

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der
Gemeinde Kirchlengern
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kirchlengern	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Ausgangslage der Gemeinde Kirchlengern	11
Strukturelle Situation	11
→ Überörtliche Prüfung	16
Grundlagen	16
Prüfungsbericht	16
→ Prüfungsmethodik	18
Kennzahlenvergleich	18
Strukturen	18
Benchmarking	19
Konsolidierungsmöglichkeiten	19
gpa-Kennzahlenset	19
→ Prüfungsablauf	20

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kirchlengern

Managementübersicht

Die Gemeinde Kirchlengern konnte in mehreren Jahren nicht vom fiktiven Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) profitieren. Diese gilt sowohl für die Haushaltspläne als auch für die Jahresabschlüsse. Nach den Haushaltsplänen 2013 bis einschließlich 2016 war jeweils eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Haushaltssicherungskonzepte mussten dagegen nicht aufgestellt werden, weil die Schwellenwerte nach § 76 GO NRW unterschritten wurden. Seit 2017 hat die Gemeinde in der jeweiligen Haushaltssatzung einen originär ausgeglichenen Haushalt ausgewiesen.

Die von 2010 bis 2017 betrachteten Jahresabschlüsse weisen in fünf von acht Jahren Defizite auf. In den anderen drei Jahren konnten Überschüsse erwirtschaftet werden. Damit ist bis einschließlich 2017 ein beachtliches Gesamtdefizit von 5,8 Mio. Euro und hierdurch ein entsprechender Eigenkapitalverzehr eingetreten. Die Ausgleichsrücklage war in drei Jahren vollständig aufgezehrt, so dass die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden musste. Ende 2017 weist die Ausgleichsrücklage einen Bestand von 1,2 Mio. Euro auf. Dieser konnte nunmehr um 0,5 Mio. Euro erhöht werden. Hierbei handelt es sich um den Überschuss nach dem zwischenzeitlich vorliegenden Jahresabschluss 2018. Damit kann seit 2015 eine positive Entwicklung der Haushaltssituation festgestellt werden. Mit Ausnahme des Jahres 2016, das maßgeblich durch eine Rückstellungsbildung belastet wurde, konnten jeweils positive Jahresergebnisse realisiert werden. Die Jahresabschlüsse fielen außerdem in allen Jahren besser aus als geplant.

Um zu erkennen, in welcher Höhe ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht, hat die gpaNRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2017 mit einem Haushaltsvolumen von rund 36 Mio. Euro bei einem Minus von 0,5 Mio. Euro. Dieser vergleichsweise niedrige Konsolidierungsbedarf bestünde bei unveränderten Rahmenbedingungen fort.

Nach dem betrachteten Haushaltsplan 2019 sind für 2019 ein ausgeglichener Ergebnisplan und dann bis 2022 steigende Überschüsse kalkuliert. Damit ist ein nennenswerter Eigenkapitalaufbau verbunden, sofern die Planungen weitgehend eintreten. Die Haushaltsplanungen sind bei einzelnen Positionen mit allgemeinen und teilweise mit zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Planwerten zurückzuführen. Hierzu gehört besonders die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Bei der Gemeinde Kirchlengern betrifft dieses insbesondere die Einkommen- und die Gewerbesteuer. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken resultieren aus fehlerhaften, nicht nachvollziehbaren oder offensichtlich sehr optimistischen Planungsdaten. Solche Risiken sieht die gpaNRW in Kirchlengern bei der allgemeinen Kreisumlage, der Jugendamtsumlage sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Gemeinde Kirchlengern in allen Betrachtungsjahren abundant und damit nicht auf Schlüsselzuweisungen angewiesen war. Hierdurch hatte die Ge-

meinde zeitweilig eine Abundanz- beziehungsweise Solidaritätsumlage in den Stärkungspakt zu zahlen.

Vor dem Hintergrund der teils risikobehafteten Plandaten sollte die Gemeinde Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Dieses ist auch als Risikovorsorge zu sehen, um auf eventuelle Fehlentwicklungen zeitnah reagieren zu können. Ein ausgeglichener Haushalt und ein langfristig, niedriges Liquiditätskreditniveau sollten als Ziele konsequent verfolgt werden.

Die gpaNRW spricht die vorgenannten Empfehlungen auch im Hinblick auf die Eigenkapitalsituation aus. Das Eigenkapital des Kernhaushaltes betrug Ende 2010 27,2 Mio. Euro. Ende 2017 sind es nunmehr 24,3 Mio. Euro. Der eingetretene, nennenswerte Eigenkapitalverzehr von 2,9 Mio. Euro wurde durch die Jahresfehlbeträge verursacht. Weitere Veränderungen des Eigenkapitals resultieren aus der Rückführung des Sondervermögens Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern in den Kernhaushalt im Jahr 2012. Dieses betrifft maßgeblich das Eigenkapital 2 mit den bilanzierten Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Zudem hat die Hebung einer stillen Reserve im Rahmen der Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (WWE) zu einer Eigenkapitalerhöhung um 3,2 Mio. Euro geführt.

Ab dem Jahr 2015 konnte, bis auf 2016, der durch Fehlbeträge verursachte Eigenkapitalverzehr gestoppt werden. Dennoch sind seit 2012 die beiden Eigenkapitalquoten 1 und 2 des Kernhaushaltes im interkommunalen Vergleich relativ niedrig. Gleiches gilt für die Eigenkapitalausstattung je Einwohner.

In diesem Kontext ist darzulegen, dass eine Konzernbetrachtung bei der Gemeinde Kirchlengern durchgängig möglich ist. Die Gemeinde hatte bis einschließlich 2011 einen Gesamtababschluss gemäß § 116 GO NRW aufzustellen. Zum 01. Januar 2012 ist der Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern aufgelöst worden. Seine Geschäftsbereiche wurden in den Kernhaushalt zurückgeführt. Seitdem ist die Gemeinde Kirchlengern nach den eigenen jährlichen Prüfungen nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabschlüsse werden daher für die Gemeinde Kirchlengern die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt. Danach ist die Eigenkapitalsituation von Kirchlengern ebenfalls in der Konzernbetrachtung nicht zufrieden stellend.

Mit dem neu eingeführten § 116 a GO ist für die Jahre ab 2019 eine gesetzliche Befreiungsmöglichkeit von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses geschaffen worden. Hierfür müssen zwei von drei Kriterien erfüllt werden.

Zu der geringen Eigenkapitalausstattung hat auch die überdurchschnittliche Verschuldung beigetragen. Nach der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes stellen sich die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten Ende 2017 niedriger dar als in 2012. Dagegen sind die Liquiditätskredite beachtlich auf 9,0 Mio. Euro angestiegen. Das in 2017 und 2018 bilanzierte Liquiditätskreditvolumen ist etwas zu relativieren, weil gleichzeitig deutliche Bestände an liquiden Mitteln vorhanden waren. Die Gemeinde Kirchlengern hat im Zeitraum 2015 bis 2017 den Liquiditätskreditbestand auch unterjährig auf bis zu 9,5 Mio. Euro erhöht. Dieses erfolgte, obwohl die Selbstfinanzierungskraft aus der laufenden Verwaltungstätigkeit überwiegend zufriedenstellend bis gut war. Damit wurden letztendlich auch Investitionen anteilig über Liquiditätskredite finanziert. Dieses steht nach Auffassung der gpaNRW nicht im Einklang mit den Regelungen der GO NRW zu den Liquiditäts- und Investitionskrediten. Diese Auffassung wird von der Gemeinde Kirchlengern nicht geteilt. Sie führt für dieses Vorgehen insbesondere Wirtschaftlichkeitsaspekte durch die

bestehende Zinslage und die Nutzung als Zwischenfinanzierung bis zur endgültigen Aufnahme von Investitionskrediten an. Mit der kurzfristigen Aufnahme eines Investitionskredites Anfang 2020 und der vollständigen Rückführung der Liquiditätskredite ist der Sachverhalt nicht mehr gegeben.

Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner zählt Kirchlengern seit 2012 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Ursächlich hierfür ist, dass der Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern 2012 aufgelöst wurde und seitdem der insbesondere kreditfinanzierte Abwasserbereich im Kernhaushalt geführt wird. Dieser Aufgabenbereich ist bei der Mehrheit der Vergleichskommunen nicht im Kernhaushalt, sondern ausgegliedert. Zu den Schulden gehören neben den Verbindlichkeiten zusätzlich noch die Rückstellungen und hier maßgeblich die Pensionsrückstellungen. Die Schulden des Kernhaushaltes sind ebenfalls seit 2012 jeweils interkommunal weit überdurchschnittlich. Eine Konzernbetrachtung ist zur Standortbestimmung sachgerechter und aussagekräftiger. Der Vergleich mit den Verbindlichkeiten und den Schulden nach den Gesamtabschlüssen zeigt für Kirchlengern ebenfalls überdurchschnittliche Kennzahlenwerte auf.

Neben der Betrachtung des Eigenkapitals und der Schulden ist ebenfalls eine Analyse des Vermögens von wesentlicher Bedeutung. Hierbei steht besonders das Immobilien- und Infrastrukturvermögen im Fokus, das langfristig für die Aufgabenerfüllung genutzt wird.

Der beschriebene Eigenkapitalverbrauch zeigt sich bei der Gemeinde Kirchlengern überwiegend nicht im Rückgang von Vermögenswerten. Die Bilanzwerte der Straßen sind von 2012 nach 2017 erkennbar gestiegen. Bei den Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen war in dem Eckjahresvergleich ebenfalls ein Anstieg der Bilanzwerte zu verzeichnen. Dagegen sanken die Bilanzwerte bei der Gesamtheit des Gebäudevermögens. Hierbei fiel der Rückgang bei den Schulen, die den Hauptbestandteil des kommunalen Gebäudevermögens darstellen, moderat aus.

Die Anlagenabnutzungsgrade der betrachteten Gebäude weisen aktuell eine weitgehend unauffällige Altersstruktur auf. Sie ist insoweit als zufriedenstellend zu bezeichnen.

Die gpaNRW bewertet die Situation bei den Verkehrsflächen dagegen kritischer. Dieses betrifft unter anderem die bisherige Datenlage. Die Gemeinde Kirchlengern weist, ebenso wie viele andere Kommunen, eine nicht ausreichende beziehungsweise überalterte Datenlage auf. Hierzu zählen insbesondere die Daten der Zustandszuordnungen (Zustandsklassen) sowie die unterbliebenen Folgeinventuren seit der Eröffnungsbilanz. Für eine zielgerichtete Unterhaltung der Verkehrsflächen sind jedoch aktuelle Zustandsklassen unerlässlich. Zudem ist fraglich, ob die derzeit bilanzierten Vermögenswerte den tatsächlichen Wert und Zustand der Verkehrsflächen widerspiegeln.

Mit dem Aufbau einer neuen Straßendatenbank seit 2019 auf der Grundlage eines Fachverfahrens wird sich die Datenlage deutlich verbessern. In diesem Zusammenhang sollte die Gemeinde nunmehr zeitnah den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen und die Zustandswerte aktualisieren. Im Anschluss daran sollte eine körperliche Inventur durchgeführt werden. Diese hat zukünftig mindestens alle zehn Jahre wieder zu erfolgen.

Ende 2016 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad für die gesamten Verkehrsflächen 70 Prozent. Er ist nicht zufriedenstellend, interkommunal erhöht und deutet auf eine Überalterung hin. Aus diesem Anlagenabnutzungsgrad von 70 Prozent und dem hohen Anteil der ungünstigen Zu-

standsklassen lassen sich Risiken für die Vermögens- und Haushaltssituation der Gemeinde Kirchlengern ableiten. Aktuelle und umfassende Erkenntnisse zu den Verkehrsflächen wird eine durchzuführende Inventur und Bewertung des Straßenvermögens mit der neuen Zuordnung in die verschiedenen Zustandsklassen bringen.

Die Gesamtaufwendungen für die rund 1.016.000 m² Verkehrsflächen betragen in 2016 rund 1,5 Mio. Euro. Sie setzen sich aus etwa 670.000 Euro für Abschreibungen und rund 830.000 Euro für Unterhaltungsaufwendungen zusammen. Die bisherigen Unterhaltungsaufwendungen dürften, auch nach Einschätzung der Gemeinde nicht ausreichen, das gesamte Verkehrsflächenvermögen (Straßen und Wirtschaftswegen) instand zu halten. Im Vergleichsjahr 2016 wurden 0,82 Euro je m² für die Unterhaltung aufgewendet. Dieser Ressourceneinsatz liegt unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Hiernach ergibt sich ein Richtwert von 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche. Die Gemeinde Kirchlengern zählt jedoch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Unterhaltungsaufwendungen je m².

Die Reinvestitionen schwankten in Kirchlengern beachtlich zwischen 530.000 Euro und 3,3 Mio. Euro. Im Durchschnitt von fünf Jahren sind es 1,5 Mio. Euro jährlich. Die Gemeinde Kirchlengern stellt 2016 im interkommunalen Vergleich der Reinvestitionsquote den neuen Maximalwert. Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen und Verlusten aus Anlagenabgängen. Die sehr hohe Reinvestitionsquote von Kirchlengern wurde durch die vergleichsweise niedrigen Abschreibungen erkennbar beeinflusst. Kirchlengern hat mit Abschreibungen von 0,66 Euro je m² Verkehrsfläche niedrigere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den letzten Jahren hat Kirchlengern das bilanzielle Verkehrsflächenvermögen auf einem relativ gleichbleibenden Niveau gehalten. Der Bilanzwert von 19,05 Euro je m² Verkehrsflächen ist interkommunal unterdurchschnittlich.

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

Der Gebührenbereich zeigt noch deutliche Optimierungsmöglichkeiten und Potenziale. Diese betreffen besonders den Abwassersektor. Die Gemeinde Kirchlengern schreibt das betriebsnotwendige Vermögen weiterhin einheitlich auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ab. Die Gemeinde ist damit der Empfehlung der gpaNRW aus den beiden letzten Prüfungen nicht gefolgt, zukünftig auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben. Die gpaNRW bekräftigt nochmals die Empfehlung. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen. Weitere Potenziale ergeben sich im Abwasserbereich beim kalkulatorischen Zinssatz. Der von der Gemeinde gewählt Zinssatz von drei Prozent ist interkommunal relativ niedrig. Beim Friedhofswesen und dem Bereich Straßenreinigung/Winterdienst sind es dagegen sechs Prozent. Die gpaNRW empfiehlt einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz. Dieser sollte sachgerecht und angemessen sein sowie unterhalb der rechtlich zulässigen Ober-

grenze liegen. Nach Angaben der Kommune wird das betriebsnotwendige Kapital verzinst. Es ist die sachgerechte Berechnungsgrundlage im Sinne des Kommunalabgabengesetzes (KAG).

Die Gemeinde besitzt zwei kommunale Friedhöfe. Dieses ist eine günstige Basis für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Friedhofswesen. Die geltende Friedhofsgebührensatzung ist aus Juni 2015. Unter Berücksichtigung des vergleichsweise hohen Öffentlichkeitsanteils von 30 Prozent konnte die Gemeinde keine volle Kostendeckung erreichen. Daher sollten die Friedhofsgebühren neu kalkuliert und grundsätzlich kostendeckende Gebühren festgesetzt werden. Es ist sinnvoll, hierbei ebenfalls Unterdeckungen aus Vorperioden auszugleichen. In diesem Kontext sollte der hohe Öffentlichkeitsanteil von 30 Prozent gesenkt werden, auch um eine Haushaltsentlastung zu erreichen.

Im Bereich Straßenreinigung/Winterdienst sollte aus Gründen der Rechtssicherheit das öffentliche Interesse beziehungsweise der Öffentlichkeitsanteil nach drei Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden.

Eine Haushaltsentlastung kann die Gemeinde auch dadurch erreichen, dass Vereine an den Aufwendungen für die Nutzung der Sporthallen beteiligt werden. Eine finanzielle Beteiligung ist auch vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Gemeinde Kirchlengern für ihre Einwohner ein interkommunal weit überdurchschnittliches Angebot an Sporthallenflächen und Halleneinheiten vorhält.

Das kommunale Angebot an Schulsportanlagen ist je Klasse unauffällig. Für den Schulsport liegt im Jahr 2017 jedoch der Bestand von insgesamt 6,0 Halleneinheiten über dem Bedarf von 4,1 Halleneinheiten. Der rechnerische Überhang betrifft sekundär die Grundschulen und mit 1,4 Halleneinheiten primär die Gesamtschule. Diese nutzt eine Dreifachhalle. Damit handelt es sich um ein eher theoretisches Potenzial, das insoweit nicht erschlossen werden kann.

Bei den Sportaußenanlagen ist in Kirchlengern ein unterdurchschnittliches Angebot erkennbar. Es bestehen fünf Sportplätze mit insgesamt fünf Spielfeldern. Hierbei handelt es sich in 2017 um drei Sportrasenfelder, ein Tennenfeld und ein Kunstrasenfeld. Dieses freiwillige kommunale Angebot an Sportplätzen und Spielfeldern ist niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Im Jahr 2018 wurde der Elsesportplatz von Naturrasen auf Kunstrasen umgewandelt, der nunmehr an den nutzenden Verein verpachtet ist.

Eine Bedarfsberechnung der gpaNRW zeigt, dass der Bestand an Spielfeldern und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten insgesamt ausreichend sind, wenn konsequent eine Doppelbelegung stattfindet. Diese ist gängige Praxis bei den Fußballvereinen, insbesondere im Jugendbereich trainieren zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld. Ohne eine solche Doppelbelegung würde für den Trainingsbetrieb dem Bestand in 2017 von insgesamt 97 Wochenstunden ein Bedarf von 138 Wochenstunden gegenüberstehen. Bei einer konsequenten Doppelbelegung trainierender Jugendmannschaften ergeben sich erkennbar geringere Nutzungszeiten von etwa 89 Stunden pro Woche. Mit der Umwandlung des Elsesportplatzes erhöht sich das Angebot auf 113 Wochenstunden.

Die Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen wird in Kirchlengern überwiegend von der Gemeinde durchgeführt. Mit der Verpachtung des Elsesportplatzes ist die Trägerschaft auf den nutzenden Sportverein übergegangen. Bei anderen Plätzen werden zumindest einzelne Tätigkeiten von den Vereinen wahrgenommen.

Die gemeindlichen Aufwendungen betragen 2017 insgesamt rund 210.000 Euro. Die Hauptkostenblöcke waren die Pflegeaufwendungen, die in Eigenregie und Fremdvergabe erfolgten, sowie die relativ hohen Abschreibungen von annähernd 58.000 Euro. Die Haushaltsbelastungen sind in Kirchlengern trotz des unterdurchschnittlichen Flächenangebotes vergleichsweise hoch. Mit umgerechnet 13,05 Euro je Einwohner hat Kirchlengern höhere Belastungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich der Aufwendungen für die Sportplätze je m² ist ebenfalls ein weit überdurchschnittliches Niveau festzustellen. Mit 2,32 Euro je m² zählt die Gemeinde Kirchlengern zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.

Für die Abdeckung des Gemeindegebietes mit Spiel- und Bolzplätzen sind unter anderem die Gemeindefläche sowie die Zahl der Ortsteile von Bedeutung. Die Fläche von Kirchlengern ist mit rund 34 km² relativ gering. Der Mittelwert der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt 78 km². Die geringe Gemeindefläche sowie die niedrige Anzahl von sieben Ortsteilen stellen eine günstige Ausgangssituation dar. Die Topografie wird seitens der Kommune teilweise als schwierig beziehungsweise herausfordernd angesehen. Das kommunale Spiel- und Bolzplatzangebot in Kirchlengern bewegt sich auf einem unauffälligen bis leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Dieses betrifft sowohl die Flächen, als auch die Anzahl der Plätze. Dennoch empfehlen wir, mithilfe eines aktualisierten Spielplatzkonzeptes eine mittel- bis langfristige Bedarfsplanung vorzunehmen. Als Ziel sollte ein bedarfsgerechtes Angebot verfolgt werden. Eine geringere Anzahl von Spielplätzen, die gut frequentiert werden, ist dabei empfehlenswert. Die bestehende Datenlage ist hinsichtlich der Bauhofleistungen und Flächen optimierungsbedürftig. Die Gemeinde konnte diese Daten nicht in der erforderlichen Differenzierung zur Verfügung stellen. Damit war eine objektive Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen nicht gegeben. Um der Gemeinde Kirchlengern dennoch eine Orientierung und Standortbestimmung zu ermöglichen, haben wir ihre Daten neben denen der interkommunalen Vergleiche gestellt. Es sind Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in 2017 mit etwa 187.000 Euro beziehungsweise circa 5,89 Euro je m² angesetzt. Sie liegen damit deutlich über dem Benchmark als auch dem Mittelwert der Vergleichskommunen. In Relation zum Benchmark von 3,15 Euro je m² kann, trotz der nicht validen Daten, ein deutliches monetäres Potenzial erwartet werden. Auch die Haushaltsbelastungen werden erkennbar höher sein als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW hat darüber hinaus das Angebot an offenen Ganztagschulen (OGS) analysiert. In Kirchlengern gibt es drei Grundschulstandorte, zwei davon gehören zum Grundschulverbund Elseaue. An allen drei Standorten ist seit mehreren Jahren ein OGS-Betreuungsangebot vorhanden. Träger der OGS ist beim Grundschulverbund Elseaue die evangelische Jugendhilfe Schweicheln. Bei der Grundschule Stift Quernheim wurde bis Ende des Schuljahres 2018/2019 die OGS in kommunaler Eigenregie geführt. Nunmehr ist die Aufgabe ebenfalls auf die evangelische Jugendhilfe Schweicheln übertragen worden.

Die Finanzierung der OGS erfolgt durch das Land, die Gemeinde Kirchlengern sowie durch Elternbeiträge. Die finanziellen Belastungen der Kommunen spiegeln sich unter anderem in dem Fehlbetrag des Aufgabenbereiches OGS wider. Im Vergleichsjahr 2017 erzielt die Gemeinde Kirchlengern einen interkommunal erkennbar überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler. Mit 858 Euro je OGS-Schüler zählt Kirchlengern zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Dieses unzureichende Ergebnis ist auf die durch hohe Standards verursachten überdurchschnittlichen Aufwendungen zurückzuführen.

Hierzu zählen besonders die langen Öffnungszeiten sowie die ganzjährige Ferienbetreuung. Die Transferaufwendungen sind ebenfalls weit überdurchschnittlich und betreffen die Leistungen an die evangelische Jugendhilfe Schweicheln. Die Ertragsseite mit den Elternbeiträgen zeigt dagegen gute Resultate.

Die Elternbeitragsquote von 27,0 Prozent als auch der Elternbeitrag je OGS-Schüler von 747 Euro sind vergleichsweise hoch. Bei dem Elternbeitrag gehört Kirchlengern zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Hierzu hat beigetragen, dass die Gemeinde die seit 2004 unveränderten Elternbeiträge erstmalig zum Schuljahr 2017/2018 erhöht hat. Dennoch sieht die gpaNRW weitere Optimierungspotenziale bei den Elternbeiträgen. Diese betreffen die Ausschöpfung des rechtlich zulässigen Höchstbeitrages, eine dynamische Beitragsanpassung sowie eine Beitragserhebung für die Ferienbetreuung.

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

Die ordentlichen Aufwendungen belaufen sich in Kirchlengern auf rund 2.770 Euro je OGS-Schüler. Sie überschreiten damit erkennbar den interkommunalen Mittelwert von rund 2.510 Euro. Kirchlengern hat zugleich höhere Aufwendungen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Rund 80 Prozent dieser Aufwendungen entfallen bei der Gemeinde Kirchlengern auf die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler betragen in 2017 rund 2.210 Euro und beziehen sich auf die Zahlungen an den freien OGS-Träger. Hiermit zählt Kirchlengern zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Transferaufwendungen. Im Gegensatz hierzu unterschreiten die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler von etwa 270 Euro deutlich den interkommunalen Mittelwert von annähernd 390 Euro. Der Flächenverbrauch je OGS-Schüler ist ebenfalls erkennbar unterdurchschnittlich.

Bei den betrachteten Schulsekretariaten sind die Ergebnisse nicht zufrieden stellend. In Relation zu den betreuten Schülern und dem gpa-Benchmark ist in 2017 bei den Grundschulen ein deutliches Potenzial vorhanden. Dieses beträgt insgesamt 0,8 Vollzeit-Stellen. Die Gemeinde sollte deshalb mit Hilfe eines noch festzulegenden Stellenbemessungsverfahrens den Stellenbedarf ermitteln und den Personaleinsatz daran ausrichten. Eine grundsätzliche Betrachtung der weiterführenden Schulen erfolgt in Kirchlengern nicht, weil die Erich-Kästner-Gesamtschule im Verbund mit der Stadt Bünde betrieben wird.

Daher konzentrierte sich die Betrachtung der Schülerbeförderung ebenso auf den Grundschulsektor. Die Aufwendungen betragen im Jahr 2017 rund 75.000 Euro. Die Aufwendungen je Schüler sind interkommunal niedrig, die je befördertem Schüler jedoch hoch. Der Anteil beförderter Schüler ist in Kirchlengern mit rund 16 Prozent relativ niedrig. Hierzu haben die kleine Gemeindefläche, die geringere Zahl von sieben Ortsteilen und die vorhandenen drei Grundschulstandorte als wesentliche Einflussfaktoren beigetragen.

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

keiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

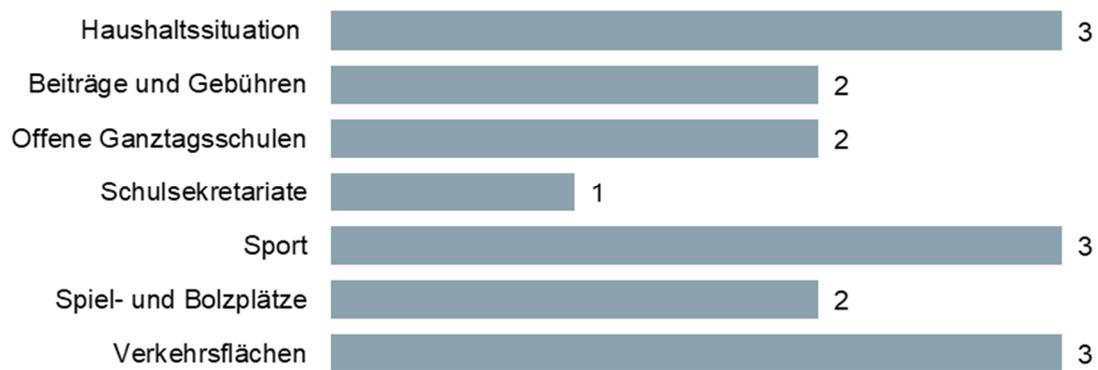
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

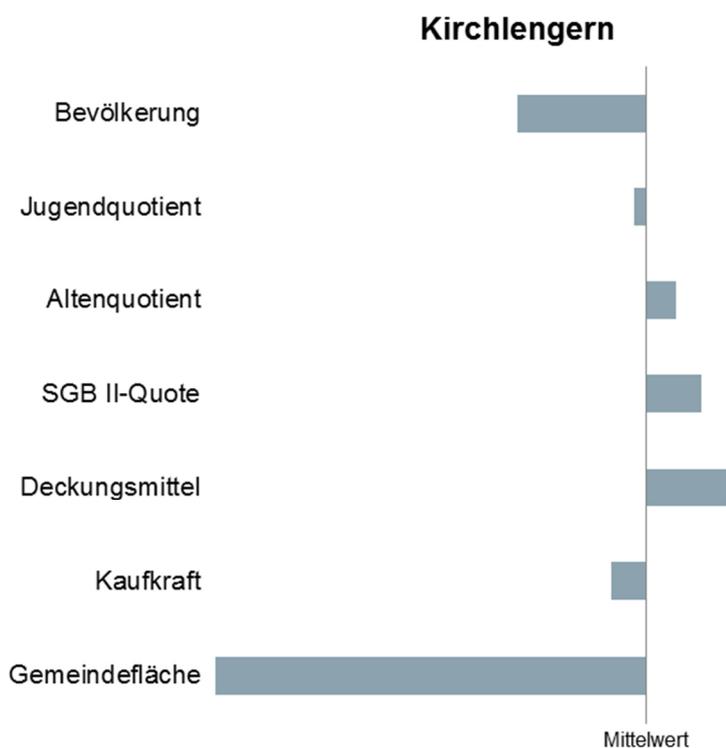
KIWI



→ Ausgangslage der Gemeinde Kirchlengern

Strukturelle Situation

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



Die erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 03. Juli 2019 mit dem Bürgermeister und dem Beigeordneten besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

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

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

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

Leistungsbezieher im Kreis Herford relevant. Eine höhere SGB II-Quote führt grundsätzlich zu einem höheren Soziallastenansatz bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen. Die Gemeinde Kirchlengern hat im gesamten Betrachtungszeitraum aufgrund der ausreichenden, eigenen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie war durchgängig abundant.

