alle die Entgeltgruppe 6.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Beverungen hat aktuell kein Verfahren zur Stellenbemessung in Schulsekretariaten festgelegt. Eine regelmäßige Überprüfung wird nicht vorgenommen. Zuletzt wurde 2012 eine interne Organisationsuntersuchung der Schulsekretariate vorgenommen, da die Überprüfung und eventuelle Anpassung der Wochenarbeitszeiten der Schulsekretärinnen Teil des damaligen Haushaltssicherungskonzeptes waren. Dafür wurden von den Schulsekretärinnen auch Arbeitsaufzeichnungen geführt. Im Ergebnis wurde damals keine Möglichkeit der Reduzierung der Einsatzstunden gesehen. Allerdings sollte auf der Grundlage des seinerzeit angekündigten und 2014 erschienenen neuen KGSt-Berichtes 14/2014 eine Neuberechnung des Personalbedarfs erfolgen, was allerdings unterblieben ist. Eine Reduzierung des Stundenumfangs erfolgte zuletzt lediglich im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Schulsekretärin nach Schließung der Grundschule Herstelle zum Ende des Schuljahres 2011/2012.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte den Stellenbedarf für ihre Schulsekretariate mit Hilfe eines noch festzulegenden Stellenbemessungsverfahrens ermitteln und zukünftig regelmäßig überprüfen. Insbesondere bei sinkenden Schülerzahlen ist eine Neubemessung geboten. Die Stadt Beverungen sollte zudem prüfen, mit welchen organisatorischen Maßnahmen Arbeitsabläufe optimiert werden können, um Mehrarbeit und Stundenaufstockungen zu vermeiden.

Vertragsgestaltung

Den Einsatzort der Schulsekretärinnen legt die Stadt Beverungen nicht vertraglich fest. Dieser kann daher durch eine Umsetzungsverfügung flexibel bestimmt werden. Die Schulsekretärin des Grundschulverbundes ist zwar grundsätzlich nur am Hauptstandort Beverungen eingesetzt, jedoch auch für den Teilstandort Dalhausen zuständig. Der Stundenumfang ist hingegen Inhalt unbefristeter Arbeitsverträge. Stundenerhöhungen wurden in der Vergangenheit unbefristet vereinbart. Eine Änderung ist nur durch eine Vertragsänderung möglich. Im Hinblick auf schwankende Schülerzahlen ist es jedoch wichtig, dass die Arbeitsverträge flexibel gestaltet sind und Anpassungen zulassen. Eine Möglichkeit ist z.B. eine feste Sockelstundenzahl zu garantieren und einen geringen Teil der Stunden als flexibel zu vereinbaren. Viele Kommunen arbeiten bereits in der Vertragsgestaltung mit Sockelstunden und variablen Zuschlägen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die in den nächsten vier bis fünf Jahren anstehenden Fluktuationen dazu nutzen, die Arbeitsverträge variabel umzugestalten. Durch flexible Arbeitsverträge sichert sich die Stadt bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich nennenswerte Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Für die Schülerbeförderung der Stadt Beverungen im Schuljahr 2017/2018 hat die gpaNRW rund 398.000 Euro berücksichtigt.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2017/2018

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	282	168	415	295	248	285	352	16
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	629	489	998	688	611	651	728	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	44,1	18,7	74,3	43,7	32,7	43,5	50,6	16

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Struktur der Stadt, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet und den Anteilen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und des Schülerspezialverkehrs beeinflusst. Bei den Aufwendungen je Schüler sind auch der Anteil der beförderten Schüler und die Einpendlerquote von Bedeutung.

Die leicht unterdurchschnittlichen Aufwendungen der Stadt Beverungen je Schüler sind in erster Linie auf die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je befördertem Schüler zurückzuführen. Dies wiederum hängt wesentlich damit zusammen, dass grundsätzlich alle Schüler mit dem ÖPNV befördert werden. Den Einsatz des in der Regel unwirtschaftlicheren Schülerspezialverkehrs begrenzt die Stadt Beverungen auf absolute Ausnahmefälle. Im Vergleichsjahr gab es keinen solchen Fall.

Die Größe des Stadtgebietes liegt mit 98 km² deutlich über dem Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit 78 km². Die Bevölkerungsdichte liegt mit 134 Einwohnern je km² unter dem Mittelwert von 210. Die Stadt Beverungen gliedert sich in zwölf Ortsteile. In der Kernstadt Beverungen lebt knapp die Hälfte der Einwohner. Hier befinden sich der Hauptstandort des Grundschulverbundes und beide weiterführenden Schulen. Der Teilstandort des Grundschulverbundes befindet sich in Dalhausen, dem größten Ortsteil nach der Kernstadt. In beiden Orten zusammen leben rund 60 Prozent der Einwohner. 40 Prozent der Einwohner leben somit in Ortsteilen ohne Grundschule. Grundschüler aus diesen Ortsteilen haben einen Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten. Hinzu kommen Einpendler. Die Einpendlerquote ist insgesamt durchschnittlich. Die Schülerbeförderungskosten für Gymnasialschüler stellen im Vergleich zu Kommunen ohne Gymnasium eine zusätzliche Belastung des Haushalts dar.

Zusätzliche Kosten entstehen der Stadt Beverungen durch die Übernahme von Schülerfahrkosten für Schüler ohne Anspruchsberechtigung. Im Wesentlichen handelt es sich um Schüler aus Hessen und dem Stadtgebiet Höxter, die das Gymnasium in Beverungen besuchen. Nach Angaben der Stadt soll durch die Übernahme der Schulstandort gesichert werden.

Aufgrund der Lage der Stadt Beverungen im Dreiländereck von NRW, Niedersachsen und Hessen sind einige Besonderheiten zu beachten.

- Für niedersächsische Schüler aus Meinbrexen, Derental und Fürstenberg, die eine Schule in Beverungen besuchen, werden Schülerfahrkosten vom Landkreis Holzminden übernommen. Die Schüler aus dem niedersächsischen Lauenförde haben wegen der geringen Entfernung keinen Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten.
- Für hessische Schüler bis Klasse 10 aus Bad Karlhafen, Helmershausen, Trendelburg und Deisel, die das Gymnasium in Beverungen besuchen, übernimmt die Stadt Beverungen die Schülerfahrkosten. Hier ist zu beachten, dass das Land Hessen zum Schuljahr 2017/2018 das Schülerticket Hessen eingeführt hat. Damit können Schüler für einen Euro pro Tag in ganz Hessen den ÖPNV nutzen. Da das Ticket in NRW nicht gilt, übernimmt die Stadt Beverungen für diese Schüler die Kosten für ein Schülermonatsticket vom Heimatort bis zur Schule. Quasi als Eigenanteil wird ein Euro am Tag erhoben, den die Eltern auf Antrag vom Land Hessen für ein Schülerticket Hessen ausgezahlt bekommen, auch wenn ihr Kind eine Schule außerhalb Hessens besucht.
- Grundschüler aus den Ortsteilen in Randbereichen der Stadt Beverungen, in denen ein Grundschulstandort geschlossen wurde, besuchen jetzt zum Teil Grundschulen in den Nachbarbundesländern. Grundschüler aus Herstelle fahren nach Bad Karlhafen (Hessen) und Grundschüler aus Würgassen nach Lauenförde (Niedersachsen). Wenn dies die nächstgelegene Schule ist, übernimmt das Land NRW die Schülerfahrkosten entsprechend dem Pendlererlass⁶. Grundschüler aus Amelunxen besuchen zudem in der Regel die Grundschule in Ottbergen (Stadt Höxter), da diese für sie die nächstgelegene Grundschule ist. Hier übernimmt die Stadt Höxter die Kosten der Schülerbeförderung.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen der Anlage dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

Die zu befördernden Schüler erhalten von der Stadt Beverungen nach Prüfung des Anspruchs durch die Schulverwaltung grundsätzlich Schulwegtickets. Auf Wunsch können auch Schülertickets beantragt werden. Die Preisdifferenz wird dann grundsätzlich als Eigenanteil erhoben. Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z.B. „Fahrradpauschale“) gibt es nicht.

Die Stadt Beverungen nutzt für die Schülerbeförderung fast ausschließlich den ÖPNV. Die Fahrstrecken werden vom Verkehrsunternehmen entsprechend der Bedarfe der Schülerbeförderung

⁶ Runderlass vom 29.03.1971 (BASS 11-04 Nr. 1) - sog. Pendlererlass

derung optimiert. Schulzeiten werden an den ÖPNV angepasst, wenn notwendig. So beginnt der Unterricht am Teilstandort Dalhausen des Grundschulverbundes erst um 8.10 Uhr. Einen Schülerspezialverkehr setzt die Stadt Beverungen aktuell ausschließlich für Fahrten zum Schulschwimmen ein.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Beverungen ist weitgehend optimiert. Die Kosten der Schülerbeförderung könnten aber reduziert werden, wenn die Stadt Beverungen die Schülerfahrkosten für Schüler ohne Anspruchsberechtigung nicht mehr übernimmt.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl der kommunalen Grundschulen	3	2	1	1	1
davon mit OGS Angebot	1	1	1	1	1
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	2	1	1	1	1
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	1	1	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	4	3	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	396	372	359	401	416
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	265	275	359	401	416
davon OGS-Schüler	41	50	62	88	95
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	33	37	50	53	59
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	131	97	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	49	23	0	0	0
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	396	372	359	401	416
davon OGS-Schüler	41	50	62	88	95

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	24.753	23.086	27.926	24.627	50.407
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	604	462	450	280	531

Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	1.925	1.718	1.602	1.599	2.167
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	1.412	1.272	1.243	1.333	1.662

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	10,4	13,4	17,3	21,9	22,8
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	15,5	18,2	17,3	21,9	22,8

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	89	46	161	89	73	84	103	122
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	514	298	994	559	469	552	643	122
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.883	30.734	51.108	47.002	46.400	46.600	47.973	122
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	65	754	189	102	137	231	59
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	62	754	349	197	341	463	59
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	40.300	49.900	47.398	46.400	46.800	49.000	63
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je	./.	43	473	117	67	92	140	56

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler in Euro								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	106	1.080	530	356	524	694	56
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	40.100	49.900	47.497	46.400	46.800	49.000	58
Sekundarschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	140	35	140	80	65	74	93	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	345	337	1.369	646	520	630	744	36
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	48.350	46.400	49.900	47.518	46.400	46.800	49.000	38
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	108	47	113	82	73	81	92	40
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	461	435	980	614	528	583	666	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.900	46.400	49.900	48.216	46.800	49.000	49.000	40
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	27	171	83	71	83	96	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	286	1.718	642	501	599	669	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	46.400	59.517	48.728	47.216	49.000	49.000	27

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016/2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	260	15	841	232	130	211	314	102
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	569	222	2.956	840	545	669	905	93
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	40,9	0,2	69,2	30,1	16,0	26,8	40,8	109
Einpendlerquote in Prozent	5,0	0,0	21,9	1,8	0,0	0,5	2,1	104

