

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Brakel
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Brakel	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel

Managementübersicht

Die Stadt Brakel hat ihr Anlagevermögen zu großen Teilen in die Kommunalunternehmen (Eigenbetriebe) KUBRA (Immobilien, technisches Gebäudemanagement, Infrastruktur, Bauhof/Fuhrpark, Straßenreinigung) und VUBRA (Wasser- und Stromversorgung, Bäder) ausgliedert. Eine objektive Beurteilung der Finanz- und Haushaltslage kann nicht ohne die städtischen Eigenbetriebe vorgenommen werden. Die Gesamtabschlüsse der Stadt Brakel nehmen in Bezug auf die Steuerung eine besondere Rolle ein.

Und genau diese hat die Stadt bisher nicht aufgestellt. Die gpaNRW weist darauf hin, dass die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 zusammen mit dem Gesamtabschluss für das Jahr 2018 im Wege des vereinfachten Verfahrens aufgestellt werden können und nach aktueller Rechtslage zwingend nachzuholen sind.

Die Jahresergebnisse 2009 bis 2018 sind mit Defiziten bis zu 2,8 Mio. Euro und mit Überschüssen bis 1,5 Mio. Euro sehr unterschiedlich. Aufsummiert ist ein Verlust von 0,7 Mio. Euro entstanden. Dennoch verfügt die Stadt derzeit über eine Ausgleichsrücklage in Höhe von 6,5 Mio. Euro. Mit der Berechnung eines strukturellen Ergebnisses werden die jährlichen Schwankungen und stark unterschiedliche Positionen geglättet sowie Einmaleffekte bereinigt. Das strukturelle Ergebnis für Brakel beträgt etwa minus 2,0 Mio. Euro. Die Größenordnung von sieben Prozent des Haushaltsvolumens (30 Mio. Euro) zeigt damit durchaus Konsolidierungsbedarf.

Dass der Haushalt nicht ausgeglichen ist, zeigt auch die mittelfristige Planung (Stand der Prüfung: Haushaltsplan 2019) durch die Ausweisung von Defiziten. Erst ab 2021 werden Überschüsse abgebildet. Momentan sind allerdings die tatsächlichen Ergebnisse besser, als in den Planungen dargestellt und bestätigen die gebotene kaufmännische Vorsicht.

Dennoch enthält die Planung Risiken, die sich insbesondere aus der allgemeinen haushaltswirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung ergeben können. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Kalkulation der Personalaufwendungen und der Kreisumlage. Zudem sind etwaige Anpassungen der Transferaufwendungen beziehungsweise Betriebskostenzuschüsse und Verlustausgleiche an die städtischen Eigenbetriebe zu berücksichtigen.

Die Verlustausgleiche in die Eigenbetriebe haben ihre Ursache auch in einer defizitären Abwassersparte. Die Prüfung zeigt erhebliche Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenhaushalten auf. Dies betrifft die Höhe der kalkulatorischen Verzinsung sowie die Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Daneben sollte die Stadt Brakel in regelmäßigen Abständen die Gebühren neu kalkulieren, um Gebührensprünge zu vermeiden. Die aktuellen Gebührensätze lassen auch unter Berücksichtigung der finanziellen Belastung der Gebührenzahler Anpassungen vertretbar erscheinen.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten können sich durch die Minderung des Aufwandes ergeben. Dazu schlägt die gpaNRW angesichts sehr hoher Transferaufwendungen für die Offene Ganztagsbetreuung (OGS) vor, mit dem Kooperationspartner über die Höhe der Zuschüsse zu

verhandeln. Alternativ sollte die Stadt Brakel eine breit angelegte Markterkundung durchführen und ggf. die OGS-Durchführung neu ausschreiben. Die Stadt Brakel ist eine der Städte mit den höchsten Fehlbeträgen je OGS-Schüler. Sie zahlt neben den Landeszuweisungen und dem pflichtigen Eigenanteil einen freiwilligen Zuschuss an ihren Kooperationspartner. Gleichzeitig ist die Refinanzierung durch Elternbeiträge im landesweiten Vergleich niedriger als in den meisten anderen Kommunen. Zum Schuljahr 2019/2020 hat die Stadt Brakel die soziale Staffelung anders gestaltet und die Beitragsfreigrenze abgeschafft. Die Einnahmen werden dadurch voraussichtlich geringer sein. Veränderungen beim Aufwand werden vermutlich auch die geplanten Anbauten für die OGS nach sich ziehen. Allerdings ist die aktuelle teilweise Unterbringung in mobilen Räumen nicht weiter praktikabel. Zudem verursacht die Containerlösung schon jetzt vergleichsweise hohe Gebäudeaufwendungen.

Veränderungen unterworfen ist auch die Schullandschaft in Brakel. Die Gesamtschule befindet sich seit dem Schuljahr 2013/2014 im Aufbau und wird die städtischen Einrichtungen Hauptschule, Realschule und Gymnasium ersetzen. Dieser Prozess wird zum Schuljahr 2021/2022 abgeschlossen sein, hat aber schon jetzt Auswirkungen auf die Schulsekretariate. Die Schulsekretärinnen der Stadt Brakel betreuen in den Grundschulen mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als in drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei den weiterführenden Schulen liegt die Stadt Brakel unter dem Mittelwert. Dies ist zum Teil auf die aktuellen Veränderungen zurückzuführen. Teilweise begründet die Wahrnehmung von Sonderaufgaben zusätzliche Stellenanteile. Das Stellenbemessungsverfahren und die Regelungen der Arbeitsverträge erlauben der Stadt Brakel, die Personalaufwendungen je Schüler angemessen zu halten.

Die Konzentration von Schulstandorten hat auch Auswirkungen auf die Kosten der Schülerbeförderung. In Brakel sind diese Aufwendungen höher als in den Vergleichskommunen. Im Hinblick auf die Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung ist die Stadt Brakel gut aufgestellt und kann die strukturellen Nachteile zu einem großen Teil kompensieren.

Das Angebot an Schulen ist in Brakel sehr vielfältig. Neben den allgemeinbildenden kommunalen Schulen gibt es ein privates Gymnasium, ein kirchliches Bildungswerk und in Trägerschaft des Kreises ein Berufskolleg und Förderschulen. Alle Einrichtungen verfügen über Sporthallen, die auch von den Brakeler Schulen mitgenutzt werden und die auch für den Freizeitsport zur Verfügung stehen. Daneben stehen weitere nicht schulisch genutzte Hallen zur Verfügung. Insgesamt ist das Angebot an Sporthallen in der Stadt Brakel für den Schulsport und für den Freizeitsport sehr großzügig.

Gleiches gilt für das Angebot an Sportplätzen. Den 51 Fußballmannschaften stehen 15 Spielfelder auf den Sportplätzen zur Verfügung und damit deutlich mehr Nutzungszeiten als sie für ihr Training benötigen. Der jetzige Bestand an Sportplätzen kann reduziert werden. Die Stadt Brakel hat 2017 ein Sportstättenentwicklungskonzept erstellt. Der Rat hat auf dieser Grundlage beschlossen, einige Sportplätze umzubauen und den Sportplatz in Istrup aufzugeben und im Jahr 2020 zurückzubauen. Durch die geplanten Maßnahmen werden allerdings die angebotenen Nutzungszeiten eher ausgeweitet als reduziert. Die Vereine sind in Unterhaltung und Pflege der Plätze eingebunden. Die Aufwendungen je Quadratmeter sind deshalb niedrig. Dadurch ist auch die finanzielle Belastung des Haushaltes trotz der überdurchschnittlich großen Flächen in Bezug zu den Einwohnern vergleichsweise gering. Das Optimierungspotenzial liegt hier für die Stadt Brakel in einem bedarfsgerechten Angebot und Rückbau nicht benötigter Flächen.

Diese Empfehlung gibt die gpaNRW auch für die Spiel- und Bolzplätze. Insgesamt unterhält die Stadt Brakel 47 öffentliche Spiel- und Bolzplätze. Sowohl Anzahl als auch Fläche sind einwohnerbezogen weit überdurchschnittlich. Das führt im Ergebnis dazu, dass trotz moderater Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen die Haushaltsbelastung um 70 Prozent höher ist als bei den anderen Vergleichskommunen. Die Stadt Brakel hat bislang keine Spielplatzbedarfsplanung erstellt. Die gpaNRW empfiehlt deshalb ein systematisches Konzept und begrüßt die aktuelle Einrichtung von Workshops mit Beteiligung interessierter Eltern und Bürger sehr.

Zusätzlich zum Infrastrukturvermögen für Schulen und Sporteinrichtungen ist das Vermögen der Stadt Brakel durch ihren Wald sowie das Finanzanlagevermögen geprägt. Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude, Straßen und Wege sowie Kanäle sind derzeit noch unauffällig. Durch die Investitionstätigkeit der Stadt Brakel hat sich der Bilanzwert der Immobilien sowie der Abwasserbeseitigungseinrichtungen in den letzten Jahren erhöht.

Ein bilanzieller Vermögensverzehr ist allerdings bei den Straßen und Wegen zu verzeichnen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit der Eröffnungsbilanz um 25 Prozent gesunken. Die Stadt Brakel hat ihre Verkehrsflächen in den Eigenbetrieb KUBRA übertragen. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 52,5 Prozent zeigt an, dass das Verhältnis an alten und jungen Straßen ausgeglichen ist. Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Brakel allerdings keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt. Ein Vergleich des Bilanzwertes mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ist bislang nicht durchgeführt worden. Die Reinvestitionsquote von zuletzt sechs Prozent ist dauerhaft nicht ausreichend. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen deutlich unter dem empfohlenen Richtwert der FGSV¹. Inwieweit die Unterhaltungsaufwendungen ihren Zweck erfüllen, kann aufgrund der fehlenden körperlichen Inventur der Verkehrsflächen nur sehr eingeschränkt beurteilt werden. Die Aufteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen ist nur rechnerisch fortgeschrieben wurde. Diese Fortschreibung lässt erkennen, dass die Erhaltungsstrategie für die Wirtschaftswege vermutlich nicht ausreicht.

Noch ist die Eigenkapitalsituation des Kernhaushaltes vergleichsweise gut. Dies hängt ursächlich mit dem hohen Ausgliederungsgrad zusammen. Der Eigenkapitalanteil des KUBRA hat sich seit 2009 nur geringfügig reduziert, während sich der des VUBRA durch dauernde Verluste mehr als halbiert hat. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes fallen im Vergleich unterdurchschnittlich aus.

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um die stark schwankenden – und von der Stadt Brakel unmittelbar kaum beeinflussbaren – Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich ab 2013 durchgängig bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2022. Der Stadt Brakel gelingt es demnach nicht, steigende Aufwendungen durch Einsparungen oder Mehrerträge auszugleichen. Erhöht haben sich vor allem die Transfer- (darunter auch die Jugendamts- und Kreisumlage) sowie die Personalaufwendungen. Daneben sind die Leistungen für Aufgabenerledigung durch die städtischen Eigenbetriebe ausschlaggebend. Insofern sollte die Stadt Brakel diese in einen Konsolidierungsprozess mit einbeziehen.

¹ Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehr

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.

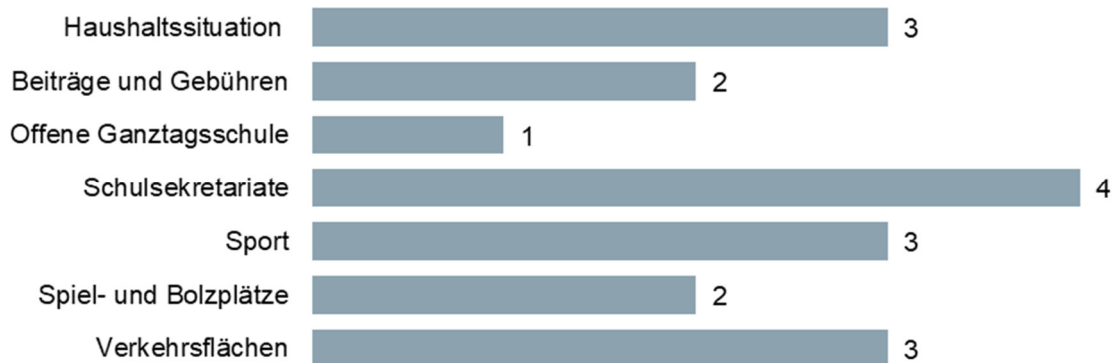
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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.

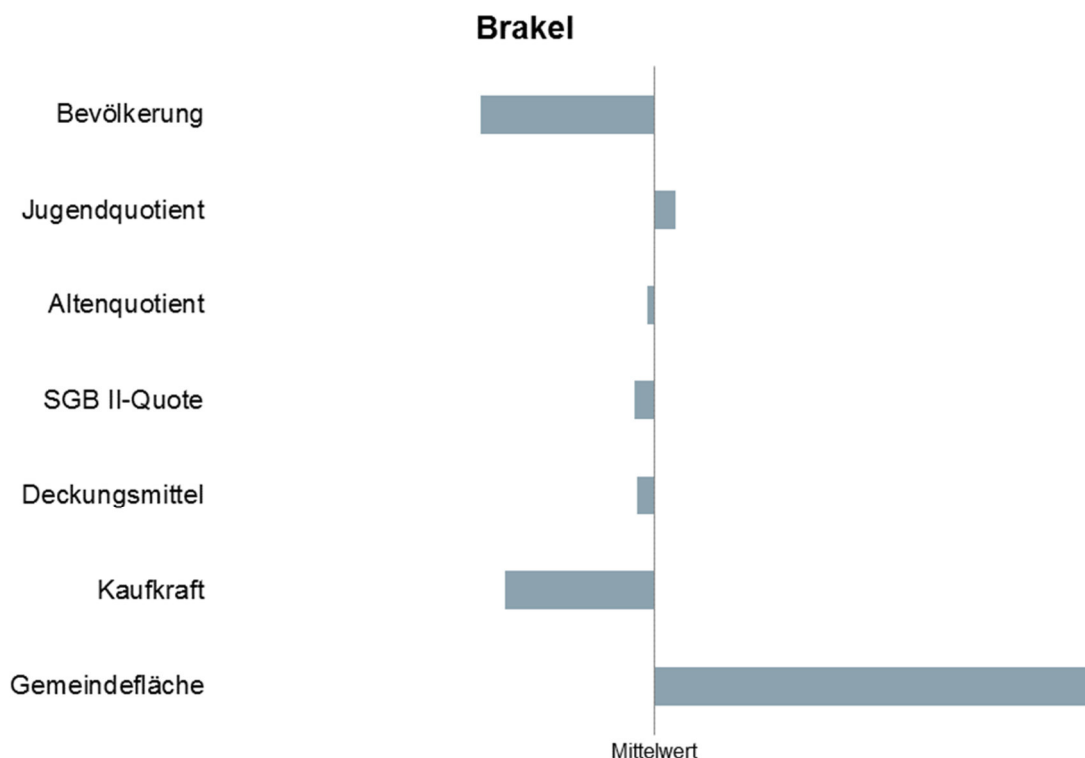
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Brakel

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Brakel. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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 perspektivische Reduzierung der Einwohnerzahl wird bestätigt. Sie fällt allerdings bei Weitem nicht so gravierend aus, wie in der Grafik dargestellt. Die Prognosen gehen von einem Einwohnerschwund bis zum Jahr 2040 von 12 Prozent aus. Bürgermeister und Kämmerer sind davon überzeugt, dass diese Zahl deutlich niedriger sein wird.

Dennoch sei die demografische Entwicklung eine Herausforderung. Mit der Marketing-Kampagne „region plus X“ werden derzeit die Standortvorteile für den gesamten Kreis Höxter herausgestellt. Ziel sei es, die Bildungsabwanderung zu reduzieren, vor allem aber auch junge

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Menschen und Familien zum Wohnen und Leben in der Region zu gewinnen. Dafür habe der Kreis Höxter, aber auch die Stadt Brakel Vieles zu bieten.

Die Stadt Brakel verfüge über gute Schulen. Alle schulischen Bildungsabschlüsse bis zum Abitur können dort erreicht werden. Für besondere Lernschwerpunkte sind in Brakel entsprechende Förderschulen am Ort. Für die Kinderbetreuung und frühes Lernen stehen insgesamt 12 Kindertagesstätten zur Verfügung, davon sechs kommunale und sechs KiTas in freier Trägerschaft. Voraussichtlich werde in nächster Zeit eine weitere Kindertagesstätte errichtet. In den Ortsteilen gebe es viele unterschiedliche Angebote und Infrastruktureinrichtungen. Sportanlagen, kulturelle Einrichtungen, Dorfgemeinschaftshäuser, ein Sommer- und ein Hallenbad bietet die Stadt an.

Die Nachfrage nach Bauplätzen und Immobilien, auch in den Dörfern, sei vorhanden. Der Bürgermeister legt Wert darauf, dass jungen Familien bei Interesse Bauland zur Verfügung gestellt wird. In den Ortsteilen kann die Nachfrage durch freie Grundstücke in Baugebieten gedeckt werden, in der Kernstadt werden Bauplätze moderat entwickelt. Wichtig ist der Stadt Brakel nämlich auch, dass parallel eine Innenentwicklung mit Augenmaß stattfindet. Durch die Übernahme von Bestandsimmobilien in den Ortskernen sollen Leerstand und Ortskerne ohne Leben vermieden werden. Dafür hat die Stadt sogar ein eigenes Förderprogramm aufgelegt und unterstützt diese Maßnahmen finanziell. Die Förderung zeigt insofern Erfolge als dass in den 14 Ortsteilen momentan nur wenige Wohnhäuser leer stehen. Dazu wird ein Leerstandskataster geführt. Allerdings habe die Stadt Brakel auch im Blick, dass etliche Häuser derzeit durch Alleinstehende im Alter von über 80 Jahren bewohnt werden.

Die unterdurchschnittliche SGB-II-Quote wird auch auf die gute Beschäftigungslage zurückgeführt. Die Stadt Brakel weise kreisweit die niedrigste Arbeitslosenquote auf. Das Arbeitsplatzangebot in Brakel selbst und der näheren Umgebung sei gut. Zahlreiche Hidden Champions seien in der Region angesiedelt. Sie profitieren von guten Verkehrsanbindungen (Schnittpunkt B64/B252 Ostwestfalenstraße) und einem Glasfasernetz für schnelles Internet. Der Kreis Höxter habe als erster Kreis das dazu aufgelegte EU-Förderprogramm genutzt.

Zur Förderung der heimischen Wirtschaft werden jährlich eine Wirtschaftswoche und einmal jährlich ein runder Tisch mit den Unternehmen durchgeführt. Die Stadt Brakel profitiert aktuell von der konjunkturellen Lage und verfügt über gute und stabile Gewerbesteuererträge. Allerdings sei die Struktur nicht besonders günstig. Wenige Unternehmen zahlen einen hohen Anteil. Deshalb setze man auch auf mitteständische Betriebe und eine Branchenvielfalt. Die Nachfrage nach Neuansiedlungen ist ebenso vorhanden, die Ausweisung weiterer Gewerbeflächen ist beantragt. Die Stadt fördert die Ansiedlung durch niedrige Grundstückspreise und die Übernahme der Erschließungskosten. Aktuell sei die Stadt finanziell sehr gefordert.

Die Ursachen der niedrig dargestellten Kaufkraft bei ansonsten eher guten Rahmenbedingungen können nicht unmittelbar erklärt werden. Sie sind bisher aber auch nicht problematisch. Die Kaufkraft selbst kann nur bedingt in Brakel gehalten werden. Ein Einzelhandelskonzept liegt vor. Das bestätige die schwierige Lage durch fehlende Nachfolger und Konkurrenz durch Online-Handel. Hier sei Brakel keine Ausnahme und vielfach müssen Ladengeschäfte schließen. Durch Änderungen der Bebauungspläne werden die Flächen zukünftig, zunächst begrenzt, auch zum Wohnen zur Verfügung gestellt, um Leerstände zu vermeiden und die Kernzonen weiter zu beleben. Auch hier hat die Stadt ein eigenes Förderprogramm bei der Übernahme

ehemaliger Ladenlokale oder Gastronomiebetriebe und Umbau zu Wohnungen entwickelt. Zudem ist Brakel Mitglied im Arbeitskreis historische Stadtkerne. Dagegen kann Kaufkraftzufluss von außerhalb bei den großen Märkten mit Lebensmittelangebot und Gündversorgungssortiment festgestellt werden.

Die sehr große Stadtfläche wird nicht in erster Linie als Belastung oder als Nachteil gewertet. Durch die weiten Entfernungen und immerhin 14 Ortsteilen sei aber das kommunale Immobilienportfolio groß. Allerdings werde es vielfach durch örtliche Vereine mit einem festen Budget unterhalten und betrieben. Trotz der großen Fläche hat die Stadt Grundschulstandorte aufgegeben und hält nur noch eine Grundschule (mit zwei Standorten) aufrecht. Die Grundschule Brakel ist damit die größte im Kreis Höxter.

Abschließend bewerten Bürgermeister und Kämmerer nicht die Strukturbedingungen als schwierig. Viel problematischer für eine Region allgemein und den Kreis Höxter im Besonderen sei eine laufende negative Darstellung der demografischen Entwicklung und nur der nachteiligen Auswirkungen. Hier sei es angezeigt, so wie das Marketing region X die vielen positiven Dinge der Region und der Stadt Brakel hervorzuheben. Brakel sei „nicht der Nabel der Welt, aber hier lohnt es sich, zu leben.“

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung sind vollständig dem Rat vorgestellt worden. Sie waren regelmäßig Gegenstand der Abteilungsleitersitzungen und sind im Rahmen der Möglichkeiten umgesetzt worden. Konkrete Beispiele sind die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Bauhof und das Zentrale Gebäudemanagement.

→ 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 KIWI³, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Brakel 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.

³ 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 Brakel hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Brakel hat die gpaNRW von März bis November 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwendet die gpaNRW in der Stadt Brakel überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis 2017. Das vorläufige Ergebnis 2018 wird im Bericht textlich berücksichtigt. Die Gesamtabschlüsse fehlen bisher vollständig und konnten deshalb nicht berücksichtigt werden. Die im Haushaltsplan 2019 abgebildete Finanzplanung bis 2022 hat die gpaNRW bei der Prüfung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Stefanie Weppler
Schulen	Antonina Silberkuhl
Sport und Spielplätze	Theodor Grebe
Verkehrsflächen	Theodor Grebe

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, seinem allgemeinen Vertreter und dem Kämmerer hat am 9. Dezember 2019 stattgefunden. Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse ist für die Ratssitzung am 4. Februar 2020 vorgesehen.

Herne, den 21. Januar 2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

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 Brakel im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	10
Plan-Ergebnisse	12
Eigenkapital	15
Schulden	16
Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	24
→ Beiträge, Gebühren und Steuern	25
Beiträge	25
Gebühren	26
Steuern	30
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	32
Pensionsrückstellungen	32
Finanzanlagen	33
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2009 hat die Stadt Brakel bis einschließlich 2018 jeweils fünf Haushaltsjahre mit Überschüssen und Defiziten abgeschlossen. Diese betragen in Summe -1,1 Mio. Euro. Trotzdem verfügt die Stadt Brakel derzeit über eine Ausgleichsrücklage von 4,8 Mio. Euro.

Die Stadt Brakel hat bislang noch keine Gesamtabschlüsse aufgestellt. Der Vollkonsolidierungskreis umfasst auskunftsgemäß das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) und das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA). Die zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse relevanten Fristen wurden nicht eingehalten. Die gpaNRW weist darauf hin, dass die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 zusammen mit dem Gesamtabschluss für das Jahr 2018 im Wege des vereinfachten Verfahrens aufgestellt werden können und zwingend nachzuholen sind.

Ist-Ergebnisse

Die Jahresergebnisse 2009 bis 2018 schwanken zwischen -2,8 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro. Insgesamt führten die Defizite 2011 bis 2013 zu einer Reduzierung der Ausgleichsrücklage von rund 700.000 Euro. Gegenüber der Planung fielen die Jahresabschlüsse durchgängig besser aus. Dies gilt auch für das Jahresergebnis 2018. Das Haushaltsjahr wird gegenüber der Planung von -1,5 Mio. Euro mit einem Überschuss von 1,5 Mio. Euro abschließen. Dies liegt überwiegend an der Entwicklung der Gewerbe- sowie Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen. Die Aufwandsseite ist vorwiegend geprägt durch die Entwicklung von Transferaufwendungen. Dies schließt die Aufwendungen für den Eigenbetrieb KUBRA für die dortige Aufgabenerledigung ein.

Die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 sind allerdings unter Berücksichtigung durchschnittlicher Vorjahreswerte strukturell unausgeglichen. Für das Vergleichsjahr 2017 besteht insofern Konsolidierungsbedarf. Bei unveränderten Rahmenbedingungen beträgt dieser 1,9 Mio. Euro.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Brakel plant grundsätzlich ihre Haushaltsansätze vorsichtig unter Verwendung eigener Parameter oder der Orientierungsdaten des Landes. Aktuell sind neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken zusätzliche Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen sowie der allgemeinen Kreisumlage erkennbar. Zudem sind etwaige Anpassungen der Transferaufwendungen beziehungsweise Betriebskostenzuschüsse und Verlustausgleiche an die städtischen Eigenbetriebe zu berücksichtigen.

Eigenkapital

Der Kernhaushalt der Stadt Brakel hat einen überdurchschnittlichen, aber seit 2009 im Verlauf sinkenden Eigenkapitalanteil. Neben vergleichsweise geringen Verbindlichkeiten und Schulden hängt dies ursächlich mit dem hohen Ausgliederungsgrad zusammen: Im Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sind dies die Sparten Abwasserbeseitigung, Immobilien beziehungsweise technisches Gebäudemanagement, Infrastruktur, Bauhof/Fuhrpark sowie Straßenreinigung. Im Versorgungsunternehmen der Stadt (VUBRA) befinden sich die Sparten Wasser- und Stromversorgung sowie Bäder. Die Stadt Brakel hat zur Eröffnungsbilanz den jeweiligen Eigenkapitalanteil als Unternehmenswert bei ihren Finanzanlagen bilanziert. Der Eigenkapitalanteil des KUBRA hat sich seit 2009 nur geringfügig reduziert, während sich der des VUBRA durch dauernde Verluste mehr als halbiert hat.

Schulden

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes fallen im Vergleich unterdurchschnittlich aus. Daher sind die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch Zinsaufwendungen sowie Zinsänderungsrisiken überschaubar. Daneben sind jedoch die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit eigenen Verbindlichkeiten zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der Rückstellungen ergibt sich weiterhin eine unterdurchschnittliche Verschuldung. Den Verpflichtungen aus Pensionsrückstellungen stehen bei der Stadt Brakel zudem vergleichsweise hohe Anteile an einem Pensionsfonds gegenüber. Damit wird sie künftige Pensionszahlungen entsprechend auffangen können.

Vermögen

Im Wesentlichen ist das Vermögen der Stadt Brakel durch ihren Wald sowie das Finanzanlagevermögen geprägt. Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude, Straßen und Wege sowie Kanäle sind derzeit noch unauffällig. Durch die Investitionstätigkeit der Stadt Brakel hat sich der Bilanzwert der Immobilien sowie der Abwasserbeseitigungseinrichtungen in den letzten Jahren erhöht. Ein bilanzieller Vermögensverzehr ist allerdings bei den Straßen und Wegen zu verzeichnen. Da die Stadt Brakel noch keine erneute Inventur beziehungsweise Zustandserfassung vorgenommen hat, ist ein Abgleich mit der tatsächlichen Abnutzung nicht möglich. Um etwaige Risiken aufgrund der geringen Investitionstätigkeit aufzudecken, sollte die Stadt Brakel den Zustand der Straßen und Wege entsprechend erfassen.

→ KIWI-Bewertung

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

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um die stark schwankenden – und von der Stadt Brakel unmittelbar kaum

beeinflussbaren - Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich ab 2013 durchgängig bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2022. Der Stadt Brakel gelingt es demnach nicht, steigende Aufwendungen durch Einsparungen oder Mehrerträge auszugleichen. Erhöht haben sich vor allem die Transfer- (darunter auch die Jugendamts- und Kreisumlage) sowie die Personalaufwendungen. Daneben sind die Leistungen für Aufgabenerledigung durch die städtischen Eigenbetriebe ausschlaggebend. Insofern sollte die Stadt Brakel diese in einen Konsolidierungsprozess mit einbeziehen.

Ebenso wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Stadt Brakel auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Sofern haushaltswirtschaftliche Risiken eintreten, muss die Stadt Brakel reagieren und gegensteuern. Zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltssteuerung gehört deshalb auch eine Risikoversorge. Um beim Eintritt von Risiken systematisch und schnell reagieren zu können, sollten Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet werden. Damit sollte es der Stadt Brakel gelingen die geplanten ausgeglichenen Haushalte zu erzielen und mögliche Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuzuführen. Dazu sollte die Stadt Brakel strategische Festlegungen darüber treffen, wie sie sich auf den Eintritt von Risiken vorbereitet.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Die Stadt Brakel erhebt seit der letzten überörtlichen Prüfung unverändert Erschließungsbeiträge sowie Straßenausbaubeiträge. Für letztere sieht die Satzung der Stadt Brakel Beitragssätze der Anlieger am unteren Ende der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vor. Das Land NRW beabsichtigt, die Anlieger von Straßen hier 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 Brakel die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Gebühren

In den Gebührenhaushalten der Stadt Brakel besteht Optimierungspotenzial hinsichtlich der kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die Gebührenkalkulationen entsprechend anzupassen. Dies betrifft die Höhe der kalkulatorischen Verzinsung sowie die Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Daneben sollte die Stadt Brakel in regelmäßigen Abständen die Gebühren neu kalkulieren, um Gebührensprünge zu vermeiden.

→ KIWI-Bewertung

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Die im Haushaltsplan 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Brakel hat noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich bei den Gesamtkennzahlen in den einzelnen Kapiteln zur Haushaltssituation vorgenommen werden.

Die Stadt Brakel hat entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen erstmals zum 31. Dezember 2010 einen Gesamtabchluss aufzustellen. Gemäß § 116 Abs. 5 i. V. m. § 95 Abs. 3 GO NRW ist der Gesamtabchluss innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufzustellen und dem Rat zuzuleiten, mithin also zum 30. September 2011.