Die Schlüsselzuweisungen sind dagegen bei den meisten Kommunen ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel. Diese bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen je Einwohner in der Gemeinde Kirchlengern 1.357 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2017. Sie sind erkennbar höher als der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 1.239 Euro. Die Gründe für die gute Ertragskraft von Kirchlengern liegen maßgeblich in den hohen Gewerbesteuererträgen sowie den überdurchschnittlichen Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Die Gemeinde Kirchlengern profitiert, wie viele andere Kommunen, ebenfalls von der guten Konjunktur. Die erzielte Gewerbesteuer zeigte im Betrachtungszeitraum ein relativ hohes Niveau zwischen 9,0 und 12,9 Mio. Euro. Im Durchschnitt waren es 11,2 Mio. Euro jährlich. Hierzu hat die Hebesatzerhöhung in 2016 auf 442 Punkte beigetragen.

Für eine Steigerung der Gewerbesteuererträge ist unter anderem das Angebot an freien Gewerbeflächen von Bedeutung. Hier wird von der Kommune besonders das Gewerbe- und Industriegebiet Oberbehme hervorgehoben. Es handelt sich dabei um ein interkommunales Gewerbegebiet mit der Nachbarkommune Hiddenhausen. Dieses umfasst 35 ha Gewerbeflächen in drei Bauabschnitten. Das Gewerbegebiet liegt am Knotenpunkt der Autobahn A 30 und der Bundesstraße B 239 und verfügt damit über eine gute verkehrliche Anbindung. Die Realisierung sowie die Vermarktung der Gewerbeflächen wurde auf eine private Gesellschaft übertragen. Nach Angaben der Gemeinde ist eine Erweiterung des Gewerbegebietes möglich.

Mit der Neuansiedlung von Unternehmen sind ebenso neue Arbeitsplätze verbunden. In diesem Kontext ist die Gründung des Fördervereins „Kirchlengern handelt“, einem Zusammenschluss aller wirtschaftlich Tätigen sowie die Zusammenarbeit mit der „Initiative Wirtschaftsstandort Kreis Herford e. V.“ (IWKH) zu nennen.

Die Kaufkraft in Kirchlengern ist hingegen unterdurchschnittlich. Mit 21.540 Euro unterschreitet sie den Mittelwert von rund 22.430 Euro um 4,0 Prozent. Für die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen ist schwierig, die Kaufkraft am Ort zu halten.

Die kleine Gemeindefläche der Gemeinde Kirchlengern von 34 km² ist entlastend. Der interkommunale Mittelwert liegt mit 78 km² erheblich höher. Dieses und die geringe Zahl von sieben Ortsteilen sind relativ günstige Rahmenbedingungen gegenüber der Mehrheit der Vergleichskommunen. Das gilt insbesondere für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur. Die Topografie wird von den Vertretern der Kommune teilweise als schwierig beziehungsweise herausfordernd angesehen.

Bei der Betrachtung der Strukturmerkmale ergibt sich für Kirchlengern im Verhältnis zu den Vergleichskommunen ein differenziertes Bild. Die Resultate bei den Strukturmerkmalen sind unterschiedlich zu sehen, sie sind jedoch überwiegend belastend. Dieses betrifft die erhöhte SGB II-Quote sowie die geringere Kaufkraft. Ebenfalls belastend sind der prognostizierte Bevölkerungsrückgang, der geringere Jugendquotient als auch der überdurchschnittliche Altenquoti-

ent. Erfreulicherweise sind die für den kommunalen Haushalt unmittelbar bedeutenden allgemeinen Deckungsmittel als monetärer Einflussfaktor deutlich höher. Sie haben einen entlastenden Einfluss. Die Gemeinde Kirchlengern verfügt über eine gute eigene Ertrags- beziehungsweise Steuerkraft. Die geringe Gemeindefläche mit sieben Ortsteilen stellt im Vergleich zur Mehrheit der Kommunen eine deutliche günstigere Ausgangslage dar.

Strukturmerkmale und demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die gpaNRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in dem Interview am 03. Juli 2019 mit erörtert.

Nach den Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl am 31. Dezember 2017 rund 16.070. Die Gemeindemodellrechnung umfasst einen Prognosezeitraum bis 2040. Es wird in diesem Zeitraum ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Für 2040 werden dann etwa 13.660 Einwohner erwartet. Dieses wäre ein erheblicher Rückgang um etwa 2.400 Einwohner beziehungsweise 15 Prozent. Die aktuellen Daten von IT.NRW zeigen für Kirchlengern eine weiterhin leicht sinkende Einwohnerzahl, die Ende 2018 bei rund 16.030 liegt. Zehn Jahre zuvor waren es 16.290.

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

Ein tendenzieller Bevölkerungsrückgang wird bei unveränderten Rahmenbedingungen ebenfalls von den Vertretern der Gemeinde gesehen. Das von IT.NRW prognostizierte Ausmaß wird verneint.

Die Gemeinde Kirchlengern hat für sich ebenfalls einen Handlungsbedarf aus der demografische Entwicklung erkannt. Sie hat unterschiedliche Aktivitäten initiiert und umgesetzt und tritt mit verschiedenen Strategien dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang entgegen. Damit besteht seitens der Gemeinde die Hoffnung, dass die Bevölkerungszahlen in etwa auf dem derzeitigen Niveau stagnieren. Dieses wird auch mit einem positiven Wanderungssaldo, bei dem die Zuzüge über den Fortzügen liegen, begründet. Ein Indiz hierfür sei auch die Nachfrage von Auswärtigen, insbesondere aus Nachbarkommunen, an Wohnbaugrundstücken und Immobilien.

Zu den Aktivitäten der Gemeinde zählt exemplarisch, dass sie auf ihrer Homepage einen Immobilienservice beziehungsweise eine Immobilienbörse eingerichtet hat. Dort sind Informationen über angebotene Objekte und Grundstücke gesammelt. Die Gemeinde tritt dabei nicht als Maklerin auf. Es bestehen entsprechende Kontakte zu Maklern.

Als weiteren Baustein für eine zukunftsgerichtete Entwicklung wird von der Gemeinde ein bedarfsgerechtes Angebot von Baugrundstücken für die Wohnbebauung gesehen. Diese erfolgt nach eigenen Angaben mit Augenmaß. Hierbei ist es in Kirchlengern die Praxis, dass die Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schafft. Die

Entwicklung und Realisierung erfolgt dann durch Dritte, zum Beispiel Investoren. Ein aktuelles Projekt ist das Wohnbaugebiet „Hinter der Zehntscheune“.

In diesem Kontext wird von den Vertretern hervorgehoben, dass Kirchlengern sowohl für die Bevölkerung und Unternehmen als auch für ansiedlungswillige Auswärtige attraktiv sein und bleiben muss. Diese umfasst neben einem Angebot von Wohn- und Gewerbegebieten auch eine entsprechende Infrastruktur. Hierzu gehören der pflichtige als auch der freiwillige kommunale Aufgabenbereich. Hier werden insbesondere das Aqua Fun Freizeitbad, das kommunale Kino, die gemeindliche Musikschule sowie die Sportplätze genannt. Darüber hinaus wird eine ausreichende Gesundheits- und Ärzteversorgung angeführt, die sich im ländlichen Raum vielfach schwierig darstellt. Vor diesem Hintergrund wurde in Kirchlengern ein Medizinisches Versorgungs- beziehungsweise Familienarztzentrum aufgebaut. Hierfür wurde ein Runder Tisch Gesundheitsversorgung implementiert. Dieses wurde mit Landesmitteln gefördert. Die Gemeinde selbst bietet ebenfalls eine Förderung an. Nicht zuletzt wird eine gute verkehrstechnische Anbindung der Gemeinde als weiteren Faktor gesehen. Nach Angaben der Gemeinde besteht eine gute Bahnanbindung nach Herford, Bielefeld, Melle und Osnabrück. Diese ist insbesondere für Pendler von Bedeutung.

Bei der Gemeinde haben zum temporären Bevölkerungsanstieg die Zuzüge und Zuweisungen von Flüchtlingen beigetragen. Nach der Hochphase ist die Zahl der Flüchtlinge, wie in den meisten Kommunen, gesunken. Zuletzt wurden etwa 290 Personen betreut. Hierbei handelt es sich überwiegend um Familien mit Kindern. Die Gemeinde hat sich grundsätzlich für eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen entschieden. In den Übergangsheimen wurden und werden primär Einzelpersonen untergebracht. Im Bereich der Integration sind unter anderem drei Einrichtungen und konfessionelle Institutionen sowie ein Vereinsnetzwerk aktiv.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation (Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren) dar. Im Jahr 2017 beträgt er in Kirchlengern 32,7 Prozent. Er unterschreitet damit leicht den interkommunalen Mittelwert von 33,2 Prozent. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen ebenfalls an der mittleren Generation. Mit 36,2 Prozent ist der Wert von Kirchlengern im interkommunalen Vergleich erhöht. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 35,0 Prozent. Damit hat Kirchlengern vergleichsweise weniger junge Menschen und gleichzeitig mehr ältere Einwohner. Die Aktivitäten der Gemeinde zielen auch darauf ab, dass junge Bürger und Personen aus der mittleren Generation in Kirchlengern bleiben beziehungsweise weitere zuziehen.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Gemeinde Kirchlengern zum Teil mit der Politik beraten. Zahlreiche Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen.

Die Gemeinde hat die Realsteuerhebesätze 2014 und 2016 erhöht. Hier wäre eine Erhöhung vor 2014 sachgerecht gewesen.

Im Bereich des kommunalen Gebäudeportfolios wurden mehrere Maßnahmen umgesetzt. Zu nennen sind der Verkauf von Übergangseinrichtungen und der Albert-Schweitzer-Sonderschule sowie die Reduzierung der Grundschulstandorte. Im Jahr 2016 wurde der Standort Häver geschlossen. Zudem ist ein zentrales Gebäudemanagement eingerichtet worden. Hierdurch erfolgte eine Bündelung der entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen. Darüber hinaus sind die Fremdreinigungsleistungen ausgeschrieben worden.

Die empfohlene Verringerung der Gliederungsbreite auf vier Fachbereiche wurde ebenfalls umgesetzt. Bei der Personalausstattung erfolgten auskunftsgemäß Stellenreduzierungen. Die Gebührenkalkulationen für die gemeindlichen kostenrechnenden Einrichtungen werden jetzt von einer Stelle zentral durchgeführt. Zudem werden die kalkulatorischen Zinsen nun auf der Basis des betriebsnotwendigen Kapitals ermittelt. Jedoch ist der im Abwasserbereich gewählte Zinssatz von drei Prozent relativ niedrig.

Beim Bauhof wurde ein externes Organisationsgutachten umgesetzt. Die bisherige Kostenrechnungssoftware wurde auskunftsgemäß durch ein modernes, schnittstellenbasiertes System mit besserer Kostenstellenstruktur ersetzt.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Die Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG wurden nicht angehoben. Für die verwaltungsseitige Erhöhung gab es keine politischen Mehrheiten. Damit entsprechen die Beitragssätze weiterhin den Mindestsätzen der bisherigen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen, insbesondere bei der Abwasserbeseitigung, wurden die Abschreibungen nicht auf Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt. Sie werden weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt.

Eine Dienstanweisung für die Hausmeister wurde nicht erlassen. Die Stellenbeschreibungen enthalten zahlreiche Regelungen, die nach Auffassung der Gemeinde eine Dienstanweisung entbehrlich machen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Kirchlengern 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 ist im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden gewachsen.

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kirchlengern hat die gpaNRW von April 2019 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

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

Die gpaNRW hat insbesondere die im Zeitraum der laufenden Prüfung vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2017 und die Haushaltsplanungen 2019 bis 2022 analysiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martina Schneider
Schulen	Judith Petzold
Sport und Spielplätze	Andreas Meyer
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

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

In einem Abschlussgespräch am 20. Dezember 2019 hat die gpaNRW den Bürgermeister, den allgemeinen Vertreter, den Fachbereichsleiter Finanzwesen und seinen Stellvertreter über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 18. Februar 2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der
Gemeinde Kirchlengern
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	11
Plan-Ergebnisse	13
Eigenkapital	17
Schulden	19
Vermögen	24
→ Haushaltssteuerung	27
Kommunaler Steuerungstrend	27
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	28
Beiträge, Gebühren und Steuern	29
Beiträge	29
Gebühren	30
Steuern	33
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	35
Gesamtabschluss	35
Pensionsrückstellungen	35
Finanzanlagen	36
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	37
Kontakt	42

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Haushalte der Gemeinde Kirchlengern schlossen mit Ausnahme der Jahre 2010, 2015 und 2017 mit Fehlbeträgen ab. In den Jahren 2013, 2014 und 2016 musste die Gemeinde die Allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich heranziehen. Wegen der geplanten Entnahmen aus den Allgemeinen Rücklagen unterlag die Haushaltswirtschaft in den Jahren 2013 bis 2016 der Genehmigungspflicht gemäß § 75 Abs. 4 der Gemeindeordnung (GO NRW). Der Haushaltsplan 2019 sieht nach einem ausgeglichenen Haushalt für 2019 in der mittelfristigen Planung positive Ergebnisse vor. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) war zu keiner Zeit notwendig.

Die Gemeinde Kirchlengern musste bis 2011 einen Gesamtabchluss gemäß § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) aufstellen. Zum 01. Januar 2012 ist der Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern (Gebäudewirtschaft, Straßennetz und Entwässerung) aufgelöst worden. Seine Geschäftsbereiche wurden wieder in den Kernhaushalt zurückgeführt.

Ist-Ergebnisse

Die Ist-Ergebnisse der Gemeinde Kirchlengern schwanken von 2010 bis 2017 zwischen -2,9 und 1,2 Mio. Euro. Einwohnerbezogen ergibt sich eine Spannweite von -183 bis 76 Euro je Einwohner. Damit lag Kirchlengern lediglich in einem von acht Jahren unter den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen. In den restlichen Jahren schwankten die Positionierungen im interkommunalen Vergleich stark. Gegenüber der Planung fielen die Jahresergebnisse durchweg besser aus. 2017 erzielt die Gemeinde Kirchlengern erstmalig einen beachtlichen Jahresüberschuss von rund 1,2 Mio. Euro (76 Euro je Einwohner). Auch der nach dem Prüfungsende vorgelegte Jahresabschluss 2018 konnte mit einem Überschuss von 0,5 Mio. Euro abschließen.

Das Jahresergebnis 2017 ist allerdings unter Berücksichtigung durchschnittlicher Vorjahreswerte strukturell nicht ausgeglichen. Das strukturelle Ergebnis beträgt rund -0,5 Mio. Euro.

Plan-Ergebnisse

Die Gemeinde Kirchlengern erwartet nach einem ausgeglichenen Haushalt 2019 in der mittelfristigen Planung durchweg positive Jahresergebnisse und geht von einem Zuwachs von 5,1 Mio. Euro aus. Diese Plandaten sind jedoch mit Risiken für den gemeindlichen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich häufig um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese betreffen die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Eigenkapital

Aufgrund der stark schwankenden Ergebnisse ist das Eigenkapital im Eckjahresvergleich um rund drei Mio. Euro auf 24,3 Mio. Euro gesunken. Mit dem Jahresüberschuss 2017 konnte der Eigenkapitalverzehr gestoppt und ein nennenswerter Bestand bei der Ausgleichsrücklage gebildet werden. Soweit sich die Haushaltssituation wie geplant positiv entwickelt, kann das Eigenkapital zukünftig um 5,1 Mio. Euro gestärkt werden.

Die Gemeinde Kirchlengern verfügt seit der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes im Jahr 2012 über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Damit gehört die Gemeinde zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Ende 2017 beträgt diese 21,4 Prozent. Damit ist und war die Eigenkapitalausstattung nicht zufriedenstellend.

Schulden

Die Entwicklung der Schulden ist geprägt von der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes sowie den Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Die Investitionskredite sind im Eckjahresvergleich 2012 zu 2017 deutlich um annähernd vier Mio. Euro abgebaut worden. Dieser Abbau wurde dadurch erreicht, dass die jährlichen Kreditaufnahmen mehrfach unter den Tilgungen blieben. Dagegen sind die Liquiditätskredite massiv angestiegen, obwohl die Selbstfinanzierungskraft aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vielfach zufrieden stellend bis gut war. Teilweise wurden Investitionen anteilig über Liquiditätskredite finanziert. Dieses bewertet die gpaNRW kritisch. Die Gemeinde Kirchlengern wird aktuell Anfang 2020 zur Finanzierung der Investitionen einen Investitionskredit aufnehmen. Gleichzeitig wird der Liquiditätskredit über 9,0 Mio. Euro vollständig getilgt.

Im interkommunalen Vergleich ist die Verschuldung der Gemeinde Kirchlengern überdurchschnittlich. Durch die geplanten Investitionsmaßnahmen, insbesondere Neubau und Sanierung des Aqua Fun Freizeitbades (rund 11,0 Mio. Euro) und die Sanierung Sporthalle an der Erich-Kästner-Gesamtschule, werden die Kreditverbindlichkeiten künftig ansteigen.

Vermögen

Bei der Altersstruktur des Anlagevermögens ergibt sich ein differenziertes Bild. Mit Ausnahme der Hallen und Straßen ist kein Risiko von Investitionsstaus erkennbar. Der vergleichsweise hohe Abnutzungsgrad bei den Straßen wird durch regelmäßige Investitionen ausgeglichen. Der Bilanzwert des Infrastrukturvermögens ist in den Jahren 2012 bis 2017 um 8,5 Mio. Euro auf rund 68,0 Mio. Euro gestiegen, die Bilanzwerte der Gebäude um 1,3 Mio. Euro gesunken. Ein Straßen- und Wegekonzept liegt vor.

Bei den geplanten Investitionen bis 2022 liegt der Schwerpunkt auf dem Neubau des Aqua Fun Bades.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, hat die gpaNRW die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Der Verlauf ist bei der Gemeinde Kirchlegern insgesamt negativ. Der Gemeinde gelingt es nicht, steigende Aufwendungen durch Einsparungen oder Mehrerträge auszugleichen. Erhöht haben sich vor allem die Transferaufwendungen (Jugendamtsumlage und Abundanzumlage).

Grundsätzlich versucht die Gemeinde, Investitionen durch Zuwendungen und Beiträge zu finanzieren. Trotz der positiven Selbstfinanzierungskraft der Gemeinde Kirchlegern waren Kreditaufnahmen erforderlich und weitere sind geplant. Zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltssteuerung gehört deshalb auch eine Risikovorsorge. Insofern sollte die Gemeinde sich systematisch mit möglichen haushaltswirtschaftlichen Risiken sowie deren Auswirkungen auf die liquide Lage auseinandersetzen. Wie empfohlen der Gemeinde Kirchlegern, strategische Festlegungen zu treffen, wie sie sich auf den Eintritt von Risiken vorbereitet.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sehen wir keine nennenswerten Möglichkeiten, die Einzahlungen aus den Beiträgen zu erhöhen. Die Gemeinde Kirchlegern berücksichtigt die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Derzeitig finden politische Beratungen im Landtag NRW hinsichtlich der Änderung der Beitragssätze nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land NRW (KAG) für Straßenausbaumaßnahmen statt. Die Gemeinde Kirchlegern will an ihrem entwickelten Konzept festhalten. Dieses bindet die Bürger stärker ein. Ein von Experten der Kommune entwickeltes Programm veranschaulicht bei den Bürgerversammlungen, welche Kosten mit welchen Ausbaumünschen verbunden sind. Die Bürger entscheiden dann mit, was gemacht werden soll¹. Die Möglichkeit der Vorausleistungen und Ablösungsvereinbarungen ist in diesem Konzept durch Stundungs- und Ratenregeln erweitert. Die Refinanzierung der Wirtschaftswege ist in der Satzung nicht festgelegt.

¹ Siehe Westfalenblatt vom 28. August 2019

Gebühren

Für die Gemeinde Kirchlengern bestehen noch Möglichkeiten, mehr Gebühren zu erzielen. Sie berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen, entgegen der Empfehlung der letzten Prüfungen, einheitlich auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bei der kalkulatorischen Verzinsung sieht die gpaNRW bei der Abwasserbeseitigung Potenzial. Es erfolgt zwar grundsätzlich eine Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals, aber der Zinssatz von drei Prozent ist sehr niedrig. Grundsätzlich sollte der angewendete Zinssatz jährlich überprüft und angepasst werden. Ebenfalls überprüft werden sollte der mit 30 Prozent relativ hohe Öffentlichkeitsanteil im Friedhofswesen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Kirchlengern 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 Kirchlengern zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Die Gemeinden 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	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI
2019	bekannt gemacht	./.	nicht erforderlich	HPI

Die Gemeinde Kirchlengern ist nach den eigenen jährlichen Prüfungen seit 01. Januar 2012, durch die Rückführung des Sondervermögens Wirtschaftsbetriebe Kirchlengern in den Kern-

haushalt, nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabchlüsse werden für die Gemeinde Kirchlengern daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt. Ab 2019 ist jährlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer Befreiung vom Gesamtabchluss nach dem neu eingeführten § 116 a GO erfüllt sind.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	18	-973	-2.935	-292	-1.683	305	-1.438	1.215
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.932	2.959	26	0	0	305	0	1.215
Höhe der allgemeinen Rücklage	23.283	23.283	23.281	25.680	23.937	23.950	22.979	22.933
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	18	-973	-2.935	-26	0	305	-305	1.215
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	1	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	2.665**	-61	14	162	-105
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	-266	-1.683	0	-1.133	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	-1	0	0	0	0	60
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	1,1	6,6	keine Verringerung	4,7	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergeb.	3,6	11,2	1,3	6,6	pos. Ergeb.	5,9	pos. Ergeb.

*Der Verwendungsbeschluss wird jeweils von der gpaNRW vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet

** In 2013 erstmalige Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage. Grund hierfür war die Hebung stiller Reserven durch die Einlage aller Aktien an der E.ON Westfalen Weser AG als Sachanlage in die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (WWE), Bilanzwert rund 526.000 Euro. Im Gegenzug erhielt die Gemeinde einen Kommanditanteil an der WWE in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro.

Die Gemeinde Kirchlengern hat mit Ausnahme der Jahre 2010, 2015 und 2017 negative Ergebnisse erzielt. Das sind im Betrachtungszeitraum ab 2010 fünf von acht Vergleichsjahren. Für das 2016 eingetretene Jahresdefizit von 1,4 Mio. Euro ist maßgeblich eine über 1,7 Mio. Euro gebildete Rückstellung verantwortlich. Diese wurde aufgrund eines gewerbesteuerbezogenen Verwaltungsverfahrens bilanziert. Für den Zeitraum 2010 bis 2017 ergibt sich ein saldiertes

Gesamtdefizit von 5,8 Mio. Euro. Die interkommunal eher günstigen Rahmenbedingungen, kleines Gemeindegebiet und wenige Ortsteile, lassen eigentlich bessere Ergebnisse erwarten. Insbesondere die im Jahr 2017 nicht kostendeckenden Produkte Kommunales Kino (-27.500 Euro); Musikschule (-299.600 Euro) und das Aqua Fun Freizeitbad (-762.500 Euro) belasten den Haushalt zusätzlich. Wegen der geplanten Entnahmen aus den Allgemeinen Rücklagen unterlag die Haushaltswirtschaft in den Jahren 2013 bis 2016 der Genehmigungspflicht gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW. Entgegen der Planung schlossen die Jahresergebnisse 2015 und 2017 jedoch mit Überschüssen ab. Damit konnte die Gemeinde Kirchlingern die Ausgleichsrücklage teilweise wieder auffüllen.

2013 bis 2017 wurden zudem Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet (vgl. § 43 Abs. 3 GemHVO).

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	0	0	940	1.680	2.480
Höhe der Ausgleichsrücklage	1.215	1.215	2.155	3.835	6.315
Höhe der allgemeinen Rücklage	22.933	22.933	22.933	22.933	22.933
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	940	1.680	2.480
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	-0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis				

Nach dem zwischenzeitlich vorliegenden Jahresabschluss 2018 konnte die Gemeinde Kirchlingern ein positives Jahresergebnis von rund 505.000 Euro erwirtschaften. Somit kann die Ausgleichsrücklage weiter aufgebaut werden. Auch die in der mittelfristigen Planung erwarteten 5,1 Mio. Euro werden die Haushaltslage der Gemeinde deutlich verbessern.

Haushaltsstatus

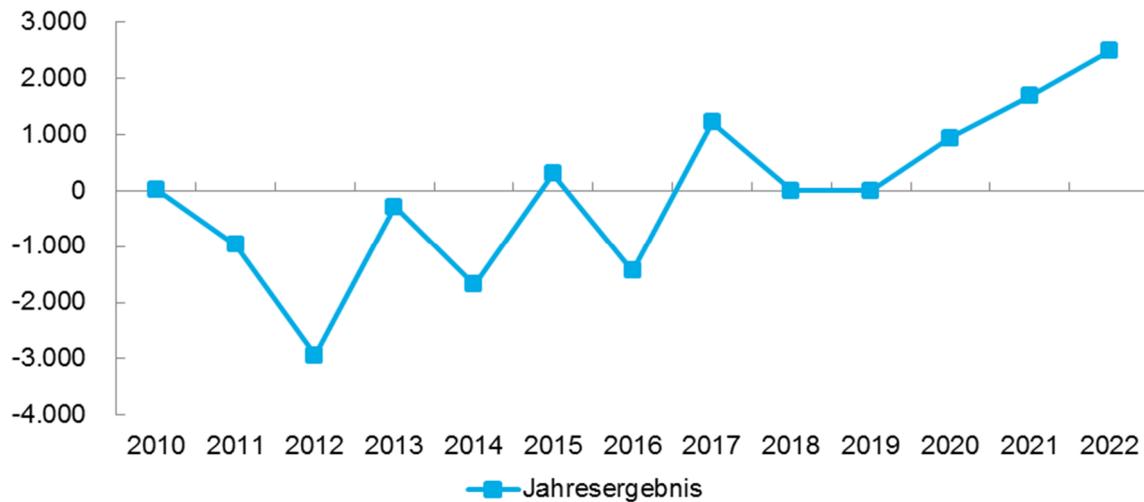
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ausgeglichener Haushalt	X					X		X	X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X							
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage				X	X		X			

Die Haushaltssatzung der Gemeinde unterliegt seit 2017 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach § 75 GO NRW.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Gemeinde Kirchlengern in Tausend Euro



IST-Ergebnisse 2010 bis 2017, Planergebnisse 2018 bis 2022

Gegenüber der Planung fielen die Jahresergebnisse mit Ausnahme der Jahre 2014 und 2016 deutlich besser aus. Die Verbesserungen bewegen sich zwischen rund 0,1 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	-778	474	5	-36	7	70	61

Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Kirchlegern im Vergleichsjahr 2017 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen. Das durchschnittliche Jahresergebnis von 2010 bis 2017 beträgt in Kirchlegern -45 Euro je Einwohner. Es schwankt stark zwischen -183 Euro und 76 Euro je Einwohner. 2012 erwirtschaftete die Gemeinde -183 Euro je Einwohner und befand sich damit unter den Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	-159	246	23	-33	31	76	21

Im Durchschnitt ergibt sich ein Defizit von jährlich 45 Euro je Einwohner. Die Gemeinde Kirchlegern gehört 2017 zu den Vergleichskommunen mit den besten Gesamtjahresergebnissen. In den Jahren 2010 bis 2016 ist der Verlauf stark schwankend und bewegt sich, mit Ausnahme der Jahre 2011 und 2014, zwischen den 2. und 3. Quartil.

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 Sondereffekte².