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	96	2.444	451	250	353	502	47
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	350	2.991	879	591	709	929	43
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	5,0	100,0	49,3	25,6	47,9	68,9	52
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	77,2	17,2	5,0	12,0	27,0	50
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	26	1.100	425	283	396	550	45
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	328	1.201	725	609	698	823	42
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	4,0	100,0	55,9	38,2	55,3	74,7	48
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	58,1	21,4	7,7	18,9	32,2	48
Sekundarschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	252	116	686	351	251	362	444	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	585	271	1.075	652	580	636	710	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,2	4,7	79,8	50,5	37,5	52,3	66,7	31
Einpendlerquote in Prozent	8,2	2,7	53,3	15,7	5,1	8,7	23,3	31
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	281	120	600	330	285	322	397	31
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	687	390	1.349	706	604	681	735	30
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,7	10,7	100,0	53,3	42,4	52,9	67,7	33
Einpendlerquote in Prozent	30,2	0,6	53,2	27,4	17,0	30,1	38,5	33
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	161	571	378	323	367	454	24

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	382	876	613	539	588	688	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	25,3	86,6	59,9	49,8	59,4	74,8	27
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	63,6	31,4	9,3	32,6	48,3	28

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze
der Stadt Beverungen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	12
Strukturen	12
Auslastung und Bedarfsberechnung	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
→ Spiel- und Bolzplätze	17
Steuerung und Organisation	17
Strukturen	18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	20

→ Managementübersicht

Sport

In der Stadt Beverungen gibt es durch die zwei Grundschulstandorte und das Schulzentrum vergleichsweise viele Sporthallenflächen. Diese werden rechnerisch nicht alle für den Schulsport benötigt. Die Stadt sollte überlegen, ob sie perspektivisch auf die Einfachhalle am Schulzentrum verzichten kann, um Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten zu reduzieren. Die Vereine, die die Schulsporthallen nachmittags nutzen, können dies unentgeltlich tun. Vergleichsweise wenige Mannschaften nutzen die Schulsporthallen.

Darüber hinaus gibt es fünf weitere Sporthallen im Stadtgebiet, die ausschließlich dem Vereinssport zur Verfügung stehen. Beverungen hält damit im interkommunalen Vergleich eines der größten Angebote an Hallenflächen insgesamt für seine Einwohner vor. Die Stadt ist sich der großen Flächen bewusst. Die fünf Hallen hat die Stadt an Betreibervereine übertragen. Diese tragen einen Teil der Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen. Auf die gleiche Art wurden ebenfalls die Sportheime und die Bewirtschaftung der Sportplätze an die Vereine übertragen.

Das Angebot an Sportplätzen und Spielfeldern ist in Beverungen ebenfalls überdurchschnittlich groß. Die Anzahl der vorhandenen Sportrasenfelder ist nicht bedarfsgerecht für die vorhandenen Mannschaften. Rein rechnerisch könnten drei Sportrasenspielfelder entfallen. Die Stadt sollte überlegen, ob sie Spielfelder bei größeren erforderlichen Sanierungen der Spielfelder aufgeben kann. Die Unterhaltung der Sportplätze erfolgt in Beverungen durch die Vereine. Sie ist im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen wirtschaftlich.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Beverungen hat ein überdurchschnittliches Angebot hinsichtlich Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren. Die Stadt kann die Unterhaltungsaufwendungen des Bauhofes im Rahmen der internen Leistungsverrechnung beziffern. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze sind in Beverungen mit 1,66 Euro je m² deutlich niedriger als in den meisten anderen Kommunen. Der von der gpaNRW festgelegte Benchmark für die Aufwendungen liegt bei 3,15 Euro je m². Diesen Wert unterschreiten die Aufwendungen der Stadt Beverungen. Es besteht somit kein monetäres Potenzial.

Ein Spielplatzkonzept oder eine Bedarfsplanung gibt es für die Spielplätze in Beverungen nicht. Die Stadt sollte unter Berücksichtigung der Einwohnerstruktur in den Ortsteilen, der Demografie und der spielplatzbezogenen Aufwendungen den weiteren Bestand an Spiel- und Bolzplätzen

hinterfragen. Ziel sollte ein bedarfsgerechtes Angebot an Spielplätzen sein. Eine geringere Anzahl von Spielplätzen, die gut frequentiert werden, ist empfehlenswert.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

In der Stadt Beverungen gibt es einen Grundschulverbund mit zwei Standorten in Beverungen und Dalhausen. Die Sekundarschule und das städtische Gymnasium bilden das Schulzentrum an der Birkenstraße. Die verschiedenen Schulformen haben insgesamt fünf Sporthallen mit neun Halleneinheiten. Im Schuljahr 2017/18 wurden in Beverungen 1.234 Schüler in den Grundschulen und der Sekundarstufe I in 53 Klassen beschult. Außerdem besuchten 178 Schüler die Sekundarstufe II. Dies entspricht nach unserer Systematik neun Klassen. Die Schulsporthallen haben eine Bruttogrundfläche von insgesamt 7.260 m².

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
117	29	185	99	81	98	123	40

Vor der Gründung der Sekundarschule in Beverungen gab es eine Haupt- und eine Realschule. Diese hatten jeweils eine Schulsporthalle. Diese beiden Hallen werden nun von der Sekundarschule genutzt.

Der Anteil der Sportnutzfläche an der Bruttogrundfläche ist mit 47,6 Prozent unterdurchschnittlich. Der Mittelwert liegt bei 54,3 Prozent. Dies liegt zum Teil auch daran, dass einige Sporthalle Tribünen für Veranstaltungen haben. Dies bestätigt auch die Kennzahl durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit, die mit 807 m² überdurchschnittlich ist. Der Mittelwert beträgt 772 m². Robuster gegenüber Ausreißer-/Extremwerten ist in diesem Fall der Median. Dieser teilt eine statistische Reihe von Kennzahlenwerten in zwei Hälften. Der Median der durchschnittlichen Bruttogrundfläche je Halleneinheit beträgt 755 m².

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 Beverungen stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,8	3,0	1,2
Weiterführende Schulen	3,7	6,0	2,3
Gesamt	5,5	9,0	3,5

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen hat deutlich mehr Sporthalleinheiten, als sie rechnerisch für den Schulsport benötigt.

Die Stadt hat vor einigen Jahren zwei Grundschulstandorte und die städtische Förderschule geschlossen. Die verbliebenen zwei Grundschulstandorte bilden einen Grundschulverbund. Die Aufgabe eines weiteren Grundschulstandortes ist nicht beabsichtigt. Aus diesem Grund ist derzeit keine Aufgabe von Grundschulsporthallen möglich oder geplant.

Das Gymnasium in Beverungen benötigt rein rechnerisch 2,1 Halleinheiten für den Schulsport. Das Gymnasium nutzt die Dreifachhalle auf dem Gelände des Schulzentrums. Die Sekundarschule Beverungen benötigt rein rechnerisch 1,6 Halleinheiten für den Schulsport. Drei Halleinheiten in zwei Gebäuden werden von ihr genutzt. Rechnerisch benötigt sie die Einfachhalle nicht. Alle Sporthallen wurden in den letzten Jahren energetisch saniert. Bei einem künftigen Investitionsbedarf oder großen Unterhaltungsmaßnahmen sollte die Stadt konsequent prüfen, ob sie auf die Einfachsporthalle verzichten kann. Dies gilt auch, wenn eine Änderung des Grundschulverbundes vorgenommen werden sollte.

→ Empfehlung

Die Stadt Beverungen sollte prüfen, ob sie bei einem größeren Investitions- oder Unterhaltungsbedarf auf die Einfachsporthalle an der Sekundarschule verzichten kann.

Durch die Aufgabe der Einfachsporthalle im Schulzentrum könnte die Stadt Beverungen zum einen ihre kommunalen Flächen reduzieren. Zum anderen könnte sie eine jährliche Haushaltsentlastung von rund 28.000 Euro erzielen. Abschreibungen fallen für die Sporthalle nicht mehr an, sie hat ihre Restnutzungsdauer erreicht.

Die Prognosedaten der Schülerzahlen in der Stadt Beverungen werden fortgeschrieben. Danach wird es vermutlich keine größeren Änderungen an der Anzahl der Klassen geben. Die oben dargestellte Gegenüberstellung von Bedarf und Bestand an Sporthallen dürfte damit auch für die nächsten Jahre gelten. Hinsichtlich der notwendigen Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes aus dem Jahr 2011 wird auf den Teilbericht Schulen verwiesen.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Schulsporthallen gibt es an zwei Standorten von ehemaligen Grundschulen (Amelunxen und Herstelle) und an der ehemaligen städtischen Förderschule in Wehrden Sporthallen. Außerdem sind in den Ortsteilen Dalhausen und Würgassen weitere Sporthallen ohne Schulnutzung vorhanden. Die Bruttogrundfläche der insgesamt zehn Hallen im Stadtgebiet beträgt 11.671 m².

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
886	142	948	403	274	349	532	40

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen hat den zweithöchsten Kennzahlenwert an Bruttogrundflächen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Die den Einwohnern in Beverungen zur Verfügung stehenden Sporthallenflächen sind mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittlichen Flächen, die in anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Dieses weit überdurchschnittliche Angebot wird durch die Kennzahlen zu den Nutzungsarten Schulen sowie Bereiches Sport und Freizeit im gpa-Kennzahlenset (separater Berichtsteil) bestätigt.

Die Stadt Beverungen ist sich bewusst, dass sie viele Sporthallenflächen für ihre Einwohner zur Verfügung stellt. Sie hat die laufende Bewirtschaftung aller fünf zusätzlichen Hallen an Betreibervereine übertragen. In den Verträgen zwischen der Stadt und den Vereinen ist geregelt, dass die Vereine die Bewirtschaftungskosten zu 1/3 sowie die Reinigungskosten und kleinste Reparaturen vollständig tragen. Die Stadt übernimmt den übrigen Teil der Bewirtschaftungskosten und die größeren Unterhaltungsarbeiten sowie Investitionen an den Gebäuden.

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen stellt ihren Einwohnern überdurchschnittlich viele Sporthallenflächen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht und geboten, dass die Stadt die Betreibervereine an den Bewirtschaftungskosten der nicht schulisch genutzten Hallen beteiligt.

→ Empfehlung

Eine nachhaltige und spürbare Haushaltsentlastung wird grundsätzlich nur durch eine Vermarktung oder eigentumsrechtliche Übertragung von Gebäuden zu erreichen sein. Es sollten in der Regel nur solchen Gebäude vorgehalten werden, die langfristig zur Aufgabenerfüllung benötigt werden. Hierbei ist der Fokus auf die kommunalen Pflichtaufgaben zu legen. Daher sollte die Stadt Beverungen ihre bisherigen Bemühungen nochmals aufgreifen und den weit überdurchschnittlichen Gebäudeflächenbestand erkennbar reduzieren.

