

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde  
Windeck im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Gemeinde Windeck	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck

### Managementübersicht

Die Gemeinde Windeck nimmt seit dem Jahr 2012 freiwillig an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Ab dem Jahr 2010 befand sich die Gemeinde in der Haushaltssicherung mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In der mittelfristigen Finanzplanung konnte der Haushaltsausgleich nicht dargestellt werden, so dass sich die Gemeinde bis zum Jahr 2011 im sogenannten Nothaushaltsrecht befand.

Im Jahr 2014 drohte aufgrund der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die bilanzielle Überschuldung, die auch tatsächlich eingetreten ist. In den Jahren von 2010 bis 2017 konnte die Gemeinde keinen Haushaltsausgleich darstellen. Durch die Jahresdefizite bis einschließlich 2017 wurde insgesamt Eigenkapital von 25,25 Mio. Euro aufgezehrt. Bis zum Jahr 2017 summierte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf rund 6,65 Mio. Euro. Durch die seit dem Jahr 2014 eingetretene bilanzielle Überschuldung verstößt die Gemeinde damit gegen das Überschuldungsverbot gem. § 75 Abs. 7 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

Durch die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen erhält die Gemeinde im Zeitraum von 2012 bis 2021 Konsolidierungshilfen von insgesamt 8,2 Mio. Euro. Im Jahr 2021 ist der Haushaltsausgleich erstmalig ohne Mittel aus dem Stärkungspakt darzustellen. Das Jahresergebnis 2018 stellt mit rund 0,8 Mio. Euro erstmalig ein positives Ergebnis dar. Für die Jahre 2019 bis 2022 sind positive Jahresergebnisse von insgesamt 3,7 Mio. Euro geplant. Damit würde sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf rund 2,1 Mio. Euro reduzieren. Da für das Jahr 2023 laut Haushaltsplan 2020 ein Jahresüberschuss von 2,5 Mio. Euro geplant ist, wäre die Überschuldung damit komplett abgebaut.

Die Gemeinde kommt den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes somit nach. Dieses Ziel konnte erreicht werden, weil - neben der unterstützenden Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz - die vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umgesetzt wurden.

Damit der Haushaltsausgleich dauerhaft erreicht werden kann, muss allerdings ein strukturelles Defizit von rund 2,8 Mio. Euro jährlich ausgeglichen werden. Dieses Ergebnis zeigt sich, wenn im Jahresergebnis 2018 die schwankenden Finanzströme bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage durch Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2018 ersetzt werden. Zudem werden Sondereffekte aus dem Jahresergebnis herausgerechnet (u.a. auch die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz).

Negativ auf die Haushaltsituation wirkt sich aufgrund der zu leistenden Zins- und Tilgungsleistungen eine hohe Verschuldung aus. Die Gemeinde weist bereits im Jahr 2010 hohe Altschulden auf und hat hieraus hohe Zinsaufwendungen zu leisten. Bis zum Jahr 2018 sind die Verbindlichkeiten um 17,3 Mio. Euro auf 51,0 Mio. Euro angestiegen. Hauptgrund für diese Entwicklung sind die gestiegenen Liquiditätskredite (rund +19 Mio. Euro), die zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen erforderlich wurden (Jahresdefizite). Positiv festzustellen ist, dass die Liquiditätskredite bis zum Bilanzstichtag 2019 voraussichtlich auf 36,0 Mio. Euro reduziert werden können. Überschüsse aus der Finanzrechnung sollen zum weiteren Abbau der Liquiditäts-

kredite genutzt werden, womit das bestehende Zinsänderungsrisiko weiter reduziert wird. Ebenfalls positiv ist der Abbau der Investitionskredite. Diese konnten von 2010 bis 2018 um rund 3,1 Mio. Euro verringert werden.

Auch aus der Vermögensstruktur der Gemeinde können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Hierzu haben wir verschiedene Gebäudegruppen und die Verkehrsflächen anhand des Anlagenabnutzungsgrades betrachtet. Insbesondere das Rathaus, diverse Kindertageseinrichtungen, Schulen, Sporthallen und Feuerwehrgerätekäuser weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf und sind teilweise stark sanierungsbedürftig. Dies kann zu außerordentlichen Abschreibungen, ungeplanten Reinvestitionen oder Instandhaltungsmaßnahmen führen. Dies schließt das Risiko einer weiter steigenden Verschuldung und/oder steigender Aufwendungen mit ein.

Auch die Verkehrsflächen (Straßen und befestigte Wirtschaftswege) stellen einen Teil des gemeindlichen Vermögens dar, die wir im Teilbericht „Verkehrsflächen“ gesondert betrachtet haben. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist in den Jahren 2015 bis 2017 von rund 37,2 Mio. Euro auf 33,8 Mio. Euro zurückgegangen (-3,4 Mio. Euro). Der Gemeinde ist es nicht gelungen, den Wert des Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Zum Werterhalt sollte die Gemeinde die Abschreibungssumme über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen reinvestieren.

Ob die getätigten Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen langfristig ausreichen, kann erst im Rahmen einer Inventur festgestellt werden. Aus den Ergebnissen einer Inventur kann die Gemeinde den Zustand der Verkehrsflächen erkennen und ableiten, ob der Straßenzustand dem bilanziellen Wert entspricht und in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Reinvestitionen erforderlich sind. Die nach § 30 Absatz 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) vorgeschriebene Inventur wurde von der Gemeinde seit der Eröffnungsbilanz noch nicht wieder durchgeführt. Das Intervall soll zehn Jahre nicht überschreiten.

Sofern in das Verkehrsvermögen reinvestiert wird, sollten beitragsfähige Maßnahmen nach den entsprechenden Vorschriften nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) abgerechnet werden. Die örtliche Satzung sollte an die aktuelle Gesetzes- und Erlasslage angepasst werden.

Eine Entlastung des Haushaltes könnte bei den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Friedhofs- und Bestattungswesen durch eine Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes erreicht werden. Kalkulatorische Zinsen sollten auf Grundlage des gesamten aufgewandten Kapitals berücksichtigt und mit den Gemeindewerken Windeck (Betriebszweig Abwasserbeseitigung) eine Gewinnabführung vereinbart werden.

Im Teilbericht Schulen haben wir die offene Ganztagschule (OGS), die Schulsekretariatsstellen und die Aufwendungen für die Schülerbeförderung betrachtet. Bei der offenen Ganztagschule erzielt die Gemeinde bei der Kennzahl „Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro“ einen hohen Betrag. Maßgeblich beeinflusst wird die Kennzahl durch die hohen Transferleistungen für die Durchführung der Aufgabe. Die Gemeinde stellt dem OGS-Durchführungsträger über die Mindestleistung hinaus Mittel zur Verfügung.

Bei den Schulsekretariaten stellen wir die vorhandenen Vollzeit-Stellen ins Verhältnis mit den zu betreuenden Schülern. Gemessen an dem Benchmark für die Grundschulen (650 Schüler je Vollzeit-Stelle) ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,9 Vollzeit-Stellen oder ca. 35 Wochenstunden. Bei den weiterführenden Schulen (Benchmark: 630 Schüler je Vollzeit-Stelle)

ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen oder ca. 47 Wochenstunden. Die Gemeinde sollte eine Reduzierung des Personaleinsatzes in den Schulsekretariaten detailliert prüfen. Im Fall einer Stellenreduzierung sollte sie einen sozialverträglichen Abbau über Stundenreduzierungen bzw. altersbedingtem Ausscheiden anstreben.

Die Aufwendungen der Schülerbeförderung je Schüler sind im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die große Gemeindefläche mit vielen kleinen Ortschaften sowie die Topografie mit den Höhenunterschieden erschweren eine kostengünstige Schülerbeförderung. Die Leistungen des Schülerspezialverkehrs wurden seit Jahren nicht ausgeschrieben. Damit verstößt die Gemeinde gegen §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die Leistungen sollten entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen regelmäßig und in angemessenen Abständen ausgeschrieben werden.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen, die Sportplätze und die Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Windeck. Für den Schulsport stehen der Gemeinde acht Hallen mit 8,5 Halleneinheiten zur Verfügung. Damit stehen bei einem Vergleich von Bestand und Bedarf doppelt so viele Halleneinheiten zur Verfügung, wie die vorhandenen Klassen und Kurse benötigen. Obwohl die Gesamtschule sich im Jahr 2017 noch im Aufbau befand und auch durch Neubaugebiete wachsende Einwohnerzahlen und damit mehr Klassen erwartet werden, sind für den Schulsport trotzdem zu viele Halleneinheiten vorhanden. Die Gemeinde sollte aus wirtschaftlicher Sicht Schulsporthallen aufgeben.

Die vorhandenen Sportplätze sind für den Trainingsbetrieb Fußball nur rund zur Hälfte ausgelastet. Der neu eingerichtete „Arbeitskreis Sportstätten“, bestehend aus Verwaltung und Politik unter Beteiligung des Gemeindefortsportverbandes Windeck sollte sich einen Überblick über die erforderlichen Sportplätze verschaffen. Um den Haushalt zu entlasten, sollten nicht mehr benötigte Sportplätze entweder geschlossen und das Grundstück veräußert oder die Anlage auf einen Verein übertragen werden.

Die Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde werden mit geringem Aufwand unterhalten. Einfach ausgestattete Spielplätze sowie das bürgerschaftliche Engagement führen zu diesem guten Ergebnis.

### **Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)**

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

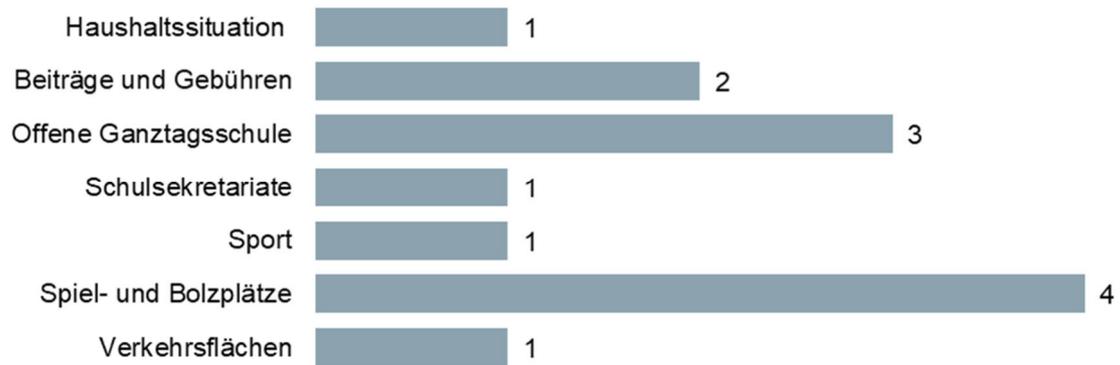
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

**KIWI-Merkmale**

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

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

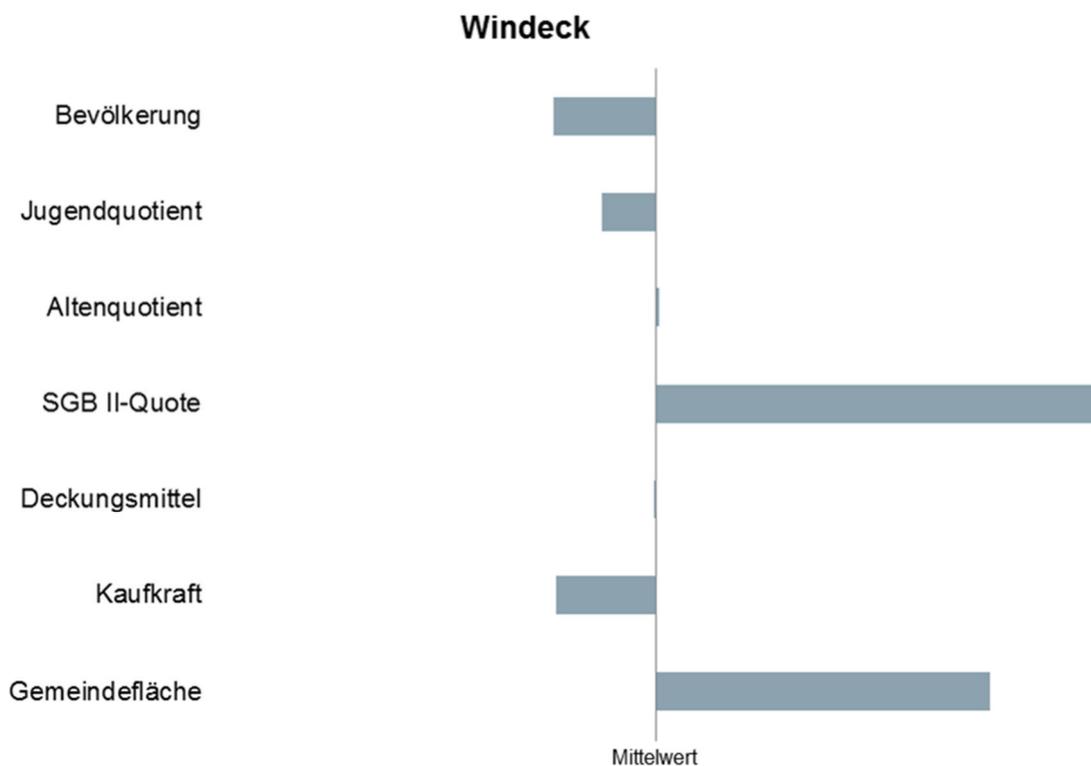
**KIWI**



## → Ausgangslage der Gemeinde Windeck

### Strukturelle Situation

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



Bis zum Jahr 2004 sind die Einwohnerzahlen der Gemeinde Windeck auf einen Höchststand von 21.164 gestiegen. Danach gingen die Einwohnerzahlen kontinuierlich zurück. Erst im Jahr 2015 konnte dieser Trend gestoppt werden. Einen großen Rückgang verzeichnete die Gemeinde im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010, wo sie laut IT.NRW 1.560 Einwohner verloren hat. Großen Einfluss auf diesen Rückgang hatte wahrscheinlich die Zählung im Rahmen des Zensus. Erstaunlich ist, dass zuletzt im Jahr 1968 ein Überschuss bei dem Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung erzielt werden konnte. Danach war die Anzahl der Gestorbenen immer höher als die Anzahl der Lebendgeborenen.

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

Laut IT.NRW wird für die Gemeinde Windeck auf der Basis des Jahres 2018 ein Bevölkerungsrückgang bis zum 01. Januar 2040 auf 16.730 Einwohner vorhergesagt. Vom Stand 31. Dezember 2018 mit 18.773 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang um 2.043 Einwohner bzw. rund elf Prozent. Die Gemeinde sieht die Bevölkerungsentwicklung allerdings nicht in diesem Ausmaß zurückgehen, wie sie durch IT.NRW vorhergesagt wird. Aktuell haben sie eher den Eindruck, dass die Einwohnerzahlen steigen, auch wenn sie in 2018 gegenüber dem Vorjahr wieder leicht zurückgegangen sind. Die gestiegene Nachfrage an Kitaplätzen (müssen ausgebaut werden) sowie der Zuzug durch junge Familien bestärkt sie in dieser Annahme. Hinzu kommt die gute Bahnverbindung mit dem Anschluss an die Siegstrecke Siegen - Köln - Aachen, die die Region auch für Pendler attraktiv macht.

Allerdings ist im Gemeindegebiet nur das Siegtal durch die Bahnlinie erschlossen. Aufgrund der großen Gemeindefläche und der unterschiedlichen Topografie mit Höhenlagen zwischen 90 und 360 m über NN, sind viele der 67 Ortschaften weit von der Bahnlinie entfernt. Die Mobilität ist dort in großem Maße vom eigenen Kraftfahrzeug abhängig, da in den Höhenorten der öffentliche Personennahverkehr nicht ausreicht. Ergänzend werden Sammeltaxen eingesetzt oder es verkehrt der Bürgerbus. Die Gemeindegröße führt zu erhöhten Aufwendungen z. B. durch den Winterdienst, Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Grünflächenpflege und die Unterhaltung der Straßen (umfangreiches Straßen- und Wegenetz). Für den Tourismus wird die Topografie aber auch als gewinnbringend betrachtet. Die Höhenunterschiede und Gewässerstrukturen machen den Reiz der Landschaft aus. Natur- und Landschaftsschutzgebiete machen zwar die Qualität der Landschaft aus, erschweren aber auch die Umsetzung von Bau- und Infrastrukturprojekten.

Um einen positiven Impuls zu setzen, hat die Gemeinde gemeinsam mit der Stadt Waldbröl in den Jahren 2015/2016 das „Interkommunale, Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept Windeck/Waldbröl 2025 (IKEHK)“ entwickelt. Bis zum Jahr 2025 sollen folgende Maßnahmen in der Gemeinde Windeck umgesetzt werden<sup>2</sup>:

- Umgestaltung der Hauptstraße in Dattenfeld,
- Entwicklung einer Verkehrsdrehscheibe am Bahnhof in Schladern,
- Ausbau der Siegpromenade in Dattenfeld,
- Aufwertung des Freizeitparkes in Dattenfeld,
- Einrichtung einer Quartiersbegegnungsstätte im Bereich der Grundschule Dattenfeld in Verbindung mit Sanierungsmaßnahmen an der Schule,
- Umbau der Burg Dattenfeld zu einem sozio-kulturellen und integrativem Begegnungszentrum,
- Um- und Ausbau des Museumsdorfes Altwindeck zu einem Regionalmuseum mit einer Quartiersbegegnungsstätte.

<sup>2</sup> Von der Homepage der Gemeinde Windeck: <https://www.windeck-bewegt.de/windeck-wirtschaft/projekte/interkommunales-integriertes-entwicklungs--und-handlungskonzept-windeck-waldbroel-2025/interkommunales-integriertes-entwicklungs--und-handlungskonzept---windeck-waldbroel-2025.html>

Auch der Bau weiterer Wohngebiete soll dem bisherigen Bevölkerungsrückgang entgegenwirken. Im Vergleich mit Großstädten ist der Wohnraum in Windeck günstig. Sie haben noch viele Baulücken, weshalb keine neuen Wohngebiete ausgewiesen wurden. Durch die Wirtschaftsförderungs- und -entwicklungsgesellschaft Windeck wurden Grundstücke angeboten, die schnell veräußert wurden. Auch sollen neue Mehrfamilienhäuser entwickelt werden, die überwiegend an der Bahnlinie liegen sollen. Das würde sowohl älteren Bürgern als auch Berufstätigen entgegenkommen.