² Folgende Sondereffekte werden 2017 bereinigt: Erträge aus der Gewinnbeteiligung WME (207.000 Euro) und Aufwendungen für den Sicherheitsdienst für Flüchtlingsunterbringung (73.000 Euro)

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017

Kirchlengern	
Jahresergebnis	1.215
Saldo der Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-11.903
Bereinigungen Sondereffekte	-134
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.822
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.334
= strukturelles Ergebnis	-488

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Kirchlengern beträgt -0,5 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 36 Mio. Euro. Dies entspricht einem Fehlbetrag von 30,38 Euro je Einwohner. Dies verweist strukturell auf einen weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf, soweit keine weiteren Ergebnisverbesserungen erzielt werden können.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die der Gemeinde Kirchlengern 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 beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Gemeinde Kirchlengern plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 2,48 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 2,97 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*)	2.320	2.527	207	1,7
Gewerbsteuer**)	11.414	12.700	1.286	2,2
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer**)	7.547	10.782	3.235	7,4
Ausgleichsleistungen**)	655	847	192	5,3
übrige Erträge*)	12.773	11.539	-1.234	-2,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*)	5.761	6.422	661	2,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	6.003	5.990	-13	-0,0
Allgemeine Kreisumlage**)	8.039	8.700	661	1,6
Jugendamtsumlage*)	4.000	4.277	277	1,3
übrige Aufwendungen*	11.393	10.527	-866	-1,6

*) Jahresergebnis 2017

***) Strukturelles Ergebnis 2017 (Mittelwert 2013-2017)

Grundsteuer B

Bei der Planung der Erträge aus Grundsteuer B nimmt die Gemeinde Kirchlengern 2019 eine Anpassung des Hebesatzes um 14 Prozent auf 443 Punkte vor. Dieser Wert entspricht dem fiktiven Hebesatz. Die Gemeinde liegt dadurch in der mittelfristigen Planung 0,5 Prozentpunkte unten den Orientierungsdaten des Landes³.

Gewerbsteuer

Die Erträge aus der Gewerbesteuer leisten einen wichtigen Beitrag zum geplanten Jahresüberschuss, sie sind die wichtigste Ertragsposition. Der Hebesatz wurde letztmalig 2016 von 411 auf 442 Prozent erhöht. Zwischen 2010 und 2017 lagen die Erträge aus Gewerbesteuer bei durchschnittlich 11,2 Mio. Euro. Ausgehend vom strukturellen Ergebnis 2017 erwartet die Gemeinde Kirchlengern eine jährliche Steigerung von 2,2 Prozent. Die Planung 2019 beruht auf den gemeldeten Vorauszahlungen der Gewerbebetriebe. Die Gemeinde setzt aufgrund örtlicher Begebenheiten 2019 niedrigere Gewerbesteuererträge an. Für den mittelfristigen Planungsansatz werden die Steigerungsraten gemäß den Orientierungsdaten des Landes zugrunde gelegt.

In Kirchlengern sind Firmen aus den Bereichen Lebensmittel, Metall, Möbel, Kunststoff, Gesundheit und Zulieferer für die Möbelindustrie zu finden.

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018.

Da die tatsächliche Ertragslage von Unternehmen sehr konjunkturabhängig ist und von der Gemeinde kaum beeinflussbar ist, besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer

Aktuell profitiert die Gemeinde Kirchlengern von steigenden Anteilen an Einkommens- und Umsatzsteuer und hat dieses auch entsprechend eingeplant. Grundlage der Planung 2019 sind die IST-Daten 2017 fortgeschrieben in Anlehnung an die Orientierungsdaten des Landes.

Auch der Umsatzsteueranteil steigt entsprechend den Planungsrichtwerten. Allerdings sinkt er 2019 einmalig, da bis einschließlich 2018 über diesen Schlüssel gleichzeitig die Mittel der Bundesentlastung mit verteilt wurden.

Generell sind die Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuern) eng mit der gesamtwirtschaftlichen Lage verknüpft. Inwieweit sich die Lage weiterhin so positiv entwickelt bleibt abzuwarten. Daher besteht für diese Planansätze ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Personalaufwendungen

2019 erwartet Kirchlengern Personalaufwendungen von annähernd 5,3 Mio. Euro, die bis 2022 auf 6,4 Mio. Euro steigen. Die Gemeinde hat bei der Planung 2019 die bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt. Erhebliche Mehraufwendungen ergeben sich aufgrund der aktuellsten versicherungsmathematischen Bewertungen für Pensionsrückstellungen gemäß Heubeck-Richttabelle.

In der mittelfristigen Finanzplanung sind im Durchschnitt drei Prozent Steigerung geplant. Diese liegt deutlich über den Orientierungsdaten von einem Prozent. Allerdings sind die Orientierungsdaten grundsätzlich als Zielwerte zu verstehen, die nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen erzielt werden können. Die Gehaltsentwicklung durch die Tarifabschlüsse lag in den letzten Jahren jeweils über den Steigerungsraten der Orientierungsdatenerlasse. Hier plant die Gemeinde vorsichtig und nachvollziehbar.

Da die Gemeinde Kirchlengern eine leicht unterdurchschnittliche Personalintensität⁴ von 16,4 Prozent hat, ist ein weiterer Stellenabbau nicht geplant.

Sach- und Dienstleistungen

Im Falle der Sach- und Dienstleistungen erwartet die Gemeinde Kirchlengern 2019 um 13 Prozent höherer Ausgaben. Grund hierfür sind die deutlich höheren Planungsaufwendungen im Bereich Unterhaltung der Infrastruktur und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen.

In der mittelfristigen Planung (2020 – 2022) werden die Orientierungsdaten des Landes im Mittelwert leicht unterschritten. Bei diesen handelt es sich um Zielwerte, die nur unter der Anwen-

⁴ Vergleiche NKF-Kennzahlenset; Anlagen Tabelle 1

derung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Es besteht angesichts von Preissteigerungen die Gefahr von Mehraufwendungen, die zu kompensieren sind. Dieses betrifft insbesondere diejenigen Positionen, bei denen die Gemeinde konstante Aufwendungen bis 2022 geplant hat. Es ist in der Gesamtbetrachtung der Sach- und Dienstleistungen von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen.

Allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage

Der Kreis Herford hat den Hebesatz von 41,19 Prozentpunkten auf 36,50 gesenkt. Bereits in den Jahren 2013, 2016 und 2018 wurde auf die Erhebung eines Teils der allgemeinen Kreisumlage verzichtet, was sich auch deutlich im Zeitverlauf bei der Gemeinde widerspiegelt. Zu beachten ist allerdings, dass seit 2017 die Abfallumlage nicht mehr separat ausgewiesen werden darf, sondern in die allgemeine Kreisumlage einfließen muss (Beschluss Bezirksregierung Detmold).

Aufgrund von Einnahmeausfällen bei der Gewerbesteuer hat die Gemeinde eine gesunkene Steuerkraftmesszahl. Diese ist die Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage, so dass Kirchlengern in der mittelfristigen Planung von 1,6 Prozent Steigerung pro Jahr auf 8,7 Mio. Euro ausgeht. Der Gesamtanstieg von 2019 nach 2022 beträgt 5,1 Prozent. Der Kreis Herford kalkuliert in seinem Doppelhaushalt 2019/20 einen deutlich höheren Zuwachs von 12,4 Prozent.

Bezogen auf die Jugendamtsumlage zeigt sich das gleiche Bild wie bei der allgemeinen Kreisumlage, auch hier hat der Kreis Herford den Hebesatz gesenkt und bedingt durch die geringere Steuerkraftmesszahl rechnet die Gemeinde mit geringeren Umlagen. Die Gemeinde Kirchlengern plant von 2019 nach 2022 eine Gesamtzunahme bei der Jugendamtsumlage von 12,6 Prozent. Die Erwartungen des Kreises Herford liegen mit 17,2 Prozent erkennbar darüber. Daher besteht für beide Umlagen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil von Kirchlengern an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Herford unterstellt.

Die Gemeinde Kirchlengern teilt das Prüfungsergebnis der gpaNRW nicht. Sie sieht kein Risiko bei den Planansätzen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern plant ihre Haushaltsansätze überwiegend vorsichtig aufgrund der Orientierungsdaten des Landes. Auch auf regionale Entwicklungen wird Rücksicht genommen. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere bei den Gewerbesteuern und Gemeinschaftsanteil an der Einkommenssteuer, können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Weitere zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage.

Allerdings sollte die prognostizierte, ungünstigere Konjunktorentwicklung nicht außer Acht gelassen werden. Die führenden Wirtschaftsinstitute gehen von einer weiteren konjunkturellen Abkühlung der deutschen Wirtschaft aus.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Gemeinde 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	27.215	26.242	23.307	25.680	23.937	24.383	23.108	24.278
Eigenkapital 2	30.243	29.113	46.873	49.404	50.457	51.687	49.594	51.240
Bilanzsumme	52.566	52.009	108.152	113.594	112.761	110.660	110.367	113.575
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	51,8	50,5	21,6	22,6	21,2	22,0	20,9	21,4
Eigenkapitalquote 2	57,5	56,0	43,3	43,5	44,7	46,7	44,9	45,1

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

** Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 zzgl. Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

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

Der im Betrachtungszeitraum eingetretene Rückgang des Eigenkapital 1 um drei Mio. Euro, das sind 10,8 Prozent, resultiert aus den überwiegend defizitären Jahresabschlüssen. Die Eigenkapitalquote 2 errechnet sich aus Eigenkapital 1 und der Zurechnung von Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Durch die Rückführung des Sondervermögens Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern in den Kernhaushalt im Jahre 2012 hat sich das Eigenkapital 2 erheblich erhöht. In den Jahren 2012 bis 2017 sind die einzubeziehenden Sonderposten aus Zuwendungen um 4,8 Mio. Euro gestiegen. Im selben Zeitraum sind die Zuwendungen aus Beiträgen um 1,3 Mio. Euro gesunken.

Der Rückgang der Eigenkapitalquoten in 2012 basiert auf dem Anstieg der Bilanzsumme. Dieses resultiert aus der Rückführung des Sondervermögens Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern in den Kernhaushalt.

Das Jahresergebnis 2018 wird aufgrund von Einmaleffekten besser ausfallen als geplant und mit einem Überschuss von 0,5 Mio. Euro abschließen. Insofern ergibt sich kein weiterer Eigenkapitalverzehr.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	21,4	-4,8	68,4	30,4	17,9	33,0	42,5	61
Eigenkapitalquote 2	45,1	27,2	84	64,2	57,5	65,3	76	61

In den Jahren 2010 und 2011 gehörte die Gemeinde Kirchlegern im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Ab 2012, mit der Rückführung des Sondervermögens in den Kernhaushalt, zählt die Gemeinde vielfach zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Quote. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 21,4 Prozent verfügt die Gemeinde Kirchlegern über eine weit unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 2 (Eigenkapitalquote 1 zuzüglich Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen) stellt sich im interkommunalen Vergleich in allen Jahren auch nicht zufriedenstellend dar.

Die Vergleiche des Eigenkapitals 1 und 2 je Einwohner bestätigen, dass die Gemeinde über eine niedrige Eigenkapitalausstattung verfügt. Mit Ausnahme eines Jahres zählte Kirchlegern jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Kennzahlenwerten.

Bilanzsumme je Einwohner in Euro 2017

Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7.066	3.686	26.658	8.484	6.409	7.409	9.250	60

Bei der Betrachtung des Eigenkapitals ist auch die Bilanzsumme von Bedeutung. Kirchlegern hat in allen Jahren eine einwohnerbezogen niedrige Bilanzsumme. Die Gemeinde zählt in den Jahren 2010 bis 2017 jeweils zu den Kommunen mit Kennzahlenwerten zwischen dem 1. und 2. Quartil. Damit stellen sich die Kennzahlen mit dem Bezug zur Bilanzsumme höher dar. Das Anlagevermögen von Kirchlegern ist im gesamten Zeitraum niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ab 2012 die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt werden. Daher sind diese Vermögenswerte in voller Höhe in der gemeindlichen Bilanz enthalten. Bei der Mehrheit der Kommunen sind beide Bereiche ausgegliedert und werden vielfach als Sondervermögen geführt. Diese Vermögenswerte sind dann nur anteilig in der Bilanz des Kernhaushaltes berücksichtigt, und zwar über die Finanzanlagen mit den Bilanzwerten der Sondervermögen. Auf der Passivseite der Bilanz sind in Kirchlegern die Verbindlichkeiten und Schulden, die diesen Aufgabenbereichen zugeordnet werden können, ebenso vollständig erfasst.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	21,4	3,5	39,9	25,3	14,1	29,1	34,5	21
Gesamteigenkapitalquote 2	45,1	33,2	81,8	62,0	50,6	63,7	71,7	21

Da die Gemeinde seit 2012 keinen Gesamtabschluss aufstellen muss, werden die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes angesetzt. Diese sind den Quoten des Gesamtabschlusses gleichzusetzen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern verfügt über eine eingeschränkte Eigenkapitalausstattung. Hierzu haben die Defizite der letzten Jahre sowie die überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten und Schulden erkennbar beigetragen. Die Gemeinde Kirchlengern geht in ihrer Haushaltsplanung davon aus, dass sich die Eigenkapitalquoten verbessern werden. Dies bleibt, auch im Hinblick auf die sich abschwächende Konjunktur abzuwarten.

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	9.188	7.989	34.691	36.607	35.278	33.138	33.400	30.876
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	1.100	950	3.302	6.501	6.375	5.750	9.000
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	295	254	610	800	445	557	432	380
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	8	2	2	2	3	3	3
Sonstige Verbindlichkeiten	651	564	1.706	810	703	611	416	528
Erhaltene Anzahlungen	120	496	4.711	4.782	1.493	479	1.124	1.600
Verbindlichkeiten gesamt	10.254	10.411	42.671	46.304	44.424	41.163	41.124	42.386
Rückstellungen	10.099	10.336	10.630	9.881	9.985	10.042	11.967	12.248
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	224	181	550	642	573	540	488	402
Schulden gesamt	20.577	20.928	53.851	56.826	54.983	51.745	53.579	55.036
Schulden je Einwohner in Euro	1.278	1.303	3.357	3.576	3.447	3.217	3.336	3.424
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	637	648	2.660	2.914	2.785	2.559	2.560	2.637

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde sind mit der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes im Jahr 2012 um das Vierfache angestiegen. Seit 2012 sind die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten um circa vier Mio. Euro auf 30,9 Mio. Euro Ende 2017 gesunken. Mit Ausnahme von 2011 hat die Gemeinde Kirchlengern jährlich Investitionskredite aufgenommen. Diese lagen in einzelnen Jahren über den ordentlichen Tilgungen. In anderen Jahren unterschritten sie die Tilgungen. Dieses führte dann letztendlich zu der Reduzierung der Investitionskreditverbindlichkeiten.

Bedenklich sind die gestiegenen Liquiditätskredite. Diese haben sich seit 2011 annähernd verachtfacht. Liquiditätskredite bergen im besonderen Maß Zinsänderungsrisiken.

Trotz positiver Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit, mit Ausnahme der Jahre 2011 und 2014, ist bei der Gemeinde Kirchlengern dieser kritische Liquiditätskreditanstieg festzustellen. Nach dem Jahresabschluss 2018 beträgt das Liquiditätskreditvolumen unverändert 9,0 Mio. Euro. Die hohen bilanzierten Bestände Ende 2017 und 2018 von 9,0 Mio. Euro sind ein Stück weit zu relativieren. Im Gegensatz zu den Vorjahren bestanden Ende 2017 und 2018 ebenfalls hohe Bestände an liquiden Mitteln. Diese lagen jeweils bei etwa 3,5 Mio. Euro. Somit ist davon auszugehen, dass für einen Teil der aufgenommenen Liquiditätskredite ein tatsächlicher Bedarf nicht bestand. Damit bewegt sich aber auch der saldierte Liquiditätskreditbestand zum Jahresende 2017 und 2018 mit etwa 5,4 Mio. Euro auf dem Niveau von 2016 und unter den Beträgen der Jahre 2014 und 2015. Aufgrund des Zinssatzes um null Prozent sind überhöhte Liquiditätskredite weniger kritisch zu bewerten. Dennoch sollte, spätestens bei steigenden Zinssätzen, ein höherer Anspruch bei der Liquiditätsplanung bestehen.

Die Planung für die Jahre 2019 bis 2022 sieht eine erneute Kreditaufnahme für Investitionen von rund 18,58 Mio. Euro vor. Davon werden 1,6 Mio. Euro aus dem Programm „Gute Schule 2020“ von der NRW.BANK und dem Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellt. Das Programm fördert kommunale Investitionen in die Sanierung, Modernisierung und den Ausbau der Schulinfrastruktur sowie die Digitalisierung. Trotz der Übernahme von Tilgung und Zinsen durch das Land ist die Kreditaufnahme in den Verbindlichkeiten abzubilden.

Aufgrund zahlreicher Investitionsmaßnahmen, insbesondere den Neubau und die Sanierung des Aqua Fun Freizeitbades werden die Auszahlungen im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum zu einem weiteren Finanzmittelfehlbedarf führen. Wie bei bereits erfolgten Investitionen wird die Finanzierungstätigkeit nur teilweise den erforderlichen Investitionsbedarf decken. Ein weiteres Anwachsen von Investitionskrediten ist die Folge. Die Planung sieht vor, das Aqua Fun Freizeitbad auf 30 Jahre zu finanzieren. Gleichzeitig sollen ab 2021 die Ausgaben aus dem laufenden Betrieb finanziert werden können.

Den größten Anteil an den Schulden nehmen mit durchschnittlich 27 Prozent die Rückstellungen ein. Davon entfallen durchschnittlich 82 Prozent auf die Pensionsrückstellungen. Etwa 16 Prozent stellen die sonstigen Rückstellung (Urlaubs- und Überstunden, Prüfungen) und zwei Prozent Instandhaltungsrückstellungen. Die weiteren Ausführungen zu den Pensionsrückstellungen erfolgen im Abschnitt „zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.637	229	5.062	1.802	972	1.396	2.564	61

In den Jahren 2010 und 2011 gehörte die Gemeinde Kirchlengern zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten. Seit 2012 zählt die Gemeinde in allen Jahren zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Hierbei ist wiederum darauf hinzuweisen, dass der kreditfinanzierte Abwasserbereich seit 2012, im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen, bei der Gemeinde Kirchlengern im Kernhaushalt geführt wird.

Schulden je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.424	871	6.101	2.641	1.800	2.191	3.243	61

Werden zu den Verbindlichkeiten noch Rückstellungen sowie Sonderposten für den Gebührengleich addiert, ergeben sich die Schulden des Kernhaushaltes. Auch diese fallen für die Gemeinde Kirchlengern seit 2012 weit überdurchschnittlich aus.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.637	760	5.347	2.263	1.377	2.108	2.841	21

Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich bei der Gemeinde Kirchlengern in allen Jahren weit überdurchschnittlich hoch und liegen sogar vielfach im Bereich des 3. Quartils. In Anbetracht der weiter geplanten Investitionen bis 2022, die hauptsächlich durch Kredite finanziert werden, kann man von einem Anstieg der Gesamtverbindlichkeit je Einwohner auf über 3.000 Euro ausgehen.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.424	1.446	6.468	3.131	2.306	3.052	3.550	21

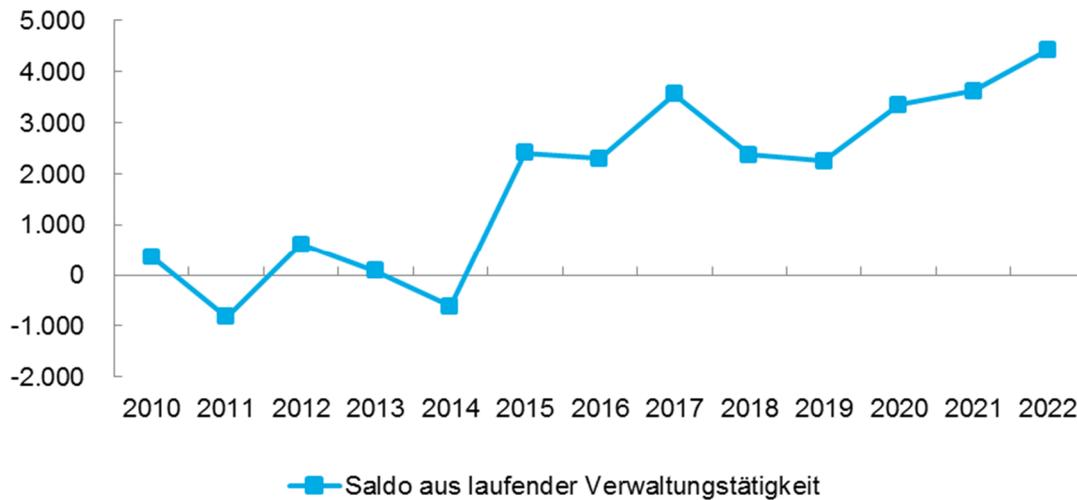
Die Gesamtverschuldung der Gemeinde Kirchlengern ist ebenfalls seit 2012 deutlich höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Zudem ist eine Tendenz zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden offenkundig.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern gehört zu den Kommunen mit weit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten und Schulden.

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

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



IST-Ergebnisse 2010 bis 2017, Planergebnisse 2018 bis 2022

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

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind ähnlich starken Schwankungen wie die Jahresergebnisse unterworfen, allerdings ab 2015 durchweg positiv. Die Gemeinde Kirchlengern konnte in den Jahren 2010 bis 2017 in zwei von acht Jahren das laufende Geschäft nicht selber vollständig finanzieren. Dennoch kann zwischen 2010 und 2017 ein Überschuss von 7,9 Mio. Euro aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden. Mit diesem wurden vorrangig die ordentlichen Tilgungsleistungen finanziert. Wie bereits festgestellt sind im gleichen Zeitraum die Liquiditätskredite um neun Mio. Euro angestiegen. Diese gehen somit nicht auf fehlende Mittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zurück. Die Ursache liegt vielmehr im negativen Saldo aus Investitionstätigkeit von 13,6 Mio. Euro. Nach Abzug des positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit besteht ein Finanzmittelfehlbetrag von rund 5,7 Mio. Euro. Der verbleibende Fehlbetrag wurde überwiegend durch Liquiditätskredite ausgeglichen.

Gemäß § 77 Abs. 3 GO NRW darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Nach § 89 Abs. 2 GO NRW kann die Gemeinde zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit Liquiditätskredite aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Liquiditätskredite sind damit grundsätzlich vorübergehender Natur. Darüber hinaus bestimmt § 86 Abs. 1 GO NRW, dass Investitionskredite nur für Investitionen unter den Voraussetzungen des § 77 Abs. 3 GO NRW und zur Umschuldung aufgenommen werden dürfen. Die Gemeinde Kirchlengern hat den Liquiditätskreditbestand auf bis zu 9,5 Mio. Euro erhöht, obwohl sie zumindest seit 2015 ausreichende, entsprechende Einzahlungen erzielte. Von 2015 bis 2017 erwirtschaftete die Gemeinde jährliche Überschüsse zwischen 2,3 Mio. Euro und 3,6 Mio. Euro. Diese wurden anteilig zur Tilgung der Investitionskredite und zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt.

Die Gemeinde Kirchlengern hat für die Jahre 2015 bis 2017 den Liquiditätskreditbestand erhöht, obwohl sie einen ausreichenden Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit hatte. Dieses steht nach Auffassung der gpaNRW nicht im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen des § 77 Abs. 3 in Verbindung mit § 89 Abs. 2 GO NRW. Mit dem Jahr 2020 ergibt sich eine grundlegende Änderung. Die Gemeinde wird im ersten Quartal 2020 zur Finanzierung der Investitionen beim Aqua Fun einen Investitionskredit von 10,5 Mio. Euro aufnehmen. Gleichzeitig wird der Liquiditätskredit von 9,0 Mio. Euro vollständig getilgt. Liquiditätskredite sollen nur zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit aufgenommen werden. Können notwendige Investitionen nicht über eigene Mittel sowie Beiträge und Zuwendungen finanziert werden, sind hierfür (langfristige) Investitionskredite aufzunehmen. Diese müssen im Rahmen der Haushaltssatzung zulässig sein.

Die Laufzeit eines Investitionskredites soll sich grundsätzlich an der Lebensdauer der damit finanzierten Vermögensgegenstände orientieren. Langfristig nutzbare Vermögensgegenstände sollen möglichst auch durch langfristige Kredite finanziert werden. Dieses wird von der Gemeinde Kirchlengern mit der aktuellen Investitionskreditaufnahme umgesetzt. Der Investitionskredit für das Aqua Fun wird eine Laufzeit von 30 Jahren haben und ist dann vollständig getilgt.

Die Gemeinde Kirchlengern vertritt zur anteiligen Finanzierung von Investitionen über Liquiditätskredite eine andere Rechtsauffassung. Hierzu werden insbesondere zwei Gründe angeführt. Zum einen wird die Wirtschaftlichkeit dieser Zwischenfinanzierung dargelegt. Aufgrund der bestehenden Zinslage sind im Gegensatz zu den Investitionskrediten für Liquiditätskredite keine Zinsen zu zahlen und es werden sogar Erträge erzielt. Zum anderen wird ausgeführt, dass es sich um eine Zwischenfinanzierung von Investitionsauszahlungen handelt. Zu nennen sind besonders die bisher geleisteten Auszahlungen für die Baumaßnahmen beim Aqua Fun. Erst seit Anfang 2020 stehen die maßgeblichen Punkte für dieses Projekt endgültig fest. Diese betreffen die einzelnen Baumaßnahmen, deren Umsetzung als Investition, das Gesamtvolumen sowie die Zuwendungen Dritter. Damit konnten erst aktuell die Voraussetzungen für einen Investitionskredit abschließend geprüft und die Höhe endgültig ermittelt werden.

Zu dem Defizit 2011 haben die noch in 2010 gezahlten Abwicklung des Einheitslastenausgleichs beigetragen. Das negative Ergebnis 2014 ist dem Einbruch bei der Gewerbesteuer von 2,3 Mio. Euro geschuldet. Dieser Effekt wurde durch die Anhebung der Grundsteuer B von 350 auf 413 und der Gewerbesteuer von 400 auf 411 abgeschwächt. Eine erneute Anhebung der Hebepunkte im Jahr 2016 führte zu einer positiven Entwicklung. Daneben setzte sich der konjunkturell bedingte Anstieg der Einkommensteuer weiter fort.

Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse war der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mit rund 1,0 Mio. Euro jährlich deutlich positiv. Hierzu hat mit beigetragen, dass seit 2012 die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird. In den Benutzungsgebühren sind die zu deckenden Abschreibungen als eine wesentliche Position einkalkuliert. Hiermit sind keine Auszahlungen und kein Finanzmittelabfluss verbunden, so dass das Produkt grundsätzlich einen positiven Saldo erwirtschaftet.

Der Jahresabschluss 2018 schließt in der Finanzrechnung mit einem Überschuss von 2,5 Mio. Euro ab. Damit wird das Planergebnis nochmals leicht um 0,1 Mio. Euro überschritten. Die mittelfristige Planung geht von einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit aus.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
221	-778	565	74	11	61	172	61

Im aktuellen Vergleich 2017 sowie in den meisten Vorjahren ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der Gemeinde Kirchlengern überdurchschnittlich. Ausnahmen bildeten lediglich die Jahre 2011 und 2014. Im Durchschnitt ergibt sich für Kirchlengern ein positiver Saldo von jährlich 61 Euro je Einwohner.

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

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
221	-94	547	183	77	148	241	20

Die Gemeinde Kirchlengern gehört in den Jahren 2012 bis 2014 zu den Vergleichskommunen mit unterdurchschnittlichem Cashflow. Ab 2015 kann eine deutliche Verbesserung erreicht werden, so dass sich Kirchlengern im Vergleich zwischen dem Median und 3. Quartil positionieren kann.

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

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand Gebäude – massive Bauweise	GND in Jahren Rahmen- tabelle* von bis		GND in Jahren Kirch- legern	Durchschnittl. RND in Jah- ren Kirchlegern zum 31.12. 2017	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017
Schulgebäude	40	80	39	33	15,4	3.789
Hallen	40	60	36	14	61,1	3.548
Verwaltungsgebäude	40	80	41	24	41,5	2.193
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	56	34	39,3	1.295
Abwasserkanäle	50	80	60	36	40	31.314
Straßen **	25	60	50	15	70	19.654

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW)

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

Die Gemeinde Kirchlegern hat sich an den kürzeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert, lediglich bei den Abwasserkanälen wählt sie eine mittlere Nutzungsdauer. Buchhalterisch belasten kurze Gesamtnutzungsdauern aufgrund höherer Abschreibungen die Ergebnisrechnung mehr. Das Risiko von außerordentlichen Abschreibungen ist entsprechend geringer.