Es gibt keine Schulen anderer Schulträger in Beverungen. Die Stadt Beverungen hat bislang kein Sportstättenkonzept erstellt. Grundsätzlich ist ein Sportentwicklungsplan wichtig, um ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten. Die Kennzahlen zeigen, dass die Stadt Beverungen ein sehr großzügiges Raumangebot an Sportflächen zur Verfügung stellt. Dieses ergibt sich zum größten Teil durch die örtlichen Strukturen mit zwölf Ortsteilen und vor einigen Jahren noch zahlreichen Schulstandorten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich mit der weiteren Entwicklung des Schul- und Vereinssports in Beverungen beschäftigen.

Da es hierbei um die Nutzung der städtischen Sporthallen geht, sollte sie folgende Aspekte berücksichtigen:

- Bestandsaufnahme (Vereine, Bevölkerung, Sportanlagen, Angebote Dritter...),
- Bedarfsanalysen,
- Bestands-Bedarfs-Bilanzierung,
- Maßnahmenplanung mit Zeitaspekten.

Wichtig ist, dass sich die Stadt frühzeitig damit beschäftigt, welches Angebot sie langfristig vorhalten möchte. Anlass einer systematischen Planung kann auch ein notwendiger oder absehbarer Sanierungsbedarf der vorhandenen Sportstätten sein. Nach Auskunft der Stadt wurden alle Hallen saniert. Die Restnutzungsdauer der Einfachhalle am Sportzentrum ist bereits abgelaufen, die der Dreifachhalle beträgt Ende 2018 nur noch fünf Jahre. Auch eine der Grundschulsporthallen hat ihre Nutzungsdauer schon fast erreicht. Das Alter der Hallen und zusätzlich demografische Aspekte, wie die Entwicklung der Schülerzahlen, sollten bei einer entsprechenden Planung berücksichtigt werden.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Schulsporthallen

Die Stadtverwaltung vergibt die Nutzungszeiten am Nachmittag an die Vereine. Diese können die Hallen der Grundschule Beverungen und der Sekundarschule ab circa 16.00/16.30 Uhr nutzen. Die Sporthalle des Gymnasiums ist durch verschiedene AG's an einigen Wochentagen erst ab 17.30 Uhr für die Vereine frei, die Sporthalle der Grundschule Dalhausen hingegen schon ab 14.00 Uhr. Vormittags werden die Schulsporthallen ausschließlich durch den Schulsport belegt. Die wenigen freien Zeiten am Vormittag werden nicht durch Reha-Gruppen oder die Volkshochschule belegt. Es gibt auskunftsgemäß kaum freie Zeiten für weiteren Vereinssport nachmittags in den Hallen.

Belegungsquote außerschulische Nutzung Schulsporthallen gesamt 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37,4	36,1	74,8	51,0	44,0	48,7	57,6	33

Die außerschulische Nutzung der Schulsporthallen ist – auch durch die langen Belegungszeiten der Schulen – niedriger als die Zeiten, die für die Schulunutzung in Anspruch genommen werden. Insgesamt nutzten 69 Mannschaften mit 168 Stunden von montags bis freitags die Schulsporthallen in Beverungen im Schuljahr 2017/2018.

Die Stadt Beverungen erhebt von ihren Vereinen keine Entgelte für die Nutzung der kommunalen Sporthallen für Übungs- und Trainingsstunden. Dies wurde per Ratsbeschluss Ende 2012 beschlossen. Einige Kommunen erheben Nutzungsentgelte, nicht nur zur Entlastung des Haushaltes, sondern um die Belegungszeiten in den Hallen zu steuern und zu entzerren. Die für die Vereine belegbaren Nutzungszeiten werden so nur von Mannschaften nachgefragt, die die Zeiten tatsächlich für den Sport benötigen. Bislang war das nach Auskunft der Stadt in Beverungen nicht notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte nochmals eingehend prüfen, ob sie die Vereine durch die Erhebung von Nutzungsentgelten an den Aufwendungen der Sporthallen beteiligt. Damit würde eine Beteiligung erreicht, ebenso wie dies bei den nichtschulisch genutzten Hallen praktiziert wird. Außerdem hat die Stadt dadurch die Möglichkeit, Nutzungszeiten optimaler zu verteilen.

Mannschaften je Halleneinheit Montag - Freitag Schulsporthallen gesamt 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,7	3,0	25,0	12,6	8,7	11,4	15,7	32

Im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen nutzen wenige Mannschaften die Schulsporthallen in Beverungen. Die Kennzahl von Beverungen gehört zu dem Viertel der niedrigsten Werte des interkommunalen Vergleichs.

Neben der Betrachtung der außerschulischen Nutzung der Schulsporthalle erfolgt im Anschluss die Darstellung der Kennzahlen für alle Sporthallen in Bezug zur Nutzung durch die Vereine.

Sporthallen (gesamt)

Die Nutzung der fünf Sporthallen ohne Schulnutzung wird von Betreibervereinen organisiert. Angaben zu den Nutzungszeiten oder der Anzahl der nutzenden Mannschaften liegen der Stadt nicht vor. Bei den Hallen in Wehrden und Würgassen handelt es sich um Sport- und Mehrzweckhallen. Im Ortsteil Dalhausen ist neben der Sporthalle (Hellweg) auch noch die Schulsporthalle vorhanden.

Halleneinheiten je 1.000 Einwohner in m² kommunale Sporthallen gesamt 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,14	0,22	1,28	0,54	0,37	0,51	0,66	40

Bei der Kennzahl Halleneinheiten je 1.000 Einwohner über alle Sporthallen gesehen hat die Stadt Beverungen einen der größten Kennzahlenwerte des Vergleichs. Dieses korrespondiert mit den großen Flächen, die den Einwohnern in Beverungen zur Verfügung gestellt werden (siehe Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 Einwohner in m² 2017).

Durch die demografische Entwicklung wird die außerschulische Nutzung durch weniger Mitglieder in Vereinen beeinflusst. Die Stadt Beverungen sollte die Mitgliederentwicklung in den Sportvereinen langfristig beobachten, um gegebenenfalls reagieren zu können. Das vorgehaltene Angebot an Sporthallenflächen für den Vereinssport sollte zumindest bedarfsgerecht sein. Die Stadt hat momentan keine Daten vorliegen, um dies auswerten zu können. Ein Sportentwicklungsplan kann zur Steuerung dieses Bereiches hilfreich sein.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, 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 Stadt Beverungen wendete 2017 für ihre Sportplätze rund 71.000 Euro auf. Das sind 5,37 Euro je Einwohner.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,37	0,38	23,42	9,05	4,05	8,11	11,66	28

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen gehört zum Viertel der Kommunen, die den Haushalt und ihre Einwohner mit geringen Aufwendungen für die Unterhaltung und Abschreibungen der Sportplätze belasten.

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

Strukturen

Die Aufgaben der Sportplatzverwaltung und -unterhaltung ist in Beverungen zentral im Eigenbetrieb Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) verankert. Eine zentrale Steuerung der Aufgaben bewertet die gpaNRW positiv.

In Beverungen gibt es acht Sportplätze mit insgesamt zehn Spielfeldern. Davon sind neun Sportrasenfelder und eines ist ein Kleinspielfeld mit Kunstrasenbelag. Auf diesem trainieren die Jugendmannschaften. Die Sportplätze haben eine Gesamtfläche von 141.691 m², die Spielfelder von 62.650 m².

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

Strukturkennzahlen kommunale Sportplätze 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	10,75	1,55	20,31	7,20	4,55	6,09	9,27	40
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	4,75	0,67	9,88	3,62	1,93	3,31	4,70	40

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen hat im interkommunalen Vergleich viele Sportplatz- und Spielfeldflächen.

Es gibt ein weiteres Kleinspielfeld mit Tennenbelag am Schulzentrum. Dieses ist eingezäunt und wird ausschließlich von der Schule genutzt.

Ob die vorhandenen Sportplatzflächen auch dem Bedarf der vor Ort trainierenden Fußballmannschaften entsprechen, kann man zunächst aus der folgenden Kennzahl ableiten.

Fläche Spielfelder je für den Spielbetrieb gemeldeter Mannschaft in m² gesamt 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.790	452	3.283	1.364	934	1.275	1.758	25

In Beverungen nutzen 35 für den Spielbetrieb gemeldete Mannschaften die Spielfelder. Die Spielfeldfläche je Mannschaft ist überdurchschnittlich groß. Weitere Erkenntnisse bietet das Kapitel Auslastung und Bedarfsberechnung.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Vergabe der Plätze organisieren die Vereine untereinander. Es gibt auch einige Spielgemeinschaften, d.h. eine Kooperation von Vereinen, die gemeinsam am Spielbetrieb teilnehmen. Grund dafür sind häufig rückläufige Mitgliederzahlen. Die tatsächliche Auslastung der Plätze ist der Stadt nicht bekannt, weil die Vereine dies nicht mitgeteilt haben. Die Stadt Beverungen orientiert sich hinsichtlich der Anzahl der Mannschaften an den Angaben, die auf der Webseite fussball.de gemeldet sind. Diese sind auch als Grundlage für die folgende Berechnung verwandt worden.

Das Angebot für den Vereinssport muss bedarfsgerecht sein, d.h. die Plätze müssen tatsächlich bespielt werden und unter normalen Bedingungen eine hohe Auslastung haben. Die Anlagen für den Vereinssport sollten morgens für die Schulen zur Verfügung stehen.

Zur besseren Steuerung sollte die Stadt Beverungen sich einen Überblick über die tatsächliche Auslastung der Sportplätze zu verschaffen. Ein Sportentwicklungsplan, der in einem angemessenen Turnus fortgeschrieben wird, kann zur Steuerung hilfreich sein.

Zur Beurteilung welche Sportanlagen wirklich benötigt werden, ist eine Bedarfsberechnung wichtig. Im Folgenden vergleicht die gpaNRW die benötigten mit den vorhandenen Nutzungszeiten je Woche.

Die von der gpaNRW verwendete Nutzungsintensität pro Spielfeld beträgt unabhängig von der Jahreszeit

- bei Sportrasen 14 Stunden/Woche und
- bei Kunstrasen 30 Stunden/Woche.

In Beverungen ist nur ein Kleinspielfeld mit Kunstrasenbelag vorhanden. Dort trainieren nur Jugendmannschaften. Eine Mehrfachbelegung ist nicht möglich. Aus diesen Gründen wird die Nutzungsintensität des Kunstrasenkleinspielfeldes in Beverungen mit 20 Stunden/Woche angesetzt.

In den Nutzungsintensitäten sind jahreszeitlich bedingt unterschiedliche Nutzungszeiten berücksichtigt. Die Sportaußenanlagen in Beverungen können auf dieser Basis von den Vereinen 2017 für insgesamt 146 Stunden Trainingsbetrieb je Woche genutzt werden. Dadurch werden sie nicht übermäßig beansprucht. Einer der beiden Sportrasenplätze in Dalhausen wird nach Auskunft der Verwaltung nur für den Liga-Betrieb genutzt. Für den normalen Trainingsbetrieb wird er nicht genutzt.