Die niedrige Kaufkraft wird durch einen eher niedrigen Lohnsektor/Verdienst beeinflusst. Die vorhandene Kaufkraft kann nur bedingt am Ort gehalten werden. Versorger sind zwar am Kernort vorhanden (bis auf einen Baumarkt), aber nicht in jeder Ortschaft. Ein Großteil der Kaufkraft fließt nach Köln ab bzw. in Städte im angrenzenden Rheinland-Pfalz.

Die im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen hohe SGB II-Quote spiegelt auch die mangelnde Kaufkraft wider. Sie hatten (ähnlich wie die Nachbargemeinde Eitorf) in der Vergangenheit einen starken Zuzug von „sozial schwachen Familien“. Durch die vor Ort nicht in ausreichendem Maße vorhandenen Arbeitsplätze kann sich diese Situation nicht so schnell verbessern. Der hohe Pendlersaldo zeigt deutlich, dass sich der Arbeitsplatz des Großteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht am Wohnort befindet.

Wie in vielen anderen Kommunen auch, war die Gemeinde Windeck von der Flüchtlingsbewegung betroffen. Einzelpersonen wurden überwiegend in einem großen Wohnheim (ehem. Schule) untergebracht. Für Familien wurden Wohnungen angemietet. Nach dem Rückgang der Flüchtlingszahlen wurden die Mietwohnungen teilweise wieder gekündigt und in dem Wohnheim werden Obdachlose untergebracht. In der Verwaltung wurde zur Bewältigung dieser Aufgabe zusätzliches Personal eingestellt, was auch zum Zeitpunkt der Prüfung noch vorhanden ist. Unterstützt wurde die Verwaltung durch die Flüchtlingsinitiative Windeck, die die Tätigkeiten aller ehrenamtlich in der Flüchtlingshilfe engagierten Akteure koordinierte.

## Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte überörtliche Prüfung durch die gpaNRW wurde im Jahr 2011 abgeschlossen. Die Empfehlungen und Feststellungen wurden an die Fachbereiche weitergegeben. Der Prüfungsbericht wurde an die Politik weitergegeben.

Einige Handlungsempfehlungen wurden umgesetzt. Beispielhaft werden folgende genannt:

- Schullandschaft weiterentwickelt
- Reinigungsleistung ausgeschrieben
- Interkommunale Zusammenarbeit ausgeweitet (Programm für Stundenerfassung Bauhof, Bereitschaftsdienste Ordnungsbehörden)

Nicht umgesetzt wurden z. B. die Handlungsempfehlungen zu den Flächenüberhängen der Schulgebäude (Grundschulen schließen) oder die Umstellung der kalkulatorischen Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Diese waren politisch nicht umzusetzen.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>3</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

<sup>3</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Windeck hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

### Strukturen

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

## gpa-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Windeck wurde in der Zeit von April 2019 bis Januar 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Windeck überwiegend das Vergleichsjahr 2017. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Sabine Jary
Schulen	Britta Wetter
Sport und Spielplätze	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Sandra Krämer

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

Herne, den 08. Juni 2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleitung

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde  
Windeck 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	14
Eigenkapital	18
Schulden	19
Vermögen	24
→ Haushaltssteuerung	28
Kommunaler Steuerungstrend	28
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	29
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	30
Beiträge	30
Gebühren	32
Steuern	35
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	36
Gesamtabschluss/Beteiligungsbericht	36
Pensionsrückstellungen	37
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	39

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die Gemeinde Windeck nimmt freiwillig am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ teil (Stufe 2) und erhält hieraus Konsolidierungshilfen von insgesamt fast 8,2 Mio. Euro. Der Haushalt 2019 und der fortgeschriebene Haushaltsanierungsplan (HSP) sind genehmigt worden. Seit 2014 ist die Gemeinde Windeck bilanziell überschuldet und verstößt damit gegen das Überschuldungsverbot gem. § 75 Abs. 7 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

#### Ist-Ergebnisse

Im Zeitraum 2010 bis 2017 verzeichnet die Gemeinde Windeck hohe Fehlbeträge von insgesamt 25,3 Mio. Euro. Mit einem Jahresergebnis von -48 Euro je Einwohner gehört die Gemeinde Windeck 2017 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten. Erstmals 2018 kann die Gemeinde - wie im Stärkungspaktgesetz vorgesehen - den Haushaltsausgleich erreichen. Der erzielte Überschuss liegt bei 0,8 Mio. Euro bzw. 44 Euro je Einwohner. Die Gemeinde Windeck ist stark abhängig von Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Konsolidierungshilfen, erfolgreich umgesetzte Konsolidierungsmaßnahmen und eine spürbare konjunkturelle Verbesserung ermöglichen 2018 den Haushaltsausgleich.

Das ermittelte strukturelle Ergebnis liegt 2018 bei fast -2,8 Mio. Euro, dies entspricht -147 Euro je Einwohner.<sup>1</sup> Bei Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf rund -1,5 Mio. Euro.

#### Plan-Ergebnisse

Die Gemeinde Windeck erwartet im Haushaltsplan 2019 für die Jahre 2019 bis 2022 Jahresüberschüsse von insgesamt 5,7 Mio. Euro mit einer deutlich steigenden Tendenz. Laut aktuell beschlossenen Haushaltsplan 2020 geht die Gemeinde nunmehr davon aus, dass die positive Entwicklung der Jahresüberschüsse langsamer voranschreitet. Grund hierfür sind Mehraufwendungen bei verschiedenen Positionen, denen keine Ertragssteigerungen gegenüberstehen. Geplant ist aber der vollständige Abbau der Überschuldung bis 2023.

Die Haushaltsplanung der Gemeinde Windeck ist grundsätzlich plausibel und realistisch. Die Orientierungsdaten des Landes werden ebenso berücksichtigt wie örtliche Entwicklungen und Besonderheiten. Die Haushaltsplanung unterliegt allgemeinen konjunkturbedingten Risiken. Zudem bestehen Planungsunwägbarkeiten bei den Versorgungsaufwendungen und den Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen. Bei der Position „allgemeine Kreisumlage“ hat die

<sup>1</sup> Die Herleitung des strukturellen Ergebnisses wird im Kapitel Haushaltssituation, Abschnitt "Ist-Ergebnisse" ausführlich erläutert.

Gemeinde die Hebesätze in der mittelfristigen Planung zu niedrig angesetzt. Dies kann anteilig durch Puffer bei der Jugendamtsumlage kompensiert werden. Mit dem Haushaltsplan 2021 ist eine Anpassung der Planwerte vorgesehen.

## Eigenkapital

Die hohen Defizite im Betrachtungszeitraum haben zu einem Eigenkapitalverzehr von 25,2 Mio. Euro geführt. Das negative Eigenkapital liegt 2017 bei -6,6 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich eine negative Eigenkapitalquote von -4,8 Prozent, mit der die Gemeinde Windeck den Minimalwert abbildet. Mit dem Jahresüberschuss 2018 kann der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erstmalig auf -5,4 Mio. Euro reduziert werden. Der Abbau der Überschuldung erfordert weiterhin die konsequente Umsetzung des Haushaltssanierungsplans.

## Schulden

Die Gemeinde Windeck weist bereits 2010 hohe Altschulden auf und hat hieraus hohe Zinsaufwendungen zu leisten. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Windeck sind bis 2018 zudem erheblich um 17,3 Mio. Euro auf 51,0 Mio. Euro angestiegen (41,6 Prozent). Maßgeblicher Grund hierfür ist die Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen. Angesichts des hohen Kreditvolumens besteht für die Gemeinde Windeck ein hohes Zinsänderungsrisiko, d.h. eine Verschlechterung des Zinsniveaus würde zu deutlich steigenden Zinsaufwendungen führen. Entsprechend strebt die Gemeinde mittelfristig den Abbau der Liquiditätskredite an. Hierzu benötigt die Gemeinde Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, die die Gemeinde seit 2017 erwirtschaftet.

Die Investitionskredite sind dagegen bis 2018 um 3,1 Mio. Euro auf 12,2 Mio. Euro und damit um ein Fünftel reduziert worden. Mit Verbindlichkeiten von 2.979 Euro je Einwohner gehört die Gemeinde Windeck 2017 zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Dies gilt auch bezüglich des Schuldenstandes, in den Rückstellungen und Sonderposten aus Gebühren mit einfließen.

## Vermögen

Aufgrund der schwierigen Haushaltslage hat die Gemeinde Windeck im Betrachtungszeitraum nur im geringen Umfang in ihr Anlagevermögen investieren können. Daher ist bereits ein erheblicher Werteverzehr bei Gebäuden und Straßen zu verzeichnen. Am meisten hat die Gemeinde in den letzten Jahren in den Ausbau der Kindertagesstätten, der U3-Angebote und der offenen Ganztagschule investiert. Zur Sicherstellung der Vermögenswerte plant die Gemeinde bei Gebäuden und Straßen mittelfristig Instandhaltungsmaßnahmen und Investitionen. Dennoch besteht hier derzeit ein hohes Risiko außerordentlicher Abschreibungen, ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen oder ggf. zusätzlicher Reinvestitionen. Dies gilt insbesondere für die wertmäßig größten Gruppen, die Schulen und Sporthallen. Hieraus ergibt sich auch ein höheres Risiko, das weitere Kredite aufzunehmen sind oder die laufenden Dienst- und Sachleistungen steigen.

### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Windeck mit dem Index 1.

## Haushaltssteuerung

Die Umsetzung des aufgestellten Haushaltssanierungsplan hat zu einer deutlichen Verbesserung der Haushaltssituation beigetragen. Dennoch reichen diese Sparbemühungen noch nicht aus, um die steigenden Belastungen bei Versorgungs- und Transferaufwendungen zukünftig vollständig aufzufangen. Auch der nachhaltige Werterhalt des Vermögens stellt weiterhin eine große Herausforderung für die Gemeinde dar. Die Belastungen hieraus sind durch Konsolidierungsmaßnahmen bzw. eine weiterhin restriktive Haushaltsplanung aufzufangen.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW derzeit keine Handlungsmöglichkeiten für Ertragsteigerungen. Die Gemeinde berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Weiterhin werden Vorauszahlungen als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt.

Die Gemeinde erhebt Straßenausbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) auf Grundlage einer aktuellen Ortssatzung. Die in dieser KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen zumeist am Maximum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Die Gemeinde hat in den letzten Jahren jedoch kaum KAG-Maßnahmen durchgeführt. Die Gemeinde Windeck sollte zeitnah den zukünftigen Instandhaltungs- und Investitionsbedarf an ihren Straßen und Wirtschaftswegen und diesbezügliche Fördermöglichkeiten ermitteln. Die Möglichkeit zur Abrechnung investiver Maßnahmen an Wirtschaftswegen ist satzungsrechtlich derzeit nicht gegeben. Die Gemeinde sollte daher vorsorglich die satzungsrechtlichen Voraussetzungen zur Abrechnung investiver Maßnahmen bei Wirtschaftswegen schaffen. Zum 01. Januar 2020 ist der § 8 KAG durch § 8a KAG NRW ergänzt worden.<sup>2</sup> Die aktuelle Gesetzes- und Erlasslage sollte bei Entscheidungen zur Gestaltung der KAG-Satzung mit einbezogen werden.

### Gebühren

Im Vordergrund unserer Nachbetrachtung stehen die kalkulatorischen Kosten (Abschreibung und Zinsen) bei den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Friedhofs- und Bestattungswesen. Die Abwasserbeseitigung erfolgt durch die Gemeindewerke Windeck im gleichlaufenden Betriebszweig. Bei der Gebührenkalkulation und -festsetzung in den vorgenannten Ge-

<sup>2</sup> Nähere Ausführungen erfolgen hierzu im Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“, Abschnitt Beiträge.

bührenhaushalten berücksichtigt die Gemeinde weiterhin die kalkulatorischen Abschreibungen auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Damit wird der Substanzerhalt des Anlagevermögens nicht dauerhaft gewährleistet. Die Gemeinde sollte daher zumindest eine sukzessive Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte vornehmen.

Der kalkulatorische Zinssatz im Gebührenhaushalt Friedhofs- und Bestattungswesen liegt bei 6,0 Prozent. Der festgelegte Zinssatz orientiert sich an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NRW). Aufgrund der negativen Zinsentwicklung ist der zulässige Durchschnittzinssatz in den letzten Jahren jedoch deutlich gesunken. 2020 liegt dieser - ohne Zinszuschlag von 0,5 Prozent - bei 5,56 Prozent. Die Gemeinde Windeck sollte diesbezüglich die weitere Rechtsprechung beobachten, um den kalkulatorischen Zinssatz zeitnah anpassen zu können.

Der kalkulatorische Zinssatz im Bereich Abwasserbeseitigung beträgt aktuell 3,3 Prozent und liegt damit deutlich unter dem zulässigen Durchschnittzinssatz. Als Basis wird das eingebrachte Stammkapital von 10,0 Mio. Euro berücksichtigt. Ansatzfähig wäre nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gemäß § 6 Abs. 2 KAG NRW eine angemessene Verzinsung des gesamten aufgewandten Kapitals. Es erfolgt zudem keine Gewinnausschüttung an die Gemeinde. Zum 31. Dezember 2017 liegt der thesaurierte Gewinnvortrag der Gemeindewerke (Betriebszweig Abwasserbeseitigung) bei 1,1 Mio. Euro. Die Gemeinde Windeck schöpft damit ihre Möglichkeiten bei der kalkulatorischen Verzinsung im Gebührenhaushalt Abwasser nicht aus und verzichtet auf Erträge bzw. liquide Mittel.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

## → Haushaltssituation

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

\*) Der Jahresabschluss 2018 ist nach örtlicher Prüfung am 02. Dezember 2019 im Rechnungsprüfungsausschuss behandelt und am 16. Dezember 2019 im Rat festgestellt worden.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher grundsätzlich die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen. Die Gemeinde Windeck hat bisher den Gesamtab schluss 2010 aufgestellt und zur örtlichen Prüfung einen Wirtschaftsprüfer bestellt. Weitere aufgestellte bzw. bestätigte Gesamtab schlüsse liegen noch nicht vor. Deshalb können wir bei der Analyse der Haushaltssituation keine Aussagen zur aktuellen Situation auf Konzernebene treffen. Nachfolgend stellen wir bei den Gesamtkennzahlen die interkommunalen Vergleiche für 2010 unter dem Vorbehalt der örtlichen Prüfung dar. Weitere Erläuterungen zum Gesamtab schluss erfolgen im Kapitel "Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltsspositionen und Bilanzposten".

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

#### Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-3.161	-5.342	-4.900	-4.334	-2.835	-2.595	-1.176	-907	825
Ausgleichsrücklage*)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage*)	15.508	10.102	5.202	868	0	0	0	0	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-702	0	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-2.459	-5.342	-4.900	-4.334	-868	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage**)	16	-64	0	0	0	0	0	0	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag*)	./.	./.	./.	./.	-1.967	-4.562	-5.738	-6.645	-5.820
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	13,6	34,9	48,5	83,3	100,0	./.	./.	./.	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>16,9</b>	<b>34,4</b>	<b>48,5</b>	<b>83,3</b>	./.	./.	./.	./.	./.

\*) Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und die Jahresergebnisse werden direkt mit der Allgemeinen Rücklage bzw. dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.

\*\*) Ergebnisneutrale Korrektur der Eröffnungsbilanz.

Zum 01. Januar 2010 betrug die Ausgleichsrücklage noch 0,7 Mio. Euro. Diese wurde mit dem Fehlbetrag 2010 vollständig aufgezehrt und zusätzlich die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen. Ab diesem Haushaltsjahr bestand die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Der Haushaltsausgleich konnte jedoch nicht im mittelfristigen Finanzplan dargestellt werden. Daher befand sich die Gemeinde bis 2011 im sogenannten Nothaushaltsrecht gem. § 82 GO NRW. Auf Grundlage der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung drohte 2014 die bilanzielle Überschuldung. Die Gemeinde nimmt daher freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Hieraus erhält die Gemeinde im Zeitraum 2012 bis 2021 derzeit Konsolidierungshilfen von insgesamt 8,2 Mio. Euro.

Im Zeitraum 2010 bis 2017 verzeichnete die Gemeinde hohe Fehlbeträge von insgesamt 25,2 Mio. Euro, seit 2012 mit rückläufiger Tendenz. 2014 wurde die allgemeine Rücklage vollständig aufgebraucht. Mit der Verrechnung des Jahresergebnisses 2014 ergab sich ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ von 2,0 Mio. Euro (siehe Kapitel „Eigenkapital“). Erstmals 2018 hat die Gemeinde Windeck – entsprechend der Vorgaben im Stärkungspaktgesetz<sup>3</sup> – nunmehr den Haushaltsausgleich erzielt.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	201	782	1.979	2.707
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	-5.619	-4.838	-2.859	-151
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

In den Haushaltsjahren 2019 bis 2021 sieht das Stärkungspaktgesetz den degressiven Abbau der Konsolidierungshilfe vor. 2021 ist der Haushaltsausgleich erstmalig ohne Mittel aus dem Stärkungspakt darzustellen. Die Gemeinde Windeck plant von 2019 bis 2022 weiterhin Jahresüberschüsse von insgesamt 5,7 Mio. Euro mit einer deutlich steigenden Tendenz. Der Abbau der Überschuldung schreitet voran. Auf Grundlage des Haushaltsplans 2019 besteht 2022 nur noch ein geringer, nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag.

Laut dem aktuell beschlossenen Haushaltsplan 2020 erwartet die Gemeinde bis 2022 nunmehr geringere Jahresüberschüsse von insgesamt 3,7 Mio. Euro. Danach verbleibt bis 2022 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von rund 2,1 Mio. Euro. Grund hierfür sind Mehraufwendungen bei verschiedenen Positionen, denen keine Ertragssteigerungen gegenüberstehen. Beispielsweise werden höhere Versorgungsaufwendungen und höhere Dienst- und Sachleistungen erwartet (weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel Plan-Ergebnisse). 2023 kann laut Haushaltsplan 2020 jedoch das Ende der Überschuldung erreicht werden. Die Gemeinde Windeck erwartet in diesem Haushaltsjahr einen Jahresüberschuss von 2,5 Mio. Euro. Bis zum

<sup>3</sup> Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662) SGV. NRW. 602. Zuletzt geändert durch Art. 2 G zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 23.1.2018 (GV. NRW), S.68)

Abbau der Überschuldung besteht grundsätzlich die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.<sup>4</sup>

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck erfüllt in der Ergebnisrechnung und -planung die Vorgaben des § 6 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Stärkungspaktgesetz.