Der Anlagennutzungsgrad bewegt sich bei allen Gebäuden mit Ausnahme der Hallen im unteren Drittel. Bei den gemeindlichen Gebäuden hat sich der Bilanzwert seit 2012 um knapp 1,3 Mio. Euro reduziert. Gleichwohl sind die für die verschiedenen Anlagengruppen ermittelten Anlagenabnutzungsgrade insgesamt unauffällig.

Die Gemeinde Kirchlegern überprüft zwar regelmäßig den Straßenzustand, hat allerdings seit der Eröffnungsbilanz noch keine erneute körperliche Inventur des Straßenvermögens vorgenommen. Der deshalb hilfsweise aus der Anlagenbuchhaltung ermittelte Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ist mit 70 Prozent vergleichsweise hoch. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad birgt durchaus das Risiko von Investitions- oder Sanierungstaus. Allerdings ist der Bilanzwert seit 2012 um circa 4,3 Mio. Euro gestiegen.

Weitere Ausführungen zu Straßen enthält der Teilbericht „Verkehrsflächen.“

Insgesamt unterliegt die Investitionsquote der Gemeinde Kirchlegern hohen Schwankungen. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt bei 54 Prozent im Jahr 2017. Am meisten investierte die Gemeinde in die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen und Schulen. Nur in den Jahren 2012 (223 Prozent) und 2013 (263 Prozent) hat die Gemeinde im erhöhten Maße investiert.

- 2012: Anbindung Gewerbegebiet West, Neubau Regenüberlaufbecken Hauptpumpstation Stift Quernheim; Energetische Gebäudesanierung Erich-Kästner-Gesamtschule, Neubau Feuerwehrrätehaus Südlengern.
- 2013: Abwicklung Fremdwasserreduzierungskonzept Ortsteil Häver, Energieeffizienz Straßenbeleuchtung, Neubau Kanäle und Hausanschlüsse, Einrichtung von Räumen für integrative Beschulung.

→ **Feststellung**

Bei der Gemeinde Kirchlengern zeigen sich Risiken (insbesondere außerordentliche Abschreibungen, notwendige Instandhaltungsmaßnahmen) aktuell im Bereich des Straßenvermögens.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

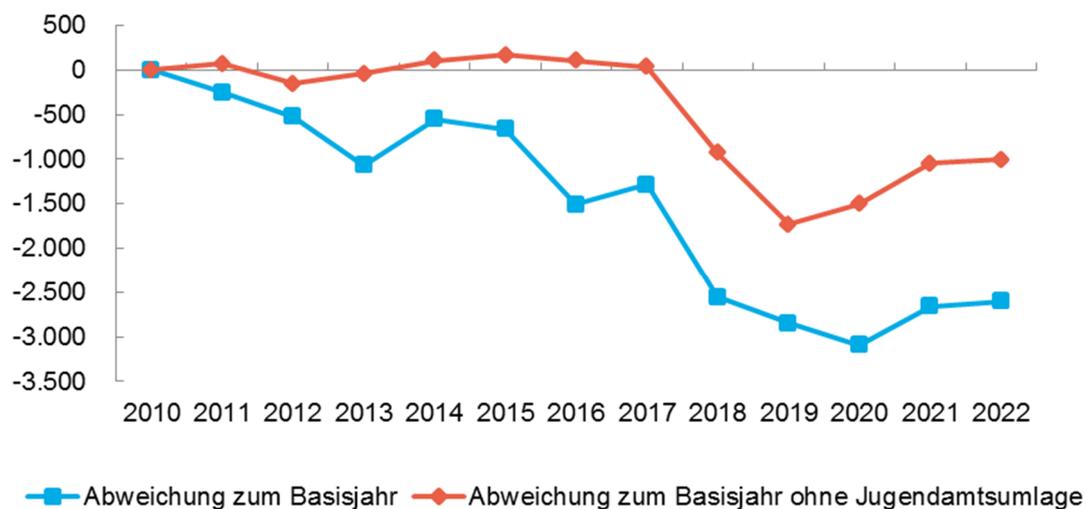
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Kirchlegern mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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, des Finanzausgleichs und der Solidarumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



*Bis 2017 IST-Daten, ab 2019 Plan-Daten

Als Sondereffekte hat die gpaNRW in verschiedenen Jahren Erträge aus Grundstückverkäufen, Gewinnbeteiligung Westfalen Weser Energie (WWE), Zuschüsse, Spenden und aufwandsseitig Rückstellungen bereinigt.

Der kommunale Steuerungstrend verläuft durchgehend negativ. Die Haushaltsplanung ist überwiegend von nicht steuerbaren Faktoren abhängig und damit risikobehaftet. Allerdings zeigt es sich auch, dass die Jugendamtsumlage einen wesentlichen Anteil am Trendverlauf hat. Die Gemeinde Kirchlengern erwartet hieraus Mehrbelastungen. Soweit diese Mehraufwendungen nicht durch Mehrerträge aus Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern kompensiert werden können, sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

→ **Feststellung**

Aus dem kommunalen Steuerungstrend ist erkennbar, dass die Gemeinde Kirchlengern im bereinigten Bereich keine wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt oder geplant hat. Die positiv geplanten Jahresergebnisse stützen sich insbesondere auf schwankungsanfällige Positionen und gehen von einer guten konjunkturellen Entwicklung aus. Dies bestätigt unsere Analyse der Plan-Ergebnisse.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der bestehenden Planungsrisiken sollte die Gemeinde Kirchlengern im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit eine Konsolidierungsstrategie erarbeiten. Hierzu zählt, das vorhandene Leistungsangebot konsequent auf weitere Konsolidierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

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.

Aktuell verfügt die Gemeinde Kirchlengern über Mittel in der Ausgleichsrücklage, so dass Ertragsausfälle oder steigende Aufwendungen kurzfristig ausgeglichen werden können. Diese Mittel stellen lediglich eine Pufferfunktion dar und kann keine nachhaltige Konsolidierung ersetzen. Die Gemeinde Kirchlengern thematisiert die haushaltswirtschaftlichen Risiken im Lagebericht des Jahresabschlusses im Kapitel „Chancen und Risiken“. Aus der Sicht der Gemeinde Kirchlengern bleibt das größte Risiko die stark schwankende Gewerbesteuer. Als positiv bewertet wird der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit und der Abundanzumlage.

Der geplante Neubau des Aqua Fun Freizeitbades wird zu einem weiteren Schuldenanstieg führen.

→ **Empfehlung**

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

Beiträge, Gebühren und Steuern

Hält die Kirchlengern 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 beteiligen⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht). Nach der geltenden gesetzlichen Regelung besteht diese Beiträgerhebungspflicht. Diese wird, auch nach den aktuellen Entwicklungen zu den Straßenbaubeiträgen, unverändert fortbestehen.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend, inwieweit noch Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Erschließungsbeiträge

Die Gemeinde Kirchlengern erhebt Beiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) auf Basis der Erschließungsbeitragssatzung vom 14. Februar 1995. §§ 10 und 11 der Satzung sehen sowohl Vorausleistungen wie auch die Möglichkeit der Ablösung vor.

→ Empfehlung

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde Kirchlengern an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes von 2016 angepasst werden.

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

Straßenausbaubeiträge (§8 KAG)

Die Erhebung der Straßenausbaubeiträge nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NW) liegt in der Fassung vom 15. Dezember 1994 mit der 11. Änderungssatzung vom 15. Dezember 2017 vor. Die Satzung entspricht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW. Die Beitragssätze der Gemeinde Kirchlengern für straßenbauliche Maßnahmen entsprechen überwiegend dem Minimalsatz der Mustersatzung. Die Abrechnung von Wirtschaftswegen ist in der Satzung nicht festgelegt. Die Gemeinde Kirchlengern hat allerdings bisher keine Investitionen an Wirtschaftswegen durchgeführt.

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 Beitragssätze einbeziehen. Dieser Gesetzesänderung will die Gemeinde Kirchlengern nicht folgen, sondern an ihrem entwickelten Konzept der Bürgerbeteiligung festhalten. Dieses bindet die Bürger stärker ein. Ein von Experten der Kommune entwickeltes Programm veranschaulicht bei den Bürgerversammlungen, welche Kosten mit welchen Ausbauwünschen verbunden sind. Die Bürger entscheiden dann mit, was gemacht werden soll. Für diese positive Form der Bürgerbeteiligung wird die Gemeinde Kirchlengern nunmehr als Modellkommune angesehen.

Gebühren

Da die gpaNRW bereits in den zurückliegenden Prüfungen die Gebühren umfänglich thematisiert hat, wird in der aktuellen Prüfung nur eine Nachbetrachtung durchgeführt. Diese bezieht sich auf die Gebührenhaushalte (kostenrechnende Einrichtungen) Friedhofswesen, Straßenreinigung- und Winterdienst und Abwasserbeseitigung. Betrachtet werden insbesondere der Umgang der Gemeinde Kirchlengern mit den kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie dem Öffentlichkeitsanteil.

Kalkulatorische Abschreibungen

§ 6 Abs. 2 KAG regelt, dass kalkulatorische Abschreibungen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation sind. Um Haushaltsbelastungen zu vermeiden beziehungsweise den Haushalt zu entlasten, sollten diese angesetzt werden.

Die Gemeinde Kirchlengern berücksichtigt in den Gebührenkalkulationen nach wie vor die kalkulatorische Abschreibung auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellkosten. Damit wird aus Sicht der gpaNRW der Substanzerhalt des Anlagevermögens nicht dauerhaft gewährleistet. Dies kann nur über eine Berücksichtigung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes geschehen.

Die Gebührenkalkulation auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten führt in der Regel zu Überschüssen, soweit das Betriebsvermögen nach Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt worden ist. Diese Überschüsse sollten zur Bildung von Rücklagen für Neu- beziehungsweise Ersatzinvestitionen genutzt werden. Die Aufnahme von Krediten für notwendige Reinvestitionen wird dadurch reduziert.

→ **Feststellung**

Die Empfehlung der letzten überörtlichen Prüfung auf Umstellung der kalkulatorischen Abschreibung auf Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwertes wurde nicht entsprochen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für die kostenrechnerischen Einrichtungen auf Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Kalkulatorische Zinsen

Die Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens findet in den Sparten Friedhofswesen, Straßenreinigung/Winterdienst und Abwasser Anwendung. Bei der Gemeinde Kirchlengern gibt es für den betrachteten Zeitraum keine einheitliche Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Abwasserbeseitigung beträgt der Zinssatz lediglich drei Prozent. Bei Friedhofswesen und Straßenreinigung/Winterdienst sind es dagegen sechs Prozent.

Die gpaNRW orientiert sich bei ihren Analysen zur Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes an dem zulässigen Durchschnittssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen (OVG NRW)⁶. Der Zinssatz basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für das Jahr 2019 beträgt dieser 5,74 Prozent. Für das neue Kalkulationsjahr 2020 beträgt dieser 5,56 Prozent.

→ **Feststellung**

Der festgelegte kalkulatorische Zinssatz von sechs Prozent für die Bereiche Friedhofswesen und Straßenreinigung bewegt sich nach der Auffassung der gpaNRW oberhalb des zulässigen Bereiches⁷. Tendenziell wird der von der gpaNRW ermittelte Durchschnittszinssatz weiter sinken. Insofern ist künftig von nach unten anzupassenden Zinssätzen auszugehen. Der niedrige Zinssatz von drei Prozent für den Abwasserbereich ist allerdings kritisch zu sehen.

→ **Empfehlung**

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Kirchlengern unterhält zwei kommunale Friedhöfe. Die Satzung über die Friedhofsgebühr liegt in der Fassung vom 21. Dezember 1993, geändert am 29. Juni 2015, vor.

⁶ OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

⁷ Zuschlag von 0,5 Prozent nicht mehr sachgerecht. Urteil des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf vom 12. Dezember 2018 (Az. 5K 12028/17)

Die Gebührenermittlung wird unter Zugrundelegung eines Anteils des öffentlichen Grüns in Höhe von 30 Prozent vorgenommen. Bereits in den Vorjahren konnte die Gemeinde Kirchlegern unter Berücksichtigung dieses Öffentlichkeitsanteils keine Kostendeckung erreichen.

→ **Empfehlung**

Wie bereits in der letzten Prüfung empfohlen, sollte Kirchlegern den Grünflächenanteil neu festzulegen. Es sollte eine Haushaltsentlastung durch die Reduzierung des relativ hohen Öffentlichkeitsanteils und entsprechende Neukalkulation kostendeckender Gebühren angestrebt werden.

Die allgemeine Tendenz zur vermehrten Urnenbestattung ist auch in Kirchlegern zu verzeichnen. Hier ist der Urnenanteil im Gegensatz zu Wahlgrabstätten kontinuierlich gestiegen.

Abwasserbeseitigung

Die gemäß § 6 Abs. 2 KAG in den Gebührenhaushalten jährlich vorzunehmende Vor- und Nachkalkulation liegt vor.

Grundsätzlich erfolgt eine Verzinsung des betriebsnotwenigen Kapitals. Jedoch wird dieses nur mit drei Prozent verzinst. Es besteht ein deutliches Potenzial, setzt man einen interkommunal unauffälligen Zinssatz von fünf Prozent an.

Geplant ist eine maßvolle Umsetzung der gpaNRW-Empfehlung auf Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwertes.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlegern sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Abwasserbeseitigung anheben und den Zinssatz jährlich anpassen.

Eine generelle Umsetzung der bestehenden Potenziale beim kalkulatorischen Zinssatz sowie aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist sachgerecht. Im Hinblick auf das Gebührenniveau in Kirchlegern und im Vergleich zu vielen anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen erscheint zumindest eine teilweise oder schrittweise Umsetzung vertretbar.

Straßenreinigung/Winterdienst

Die Straßenreinigungs- und Gebührensatzung datiert vom 15. Dezember 1994 mit der 11. Änderungssatzung vom 15. Dezember 2017. Die Gemeinde Kirchlegern hat gemäß Satzung die Straßenreinigung und den Winterdienst auf die Grundstückseigentümer übertragen. Für die Reinigung der öffentlichen Straßen erhebt die Gemeinde getrennt Gebühren. Die Straßenreinigung ist an eine Fremdfirma vergeben, der Winterdienst wird vom Bauhof ausgeführt.

Der öffentliche Anteil ist mit zehn Prozent für den innerörtlichen Verkehr und mit fünfzehn Prozent für den überörtlichen Verkehr nach den örtlichen Gegebenheiten und den gesetzlichen Vorgaben festgelegt worden. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso

höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst das öffentliche Interesse nach drei Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden.

Nennenswerte monetäre Potenziale sind nicht ersichtlich.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt rund 490.000 Euro. Das entspricht zusätzlichen 90 Hebesatzpunkten⁸ der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 519 Hebesatzpunkten wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Gemeinde Kirchlengern 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 Gemeinde muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Hebesätze 2018 im Vergleich

	Gemeinde Kirchlengern	Kreis Herford	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse ^{***}	GFG 2018	GFG 2019
Grundsteuer A	217	254	262	284	217	223
Grundsteuer B	429	464	488	522	429	443
Gewerbesteuer	442	433	428	442	417	418
Realsteuereinnahmen 2018 je Einwohner in Euro ^{**})	880	836	871	758	./.	./.

*Stichtag 31. Dezember 2018 lt. IT.NRW **) Einwohnerstichtag 30. Juni 2018

***) kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern

Bei der Grundsteuer B wurde mit dem GFG 2011 der fiktive Hebesatz deutlich von 381 auf 413 Hebesatzpunkte erhöht. Die Gemeinde Kirchlengern hat ihren Hebesatz von 350 Hebesatzpunkten unverändert gelassen und erst 2014 eine Anpassung vorgenommen. Hierdurch wurde der Gemeinde in den Jahren 2011 bis 2013 bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden war.

Bei der Gewerbesteuer zeigt sich einschließlich 2015 ein ähnliches Bild. Für das Jahr 2016 hat die Gemeinde den Gewerbesteuerhebesatz deutlich um 31 Punkte erhöht. Seitdem überschrei-

⁸ Bei einem Betrag von 5.408 Euro je Hebesatz, Stand 2017

tet er den fiktiven Hebesatz um 25 beziehungsweise 24 Punkte. Die hierauf entfallenden Erträge verbleiben vollständig bei der Gemeinde. Sie werden weder bei den Kreisumlagen noch bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen angerechnet.

→ **Feststellung**

Die Hebesätze der Grundsteuern entsprechen zwar den fiktiven Hebesätzen 2018 nach dem GFG bleiben aber deutlich hinter denen vergleichbarer Gemeinden zurück. Bei der Gewerbesteuer bewegt sich Kirchlengern auf dem Niveau der Kommunen gleicher Größenklasse.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Kirchlengern den Hebesatz der Grundsteuer B erkennbar anzuheben, um den teils höheren Standard zu finanzieren. Dieses gilt auch, um den aufgebauten Liquiditätskreditbestand deutlich zu verringern und damit nachfolgende Generationen nicht zu belasten.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Gesamtabschluss

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern“ mit den Sparten Abwasser, Infrastruktur (Verkehrs- und Gebäudeinfrastruktur) und kaufmännische Betriebsführung wurde Ende 2011 aufgelöst. Die Aufgaben und damit das Vermögen, die Schulden, die Erträge/Aufwendungen sowie Einzahlungen/Auszahlungen sind seit 2012 im Kernhaushalt abgebildet.

Die Aufstellung eines Gesamtabschlusses gemäß § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) entfällt somit seit 2012.

Pensionsrückstellungen

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

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,4	3,9	16,9	8,8	6,3	8,5	10,9	61

Die Pensionsrückstellungen haben sich von 2010 bis 2017 um rund 1,4 Mio. Euro auf 9,6 Mio. Euro erhöht. Die Gemeinde Kirchlengern weist mit einer Rückstellungsquote von 8,4 Prozent einen durchschnittlichen Anteil an Pensionsrückstellungen in ihrer Bilanz aus.

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

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass Kommunen rechtzeitig einen Kapitalstock aufbauen. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden. Die Gemeinde Kirchlengern leistete letztmalig 2005 Einzahlungen in den Pensionsfonds der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe. Das angesparte Vermögen im Fonds entwickelte sich über den Einzahlungszeitraum positiv. Die Planung der Gemeinde Kirchlengern sieht vor, den Pensionsfonds ab 2020 wieder zu bedienen.

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	8.110	8.419	8.324	8.523	8.740	8.940	9.231	9.568
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG	282	301	312	327	352	373	324	344
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	7.828	8.118	8.011	8.196	8.388	8.567	8.908	9.225
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	53	53	57	59	65	65	68	70
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8

Anteil an Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtung (Ausfinanzierungsquote) 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,8	0,0	16,2	2,6	0,5	1,33	2,38	60

Aus dem Verhältnis der Pensionsrückstellungen zum verfügbaren Versorgungsfondsanteil errechnet sich für 2017 eine Ausfinanzierungsquote von 0,8 Prozent. Kirchlengern liegt damit im interkommunalen Vergleich zwischen dem 1. Quartil und dem Median.

Finanzanlagen

Der Anteil der Finanzanlagen am Anlagevermögen hat sich im Laufe der Jahre geändert. Waren es 2010 und 2011 noch 85 Prozent, so sind es 2017 nur noch sechs Prozent. Ein Großteil der Finanzanlagen entfällt, bis zur Rückführung der Wirtschaftsbetrieb Kirchlengern in den Kernhaushalt zum 01.01.2012, auf Sondervermögen. Von 2012 bis 2016 entfallen 88 Prozent der Finanzanlagen auf Beteiligungen. Die genaue Aufteilung der Finanzanlagen ist im Anhang in Tabelle 5 dargestellt.

Die wesentlichste Finanzanlage in Kirchlengern ist die ab 2013 bestehende Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Ende 2017 betrug der Bilanzwert rund 3,4 Mio. Euro. Die Gemeinde Kirchlengern hat sich wie viele andere Kommunen in Ostwestfalen-Lippe an dieser Gesellschaft beteiligt. Von 2013 bis 2016 durch die Beteiligungsgesellschaft Kirchlengern mbH i.L., nach deren Auflösung durch die Gemeinde Kirchlengern. Hierzu hat sie einen Anteil von rund 0,48 Prozent mit einem Gesamtwert von 3,2 Mio. Euro erworben. Die Finanzierung des Kommanditanteils erfolgte über die Einlage aller von der Gemeinde Kirchlengern gehaltenen Aktien an der E.ON Westfalen Weser AG in die Westfalen Weser Energie GmbH & CoKG (WWE). Es bleibt kritisch abzuwarten, ob sich die seinerzeitigen Ertragsprognosen oder Ertragserwartungen aus der Beteiligung langfristig bestätigen. Nach den Jahresergebnissen wurden Erträge von zuletzt rund 200.000 Euro erzielt. Ab 2019 hat die Gemeinde durchschnittlich rund 197.000 Euro im Jahr veranschlagt.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahl	Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	102,9	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	21,4	-4,8	68,4	30,4
Eigenkapitalquote 2	45,1	27,2	84,0	64,2
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*)		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	59,8	0,0	60,3	35,7
Abschreibungsintensität	9,3	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	59,0	36,5	117,4	64,4
Investitionsquote	54,1	16,7	462,2	107,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	71,6	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	29,4	2,7	760,7	93,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	14,2	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,2	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	2,5	0,0	4,5	1,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	65,6	29,4	82,2	58,2
Zuwendungsquote	8,9	5,2	47,9	19,0
Personalintensität	16,4	8,8	33,2	17,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,0	5,3	26,9	16,6
Transferaufwandsquote	49,9	29,0	69,9	46,8

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

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

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	50.271	50.177	102.236	108.643	107.940	106.729	106.972	107.432
Umlaufvermögen	2.012	1.583	5.651	4.707	4.466	3.429	2.854	5.736
Aktive Rechnungsabgrenzung	283	249	266	245	355	502	541	406
Bilanzsumme	52.566	52.009	108.152	113.594	112.761	110.660	110.367	113.575
Anlagenintensität in Prozent	95,6	96,5	94,5	95,6	95,7	96,4	96,9	94,6

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	22	18	138	160	144	113	83	57
Sachanlagen	7.322	7.962	98.379	102.099	101.381	100.219	100.350	100.850
Finanzanlagen	42.927	42.197	3.719	6.384	6.415	6.397	6.539	6.525
Anlagevermögen gesamt	50.271	50.177	102.236	108.643	107.940	106.729	106.972	107.432

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.129	2.353	3.253	3.027	3.025	3.132	3.126	3.330
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.414	2.326	3.586	3.515	3.384	3.318	3.197	3.074
Schulen			7.393	7.684	7.559	7.422	7.256	7.091
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1.050	1.284	16.411	17.614	17.175	17.241	16.773	16.642
Infrastrukturvermögen			59.358	59.621	64.308	66.532	65.989	67.928
davon Straßenvermögen			24.159	24.796	30.070	30.002	29.659	30.622
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen			34.706	34.400	33.879	36.239	36.106	37.150
sonstige Sachanlagen	1.729	1.998	8.378	10.638	5.931	2.575	4.010	2.786
Summe Sachanlagen	7.322	7.962	98.379	102.099	101.381	100.219	100.350	100.850

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	3.310	3.310	3.310	5.995	5.995	5.995	6.154	549
Sondervermögen	39.222	38.463	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	39	39	39	39	39	39	39	39
Ausleihungen	356	385	370	350	381	363	346	5.938
Summe Finanzanlagen	42.927	42.197	3.719	6.384	6.415	6.397	6.539	6.525
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.666	2.628	232	402	402	398	407	406

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	27.215	26.242	23.307	25.680	23.937	24.383	23.108	24.278
Sonderposten	4.620	4.629	31.094	31.277	33.894	34.537	33.591	33.928
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	3.028	2.871	23.566	23.725	26.520	27.304	26.486	26.962
Rückstellungen	10.099	10.336	10.630	9.881	9.985	10.042	11.967	12.248
Verbindlichkeiten	10.254	10.411	42.671	46.304	44.424	41.163	41.124	42.386
Passive Rechnungsabgrenzung	377	392	450	454	522	535	577	735
Bilanzsumme	52.566	52.009	108.152	113.594	112.761	110.660	110.367	113.575

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	365	-828	608	85	-619	2.406	2.302	3.554
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	724	414	-4.688	-3.917	-1.734	-806	-2.084	-1.543
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	1.089	-414	-4.080	-3.832	-2.354	1.600	218	2.011
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.294	-1.012	3.240	2.667	-740	-1.472	542	-2.021
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-205	-1.426	-840	-1.165	-3.094	128	760	-10
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	355	260	-1.039	-908	-3.276	-6.387	-6.229	-5.464
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	110	124	971	-1.203	-17	30	6	-21
= Liquide Mittel	260	-1.042	-908	-3.276	-6.387	-6.229	-5.464	-5.495

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.368	2.248	3.350	3.623	4.422
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.564	-7.491	-8.104	-1.286	-1.145
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-3.196	-5.243	-4.755	2.337	3.278
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.092	4.901	4.755	-1.374	-1.345
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-104	-342	0	963	1.933
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-5.495	-5.599	-5.941	-5.941	-4.978
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-5.599	-5.941	-5.941	-4.978	-3.046

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	20.223	20.235	18.319	21.262	19.352	22.164	22.896	24.458
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.145	524	1.092	1.133	1.268	1.861	1.861	3.214
Sonstige Transfererträge	5	2	2	2	8	7	27	32
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.853	1.886	5.864	6.222	5.904	6.091	6.171	6.687
Privatrechtliche Leistungsentgelte	229	189	956	881	1.339	1.555	980	1.381
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	555	587	371	363	383	813	2.005	81
Sonstige ordentliche Erträge	977	1.332	1.746	2.532	1.542	1.149	1.392	1.259
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	333	219	94
Bestandsveränderungen	1	-0	-1.006	-657	-1.120	-1.126	-585	-951
Ordentliche Erträge	24.987	24.756	27.344	31.737	28.676	32.847	34.966	36.255
Finanzerträge	1.019	1.151	754	757	953	814	814	972

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	24.703	24.315	25.276	26.256	27.107
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.883	2.743	2.321	1.796	1.795
Sonstige Transfererträge	26	14	13	11	9
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.662	6.733	6.626	6.609	6.655
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.286	757	652	652	652
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	58	64	63	59	59
Sonstige ordentliche Erträge	1.059	1.061	1.059	1.059	1.059

	2018	2019	2020	2021	2022
Aktivierete Eigenleistungen	150	160	160	160	160
Bestandsveränderungen	-1.066	-652	-514	0	0
Ordentliche Erträge	35.762	35.196	35.657	36.601	37.497
Finanzerträge	903	895	895	899	899

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	4.594	4.826	5.158	5.300	5.202	5.342	5.701	5.761
Versorgungsaufwendungen	315	415	347	464	365	441	361	496
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.106	3.770	5.298	5.409	5.634	5.504	5.940	6.003
Bilanzielle Abschreibungen	497	548	3.009	3.100	3.238	3.283	3.259	3.283
Transferaufwendungen	13.451	14.254	14.024	15.526	14.297	16.063	18.579	17.567
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.699	2.589	1.549	1.734	1.391	1.575	2.053	2.121
Ordentliche Aufwendungen	25.663	26.403	29.386	31.533	30.127	32.207	35.894	35.232
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	325	477	1.247	1.253	1.185	1.149	1.324	886

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	5.765	5.929	6.072	6.238	6.422
Versorgungsaufwendungen	362	357	365	375	386
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.846	6.599	6.218	6.138	5.990
Bilanzielle Abschreibungen	3.524	3.461	3.377	3.388	3.402
Transferaufwendungen	18.664	17.194	16.957	17.102	17.172
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.782	1.852	1.920	1.937	1.934
Ordentliche Aufwendungen	35.942	35.392	34.908	35.178	35.306

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der
Gemeinde Kirchlengern
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	11
→ Schulsekretariate	17
→ Schülerbeförderung	20
Organisation und Steuerung	21
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist mit 858 Euro in der Gemeinde Kirchlengern höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Ursächlich für den hohen Fehlbetrag sind die überdurchschnittlichen Aufwendungen zur Durchführung der OGS, welche aus dem überdurchschnittlich hohen Angebot an Betreuungszeiten resultieren.