Die Anlagen wurden 2017 insgesamt von 35 Mannschaften genutzt, davon sind 20 Jugendmannschaften. Die Jugendmannschaften nutzen auch das Kleinspielfeld mit dem Kunstrasenbelag für das wöchentliche Training. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden je Woche und der Annahme, dass jede Mannschaft alleine auf dem jeweiligen Platz trainiert, beträgt die benötigte Nutzungszeit 105 Stunden je Woche. Nach dieser Berechnungsmethode sind die Plätze in Beverungen nur zu zwei Drittel ausgelastet. Mehrfachbelegungen sind bei dieser Berechnung noch nicht berücksichtigt. Tatsächlich gibt es sie häufig bei den Jugendmannschaften. Danach ergeben sich bei einer solchen Doppelbelegung nochmals erkennbar geringere Nutzungszeiten. Die Stadt könnte hiernach auf mindestens drei Sportrasenfelder verzichten.

→ **Feststellung**

Der Bestand an Spielfeldern in Beverungen und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten übersteigt den Bedarf an Trainingszeiten deutlich.

Die demografische Entwicklung und das veränderte Freizeitverhalten der Bevölkerung bedeutet für die Kommunen, dass sie ihren Bestand an Sportstätten im Blick behalten sollte. Rückläufige Mitgliederzahlen oder Fusionen von Vereinen stellen die Eigentümer der Sportanlagen vor die Aufgabe zu handeln, um bedarfsgerechte Sportanlagen vorzuhalten. Hinzu kommt, dass sich das Sportverhalten in den vergangenen Jahren deutlich verändert hat. Die schon lange vorhandenen Sportarten wie Fußball oder Leichtathletik haben Konkurrenz durch andere Sportarten wie Wandern, Inlineskaten oder selbstorganisierte Sportaktivitäten bekommen. Der demografischen Wandel wird sich nach der Prognose vor allem durch einen Rückgang der bis zu 40-Jährigen bemerkbar machen. Gleichzeitig soll der Anteil der über 65-Jährigen ansteigen. Dadurch werden vermutlich weniger Menschen zukünftig Fußball spielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die Anzahl der Spielfelder reduzieren und sie damit dem tatsächlichen Bedarf anpassen. Diese Anpassung sollte insbesondere dann erfolgen, wenn größere Sanierungen an einzelnen Anlagen anstehen. Es ist geboten, auch demografische Entwicklungen in die Abwägung einfließen zu lassen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

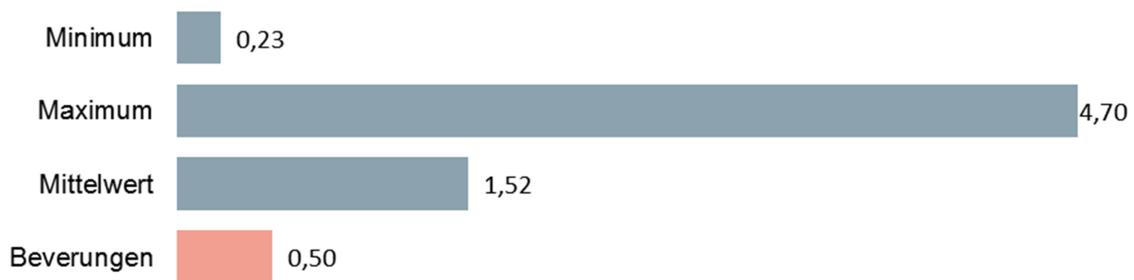
Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger. Die Aufwendungen in Beverungen betragen 2017 etwa 71.000 Euro für die Unterhaltung der Sportplätze und setzen sich wie folgt zusammen:

- Personalaufwendungen der Verwaltung inklusive Sach- und Gemeinkostenzuschlag: circa 4.000 Euro,
- Pflegeaufwendungen Fremdleistungen: 10.000 Euro,
- Zuschüsse an Vereine: 38.500 Euro und
- Abschreibungen: 18.400 Euro.

Aufgrund der städtischen Zuschussgewährung an die Vereine, insbesondere für die Pflege und Unterhaltung, werden weitgehend keine Bauhofleistungen durchgeführt. In 2017 sind keine entsprechenden Bauhofleistungen angefallen.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	4. Quartil
0,50	0,49	1,16	2,11	28

Beverungen gehört zu den Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Unterhaltung ihrer Sportplätze in Bezug zur Fläche.

In diesen Aufwendungen sind die Abschreibungen für die Spielfelder enthalten. In Beverungen ist nur ein kleiner Kunstrasenplatz vorhanden. Bei Kunstrasenplätzen fallen in der Regel auch

aufgrund des Alters laufende Abschreibungen an. Dieses ist aber aufgrund des hohen Alters bei Naturrasenplätzen nicht der Fall. Dadurch fallen in Beverungen weniger Abschreibungen an als in vielen anderen Kommunen, in denen normgerechte Kunstrasenplätze vorhanden sind. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Aufwendungen auf Pflegeaufwendungen und Abschreibungen heruntergebrochen:

Aufwandskennzahlen Sportplätze 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen je m ² Sportplatz	0,37	0,10	4,45	0,82	0,28	0,66	1,08	29
Abschreibungen je m ² Sportplatz	0,13	0,00	3,00	0,73	0,09	0,25	1,08	29

Die regelmäßige Pflege der Sportplätze übernehmen in Beverungen die Vereine. Sie erhalten dafür städtische Zuschüsse. Der Bauhof übernimmt nur darüber hinausgehende Pflegemaßnahmen, wie das Vertikutieren oder Sanden der Plätze.

→ **Feststellung**

In Beverungen sind – gemessen an den vorhandenen Mannschaften – zu viele Sportplatz- und Spielfeldflächen vorhanden. Die Flächen werden jedoch mit einem geringen Aufwand sehr wirtschaftlich unterhalten. Die städtische Haushalt sowie die Einwohner von Beverungen werden vergleichsweise unterdurchschnittlich durch die Pflege dieser Plätze belastet.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Beverungen wendete 2017 für ihre Spiel- und Bolzplätze rund 59.000 Euro beziehungsweise 4,47 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2017

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,47	1,23	13,10	6,72	4,19	6,41	9,66	30

→ Feststellung

Die Belastung des kommunalen Haushalts sowie der Einwohner durch die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze ist in Beverungen relativ niedrig. Sie ist geringer als in mehr als 50 Prozent der übrigen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze hat in Beverungen die Abteilung IV – Bauabteilung. Diese ist auch für die Planung und den Bau der Plätze zuständig. Die Unterhaltung der Flächen erfolgt ausschließlich durch den Bauhof. Auch die jährliche Hauptuntersuchung wird durch geschultes Personal des Bauhofes vorgenommen. Es ist kein zentrales Grünflächenkataster in Beverungen vorhanden, welches die Spiel- und Bolzplätze beinhaltet. Die Tätigkeiten des Bauhofes werden in der EDV erfasst und können ausgewertet werden. Mit Hilfe der vorhandenen Kostenrechnung kann die Stadt Beverungen die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze insgesamt auswerten.

Viele Daten zu den Spielplätzen, wie Lage und Größe der Plätze, Anzahl und Art der Spielgeräte sowie die Ausstattungsgegenstände sind bekannt und konnten ohne Probleme zur Verfügung gestellt werden. Weitere Informationen wie

- Nutzungsarten und Vegetation auf den Spiel- und Bolzplätzen,
- Pflegeleistungen, -häufigkeiten,
- Aufwendungen je Anlage oder je Pflegeleistungen,

können in einem Grünflächeninformationssystem hinterlegt werden. Eine Nutzung für eine weitergehende Kostenrechnung oder eine Bedarfsanalyse der einzelnen Spielplätze ist damit möglich. Der Produktbereich Spielplätze könnte so zielgerichtet gesteuert werden.

Ein Spielplatzkonzept oder eine Bedarfsplanung ist bisher noch nicht in Beverungen vorhanden. Die Stadt sollte sich daher zum Beispiel fragen:

- Werden kleine oder nahe beieinander gelegene Spielplätze noch häufig genutzt?
- Verursachen kleine, oder bestimmte Spielplätze einen hohen Unterhaltungsaufwand?
- Könnten durch die Zusammenlegung von nahe beieinander gelegenen Spielplätzen eine einzelne Fläche aufgewertet oder eine andere Nutzergruppe angesprochen werden?

Auch die demografische Entwicklung in den Ortsteilen sollte die Stadt langfristig beobachten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte sich mit der Notwendigkeit der einzelnen Spiel- und Bolzplätze sowie deren bedarfsgerechter Ausstattung beschäftigen.

Strukturen

Die Stadt Beverungen liegt im östlichen Bereich des Kreises Höxter im Dreiländereck zu Niedersachsen und Hessen. Sie besteht aus zwölf Ortsteilen, die Mehrzahl dieser hat weniger als 1.000 Einwohner.

Kommunale Strukturkennzahlen 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	134	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	6.609	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	88,8	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

Quelle: IT.NRW

Auf dem vergleichsweise großen Gemeindegebiet von 98 km² (Mittelwert 78 km²) leben vergleichsweise wenige Einwohner je km².

→ **Feststellung**

Durch die örtlichen Strukturen mit zwölf Ortsteilen und der großen Fläche ist es für die Stadt Beverungen vergleichsweise schwieriger wenige Spiel- und Bolzplätze vorzuhalten.

In der Stadt Beverungen gibt es 30 öffentliche Spielplätze. Diese haben eine Gesamtfläche von 26.288 m². Zusätzlich sind fünf Bolzplätze mit einer Fläche von 9.107 m² vorhanden. In den letzten vier Jahren gab es keine Änderungen bezüglich der Anzahl oder Fläche der Plätze. Vor dem Jahr 2013 wurden vereinzelt Spielplätze in Zusammenhang mit dem Haushaltssicherungs-

konzept aufgegeben. Auf den Spielplätzen waren im Vergleichsjahr 163 Spielgeräte vorhanden. An den Schulstandorten gibt es weitere Spielplätze. Diese sind entsprechend unserer Systematik nicht in die Kennzahlenberechnung eingeflossen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	17,0	3,0	44,1	14,6	10,6	13,1	16,1	39
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	16,8	2,5	27,6	12,5	8,1	10,9	17,0	40
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,2	3,1	13,0	6,6	4,6	6,4	7,7	37
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.011	673	2.248	1.245	952	1.176	1.518	39

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem größten Angebot an Spiel- und Bolzplätzen in Bezug zu den Einwohnern.

Eine getrennte Auswertung der Anzahl nach Spiel- und Bolzplätze zeigt eine überdurchschnittliche Anzahl an Bolzplätzen sowie deutlich mehr Spielplätze:

- Anzahl Spielplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Beverungen 14,4 – Mittelwert 10,7
- Anzahl Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Beverungen 2,40 – Mittelwert 2,13

Die meisten Spielplätze in Beverungen haben eine kleine Fläche. Nur neun der 30 Plätze sind größer als 1.000 m². Es gibt auch sehr kleine Spielplätze, die eine Fläche von weniger als 400 m² haben.

Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m ²	876	483	2.068	1.116	878	1.092	1.254	37
durchschnittliche Größe der Bolzplätze in m ²	1.821	270	4.633	1.881	999	1.602	2.328	31

Die vergleichsweise geringe durchschnittliche Größe der Spielplätze könnte eine günstige Unterhaltung erschweren. Die unterdurchschnittliche Anzahl an Spielgeräten könnte ein Vorteil sein. Die Pflege größerer Flächen mit wenigen Spielgeräten kann für eine Kommune weniger aufwändig sein.

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht in einer Prognose bis 2040 für Beverungen davon aus, dass sich die Gesamtbevölkerungszahl von 13.176 in 2017 um 16 Prozent verringern wird. Bei der Entwicklung der Einwohner unter 18 Jahren prognostiziert IT.NRW einen Rückgang von 25 Prozent. Die Anzahl der heute 2.083 Kinder und Jugendlichen würde danach auf 1.554 Kinder zurückgehen. Eine aktuelle Berechnung der Bertelsmann Stiftung prognostiziert hingegen einen allgemeinen Anstieg des Anteils der Kinder und Jugendlichen auf Bundesebene. Dies wird sich von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

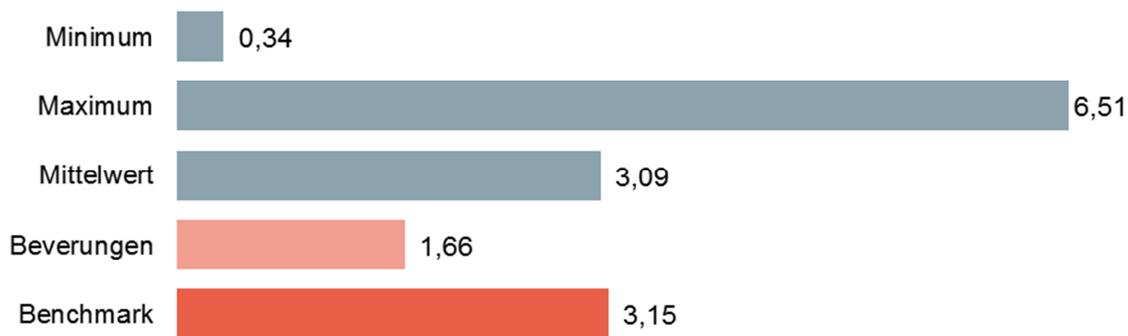
→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte ihr Angebot an Spiel- und Bolzplätzen auf den Prüfstand stellen. Dabei ist es geboten, fortlaufend die demografische Entwicklung im Stadtgebiet und die Frequentierung der einzelnen Plätze zu beobachten. Diese Ergebnisse sind wichtig für eine Spielplatzbedarfsplanung. In diese sollten auch wirtschaftliche Abwägungen hinsichtlich des Unterhaltungsaufwandes der einzelnen Flächen einfließen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Beverungen hat für die Unterhaltung und Pflege ihrer Spiel- und Bolzplätze im Vergleichsjahr 2017 rund 59.000 Euro aufgewendet. Dreiviertel dieser Aufwendungen bestehen aus den Eigenleistungen des Bauhofes. Knapp 10.000 Euro entstehen durch die Abschreibungen der Spielgeräte. Außerdem entstehen Aufwendungen für einen Stellenanteil der Verwaltung. Die Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze beträgt 35.395 m².

Aufwendungen für Spiel- und Bolzplätze je m² Gesamtfläche in Euro 2017



Beverungen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,66	1,89	2,99	4,28	28

Die Aufwendungen in Beverungen unterschreiten den Benchmark von 3,15 Euro je m² deutlich. Es besteht daher kein monetäres Potenzial. Der günstige Wert von Beverungen resultiert insbesondere daraus, dass der kommunale Haushalt so wenig wie möglich belastet werden soll. Er ist aber nicht das Ergebnis einer umfassenden zielgerichteten Steuerung in der Aufgabewahrnehmung. Es gibt weder ein Spielplatzkonzept noch eine Bedarfsplanung.

→ **Feststellung**

Der Stadt Beverungen gelingt es trotz schwieriger Rahmenbedingungen ihre Spiel- und Bolzplätze mit geringeren Aufwendungen zu pflegen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze schwanken in Beverungen in den Jahren von 2014 bis 2017 von 76.000 Euro bis 59.000 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro

	2014	2015	2016	2017
Gesamtaufwendungen	68.948	75.943	74.230	58.877
Aufwendungen je m ²	1,95	2,15	2,10	1,66
Aufwendungen je Einwohner	5,17	5,65	5,58	4,47

Daraus ergibt sich ein 4-Jahres-Durchschnitt von 1,97 Euro je m². Die Schwankungen ergeben sich durch die von Jahr zu Jahr variierenden Eigenleistungen des Bauhofes. Die Aufwendungen sind in allen Jahren unterdurchschnittlich.

Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spielplätze gesamt je m ² in Euro	1,38	0,23	4,47	2,45	1,48	2,55	3,43	30
Abschreibungen je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,28	0,00	2,67	0,58	0,20	0,41	0,73	34
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	280	54	3.734	629	214	470	794	38

Ein niedriger durchschnittlicher Bilanzwert verursacht in der Regel geringe Abschreibungen. Diese beeinflussen die Gesamtaufwendungen der Spielplatzpflege und -unterhaltung. Der unterdurchschnittliche Bilanzwert kann sich zum Beispiel dadurch ergeben, dass einige der Spielgeräte schon älter und damit abgeschrieben sind. Investitionen in neue Spielgeräte würden die Abschreibungen und damit die Gesamtaufwendungen zukünftig zunächst steigen lassen.

Die Anzahl, Erreichbarkeit und Größe der Spielplätze sind entscheidend für den Pflegeaufwand. Jede einzelne Anlaufstelle verursacht Fahr- und Rüstzeiten durch den Bauhof. Die Unterhaltung und Pflege von kleineren oder schwer erreichbaren Flächen ist nur durch den Handrasenmäher statt Großrasenmäher möglich. Die Ausstattung der Spielplätze führt ebenfalls zu unterschiedlichen Aufwendungen, genau wie die Begrenzung der Fläche durch Hecken oder Zäune.

Nach Angaben der Verwaltung sind gerade die Spielplätze auf den Ortsteilen nur mit sehr wenigen Spielgeräten ausgestattet. Außerdem wurde eine der Fallschutzflächen aus Sand umgerüstet auf Fallschutzmatten. Dadurch entfällt der regelmäßige Sandaustausch, der Pflegeaufwendungen teuer machen kann.

Eine weitere Unterteilung der Pflegeaufwendungen in die verschiedenen Pflegeleistungen:

- Grünflächenpflege,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte,
- Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte,
- Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen und
- sonstige Pflegeaufwendungen

ist in Beverungen nicht möglich, da diese Tätigkeiten nicht getrennt erfasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte künftig die Aufwendungen je Spielplatz ermitteln. Diese Kenntnisse sollte sie neben den demografischen Auswirkungen dazu nutzen, um zu entscheiden, welche Spielplätze zukünftig beibehalten werden sollten. Falls die Stadt feststellt, dass nicht alle Spielplätze benötigt werden, könnte sie durch die Aufgabe von Spielplätzen das sich daraus ergebende Potenzial nutzen und vorhandene Spielplätze umgestalten.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der
Stadt Beverungen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	10
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	12
Alter und Zustand	14
Unterhaltung	16
Reinvestitionen	18

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Stadt Beverungen nutzt keine Straßendatenbank für ihre tägliche Arbeit mit den Verkehrsflächen. Sie hat das Straßenvermögen in einen Eigenbetrieb, und zwar in die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB), ausgegliedert. Die Zustandsklassen, die für die Eröffnungsbilanz 2007 ermittelt worden sind, hat die Stadt seitdem nicht fortgeschrieben. Aktuelle Maßnahmen an den Straßen werden mit den Stadtwerken Beverungen und dem Eigenbetrieb Abwasserwerk koordiniert. Es gibt ein mehrjähriges Bauprogramm. Eine Steuerung der Maßnahmen auch über aktuelle Zustandsklassen wäre wünschenswert.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wurde bilanziell auf Basis von Anlagenabschnitten der Anlagenbuchhaltung ermittelt. Der so für 2016 ermittelte Anlagenabnutzungsgrad von 74 Prozent deutet auf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen hin. Insgesamt ist der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege höher, als der der Straßen. Aktuelle Zustandsklassen könnten diesen rein rechnerischen Wert bestätigen oder widerlegen. Die gesetzlich vorgesehene Inventur des Verkehrsflächenvermögens fünf Jahre nach der Eröffnungsbilanz wurde bisher nicht vorgenommen. Nach der neuen gesetzlichen Regelung der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) beträgt diese Frist maximal zehn Jahre. Auch bei dieser verlängerten Frist hätte die Folgeinventur im Jahr 2017 durchgeführt werden müssen. Dies sollte die Stadt Beverungen zeitnah nachholen.

Die durchschnittlichen jährlichen Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen betragen in der Stadt Beverungen 0,45 Euro je m² (Durchschnitt von vier Jahren). Damit wendet die Stadt weniger Haushaltsmittel auf, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) es empfiehlt. Im interkommunalen Vergleich der Unterhaltungsaufwendungen wendet die Stadt Beverungen weniger Haushaltsmittel je m² auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Stadt Beverungen re-investiert im Durchschnitt von vier Jahren 72 Prozent in das vorhandene Verkehrsflächenvermögen. Rund dreiviertel der jährlichen Abschreibungen sind seit 2013 wieder in das bestehende Verkehrsflächenvermögen investiert worden. Das ist mehr als viele andere Kommunen in die bestehenden Straßen und Wirtschaftswege reinvestieren. Trotzdem hat sich der Bilanzwert der Straßen und Wege seit der Eröffnungsbilanz in Beverungen verringert. Um den Werterhalt zu sichern, müsste Beverungen die Summe der Abschreibungen über den gesamten Lebenszyklus reinvestieren. Anderenfalls besteht das Risiko, dass eventuell zu geringe Unterhaltungsaufwendungen und zu niedrige Reinvestitionen mittelfristig einen erhöhten Investitionsbedarf auslösen.

→ KIWI-Bewertung

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Steuerung

Die gpaNRW betrachtet die Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Beverungen besprochen wurde.

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen hat in Beverungen der kommunale Eigenbetrieb SIB (Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen). Eine weitere Abstimmung der Planung, des Baus und der Unterhaltung der Verkehrsflächen ist nicht erforderlich, da alles von dem gleichen Mitarbeiter koordiniert wird. Darüber hinaus findet eine weitere Abstimmung mit dem Abwassersektor sowie der Strom- und Wasserversorgung statt.

Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank bildet die entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit das Management sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die Informationen der Datenbank sorgfältig erhoben und dauerhaft fortgeschrieben werden. Die Stadt Beverungen nutzt keine Straßendatenbank. Gleichwohl konnten die Flächengrößen anhand eines Tools, welches für die Eröffnungsbilanz genutzt wurde, ermittelt werden.

Aus Sicht der gpaNRW bietet die Nutzung einer Datenbank große Vorteile. Daten über Sanierungen, Erweiterungen etc. können einfach aus der Datenbank abgerufen werden. Auch eine Datenauswertung von Flächen, die jährlich instandgesetzt, erneuert oder ausgebaut werden, ist möglich. Vor dem Hintergrund des Wissenserhalts ist die Implementierung einer elektronischen Lösung zu empfehlen.

Folgende Daten sollte eine Kommune in eine EDV-Lösung implementieren:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z.B. Hauptverkehrsstraße),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandhaltung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),

- Inventardaten (z.B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.) sowie
- Sonstige (z.B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten).

→ **Feststellung**

In Beverungen sind nicht alle für eine effektive Steuerung notwendigen Informationen EDV-mäßig abgelegt. Ein vollständiges aktives Erhaltungsmanagement für die Straßen und Wirtschaftswege ist in Beverungen noch nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte ein EDV-gestütztes Erhaltungsmanagement aufbauen, um die Maßnahmen an den Verkehrsflächen bewusst und zielgerichtet zu steuern.

Zustandserfassung und Straßenbegehung

Die Streckenkontrolle erfolgt in Beverungen regelmäßig. Eine Dienstanweisung besteht noch nicht. Die Mitarbeiter des Bauhofes nehmen in der Stadt die betriebliche Unterhaltung der Verkehrsflächen vor. Bei der betrieblichen Unterhaltung handelt es sich um Arbeiten wie Pflege und Unterhaltung der Bankettbereiche, Reparaturarbeiten, Überprüfungen etc.. Die Straßenkontrolle ist von der systematischen Zustandserfassung abzugrenzen.

Die Zustandserfassung, egal ob visuell oder messtechnisch, entspricht der körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) beziehungsweise nach § 30 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Die Frist für eine körperliche Bestandsaufnahme betrug nach der GemHVO maximal fünf Jahre und beträgt nach der nunmehr geltenden KomHVO höchstens zehn Jahre. Damit hätte auch nach der KomHVO die Bestandsaufnahme spätestens im Jahr 2017 durchgeführt werden müssen. Es handelt sich um einen Rechtsverstoß, wenn Inventuren unterbleiben. Die Zustandserfassung kann entweder durch Fremdvergaben oder durch geschultes eigenes Personal der Kommune erfolgen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen hat die gesetzliche Frist für eine Inventur des Straßenvermögens nicht eingehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zukünftig mindestens alle zehn Jahre den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen. In der Zwischenzeit kann sie den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen im Zustandskataster fort-schreiben.

Die Inventur (Anpassung und Aktualisierung der Schadensklassen mit anschließender Übernahme in die Bilanz) kann notwendige Erkenntnisse bringen. Hierzu zählt zum Beispiel, ob die bisherigen Unterhaltungsmaßnahmen unabhängig von Kennzahlenwerten den Wert des Vermögens erhalten konnten.

Erhaltungsmanagement

Das strategische Erhaltungsmanagement dient der Straßenerhaltung. Grundlage für Steuerungswerkzeuge ist eine Straßendatenbank. Diese unterstützt die Kommunen dabei, den Substanz- und Gebrauchswert der Verkehrsflächen zu erhalten und zu dokumentieren. Die Datenbank muss aktuell sein und fortgeschrieben werden. Ergänzt man die bereits hinterlegten Grunddaten um alle (Erhaltungs-) Maßnahmen samt deren Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand, so erhält man zunächst ein rückschauendes Erhaltungsmanagement. Auswirkungen von durchgeführten Maßnahmen auf die Schadensbilder und den Zustand der Verkehrsflächen lassen sich ablesen.

Auch zukünftige Maßnahmen lassen sich durch vorhandene aktuelle Zustandsklassen in einem Bauprogramm planen. Die Stadt Beverungen hat eine Prioritätenliste, in der die Baumaßnahmen an den Straßen und Wegen für die künftigen Jahre einschließlich der erwartenden Baukosten festgelegt sind. Die Liste wird jährlich fortgeschrieben. Sie enthält ebenfalls die geplanten Maßnahmen der Bereiche Kanal, Strom und Wasser. Die Arbeiten werden kombiniert, so lassen sich Synergieeffekte erreichen. Genau wie die Straßen und Wege, ist auch der Abwasserbereich der Stadt Beverungen aus dem städtischen Haushalt ausgegliedert.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Beverungen eine Prioritätenliste für den Straßenausbau aufstellt und fortschreibt.

Die Stadt Beverungen führt außerdem eine Aufbruchkontrollliste. In dieser werden die Lage der beantragten Maßnahme, der Antragsteller und die Art des Aufbruchs vermerkt. In der Liste wird zudem das Abnahmedatum protokolliert und ein Hinweis aufgenommen, ob Mängel festgestellt wurden. Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist wird der Aufbruch erneut durch die Stadt kontrolliert. Dieses Datum, sowie etwaige Mängel werden ebenfalls festgehalten. Sollten Mängel festgestellt werden, wird der Antragsteller zur Beseitigung aufgefordert.

→ **Feststellung**

Aus Sicht der gpaNRW ist das konsequente Aufbruchmanagement der Stadt Beverungen sehr positiv zu werten. Für etwaige Schäden an der Verkehrsfläche muss der Verursacher haften.

Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung für die Verkehrsflächen sind wichtig. Sie sollten konkret für die Stadt formuliert und mit entsprechenden Zielvorgaben hinterlegt werden.

Das Leitziel muss dabei in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet. Mögliche Teilziele sind:

- **Verkehrssicherheit**
Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (inklusive Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.

- **Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit**
Es soll nicht nur die sichere Befahrbarkeit beziehungsweise anderweitige Nutzung gewährleistet sein. Der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen- und Wegegesetzen zudem verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu erhalten und gegebenenfalls auszubauen.
- **Substanzerhalt**
Die Nutzung soll langfristig sichergestellt werden, d.h. das Anlagevermögen der Verkehrsflächen soll möglichst wirtschaftlich erhalten werden.
- **Umweltverträglichkeit**
Zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter sollen minimiert werden. Dies betrifft beispielsweise Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im näheren Umfeld von Straßen.

In ihrem Haushaltsplan bildet die Stadt Beverungen das Produkt öffentliche Verkehrsflächen grundsätzlich nicht ab, weil der Bau und die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens auf den Eigenbetrieb SIB ausgelagert wurden. Im Wirtschaftsplan des SIB sind keine schriftlich fixierten Ziele für die Straßen und Wege enthalten.

→ **Feststellung**

Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung ist es wichtig, strategische Ziele für die Unterhaltung und Erhaltung der Verkehrsflächen festzulegen. Dies sollte die Stadt Beverungen umsetzen.

Um Ziele im Rahmen eines Controllings messbar zu machen, müssen diese konkreter gefasst werden. Folgende Beispiele sollen die Messbarkeit von Zielen verdeutlichen:

- Alle Hauptverkehrsstraßen sollen in fünf Jahren mindestens einen Zustandswert von 3,5 (Zustandsklasse 3) haben.
- 90 Prozent aller Verkehrsflächen sollen in den nächsten zehn Jahren mindestens in Zustandsklasse 4 sein.
- das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert 3,0 sein.

Die strategischen Zielvorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement der zuständigen Organisationseinheit. Dadurch können die Folgen strategischer Zielvorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden.

→ Ausgangslage

Strukturen

Beverungen ist eine Kommune im Kreis Höxter am östlichen Rand von NRW. Das Stadtgebiet umfasst 98 km² und besteht aus 12 Stadtteilen. Die gesamte Fläche des Stadtgebietes ist im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen groß. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 78 km². In Beverungen wohnten im Vergleichsjahr 13.313 Einwohner. Zu den von der Stadt zu unterhaltenden Flächen gehören 748.297 m² Straßen und 611.980 m² befestigte Wirtschaftswege. Die 35.570 m² unbefestigte Wirtschaftswege fließen nicht in die nachfolgenden Kennzahlen ein.

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	136	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	102	30	179	77	55	70	88	88
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,39	0,44	4,23	1,43	1,01	1,31	1,65	90

Die Bevölkerungsdichte liegt in Beverungen fast bei den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Kennzahlen. Die Verkehrsfläche hingegen ist vergleichsweise groß in Bezug zu den Einwohnern, was unter anderem der großen Gemeindefläche geschuldet ist.

→ Feststellung

Die vorhandenen Strukturen in Beverungen erschweren es, wenige Verkehrsflächen vorhalten zu müssen. Für die Unterhaltung des Vermögens und der damit verbundenen Aufwendungen wirken sich diese Strukturen belastend aus.

Der Anteil der Straßenflächen ist in Beverungen zwar etwas höher als der Anteil der Wirtschaftswege. Interkommunal ist der Anteil der Straßenflächen jedoch unterdurchschnittlich, der Anteil der befestigten Wirtschaftswege überdurchschnittlich.

Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
55	25	100	61	47	58	72	85

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Beverungen, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bedeutung des Vermögensanteils der Verkehrsflächen kann an den Bilanzkennzahlen abgelesen werden.

Die Stadt Beverungen weist ihre Verkehrsflächen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 mit rund 19,6 Mio. Euro im Haushalt des Sondervermögens der Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) aus. Nur rund 200.000 Euro davon entfallen auf Anlagen im Bau. Der größte Anteil des Bilanzwertes der Verkehrsflächen beruht auf dem Vermögen der Straßen mit 15,6 Mio. Euro. Rund 20 Prozent entfallen mit 4,0 Mio. Euro auf die Wirtschaftswege.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,3*	10,7	42,4	23,6	19,4	23,6	27,2	95
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	14,28	5,38	67,25	25,87	18,77	25,17	31,97	88

*der Wert der Stadt Beverungen ist hilfsweise ermittelt worden und nicht in den Vergleichswerten enthalten.

Die Verkehrsflächenquote beschreibt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Fahrbahnen, sonstige Verkehrsflächen und Anlagenteile) an der Bilanzsumme. Zur Berechnung der Quote wurden hilfsweise die Bilanzsummen des Kernhaushaltes, abzüglich des Bilanzwertes des Sondervermögens SIB, und des Sondervermögens angesetzt. Die ermittelte Bilanzsumme beträgt zum 31. Dezember 2016 107,5 Mio. Euro. Die unterdurchschnittliche Verkehrsflächenquote von Beverungen gehört zu dem Viertel der niedrigsten Kennzahlenwerte. Aufgrund dieser hilfsweisen Berechnung ist die Kennzahl nicht unmittelbar mit denen der anderen Kommunen vergleichbar und nicht Bestandteil des interkommunalen Vergleichs.

differenzierte Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je m ² Straßenfläche in Euro	20,63*	13,05	68,13	35,92	26,78	35,85	41,95	44
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m ² Wirtschaftswegefläche	6,50*	0,00	59,47	10,42	5,08	8,69	13,56	40

* Die Kennzahl der Stadt Beverungen ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Es gibt nur drei Kommunen des Vergleichs, die einen geringeren durchschnittlichen Bilanzwert der Straßen aufweisen. Der Bilanzwert der Wirtschaftswege in Beverungen ist interkommunal vergleichsweise höher.