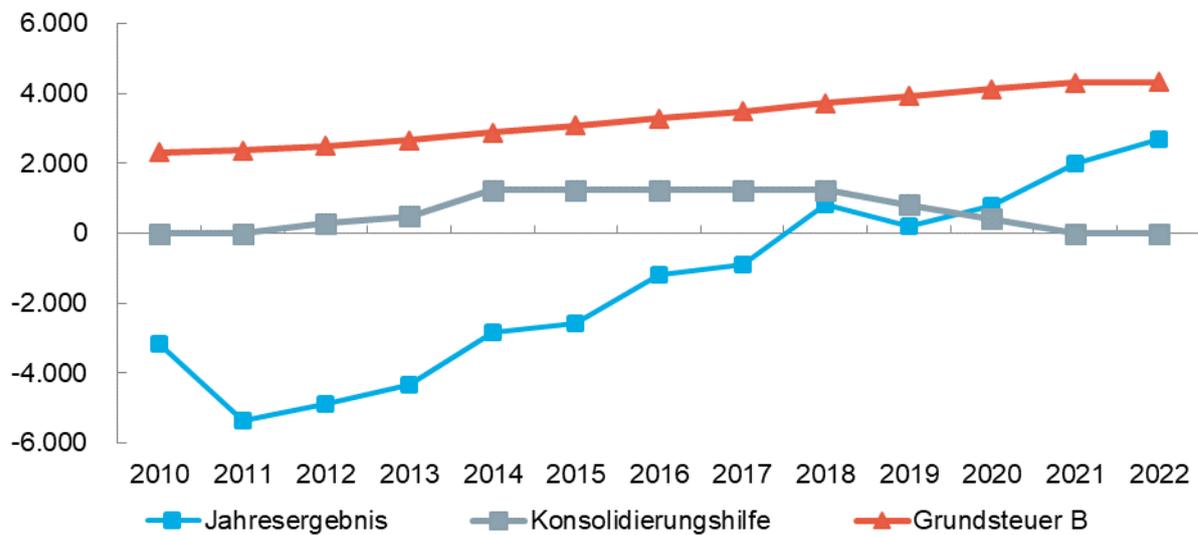
**Haushaltsstatus**

**Haushaltsstatus**

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt	X	X								
Haushaltssanierungsplan (HSP) genehmigt			X	X	X	X	X	X	X	X

**Ist-Ergebnisse**

**Entwicklung der Jahresergebnisse in Tausend Euro**



Bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

<sup>4</sup> Ausführungserlass vom 07. März 2013 des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW in Verbindung mit dem teilweise aufgehobenen Leitfaden vom 06. März 2009.

Die Gemeinde Windeck ist durch eine mittelständische Unternehmensstruktur geprägt und gehört zu den gewerbesteuerschwachen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Die Gemeinde ist weitgehend abhängig von Schlüsselzuweisungen. Konjunkturbedingte Einbrüche bei den Gewerbesteuern haben die defizitären Haushaltssituation verstärkt. Neben einem Rückgang der Gewerbesteuererträge um fast 0,4 Mio. Euro sinken 2011 auch die Schlüsselzuweisungen um rund 0,8 Mio. Euro. Hintergrund sind hier systematische Veränderungen bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Ab 2012 steigen die Gewerbesteuererträge von 2,1 Mio. Euro bis 2018 auf fast 3,8 Mio. Euro deutlich an.

Eine wesentliche Einnahmeposition für den Windecker Haushalt sind die Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer). Diese sind von 2010 bis 2018 um 3,0 Mio. Euro auf insgesamt fast 8,1 Mio. Euro jährlich angestiegen. Parallel steigen jedoch insbesondere nicht beeinflussbare Aufwandspositionen stetig an und belasten den Haushalt wie folgt:

- Transferaufwendungen um 5,2 Mio. Euro sowie
- Versorgungsaufwendungen um 1,1 Mio. Euro.

Positiv wirken sich dagegen die Zinsaufwendungen aus, die im Zeitraum 2010 bis 2018 um 0,7 Mio. Euro auf 0,3 Mio. Euro reduziert werden konnten. Das Erreichen des Haushaltsausgleiches ist - neben der unterstützenden Konsolidierungshilfe - das Ergebnis konsequent umgesetzter Konsolidierungsmaßnahmen. Das bis 2018 erreichte Konsolidierungsvolumen von 2,2 Mio. Euro ist insbesondere durch folgende Haushaltssanierungsmaßnahmen erzielt worden:

- Ertragssteigerungen durch Steuererhöhungen (insbesondere 1,4 Mio. Euro Grundsteuer),
- Stellenabbau auf Basis eines Personalkonzeptes (0,6 Mio. Euro),
- Aufwandsreduzierungen, z. B. bei Gebäudereinigung und Straßenbeleuchtung (0,2 Mio. Euro).

Die beschlossenen HSP-Maßnahmen werden fortgeschrieben. Bis 2021 soll das Konsolidierungsvolumen bis auf 3,1 Mio. Euro gesteigert werden.

Für das Jahr 2018 liegen uns nicht im ausreichenden Umfang Vergleichswerte vor. Daher wird nachfolgend der interkommunale Vergleich für das Jahr 2017 dargestellt:

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017**

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-48	-778	474	4	-41	7	68	63

Der Median für das Jahr 2016 mit 153 Vergleichswerten beträgt „2 Euro je Einwohner“. 2010 positionierte sich die Gemeinde Windeck mit -144 Euro je Einwohner nahe am Mittelwert der Vergleichskommunen von -155 Euro je Einwohner. In diesem Jahr führte die Finanzkrise im kommunalen Raum zu erheblichen Defiziten. 2011 bis 2017 gehörte die Gemeinde Windeck zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Defiziten. Ausnahme ist das Ergebnis 2016 von -62 Euro je Einwohner mit dem die Gemeinde sich zwischen dem 1. Quartil und dem Mittelwert (-4 Euro je Einwohner) positioniert.

Der 2018 erzielte Überschuss entspricht fast 44 Euro je Einwohner. Damit ist 2018 eine deutliche Verbesserung eingetreten.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010 (Entwurfsstand)

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-142	-1.442	805	-141	-201	-114	-15	158

### Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2018 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2018. Wir bereinigen zusätzlich die Konsolidierungshilfe, da diese nur vorübergehend gezahlt wird. Bereits 2021 muss die Gemeinde die Konsolidierungshilfe vollständig durch andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Langfristig gesehen bleibt der Konsolidierungsbedarf also trotz Konsolidierungshilfe unverändert. Daher wird im strukturellen Ergebnis simuliert, dass die Konsolidierungshilfe wegfällt.

Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. 2018 haben wir Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Instandhaltungen bereinigt, die nicht durchgeführt worden sind. Aufwandsseitig haben wir Zuführungen zu Pensionsrückstellungen als Sondereffekt berücksichtigt. Hieraus ergibt sich im Saldo ein Sondereffekt von -0,1 Mio. Euro.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018

Windeck	
Jahresergebnis	825
./. Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	16.763
./. Bereinigungen Sondereffekte	-109
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-15.829</b>
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	13.051
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-2.778</b>

#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck weist für das Jahr 2018 ein negatives strukturelles Ergebnis von fast -2,8 Mio. Euro aus. Dies entspricht rund -147 Euro je Einwohner. Die strukturelle Haushaltssituation verweist damit auf einen noch bestehenden Konsolidierungsbedarf. Das strukturelle

Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Bei Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe mit einem Durchschnittswert von 1,2 Mio. Euro verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf (abgerundet) -1,5 Mio. Euro.

## Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Gemeinde Windeck plant nach dem Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 2,7 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2018 ist dies eine Ergebnisverbesserung von rund 5,5 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

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

	2018	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*)	3.762	4.330	568	3,6
Gewerbesteuern**)	2.994	3.981	986	7,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**)	7.113	9.697	2.584	8,1
Schlüsselzuweisungen**)	10.716	15.107	4.391	9,0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - ohne Schlüsselzuweisungen und Konsolidierungshilfe*)	7.961	6.923	-1.038	-3,4
Übrige Erträge	6.210	5.520	-690	-2,9
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*)	9.564	10.448	883	2,2
Versorgungsaufwendungen ohne Sondereffekt *)	1.304	970	-334	-7,1

	2018	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	7.073	5.988	-1.085	-4,1
Allgemeine Kreisumlage**)	7.785	9.654	1.869	5,5
Jugendamtsumlage*)	7.226	8.385	1.159	3,8
Übrige Aufwendungen	8.606	7.404	-1.202	-3,7

\*) 2018: Rechnungsergebnisse, 2022 Planwerte

\*\*) 2018: Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (siehe strukturelles Ergebnis 2018); 2022: Planwerte

## Erträge

Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2018 rechnet die Gemeinde Windeck bis 2022 mit Mehrerträgen aus der Grundsteuer B von fast 0,6 Mio. Euro. Hier hat die Gemeinde auf Basis des HSP bis 2021 weitere Hebesatzerhöhungen auf 715 Hebesatzpunkte berücksichtigt. Die mittelfristig geplante Steigerungsrate von jährlich 0,6 Prozent basiert auf einem Durchschnittswert der letzten zehn Jahre. Die ermittelte Steigerungsrate liegt deutlich unter den Orientierungsdaten des Landes. Damit berücksichtigt die Gemeinde die individuellen Verhältnisse vor Ort und plant realistisch.

2018 erhält die Gemeinde Windeck mit fast 3,8 Mio. Euro wesentlich höhere Gewerbesteuererträge als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Diese Einnahmen liegen bereits deutlich über den Gewerbesteuererträgen, die die Gemeinde noch bis 2020 jährlich erwartet hat. Auch 2019 erzielt die Gemeinde voraussichtlich ein mit 2018 vergleichbares Ergebnis von 3,7 Mio. Euro. Diese positive Entwicklung ist der guten Konjunktur geschuldet. Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde im Haushaltsplan 2020 den Ansatz 2020 dem voraussichtlichen Rechnungsergebnis 2019 angepasst. Zusätzlich plant die Gemeinde 2021 eine weitere Hebesatzerhöhung von 440 auf 460 Hebesatzpunkte. Die Planung ist nachvollziehbar und plausibel. Angesichts der bisherigen Volatilität der Gewerbesteuererträge besteht bei dieser Position allerdings ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

2018 liegt das Ertragsaufkommen aus Gemeinschaftssteuern wie dargestellt bei fast 8,1 Mio. Euro. Auch bei dieser Position wird der Durchschnittswert der letzten fünf Jahre überschritten. Die Planung erfolgt auf Grundlage der prognostizierten Verteilmasse auf Landesebene unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen. Zudem legt die Gemeinde die Orientierungsdaten zu Grunde. Im Haushaltsplan 2019 erwartet die Gemeinde bis 2022 einen Anstieg der Gemeinschaftssteuern auf 9,7 Mio. Euro. Der für 2019 geplante Ansatz von 8,4 Mio. Euro kann voraussichtlich wie erwartet erreicht werden. Mit dem Haushaltsplan 2020 müssen die Erträge am Anteil an der Einkommenssteuer jedoch um 0,3 Mio. Euro nach unten korrigiert werden. Das zu verteilende Gesamtaufkommen der Einkommenssteuer wächst nach aktuellen Entwicklungen langsamer. Entsprechend sind die Orientierungsdaten des Landes bei dieser Position abgesenkt worden.<sup>5</sup> Laut Haushaltsplan 2020 werden die Anteile aus den Gemeinschaftssteuern in Windeck bis 2022 unter 9,3 Mio. Euro bleiben. Erst 2023 rechnet die Gemeinde mit ei-

<sup>5</sup> Orientierungsdaten 2020 bis 2023 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019 Az. 304-46.05.01-264/19.

nem Ertrag von 9,7 Mio. Euro. Durch die Änderungen des Planansatzes bezieht die Gemeinde Windeck die derzeitigen Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung der Steuereinnahmen mit ein.

2018 hat die Gemeinde Windeck wie geplant Schlüsselzuweisungen von 11,6 Mio. Euro erhalten. Auch 2019 entsprechen die geplanten Schlüsselzuweisungen von fast 12,5 Mio. Euro der tatsächlichen Festsetzung nach dem GFG. Zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen hat die Gemeinde Windeck eine detaillierte Modellrechnung erarbeitet. In dieser werden alle bekannten Einflussgrößen zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach dem GFG berücksichtigt (Haupt- und Nebenansätze, Steuerkraftzahlen usw.). Danach erwartet Windeck, dass die Schlüsselzuweisungen 2020 ein Niveau von 13,1 Mio. Euro erreichen und dann bis 2022 auf 15,1 Mio. Euro ansteigen. Auf Grundlage der aktuellen Modellrechnung des Landes zum GFG 2020 vom 06. November 2019 erhält die Gemeinde Windeck 2020 Schlüsselzuweisungen von 13,4 Mio. Euro. Damit wird der Planansatz überschritten. Entsprechend hat die Gemeinde ihren Planansatz angepasst. Auch bei dieser Position verbleibt ein konjunkturbedingtes Risiko.

Die Sammelposition der „sonstigen Zuwendungen und allgemeine Umlagen“ beinhaltet neben Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuwendungen die übrigen Landeszuweisungen. Hierzu gehören u.a. Betriebskostenzuschüsse für Kindergärten, Zuweisungen für Asylbewerber sowie Baumaßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFöG) und dem Programm „Gute Schule 2020“. Die Gemeinde erhält Fördermittel zur Schulsanierung nach dem KInvFöG, von rund 1,2 Mio. Euro jährlich. Diese hat die Gemeinde zunächst nur bis 2020 eingeplant. Insbesondere aufgrund personeller Engpässe sind diese Mittel 2019 noch nicht voll ausgeschöpft worden. Daher hat die Gemeinde Windeck im aktuellen Haushaltsplan den Ansatz für 2020 entsprechend erhöht. Diese Planung korrespondiert mit der geplanten Entwicklung der Dienst- und Sachleistungen (siehe unten). Zusätzliche Planungsrisiken sind hieraus nicht erkennbar.

## Aufwendungen

Die Gemeinde Windeck erwartet im Haushaltsplan 2019 von 2018 bis 2022 einen Anstieg der Personalaufwendungen um 0,9 Mio. Euro auf 10,4 Mio. Euro. Grund hierfür sind insbesondere Mehrausgaben für die Beschäftigten in den Kindertagesstätten. Hier erhält die Gemeinde eine hundertprozentige Erstattung des Rhein-Sieg-Kreises. Somit stehen den Mehraufwendungen entsprechende Mehrerträge gegenüber. Bereits für 2019 erwartet die Gemeinde Personalaufwendungen von 9,9 Mio. Euro. Die Planung der Personalaufwendungen erfolgt „personenscharf“, so dass neben den beschlossenen Tariferhöhungen auch individuelle Veränderungen berücksichtigt werden. Stellen, die im HSP bis 2021 eingespart werden sollen, werden entsprechend in Abzug gebracht. Die berücksichtigten Steigerungsraten liegen bis 2021 über den Orientierungsdaten des Landes und entsprechen 2022 diesen. Im Haushaltsplan 2020 hat die Gemeinde die Planwerte nach oben angepasst und kalkuliert bis 2022 bereits Personalaufwendungen von 10,8 Mio. Euro, die 2023 auf fast 11,0 Mio. ansteigen. Ein zusätzliches Risiko ist aus diesen Planparametern nicht erkennbar.

2018 lagen die Versorgungsaufwendungen mit 1,5 Mio. Euro deutlich über dem Planwert von rund 0,7 Mio. Euro. Grund hierfür waren nicht vorhersehbare Mehraufwendungen durch Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen. Im Haushaltsplan 2019 plant die Gemeinde Windeck Versorgungsaufwendungen von 0,9 Mio. Euro ein. Die Gemeinde geht bis 2022 von einem An-

stieg der Versorgungsaufwendungen bis auf knapp 1,0 Mio. Euro aus. Die berücksichtigten Steigerungsraten liegen zwischen 1,0 und 1,5 Prozent jährlich. Mit der aktuellen Haushaltsplanung 2020 besteht das Erfordernis, höhere Versorgungskassenaufwendungen einzuplanen. Es ist absehbar, dass die Entnahmen aus den Pensionsrückstellungen die tatsächlichen Versorgungskassenbeiträge und Beihilfen nicht abdecken. Die Gemeinde hat daher der Planwert 2020 auf 1,3 Mio. Euro erhöht und auf diesem Niveau fortgeschrieben. Die Entwicklung der Versorgungsaufwendungen hängt von vielen unbekanntenen Faktoren ab und ist daher schwer kalkulierbar. Insoweit ist diese Planungsposition weiterhin mit Unsicherheiten verbunden.

Das Ist-Ergebnis von 7,1 Mio. Euro für aufgewandte Sach- und Dienstleistungen entspricht annähernd dem Planwert von rund 7,0 Mio. Euro. 2020 erwartet die Gemeinde im Haushaltsplan 2019 einen Anstieg der Aufwendungen auf fast 7,4 Mio. Euro. Ab 2021 plant die Gemeinde dagegen wesentlich geringere Dienst- und Sachleistungen von 6,0 Mio. Euro jährlich ein. Diese Planung korrespondiert mit den erwarteten Fördermitteln, die bis 2020 für Schulsanierungsmaßnahmen verwendet werden sollen.

Mittel für noch nicht umgesetzte Maßnahmen werden im Haushaltsplan 2020 nunmehr zusätzlich eingeplant. Dadurch erhöht sich der Ansatz für Dienst- und Sachleistungen im Haushaltsplan 2020 auf 8,1 Mio. Euro. Zusätzlich hat die Gemeinde Brandschutzsanierungen und Unfallschutzmaßnahmen sowie die Sanierung der Polizeiwache im Rathausgebäude berücksichtigt. Entsprechend wurde im Haushaltsplan 2020 der Planwert der Dienst- und Sachleistungen für 2021 lediglich auf 6,8 Mio. Euro reduziert. 2023 plant die Gemeinde eine rückläufige Entwicklung der Aufwendungen auf 6,3 Mio. Euro. Grundsätzlich besteht hier für die Gemeinde zwar eine Stellschraube für Einsparungen. Diese mittelfristig rückläufig geplante Entwicklung ist angesichts der berücksichtigten Maßnahmen nachvollziehbar. Dennoch besteht die Gefahr, dass allgemeine Preissteigerungen oder unerwartete Instandhaltungsbedarfe an Gebäuden und Straßen zu höheren Aufwendungen führen. Dies gilt umso mehr angesichts des bereits bestehenden Instandhaltungsstaus (s. Kapitel Vermögen). Insofern ist diese Position risikobehaftet.