Die Gemeinde Kirchlengern bietet an allen drei Grundschulstandorten eine OGS an, deren Öffnungszeiten länger sind als in 65 Prozent der Vergleichskommunen. Bereits ab 6.45 Uhr morgens und bis 16.30 Uhr nachmittags (freitags 15.30 Uhr) kann die OGS in Anspruch genommen werden. Weiterhin schlägt sich die im Rahmen der OGS angebotene ganzjährige Ferienbetreuung (außer zwischen Weihnachten und Neujahr) auf die Höhe der Aufwendungen nieder. OGS-Schüler können diese zudem ohne zusätzliche Beiträge nutzen. Zur Reduzierung des Fehlbetrages sollte die Gemeinde Kirchlengern zusätzliche Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

Bei der Elternbeitragsquote für die OGS erzielt Kirchlengern hingegen einen überdurchschnittlichen Wert. Die Neustrukturierung der Elternbeiträge ab dem Schuljahr 2017/2018 wirkt sich hier positiv aus. Die Teilnahmequote an der OGS insgesamt ist leicht unterdurchschnittlich. Wobei festzustellen ist, dass die Nachfrage nach OGS-Plätzen an den drei Grundschulstandorten deutliche Unterschiede aufweist. Beeinflusst wird die Teilnahmequote OGS auch vom alternativen Betreuungsangebot der Acht-bis-Eins-Betreuung (Randstundenbetreuung) an allen drei Grundschulstandorten. Der Fehlbetrag der OGS belastet den kommunalen Haushalt jährlich mit rund 150.000 Euro. Daher sollte die Gemeinde Kirchlengern regelmäßig prüfen, inwieweit die angebotenen Öffnungszeiten der OGS dem tatsächlichen Betreuungsbedarf entsprechen.

Die Gebäudeaufwendungen für die Räumlichkeiten der OGS sind im Vergleich zu anderen Kommunen niedrig.

Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW bei der Haushaltstransparenz der OGS. Hier sollten die Erträge und Aufwendungen separat in einem Produkt erfasst werden. Zudem sollten Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung genutzt werden.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Gemeinde Kirchlengern mit dem Index 2.

Schulsekretariate

Die Gemeinde Kirchlengern stellt bei den Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler den Maximalwert unter den Vergleichskommunen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Sekretariatskräfte weniger Schüler betreuen als in den meisten Kommunen. Der Benchmark wird fast um die Hälfte unterschritten. Die Gemeinde Kirchlengern sollte ein Konzept zur Stel-

lenbemessung erarbeiten, für jeden Schulstandort eine Stellenbemessung durchführen und die Stellenanteile entsprechend anpassen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Gemeinde Kirchlengern mit dem Index 1.

Schülerbeförderung

Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in der Gemeinde Kirchlengern höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Schülerbeförderung wird vollständig durch den ÖPNV sichergestellt. Im Regelfall handelt es sich hierbei um die kostengünstigere Variante der Schülerbeförderung. In der Gemeinde Kirchlengern wirkt sich die vollständige Nutzung des ÖPNV jedoch nicht positiv auf die Positionierung im interkommunalen Vergleich aus. Der zuständige Verkehrsverbund bietet einfache Schulwegtickets und Tickets mit Freizeitwert an. Den Schülern in der Gemeinde Kirchlengern werden die sogenannten „Chilltickets“ zur Verfügung gestellt. Diese berechtigen zur kostenfreien Nutzung des Nahverkehrs an Nachmittagen und an Wochenenden. Den möglichen Eigenanteil für Tickets mit Freizeitwert bis zu 12 Euro je Beförderungsmonat erhebt Kirchlengern bisher nicht.

→ 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

Bedarfsentwicklung

Die Nachfrage nach OGS-Betreuungsplätzen wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Der Bedarf an OGS-Plätzen hängt sowohl von den örtlichen familiären Strukturen, wie auch von der Anzahl anderer Betreuungsangebote ab. Besonders beeinflusst wird der Bedarf an OGS-Plätzen aber auch vom demografischen Wandel. Von Interesse ist insbesondere die Entwicklung der Bevölkerung bei der Zielgruppe von null bis unter zehn Jahren.

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Kirchlengern

	2013	2014	2015	2016	2017	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	15.890	15.951	16.085	16.061	16.074	15.408	15.000	14.568
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	722	761	813	826	877	668	650	618
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	605	599	569	577	560	499	454	443

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

Anders als IT.NRW geht die Gemeinde Kirchlengern in eigenen Prognosen bis 2025 von einem Wachstum der Grundschülerzahlen um rund zehn Prozent aus. Ein Grund hierfür sind neu ausgewiesene Baugebiete. Die Gemeinde Kirchlengern hat in 2011 einen Schulentwicklungsplan erstellt und schreibt diesen seither fort. Auf Grundlage der Einwohnermeldedaten werden sowohl die Schülerzahlen als auch die OGS-Schülerzahlen je Schulstandort prognostiziert. Aktuelle Studien gehen auch davon aus, dass die Schülerzahlen auf Bundesebene in den nächsten Jahren steigen werden. Eigene Prognosen, welche die tatsächlichen Entwicklungen innerhalb der Kommune berücksichtigen (z.B. Neubaugebiete, Zuwanderung oder Veränderungen in der Schullandschaft), sind für eine vorausschauende Steuerung des OGS-Angebotes daher sinnvoll.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern geht in ihren Prognosen davon aus, dass 40 Prozent der zukünftigen Grundschüler die OGS nutzen. Auf dieser Annahme werden die OGS-Schülerzahlen je Standort prognostiziert und das OGS-Angebot gesteuert.

Die angenommene Teilnahmequote von 40 Prozent wird derzeit an keiner der drei Grundschulstandorte erreicht.

→ Empfehlung

Die Prognosen der OGS-Schülerzahlen könnten mittels Abfragen des Betreuungsumfanges in den Kindertagesstätten konkretisiert werden. Erfahrungen zeigen, dass der Betreuungsumfang im Kindergarten verlässliche Hinweise auf den späteren Betreuungsumfang in den Grundschulen gibt.

Organisation und Steuerung

Der Fachbereich Zentrale Dienste, Schule, Kultur und Sport der Gemeinde Kirchlengern ist für die strategische Planung und das Erheben der Elternbeiträge des Offenen Ganztags zuständig. Dafür werden in 2017 insgesamt 0,23 Stellenanteile zur Verfügung gestellt. Zwischen allen Beteiligten an der OGS, also den Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung, der Schulen und des OGS-Trägers, erfolgt ein enger Informationsaustausch. Im Rahmen eines Besuchs der OGS an allen drei Grundschulstandorten wurde die partnerschaftliche und unkomplizierte Zusammenarbeit aller Akteure deutlich.

Die Erträge und Aufwendungen der OGS werden im Haushalt der Gemeinde Kirchlengern im jeweiligen Produkt der Grundschule abgebildet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte zur Transparenzsteigerung die Aufwendungen und Erträge der OGS in einem eigenen Produkt erfassen.

Im Rahmen dieser Prüfung werden verschiedene Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Diese könnte die Gemeinde Kirchlengern zukünftig fortschreiben und zusätzlich zur Steuerung verwenden.

OGS-Angebot

In der Gemeinde Kirchlengern gibt es zwei Grundschulen:

- Der Grundschulverbund Elseaue mit zwei Standorten in Kirchlengern und Südlengern;
- Die Grundschule Stift Quernheim im Ortsteil Stift Quernheim.

An allen drei Grundschulstandorten wird eine OGS angeboten. Die Familienfreundlichkeit zu fördern ist erklärtes Ziel der Gemeinde Kirchlengern. Jedem Interessierten wird ein Platz in der OGS, auch durch moderate Überbelegungen der Gruppen, angeboten. Eine Wartliste gibt es nicht.

Im Schuljahr 2017/2018 werden in der Gemeinde Kirchlengern von insgesamt 562 Grundschulern 175 in der OGS betreut. Die außerunterrichtliche Schülerbetreuung hat in der Gemeinde Kirchlengern eine gewisse Tradition. Bereits vor Einführung der OGS im heutigen Grundschulverbund Elseaue bot die Arbeiterwohlfahrt eine verlässliche Betreuung im sogenannten „Hort“ an. Die OGS, wie sie bis heute in den Standorten Kirchlengern und Südlengern organisiert ist, löste den Hort im Jahr 2005 ab. Zum Schuljahr 2007/2008 übernahm der freie Träger „evangelische Jugendhilfe Schweicheln“ das Angebot der OGS von der Arbeiterwohlfahrt und führt es bis heute durch. Am Standort Kirchlengern besuchten im Vergleichsjahr 2017/2018 von 269 Grundschulern 100 die OGS. Am Standort Südlengern waren es in dem Jahr 39 von 118 Schülern.

An der Grundschule Stift Quernheim gibt es seit 2004 eine OGS. Diese wurde bis zum Ende des Schuljahres 2018/2019 in Eigenregie von der Gemeinde Kirchlengern durchgeführt. Mit Beginn des Schuljahres 2019/2020 übernahm auch hier der freie Träger der evangelischen Jugendhilfe Schweicheln die OGS. In Stift Quernheim besuchten im Vergleichsjahr 2017/2018 von 175 Grundschulern 36 die OGS.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Aufwendungen der OGS haben die angebotenen Öffnungszeiten dieser Betreuungsform. In der Gemeinde Kirchlengern können die Schüler die OGS täglich ab 6.45 Uhr bis 16.30 Uhr (freitags 15.30 Uhr) in Anspruch nehmen. Die OGS-Zeiten gehen

damit über den gesetzlichen Mindestrahmen³ deutlich hinaus. Die meisten anderen Kommunen bieten die OGS in der Zeit zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr an.

→ **Feststellung**

Die angebotenen Betreuungszeiten der OGS in der Gemeinde Kirchlengern sind länger als in 65 Prozent der Vergleichskommunen⁴.

Längere Öffnungszeiten erfordern einerseits naturgemäß einen größeren Einsatz von Betreuungspersonal. Weiterhin beeinflussen die Öffnungszeiten auch die Höhe der Aufwendungen für die Bereitstellung der OGS-Gebäude. Gerade bei langen Öffnungszeiten ist die organisatorische Umsetzung des Angebotes von besonderer Bedeutung. Die Praxis zeigt, dass immer nur ein Teil der OGS-Schüler Betreuungszeiten vor 8.00 Uhr oder nach 16.00 Uhr in Anspruch nimmt. Die ressourcenschonende Umsetzung des OGS-Angebotes erfordert hier demnach besondere Planungen, z.B. im Bereich des Personaleinsatzes.

Im Rahmen der Prüfung ermittelte die Gemeinde Kirchlengern die tatsächliche Inanspruchnahme der erweiterten Öffnungszeiten am Hauptstandort des Grundschulverbundes in Kirchlengern. Nur jeder vierte OGS-Schüler nutzt hier die Frühbetreuung vor 8.00 Uhr und/oder die Spätbetreuung nach 16.00 Uhr. Die organisatorische Ausgestaltung der OGS und damit auch der Früh- und Spätbetreuung, überlässt die Gemeinde Kirchlengern dem Träger der OGS.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte regelmäßig den Bedarf an Früh- und Spätbetreuung prüfen und Kenntnis von der organisatorischen Umsetzung des Angebotes haben. Hierdurch erhält sie die notwendigen Informationen, um gegebenenfalls steuernd einwirken zu können.

Zusätzliche Elternbeiträge für die Früh- und Spätbetreuung erhebt die Gemeinde Kirchlengern bisher nicht. Die rechtliche Möglichkeit hierzu bestünde und wird auch in anderen Kommunen teilweise angewandt. Größer ins Gewicht fallen allerdings die Regelungen zu den Elternbeiträgen bezüglich der Ferienbetreuung.

Die Gemeinde Kirchlengern bietet ein größeres Ferienbetreuungsangebot als die meisten anderen Kommunen. Allen Grundschulern der Gemeinde wird eine ganzjährige Ferienbetreuung (außer zwischen Weihnachten und Neujahr) im Rahmen der OGS angeboten. Beiträge hierfür werden nur von Schülern erhoben, die nicht die OGS besuchen.

→ **Feststellung**

Für die Ferienbetreuung der OGS-Schüler erhebt die Gemeinde Kirchlengern keine zusätzlichen Beiträge von den Beitragspflichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte für die Inanspruchnahme der Ferienbetreuung durch OGS-Schüler gesonderte Elternbeiträge erheben, um den Fehlbetrag im Bereich der OGS zu senken.

³ gem. Ziffer 5.2 Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung BASS 12-63 Nr. 2 erstreckt sich der Zeitrahmen der OGS unter Einschluss der allgemeinen Unterrichtszeiten in der Regel von spätestens 8 Uhr bis 16 Uhr, bei Bedarf auch länger, mindestens aber bis 15 Uhr.

⁴ vergl. IKO OGS 31. Juli 2019: 60 Prozent der Vergleichskommunen bieten OGS bis 16 Uhr an, 5 Prozent bis 15 Uhr. m Vergleich sind 148 kleine kreisangehörige Kommunen.

Neben der OGS bieten die Grundschulen auch eine Betreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ an. Im Schuljahr 2017/2018 nehmen 127 Schüler dieses Angebot wahr. Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

Die differenzierten Daten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in der Gemeinde Kirchlengern stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

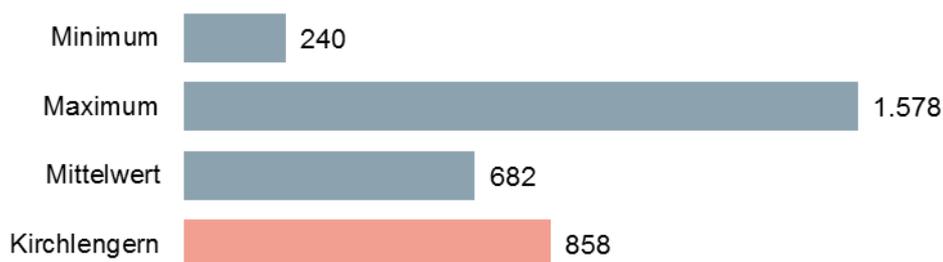
Der Fehlbetrag des Bereiches OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. In Höhe des Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein.

Die Erträge setzen sich bei der Gemeinde Kirchlengern aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen. Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen insbesondere Personalaufwendungen (Betreuungs- und Verwaltungspersonal) und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen. Bei den Transferaufwendungen handelt es sich um die finanziellen Mittel, die der OGS-Träger zur Durchführung der Betreuung erhält.

Im Jahr 2017 hat die Gemeinde Kirchlengern im Aufgabenfeld OGS einen Fehlbetrag von insgesamt rund 150.000 Euro ausgewiesen. Hierin enthalten sind Aufwendungen für interne Leistungsbeziehungen:

Da dieser absolute Wert wenig Aussagekraft hat, ermittelt die gpaNRW den Fehlbetrag OGS je OGS Schüler und vergleicht diesen Wert mit dem anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017



Kirchlengern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
858	465	625	814	33

Auch in 2016 liegt der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in der Gemeinde Kirchlengern mit 943 Euro im Vergleich zu 142 anderen Kommunen gleicher Größenordnung im oberen Viertel. Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Im Folgenden werden die Ertrags- und die Aufwandsseite genauer beleuchtet. Ziel ist es, die Gründe für den hohen Fehlbetrag zu analysieren und konkrete Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung herauszustellen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeiträge

Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primärbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁵ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2017/18. Ab dem 01. August 2019 beträgt der zulässige Elternbeitrag monatlich 191 Euro und ab dem 01. Februar 2020 197 Euro. Ab dem 01. August 2020 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn - kaufmännisch gerundet - um jeweils drei Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffellungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Gemeinde Kirchlengern erhebt Elternbeiträge auf Basis der „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme außerunterrichtlicher Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule und der Randstundenbetreuung an den Grundschulen der Gemeinde Kirchlengern vom 12. Dezember 2016“. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt sechs Beitragsstufen. Mit dieser Satzung wurden die seit 2004 konstanten Elternbeiträge der OGS zum Schuljahr 2017/2018 erstmals erhöht.

Die Satzung enthält folgende wesentliche Regelungen:

- Die Beiträge werden unterteilt nach sechs Einkommensstufen erhoben. Bis 24.542 Euro Jahreseinkommen wird der Mindestbeitrag fällig, ab einem Jahreseinkommen von 79.762 Euro der Höchstbeitrag.
- Der Mindestbeitrag beträgt 46 Euro, der Höchstbeitrag 140 Euro.
- Geschwisterkindregelung: ab dem zweiten Kind in schulischer Betreuung gibt es eine Beitragsermäßigung von 50 Prozent.
- Es werden zwölf Monatsbeiträge im Jahr erhoben.
- Beziehen von Sozialleistungen werden die Beiträge erlassen.
- Die ganzjährige Ferienbetreuung (außer zwischen Weihnachten und Neujahr) ist Bestandteil der OGS Betreuung ohne zusätzliche Elternbeiträge.

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

→ **Feststellung**

Nach der Elternbeitragssatzung werden Beiträge gestaffelt nach der Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen erhoben. Der rechtlich zulässige Höchstbeitrag wird derzeit nicht ausgeschöpft. Weiterhin könnte die Gemeinde Kirchlengern von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten.

Eine dynamische Anhebung der Elternbeiträge hat den Vorteil, dass die zu leistenden Elternbeiträge regelmäßig, aber in kleinen Schritten angepasst werden. Des Weiteren können sich die Beitragspflichtigen langfristig auf die aufzuwendenden Beiträge einstellen.

Elternbeitragsquote

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

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	90.110	91.058	102.630	117.007	130.804
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	371.050	375.630	417.213	485.200	483.943
Anzahl OGS-Schüler	134	150	173	183	175
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	672	607	593	639	747
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	24,2	24,1	24,5	24,0	27,0

→ **Feststellung**

Die Anpassung der Elternbeiträge zum Schuljahr 2017/2018 durch die Satzung vom 12. Dezember 2016 wirkt sich positiv auf die Elternbeitragsquote aus.

Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
747	393	982	609	497	593	708	33

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern erzielt einen höheren Elternbeitrag je OGS-Schüler als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Mindestbeitrag und die Regelung, Geschwisterkinder zu ermäßigen statt zu befreien, wirken sich positiv aus.

Elternbeitragsquote in Prozent 2017

Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,0	15,4	40,8	24,5	19,7	24,2	28,5	33

→ **Feststellung**

Die Elternbeiträge decken die Aufwendungen der OGS in der Gemeinde Kirchlegern zu einem höheren Anteil als in den meisten Vergleichskommunen.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Die ordentlichen Aufwendungen des Handlungsfeldes OGS setzen sich bei der Gemeinde Kirchlegern aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen,
- Transferaufwendungen,
- bilanzielle Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für Gebäude.

Zu Letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Dabei werden die Aufwendungen der OGS-Räume nach einem Flächenfaktor ermittelt.

Nachfolgend werden die Aufwendungen 2017 ins Verhältnis zu den betreuten OGS-Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017



Kirchlegern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.773	2.263	2.509	2.642	33

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen zur Durchführung der OGS in der Gemeinde Kirchlegern liegen höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen werden insbesondere durch die Transferaufwendungen an den OGS-Träger beeinflusst. Die Transferaufwendungen machen 2017 in der Gemeinde Kirchlingern einen Anteil von rund 64 Prozent der gesamten Aufwendungen aus. Ab dem Schuljahr 2019/2020 wird auch die bisher in Eigenregie durchgeführte OGS der Grundschule Stift Quernheim von dem freien Träger der evangelischen Jugendhilfe Schweicheln übernommen. Der Anteil der Transferaufwendungen wird ab 2019 entsprechend steigen.

Transferaufwendungen OGS*

	2013	2014	2015	2016	2017
Transferaufwendungen OGS in Euro	184.485	197.174	245.322	301.156	306.959
Anzahl betreuter OGS-Schüler	99	110	128	133	139
Transferaufwendungen je OGS- Schüler in Euro	1.863	1.792	1.917	2.264	2.208

*Die Kennzahl bezieht sich nur auf den Grundschulverbund Elseaue.

Die Steigerung der Transferaufwendungen von 2015 zu 2016 beruht laut der Gemeinde Kirchlingern auf Tarifierhöhungen und Anpassungen in den Entgeltgruppen.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017*

Kirchlingern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.208*	1.550	2.713	1.935	1.747	1.871	2.058	30

*Die Kennzahl bezieht sich nur auf den Grundschulverbund Elseaue und ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Die Vergleichswerte bilden nur Kommunen ab, die die OGS vollständig an Träger vergeben haben.

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind höher als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die langen Öffnungszeiten der OGS sowie die ganzjährige Ferienbetreuung schlagen sich hier nieder.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verpflichtet⁶, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Dieses kann auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden⁷, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreu-

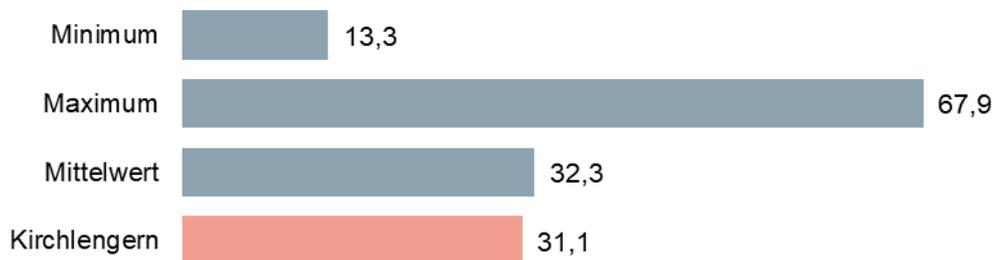
⁶ gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII

⁷ 1.4 BASS 12-63 Nr. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz

ungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Gemeinde Kirchlengern wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet. Da der Bedarf ausschlaggebend für die benötigte Anzahl an Betreuungsplätzen ist, hat die Gemeinde Kirchlengern keine Zielquote für die Teilnahme an der OGS definiert. Vielmehr hat die Gemeinde Kirchlengern, zur Förderung der Familienfreundlichkeit, das Ziel, den Bedarf zu decken.

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

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



Kirchlengern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,1	24,2	30,2	36,6	33

Die Teilnahmequoten an den drei Grundschulstandorten weisen deutliche Unterschiede auf:

- Teilnahmequote Standort Kirchlengern: 37,2 Prozent,
- Teilnahmequote Standort Südlengern: 33,0 Prozent und
- Teilnahmequote Stift Quernheim: 20,6 Prozent.

Die Teilnahmequote an der OGS wird auch von alternativen Betreuungsangeboten beeinflusst. An allen drei Standorten kommt zum Tragen, dass die Acht-bis-Eins-Betreuung (Randstundenbetreuung) gut angenommen wird.

→ Empfehlung

Auf Grund der unterschiedlichen Teilnahmequoten sollte die Gemeinde Kirchlengern die OGS-Schülerzahlen weiterhin standortbezogen prognostizieren. Eine Einbeziehung der alternativen Betreuungsangebote in die Prognose könnte zur besseren Steuerung des Betreuungsangebotes hilfreich sein.

Flächen für die OGS-Nutzung

Der Schulträger hat die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

In einigen Kommunen werden Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden die Räume in den Schulgebäuden aber sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Dies ist abhängig von den räumlichen Möglichkeiten im Gebäudebestand und den örtlichen Gegebenheiten.

Insgesamt stellt die Gemeinde Kirchlengern im Schuljahr 2017/2018 eine Fläche von 855 m² Bruttogrundfläche (BGF) allein für die OGS-Betreuung zur Verfügung. Je nach Möglichkeit an den einzelnen Standorten kommen weitere Flächen hinzu, die nachmittags multifunktional genutzt werden. Von den zweckmäßigen räumlichen Bedingungen der OGS an allen drei Grundschulstandorten konnte sich die gpaNRW im Rahmen einer Besichtigung vor Ort überzeugen. Auch die Mitarbeiter der OGS-Träger zeigten sich, trotz kleinerer Verbesserungswünsche, zufrieden mit dem zur Verfügung gestellten Raumangebot.

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
270	110	758	387	261	359	518	33

→ Feststellung

Die Gebäudeaufwendungen liegen unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen. Dieses weist auf einen wirtschaftlichen Flächeneinsatz hin.

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

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,2	6,4	23,2	12,6	10,1	12,4	14,2	33

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

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,89	2,55	15,46	6,36	4,16	5,68	7,62	33

→ Feststellung

Die Kennzahl Fläche je OGS-Schüler in m² BGF beinhaltet für die Gemeinde Kirchlengern die reinen OGS-Flächen. Hinzu kommen multifunktional genutzte Räumlichkeiten. Hierdurch kann die Gemeinde Kirchlengern eine gute Positionierung im Vergleich zu anderen Kommunen erreichen.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Träger der einzigen weiterführenden Schule im Gemeindegebiet ist der "Gesamtschulverband Bünde/Kirchlengern". Der Gesamtschulverband ist nicht Gegenstand unserer Prüfung. In kommunaler Trägerschaft befinden sich in der Gemeinde Kirchlengern die beiden Grundschulen mit ihren drei relativ kleinen Standorten. Der Grundschulverbund Elseaue besteht aus zwei Schulstandorten: 269 Schüler in Kirchlengern und 118 Schüler in Südlengern. Die zweite Grundschule Stift Quernheim mit 175 Schülern befindet sich im gleichnamigen Ortsteil.

In 2017 setzt die Gemeinde Kirchlengern insgesamt 1,70 Vollzeit-Stellen in den drei Grundschulsekretariaten ein. Diese Vollzeitstellen verteilen sich auf drei Mitarbeiter mit unterschiedlichem Stundenumfang. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁸. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2017

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

→ Feststellung

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind in der Gemeinde Kirchlengern höher als in allen anderen Vergleichskommunen.

Die Gemeinde Kirchlengern weist im Jahr 2016 Personalaufwendungen für Schulsekretariate in Höhe von 148 Euro je Schüler aus. Auch in 2016 liegen diese Aufwendungen damit im Vergleich zu 127 Vergleichswerten im Bereich des Maximums.

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2017/2018)

Die Personalaufwendungen je Schüler werden von dem Gehaltsniveau (Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle) und den zu betreuenden Schülerzahlen je Vollzeit-Stelle beeinflusst.

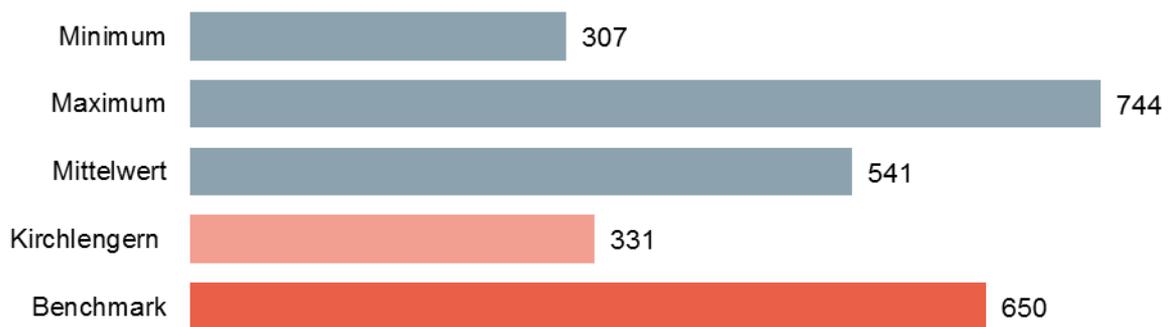
Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 oder 6 zu. Die Eingruppierung richtet sich nach den tatsächlich zu erledigenden Aufgaben. Vielerorts erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. In der Gemeinde Kirchlengern sind die Sekretariatskräfte der Entgeltgruppe 6 zugeordnet.

→ **Feststellung**

Die Eingruppierung der Sekretariatskräfte in der Gemeinde Kirchlengern entspricht der auch von den Vergleichskommunen häufig gewählten Entgeltgruppe 6. Die Eingruppierung der Mitarbeiter ist somit nicht ursächlich für die vergleichsweise hohen Aufwendungen.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2017



Kirchlengern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
331	423	568	672	24

→ **Feststellung**

Die Anzahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle in den Grundschulekretariaten unterschreitet den Benchmark um fast die Hälfte. Das bedeutet, dass die Sekretariatskräfte in der Gemeinde Kirchlengern nur rund halb so viele Grundschüler betreuen, als der Zielwert vorgibt.

Anhand des in der Grafik dargestellten Benchmarks ergibt sich im Jahr 2017 rechnerisch ein Potenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen beziehungsweise 32 Stunden pro Woche. Dieses verteilt sich in unterschiedlicher Ausprägung auf die drei Sekretariate der Grundschulen. Die Gemeinde Kirchlengern weist darauf hin, dass am Standort Kirchlengern der Schwerpunkt auf das Thema „Inklusion“ gelegt wurde. Entsprechend hoch ist hier der Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Die Gemeinde sieht die enge administrative Betreuung der Schüler und Eltern hier als besonderen Vorteil an.