Der niedrige durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Beverungen kann sich durch

- eine kostengünstige Herstellung des Verkehrsflächenvermögens,
- eine niedrige Bewertung des Vermögensanteils bei der Eröffnungsbilanz,
- einen geringen Anteil von neuem oder jüngerem Verkehrsflächenvermögen und dadurch bedingt einen bisher hohen Werteverzehr seit Herstellung (siehe Ausführungen zum Anlagenabnutzungsgrad),
- eine kurze Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen, die mit hohen Abschreibungen verbunden wäre (Einzelheiten auf der nächsten Seite) oder
- wenigen Reinvestitionen oder neu gebauten Straßen (Einzelheiten dazu im Kapitel Reinvestitionen)

ergeben.

Bilanzwert der Verkehrsflächen im Zeitverlauf in Tausend Euro

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
22.909	22.263	21.968	21.559	20.726	20.416	19.645	18.795

Die dargestellten Bilanzwerte beinhalten neben dem Bilanzwert der Verkehrsflächen auch die Anlagen im Bau. Der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens ist in den Jahren 2010 bis 2017 um 4,1 Mio. Euro beziehungsweise 18 Prozent gesunken. Der Werteverzehr ist prozentual gleichermaßen beim Straßen- und Wirtschaftswegevermögen erfolgt. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2007 lag der Bilanzwert bei 25,8 Mio. Euro.

→ Feststellung

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

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

Die drei wesentlichen Merkmale für den Zustand der vorhandenen Verkehrsflächen,

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltungsaufwendungen und
- Investition in bestehendes Vermögen (Reinvestition)

sind in dem folgenden Netzdiagramm dargestellt.

Neben den Merkmalen für die Stadt Beverungen ist in dem nachfolgenden Diagramm eine Indexlinie enthalten. Diese stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

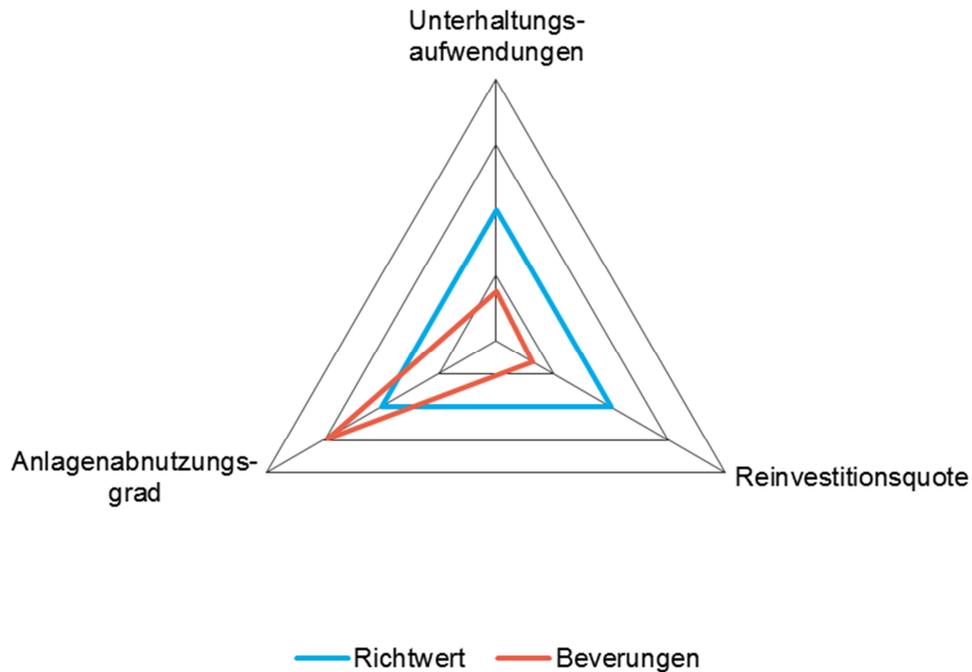
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,25 Euro je m²¹ zugrunde.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll.

¹ 2018 aktualisiertes „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Beverungen
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,47
Reinvestitionsquote in Prozent	100	32
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	50,0	73,6*

*Die Kennzahl der Stadt Beverungen ist aufgrund des fehlenden Flächenbezugs ein Näherungswert und daher nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Beverungen weicht im Durchschnitt von mehreren Jahren nicht von der Kennzahl 2016 ab. Die Reinvestitionen waren vor allem 2015 deutlich höher als im Betrachtungsjahr. Der Anlagenabnutzungsgrad weist auf eine unausgewogene Altersstruktur hin.

Nachfolgend analysiert und bewertet die gpaNRW die drei Einflussfaktoren in der Stadt Beverungen.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens. Er bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Beverungen hat in ihrer örtlichen Abschreibungstabelle für die Straßen und Wege eine Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren festgelegt.

Eine Auswertung des Anlagenabnutzungsgrades auf Grundlage der Flächen der Straßen- oder Wirtschaftswegeabschnitte konnte die Stadt Beverungen nicht erstellen. Die gpaNRW stellt den Anlagenabnutzungsgrad daher für die Verkehrsflächen in Beverungen nur aufgrund der Auswertung aus der Anlagenbuchhaltung - ohne Flächenbezug - dar. Die so ermittelte Restnutzungsdauer von 14 Jahren für Straßen und 6 Jahre für Wirtschaftswege nimmt die gpaNRW näherungsweise an. Es ergibt sich ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad von 64 beziehungsweise 85 Prozent zum 31. Dezember 2016. Es handelt sich allerdings um rein rechnerisch ermittelte Werte. Einen Rückschluss auf den tatsächlichen Zustand der Flächen kann daraus nicht gezogen werden.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2016 in Prozent

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Straßen	64,1*	26,7	82,9	55,2	48,2	56,0	64,6	54
Wirtschaftswege	85,0*	27,6	100,0	68,7	60,0	70,0	81,6	53

*Der Kennzahlenwert der Stadt Beverungen ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

→ Feststellung

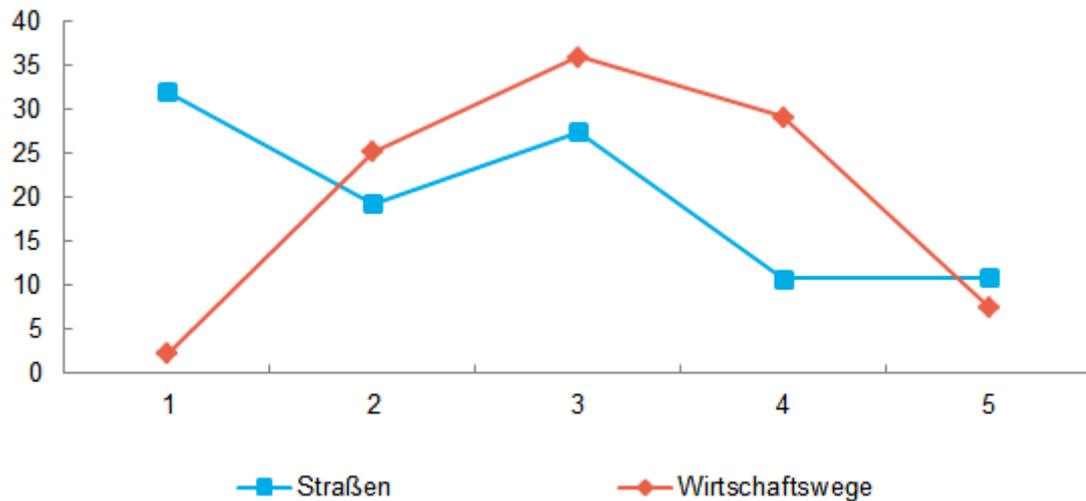
Der rechnerische Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und Wege Beverungens stellt keinen zuverlässigen Wert dar, um Aussagen über den Zustand der Straßen treffen zu können. Dazu ist die Datenbasis aus dem Jahr 2007 unter anderem zu alt.

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen. Dabei stellt sich die Frage, ob das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand ist. Oder ob der Zustand besser ist als das Alter vermuten lässt.

Die Einteilung erfolgt in fünf Zustandsklassen:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2007



Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	32	19	27	11	11
Wirtschaftswege*	2	25	36	29	8

*Wirtschaftswege befestigt und unbefestigt, keine Trennung möglich

Etwa die Hälfte der Straßen hatte zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2007 vor über zehn Jahren eine sehr gute bis gute Zustandsklasse. Im Durchschnitt ergab sich eine Zustandsklasse von 2,5. Die Verteilung bei den Wirtschaftsweegen erstreckte sich hauptsächlich auf die Zustandsklassen zwei bis vier. Allerdings handelt es sich bei der Darstellung um die befestigten und unbefestigten Wirtschaftswege. Eine Trennung liegt nicht vor. Die durchschnittliche Zustandsklasse lag bei 3,2. Insgesamt spiegeln sich in der Grafik ein mittelmäßiger Zustand der Wirtschaftswege und ein etwas besserer Zustand der Straßen wider. In den vergangenen Jahren sind wahrscheinlich Veränderungen bei den Zustandsklassen eingetreten. Änderungen können sich zum Beispiel durch Instandhaltungsmaßnahmen, Aufbrüche durch Versorger oder nicht erfolgte Unterhaltungsmaßnahmen ergeben haben. Den heutigen Zustand der Flächen sollte die Stadt mit einer Inventur und aktuellen Zustandsklassen erfassen. Eine Inventur kann Aufschluss darüber bieten, wo und in welchem Umfang strukturierte Unterhaltungsmaßnahmen erforderlich sind.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte möglichst kurzfristig im Rahmen einer körperlichen Inventur eine neue Zustandserfassung der Straßen und Wege vornehmen und diese dann kontinuierlich fortschreiben.

Unterhaltung

Die Stadt Beverungen muss ihre Verkehrsflächen ausreichend unterhalten, damit sie zunächst ihre angenommene Lebensdauer von 40 Jahren erreichen. Grundlage der Kennzahl „Aufwendungen je m² Verkehrsfläche“ ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen inklusive Abschreibungen.

Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,33	0,48	5,44	1,99	1,43	1,93	2,50	76

Ein Anteil von knapp zwei Drittel der Aufwendungen je m² entfällt in Beverungen auf die Abschreibungen. Die gesamten Aufwendungen je m² Verkehrsfläche 2016 beinhalten die Unterhaltungsaufwendungen und die Abschreibungen.