2018 liegt die zu leistende allgemeine Kreisumlage wie geplant bei 7,8 Mio. Euro. Dies entspricht annähernd dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre. Im Haushaltsplan 2019 erwartet die Gemeinde Windeck, dass diese Transferaufwendungen mittelfristig auf fast 9,7 Mio. Euro ansteigen. Die geplanten Steigerungsraten liegen zwischen 3,9 und 4,0 Prozent jährlich. Die allgemeine Kreisumlage berechnet die Gemeinde Windeck „spitz“ anhand der eigenen Steuerkraft und der erhaltenen Schlüsselzuweisungen.

Dabei hat die Gemeinde die Umlagegrundlagen und Hebesätze des Rhein-Sieg-Kreises auf Basis des Entwurfsstandes des Doppelhaushaltes 2019/2020 berücksichtigt. Danach lag der Hebesatz 2019/2020 bei 32,80 Prozent und danach bei 31,8 Prozent jährlich. Der Rhein-Sieg-Kreis hat mit der Verabschiedung des Kreishaushaltes die Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage ab 2021 jedoch nach oben angepasst.<sup>6</sup> Diese liegen nunmehr 2021 bei 32,73 Prozent und sinken bis 2023 auf 32,42 Prozent. Änderungsbedarf besteht somit ab 2021. Im Haushaltsplan 2020 hat die Gemeinde Windeck diese Hebesatzerhöhungen noch nicht nachvollzogen, beabsichtigt dies aber im Haushalt 2021 dann unter Berücksichtigung der neuen Plandaten des Kreishaushaltes.

<sup>6</sup> Der Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises hat die Haushaltssatzung am 28. März 2019 erlassen. Dieser wurde mit Verfügung der Bezirksregierung Köln vom 14. Juni 2019 genehmigt.

Entsprechend der beschriebenen Systematik plant die Gemeinde Windeck auch die Jugendamtsumlage als differenzierte Kreisumlage. Die eingeplanten Steigerungsraten im Gemeindehaushalt liegen entsprechend zwischen 1,8 und 5,2 Prozent jährlich. Bis 2022 erwartet die Gemeinde Windeck damit einen Anstieg der Jugendamtsumlage um annähernd 1,2 auf 8,4 Mio. Euro. Auch bei dieser Position hat die Gemeinde Windeck die Hebesätze auf Grundlage des Entwurfsstandes des Kreishaushaltes berücksichtigt. Dadurch kommt es auch hier zu Abweichungen. Allerdings hat die Gemeinde Windeck hier jährlich um circa 0,25 Prozentpunkten höhere Hebesätze berücksichtigt. Demnach beinhalten diese Planwerte einen „Puffer“, mit dem die höheren Aufwendungen aus der allgemeinen Kreisumlage anteilig ausgeglichen werden können.

→ **Feststellung**

Die Planung der Gemeinde Windeck ist grundsätzlich nachvollziehbar und realistisch. Neben den Orientierungsdaten des Landes berücksichtigt die Gemeinde örtliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen. Neben konjunkturbedingten Schwankungen bestehen Planungsunwägbarkeiten bei den Versorgungsaufwendungen sowie bei den Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen. Bei den Positionen „allgemeine Kreisumlage“ und „Jugendamtsumlage“ erfolgt eine Aktualisierung an die Kreistagsbeschlüsse mit dem Haushaltplan 2021.

**Eigenkapital**

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1*)	15.508	10.102	5.202	868	-1.967	-4.562	-5.738	-6.645	-5.820
Eigenkapital 2**)	67.935	62.040	56.523	55.010	52.182	48.302	45.633	43.589	42.871
<b>Bilanzsumme</b>	<b>141.451</b>	<b>138.733</b>	<b>138.241</b>	<b>138.018</b>	<b>138.048</b>	<b>140.467</b>	<b>139.337</b>	<b>137.062</b>	<b>138.235</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>									
Eigenkapitalquote 1	11,0	7,3	3,8	0,6	-1,4	-3,2	-4,1	-4,8	-4,2
Eigenkapitalquote 2	48,0	44,7	40,9	39,9	37,8	34,4	32,7	31,8	31,0

\*) Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage sowie verrechnete Jahresüberschüsse-/fehlbeträge bzw. nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

\*\*\*) Inklusive Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen

Zum 01. Januar 2010 betrug das Eigenkapital noch 18,6 Mio. Euro. Die hohen Defizite haben bis zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 zu einem Eigenkapitalverzehr von 25,2 Mio. Euro geführt. Mit dem endgültigen Verbrauch des Eigenkapitals 1 ist die gleichnamige Eigenkapitalquote 1 ab 2014 negativ. Die Gemeinde Windeck ist damit bilanziell überschuldet. 2017 wird im

Zeitverlauf die niedrigste Eigenkapitalquote 1 erreicht. Mit dem 2018 erzielten Jahresüberschuss von 0,8 Mio. Euro kann diese erstmalig wieder verbessert werden.

Der Rückgang der Eigenkapitalquote 2 schreitet dagegen weiter voran. Die jährliche Auflösung der Sonderposten für erhaltene Investitionszuschüsse erfolgt entsprechend der Nutzungsdauer des jeweiligen Anlagenvermögens. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten mindern die jährlich zu leistenden Abschreibungen. Im Betrachtungszeitraum konnten nur selten neue Sonderposten gebildet werden. Ausnahme ist das Jahr 2013, in dem die Gemeinde Landeszuweisungen für die Veranstaltungshalle „kabelmetal“ erhalten hat. Hierfür sind entsprechende Sonderposten von insgesamt 4,2 Mio. Euro gebildet worden.

Bis 2023 plant die Gemeinde Windeck den vollständigen Abbau der Überschuldung.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	-4,8	-4,8	69,9	30,8	18,1	33,0	42,5	63
Eigenkapitalquote 2	31,8	27,2	84,0	64,3	57,6	65,3	75,8	63

2010 wies die Gemeinde Windeck nur eine geringe Eigenkapitalquote von elf Prozent aus. Damit gehörte die Gemeinde bereits zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten; das Minimum lag bei 3,1 Prozent von 208 Vergleichskommunen.

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2010 (Entwurfsstand)

	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	4,5	4,5	67,9	32,7	24,3	33,6	40,9	159
Gesamteigenkapitalquote 2	42,6	26,6	91,6	66,8	58,9	67,8	76,5	159

#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck ist bilanziell überschuldet und verstößt damit gegen das Überschuldungsverbot gem. § 75 Abs. 7 GO NRW. Der bis 2023 geplante Abbau der Überschuldung erfordert die konsequente Umsetzung des Haushaltssanierungsplans.

## Schulden

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

### Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	15.252	17.308	14.590	15.984	15.265	14.529	13.433	12.977	12.164
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	21.820	22.592	32.630	34.345	36.765	40.000	41.000	39.250	41.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	940	2.232	968	901	662	678	510	504	510
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	13	39	54	55	2	79	16	25	10
Sonstige Verbindlichkeiten*)	3.665	3.889	3.154	1.966	462	529	521	1.043	820
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	901	1.239	2.271	2.606	4.520
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>41.690</b>	<b>46.061</b>	<b>51.395</b>	<b>53.252</b>	<b>54.057</b>	<b>57.054</b>	<b>57.752</b>	<b>56.404</b>	<b>59.025</b>
Rückstellungen	17.214	16.694	16.925	16.718	17.278	18.448	18.562	19.358	19.984
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1	0	71	143	188	205	217	134	81
<b>Schulden gesamt</b>	<b>58.905</b>	<b>62.756</b>	<b>68.391</b>	<b>70.113</b>	<b>71.522</b>	<b>75.707</b>	<b>76.532</b>	<b>75.897</b>	<b>78.089</b>
Schulden je Einwohner in Euro	2.880	3.321	3.644	3.745	3.833	3.999	4.062	4.008	4.176
davon Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	2.038	2.438	2.738	2.844	2.897	3.014	3.065	2.979	3.117

\*) Bis Jahresergebnis 2013 inklusive erhaltener Anzahlungen

Die Verbindlichkeiten sind im Zeitraum 2010 bis 2018 wesentlich um 17,3 Mio. Euro auf 59,0 Mio. Euro angestiegen (41,6 Prozent). Maßgeblicher Grund hierfür ist die Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen. Die Liquiditätskredite haben sich 2010 bis 2018 entsprechend um fast 88 Prozent erheblich erhöht.

Die Höhe der Liquiditätskredite ist im Zusammenhang mit dem Bestand an liquiden Mittel zu sehen. 2017 verfügt die Gemeinde über liquide Mittel von 1,1 Mio. Euro. Im Zuge von Umschuldungen hat die Gemeinde 2018 kurzfristig höhere Liquiditätskredite aufgenommen, die noch nicht für laufende Verwaltungsgeschäft verwendet worden sind. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus bzw. derzeitiger Negativzinsen führte dies zu einer Verbesserung des Finanzergebnisses. In diesem Zusammenhang verfügte die Gemeinde zum Bilanzstichtag 2018 über höhere liquide Mittel von 5,1 Mio. Euro.

Gleichwohl besteht angesichts des hohen Kreditvolumens im Bereich der Liquiditätskredite für die Gemeinde Windeck ein hohes Zinsänderungsrisiko. Eine Verschlechterung des Zinsniveaus würde zu deutlich steigenden Zinsaufwendungen führen. Entsprechend strebt die Gemeinde

mittelfristig den Abbau der Liquiditätskredite an. Hierzu benötigt die Gemeinde Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit.

Die Gemeinde Windeck konnte die Investitionskredite bis 2018 um 3,1 Mio. Euro auf 12,2 Mio. Euro d.h. um ein Fünftel reduzieren. Der 2018 erkennbare Anstieg der erhaltenen Anzahlungen ist auf passivierte Erschließungsbeiträge und noch nicht verwendete Zuwendungen für Investitionen (Land und Kreis) zurückzuführen.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.979	229	5.062	1.792	951	1.396	2.491	63

Bereits 2010 gehörte die Gemeinde Windeck mit 2.038 Euro je Einwohnern zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Der Median lag bei 1.047 Euro je Einwohner. Dies verdeutlicht die schwierige Ausgangssituation der Gemeinde aufgrund bestehender Alt-schulden.

Insbesondere die Liquiditätskredite erreichen 2017 einen kritischen Punkt. Bezogen auf die Einwohner liegen die Liquiditätskredite in Windeck 2017 bei 2.073 Euro je Einwohner. Damit gehört die Gemeinde Windeck zu den Kommunen mit den höchsten Liquiditätskrediten. Der Median liegt lediglich bei 198 Euro je Einwohner, da einige Vergleichskommunen keine Liquiditätskredite aufgenommen bzw. diese abgebaut haben. Daher ist positiv herauszustellen, dass die Liquiditätskredite bis zum Bilanzstichtag 2019 voraussichtlich auf 36,0 Mio. Euro reduziert werden können. Der Bestand der liquiden Mittel sinkt in diesem Zusammenhang auf circa 1,5 Mio. Euro. Der Kassenbestand der Liquiditätskredite soll laut aktuellem Haushaltsplan auf dann 29,4 Mio. Euro abgebaut werden. Hierzu sollen Überschüsse aus der Finanzrechnung genutzt werden.

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 (Entwurfsstand)

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.790	101	6.597	1.890	1.072	1.716	2.546	158

Angesichts der hohen Gesamtverbindlichkeiten 2010 wird deutlich, dass auch die voll zu konsolidierenden Beteiligungen hohe Verbindlichkeiten aufweisen. Allein im Betriebszweig Abwasserbeseitigung der Gemeindewerke lagen die Verbindlichkeiten 2010 bei 50,7 Mio. Euro. 2017 haben sich die Verbindlichkeiten in diesem Betriebszweig auf knapp 53,0 Mio. Euro erhöht (ohne Verbindlichkeiten gegenüber der Gemeinde).

Die Schulden einer Kommune umfassen neben den Verbindlichkeiten zusätzlich die gebildeten Rückstellungen sowie die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Bei den Rückstellungen handelt es sich mit 17,8 Mio. Euro zu 88 Prozent um Pensions- und Beihilferückstellungen (2018: 89 Prozent). Zudem bestehen Instandhaltungsrückstellungen von 0,4 Mio. Euro; überwiegend für Maßnahmen unter 0,1 Mio. Euro. Zusätzlich hat die Gemeinde sonstige Rückstel-

lungen von 1,8 Mio. Euro für Urlaub, Gewerbesteuerrückzahlung, Erstattungsverpflichtungen bei Pensionen u.a. gebildet.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.008	871	6.101	2.625	1.768	2.191	3.238	63

#### Gesamtschulden je Einwohner 2010 (Entwurfsstand)

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.652	661	8.231	2.691	1.837	2.536	3.316	158

Die Gemeinde beabsichtigt, Anteile an vier Gesellschaften des Energiesektors zu erwerben. Diese Investition soll durch Kredite finanziert werden. Hierzu hat die Gemeinde im Investitionsplan 2019 bereits ein Annuitätendarlehen von 7,0 Mio. Euro mit langen Laufzeiten vorgesehen. Die weitere Entwicklung ist abhängig von dem Abschluss der ausgeschriebenen Konzessionsverträge. Das Verfahren ist noch offen. Die für 2019 eingeplanten Mittel werden daher für 2020 vorgetragen. Ziel der Gemeinde ist es, den in diesem Zusammenhang zu leistenden Kapitaldienst durch Ausschüttungen der Gesellschaften vollständig abzudecken. Darüber hinaus soll im Ergebnisplan jährlich ein Überschuss erwirtschaftet werden.

Der Haushaltsplan 2020 sieht zudem bis 2021 weitere Investitionsdarlehen von insgesamt 3,0 Mio. Euro für verschiedene Baumaßnahmen an Gebäuden vor (siehe Kapitel Vermögen). Unter Berücksichtigung der fortlaufenden Tilgung steigen die Investitionskredite damit bis 2022 auf 18,8 Mio. Euro.

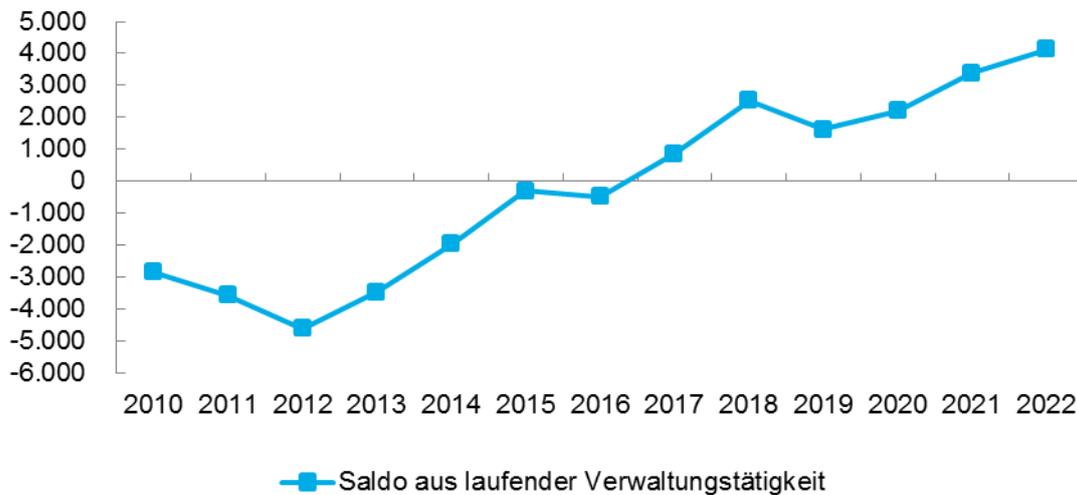
#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck weist 2017 eine sehr hohe Verschuldung auf. Angesichts der hohen Liquiditätskredite besteht ein höheres Zinsänderungsrisiko. Positiv ist festzustellen, dass Finanzüberschüsse zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden sollen, um das Zinsänderungsrisiko zu reduzieren.

#### Finanzrechnung

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**



Bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

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

Die Gemeinde Windeck verfügte bis 2016 nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die laufenden Auszahlungen konnten nicht durch die Einzahlungen gedeckt werden. 2017 konnte die Gemeinde erstmalig einen positiven Saldo aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit von 0,8 Mio. Euro erzielen. 2018 betragen die erzielten Zahlungsüberschüsse rund 2,5 Mio. Euro. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf Mehrerträge aus der Gewerbesteuer zurückzuführen. 2019 bis 2022 erwartet die Gemeinde insgesamt Überschüsse aus der Finanzrechnung von 11,4 Mio. Euro.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017**

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45	-778	565	73	10	61	167	63

**Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss Entwurfsstand) 2010**

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
221	-504	951	36	-30	34	122	153

## 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.

Die schwierige Haushaltssituation geht einher mit einem spürbaren Werteverlust. Für Investitionen und Instandhaltungen stehen und standen der Gemeinde keine ausreichenden Mittel zur Verfügung.

Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2018 hat die Gemeinde Windeck vor allem in ihre Kinder- und Jugendeinrichtungen investiert. Beispielsweise Um- und Anbauten zur Sicherstellungen des U3-Angebotes. Das Anlagevermögen für Kinder- und Jugendeinrichtungen ist um 0,2 Mio. Euro auf 3,4 Mio. Euro, d.h. um 6,4 Prozent gestiegen. Dagegen ist bei den Schulen ein Rückgang um 3,0 Mio. Euro auf knapp 18,0 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies entspricht einem Werteverzehr bei den Schulgebäuden von 14,3 Prozent. Das aktivierte Anlagevermögen der „sonstigen Bauten“ ist im gleichen Zeitraum um 3,4 Mio. Euro auf fast 11,2 Mio. Euro angestiegen (43,9 Prozent). Hauptgrund hierfür ist die Inbetriebnahme der Veranstaltungshalle „kabelmetal“ in 2013. 2014 ist zusätzlich der Vorplatz, Infopavillon und Verbindungsweg dieser Halle fertiggestellt und aktiviert worden. Diese Positionen werden als „Bauten auf fremdem Grund und Boden“ bilanziert. Zudem hat die Gemeinde zwei neue Feuerwehrrhallen errichtet. Insgesamt liegt die differenzierte Investitionsquote für Gebäude im Zeitraum 2010 bis 2018 bei 64,3 Prozent. Der Werterhalt des Anlagevermögens wird erst bei einer Investitionsquote von 100 Prozent erreicht. Demnach reichten die durchgeführten Investitionen nicht aus, um den Substanzverlust vollständig zu kompensieren.