Die vergleichsweise höhere Stellenausstattung ist nach Aussage der Kommune zudem auch auf die Betreuung drei relativ kleiner Grundschulstandorte zurückzuführen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine Mindeststellenausstattung kleiner Standorte zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung nachvollziehbar. Allerdings liegt die Anzahl betreuter Schüler je Vollzeit-Stelle in Kirchlengern nicht nur unterhalb des Benchmarks, sondern auch deutlich unterhalb des Durchschnitts der Kommunen vergleichbarer Größe. Zudem verfügt die Gemeinde Kirchlengern nur über eine relativ kleine Gemeindefläche von rund 34 km² (Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen: 78 km²). Die Zahl von sieben Ortsteilen ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Zu erwarten wäre, dass sich diese, im Vergleich zu anderen Kommunen bessere Ausgangssituation, in günstigeren Kennzahlenwerten widerspiegelt. Dennoch setzt kaum eine andere Kommune vergleichbarer Größe mehr Sekretariatskräfte bezogen auf die betreuten Schüler ein. Sonderaufgaben, die nicht in das definierte Aufgabenspektrum des Sekretariats fallen und eine höhere Stellenausstattung rechtfertigen würden, übernehmen die Sekretariatskräfte nicht. Auch eine Vertretungsregelung der Sekretariatskräfte untereinander gibt es bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte eine Stellenbemessung individuell für jeden Schulstandort durchführen und die Stellenanteile entsprechend anpassen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Schulsekretariatskräfte sind unbefristet mit festen Stundenzeiten bei der Gemeinde Kirchlengern angestellt. Neuberechnungen und Anpassungen werden anlassbezogen vorgenommen. Eine regelmäßige Überprüfung der Stellenbemessung an den Grundschulsekretariaten erfolgt bisher nicht. Eine transparente Nachvollziehbarkeit der gewährten Stellenanteile in den Grundschulsekretariaten ist aus Sicht der gpaNRW bisher nicht gegeben.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern wendet kein Konzept oder Verfahren zur Stellenbemessung in den Schulsekretariaten an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte den tatsächlichen Stellenbedarf zukünftig mit Hilfe eines Stellenbemessungsverfahrens ermitteln und in regelmäßigen Abständen Neuberechnungen und Anpassungen vornehmen.

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft 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 Gemeindegebiet 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.

Gegenstand der Prüfung ist die Beförderung der Schüler in kommunaler Trägerschaft, somit die beiden Grundschulen in der Gemeinde Kirchlengern. Die Gemeinde wendet im Jahr 2017 insgesamt rund 75.000 Euro für die Schülerbeförderung der Grundschüler auf.

Die Aufwendungen setzen sich zusammen aus

- 68.000 Euro für Schulwegtickets im ÖPNV,
- 6.000 Euro für Beförderung zu Sportstätten sowie
- 1.000 Euro für Sonderfahrten.

Kennzahlen Schülerbeförderung Grundschulen 2017/2018

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	135	80	415	223	166	207	298	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	746	285	2.319	733	541	605	741	19
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	16,4	3,0	67,4	34,1	18,7	34,5	43,5	20

Die Aufwendungen je Schüler werden mittelbar durch die Anzahl der Schulstandorte beeinflusst. Sie werden unmittelbar durch den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler, die Anzahl der Einpendler und die Aufwendungen für den Schulweg geprägt.

In der Gemeinde Kirchlengern werden im Schuljahr 2017/2018 von insgesamt 562 Grundschulern 92 befördert. Dieses entspricht einem Anteil von rund 16 Prozent der Gesamtgrundschülerzahl. Verglichen mit anderen Kommunen ist das ein geringer Wert. Dreiviertel aller Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil „Fahrkinder“ an der Gesamtschülerzahl. Gründe hierfür liegen in der unterdurchschnittlichen Gemeindefläche in Kirchlengern mit rund 34 km² (Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen: 78 km²). Weiterhin führen die drei Grundschulstandorte in den Ortsteilen Kirchlengern, Südlengern und Stift Quernheim zu kurzen Wegen der

Schüler zum nächstgelegenen Standort. Hieraus folgt die Konsequenz, dass die Aufwendungen je Schüler bezogen auf die gesamte Grundschüleranzahl vergleichsweise gering ausfallen. Einpendler, also Schüler von außerhalb, die eine Grundschule in Kirchlengern besuchen, gibt es zudem nicht. Schülerfahrkosten für Schüler ohne Anspruchsberechtigung werden von der Gemeinde Kirchlengern nicht übernommen.

Bezogen auf die Anzahl tatsächlich beförderter Schüler sind die Aufwendungen in der Gemeinde Kirchlengern hoch.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung zu den Grundschulen in Kirchlengern wird vollständig durch den ÖPNV sichergestellt. Die Linien im ÖPNV werden von einem örtlichen Busunternehmen gefahren. Die ausschließliche Nutzung des ÖPNV, als in der Regel wirtschaftlichste Beförderungsart, wirkt sich in der Gemeinde Kirchlengern nicht entlastend aus.

Der zuständige Verkehrsverbund bietet den Kommunen der Region für Schüler einfache Schulwegtickets und Tickets mit Freizeitwert an. Nach Aussage der Gemeinde Kirchlengern ist der Tarif beider Tickets identisch. Die sogenannten „Chilltickets“ beinhalten aber die kostenfreie Nutzung des Nahverkehrs am Nachmittag und am Wochenende. Daher gibt die Gemeinde Kirchlengern diese Tickets an die anspruchsberechtigten Schüler aus. Eigenanteile für die Nutzung des Chilltickets erhebt die Gemeinde Kirchlengern bisher nicht. Aus unserer Sicht ist eine Kommune nicht rechtlich verpflichtet, den Anteil für den Freizeitwert der Chilltickets mit zu tragen. Laut Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) ist in solchen Fällen ein Eigenanteil vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern erhebt bisher keine Eigenanteile für die Tickets mit Freizeitwert. Möglich wäre ein Eigenanteil bis zu zwölf Euro je Schüler und Beförderungsmonat.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

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

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	603	584	576	572	562
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	603	584	576	572	562
davon OGS-Schüler	134	150	173	183	175
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	102	106	129	142	127
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS- Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	0	0	0	0	0
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	603	584	576	572	562
davon OGS-Schüler	134	150	173	183	175

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	155.605	151.908	150.232	172.513	150.148
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	1.161	1.013	868	943	858

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	751	603	446	508	410

Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.776	2.514	2.421	2.659	2.773

Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	22,2	25,7	30,0	32,0	31,1
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	22,2	25,7	30,0	32,0	31,1

Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate Grundschulen 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	153	64	168	97	75	82	119	24
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	331	307	744	541	423	568	672	24
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	50.500	39.000	51.889	48.588	47.600	48.325	50.500	24

Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung Grundschulen 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	135	80	415	223	166	207	298	19
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	746	285	2.319	733	541	605	741	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	16,4	3,0	67,4	34,1	18,7	34,5	43,5	20
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	23,0	2,6	0,0	0,3	2,9	21

Tabelle 9: Kennzahlen Schülerbeförderung Grundschulen 2016

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	69	15	841	230	129	210	312	105
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	503	222	2.956	832	545	667	898	96
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	12,2	0,2	69,2	30,0	15,7	26,5	40,8	112
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	21,9	1,8	0,0	0,6	2,2	107

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze
der Gemeinde Kirchlengern
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	4
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	6
➔ Sporthallen	7
Flächenmanagement Schulsporthallen	7
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
Einbindung / Beteiligung der Vereine	10
➔ Sportplätze	12
Strukturen	12
Auslastung und Bedarfsberechnung	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
➔ Spiel- und Bolzplätze	18
Steuerung und Organisation	18
Strukturen	19
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	20

→ Managementübersicht

Sport

Die Gemeinde Kirchlengern hält vier Sporthallen an den kommunalen Schulen vor. An den drei Grundschulstandorten besteht jeweils eine Halle mit einer Einheit. Die Erich Kästner-Gesamtschule Kirchlengern des Schulverbandes Bünde/Kirchlengern besitzt eine Dreifachhalle. Mit der durchschnittlichen Größe von 741 m² je Halleneinheit weisen die Schulsporthallen einen interkommunal leicht unterdurchschnittlichen Flächenzuschnitt auf. Der Mittelwert des Vergleichs liegt bei 779 m². Die Bruttogrundfläche der Schulsporthallen je Klasse in m² liegt auf mittlerem Vergleichsniveau und ist damit unauffällig.

Unterschieden nach Grundschulen und weiterführenden Schulen und in Relation zu jeweiligen Klassenstärken unterhält die Gemeinde Kirchlengern in der theoretischen Betrachtung annähernd zwei Halleneinheiten mehr, als für den Schulsport benötigt werden. Der maßgebliche Überhang betrifft die Erich Kästner-Gesamtschule Kirchlengern. Die tatsächliche Situation variiert jedoch in Abhängigkeit der schulischen Sportangebote. Gemeint ist hier, ob die Halle als 3-Fach-Sporthalle mit entsprechend drei getrennten Halleneinheiten oder auch in Gänze als eine Kompletthalleneinheit genutzt wird.

Die Entwicklung der Schülerzahlen sollte beobachtet und in die langfristigen Planungen des Schulsektors mit einbezogen werden. Im wirtschaftlichen Interesse sollten realistische Entwicklungsprognosen zu dem ermittelten Flächenüberhang in Beziehung gesetzt werden.

Unter Berücksichtigung der weiteren, nicht schulisch genutzten Sporthallen stellt die Gemeinde Kirchlengern insgesamt ein weit überdurchschnittliches Angebot an Sporthallenflächen und Halleneinheiten zur Verfügung. Das umfangreiche Angebot wird durch die Vereine intensiver genutzt als in vielen Vergleichskommunen. Das Sporthallenangebot in Kirchlengern ist insgesamt von hohen freiwilligen Leistungsstandards gekennzeichnet. Hier zählt auch, dass sich die Vereine bisher nicht an den Aufwendungen für die Sporthallennutzung beteiligen. Die gpaNRW hält eine angemessene finanzielle Beteiligung für sachgerecht und vertretbar. Bei den Sporthallen, die nicht schulisch genutzt werden, ist ein stärkeres ehrenamtliches Engagement durch die Vereine geboten.

Die Gemeinde Kirchlengern sollte sich im Zuge ihrer Analysen zum künftigen Sporthallenbedarf auch weiterhin mit den demografischen Prognosen auseinandersetzen. Wir halten eine Aktualisierung des Sportstättenentwicklungsplans für erforderlich.

Die Aufwendungen für die Sportplätze bewegen sich gemessen an der Einwohnerzahl auf einem interkommunal weit überdurchschnittlichen Niveau. Diese gilt ebenfalls für die flächenbezogenen Aufwendungen je m².

Das Sportplatzangebot zeigt sich dagegen erkennbar unterdurchschnittlich. Dieses betrifft das einwohnerbezogene Flächenangebot für die Sportplätze und die Spielfelder.

Auch in Relation zur Zahl der für den Spielbetrieb gemeldeten Mannschaften stellt sich in Kirchlengern ein unterdurchschnittlicher Spielfeldflächenanteil dar. Die Auslastungs- und Bedarfsanalyse führt zu einer rechnerischen Unterdeckung. Hierbei wurden keine Mehrfachbe-

gungen berücksichtigt. Diese werden jedoch vielfach praktiziert. Sofern die tatsächliche Auslastung den rechnerischen Mehrbedarf bestätigt, sollten Mehrfachbelegungen insbesondere im Jugendbereich konsequent angestrebt werden.

Wie bei den Sporthallen bestehen auch bei den Sportplätzen hohe freiwillige Leistungsstandards. Die Gemeinde Kirchlengern sollte daher ihr Sportbudget aufgabenkritisch untersuchen. Es können Standardreduzierungen, wie auch weitere Aufgabendelegationen auf die örtlichen Sportvereine in Betracht gezogen werden. Wie im Fall des Elsesportplatzes sollte auch für die weiteren Sportplätze die vollständige Übertragung der Trägerschaft auf die Vereine als Ziel verfolgt werden.

Solange die Gemeinde ihre Sportstätten im wirtschaftlichen Eigentum hält, sollten auch im Fall eines höheren Delegationsgrads oder der Übertragung der Trägerschaft alle steuerungsrelevanten Informationen weiter fortgeschrieben und genutzt werden. Gemeint sind hier beispielsweise Mitgliederzahlen, Nutzungszeiten, Auslastungsgrade. Ebenfalls sind die demografischen Prognosen und die sich verändernden Sporttrends in einem aktualisierten Sportentwicklungsplan einbeziehen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Spiel- und Bolzplätze

Die Gemeinde Kirchlengern positioniert sich in diesen interkommunalen Vergleichen der Strukturkennzahlen (Anzahl und Flächen der Anlagen und Spielgeräte) auf leicht unterdurchschnittlichem bis durchschnittlichem Niveau. Diese Kennzahlen spiegeln damit ein normales und unauffälliges Leistungsspektrum wider.

Die in Kirchlengern vorgefundene Datenlage ist optimierungsbedürftig. Dieses betrifft insbesondere die notwendige Differenzierung der Bauhofleistungen und Flächendaten. Somit ist eine objektive Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen nicht gegeben. Um der Gemeinde Kirchlengern eine Orientierung und Standortbestimmung zu ermöglichen, haben wir ihre Daten neben denen der interkommunalen Vergleiche gestellt.

Die zugrunde gelegten Aufwendungen der Gemeinde Kirchlengern für die Spiel- und Bolzplätze überschreiten den von der gpaNRW ermittelten Benchmark deutlich. Somit ist von einem nennenswerten monetären Potenzial auszugehen. Hierzu haben hohe Pflegeaufwendungen beigetragen. Diese ergeben sich insbesondere durch den umfangreichen Pflegeaufwand auf den Grün- und Vegetationsflächen.

Im Interesse der Steuerungsunterstützung sollte eine angemessene Kostenrechnung aufgebaut werden, die detaillierte Auswertungen ermöglicht. Vollständige Kostenübersichten je Spielplatz oder nach einzelnen Pflegeleistungen sind für eine bedarfsorientierte und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zielführend. Die Gemeinde Kirchlengern hat den Handlungsbedarf erkannt und plant daher, die Bauhofleistungen differenzierter zu erheben und auszuwerten.

Die gpaNRW empfiehlt, ein aktualisiertes Spielplatzkonzept zu erstellen. Dieses sollte zukünftig regelmäßig fortgeschrieben und an den jeweils aktuellsten Demografieprognosen ausgerichtet werden.

Die Gemeinde Kirchlengern sollte prüfen, inwieweit sie sich mit einer Konzentration auf Schwerpunktspielplätze und der Aufgabe gering frequentierter Spielplätzen bedarfsorientierter und wirtschaftlicher aufstellen kann.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Sporthallen

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

Flächenmanagement Schulsporthallen

Für die Sportverwaltung der Gemeinde Kirchlengern gelten noch die Rahmenvorgaben ihres Sportstättenentwicklungsplanes aus dem Jahr 2014.

Die Gemeinde unterhält vier Sporthallen für den Schulbetrieb. Drei Sporthallen mit je einer Halleneinheit stehen den zwei Grundschulen (Grundschulverbund Elseaue mit Standorten in Kirchlengern und Südlengern sowie Grundschule Stift Quernheim) zur Verfügung.

Zudem nutzt die Erich Kästner-Gesamtschule Kirchlengern (In der Mark) eine Sporthalle mit drei Halleneinheiten. Bei dieser Schule handelt es sich um einen Standort des Gesamtschulverbandes Bünde/Kirchlengern, der als Zweckverband organisiert ist.

Schulsporthallen - durchschnittliche Größe der Halleneinheiten

Gesamtfläche in m ² BGF	Anzahl Sporthallen	durchschnittliche Größe je Halleneinheit in m ²
4.446	6	741

Mit der durchschnittlichen Größe von 741 m² je Halleneinheit weisen die Schulsporthallen einen im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlichen Flächenzuschnitt auf. Der Mittelwert des Vergleichs liegt bei 779 m².

In der Erich-Kästner-Gesamtschule Kirchlengern wird ausschließlich die Sekundarschule I besucht. Den insgesamt 44 Primar-/Sekundarstufe I-Klassen der kommunalen Schulen steht die Gesamt-Sporthallenfläche von 4.446 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 101 m² je Klasse. Diese entspricht dem interkommunalen Mittelwert und ist damit insoweit unauffällig.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	29	196	101	82	97	117	66

Schulsporthallen: Vergleich Bedarf und Bestand

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

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,5	3,0	0,5
Gesamtschule	1,6	3,0	1,4
Gesamt	4,1	6,0	1,9

Über beide Schulformen betrachtet, unterhält die Gemeinde Kirchlengern nach Maßgabe der vorgelegten Grunddaten annähernd zwei Halleneinheiten mehr, als für den Schulsport benötigt. Das daraus zu ermittelnde theoretische rechnerische Potenzial liegt bei 140.000 Euro¹.

Eine abschließende Feststellung, wonach ein konkreter Flächenüberhang vorliegt, kann aber ohne weitere Untersuchungen nicht getroffen werden. Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Gesamtschule im Verbund mit der Stadt Bünde betrieben wird. Die Gemeinde Kirchlengern hat in 2011 einen Schulentwicklungsplan erstellt. Dieser wird seitdem fortgeschrieben.

→ Empfehlung

Die Entwicklung der Schülerzahlen sollte kontinuierlich beobachtet und in die langfristigen Planungen mit einbezogen werden. Im wirtschaftlichen Interesse sollten realistische Entwicklungsprognosen zu dem ermittelten Flächenüberhang in Beziehung gesetzt werden.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Schulsporthallen unterhält die Gemeinde Kirchlengern zudem folgende Sporthallen mit jeweils einer Halleneinheit:

- Sporthalle Förderschule Arche Quernheim (ursprünglich als 2-fach-Sporthalle konzipiert und gebaut, aber ausfahrbare Trennwand bislang nicht realisiert – in dieser Prüfung nicht berücksichtigt),

¹ Berechnungsschritte:

1. Saldoüberhang Halleneinheit multipliziert durchschnittlicher Bruttogrundfläche je Halleneinheit von 741 m² der Gemeinde Kirchlengern = Flächenüberhang in m².
2. Flächenüberhang in qm multipliziert mit 100 Euro je m².

- Mehrzweckhalle,
- Sporthalle Häver,
- Sporthalle Klosterbauerschaft,
- Gymnastikraum Pavillon Häver.

In diesen Sporthallen findet keine schulische Nutzung statt.

Flächenanteile Sporthallen gesamt 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner in m ² Sporthallen gesamt	488	142	948	424	287	415	534	66
Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner in m ² Sporthallen gesamt	253	89	468	217	158	215	253	61
Sporthalleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,7	0,2	1,3	0,6	0,4	0,6	0,7	66

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern stellt insgesamt in überdurchschnittlicher Größenordnung Sporthallenflächen / Halleneinheiten zur Verfügung.

→ Empfehlung

Die Gemeinde sollte ihren Sportstättenentwicklungsplan fortschreiben, um sich langfristig bedarfsorientiert aufzustellen und auszurichten.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Belegungsquoten in den Schulsporthallen in Prozent 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
schulische Belegungsquote Schulsporthallen	69,0	24,1	69,0	50,2	44,2	52,6	58,0	63
außerschulische Belegungsquote Schulsporthallen	31,0	31,0	75,9	49,8	41,9	47,4	55,8	63

Die Gemeinde Kirchlengern weist den höchsten schulischen Belegungsanteil in ihren Schulsporthallen nach. Umgekehrt stellt sie mit Blick auf die außerschulische Nutzung der Schulsporthallen die niedrigste Frequentierung. Ein Grund hierfür ist darin zu finden, dass den örtli-

chen Vereinen neben den Schulsporthallen noch weitere Sporthallenflächen zur Verfügung stehen.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag bis Freitag Sporthallen gesamt 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quart	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,1	1,8	23,0	12,0	9,7	11,7	14,9	63

→ Feststellung

Die Kennzahl „Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag bis Freitag Sporthallen gesamt“ bestätigt, dass das umfangreichere Flächenangebot der Sporthallen insgesamt intensiv außerschulisch genutzt wird.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kirchlengern sollte sich im Zuge der Analysen zum künftigen Sporthallenbedarf auch weiterhin mit den demografischen Prognosen auseinandersetzen. Die gpaNRW hält, wie bereits dargelegt, eine Aktualisierung des Sportstättenentwicklungsplans für geboten.

Einbindung / Beteiligung der Vereine

Die Gemeinde Kirchlengern verantwortet die Sporthallenbelegungen und vergibt die Nutzungszeiten. Sie führt die Belegungspläne und ist damit im Steuerungsinteresse über die Auslastungsgrade ihrer Hallen informiert.

Die Sportvereine in Kirchlengern zahlen keine Kostenbeiträge für die Nutzung der Sporthallen. Bei zahlreichen Kommunen wird eine finanzielle Beteiligung der örtlichen Sportvereine an den Kosten der Sporthallen praktiziert.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, dass sich die Vereine für die Sporthallennutzung an den Kosten beteiligen.

Eine angemessene finanzielle Beteiligung erscheint sachgerecht und vertretbar. Hierdurch kann auch die Vereinsnutzung der Sporthallen gesteuert werden. Die Gemeinde Kirchlengern beschäftigt sich im Ansatz auch zwischenzeitlich mit Fragen zur Übertragung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf die Vereine. Die ersten Veränderungen betreffen den Sporthallenbetrieb. So übertrug sie den Vereinen zwischenzeitlich den Schlüssel-/Schließdienst. Die gemeindlichen Hausmeister sind dafür nicht mehr tätig. Die Regelung stellt aus Sicht der gpaNRW einen ersten Schritt dar, um die Identifikation der Vereine mit den Sporthallen zu erhöhen.

Die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Sporthallen obliegt weiterhin der Verwaltung. Den Vereinen ist diesbezüglich noch nichts weiter übertragen. Ein erster Ansatz zur Veränderung in dieser Hinsicht könnte sich aber bei der Sporthalle Häver ergeben. In dem Ortsteil nutzt nur der dort ansässige Sportverein als Alleinnutzer die Gemeindesporthalle. Insofern zieht die Gemeinde Kirchlengern hier in Erwägung, weitergehende Delegationen auf den Verein vorzunehmen.

→ **Feststellung**

Das Sporthallenangebot der Gemeinde Kirchlengern ist insgesamt von hohen freiwilligen Leistungsstandards gekennzeichnet.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze², die die Kommune bilanziert. D. h., wir beziehen auch Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

Die Gemeinde Kirchlengern wendete 2017 für ihre Sportplätze rund 209.800 Euro auf. Das sind 13,05 Euro je Einwohner.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,05	0,14	23,42	8,27	4,47	7,38	10,96	53

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern hat je Einwohner höhere Aufwendungen für die Sportplätze als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Damit ist gleichzeitig eine größere Haushaltsbelastung verbunden.

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

Strukturen

In Kirchlengern sind offiziell vier Sportvereine laut dem Fußballportal www.fussball.de aktiv. Einer der gemeldeten Vereine setzt sich aber nach den Angaben der Gemeinde nur aus einer Mannschaft zusammen. Diese nutzt keinen Sportplatz und trainiert beziehungsweise spielt nur in einer Sporthalle.

Insofern berücksichtigt die gpaNRW in Abstimmung mit der Gemeinde Kirchlengern 46 für den Spielbetrieb gemeldete Mannschaften, davon 33 Jugendmannschaften. Diese nutzen fünf kommunale Sportaußenanlagen mit insgesamt fünf Spielfeldern. Die Sportplätze haben eine Gesamtfläche von rund 90.500 m², die Spielfelder von annähernd 33.500 m². Die drei Anlagen

² Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Elsesportplatz, Sportplatz Klosterbauerschaft und Sportplatz in der Mark waren 2017 mit Naturrasenfeldern ausgestattet. Auf dem Sportplatz Friedenstal stand ein Kunstrasenfeld zur Verfügung. Bei dem Rotgrundplatz in der Klosterbauerschaft handelt es sich um ein Tennensfeld.

Im Jahr 2018 ersetzte die Gemeinde Kirchlengern am Elsesportplatz den vormaligen Naturrasenbelag durch Kunstrasen. Diesen Platz verpachtete sie im Zuge des Umbaus an den nutzen-den Verein.

Strukturkennzahlen Sportplätze 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	5,63	0,86	20,31	7,27	4,49	6,11	9,90	65
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	2,08	0,49	9,88	3,60	2,12	3,42	4,70	66

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern weist im interkommunalen Vergleich weniger Sportplatz- und Spielfeldflächen auf als die Mehrheit der Kommunen.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Der zuvor beschriebenen Zahl aktiver Mannschaften steht kennzahlenorientiert folgendes Flächenkontingent zur Verfügung.

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

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
728	452	3.283	1.332	874	1.247	1.748	43

→ Feststellung

Auch in Relation zur Zahl der für den Spielbetrieb gemeldeten Mannschaften stellt sich in Kirchlengern ein unterdurchschnittlicher Spielfeldflächenanteil dar.

Zur weiteren Analyse des Flächenbedarfs setzt die gpaNRW folgende Kriterien in Beziehung:

- Zahl der Mannschaften sowie
- möglichen Nutzungszeiten der Spielfelder abhängig vom Spielfeldbelag.

Unabhängig von der Jahreszeit³ berücksichtigen wir folgende Nutzungsintensitäten je Spielfeldbelag unter Ausschluss einer übermäßigen Beanspruchung der Spielfelder:

- Sportrasen (Naturrasen) 14 Stunden/Woche
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche und
- Tennenbelag 25 Stunden/Woche.

Die örtlichen fünf Spielfelder konnten im Jahr 2017 gerechnet auf diesen Grundlagen und bei Ansatz von drei Naturrasenfeldern 97 Stunden pro Woche genutzt werden.

Dem stand bei 46 trainierenden Mannschaften ein Bedarf von 138 Nutzungsstunden gegenüber. Als Berechnungsfaktor ist dabei eine Nutzungszeit von drei Stunden (beziehungsweise zweimal 1,5 Stunden) je Mannschaft in der Woche angesetzt. Ferner unterstellen diese Berechnung, dass jede Mannschaft allein auf dem jeweiligen Spielfeld trainieren würde.

Im Ergebnis ergibt sich bezogen auf die Verhältnisse 2017 eine rechnerische Unterdeckung von 41 Stunden pro Woche. Die verfügbare Nutzungszeit insgesamt veränderte sich aber mit dem Umbau des Elsesportplatzes auf Kunstrasen. Damit kann dieses Spielfeld nunmehr auch mit einer möglichen Nutzungszeit von 30 Stunden pro Woche berücksichtigt werden.

Die damit verfügbaren Nutzungsstunden erhöhen sich von 97 auf 113 Stunden pro Woche. Bei Ansatz des unveränderten Bedarfs von 138 Nutzungsstunden pro Woche stellt sich dann noch eine Unterdeckung von 25 Stunden pro Woche dar.

Diese Berechnungen berücksichtigen keine Mehrfachbelegungen. Tatsächlich sind diese aber insbesondere im Fall der trainierenden Jugendmannschaften vielfach üblich. In Kirchlengern nimmt dabei der Anteil von 33 Jugendmannschaften an der Gesamtzahl von 46 Mannschaften circa 72 Prozent ein. Bei einer konsequenten Doppelbelegung trainierender Jugendmannschaften ergeben sich erkennbar geringere Nutzungszeiten von etwa 89 Stunden pro Woche.

→ **Empfehlung**

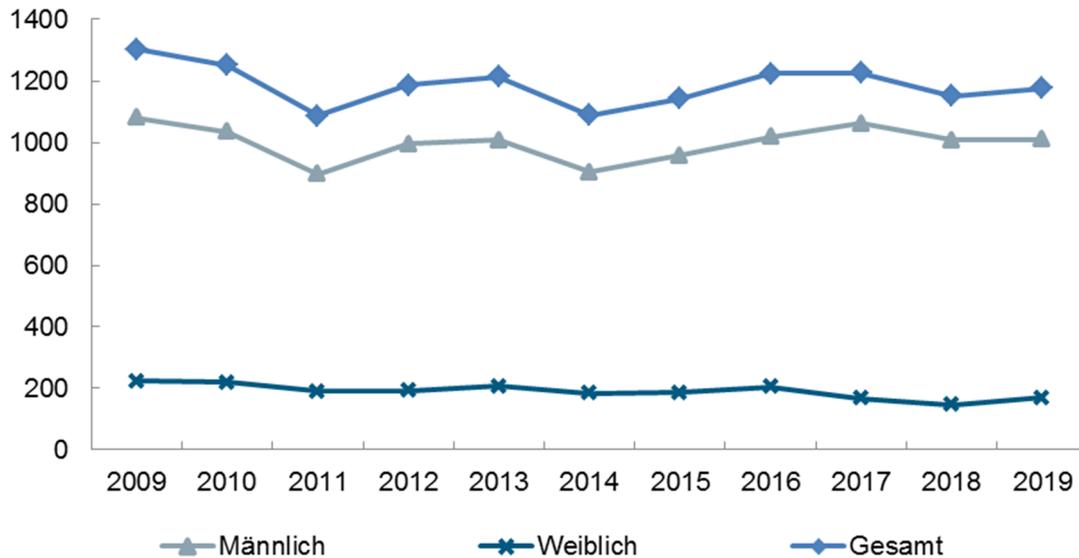
Sofern die tatsächliche Auslastung den rechnerischen Nutzungsstundenbedarf bei den Sportplätzen bestätigt, sollten Mehrfachbelegungen konsequent angestrebt werden. Dieses ist grundsätzlich im Jugendbereich vielfache Praxis und insoweit realisierbar.