Die gpaNRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert. Die FGSV hat den Finanzbedarf in 2004 mit 1,10 Euro je m² festgelegt. Um die zwischenzeitlichen Preiserhöhungen im Baugewerbe zu berücksichtigen, hat sie diesen Wert aktuell auf 1,25 Euro je m² angepasst. Im Folgenden werden die reinen Unterhaltungsaufwendungen – ohne Abschreibungen – näher betrachtet.

Die Stadt Beverungen hat für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen in 2016 rund 638.000 Euro aufgewendet. Die Aufwendungen unterteilen sich in

- Personalaufwendungen der Verwaltung inklusive Sach- und Gemeinkostenzuschlag (etwa 156.000 Euro)
- Eigenleistungen der Unterhaltung durch den Bauhof (265.000 Euro) und
- Fremdleistungen (131.000 Euro)
- Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen (92.000 Euro)
- Verluste aus Anlagenabgängen (900 Euro).

Außerdem hat die Stadt Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen (6.000 Euro) erzielt.

Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,47	0,13	1,93	0,61	0,36	0,56	0,69	76

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen mit 0,47 Euro je m² deutlich unter dem Richtwert von 1,25 Euro. Im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen stellen sich die Aufwendungen ebenfalls unterdurchschnittlich dar.

Die Aufwendungen beinhalten auch Rückstellungen. Dieser Teil der Aufwendungen hat nicht zu mehr Maßnahmen an den Verkehrsflächen im gleichen Haushaltsjahr geführt. Es wurde lediglich ein Betrag für im Haushaltsjahr unterlassene Instandhaltungen buchhalterisch als Rückstellung gebucht, um die Maßnahme im folgenden Jahr abzuwickeln. Ohne die Erträge und Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen würden sich die Unterhaltungsaufwendungen 2016 in Beverungen auf 0,40 Euro belaufen. In jedem der betrachteten Jahre 2014 bis 2017 hat die Stadt Beverungen allerdings Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen gebucht. Im Durchschnitt dieser vier Jahre betragen die Rückstellungen etwa 65.000 Euro. Die Höhe der Instandhaltungsrückstellungen des Betrachtungsjahres 2016 ist damit etwas höher als der durchschnittliche Betrag. Da in jedem Jahr Beträge für unterlassene Instandhaltungsrückstellungen aufgewendet werden, stehen den Mitteln Maßnahmen in folgenden Jahren gegenüber.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² in Euro

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verkehrsflächen	0,45	0,40	0,49	0,47	0,52
Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt				0,45	0,47

In Beverungen gibt es hauptsächlich innerörtliche Straßen. Diese werden geringer durch den Verkehr belastet als Überörtliche. Möglicherweise ist in Beverungen ein geringerer Unterhaltungsaufwand für die Straßen nötig, als die Höhe des Richtwertes es nahe legt. Eine Fortschreibung der Zustandsklassen der Straßen und Wege könnte zeigen, ob die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen in Beverungen ausreichend sind, um die Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren zu erreichen.

Unterhaltungsmaßnahmen, die in Eigenleistung durch den Bauhof durchgeführt werden, betreffen hauptsächlich nicht werterhaltende Maßnahmen. Es handelt sich vielmehr um Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit. Werden Unterhaltungsmaßnahmen nicht oder nicht ausreichend durchgeführt, kann der Wertverlust des Vermögensgegenstandes beschleunigt werden.

In Beverungen ist der Anteil der Eigenleistung in allen Jahren etwas höher als die beauftragten Fremdleistungen. Der Bauhof führt kleinere Reparatur- oder Schotterarbeiten durch. Bei größeren Instandsetzungen wird eine Fremdfirma – auch teilweise mit einem Hausmeistervertrag – beauftragt.

Anteil der Eigenleistung an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67	7	100	54	33	56	76	73

→ Feststellung

Der Anteil der nicht werterhaltenden Eigenleistungen ist in Beverungen vergleichsweise hoch.

Die Unterhaltung der Verkehrsflächen sollte sich – unabhängig von Richtwerten – an den örtlichen Gegebenheiten in Beverungen orientieren. Der Kreis Höxter hat im Jahr 2009 ein strategisches Straßen- und Wegekonzept für alle kreisangehörigen Kommunen aufgestellt. Hiermit sollte unter anderem dem demografischen Wandel und der Änderung der landwirtschaftlichen Strukturen Rechnung getragen werden. Dieses Konzept soll den Städten und Gemeinde als Orientierungshilfe dienen, welche Wege künftig Investitionen bedürfen und welche Wege nicht mehr benötigt werden. Da die Stadt Beverungen nur sehr verhalten in die Wirtschaftswege investiert hat, erzielt sie durch das Konzept keine konkreten Einsparungen. Die vorhandenen Haushaltsmittel sollen für die strategisch wichtigen Wege verwandt werden.

Die Stadt Beverungen unterhält und investiert in die Wirtschaftswege, bei denen sie eine Kostenbeteiligung durch die örtlichen Jagdgenossenschaften oder andere Dritte, wie Windkraftbetreiber, erreichen kann.

→ Empfehlung

Um den Unterhaltungsaufwand und den Substanzerhalt der Wirtschaftswege zu optimieren, empfiehlt die gpaNRW der Stadt Beverungen, das Wirtschaftswegekonzept des Kreises Höxter zu Grunde zu legen.

Eine aktuelle Zustandsermittlung der Straßen im Gemeindegebiet ist empfehlenswert. Diese kann Notwendigkeiten aufzeigen, oder aber ergeben, dass die Unterhaltungsaufwendungen nach den von der Stadt Beverungen definierten Standards bisher ausreichend waren, um die Zustandsklassen beizubehalten. Gleichwohl ist ein Risiko vorhanden, dass sich eine Zustandsverschlechterung durch fehlende Unterhaltung auch kurzfristig ergeben kann.

→ Feststellung

Ohne eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen ist es möglich, dass diese ihre Gesamtnutzungsdauer nicht erreichen. Dies würde zu einem vorzeitigen Investitionsbedarf führen.

Reinvestitionen

Anhand der Reinvestitionsquote lässt sich beurteilen, welcher Teil der Abschreibungen über Investitionen in das bestehende Vermögen wieder in die Verkehrsfläche fließt. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.

Die Abschreibungen für Verkehrsflächen betragen in Beverungen 1,2 Mio. Euro im Jahr 2016. Im gleichen Jahr hat die Stadt rund 370.500 Euro in das bestehende Verkehrsflächenvermögen

reinvestiert. Die Herstellung von neuen Straßen und Wegen zählt in diesem Zusammenhang nicht zu den Reinvestitionen.

Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	32	0	287	43	13	31	63	93
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	32	0	112	26	3	15	38	88
Reinvestitionsquote Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	72	0	131	32	9	25	43	60

Die Investitionsquote ist das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen. Die Investitionsquote sagt jedoch noch nichts über den tatsächlichen Werterhalt des Bestandes aus. Denn in der Investitionsquote sind auch Neubaumaßnahmen enthalten. Diese steigern grundsätzlich den Bilanzwert.

Die Reinvestitionsquote hingegen gibt Hinweise zum Werterhalt des Bestandes an Verkehrsflächen. Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus

- der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und
- Erträgen aus Zuschreibungen

dividiert durch die Summe von

- Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und
- Verlusten aus Anlagenabgängen.

Anhand dieser Quote kann man ablesen, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Durch die Maßnahmen im Jahr 2015 gehört Beverungen zu dem Viertel der Kommunen, die im 4-Jahres-Durchschnitt die höchste Reinvestitionsquote haben. Es wurden zwei Alleinradwege mit einer 100-prozentigen Förderung auf stillgelegten Bahnstrecken angelegt. Die Flächen sind in das Eigentum der Stadt übergegangen.

Auszahlungen für Investitionen – Verkehrsflächen – in Euro

Investitionen	2013	2014	2015	2016	2017
Reinvestitionen Verkehrsflächen	577.554	776.607	1.820.391	370.490	336.488
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	43	57	158	32	29
Reinvestitionen Straßen	570.157	734.458	1.109.566	370.490	336.488
Reinvestitionen Wirtschaftswege	7.397	41.850	710.825	0	0

Die Investitionen sind mit Ausnahme des Jahres 2015 von 1,8 Mio. Euro relativ gleichmäßig verteilt.

Der sinkende Bilanzwert der Verkehrsflächen korrespondiert mit den Reinvestitionsquoten, die unter 100 Prozent liegen. In den Jahren sind die jährlichen Abschreibungen höher als die Investitionen in die bestehenden Straßen und Wege.

Die Stadt Beverungen stellt jährlich eine Prioritätenliste für den Straßenausbau auf. Die notwendigen Investitionen an den Straßen werden immer mit den erforderlichen Maßnahmen der Stadtwerke für die Bereiche Kanal, Strom und Wasser abgestimmt. Dieses Bauprogramm erstreckt sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren und wird jährlich fortgeschrieben. Für die nächsten Jahre sind zum Beispiel die Danziger Straße, die Tietelser Straße, Bergstraße usw. vorgesehen.

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Gemessen an den 40 Jahren Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen ist der Betrachtungszeitraum von fünf Jahren eher klein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für den Haushalt, aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

→ **Feststellung**

Eine Aktualisierung der Zustandsklassen der Straßen und Wege würde Hinweise darauf geben, ob ein Risiko durch den bilanziellen Werteverzehr des Vermögens besteht.

In Beverungen beteiligen sich die Jagdgenossenschaften zur Hälfte an den Investitionen/ Aufwendungen für bestimmte Wirtschaftswege. Es ist gut, dass die Stadt für sich eine Möglichkeit gefunden hat, die finanziellen Belastungen für die Verbesserung von Wirtschaftswegen nicht alleine tragen zu müssen.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW findet es positiv, dass die Stadt Beverungen die Nutzer von Wirtschaftswegen an den Investitionen/Aufwendungen für diese Flächen beteiligt.

Mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung haben der Kreis Höxter und die Stadt Beverungen zur Erhaltung des überregionalen Kreisradwegenetzes im Stadtgebiet Beverungen geregelt, dass die Stadt die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung der Wege übernimmt. Gehen diese Maßnahmen über ein festgelegtes Maß hinaus, dann beteiligt sich der Kreis an den Aufwendungen.

Den jährlichen Abschreibungen müssen entsprechende Investitionen gegenüberstehen, damit ein Werterhalt des Vermögens gesichert ist. Die jährlichen Abschreibungen betragen in Beverungen etwa 1,2 Mio. Euro.

Abschreibungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Beverungen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,86	0,36	3,51	1,33	0,97	1,19	1,65	86

Die Abschreibungen sind in Beverungen vergleichsweise niedrig. Die Gesamtnutzungsdauer der Straßen und Wege beträgt in Beverungen 40 Jahre. Die Stadt hat sich damit für einen mittleren Zeitraum der Gesamtnutzungsdauern nach der NKF-Nutzungsdauerrahmentabelle entschieden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de