## 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 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.

Der betrachtete Gebäudebestand umfasst insgesamt Sachanlagen von 22,9 Mio. Euro, dies entspricht 18,4 Prozent des gesamten Anlagevermögens. Der größte Anteil entfällt mit insgesamt 15,5 Mio. Euro (rund 68 Prozent) auf Schulen und Schulsporthallen.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2018

Vermögensgegenstand- Gebäude - massive Bauweise	GND in Jah- ren Rahmen- tabelle*		GND in Jahren Windeck	Durchschnittl. RND in Jahren Windeck zum 31.12.2018	Anlagen- abnutzungs- grad in Pro- zent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagen- buchhaltung)
	von	bis				
Kindertageseinrichtungen	40	80	80	29	63,3	1.544.095
Umbauten U 3	40	60	52**)	47	8,5	1.072.636
Schulgebäude	40	80	80	34	57,5	13.416.937
Turnhallen	40	60	60	15	74,7	2.083.567
Rathaus	40	80	80	22	72,5	731.997
Feuerwehrgerätehäuser (ohne Fahrzeughallen)	40	80	80	30	62,0	675.646
Gemeindezentren, Bür- gerhäuser, Saalbauten, Vereins- und Jugendheime	40	80	80	39	50,6	2.178.556
Hallenbad	40	70	70	36	48,6	1.170.787

\*) Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW, ab 2019 Anlage 16 der KomHVO)

\*\*) Durchschnittswert

Die Gemeinde Windeck hat sich bei allen Anlagenarten für einen langen Abschreibungszeitraum entschieden. Durch lange Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Es erhöht sich aber auch das Risiko, dass eine außerplanmäßige Abschreibung oder ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen den Haushalt belasten.

Insbesondere das Rathaus, diverse Kindertageseinrichtungen, Turnhallen und Feuerwehrgerätehäuser weisen eine alte Gebäudestruktur auf und sind teilweise stark sanierungsbedürftig. Bereits zum 31. Dezember 2009 bestanden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von fast 2,8 Mio. Euro. In den nachfolgenden Jahren sind diese Maßnahmen sukzessive umgesetzt worden. Zusätzlich hat die Gemeinde im Zeitraum 2010 bis 2018 zahlreiche weitere Rückstellungen von insgesamt 2,5 Mio. Euro für Instandhaltungen gebildet. Auch diese Sanierungen sind zumeist ausgeführt worden. Soweit Instandhaltungen nicht ausgeführt worden sind, hat die Gemeinde hierfür gebildete Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst. Im Betrachtungszeitraum ergaben sich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen von insgesamt 0,8 Mio. Euro.<sup>7</sup>

Der Gemeinde Windeck liegt ein Gutachten aus 2015 vor, wonach an den Schulen weiterhin ein erheblicher Sanierungsbedarf von bis zu 17,0 Mio. Euro besteht. Im Vordergrund dieser Untersuchung steht die Erfassung und Bewertung der technischen Gebäudeausrüstung und der energierelevanten Außenbauteile (Fassaden, Fenster, Dächer). Zusätzlich sieht der Gutachter einen Investitionsbedarf zwischen fünf bis sieben Mio. Euro für den Neubau von Doppelsporthallen. Die Neubauten sollten aus Sicht des Gutachters nicht mehr sanierungswürdige Be-

<sup>7</sup> Maßnahmen mit Erträgen über 0,1 Mio. Euro wurden im Steuerungstrend bzw. strukturellen Ergebnis als Sondereffekt bereinigt.

standsgebäude ersetzen. Im Gutachten wird der Abriss der Sporthalle an der Realschule und der Grundschule Herchen sowie zwei weiterer Sporthallen in Rosbach nahegelegt. Die empfohlenen energetischen und brandschutztechnischen Sanierungen würden laut Gutachten zu wesentlichen Einsparungen bei Strom und Wärme führen.

Die Gemeinde hat diesbezüglich bereits gehandelt und dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen – vorrangig an den Schulen - durchgeführt. Hierzu hat die Gemeinde Fördermittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFöG) und dem Programm „Gute Schule 2020“ erhalten. Beispielsweise sind 2018 das Dach des Rathauses sowie Fenster an Schulen und Kindergärten erneuert worden. Weitere Erneuerungen sind für 2019 vorgesehen, wie z. B. der Sportboden in der Turnhalle in Herchen, die Beleuchtung in der Gesamtschule und Fenster der Grundschule Schladern. Soweit die Umsetzung noch aussteht, werden diese Mittel nunmehr 2020 zusätzlich bereitgestellt.

Dringender Investitionsbedarf besteht aktuell hinsichtlich der Erweiterung der Gesamtschule und dem Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Herchen. An der Grundschule Rosbach soll zudem ein Buswendeplatz gebaut werden. Mehrere Investitionen in Kindertagesstätten werden vollständig durch Zuwendungen finanziert. Hierzu gehört der Neubau des Kindergartens Obernau, die Erweiterung der Kindertagesstätte Schladern und der Umbau der Kindertagesstätte im Dr. Molly-Haus. Auch für Maßnahmen auf Grundlage des „Interkommunalen, Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzepts Windeck/Waldbröl 2025 (IKEHK)“ erhält die Gemeinde anteilig Fördermittel.

Dennoch besteht das Risiko, dass über die derzeit geplanten Investitionen und Sanierungsmaßnahmen hinaus weitere Maßnahmen erforderlich werden.

#### → **Feststellung**

Risiken - insbesondere außerordentliche Abschreibungen und ungeplante Reinvestitionen oder Instandhaltungsmaßnahmen – bestehen aktuell im Gebäudebestand der Gemeinde Windeck. Dies gilt insbesondere für die wertmäßig größten Gruppen, die Schulen und Sporthallen. Dies schließt das Risiko einer weiter steigenden Verschuldung und/oder steigender Aufwendungen mit ein.

### **Infrastrukturvermögen**

Das bilanzierte Straßenvermögen<sup>8</sup> der Gemeinde Windeck ist 2010 bis 2018 um 16,2 Mio. Euro auf 55,8 Mio. Euro bzw. 22,5 Prozent reduziert worden (siehe Anlage Tabelle 4). Aufgrund der defizitären Haushaltssituation ist somit auch bei der gemeindlichen Infrastruktur ein erheblicher Werteverzehr eingetreten. Damit besteht im Falle des bilanzierten Straßenvermögens das Risiko unerwarteter Reinvestitionen oder zusätzlicher Instandhaltungsmaßnahmen. Weitere Ausführungen bzw. Feststellungen und Empfehlungen zum Prüffeld „Verkehrsflächen“ enthält der gleichnamige Teilbericht.

<sup>8</sup> Zum bilanziellen Straßenvermögen gehört das gesamte Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen sowie Brücken und Tunnel. Zusätzlich werden Grund und Boden des Infrastrukturvermögens dieser Position zugerechnet. Insoweit umfasst das insgesamt bilanzierte Straßenvermögen neben den gesondert betrachteten Verkehrsflächen noch weitere Bilanzposten.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016 Straßen und Wirtschaftswege

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle*		GND in Jahren Windeck	Durchschnittl. RND in Jahren Windeck zum 31.12.2016	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2016**)
	von	bis				
Straßen	25	60	50	25	50,0	31.912.933
Wirtschaftswege	10	30	30	10	66,7	2.638.953

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

\*\*\*) Die Daten basieren auf den Angaben zur Datenerfassung für das Prüfgebiet „Verkehrsflächen“. Zum 31. Dezember 2017 sinkt der Bilanzwert Straßen auf 30.166.975 Euro und der Bilanzwert der Wirtschaftswege auf 2.393.918 Euro.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

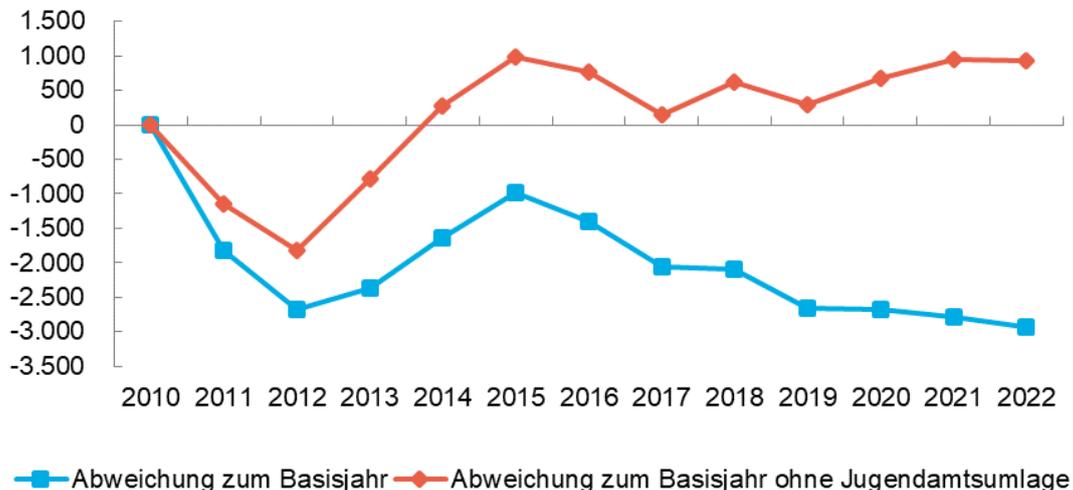
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Windeck mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.<sup>9</sup> Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

<sup>9</sup> Die gpaNRW hat der Finanzabteilung der Gemeinde Windeck eine tabellarische Aufstellung der Sondereffekte zur Verfügung gestellt. Folgende Positionen haben wir in Abstimmung mit der Finanzabteilung als Sondereffekte bereinigt: Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Bürgschaften/Instandhaltungsrückstellungen sowie entsprechende Zuführungen, periodenfremde Erträge aufgrund Vorsteuerprüfung und Schlussabrechnung Gemeindewerke, Erträge aus Versorgungslasten/Pensionsrückstellungen sowie Zuführungen zu diesen (Anpassung an Durchschnittswerte), Rückstellung für drohende Gewerbesteuerrückzahlung, Aufwendungen aus Pauschalwertberichtigungen sowie aus Wertveränderungen bei Sachanlagen (u.a. Abgang Sportanlage Öttershagen und Spielfeld).

Ausgehend vom Basisjahr 2010 hat sich der kommunale Steuerungstrend bis 2018 um fast 2,1 Mio. Euro verschlechtert (blaue Linie). Ursächlich für diese Entwicklung ist die deutlich gestiegene Jugendamtsumlage. Die Jugendamtsumlage ist 2010 bis 2018 um 2,7 Mio. Euro auf 7,2 Mio. Euro angestiegen. Bleibt diese im Steuerungstrend unberücksichtigt, ist der Trend mit einem Plus von 0,6 Mio. Euro positiv (rote Linie). Insbesondere in den Jahren 2012 bis 2015 ist ein positiver Trend durch die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen deutlich erkennbar. Die Entwicklung der Planjahre ab 2019 hängt weiterhin stark von der Entwicklung der zu leistenden Jugendamtsumlage ab. Hinzu kommen steigende Versorgungsaufwendungen sowie notwendige Instandhaltungsmaßnahmen. Die Belastungen hieraus sind durch Konsolidierungsmaßnahmen bzw. eine weiterhin restriktive Haushaltsplanung aufzufangen.

## 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.

Im Lagebericht des Jahresabschlusses setzt sich die Gemeinde mit bestehenden Chancen und Risiken auseinander. Risiken sieht die Gemeinde vor allem hinsichtlich der hohen Liquiditätskredite und dem damit verbundenen Zinsänderungsrisiko. Dieses Risiko besteht längerfristig, da zum Abbau erst entsprechende liquide Mittel erwirtschaftet werden müssen. Ein weiteres erhebliches Risiko stellt der Sanierungsstau an Windecker Schulen und Sporthallen dar. Anhand einer aufgestellten Prioritätenliste sollen die Sanierungs- und Investitionsbedarfe mittel- und langfristig umgesetzt werden. Zudem ist die Straßen- und Verkehrssicherheit durch Instandhaltungen der Straßen zu gewährleisten. Hieraus können sich ebenfalls zusätzliche, unerwartete Belastungen ergeben. Des Weiteren hat die Gemeinde wiederholt hohe Rückstellungen für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen bilden müssen. Diese Zuführungen schwanken stark und werden auch zukünftig den Haushalt stark belasten. Auch die über einen längeren Zeitraum rückläufige Bevölkerungsentwicklung stellt hinsichtlich der Ertragssituation ein Risiko dar. Der Bau weiterer Wohngebiete soll dieser Tendenz entgegenwirken. Um hier einen positiven Impuls zu setzen, hat die Gemeinde gemeinsam mit der Stadt Waldbröl ein integriertes Handlungskonzept entwickelt (IKEHK 2025). Ziel dieses Programmes ist es, mit öffentlichen, geförderten Maßnahmen Anreize für Investitionen zu geben. Im Zuge der energiewirtschaftlichen Betätigung auf Basis des beabsichtigten Kooperationsmodells soll zudem der Haushalt der Gemeinde nachhaltig entlastet werden. Auch in der Vertiefung der interkommunalen Zusammenarbeit sieht die Gemeinde Windeck Chancen.

Eine individuelle Bewertung und systematische Erfassung von Risiken sowie eine damit verbundene Risikovorsorge hat die Gemeinde Windeck bisher nicht vorgenommen. Zur Verbesserung der Risikosteuerung ist es sinnvoll, die Risikoeinschätzung mit konkreten Handlungsoptionen zu verknüpfen und das Berichtswesen um Risikoaspekte und Prognosen zu erweitern. Auch der Aufbau einer Kostenrechnung für ausgewählte steuerungsrelevante Bereiche und die Bildung und Fortschreibung von Kennzahlen ist in diesem Zusammenhang sinnvoll.

## → Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung der Straßenausbau- und Erschließungsbeiträge sowie der Gebührenhaushalte Straßenreinigung/Winterdienst, Friedhofs- und Bestattungswesen und Abwasserbeseitigung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>10</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

### Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Die Gemeinde Windeck hat letztmalig zum 10. Juni 2008 ihre örtliche Erschließungsbeitragsatzung nach dem BauGB angepasst. Der Städte- und Gemeindebund hat im Dezember 2016 sein Muster der Erschließungsbeitragssatzung überarbeitet und auf seiner Homepage veröffentlicht. Diese Aktualisierung berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung sowie weitere Rechtsentwicklungen zum Erschließungsbeitragsrecht. Die Gemeinde Windeck sollte ihre Erschließungsbeitragssatzung anhand dieses neuen Musters überprüfen und ggf. anpassen.

Der Beitragsanteil der Gemeinde am beitragsfähigen Aufwand beträgt zehn Prozent (§ 4 der Satzung). Dies entspricht der Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes. Die Gemeinde Windeck nutzt soweit möglich Vorausleistungen als Vorfinanzierungsinstrument. In den letzten fünf Jahren sind zudem mehrfach Vorhaben- und Erschließungsverträge abgeschlossen worden. 2017 war dies für Haus Tannenhof in Herchen und ein Ärztehaus in Rosbach möglich. Damit kann eine hundertprozentige Refinanzierung der Erschließungskosten erreicht werden. Die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Windeck mbH beschafft, vermittelt

<sup>10</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

und veräußert geeignete Grundstücke zur Unternehmensan- und -umsiedlung und zur Wohnbebauung. Darüber hinaus vermarktet auch das gemeindliche Liegenschaftsamt Grundstücke. Die gpaNRW sieht derzeit keine Potenziale bei der Beitragserhebung für Erschließungsmaßnahmen.

## KAG-Straßenausbaubeiträge

Grundlage für die Erhebung der Straßenausbaubeiträge ist die Satzung der Gemeinde Windeck über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 17. Dezember 2001. Diese ist mit der 1. Änderungssatzung vom 17. März 2015 aktualisiert worden.

In der örtlichen KAG-Satzung wird der enge Anlagenbegriff der Erschließungsanlagen verwendet. Damit ist eine Beitragserhebung bei investiven Maßnahmen an Wirtschaftswegen derzeit nicht möglich. Damit verzichtet die Gemeinde bei Wirtschaftswegen auf eine Refinanzierung investiver Maßnahmen im Straßenbau. Möglich wäre eine Beitragserhebung bei Verwendung des weitergehenden Anlagenbegriffs analog zu § 1 der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Zudem empfiehlt sich die Angabe konkreter Beitragssätze für Wirtschaftswege. Allerdings hat die Gemeinde bisher keine investiven Maßnahmen an Wirtschaftswegen durchgeführt und beabsichtigt dies auch nicht. Eine zukünftige Änderung der bisherigen Praxis sollte aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Gleichwohl fehlt der Gemeinde derzeit ein Gesamtüberblick über den Zustand der Wirtschaftswege und die ggf. mittel- bis langfristig notwendigen Maßnahmen.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte möglichst bald den zukünftigen Instandhaltungs- und Investitionsbedarf an Wirtschaftswegen ermitteln. Die Gemeinde sollte vorsorglich die satzungsrechtlichen Voraussetzungen zur Abrechnung investiver Maßnahmen von Wirtschaftswegen schaffen. Zudem sollte die Gemeinde prüfen, inwieweit Fördermittel für Instandhaltungen oder Investitionen an Wirtschaftswegen in Anspruch genommen werden können.

Vorauszahlungen werden auch bei KAG-Maßnahmen als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. KAG-Maßnahmen sind an der Windecker Straße in zwei Teilabschnitten sowie am Erlenweg durchgeführt worden. Diese Maßnahmen sind noch nicht abgerechnet worden (Stand Herbst 2019). Für die Maßnahmen an der Windecker Straße am Teilabschnitt „Hauptstraße und Bergische Straße“ konnten Vorausleistungen erhoben werden. Bei den übrigen KAG-Maßnahmen verhinderte die kurze Bauzeit die Erhebung von Vorausleistungen.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragssätze liegen am Maximum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Teilweise gibt es geringe Abweichungen nach unten.

Angesichts der diskutierten Änderungen des KAG hat der Rat Ende 2018 beschlossen, die Festsetzung und Erhebung von Beiträgen für beitragspflichtige Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2021 aufzuschieben. Damit sollte sichergestellt werden, dass erst nach erfolgter KAG-Gesetzesänderung bzw. einer ggf. erfolgenden Satzungsänderung ein Ausbaubeschluss gefasst wird. Die im aktuellen Investitionsplan 2020 bereits eingeplanten KAG-Maßnahmen sind hiervon nicht betroffen, da diese voraussichtlich erst nach 2021 durchgeführt werden.