Bei der Analyse des Flächenbedarfs ist auch in Zukunftsorientierung zu bedenken, dass sich die Mitgliederentwicklung in den Sportvereinen tendenziell verändert. Die Mitgliederzahlen verringern sich in den Kommunen einmal bereits aus demografischen Gründen. Zudem reduziert sich die Zahl der Mitglieder vielfach auch aufgrund einer sich wandelnden Sportnachfrage. Derzeitig wechseln Sportler auch immer häufiger vom Mannschaftssport zu individuellen Sportarten und -angeboten. Beispielhaft zu nennen sind Fitnessstudios oder Individualsportarten wie Jogging, Walking, Inliner.

Bezogen auf die Fußballvereine bestätigen die Statistikdaten des Landessportbundes (LSB) einen solchen sinkenden Trend auch für die Gemeinde Kirchlengern.

³ Jahreszeitlich bedingte unterschiedliche Nutzungszeiten sind gemittelt.

Entwicklung der Vereinsmitglieder in Kirchlegern (Fußballbereich) 2009 bis 2019 laut LSB



Zwischen 2009 und 2019 reduzierte sich die Zahl der fußballspielenden Vereinsmitglieder von 1.302 auf 1.177. Damit ging ihre Zahl in diesen zehn Jahren um 125 Sportler zurück. Das entspricht einem Anteil von 9,6 Prozent.

→ Empfehlung

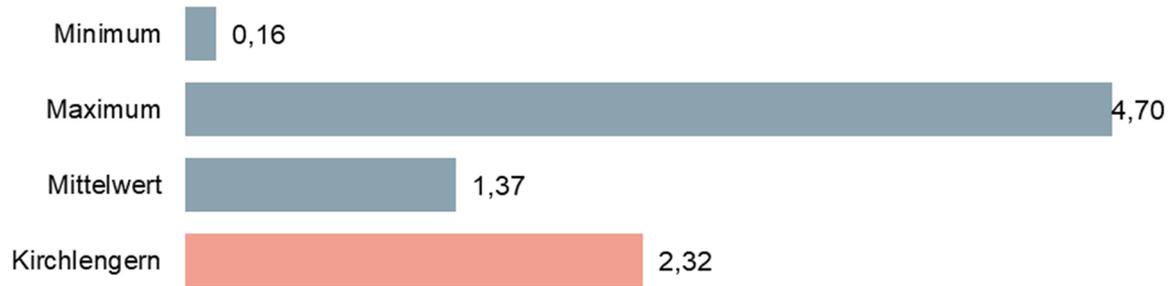
Die Gemeinde Kirchlegern sollte die Mitgliederdaten ihrer Vereine weiter jährlich erheben, analysieren und fortschreiben. Dabei sollte sie fortwährend die demografischen Prognosen wie auch die sich verändernden Sporttrends in ihre konzeptionellen Planungen einbeziehen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger. Die Aufwendungen in Kirchlegern betragen 2017 rund 209.800 Euro. Die Gemeinde konnte ihre Pflegeaufwendungen aber noch nicht detailliert nach Spielfeldern aufschlüsseln. Insofern erfolgt an dieser Stelle eine Einordnung anhand des interkommunalen Vergleichs der Gesamtaufwendungen je m².

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2017



Kirchlengern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,32	0,49	1,10	1,93	52

Die Gemeinde Kirchlengern zählt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Unterhaltung der Sportplätze in Bezug zur Fläche. Hierzu haben insbesondere die überdurchschnittlichen Abschreibungen von rund 58.000 Euro beziehungsweise 0,64 Euro je m² beigetragen.

Insbesondere im Bereich der Sportplätze können die Kommunen ihre Aufwendungen aber auch günstig über weitergehende Aufgabendelegationen oder die vollständige Übertragung der Trägerschaft auf die Vereine beeinflussen.

Die Gemeinde Kirchlengern prüft diesbezügliche Aspekte und hat im Fall des Elsesportplatzes mit der Verpachtung an den nutzenden Sportverein auch die Trägerschaft übertragen. An den anderen Sportplätzen nimmt sie die Unterhaltung und Bewirtschaftung aber noch wahr. Wobei auch hier schon Teilaufgaben wie beispielsweise die Pflege der Außenanlagen von den Vereinen übernommen werden. Der Rasenschnitt obliegt weiterhin der Gemeinde.

Verbindliche Pflegepläne sind im Sportstättenpflegeplan 2016 aufgestellt. Die Gemeinde Kirchlengern zahlt den Vereinen laufende Zuschüsse. Diese sind in den Gesamtaufwendungen enthalten.

Sie kann zurzeit noch nicht beziffern, inwieweit sich die bereits vollzogenen Übertragungen auf die Vereine auf ihr Aufwandsbudget auswirken. Entsprechende Auswertungen fertigte die Gemeinde noch nicht an.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern weist bei den Sportplätzen ein interkommunal unterdurchschnittliches Flächenangebot auf. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich offenbart dagegen hohe Aufwendungen je m². Diese sind verantwortlich für die weit überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner und damit Haushaltsbelastungen.

Wie bei den Sporthallen sind auch bezogen auf die Sportplätze hohe freiwillige Leistungsstandards abzuleiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte ihr Sportbudget aufgabenkritisch untersuchen. Es könnten Standardreduzierungen, wie auch weitere Aufgabendelegationen auf die örtlichen Sportvereine in Betracht gezogen werden. Wie im Fall des Elsesportplatzes sollte auch für die weiteren Sportplätze die vollständige Übertragung der Trägerschaft auf die Vereine angestrebt werden.

Mit der Aufgabe von Sportstätten in diesem Sinne ließen sich die kommunalen Aufwendungen deutlich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Solange die Gemeinde Sportstätten weiterhin im wirtschaftlichen Eigentum hält, sollten auch im Fall eines höheren Delegationsgrads oder der Übertragung der Trägerschaft alle steuerungsrelevanten Informationen weiter fortgeschrieben und verwaltet werden. Gemeint sind hier beispielsweise Mitgliederzahlen, Nutzungszeiten, Auslastungsgrade.

→ Spiel- und Bolzplätze

Allgemeine Hinweise – örtliche Besonderheiten – Frage der Vergleichbarkeit

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze.

Im Fall der Gemeinde Kirchlengern ist in diesem Punkt auf örtliche Besonderheiten hinzuweisen. Diese führen dazu, dass die gelieferten Daten der Gemeinde als nicht objektiv vergleichbar einzustufen sind.

Einmal ist es aufgrund der Auftragserfassungen und diesbezüglichen Leistungsverrechnung im gemeindlichen Bauhof zurzeit nicht möglich, die Aufwendungen nach einzelnen Spielplätzen und Anlagen zu differenzieren. Insofern kann die gpaNRW die Prüfung nicht rein auf die öffentlichen Spiel- und Bolzplätze konzentrieren. In den Daten der Gemeinde Kirchlengern sind auch nicht öffentliche Schulsportplätze miteingerechnet.

Zudem betreut der Bauhof einen Spielplatz im Aqua Fun Freizeitpark, der ebenfalls nicht als öffentlicher Spielplatz im Sinne der Prüfungskonzeption der gpaNRW zu berücksichtigen ist. Einerseits ist dieser nicht in den von der Gemeinde gelieferten Daten für die Strukturanalysen enthalten (Anzahl und Flächen der Spiel- und Bolzplätze). Andererseits ist er aber in den mitgeteilten Aufwendungen für die Wirtschaftlichkeitsanalysen erfasst, weil die diesbezüglichen Bauhofleistungen noch nicht gesondert verbucht werden. Sie können gemäß den Erläuterungen der Gemeinde nicht herausgerechnet werden.

Da damit eine objektive Vergleichbarkeit nicht gegeben ist, übernimmt die gpaNRW die Daten der Gemeinde Kirchlengern nicht in die Datenbank für die interkommunalen Vergleiche. In den nachfolgenden Berichtsausführungen geben wir dennoch Vergleichswerte zur Orientierung mit an.

Die Gemeinde Kirchlengern prüft, inwieweit die Tätigkeitserfassungen und -zuordnungen zukünftig differenzierter und tiefergehend vorgenommen werden können.

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

Steuerung und Organisation

Die Zuständigkeit für die Spiel- und Bolzplätze liegt beim Fachbereich 60 Planen, Bauen und technische Dienste.

Der Fachbereich 60 führt kein spezielles Spielplatzkataster. Ebenso erfolgt keine Erfassung der Anlagen in einem zentralen Grünflächenkataster/-informationssystem. Fortgeschrieben wird aber eine örtliche Datei mit Informationen zu:

- Lage und Größe,
- Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage,

- Fallschutzflächen (aus Luftbildaufnahmen),
- Ausstattungsgegenständen (Bänke, Mülleimer, etc.).

Datennachweise zu Nutzungsarten und Vegetation (Rasen, Hecken, Bepflanzung im Allgemeinen, usw.) in den einzelnen Anlagen werden nicht geführt.

Einzelne Pflegeleistungen sowie die Pflegehäufigkeiten und Pflegegänge erfasst die Gemeinde aber in Spielplatz-Kontrollbüchern. Darauf aufbauende differenzierte Auswertungen der Aufwendungen sind noch nicht möglich. Die Arbeitsnachweise des Bauhofes, die als Grundlage für die interne Leistungsverrechnung dienen, sind nicht nach Pflegeleistungen oder je Spielplatz selektierbar.

Insofern wird auch noch keine adäquate Kostenrechnung genutzt. Die Gemeinde Kirchlengern verarbeitet die Aufwendungen der Spielplätze zwar programmtechnisch beim Bauhof. Zum Teil erfasst sie diese aber nur insgesamt und allgemein. Nur zum Teil erfolgen Differenzierungen, beispielsweise im Fall von Fremdleistungen je Spielplatz.

Zwischen 2003 und 2006 arbeitete die Gemeinde Kirchlengern mit einem Spielplatzkonzept. Danach nahm sie aber keine Fortschreibungen mehr vor. Im Jahr 2010 erfolgte dann lediglich noch ein Grundsatzbeschluss zur Festlegung von Entfernungen zwischen örtlichen Spielplätzen.

Die Frage der eventuellen Aufgabe nicht mehr zu priorisierender Spielplätze wurde in der Vergangenheit diskutiert. Beschlüsse und verbindliche Planungen dazu ergingen aber nicht.

Demografische Prognosen berücksichtigte die Gemeinde Kirchlengern bei Erstellung des Spielplatzkonzeptes bis 2006. Danach erfolgten auch diesbezüglich keine bedarfsorientierten Fortschreibungen.

Eine Dienstanweisung zur Regelung der Spielplatzkontrollen liegt vor. Mit Ausnahme der Hauptuntersuchungen führt eigenes Personal die Kontrollen durch. Visuell erfolgen sie vierzehntägig. Bei Bedarf werden sie auch wöchentlich durchgeführt, insbesondere bei Vandalismusvorfällen. Ergänzend nimmt der Bauhof einmal im Quartal operative Kontrollen vor. Die jährlichen Hauptuntersuchungen führt ein externer Dienstleister durch.

In der Vergangenheit erfolgte ein kontinuierlicher Austausch von Altgeräten. Dazu stand ein jährliches Investitionsbudget von 20.000 Euro zur Verfügung. Aus Konsolidierungsgründen wurde dieses später reduziert. Aktuell stehen jährlich noch 10.000 Euro für den Austausch von Spielgeräten zur Verfügung. Diese werden anlassbezogen eingesetzt, insbesondere im Interesse der Vermeidung von Sicherheitsrisiken.

Strukturen

Die Gemeinde Kirchlengern unterhielt 2017 insgesamt 20 Spiel- und fünf Bolzplätze. Die Gesamtfläche aller Plätze beträgt rund 31.800 m². Im Jahr 2016 gab sie einen Bolzplatz auf. Zuvor lag die Gesamtzahl in der geprüften Zeitreihe ab 2014 bei ebenfalls 20 Spiel- und noch sechs Bolzplätzen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze gesamt	25	2	76	25	16	24	35	65
Anzahl der öffentlichen Spielplätze	20	2	63	22	14	20	27	65
Anzahl der öffentlichen Bolzplätze	5	0	13	4	2	3	5	65
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	11,5	3,0	44,1	14,6	9,5	13,1	17,0	64
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,1	2,5	27,6	12,5	8,1	11,0	16,8	65
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	5,3	2,3	13,0	6,6	4,9	6,3	7,7	61
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.271	673	2.419	1.219	952	1.120	1.374	64

Die Gemeinde Kirchlengern positioniert sich in diesen interkommunalen Vergleichen auf leicht unterdurchschnittlichem bis durchschnittlichem Niveau.

→ Feststellung

Die Strukturkennzahlen spiegeln hinsichtlich Anzahl und Fläche der Anlagen und Spielgeräte ein normales Leistungsspektrum wider.

Spielplätzen binden Ressourcen, unter anderem durch Kontrollen, Pflege und Unterhaltung. Beispielsweise fallen bei mehr Anlagen entsprechend mehr Anfahrt-/Rüstzeiten, Pflege- und Kontrollarbeiten an. Zudem stellt sich erfahrungsgemäß oft bei einer höheren Zahl von Anlagen die einzelne Geräteausstattung in einem schlechteren und/oder überalterten Zustand dar.

Mit der Konzentration auf Schwerpunktspielplätze und der Aufgabe nicht mehr zu priorisieren der Anlagen gelang es Vergleichskommunen, sich in Bezug auf die Unterhaltung und Pflege wirtschaftlicher zu positionieren. Im Zuge dieser Konzentrationen erneuerten und verbesserten sie an den Schwerpunktanlagen zudem ihre Geräteausstattungen. Beispielsweise wurden moderne Kombigeräten aufgestellt, die in der Folge weniger Unterhaltungsaufwand verursachen. Als weiterer Vorteil stellte sich eine nachhaltig gestiegene Nachfrage und Frequenz seitens der Bevölkerung ein.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wandte die Gemeinde Kirchlengern etwa 187.100 Euro im Jahr 2017 auf. Auch in den Vorjahren seit 2014 lagen die Aufwendungen auf ähnlichem Niveau zwischen rund 180.200 Euro und 183.200 Euro. Die Aufwendungen 2017 setzen sich wie folgt zusammen:

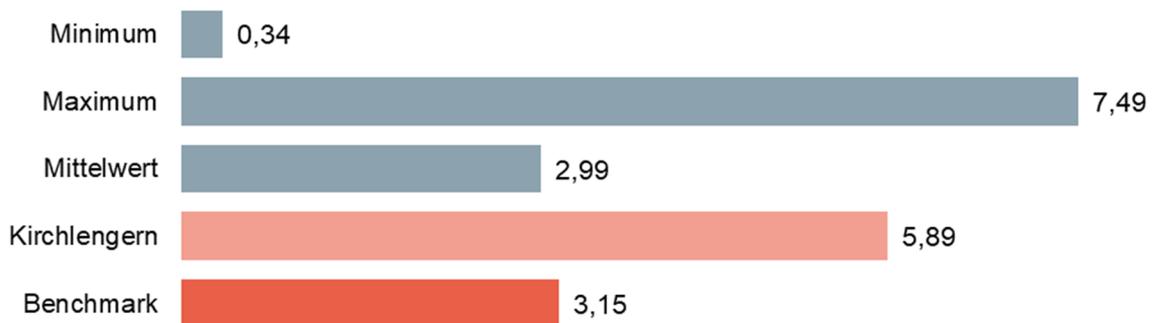
- Pflegeaufwendungen Eigenleistung: 131.600 Euro (inklusive Personalaufwendungen der Verwaltung⁴: 15.300 Euro),
- Pflegeaufwendungen Fremdleistungen: 16.400 Euro,
- Abschreibungen: 39.100 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
11,64*	1,23	14,36	6,55	4,22	5,69	9,31	49

*) Inklusive der Pflegeaufwendungen „Eigenleistung manuell“ des Bauhofs für nicht öffentliche Schulspielplätze und den Spielplatz im Aqua Fun Freizeitpark.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2017



Kirchlengern	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,89*	1,79	2,46	4,24	47

*) Inklusive der Pflegeaufwendungen „Eigenleistung manuell“ des Bauhofs für die nicht öffentlichen Schulspielplätze und den Spielplatz im Aqua Fun Freizeitpark.

Die Aufwendungen der Gemeinde Kirchlengern überschreiten um 2,74 Euro den Benchmark (3,15 Euro je m²). Die Differenz entspricht in Relation zur Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze (31.769 m²) in etwa 87.000 Euro. Diese Summe darf aber nicht als tatsächliches Potenzial herausgestellt werden. In der Kennzahl der Gemeinde Kirchlengern sind Aufwendungen für Spielplätze mit enthalten, die bei der Potenzialermittlung und bei den Vergleichskommunen bereinigt werden.

⁴ Personalaufwendungen der Verwaltung inklusive Sach- und Gemeinkostenzuschläge.

→ **Empfehlung**

Im Interesse der Steuerungsunterstützung sollte die örtliche Kostenrechnung adäquat vervollständigt werden. Vollständige Kostenübersichten je Spielplatz oder nach einzelnen Pflegeleistungen sind für eine bedarfsorientierte und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zielführend. Eine detailliertere Kostenrechnung würde die Analyse und damit Suche nach kostenintensiven Anlagen und Arbeiten unterstützen.

→ **Feststellung**

Der Fachbereich 60 beabsichtigt, differenziertere Arbeitsaufzeichnungen beim Bauhof zu initiieren, damit finanzwirtschaftliche Auswertungen künftig auch beispielsweise nach einzelnen Pflegeleistungen oder einzelnen Anlagen möglich werden.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern weist zurzeit hohe Pflegeaufwendungen für Ihre Spiel- und Bolzplätze nach. Die hohen Aufwendungen ergeben sich insbesondere auch durch den umfangreichen Pflegeaufwand auf den Grün- und Vegetationsflächen der Spielplätze.

In Kirchlengern sind viele Spielplätze beispielsweise mit Hecken umfriedet. Ferner befinden sich auf einer Reihe von Anlagen alte Baumbestände, die wie die Hecken jährlich größeren manuellen Pflege- und Kontrollaufwand verursachen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte ein aktualisiertes, bedarfsorientiertes Spielplatzkonzept erstellen. Dieses sollte danach regelmäßig fortgeschrieben und auch an den jeweils aktuellsten Demografieprognosen ausgerichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte eine Konzentration auf Schwerpunktspielplätze und die Aufgabe von nicht mehr zu priorisierenden Spielplätzen prüfen. Hierdurch kann sich die Kommune bedarfsorientierter und wirtschaftlicher aufstellen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der
Gemeinde Kirchlengern
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	10
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	12
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	16
Reinvestitionen	19

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde Kirchlengern baut ab dem Jahr 2019 auf der Grundlage eines neuen Fachverfahrens eine neue Straßendatenbank auf. Die vormalige Datenlage stellte sich, auch mit Blick auf Auswertemöglichkeiten im bautechnischen Sinne noch verbesserungswürdig dar.

Die gpaNRW empfiehlt, in diesem Kontext ebenfalls eine adäquate Kostenrechnung einzuführen. Hierdurch wird die strategische Steuerungsunterstützung verbessert. Idealerweise sollten die Straßendatenbank und die Kostenrechnung miteinander verknüpft sein.

Die Gemeinde Kirchlengern kann eine zukunftsorientierte, strategische Ausrichtung bei den Verkehrsflächen aufweisen. Im Jahr 2012 wurde ein Wegekonzept erstellt. Es wird jährlich eine „Positivliste für den Straßenausbau und die Straßenunterhaltung in den nächsten fünf Jahren nach Priorität“ erstellt und fortgeschrieben. Die daraus resultierenden Ausbau- oder Sanierungsplanungen sind von der gemeindlichen Haushalts- und Finanzsituation abhängig.

In der Zeitreihe von 2013 bis 2017 hielt die Gemeinde ihr bilanzielles Verkehrsflächenvermögen auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Aus den Bilanzwerten kann damit kein wesentlicher Substanz- und Wertverluste abgeleitet werden.

Dagegen ist der vergleichsweise hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 70 Prozent kritisch und risikobehaftet einzustufen. Substanzverluste sind damit schon aufgrund der dokumentierten Überalterung nicht auszuschließen. Die von der Gemeinde dargelegten Zustandszuordnungen und eigenen Bewertungen bestätigen, dass sich ein relativ hoher Anteil der Verkehrsflächen auch tatsächlich in schlechtem bis sehr schlechtem Zustand befindet.

Die Gemeinde Kirchlengern sollte im Zuge des Aufbaus ihrer neuen Straßendatenbank die Zustandszuordnungen grundlegend unter Zuhilfenahme messtechnischer Erkenntnisse aktualisieren. Dieses ist auch für die gesetzlich vorgeschriebene Inventur des Verkehrsflächenvermögens erforderlich. Seit der Eröffnungsbilanz hat die Gemeinde keine Folgeinventur durchgeführt. Zukünftig sollten jährliche, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Fortschreibungen vorgenommen werden. Aufgrund fehlender fundierter, objektiver Zustandszuordnungen ist davon auszugehen, dass die Bilanzwerte nicht die realistischen Sachstände der Verkehrsflächen widerspiegeln.

Das Unterhaltungsengagement 2016 der Gemeinde Kirchlengern ist monetär überdurchschnittlich einzuordnen. Die Unterhaltungsaufwendungen sind im Jahr 2016 mit 0,82 Euro je m² höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch wendet die Kommune weniger Haushaltsmittel auf, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) es empfiehlt.

Dennoch zeigen die gemeindlichen Sachstandsbeschreibungen sowie die Analyseergebnisse zum Alter und Zustand der Verkehrsflächen Handlungsbedarfe auf. Die Gemeinde Kirchlengern beabsichtigt auch deshalb, ihr Unterhaltungsengagement in den kommenden Jahren nochmals zu intensivieren.

Das Reinvestitionsengagement der Gemeinde Kirchlengern stellt sich in der geprüften Zeitreihe zwar schwankend dar. Es ist interkommunal verglichen weit überdurchschnittlich. Die Reinvestitionen waren mit Ausnahme von 2015 jeweils deutlich höher als der durch die Abschreibungen verursachte Werteverzehr. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Abschreibungen in Kirchlengern interkommunal verhältnismäßig niedrig ausfallen.

Die Gemeinde Kirchlengern ordnet ihre Gesamtsituation sachgerecht ein und steuert aktiv gegen die Substanz- und Werteverluste. Auch das intensivierete Reinvestitionsengagement sowie das Wegekonzept bestätigen dieses.

Eine stabile Haushalts- und Finanzsituation wird erforderlich sein, damit in den nächsten Jahren die notwendigen Finanzmittel für die Verkehrsflächen bereitgestellt werden können. Dieses gilt für die Unterhaltung und die Reinvestitionen gleichermaßen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Kirchlengern mit dem Index 3.

→ 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.

Vergleichsjahr 2016

Die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht beziehen sich auf das Jahr 2016. Dieses resultiert daraus, dass auch bei Abschluss des Prüfsegments der kleinen kreisangehörigen Kommunen Ende 2019 insgesamt noch zu wenige Vergleichswerte für 2017 vorlagen.

→ Steuerung

Die gpaNRW betrachtet die Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Gemeinde Kirchlengern abgestimmt wurde.

Organisation

Der Aufgabenbereich „Verkehrsflächen“ ist dem „Fachbereich 60 Planen, Bauen, Technische Dienste“ zugeordnet.

Datenlage

Die Gemeinde Kirchlengern lieferte zunächst nur zeitverzögert die für die Prüfung abgefragten Daten. Sie nutzte zwar schon eine Art Straßendatenbank. Aber die einzige Zielausrichtung lag in der jüngeren Vergangenheit nur auf der NKF¹-Vermögenserfassung. Eine Nutzung im bautechnischen Sinne erfolgte seinerzeit noch nicht. Insofern gestaltete sich die Datenrecherche zunächst schwieriger. Unterstützung seitens des kooperierenden Rechenzentrums, das verantwortlich für die Datenspeicherung ist, wurde benötigt und geleistet.

Straßendatenbank / Kostenrechnung

Der Fachbereich 60 befand sich im Verlauf des Jahres 2019 in einer Umstellungsphase auf ein neues Fachverfahren. Die Einarbeitungsphase dauerte so im Verlauf der Prüfung an.

Eine Straßendatenbank bildet die entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit sie sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die zu verarbeitenden Informationen sorgfältig erhoben und dauerhaft fortgeschrieben werden. Die gpaNRW befürwortet die programmtechnische Neuausrichtung mit einer aktuellen Datenbank.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern baut ab dem Jahr 2019 auf der Grundlage eines neuen Fachverfahrens eine neue Straßendatenbank auf.

Die Gemeinde setzt noch keine explizite Kostenrechnung ein. Es werden auskunftsgemäß regelmäßig Kostenprognosen erstellt, die in fünfjähriger Ausrichtung für die Haushaltsplanmeldungen dienen.

→ Empfehlung

Im Interesse der strategischen Steuerungsunterstützung sollte ergänzend zur neuen Straßendatenbank eine adäquate Kostenrechnung aufgebaut werden. Idealerweise sollten beide miteinander verknüpft sein.

¹ NKF = Neues Kommunales Finanzmanagement.

Straßenbegehung und Zustandserfassung

Der Bauhof der Gemeinde Kirchlengern nimmt regelmäßig Streckenkontrollen an den Verkehrsflächen vor. Das Verfahren ist in einer Dienstanweisung geregelt.

Diese Streckenkontrollen dienen der Gemeinde zur Ableitung notwendiger Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie der Gewährleistung der Verkehrssicherungspflichten. Je nach Zustand der Verkehrsflächen erfolgen sie wöchentlich, vierteljährlich und jährlich.

Es handelt sich dabei aber nur um visuelle Streckenkontrollen. Die Gemeinde Kirchlengern nahm darüber hinaus bislang keine körperlichen Inventuren auf der Grundlage fachtechnischer, messtechnischer Zustandserfassungen vor.

Visuelle Streckenkontrollen sind von fach-/messtechnischen Zustandserfassungen abzugrenzen. Zwar schreibt die Gemeinde Kirchlengern ihre bilanziellen Zustandsübersichten kontinuierlich auf Grundlage ihrer visuellen Streckenkontrollen fort. Es ist aber die Frage aufzuwerfen, inwieweit damit tatsächliche und wirklichkeitsnahe vermögensrelevante Zustandseinordnungen erfolgen. Nur mit visuellen Kontrollen sind beispielsweise kaum realistische Einschätzungen im Hinblick auf den Unterbau an den Straßen und Wegen möglich.

Mit der neuen Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) änderte der Gesetzgeber zwischenzeitlich die Fristen für die körperliche Inventur (§ 30 Abs. 2 KomHVO). Zuvor galt in Verbindung mit § 29 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) die Vorgabe, körperliche Inventuren alle fünf Jahre durchzuführen. Nunmehr gilt für unbewegliche Vermögensgegenstände wie die Verkehrsflächen ein Handlungsrahmen von höchstens zehn Jahren für vorzunehmende Inventuren. In dem Sinne sind sie aber gesetzlich vorgeschrieben.

→ Feststellung

Die Gemeinde Kirchlengern hat die gesetzliche Frist für eine Inventur des Straßenvermögens nicht eingehalten. Mangels bisheriger messtechnischer Untersuchungen und Inventuren ist die Frage aufzuwerfen, ob die Gemeinde ihre Vermögenswerte der Verkehrsflächen noch in realistischer Größenordnung bilanziert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kirchlengern sollte zeitnah den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen und die Zustandswerte aktualisieren. Im Anschluss sollte eine körperliche Inventur durchgeführt werden. Zukünftig hat die Inventur spätestens alle zehn Jahre zu erfolgen. In der Zwischenzeit kann die Gemeinde den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen in der Straßendatenbank fortschreiben (Buchinventur).