Entsprechend des Verweises in § 116 Abs. 1 Satz 4 GO NRW auf die Regelungen über die Feststellung des Jahresabschlusses gemäß § 96 GO NRW muss der Rat den geprüften Gesamtabchluss 2010 bis zum 31. Dezember 2011 feststellen. Diese Frist hat die Stadt Brakel nicht eingehalten. Dies gilt ebenso für die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017.

Die gpaNRW weist darauf hin, dass der Gesamtabchluss 2017 im Wege des vereinfachten Verfahrens mit dem Gesamtabchluss für das Jahr 2018 aufgestellt werden kann.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	369	-2.814	839	1.006	-505	-1.039	1.125	-1.222
Höhe der Ausgleichsrücklage	7.354	4.540	5.379	6.385	5.880	4.842	5.967	4.745
Höhe der allgemeinen Rücklage	68.618	68.618	68.618	68.317	68.317	68.317	68.339	68.339
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	369	-2.814	839	1.006	-505	-1.039	1.125	-1.222
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	-301	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	21	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	3,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	0,7	1,4	pos. Ergebnis	1,6

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

Die Ausgleichsrücklage der Stadt Brakel hat sich durch die Defizite bis 2017 um 2,6 Mio. Euro reduziert. Durch Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage haben sich dort Veränderungen ergeben: 2013 wurde die Wertminderung des VUBRA in Höhe des dortigen Jahresverlustes gegen die allgemeine Rücklage (siehe oben) gebucht. In den übrigen Haushaltsjahren hat die Stadt Brakel diese Wertminderung ergebniswirksam abgeschrieben. Zwar hat sich dies 2013 nicht auf das Jahresergebnis ausgewirkt, dennoch ging diese Vorgehensweise mit entsprechendem Vermögenverzehr bei der Position Eigenkapital einher.

2016 veränderte sich die allgemeine Rücklage um +21.000 Euro aufgrund von Grundstückszugängen aus einem Flurbereinigungsverfahren.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-1.464 (1.520)*	-617	-252	202	660
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.281 (6.245)*	2.665	2.413	2.615	3.275
Höhe der allgemeinen Rücklage	68.339	68.339	68.339	68.339	68.339
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.464 (1.520)*	-617	-252	202	660
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,0 (pos. Ergebnis)*	0,9	0,4	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

(*) Daten laut Ergebnisrechnung 2018 für den städtischen Haushalt, Jahresabschluss nebst Lage- bzw. Prüfbericht steht noch aus

Entgegen der Haushaltsplanung wird die Stadt das Haushaltsjahr 2018 mit einem Überschuss abschließen. Soweit die Stadt Brakel diesen der Ausgleichsrücklage zuführen wird, ergibt sich die oben in Klammern dargestellten Werte.

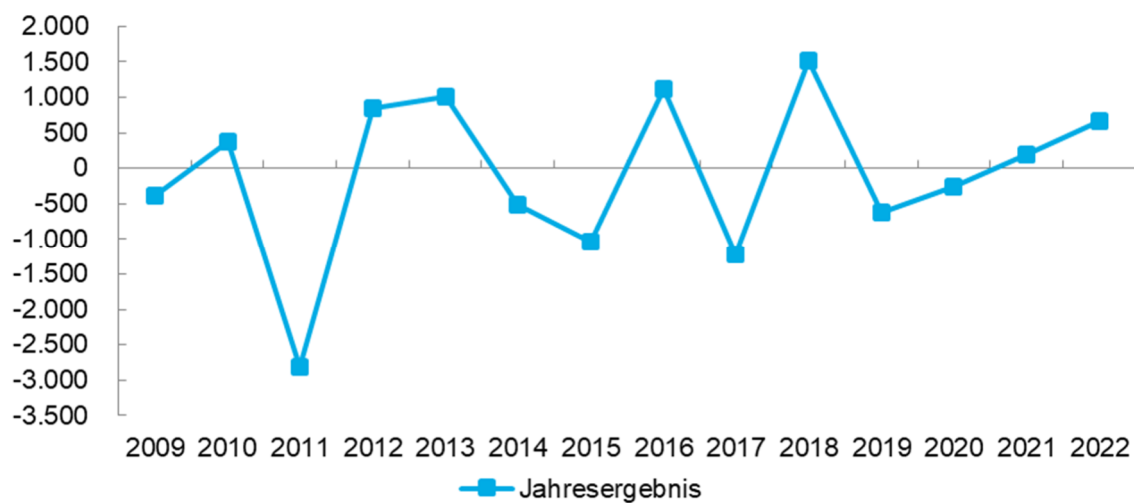
Die Jahresergebnisse 2009 bis 2018 schwanken zwischen -2,8 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro. Insgesamt führten diese bis 2018 zu einer Reduzierung der Ausgleichsrücklage von rund 1,1 Mio. Euro. Gegenüber der Planung fielen die Jahresabschlüsse durchgängig besser aus.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ausgeglichener Haushalt		X		X	X			X		(x)	
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X		X			X	X		X	X	X

Ist-Ergebnisse



Istwerte bis 2018, Planwerte ab 2019

Die Jahresergebnisse der Stadt Brakel fielen zwischen 560.000 Euro und drei Mio. Euro besser aus als geplant. Die Schwankungen lassen sich zunächst auf die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückführen. Die Rückgänge bei den Gewerbesteuererträgen wirkten sich vor allem 2011 deutlich aus (-2,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Gleichzeitig änderten sich 2011 die Umlagegrundlagen des Finanzausgleichs. Dies bedeutete einen Rückgang der Schlüsselzuweisungen auf 1,2 Mio. Euro. Durchschnittlich erhielt die Stadt Brakel seit 2009 jährlich 3,8 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen. Ab 2012 erhielten sich beide Ertragspositionen und trugen überwiegend zu den positiven Jahresergebnissen bei.

Neben den Transferaufwendungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Steuerbeteiligungen sowie Kreisumlagen) beeinflussen den städtischen Haushalt die Betriebskosten der Eigenbetriebe. Die Jahresverluste des VUBRA hat die Stadt Brakel in der Regel ergebniswirksam als Abschreibung auf Finanzanlagen verbucht. 2013 wurde der Jahresverlust ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage (siehe oben) verbucht. 2014 realisierte die Stadt Brakel die Wertminderung des KUBRA in Höhe des Jahresverlustes über eine Abschreibung auf den Bilanzwert in Höhe von 1,2 Mio. Euro. Allerdings hat sich von 2010 bis 2017 ein Verlustvortrag in der allgemeinen Rücklage des KUBRA von rund 2,8 Mio. Euro angesammelt (aus den Sparten Abwasserbeseitigung und Infrastruktur). Während die Abwasserbeseitigung durch die bisherige

Gebührengestaltung defizitär abschließt, ist die Sparte Infrastruktur auf Betriebskostenzuschüsse des Kernhaushalts angewiesen. Eine im Gegenzug auskömmliche Zuweisung an den Eigenbetrieb für die Sparte Infrastruktur hätte zu entsprechend geringeren Jahresergebnissen und einer deutlich stärkeren Reduzierung der Ausgleichsrücklage geführt.

→ Feststellung

Bislang hat die Stadt Brakel beim KUBRA Verluste vorgetragen. Diese sind unter anderem in der Sparte Infrastruktur entstanden. Bei Leistung auskömmlicher Betriebskostenzuschüsse für die dortige Aufgabenerledigung wären die Jahresergebnisse der Stadt Brakel entsprechend schlechter ausgefallen.

Entgegen der Haushaltsplanung wird die Stadt das Haushaltsjahr 2018 mit einem Überschuss abschließen. Ursächlich sind höhere Gewerbesteuererträge (plus 1,7 Mio. Euro) und hinter den Ansätzen zurückbleibende Aufwendungen (- 930.000 Euro). Die wesentlichen Abweichungen lagen hier bei den Transferaufwendungen an die städtischen Eigenbetriebe sowie bei den sozialen Leistungen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-75	-778	474	4	-41	7	68	63

Das durchschnittliche Jahresergebnis von 2009 bis 2018 liegt bei -6 Euro je Einwohner. Die Jahresergebnisse je Einwohner schwankten zwischen -168 Euro in 2011 und 93 Euro in 2018. Zwar fallen die Jahresergebnisse interkommunal verglichen überwiegend besser aus als die durchschnittlichen Jahresergebnisse der übrigen Kommunen. Jedoch ist der Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Ausgliederungsgrade für die Stadt Brakel nur bedingt aussagekräftig. Hier wäre das Gesamtjahresergebnis unter Einbeziehung der verselbstständigten Aufgabenbereiche ausschlaggebend.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-159	246	29	-23	40	80	23

Aufgrund der noch fehlenden Gesamtabschlüsse erfolgt an dieser Stelle eine Fehlanzeige.

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 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Für das Jahr 2017 ergab sich ein Sondereffekt im Rahmen von außerordentlichen Erträgen aus der Abrechnung der einheitsbedingten Belastung des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2016.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017

Brakel	
Jahresergebnis	-1.222
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	9.352
Bereinigungen Sondereffekte	452
= bereinigtes Jahresergebnis	-11.026
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	9.161
= strukturelles Ergebnis	-1.865

Zum Prüfungsende legte die Stadt Brakel die Ergebnisrechnung 2018 vor. Trotz des Überschusses von 1,5 Mio. Euro ergibt sich für das Haushaltsjahr 2018 ein strukturelles Defizit von rund 2,1 Mio. Euro.

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis 2017 der Stadt Brakel beträgt -1,9 Mio. Euro und damit -114 Euro je Einwohner. Das strukturelle Ergebnis 2018 beträgt -2,1 Mio. Euro aus. In der jeweiligen Höhe besteht unter der Voraussetzung unveränderter Rahmenbedingungen ein nachhaltiges Konsolidierungserfordernis.

Plan-Ergebnisse

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

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

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskon-

zepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Brakel plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 660.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 2,5 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2017 und Planergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	7.782	8.950	1.168	2,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	6.080	9.256	3.176	8,8
Ausgleichsleistungen	523	662	139	4,8
Schlüsselzuweisungen	3.615	5.600	1.985	9,1
übrige Erträge	10.264	8.991	-1.274	-2,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	5.027	5.817	790	3,7
Steuerbeteiligungen	1.177	751	-426	-8,6
Allgemeine Umlagen	7.663	8.452	789	2,0
Transferaufwendungen*	8.784	10.700	1.916	4,0
übrige Aufwendungen	16.688	17.779	1.091	1,6

*) Ist-Werte 2017

Steuern

Ausgehend vom strukturellen Ergebnis 2017 erwartet die Stadt Brakel bis 2022 jährlich durchschnittlich um 2,8 Prozent steigende Gewerbesteuern. Die Stadt Brakel plant die Gewerbesteuererträge derzeit jedoch mit Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes aufgrund eigener Erfahrungswerte. Diese liegen zwischen 1,2 und 1,7 Prozent ab 2020.

Grundsätzlich ist die Gewerbesteuer konjunkturanfällig, so dass die Planung entsprechende allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken birgt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist jedoch aktuell aufgrund der vorsichtigen Planung nicht zu erkennen. Dies gilt auch für die Grundsteuer A und B sowie die Planansätze des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern ab 2020. Bei den Gemeinschaftssteuern plant die Stadt Brakel bis 2022 die Steigerungsraten anhand der Orientierungsdaten.

Schlüsselzuweisungen

Derzeit profitieren die Kommunen von steigenden Schlüsselzuweisungen trotz der bislang konjunkturell bedingt steigenden Steuerkraft. Daher geht die Stadt Brakel von entsprechend steigenden Erträgen aus. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum greift die Stadt Brakel auf die Steigerungsraten anhand der Orientierungsdaten des Landes zurück. Generell hängen die zu verteilenden Mittel im Finanzausgleich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes ab. Konjunkturbedingt konnte nach dem Abklingen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 eine jährlich höhere Verbundmasse bereitgestellt werden. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach grundsätzlich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die vorliegende Planung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar.

Aufwendungen

Die Stadt Brakel plant die Personalaufwendungen des aktuellen Haushaltsjahres auf Basis bekannter Parameter (Personalbestand, Tarifabschlüsse, Besoldungserhöhungen, Fluktuation etc.). Für 2019 ist daher bedingt durch den Tarifabschluss sowie die Besoldungserhöhung eine Steigerungsrate von drei Prozent eingeplant. Für die Folgejahre sind dies – abweichend von der oben genannten durchschnittlichen Steigerung - jeweils nur 1,2 Prozent. Diese Steigerungsraten sind - nicht zuletzt angesichts der jüngsten Tarifabschlüsse - nur bei gleichzeitiger Personalkonsolidierung zu erreichen. Insofern besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Der Kreis Höxter plant, eine ab 2020 steigende Kreis- und Jugendamtsumlage zu erheben. Dabei ist eine jährliche Steigerung von rund zwei Prozent bei der Kreisumlage und vier bis sechs Prozent bei der Jugendamtsumlage vorgesehen. Die Stadt Brakel hat ab 2021 die allgemeine Kreisumlage stagnierend geplant. Die Jugendamtsumlage setzt sie mit einer Steigerung von jährlich 2,38 bzw. 2,33 Prozent an. Zwar sind die übrigen Planungsparameter wie die Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen auch für die tatsächliche Kreisumlage der Stadt Brakel verantwortlich. Gleichwohl sollte sie bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums bei der eigenen steigenden Steuerkraft entsprechende Steigerungsraten bei der Kreisumlage berücksichtigen. Es besteht insoweit ein zusätzliches Planungsrisiko.

Die Transferaufwendungen beinhalten neben der Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Sozialtransferaufwendungen auch die Betriebskostenzuschüsse an den KUBRA. Diese bestimmen sich aus den Aufwendungen für Abschreibungen auf das Anlagevermögen, Sach- und Dienstleistungen sowie Finanzaufwendungen. Ähnlich wie bei den im Kernhaushalt verbliebenen Sach- und Dienstleistungen erfolgt hier die Detailplanung mit dem jeweils aktuellen Haushaltsplan. Die städtischen Sach- und Dienstleistungen gehen ausgehend vom Jahresergebnis 2018 bis 2022 um rund 320.000 Euro zurück. Aufgrund der Entwicklung der Vorjahre ist hier mit der jeweiligen Haushaltsplanung mit einer Anpassung der aktuellen Steigerungsraten nach oben zu rechnen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW festgestellt, dass die Eigenbetriebe Verlustvorträge in nicht unerheblicher Höhe angesammelt haben. Die Stadt Brakel sollte die Leistungen der Eigenbetriebe auskömmlich vergüten, um deren Finanzkraft nachhaltig zu erhalten. Insofern sind hier

gegebenenfalls Anpassungen der Transferaufwendungen und Verlustausgleiche zu berücksichtigen. Näheres zur Finanzierungsstruktur findet sich im Kapitel „Finanzanlagen“.

→ Feststellung

Die Stadt Brakel plant grundsätzlich ihre Haushaltsansätze vorsichtig unter Verwendung eigener Parameter oder der Orientierungsdaten des Landes. Aktuell sind neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken zusätzliche Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen sowie der allgemeinen Kreisumlage und Transferaufwendungen an die Eigenbetriebe erkennbar.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1*	75.973	73.158	73.997	74.703	74.197	73.159	74.305	73.083
Eigenkapital 2**	77.350	74.633	75.665	77.377	76.981	75.851	76.798	75.443
Bilanzsumme	101.514	98.646	104.307	102.044	106.537	103.631	103.140	104.487
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	74,8	74,2	70,9	73,2	69,6	70,6	72,0	69,9
Eigenkapitalquote 2	76,2	75,7	72,5	75,8	72,3	73,2	74,5	72,2

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

**Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1, sowie Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	69,0	-4,8	69,9	30,8	18,1	33,0	42,5	63
Eigenkapitalquote 2	72,2	27,2	84,0	64,3	57,6	65,3	75,8	63

Der Kernhaushalt der Stadt Brakel hat einen überdurchschnittlichen, aber seit 2009 im Verlauf sinkenden Eigenkapitalanteil. Neben vergleichsweise geringen Verbindlichkeiten und Schulden hängt dies ursächlich mit dem hohen Ausgliederungsgrad zusammen: Im Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sind dies die Sparten Abwasserbeseitigung, Immobilien beziehungsweise technisches Gebäudemanagement, Infrastruktur, Bauhof/Fuhrpark sowie Straßen-

reinigung. Im Versorgungsunternehmen der Stadt (VUBRA) befinden sich die Sparten Wasser- und Stromversorgung sowie Bäder. Die Stadt Brakel hat zur Eröffnungsbilanz den jeweiligen Eigenkapitalanteil als Unternehmenswert bei ihren Finanzanlagen bilanziert. Der Eigenkapitalanteil des KUBRA hat sich seit 2009 nur geringfügig auf 35,4 Prozent reduziert. Durch die dauernden Verluste hat sich hingegen der Eigenkapitalanteil des VUBRA von 62 Prozent auf rund 27 Prozent mehr als halbiert.

Eine Aussage zur Eigenkapitalausstattung des Konzerns ist wegen der fehlenden Gesamtabschlüsse derzeit nicht möglich. In beiden Betrieben haben sich Verlustvorträge angesammelt, die es zeitnah abzubauen gilt.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	./.	3,5	39,9	25,0	16,8	26,0	34,2	23
Gesamteigenkapitalquote 2	./.	33,2	81,8	61,8	54,1	62,9	71,2	23

Da noch keine Gesamtabschlüsse aufgestellt wurden, kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage über die Gesamteigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich getroffen werden. Diese wären aussagekräftiger als lediglich die Eigenkapitalquoten des Kernhaushalts.

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung des Kernhaushalts der Stadt Brakel ist aufgrund des hohen Ausgliederungsgrades überdurchschnittlich. Die Eigenbetriebe KUBRA und VUBRA haben jedoch teilweise Vermögensverzehr sowie Verlustvorträge zu verzeichnen, die es abzubauen gilt.

Dazu sollte die Stadt Brakel unter anderem die defizitäre Sparte Abwasserbeseitigung sowie die Finanzierung der ausgelagerten Aufgabenbereiche optimieren. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in den Kapiteln „Gebühren“ und Finanzanlagen.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	836	798	758	716	671	625	577	526
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	1.000	1.000	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	205	265	408	399	246	273	224	191
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	576	114	118	104	82	246	543	349
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	9.469	9.426	10.007	6.833	10.342	8.826	6.816	7.101
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	3.747	2.576	2.014	1.180	2.080	4.370
Verbindlichkeiten gesamt	11.086	10.603	15.038	10.628	14.356	12.151	10.241	12.537
Rückstellungen	11.234	11.527	11.534	11.800	12.856	13.190	13.531	13.709
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	127	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	22.447	22.131	26.572	22.428	27.212	25.341	23.772	26.246
Schulden je Einwohner in Euro	1.329	1.322	1.589	1.356	1.655	1.528	1.445	1.603
davon Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	656	633	899	643	873	733	623	766

Der Kernhaushalt der Stadt Brakel hat seine investiven Kreditverbindlichkeiten seit 2010 reduziert. 2018 hat die Stadt 570.000 Euro aus dem Programm „Gute Schule 2020“ aufgenommen, so dass aktuell rund eine Mio. Euro an investiven Verbindlichkeiten bestehen. Insofern ist der Kernhaushalt nur geringfügig durch Zinsaufwendungen sowie eventuelle Zinsänderungsrisiken belastet. Der Anstieg der Verbindlichkeiten bis einschließlich 2017 liegt an den sonstigen Verbindlichkeiten sowie erhaltenen Anzahlungen aus noch nicht verwandten Beiträgen und Zuwendungen. Die sonstigen Verbindlichkeiten bestehen überwiegend innerhalb des Konzerns Stadt Brakel gegenüber den städtischen Eigenbetrieben.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
766	229	5.062	1.792	951	1.396	2.491	63

Die Stadt Brakel gehört aktuell zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten. Zu berücksichtigen sind hierbei allerdings die ausgegliederten Aufgabenbereiche.

Die Stadt Brakel hat noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden. Der Kernhaushalt bilanziert an die Eigenbetriebe weitergeleitete Kredite und innere Darlehen unter Ausleihungen. Diese sind seit 2009 um rund 3,2 Mio. Euro auf 11,1 Mio. Euro gestiegen (Eigenbetriebe: Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Brakel). Daneben haben sich die (investiven) Kreditverbindlichkeiten der Betriebe gegenüber Kreditinstituten um rund 1,8 Mio. Euro auf nunmehr 10,5 Mio. Euro erhöht. Trotz des Zuwachses auf Konzernebene ist davon auszugehen, dass die Gesamtverbindlichkeiten interkommunal ebenfalls unterdurchschnittlich ausfallen.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	760	5.347	2.253	1.503	2.108	2.739	23

→ Feststellung

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes fallen im Vergleich unterdurchschnittlich aus. Daher sind die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch Zinsaufwendungen sowie Zinsänderungsrisiken überschaubar. Daneben sind jedoch die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit eigenen Verbindlichkeiten zu berücksichtigen.

Ein wesentlicher Anteil der Schulden sind die Rückstellungen. Rund 90,7 Prozent der Rückstellungen machen in Brakel die Pensionsrückstellungen aus. Nähere Informationen sind dem Kapitel „Pensionsrückstellungen“ zu entnehmen. Die verbleibenden Rückstellungen ergeben sich aus sonstigen Rückstellungen. Bezieht man die Rückstellungen sowie den Sonderposten für den Gebührenausschlag ein, ergibt sich folgende Verschuldung für die Stadt Brakel im interkommunalen Vergleich:

Schulden je Einwohner in Euro 2017

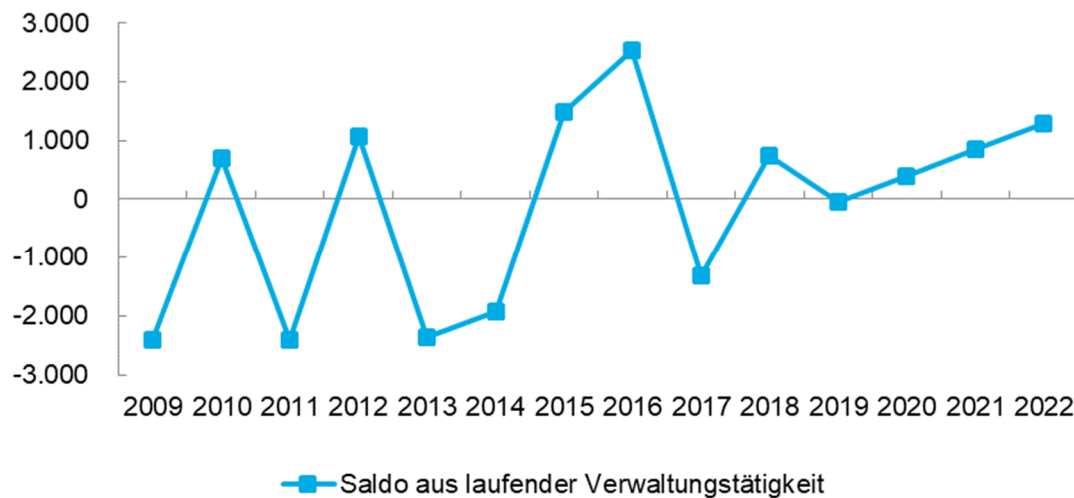
Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.603	871	6.101	2.625	1.768	2.191	3.238	63

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	1.446	6.468	3.099	2.382	2.828	3.487	23

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

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



Istwerte bis 2018, Planwerte ab 2019

Die Stadt Brakel konnte seit der NKF-Umstellung zum 1. Januar 2009 in fünf Haushaltsjahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen. Wegen der stark schwankenden Entwicklung musste die Stadt Brakel 2014 einen Liquiditätskredit von einer Mio. Euro aufnehmen, den sie 2016 tilgte.

Insgesamt ist der zahlungswirksame Bereich von der Entwicklung der Steuerkraft und Mitteln des Finanzausgleichs durch das Land abhängig. Wie bei den Jahresergebnissen ist auch die Liquiditätslage vom Finanzbedarf des städtischen Eigenbetriebs KUBRA beeinflusst. Wesentliche Investitionen sowie laufende Auszahlungen fallen dort an. Üblicherweise erhält der KUBRA jährliche Betriebskostenzuschüsse zwischen 1,3 Mio. Euro und 3,7 Mio. Euro. 2014 betrug dieser 1,4 Mio. Euro, wurde jedoch nicht zahlungswirksam gebucht. Entgegen der Planung ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit 2018 positiv. Damit verfügte die Stadt Brakel Ende 2018 über liquide Mittel von 5,3 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2019 sieht neben der regulären Tilgung investiver Kredite eine Sondertilgung von 300.000 Euro vor.

Die Stadt Brakel plant bis 2022 mit weiteren positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sollten die bei der Ertragsplanung genannten haushaltswirtschaftlichen Risiken eintreten, werden sich diese auch auf die Liquidität auswirken. Daneben sind die zahlungswirksamen Betriebskostenzuschüsse und Verlustausgleiche der Eigenbetriebe maßgebend für die liquide Entwicklung (siehe Kapitel „Finanzanlagen“).

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

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-81	-778	565	73	10	61	167	63

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

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-94	547	185	77	154	252	22

→ Feststellung

Die Stadt Brakel konnte ihren laufenden Finanzbedarf nicht durchgehend aus eigener Kraft erwirtschaften. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verläuft stark schwankend und wird neben konjunkturellen Einflüssen auch durch den Finanzbedarf der Eigenbetriebe beeinflusst. Der zwischenzeitlich notwendige Liquiditätskredit konnte zeitnah getilgt werden. Aktuell besteht kein Liquiditätsengpass.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel kann noch vorhandene Potenziale, z.B. bei Gebühren realisieren. Damit kann sie die Liquidität verbessern, um z.B. anstehende Investitionen ohne Kreditaufnahmen zu finanzieren. Außerdem sind diese erforderlich, um die Betriebe langfristig auskömmlich zu finanzieren.

Vermögen

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

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

Straßen, Abwasserkanäle und Gebäude

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

Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Kommune	Durchschnittl. RND in Jahren Kommune zum 31. Dezember 2017	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12. (Anlagen- buchhaltung)
Straßen	40	18	55,0	32.323.577
Abwasserkanäle	80	35	56,3	31.025.577
Schulgebäude massiv	80	36	55,0	15.628.948
Sporthallen	50	42	16,0	2.513.425
Kindergärten / Kindertages- stätten massiv	70	39	44,3	1.693.863
Verwaltungsgebäude massiv	80	28	65,0	1.022.846
Feuerwehrgerätehäuser massiv	60	26	56,7	1.925.623
Gemeindezentren, Bürger- häuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	43	46,3	4.074.557

Die genannten Vermögensgegenstände hat die Stadt Brakel erstmalig mit der Ausgliederung im Jahr 2009 bewertet. Dabei hat sie auch Gesamt- und Restnutzungsdauern festgelegt. Sie hat für das Straßen- und Wirtschaftswegenetz Gesamtnutzungsdauern von 40 Jahren gewählt. Für die übrigen Vermögensgegenstände orientierte sie sich an eher mittleren bis langfristigen Gesamtnutzungsdauern nach der möglichen Spanne der Abschreibungs-Rahmentabelle. Buchhalterisch führt die eher kurze Gesamtnutzungsdauer zu leicht höheren jährlichen Abschreibungen bei Straßen und Wirtschaftswegen. Eine separate Auswertung der Investitionstätigkeit (Investitionsquote) des KUBRA liegt nicht vor. Zur Vermeidung dauerhaften Vermögensverzehr sollte dieser durch entsprechende regelmäßige Investitionen aufgefangen werden. Die Stadt Brakel hat vor allem in Gebäude und die Abwasserbeseitigungsanlagen investiert (neue Kindertageseinrichtung und Flüchtlingsunterkunft, Maßnahmen an Schulen, Umbauten von Hallen sowie Feuerwehrgerätehäusern). Das Anlagevermögen der Sparten des KUBRA hat sich aufgrund der Investitionstätigkeit unterschiedlich entwickelt. Während Zuwächse bei Immobilien (+ 3,7 Mio. Euro) und Abwasserbeseitigung (+ 0,6 Mio. Euro) zu verzeichnen sind, hat sich das Infrastrukturvermögen deutlich reduziert: Der Wert der Straßen und Wirtschaftswege ist um knapp 18 Mio. Euro gesunken. Zwar sind die Anlagenabnutzungsgrade derzeit noch unauffällig. Das Risiko vorzeitigen Anlagenabgangs ist bei kürzer angesetzten Gesamtnutzungsdauern zudem entsprechend geringer. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass für die Auswertung nur hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung herangezogen wurden. Inwieweit der rechnerische mit dem tatsächlichen Vermögensverzehr übereinstimmt, ergibt sich beispielsweise aus einem Abgleich im Rahmen der körperlichen Inventur. Eine solche hat die Stadt Brakel seit der erstmaligen Inventur und Bewertung ihrer Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz sowie Ausgliederung zum 01. Januar 2009 nicht wieder vorgenommen (siehe auch Kapitel „Finanzanlagen“).

→ Feststellung

Die anhand der Anlagenbuchhaltung ermittelten Anlagenabnutzungsgrade sind derzeit weitgehend unauffällig. Die Stadt Brakel hat allerdings noch keine erneute körperliche Inventur vorgenommen. Insbesondere für Straßen und Wege sollte die tatsächliche Abnutzung mit

der bilanziellen Entwicklung durch eine Zustandserfassung abgeglichen werden, um etwaige Risiken zu identifizieren.

Weitere Ausführungen zum Infrastrukturvermögen finden sich im Berichtsteil „Verkehrsflächen“.

Der Eigenbetrieb VUBRA investierte in den letzten Jahren vor allem in die Sanierung von Hochbehältern, Brunnen und des Wasserversorgungsnetzes sowie des Hallenbades. Weitere Maßnahmen sind auch in den folgenden Jahren geplant. Weitere Ausführungen zur Auswirkungen der notwendigen Investitionen auf die Entwicklung der Wassergebühren sowie der finanziellen Ausstattung des Betriebes finden sich in den Kapiteln „Gebühren“ und „Finanzanlagen“.

Bei einigen Kommunen sind durch Sturmschäden und die Käferplage große Waldflächen in Mitleidenschaft gezogen worden. Die Folgen sind für die nächsten Jahre beachtliche Aufwendungen für die Wiederaufforstung sowie sinkende Holzerträge durch eine Marktsättigung. Die Stadt Brakel verfügt über Waldvermögen nebst Forstbetrieb. Insgesamt beträgt die Bilanzposition Wald, Forsten 2017 rund 22,5 Mio. Euro. Die gehäuft auftretenden Schäden durch Stürme, Trockenheit und Käferplage können auskunftsgemäß derzeit noch nicht beziffert werden.