Das Land NRW hat mit dem 5. Gesetz zum Änderung des Kommunalabgabengesetzes den bisherigen § 8 KAG NRW um einen weiteren § 8a ergänzt.<sup>11</sup> Es besteht weiterhin ein Sollgebot im Sinne einer Erhebungspflicht. Die Modernisierung des Straßenausbaubeitragsrecht umfasst insbesondere folgende Änderungen:

- Aufstellung eines Straßen- und Wegekonzepts,
- Durchführung von Anliegerversammlung im Vorfeld von Straßenausbaumaßnahmen zur frühzeitigen Einbeziehung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer,
- Härtefallregelungen zur Entlastung Betroffener sowie
- Einführung eines dynamischen Zinssatzes bei Gewährung von Ratenzahlungen und Stundungen auf Grundlage des § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches (mindestens jedoch ein Prozent).

Das Land NRW beabsichtigt zudem, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Derzeit stimmt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung (MHKGB) eine entsprechende Förderrichtlinie mit den kommunalen Spitzenverbänden ab. Diese wird voraussichtlich im ersten Quartal 2020 in Kraft treten. Zur Kompensation der Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Daher sollte die Kommune die aktuelle Gesetzes- und Erlasslage in ihre Entscheidungen zur Gestaltung der KAG-Satzung und der Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

## Gebühren

Die Gemeinde hat die Straßenreinigung sowie den Winterdienst durch Satzung überwiegend auf die Anlieger übertragen. Die Gemeinde ist weiterhin zuständig für die Straßenreinigung und Winterwartung bestimmter Streckenabschnitte. Die jeweiligen Pflichten ergeben sich aus dem Straßenverzeichnis der Satzung. Diese Dienstleistung hat die Gemeinde wiederum an Dritte vergeben, so dass die Gemeinde hier nur im geringen Umfang über eigenes, abzuschreibendes Anlagevermögen verfügt. Kalkulatorische Kosten werden daher derzeit nicht berücksichtigt.

Die Abwasserbeseitigung erfolgt durch die Gemeindewerke Windeck im Betriebszweig Abwasserbeseitigung. Die Friedhofsunterhaltung wird durch die Gemeinde selbst durchgeführt. Die Gemeinde hat am 14. Dezember 2015 eine Friedhofs- und Bestattungssatzung erlassen. Diese ist zum 01. Januar 2016 in Kraft getreten. Diese löst die bisher gültige Gebührensatzung vom 09. Dezember 2009 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 11. Juli 2011 ab. Nach § 6 Abs. 2 KAG NRW kann bei der Gebührenberechnung ein Kalkulationszeitraum von höchstens drei Jahren zu Grunde gelegt werden. Kostenüberdeckungen sind innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden. Diese Regelungen sollte die Gemeinde bei zukünftigen Gebührenkalkulationen berücksichtigen.

Nachfolgend treffen wir Aussagen zur Handhabung der kalkulatorischen Kosten bei den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Friedhofs- und Bestattungswesen.

<sup>11</sup> Beschluss vom 19. Dezember 2019. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW), Ausgabe 2019 Nr. 29 vom 30. Dezember 2019, Seite 991 bis 1048. Das Gesetz gilt ab dem 01. Januar 2020.

## Kalkulatorische Abschreibung

In den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Friedhofs- und Bestattungswesen erfolgt die kalkulatorische Abschreibung nach wie vor auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Daher verweist die gpaNRW auf eine zuvor gegebene Empfehlung, die Abschreibungen zukünftig auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.<sup>12</sup>

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- bzw. Ersatzinvestitionen genutzt werden. Alternativ können auch liquide Mittel erhöht oder Kreditverbindlichkeiten getilgt werden. Die Aufnahme von Krediten für notwendige Reinvestitionen wird dadurch reduziert. Bei ausgliederten Bereichen, wie im Falle der Abwasserbeseitigung können diese generierten Überschüsse auch im Sondervermögen verbleiben. Damit würde das Eigenkapital der Gemeindewerke Windeck gestärkt. Derzeit sind die Gemeindewerke bei Investitionen überwiegend auf Kredite angewiesen.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte in der Gebührenkalkulation sukzessive die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermitteln.

Die Umstellung der Abschreibungsmethodik in den Gebührenkalkulationen führt in der Regel zu einer Gebührenerhöhung. Entsprechend sollte eine Abwägung zwischen der wirtschaftlichen Situation der Abgabepflichtigen und den Erfordernissen aus der Haushaltssituation erfolgen. Derzeit erhebt die Gemeinde Abwassergebühren von 4,61 Euro je m<sup>3</sup> für Schmutzwasser und 1,40 Euro je m<sup>2</sup> für Niederschlagswasser. Als Zuweisung erhält die Gemeinde bereits eine Abwassergebührenhilfe. 2018 liegt diese bei rund 0,3 Mio. Euro. Dadurch kann der Gebührensatz für Schmutzwasser auf 3,95 m<sup>3</sup> gesenkt worden. Zusätzlich wird eine monatliche Grundgebühr von 13 Euro erhoben. Im Rhein-Sieg-Kreis gehört die Gemeinde Windeck 2018 damit zu den Kommunen mit den höchsten Gebühren. Dies gilt auch für den Vergleich mit anderen Kommunen in ganz NRW. Um größere Gebührensprünge zu vermeiden ist daher eine sukzessive Umstellung der Abschreibungsmethodik empfehlenswert. Die Umstellung der Abschreibungsbasis könnte beispielsweise im neuen Gebührenjahr nur für neu angeschaffte Anlagegüter im Abwasserbereich erfolgen. Das bestehende Anlagevermögen würde dann weiterhin auf der ursprünglichen Abschreibungsbasis kalkuliert.

## Kalkulatorischer Zinssatz

Der kalkulatorische Zinssatz im Gebührenhaushalt Friedhofs- und Bestattungswesen liegt bei 6,0 Prozent. Die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen erfolgt auf Basis des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens unter Berücksichtigung des Abzugskapitals. Die Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes orientiert sich an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NRW). Der danach zulässige Durchschnittszinssatz basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emitten-

<sup>12</sup> Überörtliche Prüfung der Gemeinde Windeck 2007, Finanzbericht Seite 33 sowie 2011, Finanzbericht Seite 40-41.

ten aus den vergangenen fünfzig Jahren und sieht zuzüglich einen Zinszuschlag von 0,5 Prozent vor.<sup>13</sup>

Aufgrund der negativen Zinsentwicklung ist der kalkulatorische Zinssatz in den letzten Jahren gesunken. Auf Grundlage des Berechnungsschemas des OVG NRW ergibt sich für das Kalkulationsjahr 2018 ein Durchschnittssatz von 5,87 Prozent. Für das Kalkulationsjahr 2019 haben wir - ohne Sicherheitszuschlag - einen maximal zulässigen Durchschnittssatz von 5,74 Prozent berechnet. 2020 sinkt dieser kalkulatorische Zinssatz auf 5,56 Prozent. Der in der Vergangenheit praktizierte Sicherheitszuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten wird aufgrund der sich entwickelnden Rechtsmeinung nicht mehr berücksichtigt.<sup>14</sup> Hier besteht das Risiko, das der bisher rechtlich als zulässig anerkannte Zinszuschlag nicht mehr angesetzt werden kann.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die weitere Rechtsprechung zum zulässigen Durchschnittssatz verfolgen, um den kalkulatorischen Zinssatz zeitnah anpassen zu können.

Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung erfolgt die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen auf Basis des eingebrachten Stammkapitals von 10,0 Mio. Euro. Ansatzfähig wäre nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gemäß § 6 Abs. 2 KAG NRW eine angemessene Verzinsung des gesamten aufgewandten Kapitals. Dieses umfasst das gesamte bilanzierte Anlagevermögen gemindert um das alterswertgeminderte „Abzugskapital“.<sup>15</sup> Der kalkulatorische Zinssatz beträgt aktuell 3,3 Prozent.

Es erfolgt jedoch keine Gewinnausschüttung an die Gemeinde. Stattdessen thesaurieren die Gemeindewerke Windeck die Jahresüberschüsse als Gewinnvortrag. Zum 31. Dezember 2017 liegt der Gewinnvortrag bei 1,1 Mio. Euro.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollten der Gemeinde als Mutterkonzern „Gewinne“ aus der Differenz zwischen den erwirtschafteten kalkulatorischen Zinsen und den Fremdkapitalzinsen als Eigenkapitalverzinsung ausgeschüttet werden. Der Kommune steht es aufgrund ihres Organisationsermessens sowie allgemeiner haushaltsrechtlicher Grundsätze zu, dass durch kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung entstehende Kapital bis zur erforderlichen Wiederbeschaffung von Anlagevermögen für allgemeine Haushaltszwecke zu nutzen.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck schöpft ihre Möglichkeiten bei der kalkulatorischen Verzinsung im Gebührenhaushalt Abwasser nicht aus. Damit verzichtet die Gemeinde auf Erträge und verfügt über weniger liquide Mittel.

#### → **Empfehlung**

Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung sollten die kalkulatorischen Zinsen gem. § 6 Abs. 2 KAG NRW auf Basis des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens berechnet

<sup>13</sup> Grundlagenurteil des OVG NRW, vom 05. August 1994, Az. 9 A 1248/92 sowie Urteil vom 13. April 2005, 9 A 3120/05.

<sup>14</sup> Die aktuelle Berechnung kann auf unserer Homepage unter folgendem Link abgerufen werden: [https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz-2020/6\\_175.html](https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz-2020/6_175.html). Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat mit Urteil vom 12. Dezember 2018 (Az. 5 K 12028/ 17) in einem Einzelfall entschieden, den Sicherheitszuschlag unberücksichtigt zu lassen.

<sup>15</sup> Hierbei handelt es sich u.a. um Beiträge und Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen Dritter. Zu den Beiträgen Dritter gehören vornehmlich Anschlussbeiträge nach § 8 KAG NRW wie z. B. Kanalanschlussbeiträge. Auch Anzahlungen/Anlagen im Bau sind als Abzugskapital zu berücksichtigen.

werden. Der kalkulatorische Zinssatz sollte unter Berücksichtigung der OVG-NRW Rechtsprechung und der sich entwickelnden Rechtsmeinung angemessen erhöht werden. Die Gemeinde Windeck sollte mit den Gemeindewerken eine jährliche Gewinnausschüttung auf Basis der vorgenommenen Eigenkapitalverzinsung vereinbaren.

## Steuern

Das strukturelle Defizit 2018 beträgt -2,8 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 469 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.<sup>16</sup> Mit einem Hebesatz von 1.104 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

Im Zeitraum 2010 bis 2018 hat die Gemeinde Windeck den Hebesatz der Grundsteuer B von 410 Hebesatzpunkten auf 635 Hebesatzpunkte angehoben.

### Hebesätze und Realsteuereinnahmen im Vergleich 2018

	Gemeinde Windeck	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	430	327	348	284
Grundsteuer B	635	597	576	522
Gewerbsteuer	460	485	476	442
Steuereinnahmen je Einwohner*) in Euro	396	707	956	758

\*) Einwohner auf Basis der Daten von IT.NRW zum 30. Juni 2018

<sup>16</sup> Bei einem Betrag von 5.924 Euro je Hebesatzpunkt und einem Hebesatz von 635 Hebesatzpunkten in 2018.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss/Beteiligungsbericht

Für die Jahre 2010 bis 2018 hat die Gemeinde Windeck einen Gesamtabschluss gem. § 116 GO NRW a. F. aufzustellen. Zum Konsolidierungskreis gehören neben der Gemeinde als Konzernmutter die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden verselbstständigten Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher sowie in privatrechtlicher Rechtsform. Zusätzlich zum Vollkonsolidierungskreis nach § 50 Abs. 2 GemHVO NRW ist auch festzulegen, ob und welche Unternehmen nach der Equitymethode gemäß § 50 Abs. 3 GemHVO NRW zu konsolidieren sind. Der Konsolidierungskreis ist jährlich durch die Gemeinde zu bestimmen.

Die Gemeinde Windeck hat im Zuge der Aufstellung des Gesamtabschlusses 2010 den Vollkonsolidierungskreis erstmalig festgelegt. Danach umfasst dieser neben der Gemeinde selbst die Gemeindewerke Windeck mit den jeweiligen Betriebszweigen Abwasserbeseitigung sowie Wasserversorgung. Hierbei handelt es sich um das Sondervermögen der Gemeinde mit einer Beteiligungsquote von jeweils 100 Prozent.

Die Gemeinde übt zudem mit einer Beteiligungsquote von 63 Prozent einen beherrschenden Einfluss auf die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Windeck mbH aus. Hier hat die Gemeinde Windeck jedoch anhand von Verhältniszahlen überprüft, dass diese Gesellschaft gem. § 116 Abs. 3 GO NRW a. F. von untergeordneter Bedeutung ist. Daher wird diese Gesellschaft nicht in den Gesamtabschluss einbezogen.

Bei der Abgrenzung des Konsolidierungskreises sind auch alle Zweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Daher sollte die Gemeinde bei der Prüfung des Konsolidierungskreises auch die Beteiligung an der Volkshochschule Rhein-Sieg berücksichtigen.

2011 hat die Gemeinde Windeck zudem gemeinsam mit der „Energiepark am Wasserfall GmbH“ und der Bürgerkulturstiftung Windeck die „kabelmetal gemeinnützige GmbH“ gegründet. Die Beteiligungsquote der Gemeinde lag zunächst bei einem Drittel. 2017 hat die Gemeinde Windeck zusätzlich den bisher von der Bürgerstiftung gehaltenen Anteil übernommen. Damit hat sich der Beteiligungswert der Gemeinde auf zwei Drittel erhöht. Auch bei dieser Beteiligung besteht aus Sicht der Gemeinde eine untergeordnete Bedeutung gem. § 116 Abs. 3 GO NRW.

Nach § 117 GO NRW in Verbindung mit § 52 GemHVO NRW hat die Gemeinde jährlich auch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. In diesem sind alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigungen der Gemeinde zu erläutern. Dieser Bericht ist jeweils dem Gesamtabschluss beizufügen und dem Rat zur Kenntnis zu bringen. Dieser gesetzlichen Verpflichtung ist die Gemeinde Windeck ebenfalls noch nicht nachgekommen. Lediglich der Beteiligungsbericht 2010 ist als Anlage des Gesamtabschlusses 2010 im Entwurf erstellt worden. Im Beteiligungsbericht fehlen derzeit noch Erläuterungen zur Beteiligung an der Volkshochschule Rhein-Sieg.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die fehlenden Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte unter Berücksichtigung aller bestehenden Beteiligungen baldmöglichst nachholen.

Ab 2019 ist gem. § 116 a Abs. 3 i. V. § 117 GO NRW u. § 53 KomHVO zu beachten, dass die Gemeinde weiterhin einen Beteiligungsbericht aufzustellen hat, wenn die Gemeinde von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit sein sollte (§ 116 a Abs. 3 i. V. m. § 117 GO NRW).

Mit der aktuellen Änderung der Gemeindeordnung zum 01. Januar 2019 ist die Gemeinde Windeck ggf. von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit. Grund hierfür ist die Aufnahme einer größenabhängigen Befreiung in der Gemeindeordnung durch § 116 a GO NRW. Über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Aufstellungspflicht entscheidet der Gemeinderat. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist diesem durch geeignete Unterlagen nachzuweisen. Aktuelle Änderungen der Beteiligungslandschaft sind hierbei mit einzubeziehen.

**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**

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,4	3,9	16,9	8,8	6,2	8,5	11,0	63

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

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

Die Gemeinde Windeck hat im Betrachtungszeitraum keine Zahlung in den bestehenden Versorgungsfond bei der Rheinischen Versorgungskasse Köln geleistet. Die 2017 und 2018 erfolgten Zuführungen beruhen auf den neu geregelten Ausgleichsverfahren für Versorgungsansprüche bei Dienstherrenwechsel (§ 107 b Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG). Zur Finanzierung der zukünftigen Pensionslasten stehen folgende finanziellen Mittel zur Verfügung:

### Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	13.496	13.852	13.973	14.291	15.143	15.956	15.992	17.011	17.760
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG*)	47	280	285	282	312	352	299	317	325
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG*) und gegenüber Dritten	147	237	363	376	512	467	782	667	596
<b>= Saldo der Pensionsverpflichtungen</b>	<b>13.396</b>	<b>13.895</b>	<b>13.895</b>	<b>14.197</b>	<b>14.943</b>	<b>15.842</b>	<b>15.509</b>	<b>16.661</b>	<b>17.489</b>
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen laut Kontoauszug	157	157	157	158	158	158	158	435	541
<b>Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>

\*) Versorgungslastenverteilungsgesetz

### Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote)

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

Unter Berücksichtigung einer Dynamik von 2,0 Prozent jährlich steigt der Teilwert für Pensionen und Beihilfen bis 2028 auf insgesamt 22,1 Mio. Euro. Die Erstattungsverpflichtungen liegen dann bei 0,1 Mio. Euro, die Ausgleichsansprüche bei 0,7 Mio. Euro. Damit würden die Pensionsverpflichtungen insgesamt 21,5 Mio. Euro ausmachen, d.h. auf die Gemeinde Windeck würden bis 2028 weitere Zuführungen von 4,0 Mio. Euro zukommen. Die Aufwendungen hieraus werden demnach auch zukünftig den Haushalt der Gemeinde stark belasten.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017**

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	98,4	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	-4,8	-4,8	69,9	30,8
Eigenkapitalquote 2	31,8	27,2	84,0	64,3
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*)		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	43,2	0,0	60,3	35,4
Abschreibungsintensität	9,9	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	72,5	36,5	243,7	68,3
Investitionsquote	50,1	16,7	462,2	107,4
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	57,6	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	6,5	2,7	760,7	92,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	85,0	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	30,2	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	0,6	0,0	4,5	1,2
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	37,2	29,4	82,2	58,1
Zuwendungsquote	47,9	5,2	47,9	19,0
Personalintensität	22,8	8,8	33,2	17,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,5	5,3	26,9	16,5
Transferaufwandsquote	43,3	29,0	69,9	46,9

\*) Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher 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	2018
Anlagevermögen	140.084	137.397	136.132	135.731	133.777	131.093	128.052	125.988	124.089
Umlaufvermögen	1.236	1.204	1.858	1.642	1.618	4.253	5.057	3.818	7.855
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	./.	./.	./.	./.	1.967	4.562	5.738	6.645	5.820
Aktive Rechnungsabgrenzung	131	133	251	645	687	559	490	611	470
<b>Bilanzsumme</b>	<b>141.451</b>	<b>138.733</b>	<b>138.241</b>	<b>138.018</b>	<b>138.048</b>	<b>140.467</b>	<b>139.337</b>	<b>137.062</b>	<b>138.235</b>