Strategische Ziele

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

Die Gemeinde Kirchlengern ist in dieser Hinsicht zukunftsorientiert aufgestellt. Im Jahr 2012 wurde ein Wegekonzept verfasst. Auf dessen Basis schreibt die Kommune jährlich eine „Posi-

tivliste für den Straßenausbau und die Straßenunterhaltung in den nächsten fünf Jahren nach Priorität“ fort. Die daraus resultierenden Ausbau- oder Sanierungsplanungen stehen aber in der Einschränkung der begrenzten Finanzmittel. In diesem Sachzusammenhang verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen – Alter und Zustand“.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Gemeinde Kirchlengern ist gemäß der Kommunalprofilklassifizierung von IT.NRW als größere Kleinstadt einzustufen. Die dem Kreis Herford zugeordnete Gemeinde gliedert sich in die sieben Ortsteile Kirchlengern, Häver, Klosterbauerschaft, Quernheim, Rehmerloh, Stift Quernheim und Südlengern.

Das Gemeindegebiet umfasst 33,8 km². Es ist damit als unterdurchschnittlich und vergleichsweise klein einzustufen. Bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt der Mittelwert des Flächenvergleichs bei 78 km².

Zum 31. Dezember des Vergleichsjahrs 2016 waren 16.061 Einwohner gemeldet. In der Unterhaltungspflicht der Gemeinde befanden sich in dem Jahr rund 931.300 m² Straßen und 185.500 m² Wirtschaftswege. Die Wirtschaftswege unterteilen sich in 84.500 m² befestigte und 101.000 m² unbefestigte Wege. Den Flächenanteil der unbefestigten Wirtschaftswege berücksichtigt die gpaNRW gemäß ihrer Prüfungskonzeption in den nachfolgenden Kennzahlenanalysen nicht.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	475	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	63	30	183	80	56	72	90	108
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,0	0,4	4,2	1,4	0,9	1,3	1,7	111
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	92	21	100	61	47	58	73	106
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	8		79	39	27	41	53	107

Die Bevölkerungsdichte der Gemeinde Kirchlengern ordnet sich aufgrund der kleineren Gemeindefläche oberhalb des 3. Quartils (dritter Viertelwert) ein.

Die Verkehrsfläche in m² je Einwohner positioniert sich umgekehrt nur knapp oberhalb des 1. Quartils. Dabei ordnet sich die m²-Fläche der Verkehrsflächen insgesamt durchschnittlich ein (Kirchlengern² = rund 1.015.800 m², Mittelwert bei 108 Vergleichswerten = etwa 1.037.000 m²).

Innerhalb der befestigten Verkehrsflächen haben die Straßen mit circa 92 Prozent den mit Abstand größten Anteil. Die befestigten Wirtschaftswege liegen gemäß der Zuordnung der Gemeinde Kirchlengern dagegen nur bei circa acht Prozent. Die Straßenfläche ordnet sich mit ihren rund 931.300 m² insgesamt oberhalb des 3. Quartils (778.600 m²) ein. Es ist dabei aber auch zu berücksichtigen, dass der zuständige Fachbereich priorisierte asphaltierte Wirtschaftswege im Außenbereich als Gemeindestraßen klassifiziert.

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Gemeinde Kirchlengern, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bedeutung des Vermögensanteils der Verkehrsflächen kann an den Bilanzkennzahlen abgelesen werden. Die Verkehrsflächenquote beschreibt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Fahrbahnen, sonstige Verkehrsflächen und Anlagenteile) an der Bilanzsumme.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,2	10,7	42,4	23,6	18,9	23,1	27,4	116
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	19,05	3,84	67,25	25,65	18,15	24,11	31,94	109

Die Gemeinde Kirchlengern bilanzierte ihre Verkehrsflächen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 mit rund 20,0 Mio. Euro³. Die gegenübergestellte Bilanzsumme lag bei 110,4 Mio. Euro.

Die Verkehrsflächenquote der Gemeinde Kirchlengern ist geringer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Auch der durchschnittlichen Bilanzwerte je m² Verkehrsfläche in Euro ordnet sich im niedrigen Bereich ein.

Auf den durchschnittlichen Bilanzwerte je m² nehmen beispielsweise folgende Aspekte Einfluss:

- Alter der Verkehrsflächen:
Beispiel: Ein höherer Anteil von jüngerem Verkehrsflächenvermögen bedingt gegebenenfalls einen geringeren Werteverzehr seit der Herstellung⁴.

² Verkehrsfläche inklusive der unbefestigten Wirtschaftswege.

³ Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. der Anlagen im Bau.

⁴ Siehe nachfolgende Ausführungen zu Alter der Vermögenswerte und Anlagenabnutzungsgrade.

- Festgelegte Nutzungsdauern:
Länger festgeschriebene Gesamtnutzungsdauern haben im Verhältnis niedrigere Abschreibungen und damit geringere jährliche Wertverluste zur Folge haben⁵.
- Anteil der durchgeführten Reinvestitionen oder der neu gebauten Straßen⁶.

Im Zeitverlauf entwickelten sich die Bilanzwerte der Verkehrsflächen wie folgt:

Bilanzwerte* 2013 bis 2017 in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
20.892.406	20.238.105	19.555.121	20.044.800	20.725.078

*) Inklusive Anlagen im Bau.

Anhand der Zeitreihenentwicklung sind anders als bei einer Vielzahl von Vergleichskommunen noch keine markanten Vermögensverluste abzulesen. Diese ergeben sich dem Grunde immer, wenn die Städte und Gemeinden jährliche Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen nicht über Erneuerungsmaßnahmen und Investitionen ausgleichen. Vielfach verhindert jahrelanger Konsolidierungsdruck an sich notwendige Reinvestitionen. Die Kommunen können dann den Mittelbedarf zur Substanz- und Werterhaltung mangels ausreichender Mittel nicht decken.

Eine solche Entwicklung mit zunehmenden Substanz- und Wertverlusten stellt immer ein grundsätzliches Risiko dar. Denn die Zustände der Verkehrsflächen entwickeln sich unter Umständen nicht nur problematisch mit Blick auf die Verkehrssicherheit. Die Substanz- und Wertverluste vergrößern sich gegebenenfalls auch von Jahr zu Jahr, wenn keine bedarfsgerechten Reinvestitionen erfolgen können. Dies wiederum verschärft möglicherweise die finanzwirtschaftliche Problemlage weiter. Denn mit jedem Jahr steigt der erforderliche Mittelbedarf zur Aufarbeitung der Schäden und Substanz-/Wertverluste weiter an. Hält der Konsolidierungsdruck auch in den nächsten Jahren an, wird es jährlich umso schwieriger, den zunehmenden Mittelbedarf überhaupt und vollständig bereitzustellen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern hielt in der Zeitreihe von 2013 bis 2017 ihr bilanzielles Verkehrsflächenvermögen auf relativ einheitlichem Niveau. In dem Sinne deuten sich orientiert an den Bilanzwerten noch keine markanten Substanz- und Wertverluste an.

Weitergehende Ausführungen zur Frage von Substanz- und Wertverlusten sowie eine vergleichende Einordnung der Abschreibungen nimmt die gpaNRW im abschließenden Kapitel „Reinvestitionen / Investitionen“ vor.

⁵ Siehe hier ebenfalls die Ausführungen zu Alter der Vermögenswerte und Anlagenabnutzungsgrade.

⁶ Siehe grundsätzliche Ausführungen im nachfolgenden Kapitel Reinvestition, wobei das diesbezügliche Engagement der Gemeinde Kirchlengern mangels Daten nicht zu bewerten ist.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

Diese drei Einflussfaktoren stellen wir in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Gemeinde Kirchlengern stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Diese Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

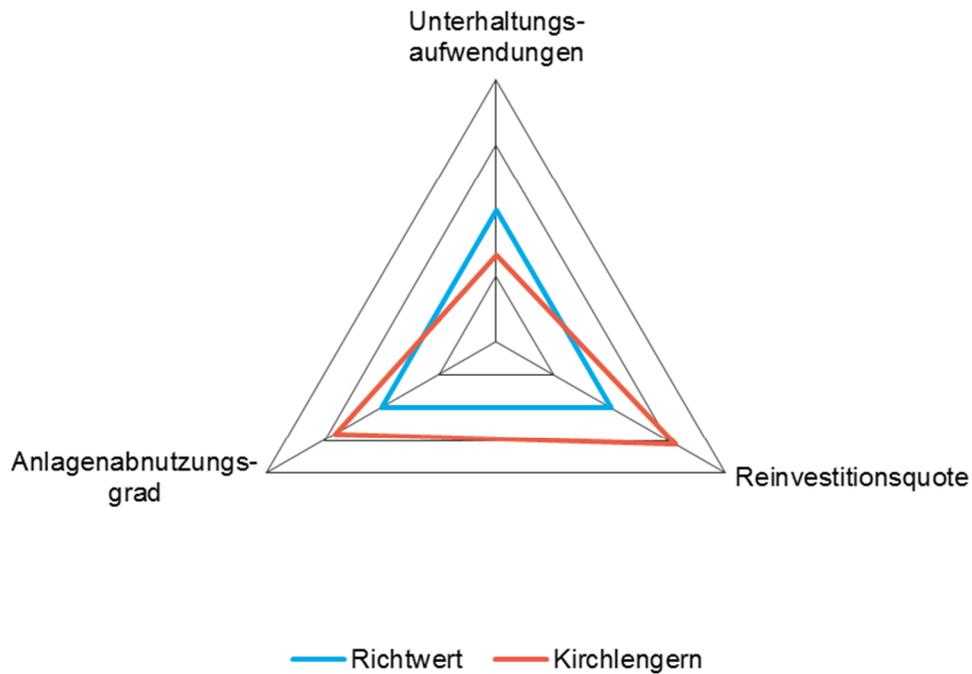
Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer ab.

Die Unterhaltungsaufwendungen gesamt berechnen sich aus der Summe der

- Personalaufwendungen,
- der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen,
- den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd) und
- den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Kirchlengern
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,82*
Reinvestitionsquote in Prozent	100	157**
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	70***

* 2017 = 0,89 Euro je m²; ** 2017 = 200 Prozent; *** 2017 = 68 Prozent.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen betragen 66 Prozent vom Richtwert. Die Reinvestitionsquote von 157 Prozent besagt, dass in 2016 die Reinvestitionen um 57 Prozent höher waren als die Abschreibungen. Das Verkehrsflächenvermögen ist in dem Jahr gestiegen. Der Anlagenabnutzungsgrad weist auf eine unausgewogene Altersstruktur hin.

Nachfolgend analysiert und bewertet die gpaNRW die drei Einflussfaktoren in der Gemeinde Kirchlengern.

Alter und Zustand

Die Gemeinde Kirchlengern legte in ihrer örtlichen Abschreibungstabelle für die Straßen und Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren fest. Sie setzt damit für ihre Verkehrsflächen nicht den längstmöglichen Abschreibungszeitraum von 60 Jahren an. Als durch-

schnittliche Restnutzungsdauer ermittelte sie nur noch 16 Jahre für die Verkehrsflächen. Daraus resultierend errechnet sich mit Blick auf 2016 bereits ein Anlagenabnutzungsgrad von 70 Prozent. Die Verkehrsflächen sind schon um mehr als zwei Drittel abgeschrieben.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2016 in Prozent

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
70,0	30,8	85,7	60,7	53,3	60,8	67,4	91

→ Feststellung

Der vergleichsweise hohe durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 70 Prozent ist, abweichend zur Einordnung der Bilanzwerte, kritisch und risikobehaftet einzustufen. Substanzverluste sind aufgrund der damit dokumentierten Überalterung nicht auszuschließen.

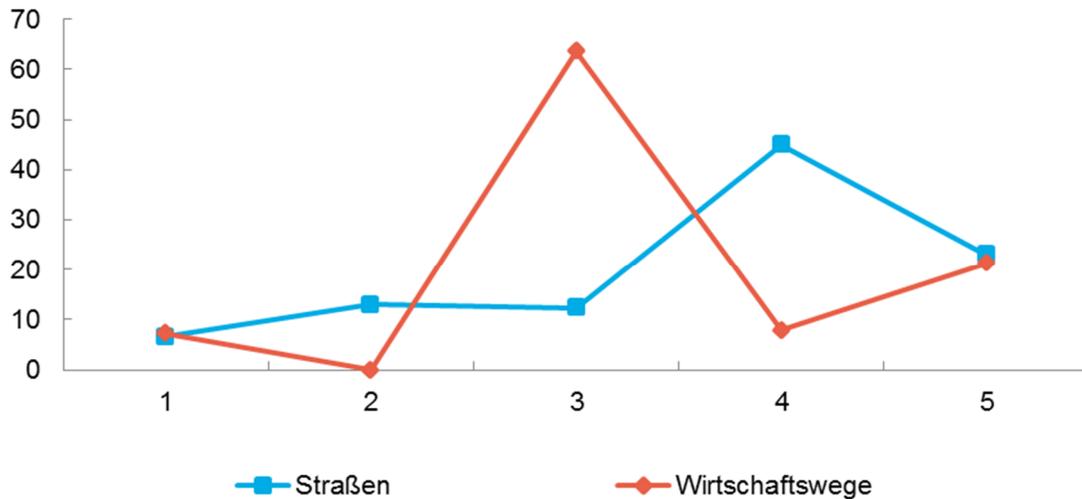
Bei dem Anlagenabnutzungsgrad handelt sich aber um einen rein rechnerischen Wert. Ein pauschaler abschließender Rückschluss auf den tatsächlichen Zustand der Flächen darf daraus allein noch nicht gezogen werden.

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst der tatsächliche Zustand die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen. Es stellt sich die Frage, ob sich das Vermögen in einem, dem Alter entsprechenden Zustand befindet. Oder ob sich der Zustand besser oder schlechter darstellt, als aufgrund des Alters anzunehmen ist.

Zur diesbezüglichen Einschätzung erfolgt eine Einteilung in fünf Zustandsklassen:

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

Verteilung der Zustandsklassen 2016 nach der Straßenart und Fläche in Prozent



Verkehrsfläche in Prozent	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
Straßen	7	13	12	45	23
Wirtschaftswege	7	0	64	8	21

Es ist nochmals daran zu erinnern, dass priorisierte asphaltierte Wirtschaftswege im Außenbereich als Gemeindestraßen klassifiziert sind. Zudem ist ebenfalls aufzugreifen, dass die Gemeinde Kirchlengern noch keine körperlichen Inventuren auf der Grundlage messtechnischer Zustandserfassungen vornimmt. Mangels sachgerechter Erkenntnisse beispielsweise über den Unterbau der Verkehrsflächen ist nicht auszuschließen, dass sich die tatsächlichen Zustände gegebenenfalls noch negativer darstellen können.

Unabhängig von dieser Frage weist der Fachbereich 60 zudem zur Frage der Fortschreibung der Schadensklassen auf einen kritisch einzuordnenden Aspekt hin. Bei der Umstufung in die jeweils nächste Schadensklasse wird nur ein mathematischer Anpassungszyklus angewandt. Weil konkrete bautechnische Erkenntnisse nicht vorliegen und fortgeschrieben werden, stuft das beteiligte Rechenzentrum die jeweiligen Straßen- und Wegeabschnitte automatisch nach zehn Jahren in die nächst schlechtere Schadensklasse um.

Zudem beschreibt die Gemeinde Kirchlengern im Zuge der Prüfung, dass sich ihr Straßen- und Wegenetz in einem eher schlechten Zustand befindet:

„Im Betrachtungszeitraum erfolgten in der Instandhaltung nicht zuletzt aufgrund der nur begrenzten Haushaltsmittel nur kleinflächige und punktuelle Unterhaltungsmaßnahmen. Technisch und wirtschaftlich nicht mehr unterhaltbare Straßen im Innenbereich oder im Bereich der verkehrswichtigen Straßen wurden und werden soweit möglich dennoch investiv und beitragspflichtig erneuert.“

Das allein kann den Verfall aber nicht aufhalten. Im Jahr 2019 wurden die Haushaltsmittel im Unterhaltungsbereich erstmals verdoppelt, so dass auch Instandsetzungen ganzer Straßenzüge möglich waren.

Im Jahr 2019 wurden unterschiedliche Verfahren auf ihre Eignung getestet, weil in den meisten Fällen der vorhandene Straßenunterbau bei weitem nicht ausreicht und von daher nicht jedes Verfahren den gewünschten Erfolg erzielt.

In den nächsten Jahren sollen die erhöhten Mittelbereitstellungen fortgesetzt werden, um dem weiteren Verfall einzelner Straßen mit flächigen Unterhaltungsmaßnahmen wirksamer als bisher entgegenzuwirken. Im Rahmen der kleinflächigen Unterhaltung können dadurch die Mittel auch auf Straßen eingesetzt werden, wo sich erste Schäden zeigen, um hier möglichst frühzeitig gegenzusteuern. Ziel ist es, notwendige grundlegende Straßenerneuerungen möglichst lange hinauszuzögern, da schon rein von der Anzahl der kaum noch unterhaltbaren Straßen und auch kapazitätsmäßig nicht alle Straßen gleichzeitig erneuert werden können.

Alle Maßnahmen (Instandsetzungen und grundlegende Erneuerungen) werden vom zuständigen Ausschuss im Rahmen des Wegekonzeptes über eine sogenannte Positivliste jährlich vom Gemeinderat priorisiert.“

→ **Feststellung**

Die seitens der Gemeinde Kirchlengern dargelegten Zustandszuordnungen sowie ihre Ausführungen dazu dokumentieren, dass sich ein vergleichsweise hoher Anteil der als Straßen klassifizierten Verkehrsflächen (68 Prozent) in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befindet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte im Zuge des Aufbaus ihrer neuen Straßendatenbank die Zustandszuordnungen grundlegend unter Zuhilfenahme messtechnischer Erkenntnisse aktualisieren. Im Anschluss daran sollte sie jährlich den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Fortschreibungen vornehmen.

→ **Feststellung**

Die zurzeit bilanzierten Werte der Verkehrsflächen spiegeln mangels fundierter objektiver Zustandszuordnungen gegebenenfalls keine realistischen Sachstände wider.

Unterhaltung

Die Gemeinde Kirchlengern muss ihre Verkehrsflächen ausreichend unterhalten. Ansonsten werden die in der örtlichen Rahmentabelle festgelegten Gesamtnutzungsdauern gegebenenfalls nicht erreicht.

Gesamtaufwendungen

Zur diesbezüglichen Analyse zieht die gpaNRW zunächst die Kennzahl „Aufwendungen je m² Verkehrsfläche“ heran. Sie bildet den gesamten Ressourcenverbrauch für die Unterhaltung der

Verkehrsflächen ab. Erfasst sind für 2016 im Zuge der Unterhaltung insbesondere folgende Aufwendungen:

- Eigenleistungen des Bauhofs (383.000 Euro),
- Fremdleistungen (230.000 Euro),
- verwaltungsseitige Aufwendungen⁷ (163.000 Euro),
- Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen (29.000 Euro),
- Abschreibungen (675.000 Euro) und

Insgesamt gab die Gemeinde Kirchlegern die Aufwendungen für die Verkehrsflächen 2016 mit 1.512.000 Euro an.

Der Fokus liegt hier nur auf den Verkehrsflächen. Aufwendungen für Verkehrslenkungsanlagen, Straßenbeleuchtung, Reinigung und Winterdienst sowie Ingenieurbauwerke bleiben unberücksichtigt.

Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016 (inklusive Abschreibungen)

Kirchlegern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,49*	0,48	5,44	1,95	1,40	1,87	2,45	96

*) Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche 2017 = 1,68 Euro.

Die Gesamtaufwendungen ordnen sich gemessen an dieser Kennzahl unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ein. Sie bewegen sich im Bereich des 1. Quartils.

Eine wesentliche Position der Gesamtaufwendungen stellen die Abschreibungen dar. Sie führen zur anteiligen Kennzahl Abschreibungen je m² Verkehrsfläche von 0,66 Euro. Zur Einordnung dieses Kennzahlenergebnisses verweisen wir auf das nachfolgende Kapitel „Reinvestitionen“.

Unterhaltungsaufwendungen

In der weiteren Analyse orientiert sich die gpaNRW am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“⁸. Dieses legt die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) auf.

Es ist aber unabhängig davon auch immer zu berücksichtigen, dass der tatsächliche Finanzbedarf aufgrund der jeweiligen örtlichen Situation variiert. Er ist insofern nicht zu vereinheitlichen.

⁷ Verwaltungsseitige Aufwendungen errechnet nach Maßgabe zugeordneter Stellenanteile zzgl. Sach- und Gemeinkostenzuschläge.

⁸ 2018 aktualisiertes „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.“.

Der jeweilige Handlungsbedarf der Kommunen resultiert aus dem Alter und dem Zustand der Verkehrsflächen. Ferner hängt er vom bisherigen Mitteleinsatz ab, der unmittelbar von der jeweiligen Finanzlage beeinflusst wird.

Die FGSV prüft aktuell eine Anpassung des Orientierungswerts. 2004 setzte sie 1,10 Euro je m² an. Unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Preiserhöhungen im Baugewerbe ist nach bisherigem Kenntnisstand künftig von 1,25 Euro je m² auszugehen.

Die gpaNRW legt hier die reinen Unterhaltungsaufwendungen ohne Abschreibungen zugrunde und ordnet sie im interkommunalen Vergleich ein. Das sind im Vergleichsjahr 2016 rund 834.000 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016 (ohne Abschreibungen)

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,82	0,10	1,93	0,61	0,35	0,55	0,80	96

Die Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Kirchlengern liegen unter dem Richtwert von 1,25 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich das Kennzahlenergebnis aber knapp oberhalb des 3. Quartils und damit überdurchschnittlich ein.

Gemessen an der Differenz zum Richtwert der FGSV könnte die Auffassung vertreten werden, dass das Unterhaltungsengagement erhöht werden sollte. Dies hängt aber wie beschrieben vom tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ab. Zudem beeinflussen auch die jährlichen Reinvestitionen den jeweiligen Unterhaltungsbedarf. Außerdem ist die Frage der verfügbaren Finanzmittel wieder aufzugreifen.

Der interkommunale Vergleich verdeutlicht auch, dass die meisten Vergleichskommunen den Orientierungswert nicht erreichen. Dieses resultiert oftmals aus fehlenden Finanzmitteln, um bedarfsgerecht zu unterhalten.

→ **Feststellung**

Das Unterhaltungsengagement 2016 der Gemeinde Kirchlengern ist monetär als überdurchschnittlich einzuordnen.

→ **Empfehlung**

Die eigenen Sachstandsbeschreibungen der Gemeinde Kirchlengern sowie die Analyseergebnisse mit Blick auf Alter und Zustand der Verkehrsflächen verdeutlichen, dass das Unterhaltungsengagement weiter erhöht werden muss.

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Kirchlengern sind die Handlungsnotwendigkeiten bekannt. Insofern beabsichtigt sie auch, ihr Unterhaltungsengagement in den kommenden Jahren nochmals zu intensivieren.

Die Handlungsspielräume dazu stehen aber weiterhin unter der Bedingung einer auskömmlichen Finanzlage. Die Gemeinde Kirchlengern sollte sich insofern finanzwirtschaftlich in die Lage versetzen, dass die notwendigen Mittel verfügbar sind. Das Risiko weiterer Substanz- und Wertverluste bleibt bestehen oder erhöht sich, sofern die finanzwirtschaftlichen Handlungsspiel-

räume schwinden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ziele des Fachbereichs 60 insofern schon mit einem konjunkturellen Einbruch in Gefahr geraten können.

Reinvestitionen

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

2016 umfassten die Abschreibungen für die Verkehrsflächen wie beschrieben 674.000 Euro. Dieses Volumen entspricht 0,66 Euro Abschreibungen je m² Verkehrsfläche.

Abschreibungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,66	0,36	3,51	1,31	0,92	1,19	1,67	107

Die Abschreibungen der Gemeinde Kirchlengern sind weit unterdurchschnittlich einzuordnen.

Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Verkehrsflächenvermögens sicherzustellen, sollten die Abschreibungen wie beschrieben im Nutzungszyklus in vollem Umfang reinvestiert werden.

Die Gemeinde Kirchlengern reinvestierte im nachfolgend dargelegten Umfang in ihre Verkehrsflächen. Neuinvestitionen tätigte sie in der geprüften Zeitreihe nicht.

Reinvestitionen Kirchlengern 2013 bis 2017 in Euro

2013	2014	2015	2016	2017
3.329.254	982.677	530.502	1.062.881	1.609.340

Das Reinvestitionsengagement stellt sich schwankend dar. Es gestaltet sich insbesondere in direkter Abhängigkeit zur gemeindlichen Finanzlage. Mit Verweis auf den Teilbericht Finanzen ist auf die schwankenden Jahresergebnisse Bezug zu nehmen. Es sind überwiegend und in unterschiedlicher Höhe Jahresfehlbeträge eingetreten.

Im 4-Jahres-Durchschnitt reinvestierte die Gemeinde Kirchlengern 1,47 Mio. Euro bis 2016 beziehungsweise 1,04 Mio. Euro bis 2017. Dem standen durchschnittliche jährliche Abschreibungen von 653.000 Euro (4-Jahres-Durchschnitt Stand 2016) beziehungsweise 687.000 Euro (4-Jahres-Durchschnitt Stand 2017) gegenüber.

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent in der Zeitreihe

2013	2014	2015	2016	2017
577,3	129,6	76,1	156,7	199,8

Reinvestitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Kirchlengern	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	157	0	157	26	2	13	38	111
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	235	0	235	32	7	24	42	76

Die Gemeinde Kirchlengern stellt in diesem interkommunalen Vergleich den neuen Maximalwert. Zuvor lag die höchste Reinvestitionsquote bei 114 Prozent. Die Ergebnisse dürfen aber unter Berücksichtigung der Abschreibungen nicht überbewertet werden. Die Gemeinde reinvestierte trotz überwiegender Jahresfehlbeträge notwendigerweise in größerem Umfang. Ihr Reinvestitionsvolumen 2016 hebt sich so auch mit 1,06 Mio. Euro deutlich vom Mittelwert der Vergleichskommunen (326.000 Euro) sowie dem 3. Quartil (442.000 Euro) ab.

Die sehr hohen Reinvestitionsquoten wurden durch die vergleichsweise niedrigen Abschreibungen erkennbar beeinflusst. Zu dem geringen Abschreibungsniveau hat beigetragen, dass ein Teil der Verkehrsflächen bereits vollständig abgeschrieben ist. Das dennoch überdurchschnittliche Reinvestitionsvolumen bestätigt sich in dem nachfolgenden flächenbezogenen Vergleich.

Reinvestition je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Kirchlengern*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,05	0,00	2,22	0,35	0,03	0,23	0,49	100

* im Jahr 2017: 1,58 Euro je m² Verkehrsfläche.

Im 4-Jahres-Durchschnitt reinvestierte die Gemeinde Kirchlengern je m² Verkehrsfläche 1,47 Euro (Stand 2016) beziehungsweise 1,03 Euro (Stand 2017).

→ Feststellung

Das Reinvestitionsengagement der Gemeinde Kirchlengern stellt sich in der geprüften Zeitreihe zwar schwankend dar. Es ist interkommunal verglichen aber als überdurchschnittlich einzustufen. Die Reinvestitionen überstiegen die gegenüberzustellenden Abschreibungen in der Zeitreihe von 2013 bis 2017 mit Ausnahme von 2015 in allen Jahren. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Abschreibungen verhältnismäßig niedrig ausfallen.

→ **Feststellung**

Insbesondere der hohe Anlagenabnutzungsgrad und die schon großen Flächenanteile in den schlechteren Zustandsklassen belegen die Risiken für die Vermögens- und Haushaltssituation.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kirchlengern ordnet ihre Gesamtsituation sachgerecht ein und steuert im positiven Sinne gegen die Substanz- und Wertverluste. Das intensivierte Reinvestitionsengagement sowie das Wegekonzept bestätigen dies.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kirchlengern sollte sich in die Lage versetzen, auch in den nächsten Jahren die erforderlichen Finanzmittel für die Verkehrsflächen bereitstellen zu können. Dies gilt sowohl für die Verkehrsflächenunterhaltung wie auch für die notwendiger werdenden Reinvestitionsmaßnahmen.

➔ 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