Nach § 44 Abs. 1 Landesforstgesetz besteht eine Pflicht zur Wiederaufforstung. Danach sind Kahlfelder und sogar stark verlichtete Waldbestände innerhalb von zwei Jahren wieder aufzuforsten oder zu ergänzen, sofern nicht eine Umwandlung in eine andere Nutzungsart genehmigt oder zulässig ist. Insoweit besteht eine rechtliche Verpflichtung zur Wiederaufforstung. Daher ist nach unserer Rechtsauffassung eine sonstige Rückstellung gem. § 37 Abs. 5 KomHVO NRW in Höhe der Wiederaufforstungsaufwendungen zu bilden. Diese Verpflichtung tritt mit dem Schadensereignis (Sturmschaden, Feststellung der Käferplage) ein. Das bedeutet, dass die Rückstellung mit Kenntnis des Schadens „einzubuchen“ ist.

In der Regel haben die Kommunen das pauschalierte Festwertverfahren für die Waldbewertung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 KomHVO NRW (vorher § 34 Abs. 2 GemHVO NRW a.F.) genutzt. Eine Anpassung des Festwertes aufgrund der Sturmschäden beziehungsweise der Käferplage erfolgt nicht.

Bislang hat die Stadt Brakel keine entsprechende Rückstellung gebildet. Die gpaNRW empfiehlt daher, den Sachverhalt daraufhin zu prüfen.

Das Land stellt Mittel (unter anderem ein 100 Mio. Euro umfassendes Wiederbewaldungsprogramm für den Aufbau von vielfältigen und klimastabilen Wäldern, auch in den nächsten zehn Jahren) für die Wiederaufforstung zur Verfügung. Diese Mittel stehen den Aufwendungen für die Rückstellungen (gegebenenfalls zeitversetzt) gegenüber.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

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

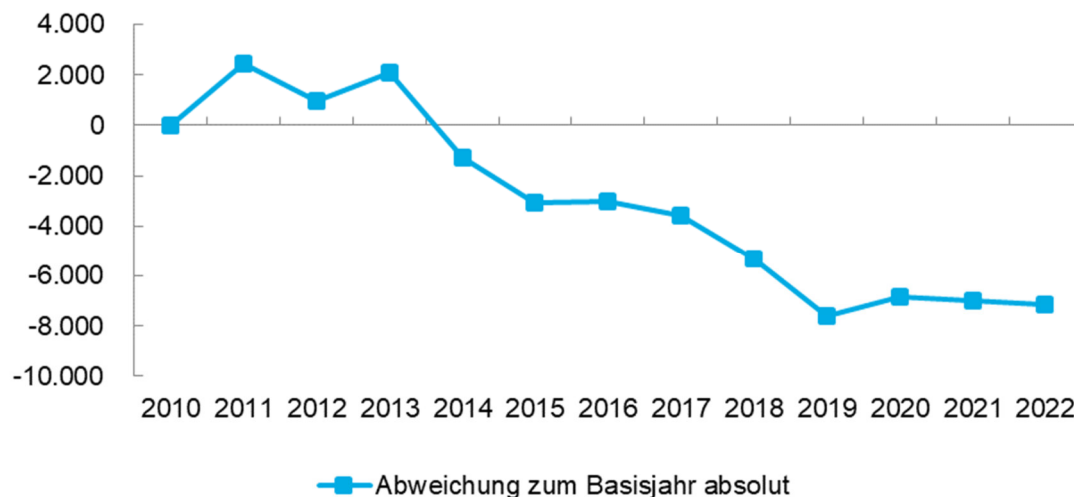
Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Dabei handelt es sich um außerordentliche Erträge (2017-2019) sowie deutliche Ausreißer bei der Zuführung an Pensions- und Beihilferückstellungen (2014).

Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Istwerte bis 2018, Planwerte ab 2019

Der Steuerungstrend verläuft bereinigt um die oben genannten Positionen ab 2013 durchgehend negativ. Das bedeutet, dass die positiven Jahresergebnisse vorwiegend auf die gestiegenen Erträge aus der Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen sind. Die zusätzlich bereinigten Sondereffekte hingegen beeinträchtigen den negativen Trendverlauf insgesamt nicht wesentlich. Aufwandsseitig wirken sich vor allem steigende Personal- und Transferaufwendungen (Jugendamtsumlage) sowie Sach- und Dienstleistungen entsprechend aus. Die Jugendamtsumlage unterliegt zwar einem stetigen Anstieg, schwankt aber nicht. Daher wurde auf eine zusätzliche Bereinigung verzichtet.

Der Übergang von IST- zu Plandaten ab 2019 bestätigt, dass die Haushaltsplanung eher vorsichtig erfolgt. Allerdings wird auch deutlich, dass die positive Jahresergebnisse 2016 und 2018 dem Anstieg der Schlüsselzuweisungen und der guten konjunkturellen Lage geschuldet sind. Dazu kommen 2016 einmalig hohe Erstattungsleistungen des Landes für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen.

→ **Feststellung**

Die Überschüsse sind überwiegend den steigenden Gewerbesteuern sowie dem Finanzausgleich und damit eher externen Faktoren geschuldet.

Der insgesamt negative Steuerungstrend deutet auf zusätzlichen Konsolidierungsbedarf in dem von der Stadt Brakel direkt steuerbaren Bereich hin.

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 Brakel hat mögliche konjunkturelle Einbrüche als wesentliches Risiko für ihren Haushalt identifiziert. Sie beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt möglicher Risiken allerdings nicht. Aktuelle, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die bei einem Eintritt der Risiken umgesetzt werden können, liegen nicht vor. Auf Ansätze für mögliche Konsolidierungsmaßnahmen gehen wir im Laufe des Berichtes weiter ein (Gebühren). Im Wesentlichen beschränkt sich die Gemeinde darauf, ihre Erträge und Aufwendungen vorsichtig zu planen. Dieses bestätigt sich durch die Ergebnisverbesserungen in den Jahresabschlüssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte sich mit möglichen Verschlechterungen der Rahmenbedingungen systematisch befassen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme gegebenenfalls mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden kann. Dies würde den Haushalt krisenfester gestalten und die eingeplanten Überschüsse zusätzlich absichern. Sie sollte dabei die städtischen Eigenbetriebe einbeziehen.

→ 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 letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Brakel erhebt Beiträge nach dem BauGB auf Basis ihrer Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Brakel in der Fassung vom 02. Juni 1997. § 4 der Satzung berücksichtigt die Höchstgrenze von 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands, der auf die Anwohner übertragen wird.

Die Beitragsabteilung prüft im Rahmen der Planung, ob die Voraussetzungen für eine Veranlagung nach dem BauGB oder dem Kommunalabgabengesetz NRW gegeben sind und berechnet anhand der Kostenschätzung die voraussichtlichen Beiträge. Nach Abschluss der Baumaßnahme erfolgt dann die entsprechende Veranlagung.

Die §§ 9 und 10 der Satzung ermöglichen der Stadt Brakel mit Ablösungen und Vorausleistungen als Vorfinanzierungsinstrument zu arbeiten. Diese kann die Stadt bereits zu Beginn der Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Liquidität nutzen.

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

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Grundlage für die Beitragserhebung ist die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbaurechtliche Maßnahmen vom 23. Dezember 1971 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 01.06.1983.

Danach liegen die Beitragsanteile am unteren Ende der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Straßenart *	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil Brakel
Anliegerstraßen	50-80	50
Haupterschließungsstraßen	30-60	30
Hauptverkehrsstraßen	10-40	10
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	40
Wirtschaftswege	50-80	0

* Die Prozentsätze beziehen sich jeweils auf die Fahrbahn.

Wirtschaftswege sind bislang nicht in der Satzung vorgesehen. Die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Wirtschaftswegen könnte die Stadt in der Satzung ergänzen, um beitragsfähige Maßnahmen auch abrechnen zu können. Wie bei den Erschließungsbeiträgen sieht die KAG-Satzung mit Vorausleistungen und Ablösebeiträgen Vorfinanzierungsinstrumente vor.

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 Kommune die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragsätze einbeziehen.

Gebühren

In den bislang durchgeführten überörtlichen Prüfungen ging die gpaNRW bereits näher auf die Gebührenkalkulation beziehungsweise kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Brakel ein. Insofern erfolgt in der aktuellen überörtlichen Prüfung eine Nachbetrachtung der grundlegenden Vorgehensweise bei der Gebührenkalkulation.

Nach § 6 Abs. 2 KAG beträgt der Kalkulationsraum für Gebührenrechnungen maximal drei Jahre. Kostenüberdeckungen sind am Ende eines Kalkulationszeitraums innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen ausgeglichen werden. Dazu sollte die Stadt Brakel regelmäßige Vor- und Nachkalkulationen vornehmen, auch um Gebührensprünge zu vermeiden. Dies erfolgt nicht in allen Gebührenhaushalten (siehe unten).

Daneben sind die kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Zinsen) von Bedeutung. Gemäß § 6 Abs. 2 KAG sind kalkulatorische Abschreibungen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation. Die Abschreibungen sollten auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalku-

liert werden, was nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW² weiterhin zulässig ist. Damit sollen die Preissteigerungen für die Ersatzbeschaffungen am Ende der Nutzungsdauer aufgefangen werden. Mit den folglich entstehenden Überschüssen sollten Rücklagen für Neu- bzw. Ersatzinvestitionen gebildet werden. Sofern es wirtschaftlich sinnvoll ist, können alternativ aber auch Kreditverbindlichkeiten getilgt werden.

§ 6 Abs. 2 KAG regelt, dass kalkulatorische Zinsen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation sind. Nach § 109 Abs. 2 GO NRW und § 10 Abs. 5 Eigenbetriebsverordnung NRW (Eig-VO) soll bei einer wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde der Jahresgewinn so hoch sein, dass zumindest eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Die kalkulatorischen Zinsen sollen dabei auf Basis des betriebsnotwendigen Vermögens berechnet werden. Zum betriebsnotwendigen Vermögen zählt das Anlage- und Umlaufvermögen, das zur Leistungserstellung notwendig ist. Im nächsten Schritt wird das Anlagevermögen um das sogenannte Abzugskapital reduziert. Dabei handelt es sich um Beiträge und Zuschüsse. Wird im Eigenkapital beispielsweise eine zweckgebundene Rücklage aus Landeszuschüssen berücksichtigt, ist diese ebenfalls als Abzugskapital zu berücksichtigen. Das Abzugskapital soll dabei analog zum betriebsnotwendigen Vermögen abgeschrieben werden.

Die kalkulatorischen Kosten machen vor allem bei der Ermittlung der Abwassergebühr einen bedeutenden Anteil aus, da hier in der Regel das meiste Anlagevermögen besteht.

Nach geltender OVG-Rechtsprechung³ ist für das Kalkulationsjahr 2019 ein Durchschnittszinssatz von 5,74 Prozent zulässig (2020: 5,56 Prozent). Diese Information wird von der gpaNRW für jedes Kalkulationsjahr aktualisiert und als Serviceleistung für die Kommunen veröffentlicht⁴. Der in der Vergangenheit praktizierte Sicherheitszuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten wird aufgrund der sich entwickelnden Rechtsmeinung nicht mehr berücksichtigt⁵.

Die Stadt Brakel setzt derzeit bei der Gebührenkalkulation für die Bereiche Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Friedhofswesen unterschiedliche Zinssätze an (siehe unten).

Wassergebühren

Die Wasserversorgung erfolgt im VUBRA. Die Stadt Brakel nimmt auskunftsgemäß eine jährliche Nachkalkulation im Rahmen Jahresabschlussarbeiten vor. Dabei überprüft sie, ob eine Gebührenüberdeckung vorliegt. Sofern dies der Fall sei, wird bilanziell eine „Schuld gegenüber dem Gebührenzahler“ beziehungsweise Sonderposten für den Gebührenausschlag erfasst. Ein Ausgleich erfolge auskunftsgemäß mit der nächsten Gebührenkalkulation. Unterdeckungen wurden bislang nicht ausgeglichen. Die Stadt Brakel teilte während der Prüfung mit, Unterde-

² vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -)

³ vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 9. August 2010 - 5K 1552/10 - (RN 67 i.V.m. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 A 3120/03 -), vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 9. August 2010 - 5K 1552/10 - (RN 69 bis 71)

⁴ siehe Homepage der gpaNRW

⁵ Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat mit Urteil vom 12. Dezember 2018 (Az. 5 K 12028/ 17) entschieden, dass der Sicherheitszuschlag von 0,5 Prozent bei der kalkulatorischen Verzinsung auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten in Hinblick auf die Kreditzinsentwicklung der letzten Jahre nicht mehr sachgerecht ist. Da Abwasserkanäle über einen Mindestzeitraum von 50 Jahren kalkulatorisch abgeschrieben und refinanziert werden, weist das VG Düsseldorf gleichwohl darauf hin, dass für die Höhe des Zinssatzes die langfristigen Durchschnittsverhältnisse maßgebend seien und nicht die aktuellen Zinsentwicklungen in den letzten Jahren.

ckungen künftig ebenfalls ausgleichen zu wollen. Die gpaNRW begrüßt die Absicht der Stadt Brakel.

Eine Vorkalkulation finde nicht immer jährlich, mindestens aber vor großen Investitionsmaßnahmen statt. Da derzeit entsprechende Maßnahmen geplant seien, liege eine aktuelle Vorkalkulation für die Wirtschaftsjahre 2020 bis 2022 vor. Aufgrund umfangreichere Investitionen unter anderem an Hochbehältern geht die Stadt Brakel davon aus, dass die derzeitige Gebühr (1,25 Euro je Kubikmeter Frischwasser plus jährlicher Grundgebühr) nicht mehr auskömmlich sein wird.

Die Abschreibungen auf das Anlagevermögen berücksichtigt die Stadt Brakel in der Gebührenkalkulation auf Basis fortgeschriebener Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die gpaNRW empfiehlt die Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte, um auch steigende Herstellungskosten aufzufangen.

Die Verzinsung des Anlagevermögens wird auskunftsgemäß so kalkuliert, dass der preisrechtliche beziehungsweise steuerliche Mindestgewinn nach Kommunalabgabenrecht erreicht werde. Der entsprechende Zinssatz liege damit zwischen drei und fünf Prozent. Mit diesem Mindestgewinn werde die Eigenkapitalverstärkung durch die Stadt für die Bäder vermindert (siehe auch Kapitel Finanzanlagen). Ein genau festgelegter Zinssatz besteht demnach nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel hat bei der Wasserversorgung keinen festen Zinssatz für die kalkulatorische Verzinsung des Anlagevermögens festgelegt. Dieses sollte sie nachholen.

Wie oben ausgeführt, ist für das Kalkulationsjahr 2020 maximal ein Zinssatz von 5,56 Prozent zulässig. Die Zinssätze sind derzeit deutlich rückläufig. Daher sollte die Stadt Brakel die weitere Entwicklung beobachten, auch wenn der derzeitige Zinssatz noch unter dieser Höchstgrenze liegt. Allerdings sollte sie zunächst den tatsächlichen Zinssatz fixieren, mit dem das dem VUB-RA zur Verfügung gestellte betriebsnotwendige Anlagevermögen in der Gebührenkalkulation verzinst wird. Die gpaNRW empfiehlt die jährlich maximal zulässige Zinshöhe auszunutzen.

Abwassergebühren

Das zur Abwasserbeseitigung erforderliche Anlagevermögen befindet sich im städtischen Eigenbetrieb KUBRA. Vor- beziehungsweise Nachkalkulationen erfolgen wie bei der Wassergebührenkalkulation (siehe oben).

Notwendige Ersatz- oder Neuinvestitionen der Anlagen sollten grundsätzlich aus den Abschreibungen finanziert werden. Die Stadt Brakel setzt die kalkulatorischen Abschreibungen weiterhin auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten an, Preissteigerungen werden daher nicht berücksichtigt. Allein in den letzten zehn Jahren sind die Baukosten für Ortskanäle⁶ insgesamt um rund 20 Prozent gestiegen. Solange die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation auf fortgeschriebenen Anschaffungs- und Herstellungskosten basieren, entsteht ein jährlich wachsendes Finanzierungsdelta. Bei derzeitigen Abschreibungen von rund 900.000 Euro jährlich macht dies überschlägig rund 180.000 Euro aus.

⁶ siehe „Ausgewählte Baupreisindizes (Bauleistungen am Bauwerk)“, unter www.it.nrw

Gegebenenfalls empfiehlt sich eine sukzessive Umstellung der Abschreibungen, um zu hohe Gebührensprünge zu vermeiden. Derzeit liegt die Schmutzwassergebühr bei 1,61 Euro je Kubikmeter beziehungsweise für Regenwasser bei 0,31 Euro je Quadratmeter versiegelter Fläche. Daneben erhebt die Stadt Brakel eine Grundgebühr von 120 Euro jährlich. Die Stadt Brakel plant kurz- und mittelfristig umfangreiche notwendige Investitionen (z.B. vierte Reinigungsstufe der Kläranlagen) ein. Insofern werden die bislang vergleichsweise niedrigen Gebühren zwangsläufig ansteigen.

Die kalkulatorische Verzinsung im Sinne des § 10 EigVO nimmt die Stadt Brakel mit drei Prozent vor. Die Basis ist auskunftsgemäß das betriebsnotwendige Sachanlagevermögen, reduziert um das Abzugskapitel. Dieses werde analog zur Abschreibung der dadurch finanzierten Vermögensgegenstände aufgelöst. Hier besteht noch Potenzial hinsichtlich der Höhe des Zinssatzes (2020: 5,56 Prozent).

Die Sparte Abwasserbeseitigung des KUBRA schließt seit 2009 überwiegend mit Jahresverlusten zwischen -9.000 Euro und -229.000 Euro ab (siehe auch Bestätigungsvermerk der gpaNRW zum Jahresabschluss 2017). Insofern ist eine Anpassung der Gebührenkalkulation dringend geboten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte zur besseren Refinanzierung von Ersatzinvestitionen ihre kalkulatorischen Abschreibungen auf das Anlagevermögen auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten ansetzen. Außerdem besteht noch Anpassungspotenzial in Bezug auf die Zinshöhe bei der kalkulatorischen Verzinsung. Diese Potenziale sollte die Stadt Brakel im Zuge der notwendigen Anpassung der Gebührenkalkulation zur Vermeidung weiterer Defizite im Eigenbetrieb heben.

Überschlägig ist von rund 0,75 Mio. Euro höheren Erträgen aus der Verzinsung des Anlagevermögens auszugehen, sollte die Stadt den höchstmöglichen Zinssatz ansetzen (auf Basis von Restbuchwerten des Anlagevermögens von rund 29,6 Mio. Euro Ende 2017).

Friedhofswesen

Die Stadt Brakel unterhält 12 Friedhöfe in der Kernstadt und den Ortsteilen. Ende 2016 hat sie eine Neukalkulation der Friedhofsgebühren vorgenommen, die zum 1. Januar 2017 in Kraft trat. Die gpaNRW geht hierzu auf die wesentlichen Eckpunkte ein. Auskunftsgemäß wurden bei der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf das Anlagevermögen auf Basis fortgeschriebener Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Der kalkulatorische Zinssatz auf das Anlagevermögen sei dabei mit 7,0 Prozent angesetzt worden.

→ **Feststellung**

Der angesetzte kalkulatorische Zinssatz in der Gebührenkalkulation für die Jahre 2017 bis 2019 übersteigt den maximal zulässigen Zinssatz.

Im Verhältnis zu den kalkulierten Aufwendungen wirkt sich die Überschreitung des Zinssatzes in der Kalkulationsperiode nur unwesentlich aus (rund 3.600 Euro bei erwartetem Gebührenaufkommen von 416.000 Euro). Gleichwohl sollte die Stadt Brakel die maximal zulässigen Zinssätze berücksichtigen und kurzfristig anpassen.

Die Stadt Brakel hat angekündigt, die Friedhofsgebührensatzung zu überarbeiten bzw. neu zu kalkulieren.

Das oben genannte Gebührenaufkommen berücksichtigt bereits einen Öffentlichkeitsanteil. Der Anteil öffentlichen Grüns ist in der derzeitigen Gebührenkalkulation mit pauschal zehn Prozent berücksichtigt. Die gpaNRW hat in der letzten überörtlichen Prüfung darauf hingewiesen, diesen zu überprüfen. Dies erscheint neben einer grundsätzlichen Flächenbedarfsermittlung auch vor dem Hintergrund einer sich verändernden Bestattungskultur als sinnvoll. Insofern empfiehlt sich, den Öffentlichkeitsanteil anhand tatsächlicher Flächen mit jeder Gebührenkalkulation zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Mit Blick auf die sich entwickelnden Anforderungen an Bestattungsarten hat die Stadt Brakel bereits neue Themengrabstätten und Baumbestattungen eingeführt. Neben gemischter Belegung mit Urnen- und Sarggrabstätten zur Nutzung sowie Vermeidung von Freiflächen erwägt sie auch die Umnutzung nicht benötigter Erweiterungsflächen.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt rund 1,9 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 391 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 834 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Im Vergleich der Hebesätze positioniert sich die Stadt Brakel wie folgt:

Hebesatz des Jahres 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Brakel	Kreis Höxter	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz gem. GFG 2019
Grundsteuer A	280	296	262	284	223
Grundsteuer B	429	436	488	522	443
Gewerbsteuer	417	421	428	442	418

*Quelle: IT NRW; Stand 30. Juni 2018; kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern

Im Verhältnis zu den übrigen Kommunen bestünde zwar generell noch Potenzial, Hebesätze weiter anzuheben. Mit der Haushaltssatzung 2019 hat die Stadt Brakel die Hebesätze der Grundsteuer B sowie der Gewerbsteuer aber auf das Niveau der fiktiven Hebesätze gemäß GFG 2019 angehoben. Dies ist insofern empfehlenswert, als die fiktive Steuerkraft im Rahmen des Finanzausgleichs bei der Ermittlung der Kreisumlage herangezogen wird. Geringere Steuererhebessätze würden daher dazu führen, dass von den in dieser Höhe tatsächlich nicht erzielten, aber unterstellten Steuererträgen die Kreisumlagezahlungen zu leisten wären. Daher sollte die

Stadt Brakel auch künftig die Steuerhebesätze an das jeweilige Niveau der fiktiven Hebesätze anpassen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	9.875	9.951	10.310	10.320	10.599	11.628	12.085	12.308	12.430
Bilanzsumme	94.403	101.514	98.646	104.307	102.044	106.537	103.631	103.140	104.487
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	10,46	9,80	10,45	9,89	10,39	10,91	11,66	11,93	11,90

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,9	3,9	16,9	8,8	6,2	8,5	11,0	63

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 die Stadt Brakel rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden. Die Stadt Brakel hatte bereits zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz rund 2,5 Mio. Euro in den Pensionsfonds eingezahlt. Seither hat sie einmalig 20.000 Euro zugeführt.

Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote) 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,9	0,0	16,2	2,6	0,7	1,4	2,4	63

Die Stadt Brakel hat somit derzeit rund ein Fünftel der Pensionsrückstellungen gegenfinanziert. Zwar sinkt die Ausfinanzierungsquote seit 2009 bei steigenden Pensionsrückstellungen. Dennoch ist diese im interkommunalen Vergleich das aktuelle Maximum. Damit steht der Stadt Brakel für die Auszahlung der Pensionen landesweit der höchste Liquiditätsanteil zur Verfügung.

Dennoch sind die Pensionsauszahlungen nicht vollständig gegenfinanziert und die Einzahlungen in den Fonds in den letzten zehn Jahren sehr gering. Um zu vermeiden, dass zukünftig Pensionszahlungen durch Kredite finanziert werden müssen, ist der Haushalt auf die notwendige Liquidität angewiesen.

Finanzanlagen

Sondervermögen (Eigenbetriebe der Stadt Brakel)

Die Stadt Brakel hat parallel zur NKF-Einführung zum 1. Januar 2009 ihr Anlagevermögen überwiegend in die bestehenden Eigenbetriebe Abwasserwerk und Wasserwerk ausgegliedert. Neben der Abwasserbeseitigung befinden sich im Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) die Sparten Immobilien beziehungsweise technisches Gebäudemanagement, Infrastruktur, Bauhof/Fuhrpark sowie Straßenreinigung. Im Versorgungsunternehmen der Stadt (VUBRA) sind dies die Sparten Wasser- und Stromversorgung sowie Bäder.

Die Sparten Wasserversorgung sowie Abwasserbeseitigung und Straßenreinigung sind gebührenfinanziert. Für die übrigen Leistungen des KUBRA zahlt die Stadt Brakel in der Regel jährliche Betriebskostenzuschüsse. Der Haushaltsplan sieht einzelne Produkte für die genannten Sparten vor. Hierüber wickelt die Stadt den finanziellen Ausgleich für die vom KUBRA erbrachten Leistungen ab. 2014 hat die Stadt Brakel einmalig eine Wertminderung von 1,2 Mio. Euro auf den Buchwert des Sondervermögens KUBRA vorgenommen. Ein zahlungswirksamer Betriebskostenzuschuss an den Betrieb ist in diesem Jahr nicht vom Kernhaushalt geflossen.

Der Eigenkapitalanteil des KUBRA hat sich seit 2009 insgesamt zwar nicht wesentlich verändert. Es haben sich aber die Sparten aufgrund der nur teilweise ausreichenden Investitionstätigkeit unterschiedlich entwickelt. Während Zuwächse bei Immobilien (+ 3,7 Mio. Euro) und Abwasserbeseitigung (+ 0,6 Mio. Euro) zu verzeichnen sind, ist der Wert der Straßen und Wirtschaftswege um knapp 18 Mio. Euro gesunken. Insgesamt verringerte sich das Anlagervermögen des KUBRA um 7,3 Mio. Euro. Da gleichzeitig Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt Brakel sowie Kreditinstituten gestiegen sind, verändert sich die Eigenkapitalquote nur unwesentlich und liegt 2017 bei 35,4 Prozent. Allerdings hat sich auch die Zusammensetzung des Eigenkapitals verändert. Die Jahresabschlussprüfung hat diesbezüglich den Jahresabschluss 2017 des KUBRA in ihrem Bestätigungsvermerk ergänzt. Sie hat darauf hingewiesen, dass die bereits gebildeten Verlustvorträge von insgesamt rund 2,8 Mio. Euro maximal fünf Jahre vorgetragen werden können. Spätestens danach greifen die Vorgaben des § 10 Abs. 6 EigVO, wonach unter anderem eine Verbesserung der Ertragslage anzustreben ist. Zudem ist die gebührenfinanzierte Sparte Abwasser dauerhaft defizitär. Soll der Betrieb, insbesondere die Sparte „Abwasser“, langfristig finanziell stabil bleiben, ist eine Umstellung der Gebührenkalkulation erforderlich. Ebenso defizitär ist die Sparte „Infrastrukturvermögen“ mit einem aufsummierten Verlustvortrag von rund 3,5 Mio. Euro zuzüglich des Jahresverlustes 2017 von 328.000 Euro. Zum langfristigen Werterhalt des Betriebes ist daher neben einer auskömmlichen Abwas-

sergebühr in der Sparte Infrastruktur eine auskömmliche Finanzierung durch den Kernhaushalt notwendig.

Im Zuge der Anpassung der Gebührenerhebung sollte die Stadt Brakel auch darauf achten, dass das den Betrieben zur Verfügung gestellte Anlagevermögen angemessen verzinst wird. Diese Erträge können dann dem Kernhaushalt zur Verfügung gestellt werden.

Der Eigenkapitalanteil des VUBRA hat sich seit 2009 deutlich verringert. Dies liegt vorrangig an der defizitären Bädersparte. Die Gewinne, die üblicherweise durch die Wasser- sowie die Stromversorgung erwirtschaftet werden, reduzieren zwar im Gesamtergebnis des Betriebes die Unterdeckungen der Bädersparte. Durch hohe Erträge aus der Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG konnte der VUBRA 2014 über alle Sparten bislang einmalig einen Gewinn ausweisen. Jedoch verblieb zwischen 2009 und 2017 - mit Ausnahme des Wirtschaftsjahres 2014 - ein Verlust von durchschnittlich 270.000 Euro jährlich. Da die Stadt Brakel aufgrund steuerrechtlicher Überlegungen bislang dem VUBRA für die erbrachten Leistungen keinen Betriebskostenzuschuss oder direkten Verlustausgleich zahlt, verringerte sich dessen Rücklage zwischen 2009 und 2017 um rund 2,4 Mio. Euro. In gleicher Höhe hat die Stadt Brakel den Bilanzwert des VUBRA abgeschrieben. Grundsätzlich wirkt sich die Abschreibung des Bilanzwertes in der Ergebnisrechnung des Kernhaushaltes zwar genauso aus wie ein Verlustausgleich oder Betriebskostenzuschuss. Jedoch hat sich aufgrund der beschriebenen Vorgehensweise der Eigenkapitalanteil des VUBRA von ursprünglich rund 62 Prozent im Jahr 2009 auf nunmehr knapp 27 Prozent in 2017 reduziert. Auf die negative Entwicklung hat bereits die Jahresabschlussprüfung der gpaNRW hingewiesen.

Die mit der beschriebenen Praxis einhergehende Verbuchung ist nicht konsistent erfolgt. Mit Ausnahme des Jahres 2014 hat die Stadt Brakel jährlich die durch die Defizite entstandene Wertminderung des VUBRA ergebniswirksam als Abschreibung auf Finanzanlagen verbucht. Im Jahresabschluss 2013 hat die Stadt Brakel einmalig die Wertminderung ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage verbucht. Nach Klarstellung durch die Kommunalaufsicht⁷, dass Wertminderungen bei dauerdefizitären Beteiligungen nicht erfolgsneutral berücksichtigt werden dürfen, hat die Stadt Brakel diese in den Folgejahren wieder ergebniswirksam abgeschrieben. Gleichzeitig hat sie allerdings 2010, 2012 und 2014 sogenannte Eigenkapitalverstärkungen an den VUBRA vorgenommen. In entsprechendem Umfang hat die Stadt Brakel jeweils Zugänge bei Finanzanlagen (Sondervermögen) aktiviert. Außerdem hat sie 2017 zur Kapitalverstärkung Mittel aus der Kommunalinvestitionsförderung in die allgemeine Rücklage des VUBRA eingestellt (siehe jeweilige örtliche Prüfungs- sowie Lageberichte). Der entsprechende Erlass sieht dies jedoch nur für Fälle vor, in denen Auszahlungen zum Erwerb von Finanzanlagen dienen. Zudem dürfen Verpflichtungen der Gemeinde zur Verlustabdeckung nicht durch investive Finanzdienstleistungen erfüllt werden. Auch eine nach Steuerrecht mögliche verdeckte Einlage kommt nicht in Betracht, da diese nicht zu einer aktivierungsfähigen Erhöhung des Beteiligungswertes führte. Dazu müsste der „innere Wert“⁸ des Unternehmens durch die Einlage erhöht werden, was aufgrund der dauernden Defizite ausscheidet.