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immaterielle Vermögensgegenstände	143	132	129	108	95	109	75	42	44
Sachanlagen	121.921	119.237	117.976	117.595	115.646	112.949	109.941	107.596	105.606
Finanzanlagen	18.021	18.027	18.027	18.027	18.036	18.036	18.036	18.350	18.440
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>140.084</b>	<b>137.397</b>	<b>136.132</b>	<b>135.731</b>	<b>133.777</b>	<b>131.093</b>	<b>128.052</b>	<b>125.988</b>	<b>124.089</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	10.094	9.900	9.705	9.471	9.243	9.047	8.832	8.654	8.473
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3.162	3.092	3.022	2.954	3.211	3.373	3.535	3.450	3.366
Schulen	21.005	21.220	21.133	20.585	20.238	19.684	19.124	18.562	17.992
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	7.771	7.933	7.740	11.397	12.274	11.952	11.510	11.676	11.181
Infrastrukturvermögen	73.140	71.654	70.118	68.259	65.976	63.829	61.526	59.246	57.006
<i>davon Straßenvermögen</i>	<i>71.985</i>	<i>70.521</i>	<i>69.008</i>	<i>66.805</i>	<i>64.564</i>	<i>62.458</i>	<i>60.197</i>	<i>57.958</i>	<i>55.757</i>
sonstige Sachanlagen	6.748	5.439	6.258	4.928	4.704	5.064	5.415	6.008	7.589
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>121.921</b>	<b>119.237</b>	<b>117.976</b>	<b>117.595</b>	<b>115.646</b>	<b>112.949</b>	<b>109.941</b>	<b>107.596</b>	<b>105.606</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anteile an verbundenen Unternehmen	945	945	945	945	945	945	945	945	945
Beteiligungen	404	410	410	410	419	419	419	456	456
Sondervermögen	16.514	16.514	16.514	16.514	16.514	16.514	16.514	16.514	16.514
Wertpapiere des Anlagevermögens	157	157	157	158	158	158	158	435	525
Ausleihungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>18.021</b>	<b>18.027</b>	<b>18.027</b>	<b>18.027</b>	<b>18.036</b>	<b>18.036</b>	<b>18.036</b>	<b>18.350</b>	<b>18.440</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	881	954	960	963	966	953	957	969	974

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	15.508	10.102	5.202	868	-1.967	-4.562	-5.738	-6.645	-5.820
Sonderposten	65.169	64.171	63.121	65.509	65.058	63.286	61.301	59.578	57.492
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	52.427	51.938	51.321	54.142	54.149	52.864	51.370	50.234	48.691
Rückstellungen	17.214	16.694	16.925	16.718	17.278	18.448	18.562	19.358	19.984
Verbindlichkeiten	41.690	46.061	51.395	53.252	54.057	57.054	57.752	56.404	59.025
Passive Rechnungsabgrenzung	1.869	1.704	1.598	1.671	1.656	1.679	1.721	1.721	1.734
<b>Bilanzsumme</b>	<b>141.451</b>	<b>138.733</b>	<b>138.241</b>	<b>138.018</b>	<b>138.048</b>	<b>140.467</b>	<b>139.337</b>	<b>137.062</b>	<b>138.235</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.849	-3.562	-4.610	-3.477	-1.959	-305	-490	861	2.525
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	345	617	-2.700	548	137	274	651	-153	492
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-2.504	-2.944	-7.310	-2.929	-1.822	-32	161	707	3.017
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.516	2.828	7.319	3.112	1.698	2.497	-96	-2.206	936
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	11	-116	9	183	-124	2.466	65	-1.499	3.953
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	192	125	2	10	194	73	2.539	2.612	1.116
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-78	-7	-1	1	3	1	7	3	-7
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>125</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>194</b>	<b>73</b>	<b>2.539</b>	<b>2.612</b>	<b>1.116</b>	<b>5.061</b>

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

	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.633	2.211	3.396	4.138
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.345	-1.355	-1.371	164
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-5.712	856	2.025	4.301
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.521	317	241	-1.225
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	809	1.173	2.265	3.077
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.836	2.645	3.818	6.083
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>2.645</b>	<b>3.818</b>	<b>6.083</b>	<b>9.160</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Steuern und ähnliche Abgaben	10.363	10.491	11.362	11.957	12.418	13.432	14.298	15.555	16.792
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	15.689	16.301	14.920	15.814	17.412	18.409	20.635	19.445	20.839
Sonstige Transfererträge	4	4	27	10	7	6	50	478	515
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	810	875	805	748	796	865	733	1.079	1.003
Privatrechtliche Leistungsentgelte	265	247	354	346	362	490	467	453	469
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	749	797	813	1.019	1.153	1.228	1.044	1.158	1.302
Sonstige ordentliche Erträge	1.800	1.607	1.777	1.576	1.670	1.384	1.759	2.383	1.810
Aktivierete Eigenleistungen	173	96	29	11	47	67	30	5	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>29.853</b>	<b>30.418</b>	<b>30.087</b>	<b>31.481</b>	<b>33.865</b>	<b>35.881</b>	<b>39.015</b>	<b>40.555</b>	<b>42.729</b>
Finanzerträge	188	0	31	39	34	26	18	11	100

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

	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	17.052	17.764	18.659	19.318
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	21.308	21.203	21.421	22.030
Sonstige Transfererträge	505	505	13	13
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	935	957	976	978
Privatrechtliche Leistungsentgelte	513	519	519	519
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.217	1.220	1.133	1.137
Sonstige ordentliche Erträge	1.190	1.190	1.190	1.190
Aktivierete Eigenleistungen	50	50	50	50
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>42.770</b>	<b>43.407</b>	<b>43.961</b>	<b>45.235</b>
Finanzerträge	80	336	330	322

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen	7.398	6.896	7.581	8.247	8.408	8.567	8.940	9.379	9.564
Versorgungsaufwendungen	440	1.500	944	673	1.168	1.102	329	1.347	1.533
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.361	7.062	6.291	6.416	5.485	6.091	6.271	6.796	7.073
Bilanzielle Abschreibungen	3.538	3.567	3.698	3.641	3.851	3.947	3.966	3.976	3.902
Transferaufwendungen	12.777	14.522	14.516	15.098	16.087	17.147	18.318	17.840	18.017
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.703	1.197	1.143	1.040	1.140	1.138	2.013	1.868	1.597
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>32.217</b>	<b>34.745</b>	<b>34.174</b>	<b>35.114</b>	<b>36.139</b>	<b>37.992</b>	<b>39.838</b>	<b>41.206</b>	<b>41.687</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	986	1.015	843	741	595	510	370	267	317

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

	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	9.900	10.208	10.346	10.448
Versorgungsaufwendungen	933	943	957	970
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.272	7.353	6.046	5.988
Bilanzielle Abschreibungen	3.837	3.730	3.670	3.659
Transferaufwendungen	19.256	19.264	19.940	20.481
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.252	1.192	1.094	1.033
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>42.451</b>	<b>42.690</b>	<b>42.054</b>	<b>42.580</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	198	272	258	270

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde  
Windeck im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	7
Rechtliche Grundlagen	7
Strukturen der OGS	7
Organisation und Steuerung	9
Fehlbetrag der OGS	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	11
→ Schulsekretariate	18
Organisation und Steuerung	20
→ Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	25

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Gemeinde Windeck bietet in den Jahren 2016 und 2017 an drei von insgesamt fünf Grundschulstandorten ein OGS-Angebot an. Die Durchführung des OGS-Angebotes hat die Gemeinde im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung an den Verein „Betreute Schulen“ übertragen.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist mit 1.005 Euro vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind unterdurchschnittliche Elternbeiträge, hohe Gebäudeaufwendungen sowie hohe Transferleistungen für die Durchführung der Aufgabe OGS.

Trotz einer bereits sehr gut ausgearbeiteten Elternbeitragssatzung sind die Elternbeiträge mit 567 Euro je OGS-Schüler niedrig. Ursächlich hierfür ist, dass viele Kinder aus einkommensschwachen Familien die OGS besuchen.

Die Aufwendungen für das OGS-Angebot je Schüler liegen mit 3.133 Euro auf einem hohen Niveau. Maßgeblich beeinflusst werden die hohen Aufwendungen durch die hohen Transferleistungen an den Durchführungsträger. Diese lagen mit 2.568 Euro je OGS-Schüler erheblich über dem Durchschnitt.

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der Bruttogrundfläche der Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Windeck vergleichsweise niedrig. Trotzdem sind die Gebäudeaufwendungen überdurchschnittlich hoch.

Im Haushalt der Gemeinde ist kein eigenes Produkt oder Kostenstelle für das Handlungsfeld OGS eingerichtet. Um eine gute Steuerungsgrundlage zu schaffen, sollte die Gemeinde Windeck die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt abbilden.

Die Gemeinde Windeck hält einen Schulentwicklungsplan vor und schreibt diesen alle fünf Jahre fort. Die darin enthaltenen Schülerzahlprognosen beinhalten nicht die Prognosen der OGS-Schülerzahlen. Derzeit wird der Schulentwicklungsplan fortgeschrieben, der nach Angabe der Kommune auch die Entwicklung der Schülerzahlen OGS prognostiziert.

Da die Gemeinde bisher keine Kennzahlen für Steuerungszwecke verwendet, sollte sie die Kennzahlen aus diesem Bericht als Grundlage nutzen und fortschreiben.

#### → KIWI-Bewertung

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

### Schulsekretariate

Die Gemeinde Windeck besetzt in 2017 in den Schulsekretariaten der fünf Grundschulstandorte insgesamt 1,79 Vollzeit-Stellen.

Die ehemalige Haupt- und Realschule in Rosbach und Herchen sind zum Schuljahr 2016/2017 ausgelaufen und beide Schulformen sind an ihren jeweiligen Standorten fließend in die Gesamtschule übergegangen. In 2017 sind an den beiden Standorten insgesamt 2,28 Vollzeit-Stellen besetzt.

Die Eingruppierung der Schulsekretariatskräfte in Windeck wird an den Grundschulen in Entgeltgruppe 5 vorgenommen. Die Eingruppierung der Sekretariatskräfte an der Gesamtschule erfolgt in Entgeltgruppe 6.

Insgesamt sind die Personalaufwendungen für Schulsekretariate in der Gemeinde Windeck weit überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür sind die vergleichsweise niedrigen zu betreuenden Schülerzahlen je Sekretariatskraft.

Die zu betreuende Schülerzahl liegt in den Grundschulsekretariaten mit 320 Schülern je Vollzeit-Stelle weit unter dem Benchmark von 650 Schülern. Das errechnete Stundenpotenzial von 35 Wochenstunden verteilt sich auf die insgesamt fünf Grundschulstandorte.

An der Gesamtschule liegt die zu betreuende Schülerzahl je Vollzeit-Stelle in 2017 mit 295 Schülern ebenfalls weit unter dem Benchmark von 630 Schülern. Dies entspricht einem rechnerischen Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen. Die endgültige Schülerzahl ist an der Gesamtschule in 2017 mit 673 noch nicht erreicht. Die Gemeinde Windeck rechnet mit einer Schülerzahl von rund 780 Schülern. Selbst unter Berücksichtigung dieser prognostizierten Schülerzahl verbleibt ein Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen für die Gesamtschule.

Die Gemeinde Windeck verfügt bisher nicht über ein standardisiertes Stellenbemessungsverfahren. Nach Aussage der Gemeinde hat sie sich aber bereits mit verschiedenen Stellenbemessungsverfahren, u.a. dem Krefelder und Bochumer Modell auseinandergesetzt. Die Gemeinde Windeck sollte sich für ein Stellenbemessungsverfahren entscheiden und dieses nach einheitlichen Maßstäben etablieren und regelmäßig durchführen.

#### → **KIWI-Bewertung**

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

## Schülerbeförderung

Die Gemeinde Windeck wendete in den Jahren 2016 und 2017 rund 690.00 bzw. rund 620.00 Euro für die Schülerbeförderung auf. Diese Aufwendungen sind sowohl durch die Nutzung des Schülerspezialverkehrs als auch den ÖPNV entstanden. Die Anzahl der beförderten Schüler belief sich auf 954 Schüler in 2016 und 872 in 2017. Der Anteil der Schüler mit Beförderungsanspruch an der gesamten Schülerzahl ist mit 70 Prozent sehr hoch.

Die Gemeinde Windeck hat hohe Aufwendungen je befördertem Schüler. Strukturelle Gründe wie eine vergleichsweise große Gemeindefläche mit vielen kleinen Ortschaften spielen als Ursache eine Rolle.

Der Schülerspezialverkehr wurde in Windeck bereits seit Jahren nicht mehr ausgeschrieben. Mit dem Verzicht auf die Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs entzieht die Gemeinde Windeck die Leistungen dem Wettbewerb. Sie verstößt damit gegen §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Gleichzeitig nimmt sie sich die Möglichkeit, die Schülerbeförderung ggf. wirtschaftlicher zu gestalten.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

## → Offene Ganztagschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

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

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

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

### Strukturen der OGS

Die Gemeinde Windeck verfügte in den Jahren 2013 bis 2017 über insgesamt fünf Gemeinschaftsgrundschulen in den Ortsteilen Herchen, Schladern, Dattenfeld, Leuscheid und Rosbach. Die Grundschulen Herchen und Dattenfeld bilden einen Schulverbund. Angebote des Offenen Ganztags bestehen seit dem Schuljahr 2008/09 am Hauptstandort Dattenfeld und am Teilstandort Herchen. Seit dem Schuljahr 2013/14 wird die OGS auch an der Sonnenbergschule in Rosbach angeboten.

Im Schuljahr 2017/2018 haben an den drei OGS-Standorten insgesamt 107 Schüler das Angebot der OGS wahrgenommen. Das OGS-Angebot umfasst eine Betreuung bis 16:00 Uhr.

Zusätzlich wird an allen drei OGS-Standorten eine sogenannte Randzeitenbetreuung bis 13:00 Uhr angeboten.

Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

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

Auch während der Schulferien gibt es ein zentrales OGS-Angebot am Standort Rosberg für alle OGS-Schüler. Hierfür wird ein zusätzlicher Elternbeitrag erhoben.

Das Handlungsfeld OGS wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren, beeinflusst. Die Entwicklung der Einwohner in der Altersgruppe von null bis unter sechs Jahren hat wiederum Einfluss auf die zukünftige Planung der benötigten OGS-Plätze in der Kommune. Ebenso die Nachfrage nach OGS-Plätzen. Außerdem sind das Grundschulangebot in der Kommune, die Anzahl der Schüler und das Betreuungsangebot insgesamt von Bedeutung. Nachfolgend werden die entsprechenden Strukturen der Gemeinde Windeck dargestellt.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Windeck

	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2035	2040
Einwohner gesamt	18.661	18.931	18.842	18.937	18.773	18.393	17.949	17.392	16.730
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	842	896	911	972	977	996	972	939	887
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	668	649	648	633	647	750	741	729	704

Quelle: IT.NRW (2014 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Gemeinde Windeck langfristig verringern.

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

Die Kommune sollte, auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und ungeplanter Einwohnerveränderungen, Klarheit haben über die zukünftige Ausgestaltung ihres Schulangebotes. Dafür ist es wichtig zu wissen, welche Schulstandorte bestehen bleiben, wo Kapazitäten geschaffen oder reduziert werden müssen. Deshalb sollte ein Schulentwicklungsplan regelmäßig fortgeschrieben werden. Das gilt auch unmittelbar für die Planung der OGS-Plätze. Gerade hier ist in den letzten Jahren trotz rückläufiger Schülerzahlen ein steigender Bedarf zu verzeichnen. Das hat unter anderem mit der zunehmenden doppelten Erwerbstätigkeit von Eltern zu tun.

Die Gemeinde Windeck hält einen Schulentwicklungsplan vor. Dieser wird alle fünf Jahre fortgeschrieben und enthält unter anderem auch Prognosen zur Schülerzahl an den Grundschulen. Hierbei werden die OGS-Plätze jedoch bisher nicht berücksichtigt. Der letzte aktuelle Schulentwicklungsplan aus dem Jahr 2014/2015 wird derzeit fortgeschrieben. Darin wird nach Angabe der Kommune auch die Entwicklung der Schülerzahlen der OGS prognostiziert.

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

## Organisation und Steuerung

Entscheidend für die Organisation und die Steuerung der OGS ist, ob die Gemeinde die OGS selber durchführt oder an einen Träger abgegeben hat und wie diese vor Ort aussieht. Auch die Einflussnahme und Ausgestaltung der Gemeinde ist von großer Bedeutung. Da sie einen Teil der Finanzierung der OGS übernimmt, sollten Koordination, Planung und Steuerung durch die Gemeinde stattfinden.

In Windeck sind die Bearbeitung und strategische Planung für die OGS im Fachbereich 3 „Jugend, Schule, Sport, Soziales“ angesiedelt. Die Durchführung der OGS hat sie, wie die Mehrzahl der kleinen kreisangehörigen Kommunen, an einen freien Träger vergeben.

Grundlage für die OGS-Betreuung durch Betreute Schulen e.V. bildet die Kooperationsvereinbarung. Diese legt die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest.

Mit Einführung der OGS wollte die Gemeinde Windeck in erster Linie den gesellschaftspolitischen Änderungen der letzten Jahre Rechnung tragen und berufstätigen sowie alleinerziehenden Eltern Unterstützung geben und eine verlässliche Betreuung ihrer Kinder bieten.

In Windeck ist das OGS-Angebot grundsätzlich am Bedarf ausgerichtet. Insbesondere bildungsferne Familien sind nach Aussage der Verwaltung auf das Angebot angewiesen.

Zum Schuljahr 2019/2020 hat die Gemeinde Windeck die Durchführung der Aufgabe OGS an den Maßnahmeträger Internationaler Bund-IB West gGmbH übertragen.

Es finden regelmäßige Treffen, sogenannte Kooperationstreffen, mit Schulleitung und Durchführungsträger der OGS statt.

Ein aktuelles Konzept, welches die Rahmenbedingungen und Ziele der OGS beinhaltet hält die Gemeinde Windeck nicht vor. Verbunden mit dem Wechsel des OGS-Durchführungsträgers zum Schuljahr 2019/2020 plant die Gemeinde die Erstellung eines Konzeptes mit entsprechenden Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Betreuung im offenen Ganztage.

Im Haushalt der Gemeinde gibt es kein eigenes Produkt oder Kostenstelle für das Handlungsfeld OGS. Entsprechende Erträge und Aufwendungen werden über das Produkt Grundschulen verbucht. Daher wird der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS nicht transparent.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen werden.

Die Gemeinde Windeck wertet die Finanzdaten bisher nicht aus. Konkrete Ziele oder Kennzahlen, die die OGS betreffen, sind im Haushaltsplan nicht benannt. Ebenso gibt es kein gezieltes Berichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die Datenlage nutzen und Finanzdaten regelmäßig auswerten, um negativen Entwicklungen zeitnah entgegenwirken zu können.