⁷ Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 11. September 2014

⁸ Hierbei muss eine dauerhafte Erhöhung des Beteiligungswertes erfolgen, das heißt, der Verkehrswert des Unternehmens muss sich durch die verdeckte Einlage über den bisherigen Verkehrswert hinaus erhöhen, vgl. Beck'scher Bilanzkommentar, 6. Auflage, Rd-Nr. 164 ff. zu § 255

→ **Feststellung**

Die Sparten Abwasserentsorgung, Infrastrukturvermögen sowie Bäder sind defizitär. Die Stadt Brakel sollte neben mindestens kostendeckenden Abwassergebühren eine nachhaltige und auskömmliche Finanzierung der ausgegliederten Aufgabenbereiche sicherstellen.

Die Buchungssystematik zur Realisierung der Verluste im Eigenbetrieb VUBRA ist teilweise nicht zulässig. Das Gleiche gilt für die als Eigenkapitalverstärkung deklarierten Finanzzuwendungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte zur Vermeidung weiteren Substanzverzehr auskömmliche Betriebskostenzuschüsse beziehungsweise Verlustabdeckungen an den VUBRA leisten.

Die Stadt Brakel hat angekündigt, ihre Buchungssystematik ab dem Wirtschaftsjahr 2018 entsprechend umzustellen.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	93,5	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	69,9	-4,8	69,9	30,8
Eigenkapitalquote 2	72,2	27,2	84,0	64,3
Fehlbetragsquote	1,6	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,3	0,0	60,3	35,4
Abschreibungsintensität	2,6	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	243,7	36,5	243,7	68,3
Investitionsquote	169,7	16,7	462,2	107,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	94,9	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	78,1	2,7	760,7	92,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	neg. Ergebnis	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,1	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	0,2	0,0	4,5	1,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	61,8	29,4	82,2	58,1
Zuwendungsquote	19,2	5,2	47,9	19,0
Personalintensität	16,1	8,8	33,2	17,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,5	5,3	26,9	16,5
Transferaufwandsquote	59,6	29,0	69,9	46,9

* Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich der Fehlbetragsquote enthielt bisher nur Kommunen mit negativem Ergebnis. Kommunen, die Überschüsse ausweisen können, hat die gpaNRW nicht berücksichtigt.

**) Den dynamischen Verschuldungsgrad berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich des dynamischen Verschuldungsgrad enthielt bisher nur Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo. Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Diese Kommunen hat die gpaNRW nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen auszuweisen.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	93.230	92.334	95.487	95.455	99.101	92.547	92.418	93.055
Umlaufvermögen	8.284	6.311	8.821	6.589	7.355	9.458	10.604	11.221
Aktive Rechnungsabgrenzung	0	0	0	0	81	1.626	118	211
Bilanzsumme	101.514	98.646	104.307	102.044	106.537	103.631	103.140	104.487

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	46	37	29	36	67	66	61	61
Sachanlagen	29.286	29.764	29.938	30.545	30.898	31.565	32.194	32.412
Finanzanlagen	63.898	62.534	65.520	64.874	68.137	60.916	60.163	60.581
Anlagevermögen gesamt	93.230	92.334	95.487	95.455	99.101	92.547	92.418	93.055

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	26.794	26.819	26.816	27.886	28.234	28.209	28.259	28.280
Infrastrukturvermögen	98	102	98	95	92	88	323	332
davon Straßenvermögen					1	1	76	76
sonstige Sachanlagen	2.394	2.843	3.024	2.564	2.571	3.268	3.612	3.801
Summe Sachanlagen	29.286	29.764	29.938	30.545	30.898	31.565	32.194	32.412

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beteiligungen	76	76	76	76	76	76	76	76
Sondervermögen	49.356	48.983	48.955	48.654	47.661	47.330	47.178	46.845
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.522	2.522	2.541	2.541	2.541	2.541	2.541	2.541
Ausleihungen	11.944	10.953	13.948	13.603	17.858	10.969	10.368	11.119
Summe Finanzanlagen	63.898	62.534	65.520	64.874	68.137	60.916	60.163	60.581
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.784	3.734	3.918	3.923	4.144	3.673	3.658	3.700

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	75.973	73.158	73.997	74.703	74.197	73.159	74.305	73.083
Sonderposten	1.516	1.535	1.728	2.735	2.844	2.752	2.554	2.422
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.377	1.475	1.668	2.675	2.784	2.692	2.493	2.360
Rückstellungen	11.234	11.527	11.534	11.800	12.856	13.190	13.531	13.709
Verbindlichkeiten	11.086	10.603	15.038	10.628	14.356	12.151	10.241	12.537
Passive Rechnungs- abgrenzung	1.705	1.822	2.009	2.178	2.284	2.379	2.508	2.736
Bilanzsumme	101.514	98.646	104.307	102.044	106.537	103.631	103.140	104.487

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätig- keit	699	-2.396	1.075	-2.369	-1.932	1.490	2.546	-1.319
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	891	426	709	439	1.141	1.122	-1.209	1.450
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	1.590	-1.970	1.784	-1.931	-791	2.612	1.337	130
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-34	-38	-40	-28	941	-46	-1.049	-51
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.556	-2.008	1.743	-1.958	150	2.565	288	79
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.211	2.768	760	2.503	545	695	3.260	3.548
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	2.768	760	2.503	545	695	3.260	3.548	3.627

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-712	-52	386	856	1.289
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.907	-1.415	1.115	1.687	2.150
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-2.619	-1.467	1.501	2.543	3.439
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-44	-317	-17	-18	-19
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.663	-1.783	1.484	2.525	3.421
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.627	965	-818	665	3.191
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	965	-818	665	3.191	6.611

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	16.124	13.500	16.012	15.805	15.695	16.845	17.887	17.515
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.372	2.887	6.132	4.761	5.179	4.995	7.006	5.327
Sonstige Transfererträge	12	7	7	23	32	28	336	154
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	454	610	535	517	532	552	579	650
Privatrechtliche Leistungsentgelte	978	1.111	882	973	976	1.060	892	882
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	648	577	566	616	650	1.511	3.013	1.993
Sonstige ordentliche Erträge	1.077	1.119	911	1.728	1.523	931	1.240	1.230
Ordentliche Erträge	25.665	19.811	25.046	24.422	24.588	25.922	30.953	27.752
Finanzerträge	369	352	323	442	354	316	315	304

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	18.047	19.767	20.309	20.832	21.435
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	8.022	8.462	7.721	7.780	7.772
Sonstige Transfererträge	50	20	20	20	20
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	628	639	646	658	659
Privatrechtliche Leistungsentgelte	786	854	853	852	852
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.612	1.587	1.622	1.628	1.628
Sonstige ordentliche Erträge	806	853	820	806	802
Ordentliche Erträge	29.951	32.181	31.990	32.575	33.168
Finanzerträge	304	291	291	291	291

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	4.153	4.031	3.920	4.288	5.092	4.844	4.877	4.764
Versorgungsaufwendungen	386	368	341	368	502	364	458	546
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.848	3.009	3.768	3.838	3.787	4.056	4.306	4.601
Bilanzielle Abschreibungen	681	758	738	450	1.620	833	612	770
Transferaufwendungen	14.853	13.237	14.731	13.648	13.232	16.004	18.719	17.676
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.823	1.492	978	1.179	1.118	1.086	1.082	1.325
Ordentliche Aufwendungen	24.744	22.894	24.476	23.771	25.351	27.188	30.054	29.683
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	921	83	54	86	97	89	88	47

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	5.168	5.614	5.681	5.748	5.817
Versorgungsaufwendungen	619	628	634	640	647
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.756	4.911	4.620	4.592	4.586
Bilanzielle Abschreibungen	629	552	539	532	517
Transferaufwendungen	19.233	20.159	19.692	19.793	19.903
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.257	1.336	1.317	1.309	1.280
Ordentliche Aufwendungen	31.663	33.198	32.483	32.614	32.749
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	55	51	51	50	50

➔ 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 Brakel im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagsschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	4
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Offene Ganztagsschulen (OGS)	7
Rechtliche Grundlagen	7
Strukturen der OGS	7
Organisation und Steuerung	11
Fehlbetrag der OGS	13
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	15
Elternbeiträge	15
Elternbeitragsquote	17
Aufwendungen je OGS-Schüler	18
Transferaufwendungen	19
Gebäudeaufwendungen	21
Flächen für die OGS-Nutzung	22
→ Schulsekretariate	25
Organisation und Steuerung	28
Verfahren zur Stellenbemessung	28
→ Schülerbeförderung	30
Organisation und Steuerung	31

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Stadt Brakel ist Trägerin einer Grundschule mit zwei Standorten. Sie bietet eine inklusive Offene Ganztagsschule an einem Standort der Städtischen Gemeinschaftsgrundschule an.

Sowohl die 100%-ige Auslastung der OGS als auch die vorhandene Warteliste für die Teilnahme an der OGS-Betreuung bestätigen, dass die OGS in der Stadt Brakel gut aufgenommen wird.

Die Teilnahmequote fällt in der Stadt Brakel jedoch unterdurchschnittlich aus. Einerseits ist es auf die fehlenden räumlichen Kapazitäten zur Erweiterung des OGS-Angebots zurückzuführen. Andererseits wird neben der OGS auch eine andere Betreuungsform angeboten. Mit einer relativ hohen Teilnehmerzahl tritt diese in Konkurrenz zum OGS-Angebot und belastet den städtischen Haushalt zusätzlich.

Die Stadt Brakel reiht sich 2017 in das Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fehlbeträgen je OGS-Schüler ein. Die Ursachen für diese Positionierung sind in erster Linie auf der Aufwandsseite zu finden, und zwar bei den Transferaufwendungen.

Die Stadt Brakel hat die OGS-Durchführung an einen freien Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich wiederum negativ auf den OGS-Fehlbetrag je OGS-Schüler aus. Neben den Landeszuweisungen und dem pflichtigen Eigenanteil zahlt die Stadt Brakel einen freiwilligen Zuschuss an ihren Kooperationspartner sowie alle festgesetzten Elternbeiträge. Angesichts der hohen Transferaufwendungen sollte die Stadt Brakel über die Höhe der Zuschüsse mit dem Kooperationspartner verhandeln. Des Weiteren sollte die Stadt Brakel eine breit angelegte Markterkundung durchführen und ggf. die OGS-Durchführung neu ausschreiben.

Bei den Elternbeiträgen je OGS-Schüler gehört die Stadt Brakel 2017 zu der Hälfte der geprüften Kommunen mit den niedrigeren Werten. Zum Schuljahr 2019/2020 hat die Stadt Brakel die Elternbeitragssatzung geändert, indem die soziale Staffelung anders gestaltet und die Beitragsfreigrenze abgeschafft wurden. Nach dem Inkrafttreten der neuen Elternbeitragssatzung erwartet die Stadt Brakel Mindereinnahmen. Die voraussichtliche Ertragsreduzierung wird den Fehlbetrag je OGS-Schüler weiter erhöhen. Die Stadt Brakel kann ihre Ertragsseite stärken, indem sie die Elternbeitragssatzung anpasst und insbesondere die Elternbeitragsstruktur überarbeitet, den zulässigen Höchstbeitrag erhebt und die Elternbeiträge in allen Einkommensstufen dynamisiert.

Die aktuelle teilweise OGS-Unterbringung in den Containern ist nach der Aussage der Stadtverwaltung nicht weiter praktikabel und soll durch einen Anbau ersetzt werden. Der beabsichtigte Anbau würde zu keiner wesentlichen Erhöhung der Anzahl der OGS-Plätze führen. Die Gebäudeaufwendungen werden durch den Anbau voraussichtlich steigen und den städtischen Haushalt weiter belasten.

Um einen vollumfänglichen, ganzheitlichen Überblick über die Aufgabe OGS zu erhalten, ist eine transparente Darstellung der Aufwendungen und Erträge hilfreich. Zur Verbesserung der Steuerung ist die Einrichtung eines Produkts / einer Kostenstelle sowie die Arbeit mit zielgerichteten Finanz- und Leistungskennzahlen sinnvoll.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Brakel mit dem Index 1

Schulsekretariate

Die Stadt Brakel hält im Jahr 2017 neben einer Grundschule (mit zwei Standorten) vier weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft vor. Die Gesamtschule befindet sich seit dem Schuljahr 2013/2014 im Aufbau. Die Hauptschule, die Realschule und das Gymnasium laufen aus. Dieser Prozess wird zum Schuljahr 2021/2022 abgeschlossen.

Die Schulsekretärinnen der Stadt Brakel betreuen im Grundschulbereich mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als in drei Viertel der Vergleichskommunen.

Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Stadt Brakel hingegen den Mittelwert der Vergleichskommunen sowie den Benchmark erheblich. Dies ist teilweise auf die Umstrukturierung der Schullandschaft zurückzuführen. Teilweise begründet die Wahrnehmung von Sonderaufgaben die unterdurchschnittlichen Werte. Nach der Neubemessung im Jahr 2018 hat sich die Anzahl der Vollzeit-Stellen leicht erhöht.

Die Tätigkeiten der Sekretariatskräfte sind in der Stadt Brakel nicht in Stellenbeschreibungen festgelegt, sondern basieren auf dem Positiv-/Negativkatalog der KGSt. Die Stadt Brakel setzt zur Stellenbemessung das KGSt-Bemessungsverfahren im drei- bis fünfjährigen Rhythmus ein. Die Arbeitsverträge sind relativ fix gestaltet. Die Sekretariatskräfte sind einheitlich in die Entgeltgruppe 5 eingruppiert. Das erlaubt der Stadt Brakel die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle konstant zu halten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Brakel mit dem Index 4.

Schülerbeförderung

Die Aufwendungen je beförderten Schüler lagen in den Jahren 2016 und 2017 in allen in der Stadt Brakel angebotenen Schulformen auf überdurchschnittlichem Niveau. Gründe sind die Flächenstruktur und die nachvollziehbare Konzentration der Schulstandorte.

Im Hinblick auf die Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung ist die Stadt Brakel gut aufgestellt und kann die strukturellen Nachteile zu einem großen Teil kompensieren. Die we-

sentlichen Steuerungsmöglichkeiten hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies betrifft in erster Linie die überwiegende Nutzung des ÖPNV und die regelmäßige Abstimmung mit den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und –zeiten. Die hohen Aufwendungen je Schüler sind auf strukturelle Rahmenbedingungen zurückzuführen. Optimierungsmöglichkeiten sind nicht erkennbar.

→ 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

Die Stadt Brakel war bis zum Schuljahr 2016/2017 Trägerin der zwei Grundschulen Annenschule Brakel und Katholische Grundschule Brakel mit einem Teilstandort in Hembsen. Seit dem Schuljahr 2016/2017 gibt es auf dem Stadtgebiet Brakel nur eine Grundschule - Städtische Gemeinschaftsgrundschule Brakel mit dem Hauptstandort Brakel und dem Teilstandort Hembsen. Das OGS-Angebot besteht nur am Hauptstandort.

Die Stadt Brakel hat zum Schuljahr 2006/2007 die OGS als Landesprojekt „Offene Ganztagschule im Primarbereich“ eingerichtet und kontinuierlich ausgebaut. Seit 2016 handelt es sich hier um einen Integrativen offenen Ganztag (iOGS). Durch die Kooperation mit dem Kreis Höxter werden 12 Betreuungsplätze für die Schulkinder der Brüder-Grimm-Schule (Förderschule des Kreises Höxter mit dem Schwerpunkt Sprache) vorgehalten. Die Teilnahme der Schüler der Brüder-Grimm-Schule ist nach Aussage der Stadt Brakel weitestgehend kostenneutral gestaltet und ist kein Bestandteil der aktuellen Prüfung.

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.

Von Anfang an hat die Stadt Brakel die Durchführung der OGS-Aufgabe an einen freien Träger vergeben.

Die Anzahl der teilnehmenden Schüler ist seit Jahren nahezu konstant. Im Schuljahr 2017/2018 nutzen 100 Schüler das OGS-Angebot.

Die OGS-Betreuung findet von 08.00 bis 16.00 Uhr statt. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für einige Schulferienwochen bestehen weitere Angebote.

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist mit Blick auf die Zukunft die Bevölkerungsentwicklung - insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren – von Bedeutung. Die sich verändernden Einwohnerzahlen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Nachfolgend werden die entsprechenden Strukturen der Stadt Brakel dargestellt.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Brakel

	2013	2014	2015	2016	2017	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	16.535	16.441	16.586	16.449	16.374	15.732	15.061	14.406	13.116
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	903	914	940	932	934	857	808	742	610
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	615	596	608	601	607	634	585	553	464

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

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Brakel eine stark sinkende Einwohnerzahl. Auch der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren soll sich dabei stark rückläufig entwickeln. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose von 2040 mit den Einwohnerzahlen von 2017:

- Einwohnerrückgang gesamt: 19,9 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 30,3 Prozent
- Einwohnerrückgang 6 bis unter 10 Jahre: 23,6 Prozent (Zielgruppe OGS)

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.

Ebenso abzuwarten sind die Ergebnisse der aktuellen Diskussion über einen Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung in Grundschulen.

Nach Ansicht der Stadt Brakel wird der Bevölkerungs- und Schülerrückgang nicht so stark ausfallen, wie IT.NRW prognostiziert.

Für die eigene Schulentwicklungsplanung greift die Stadt Brakel auf die Schulentwicklungspläne der Städte im Kreis Höxter für die Jahre 2011/2012 bis 2020/2021 zurück und schreibt sie jährlich jeweils für die nächsten sechs Jahre fort. Dabei benutzt Brakel die zu dem Planungszeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen sowie relevanten Geburten für die zu planenden Einschulungsjahrgänge. Die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen wird in der aktuellen Schülerentwicklungsplanung schriftlich nicht festgehalten. Allerdings erfolgt eine laufende Evaluation der Ist-OGS-Schülerzahlen und der damit verbundenen räumlichen Situation.

Entwicklung der Grundschülerzahlen in Brakel

Schuljahr	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2024/2025
Grundschüler	586	588	582	577	595	622	645	624

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Brakel eine rollierende Schulentwicklungsplanung erstellt. Die Nachfrage und das Angebot an der OGS-Betreuung ist derzeit allerdings kein schriftlicher Bestandteil des Schulentwicklungsplanes.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte das Betreuungsangebot der OGS in den Schulentwicklungsplan verschriftlichen.

Es ist denkbar, bei einer Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes ein gesondertes „OGS-Kapitel“ einzuführen.

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

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2³ in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz⁴ kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Stadt Brakel wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

Die Stadt Brakel hat nicht explizit formuliert, wie viele OGS-Betreuungsplätze sie vorhalten möchte. Die vorhandenen Wartelisten lassen jedoch darauf schließen, dass der aktuelle Bedarf an Betreuungsplätzen nicht gedeckt wird. Vielmehr wird die Anzahl der zur Verfügung stehen-

³ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

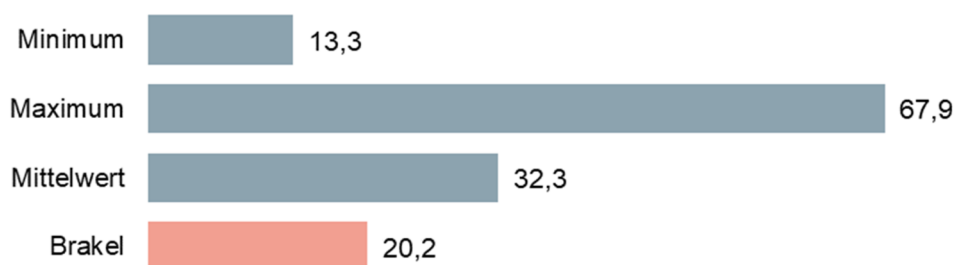
⁴ § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

den OGS-Plätze durch das begrenzte Raumangebot bestimmt (vgl. Abschnitt „Flächen für die OGS-Nutzung“).

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

In der Stadt Brakel ist die Teilnahmequote im Prüfungszeitraum annähernd konstant geblieben. Im interkommunalen Vergleich liegt sie aber auf unterdurchschnittlichem Niveau.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulstandorten mit OGS-Angebot in Prozent 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,2	24,2	30,2	36,6	33

Die hier dargestellte Kennzahl bezieht sich nur auf den Grundschulstandort mit dem OGS-Angebot. Berücksichtigt man die beiden Standorte, liegt die Teilnahmequote in der Brakel bei 16,8 Prozent.

Mit der Betreuungsform „Übermittagsbetreuung bis Schulschluss“ wird in der Stadt Brakel eine weitere Betreuungsform angeboten. Rund 33 Prozent der Schüler werden 2017 in Brakel insgesamt betreut, davon 95 Kinder (rund 16 Prozent) in der Übermittagsbetreuung.

Werden weitere Betreuungsformen angeboten, kann dies dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen und das alternative Betreuungsangebot in Konkurrenz zur OGS steht. Die Finanzierung dieser anderen Betreuungsarten unterscheidet sich von der OGS-Finanzierung. Die weiteren Betreuungsformen werden vom Land nur mit einer Betreuungspauschale gefördert. Häufig ist diese Pauschale nicht kostendeckend und als Folge sind zusätzliche kommunale Eigenanteile erforderlich.

Weiterhin zeigt der interkommunale Vergleich, dass Kommunen mit geringeren OGS-Schülerzahlen tendenziell höhere Transferleistungen je OGS-Schüler aufweisen als Kommunen mit höheren OGS-Schülerzahlen.

Vergleicht man die Anzahl der Schüler in der OGS und in der Betreuungsform Übermittagsbetreuung bis Schulschluss in der Stadt Brakel, stellt man fest, dass die Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen vorhanden ist. 2017 hat annähernd gleiche Anzahl der Schulkinder an der OGS und an der Übermittagsbetreuung teilgenommen. Voraussichtlich begünstigen der niedrige Elternbeitrag für die Übermittagsbetreuung sowie die dabei angebotene Hausaufgabenbetreuung diese Entwicklung. Aber auch die fehlenden räumlichen Kapazitäten zur Erweiterung des OGS-Angebotes könnten eine Rolle spielen.

→ Empfehlung

Die Ausgestaltung des OGS-Angebots und weiterer Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Brakel sein. Der Standort Hembsen sollte in diese Planungen miteinbezogen werden.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Brakel, Fachbereich Bürgerservice (Bildung, Sport, Kindertageseinrichtungen), ist für die strategische Planung und für die Festsetzung, Erhebung und Abwicklung des Einziehungs- und Zahlungsverfahrens verantwortlich. Dafür werden insgesamt 0,25 Vollzeitstellen zur Verfügung gestellt.

Die Stadt Brakel hat die OGS-Durchführung an einen freien Träger vergeben. Vor der Vergabe der Trägerschaft hat die Stadt Brakel eine Markterkundung durchgeführt und hat sich für den Caritasverband für den Kreis Höxter e.V. (Caritas) entschieden. Der Träger stellt das für die OGS-Durchführung notwendige Personal zur Verfügung.

Die Konzeption der OGS und der Kooperationsvertrag zwischen der Stadt Brakel und dem Träger regeln die Rahmenbedingungen, formulieren die Ziele und die pädagogischen Schwerpunkte der OGS. Die sich daraus ergebenden Ziele sind die Förderung von Chancengleichheit, Bildungsqualität und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Für die Durchführung der OGS wurde 2016 eine Konzeption „Inklusive Offene Ganztagsschule“ seitens des Trägers erarbeitet. Dieses Konzept erläutert die Ziele und die pädagogischen Schwerpunkte und regelt die organisatorischen Besonderheiten wie z.B. Tagesablauf, Räume, Personal. Gesondert wird die Kommunikation mit der Schule, den Eltern und dem Schulträger dargestellt. Die strategische Planung erfolgt durch den Maßnahmenträger. Caritas koordiniert auch die Zusammenarbeit mit den anderen Kooperationspartnern.

Der Kooperationsvertrag zwischen der Stadt Brakel und Caritas wurde im Jahr 2006 geschlossen und in den Jahren 2010 und 2016 geändert. Der Vertrag definiert Rechtsgrundlagen für die Organisation, Durchführung und Umsetzung der OGS, sowie die verbindlichen Rahmenbedingungen, vor allem organisatorischer und finanzieller Natur. Auch das Thema Fachpersonal ist vertraglich festgelegt.

Der Vertrag legt die Finanzierung der OGS-Durchführung wie folgt fest: Die Stadt Brakel leitet die gesamten Landeszuweisungen sowie die festgesetzten Elternbeiträge an den Träger weiter. Zusätzlich erhält der Träger eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 1.000 Euro je Betreuungsgruppe. Nach dem Schuljahresende, spätestens jedoch bis zum 15. September, reicht der Träger den Gesamtverwendungsnachweis ein. Die möglichen Überschüsse werden nach dem Kooperationsvertrag als Rücklage ins folgende Schuljahr übertragen. Sollten zum Ende der Trägerschaft noch Rücklagen vorhanden sein, sind diese an die Stadt Brakel zurückzuzahlen. Die Stadt Brakel verpflichtet sich, die entstehenden Defizite unter dem Vorbehalt einer Ratsentscheidung auszugleichen. Gleichzeitig schließt die Stadt Brakel ihre Haftung für Fehlkalkulationen bzw. Fehlbeträge zum Ende des Schuljahres vertraglich aus.

In der Realität beschränkt sich die Beteiligung der Stadt Brakel nicht nur auf die vertraglich festgelegten Finanzströme. Vielmehr stellt die Stadt Brakel neben den Landeszuweisungen und der

Aufwandsentschädigung von 1.000 Euro je Betreuungsgruppe auch den pflichtigen Eigenanteil sowie den zusätzlichen städtischen Zuschuss dem Träger zur Verfügung.

Weitere Ausführungen zum Kooperationsvertrag enthält der Abschnitt „Aufwendungen je OGS-Schüler“ statt.

Die Stadt Brakel trifft sich in ihrer Schulträgerfunktion regelmäßig mit der Koordinatorin des Trägers, der Schulleitung und der OGS-Leitung. Diese Treffen finden zweimal im Schuljahr statt. Im Rahmen dieser Treffen werden wichtige Entscheidungen zum Ablauf, der Finanzierung und der pädagogischen Ausgestaltung der OGS getroffen.

Die OGS-Leitung und die Schulleitung pflegen einen regelmäßigen Informationsaustausch. Die OGS-Leitung nimmt an den Lehrerkonferenzen teil und steht auch den Eltern an den Elternsprechtagen zur Verfügung. Darüber hinaus dient das Hausaufgabenheft der Kinder der alltäglichen Kommunikation zwischen der OGS und den Eltern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel ist an der laufenden Umsetzung der OGS beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über die halbjährlichen Treffen mit der OGS-Leitung und der Schulleitung ein. Dabei wird die Zusammenarbeit der örtlichen Beteiligten durch die Regelmäßigkeit dieses Arbeitskreises sichergestellt.

Wie in vielen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen erfolgt in der Stadt Brakel keine Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter als Träger der Jugendhilfe im Zusammenhang mit der OGS.

In 2016 haben die Stadt Brakel und der Kreis Höxter einen Kooperationsvertrag abgeschlossen, der Grundlage für die Einrichtung einer iOGS ist. Die Stadt Brakel erweitert das OGS-Angebot um weitere 12 Plätze, die ausschließlich den Schülern der Förderschule Brüder-Grimm-Schule zur Verfügung stehen. Der Kreis stellt entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung. Die Stadt Brakel übernimmt die gesamte organisatorische Abwicklung. Die Kooperation mit dem Kreis Höxter zur Durchführung der iOGS ist nach Aussage der Stadtverwaltung Brakel vertraglich kostenneutral gestaltet. Die OGS-Teilnahme der Schüler der Brüder-Grimm-Schule ist kein Bestandteil der Prüfung.

Die Stadt Brakel stellt einen wesentlichen Teil der finanziellen Mittel zur Realisierung der OGS zur Verfügung. Das macht die Verantwortung der Stadt Brakel für die Steuerung der OGS-Ausgestaltung unabdingbar.

Zur aktiven Steuerung der OGS-Aufgaben ist ein Überblick über den Ressourceneinsatz im Handlungsfeld OGS erforderlich. Dies kann über die transparente Darstellung der Erträge und Aufwendungen gewährleistet werden.

Die Stadt Brakel hat die Kostenstelle 211000-03 Offene Ganztagschule (Bereich 03 Schülerträgeraufgaben, Produkt Grundschulen) eingerichtet. Einige der OGS direkt zuordenbaren Erträge und Aufwendungen werden auf dieses Produkt gebucht. Neben der OGS werden hier jedoch auch die Übermittagsbetreuung betreffenden Vorgänge abgebildet. Einige OGS-Sachverhalte werden der Kostenstelle hingegen gar nicht zugeordnet. Zum Beispiel werden nicht alle Aufwendungen des Gebäudemanagements für die OGS auf diese Kostenstelle gebucht. Dadurch ist das genaue OGS-Ergebnis aus der Kostenstelle nicht ersichtlich. Das ge-

naue OGS-Ergebnis kann erst nach Bereinigungen bzw. Hinzurechnungen ermittelt werden. Zu Prüfungszwecken wurden die zur OGS gehörenden Sachverhalte abgegrenzt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen wurden dem Handlungsfeld OGS mit Hilfe eines Flächenschlüssels (Verhältnis der Fläche OGS zur Gesamtfläche Grundschulen) zugeordnet.

Positiv hervorzuheben ist eine gesonderte Excel-Tabelle, die im Fachbereich Bürgerservice (Bildung, Sport, Kindertageseinrichtungen) geführt wird. Diese ermöglicht eine Zuordnung der Erträge und der Transferaufwendungen den Bereichen OGS, iOGS sowie der Betreuungsform „Übermittag bis Schulschluss“ im Laufe eines jeweiligen Schuljahres. Diese Tabelle diene als Grundlage zur Ermittlung der Transferaufwendungen in den für die Prüfung relevanten Haushaltsjahren.

Die Stadt Brakel hat keine strategischen Ziele für die OGS-Gestaltung formuliert. Es gibt kein gezieltes Berichtswesen in der Stadt Brakel. Konkrete Ziele oder Kennzahlen, die die OGS betreffen, sind im städtischen Haushaltsplan nicht festgelegt.

→ **Feststellung**

Im Hinblick auf die Datentransparenz begrüßt die gpaNRW die Bündelung von Erträgen und Aufwendungen der OGS in einer Kostenstelle. Die Ermittlung des genauen OGS-Ergebnisses ist jedoch anhand aktueller Buchungssystematik nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abzugrenzen. Des Weiteren ist es zur OGS-Steuerung sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden sowie regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.

Eine mögliche Basis für das Berichtswesen könnten die im Rahmen der aktuellen Prüfung gewonnen Kennzahlen bilden, in dem sie in den Folgejahren ausgewertet und fortgeschrieben werden.

Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag im Handlungsfeld OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. In Höhe des Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein.

Die Erträge setzen sich bei der Stadt Brakel aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen.

Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen.

In 2016 hatte die Stadt Brakel Aufwendungen für die OGS-Bereitstellung in Höhe von rund 293.000 Euro. 2017 sind diese auf rund 305.000 Euro gestiegen. Die dabei erwirtschafteten Erträge sind mit rund 169.000 Euro in 2016 bzw. 167.000 in 2017 annähernd gleichgeblieben.

Somit hat die Stadt Brakel im Aufgabenfeld OGS einen absoluten Fehlbetrag von rund 125.000 Euro in 2016 und von rund 138.000 in 2017 ausgewiesen.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre und je OGS-Schüler

Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zur Anzahl der OGS-Schüler von Interesse.

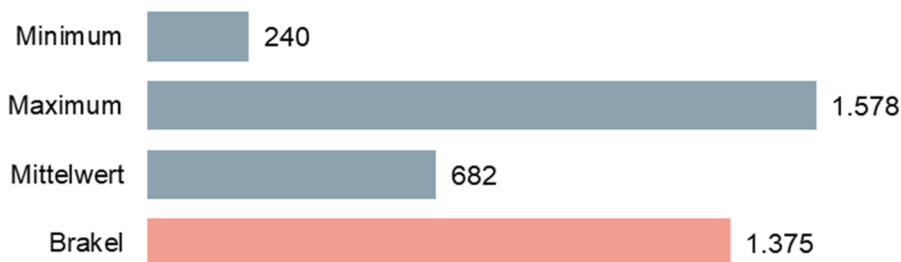
Aus der Kennzahl „Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre“ kann die Haushaltsbelastung der Kommune für die OGS-Aufgabe gemessen an der entsprechenden Altersgruppe abgelesen werden.

Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
227	53	1.102	208	121	173	223	32

Die Kennzahl „Fehlbetrag je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. In Brakel belief sich der Fehlbetrag auf 125.000 Euro in 2016 bzw. 138.000 Euro in 2017. Zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes wird der Fehlbetrag in Verhältnis zur OGS-Schülerzahl gesetzt. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.375	465	625	814	33

Im Jahr 2013 lag der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler bei 1.215 Euro je OGS Schüler und ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.

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

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler wird im Wesentlichen durch die Elternbeiträge sowie die Transferaufwendungen beeinflusst. Nachfolgend betrachten wir zuerst die Elternbeiträge und dann die Transferaufwendungen.

Elternbeiträge

Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Die Elternbeiträge verringern die Belastung des kommunalen Haushaltes durch die Bereitstellung von OGS-Angeboten. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁵ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017 und 2017/2018. Seit dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn- kaufmännisch gerundet- um jeweils drei Prozent. Für das Schuljahr 2018/2019 beträgt der Höchstbeitrag somit 185 Euro. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffellungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Stadt Brakel erhebt im Prüfungszeitraum Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch der „Offenen Ganztagschule“ im Primarbereich in Brakel“ vom 19. Mai 2006. Die Satzung wurde regelmäßig angepasst, letzte Änderung erfolgte am 07. April 2017.

Die Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach acht Einkommensstufen erhoben.
- Es gibt keine Beitragsfreigrenze, so dass alle Eltern entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen Beitrag zur Finanzierung der OGS leisten. Der Mindestbeitrag liegt bei 18 Euro und ist bis zum jährlichen Einkommen von 18.750 Euro fällig.
- Der Höchstbeitrag in Höhe von 180 Euro wird ab dem Einkommen über 62.000 Euro erhoben.
- Es ist eine jährliche Anhebung des Prozentsatzes um drei Prozent vorgesehen. So werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Brakel beteiligt. Allerdings gilt diese Anhebung nur für die Höchstgrenze, alle anderen Staffellungen bleiben davon unberührt.
- In besonderen Härtefällen kann der Beitrag ganz oder teilweise erlassen werden.
- Die Geschwisterkind-Ermäßigung von 50 Prozent wird ab dem zweiten Kind in der OGS angewandt. Die Geschwisterkind-Ermäßigung ist nicht systemübergreifend. Sie gilt nur für die Geschwister, die zeitgleich die OGS besuchen.

⁵ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

- Die Eltern sind verpflichtet, die einkommensrelevanten Unterlagen zur Festsetzung der Beitragshöhe bei der Stadt Brakel einzureichen. Sollten die Einkommensnachweise nicht eingereicht werden, wird der Höchstbeitrag festgesetzt.

Am 15. Februar 2019 wurde die Satzung zum 01. August 2019 geändert. Dabei wurden folgende wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Es wurde eine Beitragsfreigrenze bis zum Einkommen von 13.000 Euro eingeführt.
- Die Höhe des Mindestbeitrages liegt bei 26 Euro für das Einkommen bis 25.000 Euro.
- Die Einkommensstaffelungen wurden neu definiert.
- Der Höchstbeitrag liegt bei 191 Euro. Die Einkommenshöhe für den Höchstbeitrag wurde auf über 75.000 Euro erhöht.

Das Ziel der Satzungsänderung war, den Eltern verbesserte Rahmenbedingungen zu bieten und einkommensschwache Eltern zu entlasten. Die Satzungsänderung führt nach Berechnung der Stadt Brakel im Schuljahr 2019/2020 zu voraussichtlichen Mindereinnahmen von circa 11.000 Euro. Diese Mindereinnahmen sollen nach der Aussage der Stadtverwaltung teilweise durch die Anhebung der Elternbeiträge für die Betreuungsform Übermittag bis Schulschluss kompensiert werden. Auch die Elternbeiträge für die Übermittagsbetreuung sind niedrig. Sie refinanzieren allerdings eine andere Leistung und können Mindereinnahmen für die OGS nicht kompensieren.

→ **Feststellung**

Die neue Beitragssatzung enthält eine neue Beitragsstaffelung und führt bei der aktuellen Einkommenssituation der Beitragspflichtigen zu Mindereinnahmen für den Haushalt der Stadt Brakel. Des Weiteren wurde die Beitragsbefreiung abgeschafft, was auch zu Mindereinnahmen führen wird. Aufgrund der Mindereinnahmen wird sich der zukünftige Fehlbetrag je OGS-Schüler erhöhen.

→ **Empfehlung**

Es ergeben sich für die Elternbeitragssatzung zum 1. August 2019 weitere Handlungsmöglichkeiten, um den Fehlbetrag je OGS-Schüler weiter zu verbessern und somit den städtischen Haushalt zu entlasten.

Die Stadt Brakel könnte die Elternbeitragssatzung zur Reduzierung des OGS-Fehlbetrages wie folgt anpassen:

- Die Elternbeitragsstruktur sollte überarbeitet werden. Ein möglicher Optimierungsschritt wäre die Herabsenkung der Beitragsstufe, ab der der Höchstbeitrag fällig ist. Bei der Prüfung anderer kleinen kreisangehörigen Kommunen hat sich herausgestellt, dass die Städte und Gemeinden den Höchstbetrag bereits ab einem Jahreseinkommen von bereits 62.000 Euro erheben. Die Überarbeitung der Staffelung (die Erhöhung der Beiträge in unterschiedlichen Einkommensstufen) würde die Ertragssituation weiter positiv beeinflussen.
- Die Stadt Brakel sollte alle Elternbeiträge und nicht nur die Höchstbeiträge an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden alle Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Brakel beteiligt.

- Die Stadt Brakel sollte über die Reduzierung der Geschwisterkind-Ermäßigung nachdenken.

Für die Ferienbetreuung werden von den OGS-Beitragspflichtigen keine zusätzlichen Beiträge erhoben. Nach den rechtlichen Vorschriften könnte die Stadt Brakel für diese zusätzliche Betreuung gesonderte Beiträge erheben. Einige Kommunen nutzen bereits diese Möglichkeit zur Entlastung ihrer Haushalte.

→ Feststellung

Es werden keine zusätzlichen Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erhoben.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte Elternbeiträge für Ferienangebote erheben.

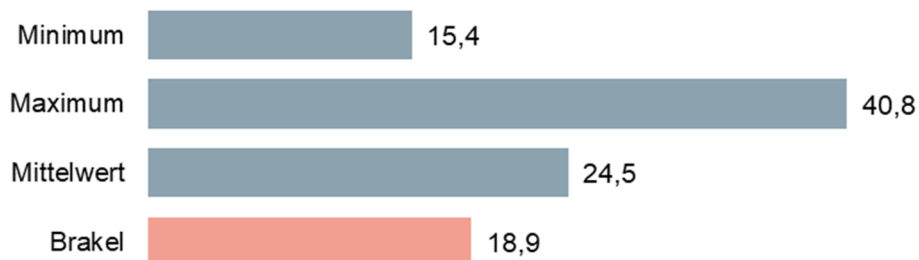
Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	64.166	57.450
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	293.296	304.696
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0	0
Anzahl OGS-Schüler	100	100
Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro	642	575
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	21,9	18,9

Elternbeitragsquote in Prozent 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,9	19,7	24,2	28,5	33

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
575	393	982	609	497	593	708	33

Über 75 Prozent der Vergleichskommunen decken ihre Aufwendungen zu einem höheren Anteil aus den Elternbeiträgen als die Stadt Brakel. Dies ist einerseits auf die unterdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler, andererseits auf die hohen Aufwendungen je OGS-Schüler zurückzuführen.

Aufwendungen je OGS-Schüler

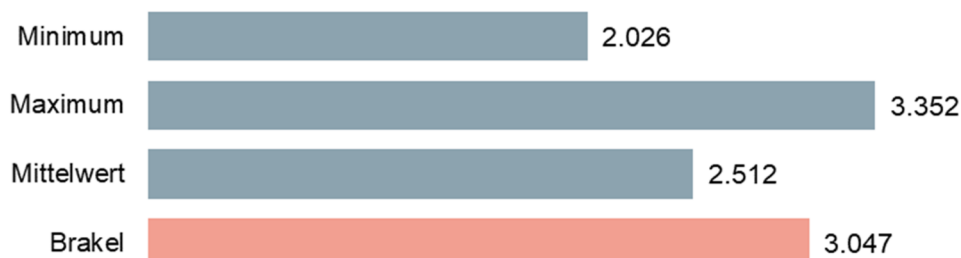
Die ordentlichen Aufwendungen des Handlungsfeldes OGS setzen sich bei der Stadt Brakel aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen des Verwaltungspersonals sowie Personalaufwendungen der Hausmeister,
- Transferaufwendungen,
- bilanziellen Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen inkl. Aufwendungen für OGS-Räume.

Zu Letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Zu den Prüfungszwecken wurden die Aufwendungen für die OGS-Räume in Brakel mithilfe eines Flächenschlüssels von den übrigen Aufwendungen der Schulgebäude abgegrenzt.

Die Aufwendungen für die Bereitstellung des OGS-Angebots beliefen sich in der Stadt Brakel in 2016 auf rund 293.000 Euro und in 2017 auf rund 305.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2017 ins Verhältnis zu den 100 betreuten OGS-Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.047	2.263	2.509	2.642	33

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind im Prüfungszeitraum von 2.677 Euro im Jahr 2013 auf 3.047 Euro und somit um rund 14 Prozent laufend gestiegen. Die OGS-Teilnehmerzahl hat sich hingegen nicht verändert.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an den Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese belaufen sich in der Stadt Brakel in 2016 und in 2017 auf rund 239.000 Euro bzw. rund 251.000 Euro und betragen damit 82 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die verbleibenden 18 Prozent der Aufwendungen entfallen in der Stadt Brakel auf Gebäudeaufwendungen inklusive bilanzieller Abschreibungen sowie auf Personalaufwendungen.

Nachfolgend werden die Transferaufwendungen sowie die Gebäudeaufwendungen näher betrachtet.

Transferaufwendungen

Der Grund für den starken Anstieg der Aufwendungen je OGS-Schüler im Laufe der Jahre ist der ebenso starke Anstieg der Transferaufwendungen im gleichen Zeitraum, und zwar von 2.182 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2013 auf 2.507 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2017. Das bedeutet eine Steigerung von rund 15 Prozent.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017*

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.507	1.550	2.713	1.935	1.747	1.871	2.058	30

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

Bei den Transferaufwendungen je OGS-Schüler ergibt sich in der Stadt Brakel eine ähnliche Positionierung wie bei den Aufwendungen je OGS-Schüler.

Die Kommunen sind verpflichtet, die Landeszuweisungen sowie den pflichtigen Eigenanteil für die Erfüllung der OGS-Aufgabe einzusetzen. Diese sogenannte Mindestleistung der Stadt Brakel beträgt 2017 rund 154.000 Euro. Die Zuweisungen vom Land betragen 2017 rund 110.000 Euro. Der dem Haushaltsjahr 2017 zuzurechnende pflichtige Eigenanteil der Kommune beläuft sich auf rund 44.000 Euro. Zusammen reicht dies nicht aus, um die durch den Träger anfallenden Kosten zu decken.

Vielmehr leitet die Stadt Brakel zusätzlich die kompletten Elternbeiträge in Höhe von rund 57.000 Euro an den Träger weiter. Ferner ist ein weiterer städtischer Zuschuss von rund 40.000 Euro notwendig.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger und die Elternbeiträge verbleiben vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken. Diese

Möglichkeit hat sich die Stadt Brakel jedoch genommen: nach dem Kooperationsvertrag werden alle festgesetzten Elternbeiträge auf das Konto der Caritas überwiesen.

→ **Feststellung**

Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Brakel alle Elternbeiträge sowie noch einen zusätzlichen städtischen Zuschuss dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte den Kooperationsvertrag überarbeiten und die Höhe der freiwilligen Leistungen reduzieren.

Gemäß § 6 des Kooperationsvertrages zwischen der Stadt Brakel und dem Träger gibt es ein Finanzierungskonzept. Das genannte Finanzierungskonzept konnte jedoch von der Stadt Brakel nicht ausgehändigt werden.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen teilt der Träger den Planwert für das kommende Haushaltsjahr mit. Auf dieser Basis zahlt die Stadt Brakel einen monatlichen Abschlag an den Träger. Nach dem Schuljahresende erfolgt eine Gesamtabrechnung durch den Träger. Mögliche Überschüsse werden nach dem Kooperationsvertrag als Rücklage ins folgende Schuljahr übertragen. Sollten zum Ende der Trägerschaft noch Rücklagen vorhanden sein, sind diese an die Stadt Brakel zurückzuzahlen.

→ **Feststellung**

Der Träger kann eine Rücklage zulasten des Haushaltes der Stadt Brakel bilden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte den Vertrag dahingehend ändern, dass die am Ende des Schuljahres verbleibenden Überschüsse an die Stadt Brakel zurückfließen.

Im Regelfall ist jährlich jedoch ein weiterer Zuschuss nötig, da die Abschläge aus Sicht des Trägers nicht auskömmlich sind.

Es gibt Kommunen, die in ihren Kooperationsvereinbarungen geregelt haben, dass Nachforderungen ausgeschlossen sind. Das hat die Stadt Brakel auch gemacht. Im § 7 des Kooperationsvertrages schließt sie eine Haftung für etwaige Fehlkalkulationen bzw. Fehlbeträge aus. Gleichzeitig bietet der Kooperationsvertrag im selben Absatz die Möglichkeit einer Defizitdeckung, auch wenn unter dem Vorbehalt einer Entscheidung durch politische Gremien. Somit relativiert sich die zuvor ausgeschlossene Haftung.

→ **Feststellung**

Der Kooperationsvertrag hat widersprüchliche Festlegungen, wie mit den Nachforderungen des Trägers umzugehen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Regelungen des Kooperationsvertrages dahingehend anpassen, dass Nachforderungen eindeutig ausgeschlossen sind und somit keine unvorhersehbaren Belastungen für den städtischen Haushalt entstehen.

In der Realität beschränkt sich die Beteiligung der Stadt Brakel somit nicht nur auf die vertraglich festgelegten Zahlungen. Vielmehr stellt die Stadt Brakel neben den Landeszuweisungen

und der Aufwandsentschädigung auch den pflichtigen Eigenanteil, die Elternbeiträge sowie den zusätzlichen städtischen Zuschuss dem Träger zur Verfügung. Diese Vorgehensweise widerspricht den Festlegungen des Kooperationsvertrages.

Wichtig ist für die Stadt Brakel eine verlässliche Planung der Aufwendungen für das jeweils nächste Haushaltsjahr durch den Träger. Im Prüfungszeitraum lagen die Gesamtzahlungen an die Caritas jedes Jahr höher als die im Rahmen der Haushaltsberatungen durch den Rat genehmigten Beträge. Anhand der für die Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen ist dem Schul- und Sozialausschuss zuletzt im Jahre 2012 zur OGS berichtet worden.

→ **Feststellung**

Im Prüfungszeitraum hat die Stadt Brakel jährliche Nachzahlungen an den Träger geleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Kalkulation des Trägers genauer überprüfen, um die Höhe der potenziellen Nachforderungen seitens des Trägers und Kostensteigerungen zu minimieren.

Kommunale Mittel sind sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Deswegen ist es erforderlich, dass die Stadt Brakel den Markt beobachtet und damit sicherstellt, dass ihr der mögliche Bewerberkreis und dessen Leistungsumfang bekannt sind.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt eine breit angelegte Markterkundung durchzuführen, um ggf. wirtschaftlichere Alternativen für die OGS-Durchführung zu finden. Ggf. sollte die Stadt Brakel daraus resultierend das OGS-Betreuungsangebot neu ausschreiben,

Gebäudeaufwendungen

Die zweitgrößte OGS-Aufwandsposition stellen in der Stadt Brakel die Gebäudeaufwendungen dar. Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusammen. In Brakel liegen diese in den Jahren 2016 und 2017 bei rund 38.000 Euro.

In der Stadt Brakel werden nicht alle Gebäudeaufwendungen direkt der OGS zugeordnet. Sie können aus der Kostenstelle „Offene Ganztagschule“ nicht in voller Höhe abgeleitet werden. Für die Prüfung wurden die Gebäudeaufwendungen auf der Basis eines Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamtflächen der Schulgebäude) ermittelt.

Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79	32	156	65	44	54	79	33

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
384	110	758	387	261	359	518	33

→ Feststellung

Sowohl die Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche als auch die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler liegen bei der Stadt Brakel auf überdurchschnittlichem Niveau. Das belastet den städtischen Haushalt.

Der im Haushaltsplan 2020 vorgesehene Anbau für die OGS-Räume (s. Abschnitt „Flächen für die OGS-Nutzung“) wird die Gebäudeaufwendungen voraussichtlich weiter steigen lassen.

→ Empfehlung

Interne Leistungsverrechnung von Gebäudeaufwendungen auf die Kostenstelle OGS würde die Zuordnung zum OGS-Handlungsfeld erleichtern. So könnte die Stadt Brakel jederzeit feststellen, wie hoch die Aufwendungen für die Bereitstellung der OGS-Räume tatsächlich sind. Das würde zur OGS-Ergebnistransparenz beitragen und somit auch die Steuerung des Haushaltsergebnisses unterstützen.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Ebenfalls ermöglicht der Schulträger den Schülern die Einnahme eines Mittagessens. In Ganztagschulen stellt er hierfür Räume, Sach- und Personalausstattung zur Verfügung. Er trägt die sächlichen Betriebskosten.

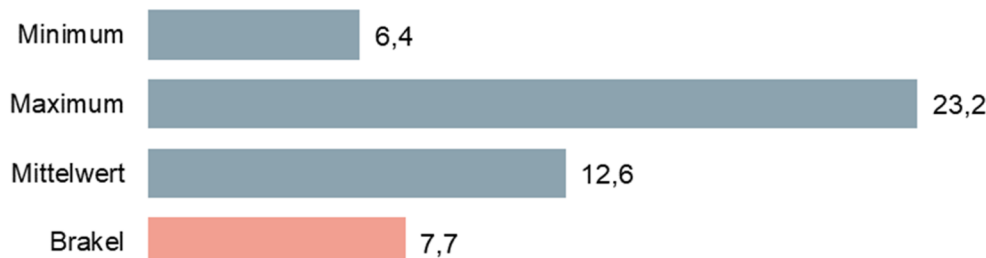
Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Die Stadt Brakel hat in den Jahren 2006 und 2008 Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) beantragt. Damit konnte sie erforderliche Umbaumaßnahmen durchführen sowie die notwendige Ausstattung für die OGS-Räume beschaffen.

2006 ist die OGS in die vorhandenen Räume des Schulgebäudes eingezogen. Seit 2010 sind Teile der OGS in den gemieteten Containern untergebracht, da es im Grundschulgebäude keine Kapazitäten für die Erweiterung frei waren. Neben den Räumen, die ausschließlich für die OGS-Betreuung vorgesehen sind, werden auch zwei Klassenräume für die OGS-Zwecke eingesetzt. In den frühen Nachmittagsstunden werden die Flächen teilweise zusammen mit der Übermittagsbetreuung genutzt. In Brakel standen im Schuljahr 2017/2018 insgesamt 484 m²

Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung. Die Besichtigung vor Ort zeigte eine eher beengte Raumsituation, was auch die vorliegenden Kennzahlen bestätigen.

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



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,7	10,1	12,4	14,2	33

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

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,84	2,55	15,46	6,36	4,16	5,68	7,62	33

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel zählt zu den Kommunen mit dem geringsten Flächenanteil. Bei der Fläche je OGS-Schüler gehört Brakel zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Flächenverbrauch. Trotzdem liegen die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler auf überdurchschnittlichem Niveau.

Die aktuell vorhandene Container-Nutzung für die OGS-Unterbringung ist nach der Ansicht der Stadtverwaltung u.a. aus energetischen und hygienischen Gründen nicht weiter praktikabel und soll in den kommenden Jahren durch einen Anbau ersetzt werden. Dafür sind im Haushaltsplan 2020 Mittel in Höhe von 1,2 Mio. Euro veranschlagt. Nach der Baumaßnahme werden der OGS statt 130 m² Containerfläche 420 m² Gebrauchsfläche im Anbau zur Verfügung stehen. Nach Aussage der Stadt Brakel wird die räumliche Erweiterung keinen wesentlichen Einfluss auf die Anzahl der OGS-Plätze haben. Durch die Ausdehnung der Fläche wird der neue Anbau voraussichtlich zu den höheren Gebäudeaufwendungen führen.

→ **Feststellung**

Die beabsichtigte Erweiterung des OGS-Raumangebotes wird voraussichtlich zur Erhöhung der OGS-Fläche je Schüler und dadurch zu den steigenden Gebäudeaufwendungen führen.

→ **Empfehlung**

Im Zusammenhang mit Erweiterung des Raumangebots sollte die Stadt Brakel über die Erhöhung der Anzahl der OGS-Plätze nachdenken. Die Flächenerweiterung sollte zur Vermeidung von Wartelisten führen, mindestens jedoch zur Reduzierung der Wartezeiten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hat der Rat der Stadt Brakel der Flächenerweiterung noch nicht zugestimmt.

→ Schulsekretariate

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

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

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

In der Stadt Brakel waren in 2016 in den Sekretariaten insgesamt 3,04 Vollzeit-Stellen besetzt. Davon verteilen sich 0,9 Vollzeit-Stellen auf eine Grundschule (mit zwei Standorten) sowie 2,14 Vollzeit-Stellen auf die weiterführenden Schulen (Hauptschule, Realschule, Gesamtschule, Gymnasium). Im Jahr 2017 hat sich die Zahl der Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten nicht verändert.

Seit dem Schuljahr 2013/2014 befindet sich die Gesamtschule im Aufbau. Die Hauptschule, die Realschule und das Gymnasium laufen aus.

Dieser Prozess ist zum Beginn des Schuljahres 2021/2022 abgeschlossen.

In 2016 wurden von den Sekretariatskräften insgesamt 1.572 Schüler betreut. Davon entfielen 577 auf die Grundschule und 995 auf die weiterführenden Schulen.

In 2017 wurden von den Sekretariatskräften insgesamt 1.565 Schüler betreut. Davon 595 an der Grundschule und 970 an den weiterführenden Schulen.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁶. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in der Stadt Brakel in den Jahren 2016 und 2017 beinah unverändert geblieben.

⁶ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
92	62	153	96	78	90	114	24

→ Feststellung

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Brakel bewegen sich auf durchschnittlichem Niveau.

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

Diese Einflussfaktoren werden im weiteren Verlauf genauer betrachtet.

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47.600	39.000	51.537	49.050	47.600	49.781	50.500	24

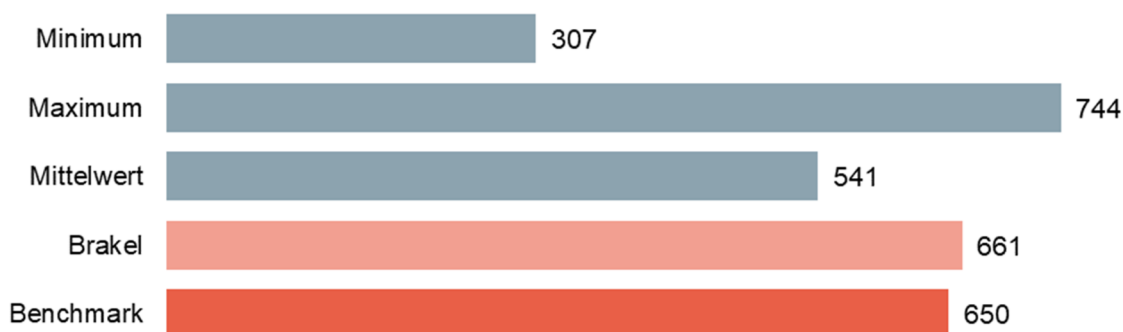
→ Feststellung

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Stadt Brakel sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Ursächlich hierfür ist die Eingruppierung der Sekretariatskräfte in die Entgeltgruppe 5. Somit wirken sich die Personalaufwendungen je Vollzeitstelle positiv auf die Personalaufwendungen je Schüler aus.

Im Folgenden betrachten wir die Anzahl der von einer Vollzeit-Stelle betreuten Schüler getrennt für die Grundschule und die weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2017



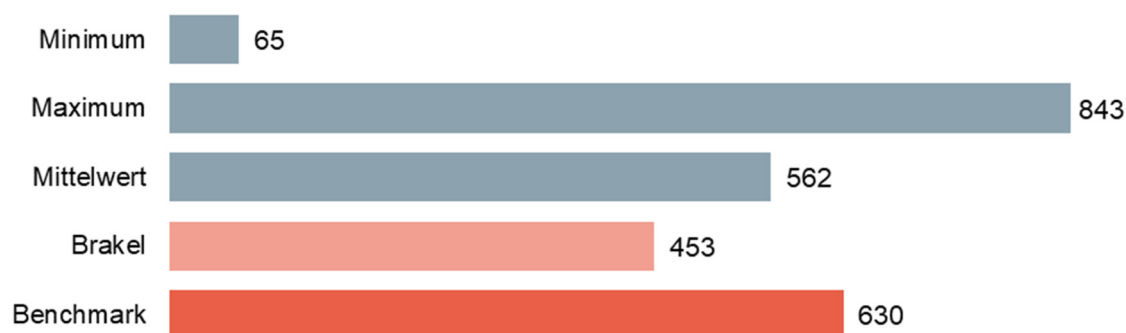
Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
661	423	568	672	24

→ Feststellung

Die Stadt Brakel betreut an der Grundschule 2017 mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als die Hälfte der Vergleichskommunen. Orientiert am Benchmark ist kein Stellenpotential vorhanden.

Neben den regulären Aufgaben gemäß des Leistungskatalogs der KGSt werden auch Sonderaufgaben erfüllt.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
453	447	560	673	20

→ Feststellung

Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Stadt Brakel sowohl den Benchmark als auch den Mittelwert der Vergleichskommunen. Orientiert am Benchmark ergibt sich für die weiterführenden Schulen ein Stellenpotential von rund 0,6 Vollzeit-Stellen bzw. 23 Stunden pro Woche.

Dies ist zumindest teilweise auf die Umstrukturierung der Schullandschaft zurückzuführen. Die Hauptschule, die Realschule und das Gymnasium laufen aus. Der Vollausbau der Gesamtschule ist zum Schuljahr 2021/2022 erreicht. Dabei ist es nachvollziehbar, dass der Sekretariatskraft in der Aufbauphase ein erhöhtes Stundenkontingent entsprechend der zukünftigen Schülerschaft zur Verfügung gestellt wird.

Nach Angaben der Stadt Brakel übernehmen die Sekretariatskräfte Sonderaufgaben, die nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. Zum Beispiel werden die Schulsekretärinnen beim Schülerspezialverkehr mit eingebunden. Die Beantragung und die Ausgabe der Schulwegkarten erfolgen durch die Sekretariate. Wie hoch der Stellenmehrbedarf durch die zusätzlichen Aufgaben begründet ist, lässt sich jedoch nicht genau beziffern. Hier könnte ein Stellenbemessungsverfahren an den Schulen Klarheit bringen.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte die Übernahme der Sonderaufgaben durch die Sekretariatskräfte überprüfen.

Zum 1. April 2019 erfolgte eine Neustrukturierung der Schulsekretariate wegen altersbedingter Fluktuation und Schulformänderung. Die Gesamtanzahl der Vollzeit-Stellen hat sich nicht ver-

ändert. Das Gesamtstundenvolumen verteilt sich jedoch statt auf drei auf vier Mitarbeiterinnen. Durch die Neustrukturierung kann die Arbeitszeit in der Gesamtschule flexibler gestaltet werden.

Organisation und Steuerung

In diesem Bereich werden die Regelungen zur Eingruppierung der Sekretariatskräfte und das Verfahren zur Stellenbemessung der Stadt Brakel dargestellt.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Die neue Entgeltordnung wirkt sich auf die Eingruppierung der Sekretariatskräfte nicht aus. Die Tätigkeitsmerkmale für die Entgeltgruppen 5 und 6 bleiben weitestgehend gleich. Für die Entgeltgruppe 5 sind weiterhin gründliche, für die Entgeltgruppe 6 zusätzlich vielseitige Fachkenntnisse erforderlich.

Die Stellenbewertungen basieren in der Stadt Brakel auf dem KGSt-Gutachten. Die Stadt führt die Stellenbewertungen selbst durch. Die tarifliche Eingruppierung entspricht der üblichen Praxis, alle Schulsekretariatskräfte sind der Entgeltgruppe 5 zugeordnet. Dies erlaubt die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Brakel konstant zu halten.

Die Tätigkeiten der Sekretariatskräfte sind nicht in einzelnen Arbeitsplatzbeschreibungen festgelegt, sondern basieren auf dem Positiv-/ Negativkatalog für Schulsekretärinnen aus dem KGSt-Bericht Nr. 14/2014.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten erfolgt in der Stadt Brakel nach dem Bemessungsverfahren der KGSt. Neubemessungen werden in einem Zyklus von drei bis fünf Jahren sowie anlassbezogen durchgeführt.

Die letzte Stellenbemessung in den Grundschulen hat die Stadt Brakel zum 1. Juni 2016 durchgeführt. Dabei hat sich kein Änderungsbedarf ergeben.

In den weiterführenden Schulen hat die Stadt Brakel die Sekretariatsstellen 2018 neu bemessen und dadurch erforderliche Stellenanpassungen umgesetzt. Aktuell sind 2,31 Vollzeit-Stellen in den weiterführenden Schulen vorhanden. Das bedeutet eine Erhöhung um 0,17 Vollzeit-Stellen im Vergleich zum Jahr 2017.

Die Arbeitsverträge der Sekretariatskräfte enthalten festgesetzte Arbeitszeiten, könnten jedoch nach Aussage der Stadt Brakel bei Bedarf angepasst werden.

Die relativ fixen Arbeitsverträge und der aktuelle Neubemessungsrhythmus von drei bis fünf Jahren sind aus der Sicht der gpaNRW nicht optimal. Der Stellenbedarf in den Schulsekretaria-

ten sollte kontinuierlich, bestenfalls jährlich, überprüft und an die Schülerzahlen angepasst werden. Positiv ist, dass die Sekretariatskräfte in Brakel als tariflich Beschäftigte bei der Stadt eingesetzt werden. Damit sind Umsetzungen innerhalb der gesamten Verwaltung bei Bedarf möglich.

Die zeitliche Ausstattung der Schulsekretariatskräfte wird durch die Stadt Brakel als passend eingeschätzt. Die eventuell geleisteten Überstunden werden durch die Freizeit ausgeglichen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel setzt zur Bemessung der Stellenanteile in den Schulsekretariaten das KGSt-Verfahren ein. Die Neubemessung wird im drei- bis fünfjährigen Zyklus durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Stellenausstattung der Schulsekretariate in Abhängigkeit der Schülerzahlen regelmäßig (bestenfalls jährlich) überprüfen und entsprechend anpassen. Die mögliche Fluktuation sollte die Stadt Brakel zur flexiblen Gestaltung der Arbeitsverträge nutzen. Eine Möglichkeit ist z.B. eine feste Sockelstundenzahl zu garantieren und einen geringen Teil der Stunden als flexibel zu vereinbaren. So sichert sich die Kommune gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb untersucht die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet beeinflusst. Weiterhin ist von Bedeutung, inwieweit die Kommune auf den ÖPNV zurückgreift oder Schülerspezialverkehr einsetzt. Der Anteil der beförderten Schüler sowie die Einpendlerquote wirken sich ebenfalls auf die Aufwendungen je Schüler aus.

Die Stadt Brakel wendete in den Jahren 2016 und 2017 rund 624.000 bzw. rund 625.000 Euro für die Schülerbeförderung auf. Dieser entfiel überwiegend auf den Schulweg. Die Summe ist dabei schon um die Erträge aus dem Belastungsausgleich gemäß § 21 SchfkVO⁷ verringert. Die Anzahl der beförderten Schüler (Schulweg) belief sich auf rund 834 Schüler in 2016 und 794 in 2017, das entspricht rund 53 Prozent bzw. 51 Prozent der Gesamtschülerzahl.

Die Aufwendungen setzen sich in 2017 insbesondere zusammen aus

- 606.607 Euro (96 Prozent) für Schulwegtickets,
- 9.120 Euro für Beförderung zu Sportstätten und Sonderveranstaltungen sowie
- 15.685 Euro für Schülerspezialverkehr.

Mit einer Gemeindefläche von 174 km² gegenüber einem Mittelwert von 78 km² gehört Brakel zu den größten Kommunen. In der ländlich geprägten Gemeinde befinden sich neben der Kernstadt noch weitere Orte. Eine Grundschule sowie alle weiterführenden Schulen befinden sich in der Kernstadt Brakel, die zweite Grundschule im Ortsteil Hembsen.

Für die Schülerbeförderung kann die Stadt Brakel vollständig auf den ÖPNV zugreifen. Ein regelmäßiger Schülerspezialverkehr ist nicht eingerichtet. Die Anzahl der einpendelnden Schüler und die Einpendlerquote sind in Brakel durchschnittlich.

→ Feststellung

Die vergleichsweise große Gemeindefläche wirkt sich ungünstig auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung aus.

⁷ Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz, Schülerfahrkostenverordnung

Kennzahlen Schülerbeförderung 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	399	135	554	324	249	309	390	22
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	764	489	998	702	618	685	758	22
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	50,7	16,4	75,2	46,3	34,0	44,9	55,1	22

→ Feststellung

Trotz der guten Erschließung des Stadtgebietes durch den ÖPNV und einer durchschnittlichen Einpendlerquote liegen die Aufwendungen in der Stadt Brakel je beförderten Schüler auf überdurchschnittlichem Niveau. Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl bewirkt, dass sich die Aufwendungen je Schüler auf einem hohen Niveau bewegen.

Sowohl in der Grundschule als auch in den weiterführenden Schulen der Stadt Brakel fallen die Aufwendungen je beförderten Schüler deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen aus. Die in Brakel vorhandenen strukturellen Rahmenbedingungen (große Gemeindefläche, Stadtgebiet mit 13 Stadtbezirken) wirken sich direkt auf die Zahl der beförderten Schüler aus und sind ursächlich für die hohen Beförderungsaufwendungen.

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Brakel wickelt die Schülerbeförderung über Schulwegkarten ab. Die Schulsekretariatskräfte prüfen vorab, welche Schüler eine Fahrkarte benötigen. Anschließend prüft das Schulamt den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten und bestellt die Schulwegkarten. Die Ausgabe der Fahrkarten erfolgt dann vor Ort durch die jeweiligen Schulsekretariate.

Mit den Schulwegkarten können die Schüler zum Zeitpunkt der Prüfung am Linienverkehr des Nahverkehrsverbundes Paderborn-Höxter (NPH) teilnehmen.

Es bestehen die Einschränkungen, dass die Schulwegkarten nur für den direkten Weg zur Schule und zurück sowie während der Schulzeiten gelten.

Der gesetzlich vorgesehene Höchstbetrag von 100 Euro pro Monat wird auskunftsgemäß eingehalten. Anreize zum Verzicht auf Schulwegtickets, z.B. in Form von Fahrradpauschalen, werden von der Stadt Brakel nicht angeboten.

Für die Beförderung von Schülern mit körperlichen Einschränkungen werden Taxen eingesetzt. Die damit einhergehenden Aufwendungen sind vergleichsweise gering.

Beförderungsaufwendungen zu Sportstätten fallen insbesondere für Fahrten zum Hallenbad und zu den Sportfesten an.

Für die OGS-Betreuung fallen keine zusätzlichen Fahrten bzw. Beförderungsaufwendungen an. Die OGS-Schüler, die ein Schulwegticket haben, können für den Nachhauseweg die Busse der weiterführenden Schulen nutzen.

Die Bedarfe der Schülerbeförderung, also insbesondere die Fahrzeiten, Intervalle, Strecken und Busgrößen, werden jährlich überprüft und mit den Verkehrsunternehmen abgestimmt. Sind diese nicht mehr bedarfsgerecht, werden Anpassungen vorgenommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel hat die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die überwiegende Nutzung des ÖPNV sowie die regelmäßige Abstimmung mit den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und -zeiten.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

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

* 2012/2013-2014/2015: zwei Grundschulen mit drei Standorten, davon zwei Standorte mit OGS-Angebot
2016/2017-2017/2018: eine Grundschule mit zwei Standorten, davon ein Standort mit OGS-Angebot

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	586	588	582	577	595
Anzahl Schüler an kommunalen Schulstandorten im Primarbereich mit OGS-Angebot	486	490	490	483	495
davon OGS-Schüler	100	100	100	100	100
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	59	62	69	82	79
Anzahl Schüler an kommunalen Schulstandorten im Primarbereich ohne OGS-Angebot	100	98	92	94	100
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	12	12	12	15	16
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	586	588	582	577	595
davon OGS-Schüler	100	100	100	100	100

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	121.472	120.627	122.734	124.567	137.538
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	1.215	1.206	1.227	1.246	1.375

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	805	769	805	811	927

Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.677	2.774	2.834	2.933	3.047
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	2.182	2.243	2.318	2.390	2.507

Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	17	17	17	17	17
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulstandorten mit OGS-Angebot	21	20	20	21	20

Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	72	64	168	97	75	82	119	24
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	661	307	744	541	423	568	672	24

Kennzahl	Brakel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.600	39.000	51.889	48.588	47.600	48.325	50.500	24
Weiterführende Schulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	105	61	777	125	75	88	108	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	453	65	843	562	447	560	673	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.600	47.600	51.575	49.756	48.594	50.500	50.500	20

Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2017

Kennzahl	Brakel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	296	80	415	223	166	207	298	19
Aufwendungen (nur Schul- weg) je befördertem Schüler in Euro	685	285	2.319	733	541	605	741	19
Anteil der beförderten Schü- ler (Schulweg) an der Schü- lerzahl insgesamt in Prozent	40,5	3,0	67,4	34,1	18,7	34,5	43,5	20
Einpendlerquote in Prozent	0,7	0,0	23,0	2,6	0,0	0,3	2,9	21
Weiterführende Schulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	463	161	557	369	298	362	435	15
Aufwendungen (nur Schul- weg) je befördertem Schüler in Euro	799	371	867	668	647	657	717	15
Anteil der beförderten Schü- ler (Schulweg) an der Schü- lerzahl insgesamt in Prozent	57,0	25,8	92,3	56,1	43,6	52,3	69,3	16
Einpendlerquote in Prozent	31,9	3,6	62,0	27,2	12,2	29,0	38,1	16

➔ 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 Brakel im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsportthallen	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	12
Strukturen	12
Auslastung und Bedarfsberechnung	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
→ Spiel- und Bolzplätze	18
Steuerung und Organisation	18
Strukturen	19
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	21

→ Managementübersicht

Sport

Die Stadt Brakel unterhält 2017 für ihre Einwohner sechs Halleneinheiten an den Grundschulstandorten in Brakel und Hembsen sowie am Schulzentrum im Kernort Brakel. Der Bestand an kommunalen Sporthallen kann den Bedarf der städtischen Schulen insgesamt nicht vollständig abdecken. Die Stadt hat dafür Nutzungszeiten in privaten Sporthallen angemietet. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen. Den Einwohnern der Stadt Brakel stehen in den kommunalen Sporthallen vergleichsweise wenig Flächen zur Verfügung. Den Bürgern und Vereinen stehen jedoch noch zusätzliche Nutzungszeiten in neun Halleneinheiten in privaten Sporthallen zur Verfügung. Insgesamt ist das Angebot an Sporthallen in der Stadt Brakel für die Einwohner daher gut.

Die Stadt Brakel erhebt von den Vereinen und Gruppen Entgelte für die Nutzung der Sporthallen. Die Belegung kann dadurch effektiv gesteuert werden. Die Höhe der Entgelte deckt die Kosten für den Betrieb der Sporthallen nicht annähernd. Die Stadt sollte das Nutzungsentgelt für die Nutzung der kommunalen Sporthallen erhöhen.

Den 51 Fußballmannschaften stehen 15 Spielfelder auf den Sportplätzen zur Verfügung. Die Vereine haben damit deutlich mehr Nutzungszeiten, als sie für ihr Training benötigen. Die Stadt Brakel hat 2017 ein Sportstättenkonzept erstellt, welches die Bedürfnisse der Vereine und die Aufwendungen und Investitionen der Stadt für die Sportplätze berücksichtigt. Mit dem Sportstättenkonzept wurden Maßnahmen erarbeitet und sukzessive umgesetzt. Das sieht die gpaNRW positiv. Die Stadt sollte die tatsächliche Belegung der Sportplätze in regelmäßigen Abständen überprüfen. So können die prognostizierten Entwicklungen mit den tatsächlichen Gegebenheiten abgeglichen werden. Bei Bedarf kann sie dann entsprechend reagieren und steuernd eingreifen.

Trotz der überdurchschnittlich großen Flächen ihrer Spielfelder in Bezug zu den Einwohnern sind die Aufwendungen die Stadt Brakel sowohl je Quadratmeter als auch je Einwohner auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Allerdings sind die Aufwendungen des Bauhofes für die Pflege der Grünflächen nicht in die Berechnung eingeflossen, da sie nicht von der Stadt erfasst werden.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Brakel verfügt über eine Dienstanweisung für die Spielplatzkontrollen. Die Kontrollen werden von den Bezirksstellenverwaltungsleitern und den Bauhofmitarbeitern durchgeführt. Mit der jährlichen Hauptinspektion sollte die Stadt einen externen „qualifizierten Spielplatzprüfer“ beauftragen. Die Stadt Brakel hat bislang keine Spielplatzbedarfsplanung erstellt. Sie kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien (Einzugsradius, Nutzergruppe, demografische Entwicklung) beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden

und daher erhalten bleiben müssen. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Brakel, einen Spielplatzbedarfsplan zu erstellen.

Die Stadt Brakel sollte die Leistungen des Bauhofs auf Vollkostenbasis verrechnen. Die kaufmännischen Daten sollten in ein GRIS integriert werden. Eine Auswertung der jeweiligen Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen der einzelnen Objekte sollte möglich sein. Dadurch können Objekte mit einem besonders hohen Pflegeaufwand lokalisiert und entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Bei der Anschaffung neuer Spielgeräte sollte die Stadt Brakel weiterhin auf Geräte mit geringem Pflegebedarf und hoher Lebensdauer zurückgreifen. Dabei sollte sie verstärkt den Einsatz von Multi-Spielgeräten prüfen.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Brakel mit dem Index 2.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Produktverantwortung für die Bereiche Sporthallen und Sportplätze ist in Brakel auf die Fachbereiche „Bürgerservice; Schulen, Sport, Kindertageseinrichtungen“ und „Planen und Bauen; Technisches Gebäudemanagement, Grünanlagen“ verteilt. Im Fachbereich „Bürgerservice; Schulen, Sport, Kindertageseinrichtungen“ wird die Nutzung der Sporthallen und Sportplätze verwaltet. Der Fachbereich „Planen und Bauen; Technisches Gebäudemanagement, Grünanlagen“ ist für die bauliche Unterhaltung zuständig. Das Gebäudemanagement befindet sich noch im Aufbau. Die vorhandenen Daten werden aktuell in selbst erstellten Dateien verwaltet und ausgewertet.

Die Belegungsplanung der Sporthallen erfolgt durch die Stadt. Für die Belegung der Sporthallen außerhalb der schulischen Nutzung konnte die Stadt Brakel entsprechende Belegungspläne für die kommunalen Sporthallen, mit Ausnahme der verpachteten Halle in Bökendorf, vorlegen. Die gelieferten Daten und die Erkenntnisse aus einem anhand einer Checkliste geführten Interview wurden in unsere Analyse einbezogen.

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Die Förderschulen im Stadtgebiet befinden sich nicht in Trägerschaft der Stadt Brakel. Sie werden daher nicht berücksichtigt. 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

Die Stadt Brakel unterhält an den Grundschulstandorten in Brakel und Hembsen je eine Einfach-Sporthalle. Des Weiteren betreibt sie ein Dreifach-Sporthalle sowie eine Einfach-Sporthalle am Schulzentrum im Kernort für das Petrus-Legge-Gymnasium und die Gesamtschule.

Die kommunalen Schulsporthallen wurden im Schuljahr 2017/2018 von 1.564 Schülern in 66 Klassen genutzt.

Darüber hinaus gibt es noch je eine Dreifach-Halle des Adolph-Kolping-Berufskollegs und des Kolping-Berufsbildungswerkes sowie eine Zweifach-Halle am privaten Gymnasium Brede. Diese Schulen und Sporthallen werden jedoch nicht in Trägerschaft der Stadt Brakel betrieben und daher an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

Bruttogrundfläche städtische Sporthallen je Klasse in m² 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42	29	194	99	82	96	117	57

Die Bruttogrundfläche der Sporthallen je Klasse ist in der Stadt Brakel sehr gering. Im interkommunalen Vergleich ist dies der drittniedrigste Wert.

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

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,7	2,0	-0,7
Weiterführende Schulen	3,5	4,0	0,5
Gesamt	6,2	6,0	-0,2

Der Vergleich des Bedarfes an Halleneinheiten mit dem Bestand an Sporthallen zeigt in Summe ein nahezu ausgewogenes Verhältnis. Im Detail fehlt bei den Grundschulen rechnerisch gut eine halbe Halleneinheit, wohingegen bei den weiterführenden Schulen ein rechnerischer Überhang von einer halben Halleneinheit besteht. Die Prognosen der Schülerzahlen für das Schuljahr 2023/2024 zeigen keine signifikanten Veränderungen. Der Bedarf wird daher mittelfristig auf dem derzeitigen Niveau bleiben.

Die nähere Betrachtung des Sporthallenangebotes an den Grundschulen zeigt, dass der Teilstandort Hembsen der städtischen Gemeinschaftsgrundschule Brakel die zur Verfügung stehende Fläche rechnerisch nicht vollständig benötigt. Am Grundschulstandort im Kernort Brakel reicht die vorhandene Kapazität von einer Halleneinheit für den Schulsport dagegen nicht aus. Aufgrund der Entfernung der Grundschulstandorte voneinander ist ein interner Ausgleich der Kapazitäten wirtschaftlich nicht möglich.

Der Stadt Brakel ist es jedoch gelungen, den Mehrbedarf bei den Grundschulen über die zusätzlich vom Kreis Höxter angemietete Sporthalle am Adolph-Kolping-Berufskolleg und die vom Kolping-Berufsbildungswerk angemietete Halle auszugleichen. Die Sporthallen wurden für 18 bzw. zehn Stunden pro Woche für den Schulsport angemietet. Angaben zur Größe der angemieteten Sporthallen konnte die Stadt nicht machen. Die Flächen sind daher nicht in den nachfolgenden Kennzahlen enthalten.

→ Feststellung

Der Bestand an kommunalen Sporthallen kann den Bedarf der städtischen Schulen insgesamt nicht vollständig abdecken. Die Stadt hat dafür Nutzungszeiten in privaten Sporthallen angemietet. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen.

Das Sporthallenangebot an den weiterführenden Schulen der Stadt Brakel liegt leicht über dem aktuellen Bedarf. Einsparmöglichkeiten ergeben sich daraus aber nicht.

Kennzahlen Schulsporthallen 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m² Schulsporthallen gesamt	343	285	596	409	362	402	451	53
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent Schulsporthallen gesamt	71,6	29,3	84,4	53,0	48,2	52,4	58,1	52
Belegungsquote Schulsport Schulsporthallen gesamt	62,2	24,1	69,0	50,3	44,2	52,4	58,2	55

→ Feststellung

Die Schulsporthallen der Stadt Brakel sind vergleichsweise klein. Der Anteil der Sportnutzfläche in den Sporthallen ist sehr hoch.

Die Analyse der Kennzahlen zeigt, dass die Nebenflächen in den Schulsporthallen insgesamt sehr gering sind. Dies ist vor allem auf die kleinen Einfach-Sporthallen an den Grundschulen zurückzuführen. Nach Ansicht der Stadt genügen die Umkleiden und die sanitären Einrichtungen inklusive der Duschräume aufgrund der geringen Größe aber nicht mehr den Anforderungen. Die Stadt Brakel will deshalb für die Zukunft bauliche Lösungen, beispielsweise durch eine Vergrößerung der Nebenflächen, finden. Konkrete Planungen gibt es dazu aber noch nicht.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Wie bereits beschrieben gibt es in der Stadt Brakel neben den kommunalen Schulsporthallen noch weitere Sporthallen.

Die kommunale Sporthalle im Stadtteil Bökendorf, wird seit 2008 nicht mehr schulisch genutzt. Sie ist im Eigentum der Stadt Brakel, jedoch an den Betreiberverein SV Bökendorf e.V. verpachtet. Dem Betreiberverein wurde der Betrieb und die Unterhaltung der Sporthalle per Nutzungsvereinbarung übertragen. Diese Sporthalle wird in der nachfolgenden Kennzahl berücksichtigt.

Des Weiteren gibt es eine Dreifach-Halle des Adolph-Kolping-Berufskollegs in Trägerschaft des Kreises Höxter und eine Dreifach-Halle des Kolping-Berufsbildungswerkes. Beide Hallen werden von Vereinen genutzt. Darüber hinaus besitzen die katholischen Ersatzschulen der Brede mit einem Gymnasium, einer Realschule und einem Berufskolleg eine Zweifach-Halle. Auch diese Halle kann von den örtlichen Vereinen genutzt werden.

In der Trägerschaft des Kreises befindet sich auch die Brüder-Grimm-Schule in Brakel als „Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache im Primarbereich“. Die Förderschule verfügt ebenfalls über eine Turnhalle, wird nach Angaben der Stadt aber nicht von Vereinen genutzt. Als weitere Förderschule mit dem Schwerpunkt Geistige Entwicklung ist im Stadtteil Frohnhausen die Von-Galen-Schule ansässig. Sie befindet sich in Trägerschaft der Lebenshilfe Brakel und besitzt ebenfalls eine Sporthalle die aber auch nicht von Sportvereinen genutzt wird.

Die Stadt konnte darüber hinaus keine Angaben zu Schülerzahlen und Flächengrößen der nicht kommunalen Sporthallen machen. Eine weitere Betrachtung dieser Sporthallen und der nicht von Vereinen genutzten Sporthallen erfolgt daher nicht. Ebenso unberücksichtigt bleibt die Halle im Generationenpark. Diese liegt auf einem ehemaligen Kasernengelände und wurde von der Stadt in Zusammenarbeit mit dem TV Brakel umgebaut. Sie wird seitdem vom TV Brakel für In-line-Hockey und Bogensport genutzt. Da diese Halle somit nur speziellen Sportarten dient, wird sie von der gpaNRW hier nicht näher betrachtet.

In die nachfolgende Kennzahl sind somit nur die vier Schulsportthallen und die Sporthalle des SV Bökendorf eingeflossen.

Bruttogrundfläche kommunale Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
218	142	948	431	292	416	548	57

→ Feststellung

Die Stadt Brakel stellt ihren Einwohnern in eigenen Sporthallen vergleichsweise wenig Flächen zur Verfügung. Das tatsächliche Angebot an Sporthallen für die Einwohner ist in der Stadt Brakel jedoch gut.

Die Größe der kommunalen Sporthallen ist in Bezug zu den Einwohnern gering und liegt im interkommunalen Vergleich im unteren Viertel. Den Bürgern und Vereinen stehen jedoch noch Nutzungszeiten in neun Halleneinheiten in Sporthallen anderer Träger zur Verfügung. Daneben befinden sich in verschiedenen Ortsteilen noch Dorfgemeinschaftshäuser die auch teilweise für Sportangebote genutzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte eine Sportstättenbedarfsplanung für die kommunalen Sporthallen erstellen. Dabei sollte sie auch das Angebot und die Verfügbarkeit an Sporthallen anderer Träger berücksichtigen.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Nutzungszeiten in den städtischen Sporthallen werden durch die Stadt Brakel vergeben. Die Belegungspläne lagen der gpaNRW zur Auswertung vor. Die Stadt erhebt von den Vereinen und Gruppen seit 2003 ein Entgelt für die Nutzung der Sporthallen. Die Höhe des Entgeltes orientiert sich an einem Ratsbeschluss aus 2006. Für die Erhebung der Entgelte wird die tatsächliche Nutzung der Hallen erfasst. Nach Aussage der Stadt kann durch diese Regelung die Belegung der Hallen deutlich besser gesteuert werden. Gebuchte aber ungenutzte Zeiten geben die Vereine in der Regel zügig frei. Das damit keine Kostendeckung erreicht wird, ist der Stadt Brakel bewusst.

Die Erhebung von Entgelten für die Nutzung der Sporthallen wird von der gpaNRW grundsätzlich begrüßt. Dadurch erhält die Stadt ein effektives Steuerungsinstrument für die Belegung der

Sporthallen. Die Höhe des Nutzungsentgeltes ist in der Stadt Brakel jedoch eher symbolisch. Die Entgelte decken die Kosten für den Betrieb bei weitem nicht ab.

→ Feststellung

Die Stadt Brakel erhebt von den Vereinen und Gruppen Entgelte für die Nutzung der Sporthallen. Die Belegung kann dadurch effektiv gesteuert werden. Die Höhe der Entgelte deckt die dabei entstehenden Kosten für den Betrieb der Sporthallen jedoch nicht annähernd.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel könnte die Vereine stärker an den entstehenden Energiekosten beteiligen.

Den Grundschulen und der OGS stehen die Sporthallen in der Regel von 8.00 bis 16.00 Uhr (in Hembsen bis 15.00 Uhr) zur Verfügung. Der Sportunterricht der weiterführenden Schule geht bis 16.00 Uhr. Der Trainingsbetrieb der Sportvereine beginnt in der Regel um 16.00 und endet um 22.00 Uhr.

Die Belegung der verpachteten Sporthalle in Bökendorf ist der Stadt nicht bekannt. Wir betrachten daher an dieser Stelle nur die Kennzahl für die Schulsporthallen. Die außerschulische Belegungsquote in allen kommunalen Sporthallen ist durch die zusätzliche Nutzung der Sporthalle in Bökendorf höher.

Belegungsquote außerschulische Nutzung Schulsporthallen gesamt2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37,8	31,0	75,9	49,7	41,8	47,6	55,8	55

Die Belegungsquote zur außerschulischen Nutzung zeigt das Verhältnis zwischen der Belegung durch die Vereine und der Belegung durch die Schulen an. Die errechnete Belegungsquote für die außerschulische Nutzung der Schulsporthallen in der Stadt Brakel ist sehr niedrig. Sie liegt im ersten Viertel der Vergleichskommunen.

Die Belegungspläne der kommunalen Schulsporthallen zeigen, dass die Auslastung der einzelnen Hallen durch die Vereine sehr unterschiedlich ist. Die Dreifach-Halle am Schulzentrum ist nahezu ausgebucht. In den Einfach-Sporthallen am Schulzentrum und am Grundschulstandort in Hembsen sind dagegen noch freie Zeiten verfügbar.

→ Feststellung

In einigen Schulsporthallen der Stadt Brakel stehen den Vereinen noch freie Hallenzeiten zur Verfügung. Der Bestand an kommunalen Sporthallen reicht daher für den Vereinssport aus.

Die insgesamt vergleichsweise geringe Belegungsquote ist auf das zusätzliche große Angebot nicht kommunaler Sporthallen im Stadtgebiet zurückzuführen. Den Vereinen stehen hier zahlreiche weitere Sporthallen als Alternative zur Verfügung.

Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht für die Stadt Brakel von einem Bevölkerungsrückgang bis 2040 um fast 13 Prozent aus. Dies wird sich auch auf die Zahl der aktiven Mitglieder in den Sportvereinen der Stadt auswirken. Es ist daher langfristig zu erwarten, dass der Bedarf der Vereine an Nutzungszeiten insgesamt sinken wird.

Des Weiteren können sich auch Veränderungen im Angebot der nicht kommunalen Sporthallen ergeben, die sich auch auf den Bedarf an kommunalen Sporthallen auswirken. Die Stadt Brakel sollte dies in ihrer Sportstättenbedarfsplanung berücksichtigen. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Unterkapitel „Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)“.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, die die Stadt bilanziert hat. D.h. wir beziehen auch Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen wurde. Ebenso berücksichtigen wir für Sportplätze angepachtete Flächen. 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 Brakel wendete 2017 für ihre Sportplätze 4,47 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,47	0,14	23,42	8,02	4,17	7,18	10,6	46

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

Strukturen

Die Stadt Brakel stellt 2017 ihren 9 Vereinen mit Fußballabteilungen (TuS Bellersen 1920 e.V., SV 21 Bökendorf e.V., SpVg. 20 Brakel e. V., TUS Erkeln 1910 e. V., SuS Gehrden-Altenheerse e.V., TuS 13 Hembsen e.V., TIG Brakel e.V., FC 99 Aa-Nethetal e.V. und FC Siddessen e.V.) auf neun Sportplatzanlagen 15 Spielfelder zur Verfügung. Dies sind in

- Brakel: ein Sportrasenfeld, ein Kunstrasenfeld (je wettkampfg geeignet), ein Sportrasenfeld (nicht wettkampfg geeignet),
- Bellersen, Bökendorf und Riesel: je ein Sportrasenfeld (wettkampfg geeignet),
- Erkeln, Gehrden und Hembsen: je ein Sportrasenfeld (wettkampfg geeignet) und ein Kleinspielfeld mit Sportrasen,
- Siddessen: ein Tennenfeld (wettkampfg geeignet) und ein Kleinspielfeld mit Sportrasen und in

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

- Istrup: ein Tennenfeld (wettkampfgeeignet).

Die Stadt Brakel hat den Betrieb der Sportanlagen per Nutzungsvereinbarung auf die Sportvereine übertragen. Die Vereine sind dabei grundsätzlich für die Pflege und Unterhaltung der Spielfelder zuständig. Dafür erhalten die Vereine Zuschüsse von der Stadt. In 2017 wurden Zuschüsse in Höhe von rund 73.000 Euro gezahlt. Die Vereine stellen die Pflegegeräte, Zubehör und Material für die Pflege der Spielfelder selbst. Für die Unterhaltung der Gebäude, größere oder investive Maßnahmen an den Sportanlagen und die Pflege der Außenanlagen ist die Stadt zuständig.

Die Stadt Brakel hat 2017 ein Sportstättenkonzept für alle Sportplätze erstellt. Dabei wurde umfangreiche Daten zu den Strukturen der Vereine über einen Zeitraum von fünf Jahren abgefragt und aufgearbeitet. Zusätzlich wurden insbesondere Daten zur Entwicklung der Vereins- und Spielgemeinschaften, zur Anzahl der Mitglieder sowie zu Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen an den Sportanlagen dokumentiert. Aus den erhobenen Daten hat die Stadt Brakel ein Konzept zur Entwicklung der Sportplätze erarbeitet. Schließlich hat der Rat der Stadt Brakel im Dezember 2017 beschlossen, den Tennenplatz am Petrus-Legge-Gymnasium zu einem Kunstrasenplatz umzubauen. Dieser Platz ist aufgrund seiner Größe grundsätzlich wettkampfgeeignet, wird von den Vereinen derzeit aber nicht genutzt. In der obigen Aufzählung ist er daher nicht aufgeführt. Er steht aktuell vollständig dem Schulsport zur Verfügung. Mit dem Umbau zu einem Kunstrasenplatz erwartet die Stadt hier künftig auch eine Nachfrage an Nutzungszeiten durch die Vereine. Der Umbau zu einem Kunstrasenplatz ist inzwischen fast abgeschlossen. Weiterhin soll das nicht wettkampfgeeignete Sportrasenfeld auf der Sportanlage „Am Pahlenwinkel“ mit einem Kunstrasenbelag ausgestattet und der Tennenplatz in Siddessen zu einem wettkampfgeeigneten Kunst- oder Sportrasenplatz umgebaut werden. Die Maßnahmen wurden bislang aber noch nicht umgesetzt. Der Sportplatz in Istrup wurde 2018 geschlossen. Der Rückbau des Platzes ist für 2020 geplant.

Die zur Steuerung notwendigen flächenbezogenen Daten für die Sportplätze liegen der Stadt somit vor. Die aktuelle Belegung der Sportplätze ist der Stadt dagegen nicht bekannt. Die Daten wurden nach der Aufstellung des Sportstättenkonzeptes nicht weiter fortgeschrieben. Die Belegung erfolgt in Eigenregie der Vereine.

Die Stadt ist als Eigentümer der Sportplätze für bauliche Investitionen zuständig. 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. Die Pflege kann dabei je nach Kommune von unterschiedlichen Personengruppen wahrgenommen werden. Wichtig ist hierbei, dass die notwendigen Pflege- und Instandhaltungsarbeiten fachlich richtig umgesetzt werden. Besonders, wenn Vereine in die Pflege der Plätze eingebunden sind, muss die Kommune dies sicherstellen, damit die Plätze nicht an Substanz verlieren. Ein gutes Beispiel einer kleinen kreisangehörigen Kommune ist die halbjährliche Begehung der Sportanlagen mit Vertretern der Vereine. Hierbei werden die übertragenen Pflegeleistungen inspiziert und gleichzeitig die Nutzung der Sportanlagen hinterfragt. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“.

→ Feststellung

Die Stadt Brakel hat ein Sportstättenkonzept erstellt, welches die Bedürfnisse der Vereine und die Aufwendungen und Investitionen der Stadt für die Sportplätze berücksichtigt. Mit

dem Sportstättenkonzept wurden Maßnahmen erarbeitet und sukzessive umgesetzt. Das sieht die gpaNRW positiv.

→ Empfehlung

Da die Sportplätze im Eigentum der Stadt Brakel stehen, sollte deren Belegung durch die Vereine grundsätzlich in der Verwaltung bekannt sein. Die Stadt sollte die tatsächliche Belegung der Sportplätze in regelmäßigen Abständen überprüfen. So können die prognostizierten Entwicklungen mit den tatsächlichen Gegebenheiten abgeglichen werden. Bei Bedarf kann sie dann entsprechend reagieren und steuernd eingreifen.

Strukturkennzahlen kommunale Sportplätze 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m²	10,77	0,86	20,31	7,08	4,54	6,08	8,90	58
Fläche Spielfelder je Einwohner in m²	4,44	0,49	9,88	3,51	2,12	3,29	4,69	58

→ Feststellung

Die Stadt Brakel stellt Ihren Einwohnern ein sehr großzügiges Angebot an Sportplatzflächen zur Verfügung.

Die Fläche der Sportplätze ist aufgrund der großen Nebenflächen sehr hoch. Dies wirkt sich auf die Höhe der Aufwendungen für die Pflege der Sportplätze aus, weil hierbei auch die Aufwendungen für die Pflege der Nebenanlagen und Grünflächen berücksichtigt werden. Für die Stadt Brakel ist die Fläche der Spielfelder je Einwohner der aussagekräftigere Wert. Auch dieser ist vergleichsweise hoch und liegt nahe des oberen Viertels aller Vergleichskommunen. Die Stadt stellt ihren Bürgern insgesamt gut 69.000 m² Spielfeld zur Verfügung.

Wie bereits im Kapitel „Strukturen“ beschrieben hat der Rat der Stadt Brakel beschlossen, einige Sportplätze umzubauen. Neben dem Rückbau des Sportplatzes in Istrup ist ein weiterer Rückbau von Sportplätzen derzeit aber nicht vorgesehen. Wir betrachten im Folgenden die Nutzung der Sportplätze sowie deren Auslastung und leiten daraus den Bedarf ab.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Grundlage unserer Berechnung sind die Angaben der Stadt Brakel zur Nutzung der Sportplätze. Auf den Sportplätzen der Stadt Brakel trainieren 51 Mannschaften. Darunter sind 29 Jugendmannschaften. Alle Mannschaften nehmen am Spielbetrieb teil.

Der Belastungsgrad der einzelnen Spielfelder durch den Trainingsbetrieb ist unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen – ohne überbeansprucht zu werden – unterschiedliche Belastungszeiten. Der Bedarfsberechnung liegen folgende verfügbare wöchentliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasenplätze 14 Stunden/Woche,

- Tennisplätze 25 Stunden/Woche und
- Kunstrasenplätze 30 Stunden/Woche.

Auf den zwölf Sportrasen-, zwei Tennis und einem Kunstrasenfeld der Stadt Brakel stehen demnach insgesamt 248 Trainingsstunden zur Verfügung. Dann werden sie nicht übermäßig beansprucht. Aufgrund des zum Betrachtungszeitpunkt 2019 bereits erfolgten Rückbaus des Tennisplatzes in Istrup wird dieser im Folgenden nicht mehr in die Berechnung einbezogen. Insgesamt stehen den Vereinen damit auf den 14 Spielfeldern 223 Trainingsstunden zur Verfügung.

Für die Berechnung der erforderlichen Nutzungsstunden legen wir folgende Parameter zugrunde:

- zweimal 1,5 Stunden Trainingsbetrieb je Mannschaft und
- jede Mannschaft trainiert allein auf dem Platz.

Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag ohne schulische Nutzung. Unter diesen Vorgaben würden die 51 Mannschaften Nutzungszeiten in Höhe von 153 Stunden je Woche benötigen. Das sind 70 Stunden weniger als Trainingszeiten auf den Plätzen zur Verfügung stehen.

Wenn wir die nicht wettkampfeigneten fünf Sportrasenfelder unberücksichtigt lassen, entspricht der Bedarf den auf den wettkampfeigneten Plätzen zur Verfügung stehenden Trainingszeiten. Die fünf zusätzlichen Spielfelder stehen den Vereinen aber dennoch für das Training zur Verfügung. Nicht berücksichtigt ist auch, dass gerade im Jugendbereich zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld trainieren können. Dies ist in Nordrhein-Westfälischen Fußballvereinen gängige Praxis. Die Stadt Brakel könnte rechnerisch daher auf die nicht wettkampfeigneten Spielfelder verzichten.

Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht für die Stadt Brakel von einem Rückgang der Bevölkerung um 13 Prozent aus. Die demografischen Veränderungen werden sich auch auf die Fußballvereine auswirken. Der Bedarf an Spielfeldern wird voraussichtlich weiter abnehmen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel stellt ihren Fußballvereinen deutlich mehr Nutzungszeiten auf ihren Sportplätzen zur Verfügung, als diese für ihr Training benötigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte ihr Sportstättenkonzept nach der Umsetzung der bereits eingeleiteten Maßnahmen fortschreiben. Sie sollte sich dazu erneut einen Überblick verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für die Sportplätze und die Sportstätten entwickeln werden. Der jetzige Bestand an Sportplätzen, insbesondere an nicht wettkampfeigneten Plätzen, sollte reduziert werden.

Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Die aufgrund des Sportstättenkonzeptes 2017 gefassten Beschlüsse sehen unter anderem den Umbau eines bestehenden Platzes zu einem kleineren Kunstrasenspielfeld und eines bestehenden wettkampfgerechten Spielfeldes auf Kunstrasen- oder Sportrasenbelag vor. Je nach Wahl des Spielfeldbelages werden sich die verfügbaren Nutzungszeiten ggf. weiter erhöhen. Für den Vereinssport wird die vorhandene Anzahl an Sportplätzen rechnerisch schon jetzt nicht mehr benötigt. Die überzähligen Sportplatzflächen verursachen Aufwendungen und belasten damit den Haushalt der Stadt. Eine Verringerung der Sportplatzflächen würde zur Konsolidierung des Haushaltes beitragen.

Nach Aussage der Stadt ist zu erkennen, dass die Anzahl der Spieler im Kernort Brakel stabil bleibt, in den Stadtteilen jedoch stetig zurückgeht. Diese Entwicklung sollte bei der Fortschreibung des Sportstättenkonzeptes berücksichtigt werden.

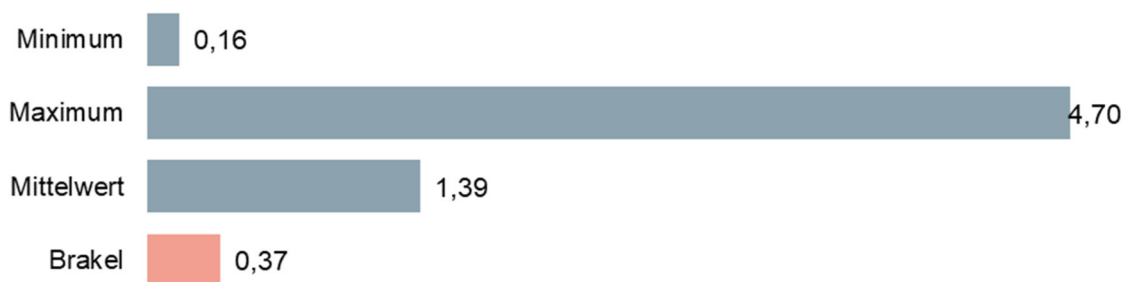
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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 Stadt Brakel wendet 2017 insgesamt 73.000 Euro für ihre Sportplätze auf. Davon entfallen rund 19.000 Euro auf verwaltungsseitige Personalaufwendungen und rund 54.000 Euro auf Zuschüsse an die Vereine. Die Eigenleistungen des Bauhofes für die Pflege der Grünflächen auf den Sportplätzen sind nach Aussage der Stadt gering. Sie werden von der Stadt nicht im Detail erfasst und können daher an dieser Stelle nicht ausgewertet werden. Die nachfolgenden Kennzahlen haben daher nur eine begrenzte Aussagekraft, da sie nicht die Aufwendungen für die Eigenleistungen des Bauhofes auf den Sportplätzen enthalten.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2017



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,37*	0,49	1,10	2,02	46

*Die Eigenleistungen des Bauhofes sind in dieser Summe nicht enthalten. Die Aussagekraft ist daher begrenzt.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Leistungen des Bauhofes auch für die Sportplätze erfassen. So könnte sie erkennen, wie hoch die tatsächlichen Kosten sind. Bei entsprechender Erfassungstiefe hätte sie zusätzlich die Information, ob einzelne Sportplätze dabei höhere Kosten verursachen als andere.

Trotz der überdurchschnittlich großen Flächen ihrer Spielfelder in Bezug zu den Einwohnern sind die Aufwendungen die Stadt Brakel sowohl je Quadratmeter als auch je Einwohner auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Werte sind allerdings nur bedingt vergleichbar. Das liegt daran, dass die Aufwendungen des Bauhofes für die Pflege der Grünflächen nicht in die Berechnung eingeflossen sind. Ein belastbarer Vergleich mit anderen Kommunen ist bezüglich der Aufwendungen für die Sportplätze daher nicht möglich.

Erfahrungsgemäß verursacht die Pflege und Unterhaltung überdurchschnittlich großer Flächen auch absolut höhere Kosten. Dadurch werden der Haushalt der Stadt Brakel und damit die Bürger stärker belastet.

Wir verweisen daher auf die im Abschnitt „Auslastung und Bedarfsberechnung“ getroffene Empfehlung zur Reduzierung der Anzahl der Sportplätze.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Brakel wendete 2017 für ihre Spiel- und Bolzplätze 10,19 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2017

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,19	1,23	13,10	6,62	4,26	6,32	9,30	42

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für den Bereich Spiel- und Bolzplätze liegt im Fachbereich 3 „Planen und Bauen“. Dieser ist für die Bedarfs- und Bestandsplanung, die Entscheidung zur Anschaffung neuer Spielgeräte sowie die Beauftragung des Bauhofes zuständig. Im Fachbereich 3 werden für die Steuerung relevante Daten vorgehalten und ausgewertet. Ein Spielplatzkataster ist nicht vorhanden. Ein umfassendes Grünflächeninformationssystem (GRIS) im eigentlichen Sinne wird nicht verwendet. Die Stadt verfügt jedoch über ein Baumkataster und hat die Rasenflächen zur Vorbereitung der Ausschreibung der Pflegeleistungen erfasst. Die Zusammenführung der verfügbaren Informationen in einem GRIS wird vorbereitet.

Die Stadt Brakel verfügt über eine Dienstanweisung für die Spielplatzkontrollen. Die wöchentliche visuelle Kontrolle der Spielplätze wird in den Stadtteilen von den Bezirksstellenverwaltungsleitern durchgeführt. Diese werden regelmäßig vom Bauhofleiter dafür geschult. In Brakel selber übernimmt der Bauhof die wöchentliche Kontrolle. Ebenso werden die quartalsweisen operativen Spielplatzkontrollen und die jährliche Hauptuntersuchung von Bauhofmitarbeitern auf allen Spielplätzen der Stadt durchgeführt.

→ Empfehlung

Die visuelle und die operative Inspektion können von entsprechend geschultem Fachpersonal durchgeführt werden (Fachkraft für den sicheren Kinderspielplatz mit Sachkundenachweis gemäß DIN EN 1176). Mit der jährlichen Hauptinspektion sollte die Stadt Brakel dagegen nur externe, sogenannte „qualifizierte Spielplatzplatzprüfer“ nach DIN SPEC 79161 Prüfung beauftragen, um Ihrer Fürsorgepflicht voll gerecht zu werden.

Neue Spielgeräte werden durch die Mitarbeiter des Bauhofes aufgestellt. Die Grünflächenpflege ist an eine externe Firma vergeben. Die Fremdleistungen werden auf Vollkostenbasis verbucht. Für die Leistungen des Bauhofes besteht keine interne Leistungsverrechnung auf Vollkostenbasis. Die Leistungen des Bauhofes werden jedoch erfasst. Die einzelnen Pflegeleistungen z.B.

für Grünflächenpflege, Wartung, Reparatur oder Kontrolle konnten dennoch nicht ermittelt werden, weil sie dazu nicht detailliert genug erfasst werden.

Die Stadt Brakel hat bislang keine Spielplatzbedarfsplanung erstellt. Sie kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien (Einzugsradius, Nutzergruppe, demografische Entwicklung) beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden und daher erhalten bleiben müssen. Sie hat jedoch einen Überblick über die Nutzung der Spielplätze und den Bedarf an Spielgeräten.

Strukturen

Die Stadt Brakel liegt im Mittelpunkt des Kreises Höxter zwischen Eggegebirge und Weser im Naturpark Teutoburger Wald / Eggegebirge. Das Stadtgebiet weist große Höhenunterschiede auf; der niedrigste Punkt liegt auf 110 m Höhe, die höchste Erhebung auf 361 m. Brakel grenzt an die Städte Bad Driburg im Westen, Nieheim im Nordwesten, Marienmünster im Norden, Höxter im Nordosten, Beverungen im Osten, Borgentreich im Südosten und Willebadessen im Süden, die alle dem Kreis Höxter angehören.

Die Stadt Brakel hat eine Gemeindefläche von rund 174 km². Das Stadtgebiet hat eine maximale Ausdehnung in Ost-West Richtung von rund 15 km und in Nord-Süd Richtung von 19 km.

96 km² der Gemeindefläche werden landwirtschaftlich genutzt, 61 km² sind bewaldet. Insgesamt sind 91,7 Prozent der Gemeindefläche den Erholungs- und Grünflächen zuzuordnen.

Kommunale Strukturkennzahlen 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	94	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	9.739	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	91,7	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

In den 15 Stadtteilen leben 16.374 Einwohner, davon sind 2.887 Personen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Stadt Brakel gehört zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Gemeindegebietes ist im interkommunalen Vergleich groß. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Die Bevölkerungsdichte ist gering. Die Stadt Brakel ist damit ländlich geprägt.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil unter 18 jährige in Prozent	17,6	14,1	22,4	17,4	16,4	17,3	18,3	209
Bevölkerungsentwicklung bis 2040 unter 18 jährige in Prozent	-16,2	-41,0	0,9	-22,3	-27,9	-23,3	-17,2	209
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	16,3	2,5	27,6	12,5	8,1	10,9	16,8	56
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m²	20,8	2,1	36,3	11,1	7,4	10,1	13,3	54
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m²	11,56	0,21	15,36	3,96	1,33	2,72	5,95	47
Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche	3,4	3,1	13,0	6,7	4,9	6,5	7,8	52

Der Anteil der unter 18-jährigen in der Stadt Brakel ist interkommunal durchschnittlich.

Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht für die Stadt Brakel von einem Rückgang der Bevölkerung um 13 Prozent bis 2040 aus. Die Anzahl der unter 18-jährigen geht um 16,2 Prozent zurück. Durch den demografischen Wandel wird sich die Bevölkerungsstruktur innerhalb der einzelnen Wohngebiete verändern. In jetzt noch recht neuen Wohngebieten wachsen die Kinder aus dem Spielplatz-Alter heraus und in älteren Wohngebieten wird es ggf. durch neue Anwohner wieder mehr Kinder geben als aktuell. Deshalb werden in vielen Kommunen Spielplätze vermehrt in Mehrgenerationen-Spielplätze umgewandelt. Anstatt viele kleinere Spielplätze mit Standard-Spielgeräten vorzuhalten, werden weniger und größere Spielplätze gebaut. Die Ausstattung dieser Spielplätze ist dabei deutlich hochwertiger und attraktiver für die Bürger. Der Einzugsradius solcher Spielplätze ist deutlich größer als bei herkömmlichen Spielplätzen. Dadurch kann die Anzahl der Spielplätze insgesamt reduziert und die Qualität gleichzeitig gesteigert werden.

Die Stadt Brakel unterhält insgesamt 38 öffentliche Spiel- und neun Bolzplätze. Fünf Spielplätze stehen davon vormittags ausschließlich den Kindergärten zur Verfügung und nachmittags auch der Öffentlichkeit.

Die Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze beträgt gut 93.000 Quadratmeter. Bei der Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre liegt die Stadt Brakel beim oberen Viertel der Vergleichskommunen. Die Fläche sowohl der Spiel- als auch der Bolzplätze ist im Vergleich zu anderen Kommunen sehr groß.

Auf den Spielplätzen stehen 202 Spielgeräte. Bedingt durch die großen Spielplatzflächen, sind das vergleichsweise wenig Spielgeräte je Quadratmeter.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel unterhält eine große Anzahl von Spiel- und Bolzplätzen für ihre Bürger. Die Spiel- und Bolzplätze sind im interkommunalen Vergleich sehr groß. In Relation zu den Flächen ist die Anzahl der Spielgeräte gering.

Die Anzahl von 47 Spiel- und Bolzplätzen verteilt auf 15 Stadtteile ist im Hinblick auf eine wirtschaftliche Unterhaltung der Flächen ungünstig. Die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Spielplätzen erfolgt an relativ vielen Stellen. Die Anfahrtswege des Bauhofes für die Kontroll- und Pflegearbeiten sind dadurch insgesamt länger. Dies wirkt sich auf die Einsatzzeiten ungünstig aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte ein Konzept erstellen, welche Spiel- und Bolzplätze sie an welcher Stelle, langfristig mit welcher Ausstattung erhalten möchte. Dabei sollte sie analysieren, inwieweit einzelne Spielplätze zu einem größeren Spielplatz mit einem attraktiveren Angebot an Spielgeräten zusammengefasst werden können.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen für die Spielplätze in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten, unabhängig davon, wie die Stadt den Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung bewertet (Festwertverfahren oder die Einzelbewertung).

Die Stadt Brakel bilanziert die Spielgeräte und die Ausstattung im Wege der Einzelbewertung. Im Jahr 2017 belaufen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze auf gut 167.000 Euro, davon ca. 14.000 Euro für Abschreibungen. Der übrige Anteil der Aufwendungen entsteht durch einen Stellenanteil in der Verwaltung, durch Eigenleistungen des Bauhofes und durch Fremdleistungen. Die Grünflächenpflege wurde zum Festpreis an eine Fremdfirma vergeben. Hierdurch entstehen jährliche Aufwendungen in Höhe von 67.000 Euro.

Der Bauhof der Stadt Brakel erfasst die ausgeführten Arbeiten nicht detailliert. Eine Auswertung der einzelnen Pflegeleistungen ist daher nicht möglich. Die wesentlichen steuerungsrelevanten Daten liegen jedoch vor. Die hinterlegten Personal und Maschinenstunden werden aber nicht auf Vollkostenbasis erfasst.

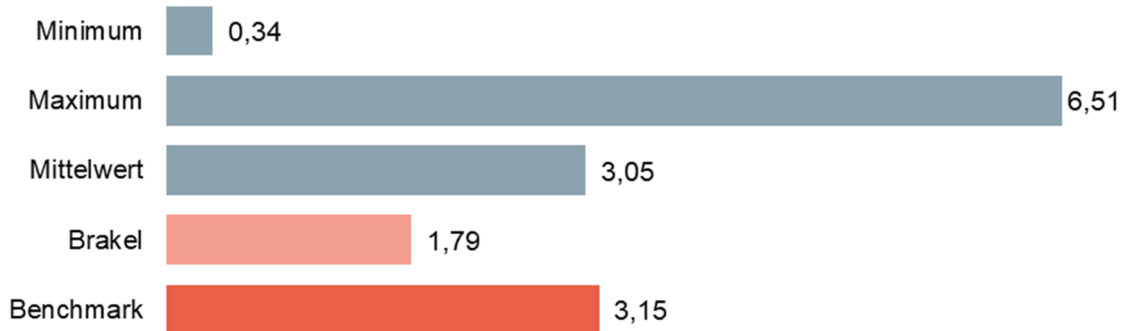
→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Leistungen des Bauhofes für die Spiel- und Bolzplätze zukünftig in eine Kostenrechnung integrieren. Die kaufmännischen Daten sollten in ein Informationssystem integriert werden. Eine Auswertung der jeweiligen Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen der einzelnen Objekte sollte möglich sein.

Dadurch können Objekte mit einem besonders hohen Pflegeaufwand erkannt und entsprechende Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden. Des Weiteren könnte die Stadt die Leistungen in Eigenregie mit denen eines Fremdunternehmens vergleichen und erkennen, ob bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher durch externe Firmen erledigt werden können. Für unsere

Betrachtung wurden auf Basis der Empfehlungen der KGSt² ein Gemeinkosten-Zuschlag in Höhe von 10 Prozent und ein Sachkosten-Zuschlag von 15 Prozent berücksichtigt.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,79	1,85	2,61	4,28	40

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze je Quadratmeter liegen 1,36 Euro unter dem Benchmark.

Wir betrachten die einzelnen Aufwendungen, soweit möglich, genauer.

Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m² in Euro

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,63	0,23	5,04	2,48	1,55	2,29	3,45	42

→ Feststellung

Die Pflegeaufwendungen je Quadratmeter für die Spiel- und Bolzplätze sind gering. Sie liegen knapp über dem unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Die geringen Aufwendungen je Quadratmeter sind auf die großen Flächen zurückzuführen, die im Vergleich effizienter gepflegt werden können. Die absoluten Kosten sind dennoch hoch, weil auf den Spielplätzen vergleichsweise größere Flächen gepflegt werden.

Eine detailliertere Auswertung der einzelnen Pflegeleistungen ist an dieser Stelle nicht möglich, weil die Stadt Brakel die Leistungen nicht in dieser Detailtiefe erhebt.

² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; KGST-Bericht 9/2018

→ **Empfehlung**

Die für die Steuerung des Produktes Spiel- und Bolzplätze relevanten Daten liegen der Stadt Brakel nicht detailliert vor. Sie sollte die Leistungen des Bauhofes bezogen auf einzelne Spielplätze oder bestimmte Pflegeleistungen aufschlüsseln und auswerten können.

Bei der Anschaffung von Spielgeräten verfolgt die Stadt Brakel seit einigen Jahren die Strategie einer Mischung aus Einzel- und Multispielgeräten. Bei der Materialauswahl wird auf Langlebigkeit geachtet. Auf den Spielplätzen sind aber noch viele und kleinere Geräte vorhanden, die zum Teil älter sind. Solche Spielgeräte sind in der Regel in der Anschaffung günstiger. Das wirkt sich auf den Bilanzwert aus. Ältere Spielgeräte verursachen erfahrungsgemäß einen höheren Unterhaltungsaufwand.

Durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
402	54	3.734	644	251	483	862	52

→ **Feststellung**

Der durchschnittliche Bilanzwert je Spielgerät liegt geringfügig unter dem Median der Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Bei der Anschaffung neuer Spielgeräte sollte die Stadt Brakel weiterhin auf Geräte mit geringem Pflegebedarf und hoher Lebensdauer zurückgreifen. Dabei sollte sie verstärkt den Einsatz von Multi-Spielgeräten prüfen.

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen der Stadt Brakel je Quadratmeter Spiel- und Bolzplätze gering. Das liegt vor allen daran, dass große Flächen effektiver und damit günstig zu pflegen sind. Der Aufwand je Quadratmeter ist dadurch geringer.

Wie eingangs des Kapitels „Spiel und Bolzplätze“ aufgeführt, sind die Aufwendungen der Stadt Brakel für ihre Spiel- und Bolzplätze mit 10,19 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich dagegen sehr hoch. Die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger ist höher als in dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies liegt an den großen Spiel- und Bolzplatzflächen verteilt auf eine große Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen. Dies verursacht insgesamt höhere Aufwendungen.

Wir verweisen daher auf die im Abschnitt „Strukturen“ getroffene Empfehlung zur Reduzierung der Anzahl der Spiel- und Bolzplätze.

➔ 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
Brakel im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	9
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	11
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	15
Reinvestitionen	18

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Stadt Brakel hat ihr Verkehrsflächenvermögen in das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) übertragen. Die Straßen und Wirtschaftswege sind in einer Straßendatenbank erfasst. Alle steuerungsrelevanten Informationen können über ein Geoinformationssystem (GIS) abgerufen werden. Ein Aufbruchmanagement ist ebenfalls implementiert.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Brakel keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt. Ein Vergleich des Bilanzwertes mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ist bislang nicht durchgeführt worden.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 52,5 Prozent zeigt an, dass das Verhältnis an alten und jungen Straßen ausgeglichen ist. Die Reinvestitionsquote von sechs Prozent ist für den dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens nicht ausreichend. Die Stadt sollte künftig wieder verstärkt in ihre Verkehrsflächen investieren.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit der Eröffnungsbilanz um 25 Prozent gesunken. Die nach Straßen und Wirtschaftswegen differenzierte Betrachtung zeigt, dass das Vermögen der Straßen dabei um 24 Prozent gesunken ist. Der Bilanzwert der Wirtschaftswege ist hingegen um 41 Prozent gesunken.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen mit 0,51 Euro je Quadratmeter deutlich unter dem Richtwert der FGSV¹ von 1,25 Euro pro Quadratmeter. Die Stadt Brakel nutzt zur Erhaltung der Verkehrsflächen eine Mischung aus baulicher Unterhaltung und Instandsetzungsarbeiten. Ob die gewählte Vorgehensweise sinnvoll ist, kann aufgrund der fehlenden körperlichen Inventur der Verkehrsflächen nur eingeschränkt beurteilt werden. Die Aufteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen spiegelt nicht den tatsächlichen Zustand wider, da die Datenbank nur rechnerisch fortgeschrieben wurde. Ohne die vorgeschriebene Zustandserfassung und -bewertung ist eine genauere Beurteilung nicht möglich. Die rechnerische Aufteilung auf Zustandsklassen lässt jedoch erkennen, dass die Erhaltungsstrategie für die Wirtschaftswege vermutlich nicht ausreicht.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Brakel mit dem Index 3.

¹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Steuerung

Die gpaNRW untersucht schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen. Grundlagen sind eine Checkliste, die mit der Stadt Brakel erörtert wurde, sowie Erkenntnisse aus der Prüfung.

Organisation

Die Stadt Brakel hat ihr Verkehrsflächenvermögen in das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) übertragen. Dieses ist organisatorisch im Fachbereich 1 „Zentrale Dienste, Finanzen“ eingebunden. Dem KUBRA sind neben den Verkehrsflächen auch Bauhof, technisches Gebäudemanagement, Abwasserbeseitigung, Verkehrsanlagen, ÖPNV sowie Straßenreinigung und Winterdienst zugeordnet. Der städtische Bauhof ist neben anderen Aufgaben zuständig für die betriebliche und bauliche Unterhaltung der Verkehrsflächen. Für die Koordinierung der Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Planung und Ausführung von Bauinvestitionsmaßnahmen ist der Fachbereich 3 „Planen und Bauen“ verantwortlich.

Straßendatenbank

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

Die Stadt Brakel hat im Jahr 2008 ihre Straßen und Wirtschaftswege für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 in einer Straßendatenbank erfasst. Die Datenbank enthält alle zur Steuerung relevanten Informationen. Neu hinzugekommene oder erneuerte Verkehrsflächen werden in die Datenbank eingepflegt. Alle steuerungsrelevanten Informationen können über ein Geoinformationssystem (GIS) abgerufen werden. Ein Aufbruchmanagement ist ebenfalls implementiert und wird genutzt.

→ Feststellung

Die Stadt Brakel verwaltet alle steuerungsrelevanten Informationen für die Verkehrsflächen in einem GIS. Ein Aufbruchmanagement ist ebenfalls integriert. Das sieht die gpaNRW positiv.

Zustandserfassung

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Brakel keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt. Die im Abschnitt „Alter und Zustand“ dargestellten Zustandsklassen der Verkehrsflächen wurden auf Grundlage rechnerisch ermittelter Werte in der Straßendatenbank fortgeschrieben.

Die Zustandserfassung sowie die damit verbundene Bewertung des Verkehrsflächenvermögens entspricht der körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) beziehungsweise nach § 30 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Die Frist für eine körperliche Bestandsaufnahme betrug nach der GemHVO maximal fünf Jahre und nach § 30 der seit 01. Januar 2019 geltenden Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Damit hätte auch nach der längeren Frist der KomHVO die Bestandsaufnahme in der Stadt Brakel spätestens im Jahr 2019 durchgeführt werden müssen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel ist den Vorgaben nach § 30 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) nicht gefolgt. Ein Vergleich des Bilanzwertes mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ist bislang nicht durchgeführt worden.

Die Stadt Brakel plant, die Aktualisierung der Zustandserfassung durch ein Ingenieurbüro vornehmen zu lassen. Ein entsprechender Auftrag wurde aber noch nicht vergeben. Für die nachzuziehende Inventur sollte ein entsprechender Auftrag zeitnah vergeben werden. Grundsätzlich bietet es sich aus Sicht der gpaNRW zukünftig an, die körperliche Inventur der Verkehrsflächen als regelmäßige Aufgabe kontinuierlich und sukzessive durchzuführen. Durch die abschnittsweise Erfassung und die Bewertung kann die Stadt die Arbeitsbelastung für die Beschäftigten und ggf. ein beauftragtes Ingenieurbüro gleichmäßiger verteilen. Zudem können die Aufwendungen für die körperliche Inventur auf mehrere Jahre verteilt werden.

Gegebenenfalls muss im Anschluss daran eine Wertberichtigung vorgenommen werden. Darüber hinaus hätte die Stadt auch einen Anhaltspunkt, inwieweit ihre bisherige Strategie hinsichtlich Unterhaltung und Reinvestitionen ausreichend war.

Kostenrechnung

Die Leistungen des Bauhofes werden in der Stadt Brakel manuell erfasst und über die interne Leistungsverrechnung verteilt. Die Eigenleistungen können daher für den Bereich Verkehrsflächen ermittelt werden und fließen in unsere Betrachtung ein. Die Leistungen werden allerdings nicht auf Vollkostenbasis erfasst. Dies hat zur Folge, dass die Aufwendungen für die Eigenleistung des Bauhofes nicht alle relevanten Kostenbestandteile enthalten. Um dennoch Kennzahlen zu den Aufwendungen berechnen zu können, hat die gpaNRW auf Basis der Empfehlungen der KGST² ein Gemeinkosten-Zuschlag in Höhe von 10 Prozent und ein Sachkosten-Zuschlag von 15 Prozent berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Leistungen des Bauhofes künftig auf Vollkostenbasis ermitteln und in eine Kostenrechnung integrieren.

² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; KGST-Bericht 9/2018

So könnte die Stadt die Leistungen in Eigenregie mit denen eines Fremdunternehmens vergleichen und erkennen, ob bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher durch externe Firmen erledigt werden können.

Bauhofleistungen

Der Bauhof erbringt im Hinblick auf die Verkehrsflächen vor allem Leistungen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung³ wie:

- Bankette mähen,
- Lichtraumprofil/Sichtdreiecke freischneiden,
- Profilierungsarbeiten von Straßenseitengräben und Banketten von geringerem Umfang,
- Reparaturarbeiten mit Kalt-Asphalt und
- Regulierung kleinflächiger Pflasterflächen.

Arbeiten die nicht durch den Bauhof zu erledigen sind, weil sie umfangreicher sind oder Spezialgeräte oder Fachwissen erfordern, werden in der Regel ausgeschrieben und an Privatfirmen vergeben.

Die Stadt Brakel erkennt durch regelmäßige Begehungen frühzeitig auftretende Schäden und behebt diese zeitnah. Kleinere Schäden werden punktuell ausgebessert. Netzsrisse werden durch großflächige Oberflächenbehandlungen saniert. Mit dieser Vorgehensweise sollen Folgeschäden vermieden und die Nutzbarkeit der Verkehrsflächen über die gesamte Nutzungsdauer sichergestellt werden. Bei Verkehrsflächen in schlechtem baulichen Zustand soll dadurch die Verkehrssicherheit bis zur Erneuerung gewährleistet werden. Das Leistungsspektrum des Bauhofes ist damit überwiegend von Zielsetzungen zur Verkehrssicherheit und zum Substanzerhalt geprägt. Nachhaltig substanzerhaltende Maßnahmen werden dabei allerdings eher durch beauftragte Fachfirmen erbracht. Darüber hinaus können auch andere Aspekte für die Zielsetzung einer Stadt eine Rolle spielen. Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist.

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, sondern der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen-

³ Die Aufzählung beschreibt nur auszugsweise die Tätigkeiten des Bauhofes. Sie ist nicht abschließend.

und Wegegesetzen verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu erhalten beziehungsweise auszubauen.

- **Substanzerhalt**
Die Nutzung soll langfristig sichergestellt werden, d.h. Anlagevermögen 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.

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für ein funktionierendes Erhaltungsmanagement.

Das vorrangige strategische Ziel der Verwaltungsführung der Stadt Brakel für die Verkehrsflächen ist die Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Die Gemeinde möchte den Einwohnern funktionsgerechte und sichere Straßen, Wege und Plätze bereitstellen. Das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches „Planen und Bauen“ soll das Erreichen dieses Zieles sicherstellen. Dazu wird eine Maßnahmenliste der erforderlichen Erhaltungsarbeiten erstellt und abgearbeitet. Die investiven Maßnahmen für die Verkehrsflächen werden im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt. Das Programm wird kontinuierlich fortgeschrieben. Diese Vorgehensweise sieht die gpaNRW positiv.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Stadt Brakel liegt im Mittelpunkt des Kreises Höxter zwischen Eggegebirge und Weser im Naturpark Teutoburger Wald / Eggegebirge. Das Stadtgebiet weist große Höhenunterschiede auf. Der niedrigste Punkt liegt auf 110 m Höhe, die höchste Erhebung auf 361 m. Die Stadt Brakel hat eine Gemeindefläche von rund 174 km². Das Stadtgebiet hat eine maximale Ausdehnung in Ost-West Richtung von rund 14,7 km und in Nord-Süd Richtung von 18,9 km. Mit seinen 159 km² Erholungs- und Grünflächen ist die Stadt ländlich geprägt.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Strukturen der Verkehrsflächen in Brakel dar.

Die Stadt Brakel unterhält rund 1,5 Mio. m² Verkehrsfläche. Diese Fläche verteilt sich wie folgt:

- 55 Prozent Gemeindestraßen (830.000 m²),
- 45 Prozent befestigte Wirtschaftswege (680.000 m²).

Weitere 160.000 m² sind nicht befestigte Wirtschaftswege. Diese werden von der gpaNRW in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	95	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	92	30	183	79	56	70	89	103
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	0,90	0,40	4,23	1,43	0,92	1,31	1,67	106

Die Stadt Brakel gehört zu den ländlich geprägten Städten. Die Bevölkerungsdichte in Brakel ist gering. Der Anteil der Verkehrsfläche je Einwohner ist hoch. Durch die Aufwendungen und Investitionen für die Verkehrsflächen ist die finanzielle Belastung je Einwohner der Stadt Brakel höher als in anderen Kommunen.

Bilanzkennzahlen

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

Das bilanzierte Vermögen der Stadt Brakel betrug 2014 rund 167 Mio. Euro. Die Daten für 2016 liegen der Stadt nicht vor, weil die Stadt bislang keinen Gesamtabchluss gefertigt hat. Das

Verkehrsflächenvermögen beläuft sich in 2016 auf 36 Mio. Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 befanden sich Verkehrsflächen im Wert von 1,3 Mio. Euro im Bauzustand (sog. Anlagen im Bau).

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (bestehend aus Fahrbahnen, sonstigen Verkehrsflächen und sonstigen Anlagenteilen) an der Bilanzsumme. Für die Stadt Brakel konnte die Verkehrsflächenquote für das Jahr 2016 aufgrund des fehlenden Gesamtabchlusses ebenfalls nicht ermittelt werden. Tendenziell wird sich die Verkehrsflächenquote nach 2014 jedoch weiter verringert haben und damit aktuell im Bereich des Mittelwertes liegen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	–*	10,7	42,4	23,6	19,3	23,2	27,4	109
Durchschnittlicher Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Euro	23,49	3,84	67,25	25,46	18,07	24,13	31,86	104

* Daten liegen aufgrund des fehlenden Gesamtabchlusses nicht vor. In 2014 betrug die Verkehrsflächenquote 24,2 Prozent.

→ Feststellung

Der Bilanzwert je Quadratmeter Verkehrsfläche der Stadt Brakel ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit der Eröffnungsbilanz von 46,1 Mio. Euro auf 34,2 Mio. Euro in 2016 gesunken. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich damit insgesamt um 25 Prozent verringert. Die nach Straßen und Wirtschaftswegen differenzierte Betrachtung zeigt, dass das Vermögen der Straßen dabei um 24 Prozent gesunken ist. Der Bilanzwert der Wirtschaftswegen ist sogar um 41 Prozent gesunken. Die Ursachen dafür werden im Kapitel „Alter und Zustand“ näher betrachtet.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte zukünftig wieder verstärkt in ihr Verkehrsflächenvermögen investieren.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser hat zum einen entsprechende Risiken für den Haushalt und die Bilanz zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßenzustand.

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

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

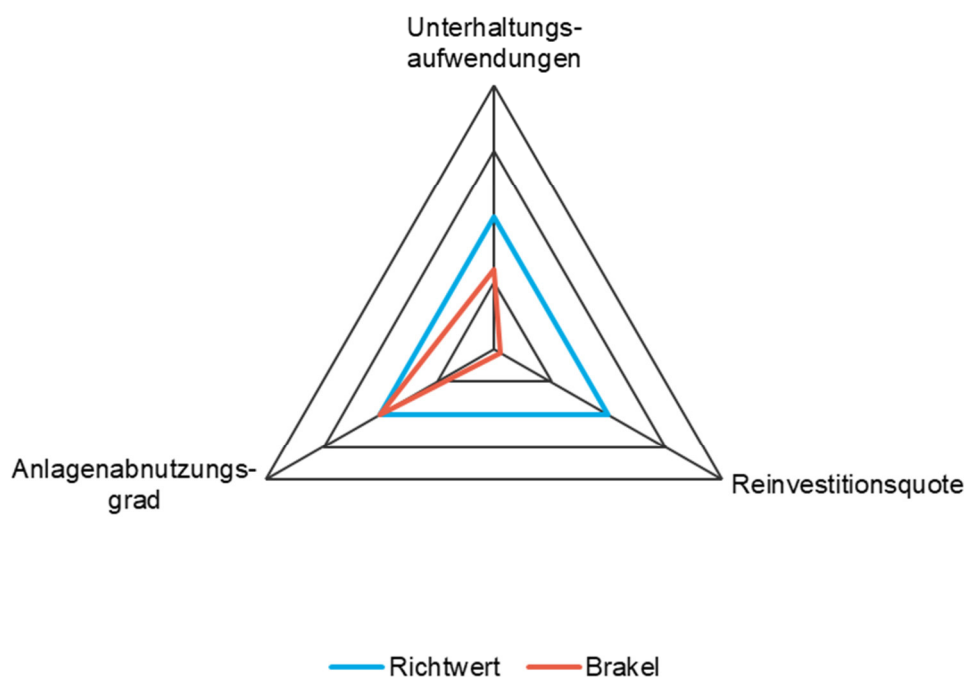
Diese drei Einflussfaktoren stellt die gpaNRW mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Brakel in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent; er bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

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 aktuell mit 1,25 Euro je m² festgelegt.

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.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Brakel
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,74
Reinvestitionsquote in Prozent	100	6
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	52,5

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Brakel liegen mit 0,74 Euro je Quadratmeter um 0,51 Euro unter dem Richtwert der FGSV. Insgesamt hat die Stadt 2016 rund 1,1 Mio. Euro für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen aufgewendet.

Die Reinvestitionen im Jahr 2016 betragen 134.000 Euro. Auch im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt die Reinvestitionsquote nur bei 6 Prozent und damit weit unter den anzustrebenden 100 Prozent. Die Auswirkungen und Zusammenhänge erläutern wir im Kapitel „Reinvestitionen“.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist dagegen ausgewogen. Eine Überalterung, welche das Unterhalten der Straßen und Wirtschaftswege zukünftig erschweren könnte, besteht nicht. Eine genauere Betrachtung hierzu nehmen wir im Kapitel „Alter und Zustand“ vor.

Dauerhaft zu geringe Unterhaltungsaufwendungen können dazu führen, dass die Verkehrsflächen ihre vorgesehene Nutzungsdauer nicht erreichen. Der Zustand der Verkehrsflächen ver-

schlechtert sich und die Verkehrsfläche muss vor Ablauf der angenommenen Gesamtnutzungsdauer erneuert werden. Eine dauerhaft zu geringe Reinvestitionsquote erhöht den Anlagenabnutzungsgrad. Der Anteil von Verkehrsflächen mit einem insgesamt schlechteren Zustand erhöht sich. Dadurch sind wiederum höhere Aufwendungen bei der Unterhaltung der Verkehrsflächen nötig, um die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Diese Effekte betrachten wir im Kapitel „Unterhaltung“ näher.

Alter und Zustand

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

Die Stadt Brakel hat im Zuge der NKF-Einführung sowohl für Straßen und Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren festgelegt.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen liegt zum 31. Dezember 2016 bei 19 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
52,5	30,8	85,7	61,2	53,5	61,3	67,5	86

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen alten und neuen Verkehrsflächen.

Die Daten zur Berechnung des Anlagenabnutzungsgrades führt die Stadt Brakel in ihrer Straßendatenbank.

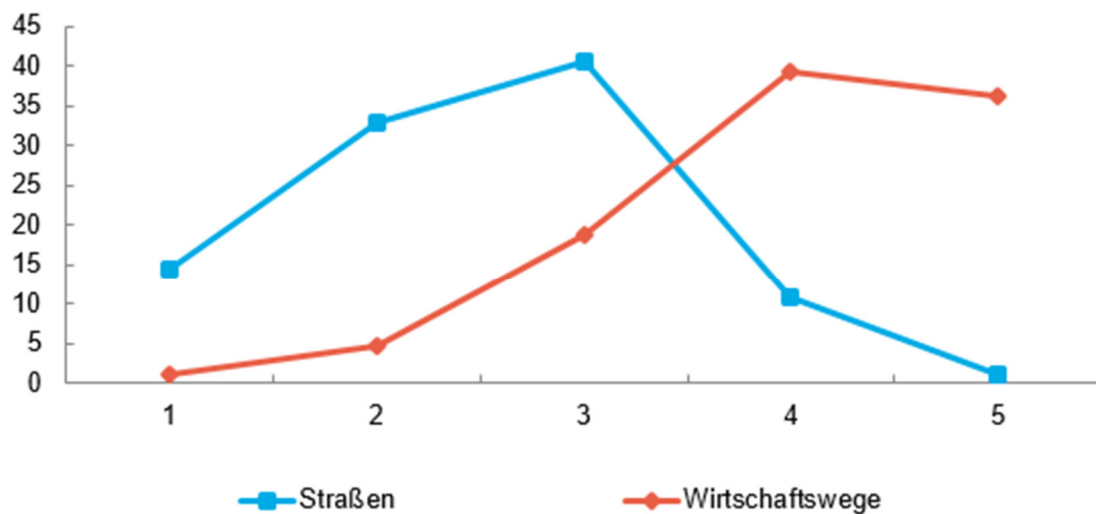
Beim Anlagenabnutzungsgrad handelt es sich allerdings um einen rechnerisch gemittelten Wert aller Verkehrsflächen. Er sagt nichts über den tatsächlichen Zustand der einzelnen Verkehrsflächen aus. Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Verkehrsflächenvermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Ist der Zustand besser, als das Alter es vermuten lässt?

Der Zustand der Verkehrsflächen wurde von der Stadt nicht regelmäßig visuell erfasst und bewertet. Die hier dargestellten Zustandsklassen zeigen lediglich den Zustand auf Grundlage der von der Stadt Brakel rechnerisch ermittelten und in der Straßendatenbank fortgeschriebenen Werte. Die Aussagekraft der dargestellten Zustandsklassen ist daher stark eingeschränkt.

Den Zustandsklassen sind die entsprechenden Zustände von Straßen und Wegen wie folgt zugeordnet:

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

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche 2016



Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2016

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	14	33	41	11	1
Wirtschaftswege	1	5	19	39	36

Gemäß der rechnerisch fortgeschriebenen Zustandsbewertung befinden sich im Jahr 2016 88 Prozent der Straßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Dagegen sind 94 Prozent der Wirtschaftswege in einem mittleren bis sehr schlechten Zustand. Wir weisen allerdings nochmals darauf hin, dass diese Werte nicht auf Grundlage einer Zustandserfassung und-bewertung ermittelt wurden. Es wurde lediglich die Zustandsbewertung seit der Eröffnungsbilanz rechnerisch fortgeschrieben. Dennoch zeigen auch diese Zahlen, dass der Zustand der Wirtschaftswege sich seit 2009 stark verschlechtert haben muss.

→ Feststellung

Die Einteilung der Straßen in Zustandsklassen wurde auf Basis rechnerisch ermittelter Werte fortgeschrieben. Gemäß dieser Einteilung sind die Straßen in einem insgesamt guten Zustand. Überdurchschnittlich viele Straßenflächen haben dabei einen sehr guten bis mittleren

Zustand. Nach Aussage der Stadt entspricht diese Darstellung auch der eigenen Einschätzung des Zustandes.

→ **Feststellung**

Die Einteilung der Wirtschaftswege in Zustandsklassen wurde auf Basis rechnerisch ermittelter Werte fortgeschrieben. Gemäß dieser Einteilung sind die Wirtschaftswege der Stadt Brakel in einem insgesamt schlechten Zustand. Überdurchschnittlich viele Wirtschaftswege haben einen sehr schlechten bis mittleren Zustand. Nach Aussage der Stadt entspricht auch diese Darstellung der eigenen Einschätzung des Zustandes.

Die Stadt Brakel hat 2008 ein Wegenetzkonzept für ihre Wirtschaftswege erstellt. Die Entscheidungen zu Investitionen oder Instandsetzungsmaßnahmen werden unter Berücksichtigung dieses Konzeptes getroffen. Wirtschaftswege, die nach dem Konzept eine untergeordnete Bedeutung haben, werden entsprechend nachrangig behandelt. Dies hat langfristig Auswirkungen auf den Zustand der Wege. Die als nachrangig eingestuften Wirtschaftswege fließen in der Zustandsklassen-Systematik auch mit einem deutlich schlechteren Zustandswert ein. Diese Entwicklung kann von der Stadt aber mit dem aufgestellten Wirtschaftswegenetzkonzept durchaus gewollt sein.

Die rechnerisch fortgeschriebene Verteilung der Zustandsklassen spiegeln diese Auswirkung wieder. Genauere Aussagen dazu kann die gpaNRW nicht treffen, weil der tatsächliche Zustand nicht erfasst und bewertet wurde.

Negativ wirkt sich in diesem Zusammenhang auch die auf 40 Jahren festgelegte Gesamtnutzungsdauer für die Wirtschaftswege aus. Die hier gewählte Strategie der baulichen Unterhaltung zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit hat zur Folge, dass die Wirtschaftswege grundsätzlich über einen längeren Zeitraum einen vergleichsweise schlechteren Zustand haben.

Der rechnerisch fortgeschriebene Vermögenswert der Wirtschaftswege ist seit 2009 um 41 Prozent gesunken. Eine objektive Beurteilung des tatsächlichen Zustandes ist ohne eine Zustandserfassung und –bewertung nicht möglich. Ob das oben beschriebene Vorgehen darüber hinaus eine Anpassung der Vermögenswerte der Wirtschaftswege erfordert, kann die gpaNRW daher nicht beurteilen. Die vorgeschriebene Inventur wird entsprechende Informationen liefern. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „Steuerung“ Unterkapitel „Zustandserfassung“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte unter Berücksichtigung des vorliegenden Wirtschaftswegenetzkonzeptes zukünftig wieder verstärkt in ihr Wirtschaftswegenetz investieren.

Unterhaltung

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

Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,28	0,48	5,44	1,98	1,44	1,93	2,48	92

Die Aufwendungen für die Verkehrsflächen betragen in 2016 insgesamt rund 3,5 Mio. Euro. Davon entfallen 2,3 Mio. Euro auf Abschreibungen. Rund 1,1 Mio. Euro entfallen auf die Unterhaltung der Verkehrsflächen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen der Stadt Brakel je m² Verkehrsflächen sind überdurchschnittlich.

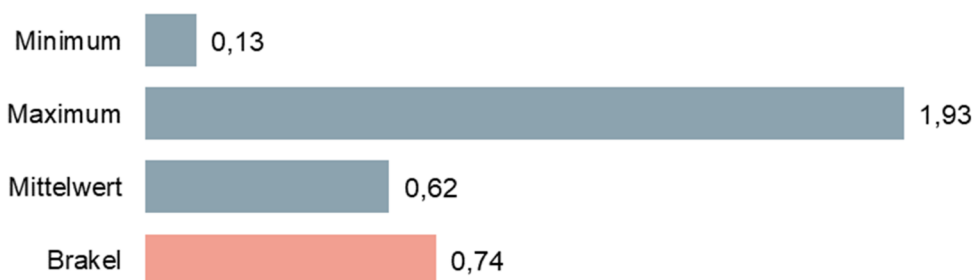
Wir betrachten die einzelnen Aufwendungen daher näher.

Abschreibungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,54	0,36	3,51	1,32	0,95	1,19	1,67	102

Die Abschreibungen je Quadratmeter Verkehrsflächen sind in Brakel überdurchschnittlich hoch. Das liegt an der auf 40 Jahre festgesetzten Gesamtnutzungsdauer für Straßen und Wirtschaftswege. Diese ist, bezogen auf die Straßen, kürzer als bei vielen anderen Kommunen. Dadurch sind die jährlichen Aufwendungen für die Abschreibungen höher. Um Verkehrsflächen die gesamte Nutzungsdauer in einem guten und verkehrssicheren Zustand zu erhalten, sind ausreichende Unterhaltungsarbeiten notwendig.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2016



Brakel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,74	0,36	0,57	0,82	92

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen deutlich unter dem Richtwert der FGSV.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Brakel liegen 0,51 Euro unter dem Richtwert der FGSV. Der Richtwert ist allerdings nur ein Durchschnittswert über alle zu unterhaltenden Verkehrsflächen. Es ist daher möglich, dass die Stadt mit einem geringeren Betrag als dem Richtwert auskommt. Ohne die vorgeschriebene Zustandserfassung und -bewertung ist eine genauere Beurteilung jedoch nicht möglich.

Grundsätzlich verursachen Verkehrsflächen in guten Zustandsklassen in den ersten Jahren weniger Unterhaltungsaufwendungen. Das würde die geringen Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Brakel für ihre Straßen zum Teil erklären. Der rechnerisch ermittelte Zustand der Wirtschaftswege ist hingegen schlecht. Hier müsste die Stadt daher mehr für die Unterhaltung der Wirtschaftswege aufwenden. Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Wirtschaftswegenetzkonzept im Kapitel „Alter und Zustand“.

Der im Kapitel „Bilanzkennzahlen“ beschriebene sinkende Bilanzwert deutet darauf hin, dass aufgrund der Entwicklung des Zustandes der Verkehrsflächen höhere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sind.

2016 hat die Stadt Brakel insgesamt rund 840.000 Euro für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgewendet. Darin enthalten sind 520.000 Euro Eigenleistungen. Die Eigenleistungen kann die Stadt nicht nach Straßen und Wirtschaftswegen getrennt auswerten werden, weil sie diese Leistungen nicht entsprechend erfasst.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Leistungen des Bauhofes detaillierter erfassen. So könnte sie auch die Aufwendungen für ihre Straßen und Wirtschaftswege auswerten und rechtzeitig steuernd eingreifen.

Die Information darüber, welche Aufwendungen für welche Straßenart entstehen, ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. So könnte die Stadt auch erkennen, wie sich der schlechte Zustand der Wirtschaftswege auf die Eigenleistungen des Bauhofes auswirkt.

Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent 2016

Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
62	7	100	56	37	61	78	89

Der Anteil der Eigenleistungen des Bauhofes der Stadt Brakel an den Unterhaltungsaufwendungen liegt im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Um mit dem eingesetzten Geld einen optimalen Nutzen zu erzielen und über einen langen Zeitraum einen guten Zustand der Verkehrsflächen zu gewährleisten ist ein Erhaltungsmanagement erforderlich. Grundsätzlich unterscheiden wir zwei verschiedene Erhaltungsstrategien, die „bauliche Unterhaltung“ und die „Instandsetzung“.

- Bei der baulichen Unterhaltung werden lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Sanierung erfolgt nur nach einer sehr langen Nutzungsdauer. Die Bürger müssen bei dieser Vorgehensweise über einen längeren Zeitraum eine Straße in einem

relativ schlechten Zustand nutzen. Sofern nicht ausreichend substanzerhaltende Maßnahmen durchgeführt werden, besteht zudem die Gefahr, dass die Verkehrsflächen die vorgesehene Nutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig erneuert werden müssen.

- Bei der Instandsetzung setzt eine Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen umfangreichen Maßnahmen verlängert und die Bürger können insgesamt länger Straßen in einem besseren Zustand nutzen.

Der Vergleich dieser zwei Erhaltungsstrategien zeigt, dass über die gesamte Nutzungsdauer bei der Instandsetzung die Kosten geringer sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel nutzt zur Erhaltung ihrer Verkehrsflächen eine Mischung aus baulicher Unterhaltung und Instandsetzungsmaßnahmen.

Ob die gewählte Vorgehensweise sinnvoll ist, kann aufgrund der fehlenden körperlichen Inventur der Verkehrsflächen nur sehr eingeschränkt beurteilt werden. Die im Abschnitt „Alter und Zustand“ dargestellten Zustandsklassen lassen erkennen, dass die Erhaltungsstrategie für die Wirtschaftswege nicht ausreicht. Die Wirtschaftswege erreichen die geplante Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren nicht.

Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt notwendig. Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren. Nur so lässt sich auf Dauer der Wert der bestehenden Verkehrsflächen erhalten.

Die investiven Maßnahmen für die Verkehrsflächen werden im Betriebsausschuss der Stadt Brakel festgelegt. Das Programm wird kontinuierlich fortgeschrieben. Falls erforderlich, werden kurzfristig Anpassungen vorgenommen.

Reinvestitionen betreffen nur die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z. B. durch das Erschließen von Bau- oder Gewerbegebieten. Die Reinvestitionsquote beschreibt das Verhältnis der Reinvestitionen zu den Abschreibungen. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen und der Verluste aus Anlagenabgängen. Zum dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sollte die Reinvestitionsquote daher idealerweise über den gesamten Lebenszyklus betrachtet bei 100 Prozent liegen.

In der Bilanz wirken sich nur investive Maßnahmen aus. Unterhaltungsaufwendungen fallen unter die „konsumtiven Maßnahmen“, die zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer notwendig sind. Sie steigern aber nicht den Bilanzwert.

Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Brakel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	6	0	287	42	10	30	63	110
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	6	0	157	27	3	14	39	103
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	6	0	235	33	9	24	42	70

Sowohl der nahezu ausgeglichene Anlagenabnutzungsgrad von 52,5 Prozent als auch der Bilanzwert der Verkehrsflächen zeigen an, dass die bisherige Strategie der Stadt Brakel erfolgreich war. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen sinkt jedoch stetig. Der Anlagenabnutzungsgrad ist zudem über die anzustrebende 50 Prozent-Marke gestiegen.

→ Feststellung

Sowohl die Reinvestitionsquote für 2016 als auch der Vier-Jahres-Durchschnitt für Reinvestitionen sind für den dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens der Stadt Brakel nicht ausreichend.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte sich darauf einstellen, dass sie künftig wieder verstärkt in ihre Verkehrsflächen zu investieren. Sie sollte die entsprechenden finanziellen Mittel dafür rechtzeitig einplanen.

Um die finanziellen Mittel zielgerichtet einsetzen zu können, ist es umso wichtiger, dass die Stadt Brakel die vorgeschriebene Inventur nachholt. Erst dadurch gewinnt sie die notwendigen Erkenntnisse zum tatsächlichen Zustand ihrer Verkehrsflächen. Diese sollten als Grundlage für die mittelfristige Investitionsplanung der Stadt dienen.

Insgesamt ist der Umgang der Stadt Brakel mit ihrem Verkehrsflächenvermögen gut. Die Unterhaltungsaufwendungen sind zwar deutlich unter dem Richtwert der FGSV, im interkommunalen Vergleich trotz vergleichsweise großer Verkehrsflächen aber immer noch überdurchschnittlich. Der Anlagenabnutzungsgrad ist nahezu ausgewogen. Die Stadt scheint in der zurückliegenden Zeit ausreichend in ihre Verkehrsflächen investiert zu haben. Der Zustand der Straßen ist nach eigener Einschätzung gut. Der Zustand der Wirtschaftswege ist dagegen insgesamt schlecht. Dies stellt nach Ansicht der Stadt aufgrund des 2008 beschlossenen Wirtschaftswegenetzkonzeptes aber insgesamt den gewollten Zustand dar. In als „weniger wichtig“ klassifizierte Wirtschaftswege wird seitdem auch entsprechend wenig investiert. Dadurch ist das Verkehrsflächenvermögen insbesondere bei den Wirtschaftswegen stark gesunken. Mögliche Fehlentwicklungen könnte die Stadt durch eine Zustandserfassung und Bewertung erkennen und gegensteuern. Die körperliche Inventur sollte sie zeitnah durchführen. Zur Erhaltung des Verkehrsflächenvermögens sollte die Stadt zukünftig wieder vermehrt finanzielle Mittel bereitstellen.

➔ 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