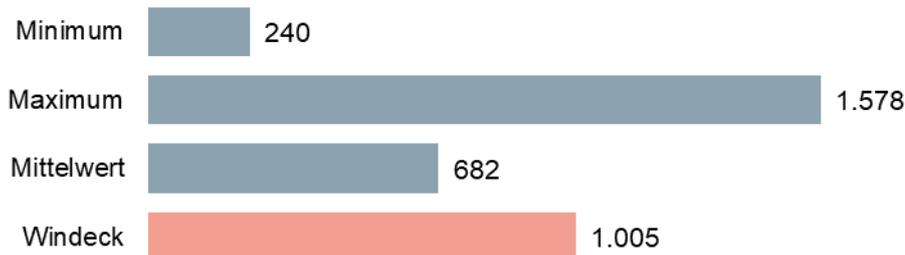
**Fehlbetrag der OGS**

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler**

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die ordentlichen Erträge bestehen im Wesentlichen aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen. Die ordentlichen Aufwendungen bestehen aus den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, den bilanziellen Abschreibungen und Transferzahlungen an den Kooperationspartner. Die Beiträge für die Mittagsverpflegung werden nicht berücksichtigt.

Der Fehlbetrag der Gemeinde Windeck lag im Haushaltsjahr 2017 bei 107.495 Euro. Dieser wird ins Verhältnis zu den 107 OGS-Schülern gesetzt.

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017**



Windeck	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.005	465	625	814	33

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist seit 2013 bis 2017 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2016 lag dieser noch bei 817 Euro. Ursächlich hierfür sind die jährlich gestiegenen Transferaufwendungen für die Durchführung der OGS.

→ **Feststellung**

Der hohe Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler zeigt, dass die Gemeinde höhere Ressourcen als die meisten anderen Vergleichskommunen einsetzt. Dies belastet den Haushalt.

Das Kreisjugendamt des Rhein-Sieg-Kreises förderte in den Jahren 2013 bis 2017 finanziell bis zu 30 OGS-Plätze. Gemäß der zwischen Kreis und Gemeinde geschlossenen Kooperationsvereinbarung sollen Kinder gefördert werden, die in ihrer Entwicklung und bei der Gestaltung ihres Nachmittags Unterstützung benötigen, die ohne diese Förderung nicht gewährleistet ist. Im Zuge dieser Förderung erhält die Gemeinde Windeck einen Zuschuss in Höhe von 75 Euro pro OGS-Platz und Monat. Somit hat die Gemeinde Windeck jährlich einen Zuschuss in Höhe

von 27.000 Euro erhalten. Ohne diesen Zuschuss läge der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler bei 1.257 Euro.

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

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

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler wird wesentlich durch die Elternbeiträge und die Transferaufwendungen bzw. bei eigener Durchführung des OGS-Angebotes die Personalaufwendungen für das Betreuungspersonal beeinflusst. In Windeck betrachten wir daher nachfolgend zunächst die Elternbeiträge und später die Transferleistungen.

### **Elternbeiträge**

Gem. § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für OGS-Angebote nach § 10 Abs. 5 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK. Seit Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) am 01. August 2008 ist nunmehr der dortige § 5 einschlägig. Gem. § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote Elternbeiträge erheben. Die maximale Höhe der Elternbeiträge betrug in den geprüften Schuljahren gem. Nr. 8.2 Grundlagenerlass 180 Euro pro Monat und Kind.

Die Elternbeiträge der Gemeinde Windeck basieren auf der Satzung der Gemeinde Windeck über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ vom 19. Februar 2008, letztmalig aktualisiert mit Nachtragssatzung vom 09. Juli 2018.

Die erlassene Satzung sieht folgende Regelungen vor:

- Es gibt sieben gestaffelte Einkommensstufen.
- Die Beitragspflicht setzt ab einem Jahreseinkommen von über 10.000 Euro ein.
- Der Beitrag von Geschwisterkindern ermäßigt sich beim gleichzeitigen Besuch der OGS für das zweite Kind um 25 Prozent, ab dem dritten Kind entfällt der Beitrag.
- Die Satzung sieht den gem. Nr. 8.2 des Grundlagenerlasses genannten Höchstbetrag von 185 Euro für das Jahr 2018 ab einem Einkommen von über 60.000 Euro vor.
- Zusätzlich hat die Gemeinde Windeck in ihrer Satzung bereits die Erhöhung der Elternbeiträge um drei Prozent zu jedem weiteren Schuljahr eingearbeitet.

### **Elternbeitragsquote**

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Sie zeigt, zu wie viel Prozent die Gemeinde ihre Aufwendungen durch die eingenommenen Elternbeiträge decken kann.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	50.420	59.596	51.146	59.750	60.677
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	212.207	228.186	251.018	295.016	325.180
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	9.081	9.173	8.536	8.140	10.099
Anzahl OGS-Schüler	87	93	102	108	107
<b>Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro</b>	<b>580</b>	<b>641</b>	<b>501</b>	<b>553</b>	<b>567</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>22,8</b>	<b>25,1</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>18,1</b>

### Elternbeitragsquote in Prozent 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,1	15,4	40,8	24,5	19,7	24,2	28,5	33

Die Elternbeitragsquote sagt wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die gpaNRW hat die vereinnahmten Elternbeiträge daher ins Verhältnis zu den OGS-Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
567	393	982	609	497	593	708	33

#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck erzielt unterdurchschnittliche Elternbeiträge je OGS-Schüler. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

Bei den Elternbeiträgen hat die Kommune bezogen auf die Finanzierung einen großen Handlungsspielraum. Als mögliche Stellschrauben stehen im Wesentlichen folgende Faktoren zur Verfügung.

- Verzicht auf Beitragsuntergrenze,
- angemessene Anzahl an Staffelungen,
- spürbare Steigerungen je Staffel und
- Ausschöpfung des Höchstbetrages.

Die Gemeinde hat bereits heute einige wichtige Punkte im Zuge ihrer Elternbeitragsenerhebung berücksichtigt. Neben insgesamt sieben Einkommensstufen erhebt sie den zulässigen Höchstbetrag von 180 Euro für 2017 bereits ab einem Einkommen von über 60.000 Euro. Außerdem hat sie als eine der wenigen Kommunen in ihrer Satzung die Erhöhung des Elternbeitrages um

jährlich drei Prozent für die Folgejahre berücksichtigt und muss somit die Elternbeitragsatzung nicht jährlich anpassen.

Nach Aussage der Kommune besuchen die OGS viele Kinder aus einkommensschwachen Familien. Dies spiegelt sich auch in der Kennzahl Elternbeitrag je OGS-Schüler wider. Denn trotz einer sehr gut ausgearbeiteten Elternbeitragsatzung liegen die Elternbeiträge je OGS-Schüler auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Möglichkeit, das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen, in dem auch Eltern mit einem Jahreseinkommen von unter 10.000 Euro zu einem geringen Beitrag an der Finanzierung beteiligt werden, steht konträr zu dem gezahlten Zuschuss des Rhein-Sieg-Kreises. Der Zuschuss des Kreisjugendamtes zielt auf die Förderung von Kindern ab, für die ohne diese Leistung eine ihrem Wohl entsprechende Betreuung nicht gewährleistet ist. Die Erhebung von Elternbeiträgen für die genannte Zielgruppe ist gemäß der, zwischen dem Rhein-Sieg-Kreis und der Gemeinde Windeck getroffenen Kooperationsvereinbarung, ausgeschlossen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck verfügt bereits über eine sehr gut organisierte Elternbeitragshebung. Aufgrund vieler OGS-Schüler aus einkommensschwachen Familien liegen die Elternbeiträge je OGS-Schüler auf einem niedrigen Niveau. Möglichkeiten zur weiteren Optimierung der Elternbeitragsatzung und damit Verbesserung der Ertragslage sind derzeit nicht erkennbar.

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

Die Gemeinde erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Diese beliefen sich in Windeck in 2016 auf 120.970 Euro und in 2017 auf 136.740 Euro. Die Gemeinde hat einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2016/17 435 Euro und für das Schuljahr 2017/18 448 Euro je OGS-Schüler. In Windeck belief sich der Eigenanteil in 2016 auf rund 44.684 Euro und in 2017 auf rund 47.378 Euro. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und Eigenanteile dem Träger zur Verfügung zu stellen.

Die Transferaufwendungen an den Träger beliefen sich in 2016 auf rund 235.000 Euro und in 2017 auf rund 275.000 Euro. Im Ergebnis erbringt die Gemeinde Mehrleistungen über die gesetzliche Verpflichtung hinaus. Dies wird in der nachstehenden Tabelle deutlich:

**Gegenüberstellung von Mindestleistungen und tatsächlichen Leistungen**

	2016	2017
pflichtiger Eigenanteil (gerundet)	45.000	47.000
Landeszuweisungen	120.970	136.740
Mindestleistung (gerundet)	166.000	184.000
Transferleistungen	234.965	274.739
Mehrleistungen (gerundet)	69.000	91.000
Mehrleistungen je OGS-Schüler	642	847

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck leistete in 2016 und 2017 über die Mindestleistung hinaus rund 69.000 bzw. 91.000 Euro mehr an den freien Träger. Dies entspricht einem Betrag von rund 642 bzw. 847 Euro je OGS-Schüler.

**Aufwendungen je OGS-Schüler**

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

Die ordentlichen Aufwendungen des Bereiches OGS setzen sich aus Personalaufwendungen für die Verwaltung OGS, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (in erster Linie Gebäudeaufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der OGS-Räume), die bilanziellen Abschreibungen, die Transferaufwendungen (Leistungen an den OGS-Träger für die Durchführung der OGS) und sonstige ordentliche Aufwendungen zusammen. Außerdem werden die Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, wenn dort Gebäudeaufwendungen für die OGS abgebildet sind, die nicht in den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind.

Die Aufwendungen für das OGS-Angebot beliefen sich in Windeck in 2016 auf rund 303.000 Euro, in 2017 auf rund 335.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2017 ins Verhältnis zu den 107 betreuten OGS-Schülern gestellt.

**Aufwendungen je OGS-Schüler 2017**



Windeck	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.133	2.263	2.509	2.642	33

Die Gemeinde Windeck bildet im interkommunalen Vergleich mit 3.133 Euro hohe Aufwendungen je OGS-Schüler ab.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese betragen rund 70 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die verbleibenden 30 Prozent entfallen im Wesentlichen auf Gebäudeaufwendungen. Nachfolgend werden beide Aufwandsarten näher betrachtet.

### Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017\*

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.568	1.550	2.713	1.935	1.747	1.871	2.058	30

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

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind seit 2013 bis 2017 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2016 lagen diese bei 2.176 Euro.

Wie bereits zuvor erläutert, stellt die Gemeinde Windeck dem OGS-Durchführungsträger über die Mindestleistung hinaus, erheblich mehr Mittel zur Verfügung. Die Prüfung der gpaNRW hat allerdings gezeigt, dass einige Kommunen die Leistungen an den jeweiligen Träger auf die Mindestleistung beschränken. Dabei bestimmt natürlich das Angebot, aber auch die Trägerlandschaft das Ergebnis. Daher ist es wichtig, dass die Kommune das OGS-Angebot selbst festlegt bzw. mitgestaltet. Sie sollte sich zudem einen (fortlaufenden) Überblick über die Trägerlandschaft verschaffen. Die Gemeinde hat dies bereits getan und nach erfolgter Ausschreibung eine neue Kooperation mit einem anderen freien Träger zum Schuljahr 2019/2020 geschlossen.

### Gebäudeaufwendungen 2017

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusammen. Diese lagen in Windeck im Jahr 2016 bei rund 55.000 Euro und in 2017 bei rund 46.000 Euro.

#### Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
433	110	758	387	261	359	518	33

#### Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> OGS-Fläche in Euro 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64,97	32,25	156,01	64,76	44,16	53,60	79,05	33

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler liegen in der Gemeinde Windeck höher als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Wie bereits erläutert, gibt es kein Produkt oder eine Kostenstelle OGS. Die Gebäudeaufwendungen wurden daher auf Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamtflächen der OGS-Schulgebäude) ermittelt. Insofern kommt den Gebäudeaufwendungen hier besondere Bedeutung zu.

## Flächen für die OGS-Nutzung

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

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

Die Gemeinde Windeck hat die räumliche Umsetzung des OGS-Angebotes im Gebäudebestand verwirklicht. Am Grundschulstandort in Rosberg und Dattenfeld werden die Räumlichkeiten ausschließlich für OGS-Zwecke genutzt. Am Schulstandort in Herchen erfolgt eine Mischnutzung. Insgesamt stellt die Gemeinde in den Jahren 2016 und 2017 713 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche für den OGS-Betrieb zur Verfügung.

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

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

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude ist in der Regel eine statische Kennzahl. Diese Kennzahl verändert sich nur dann, wenn die Kommune die Räume in einer Schule anders aufteilt oder wenn Anbauten vorgenommen werden.

Dagegen ist die nachfolgende Kennzahl „Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF an kommunalen Grundschulgebäuden“ eine dynamische Kennzahl. Diese errechnet sich, indem die zur Verfügung stehende OGS-Gesamtfläche in Relation zur Anzahl der OGS-Schüler gesetzt wird.

### Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,67	2,55	15,46	6,36	4,16	5,68	7,62	33

#### → Feststellung

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der Bruttogrundfläche der Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Windeck vergleichsweise niedrig. Hingegen liegt die Kennzahl Fläche je OGS-

Schüler über der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Auch die Gebäudeaufwendungen sind überdurchschnittlich hoch (über dem Median).

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

Ausschlaggebend für die benötigte Anzahl an Betreuungsplätzen ist der quantitative Bedarf. In Windeck ist das OGS-Angebot grundsätzlich am Bedarf ausgerichtet. Ziele zum Ausbau des Angebotes gibt es daher nicht. Aktuell wird der Bedarf gedeckt.

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

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

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,1	13,3	67,9	32,3	24,2	30,2	36,6	33

Die Teilnahmequote ist in Windeck von 2013 mit 20,6 Prozent bis 2017 mit 28,1 Prozent kontinuierlich angestiegen.

Neben der OGS bietet die Gemeinde Windeck an allen drei OGS-Standorten eine sogenannte Randzeitenbetreuung bis 13:00 Uhr an. Außerdem besteht an den Grundschulstandorten Leuscheid und Schladern eine sogenannte „Dreizehn plus Betreuung“. Hierbei handelt es sich um ein ganztägiges freiwilliges Angebot bis 16:00 Uhr. Das zusätzliche Betreuungsangebot stellt grundsätzlich ein Konkurrenzangebot zur OGS dar. Es ist denkbar, dass ohne dieses Angebot mehr Schüler die OGS nutzen würden. Ob eine Rückführung dieses Angebotes zu einer finanziellen Entlastung der Kommune führen würde, lässt sich im Rahmen unserer Prüfung allerdings nicht beurteilen.

## → 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.

In der Gemeinde Windeck waren in 2017 in den Schulsekretariaten insgesamt 4,07 Vollzeit-Stellen besetzt. Diese verteilten sich auf 1,79 Vollzeit-Stellen für die fünf Grundschulstandorte und 2,28 Stellen für die Gesamtschule. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Haupt- und Realschule beide zum Schuljahr 2016/2017 ausgelaufen sind. Die beiden Schulformen sind fließend in die Gesamtschule übergegangen. Die jeweiligen Schulstandorte der Realschule in Herchen und der Hauptschule in Rosbach sind dabei erhalten geblieben, so dass die Gesamtschule aus zwei Standorten besteht.

Im Jahr 2016 wurden an der Haupt- und Realschule noch insgesamt 120 Schüler beschult. Da sich die Gesamtschule noch im Aufbau befand, war dort die gymnasiale Oberstufe noch nicht eingerichtet und die endgültige Schülersauslastung noch nicht erreicht. Auf die Darstellung der Kennzahlenwerte für das Jahr 2016 sowie der einzelnen Schulformen wird daher verzichtet.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>3</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

In 2017 wurden von den Sekretariatskräften insgesamt 1.246 Schüler betreut. Davon 573 an den Grundschulen und 673 an der Gesamtschule.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
161	62	153	96	78	90	114	24

<sup>3</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

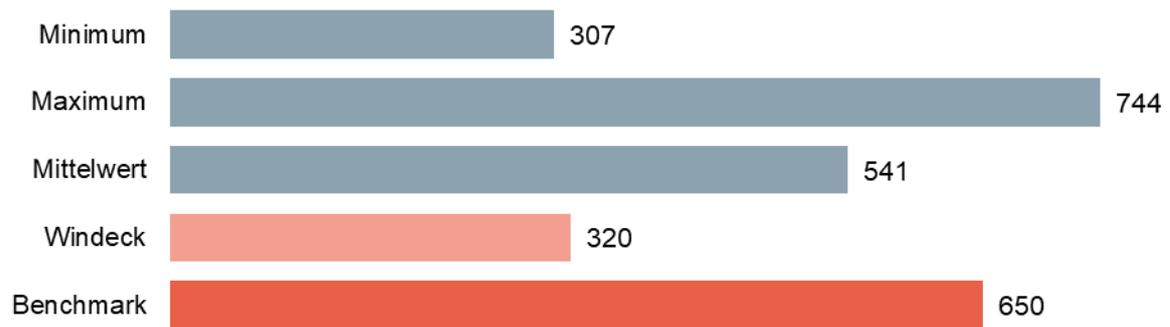
Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Gehaltsniveau und dem Stellenanteil. Diese Einflussfaktoren werden nachfolgend genauer betrachtet.

Die Stellen in den Grundschulsekretariaten der Gemeinde Windeck sind in 2017 der Entgeltgruppe 5 zugeordnet. Die Stellen der Gesamtschule sind der Entgeltgruppe 6 zugeordnet.

Insgesamt sind die Personalaufwendungen für Schulsekretariate in der Gemeinde Windeck weit überdurchschnittlich. Die Gemeinde bildet im interkommunalen Vergleich mit 161 Euro Personalaufwand je Schüler sogar die höchste Kennzahl ab. Der Mittelwert liegt bei 96 Euro Personalaufwand je Schüler.

Wie eingangs bereits ausführlich erläutert, ist hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass die ehemalige Haupt- und Realschule in einem fließenden Übergang in die Gesamtschule gemündet sind. Die endgültige Schülersauslastung ist im abgebildeten Schuljahr 2017/2018 noch nicht erreicht. Insofern wird sich die zuvor dargestellte Kennzahl relativieren.

#### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2017



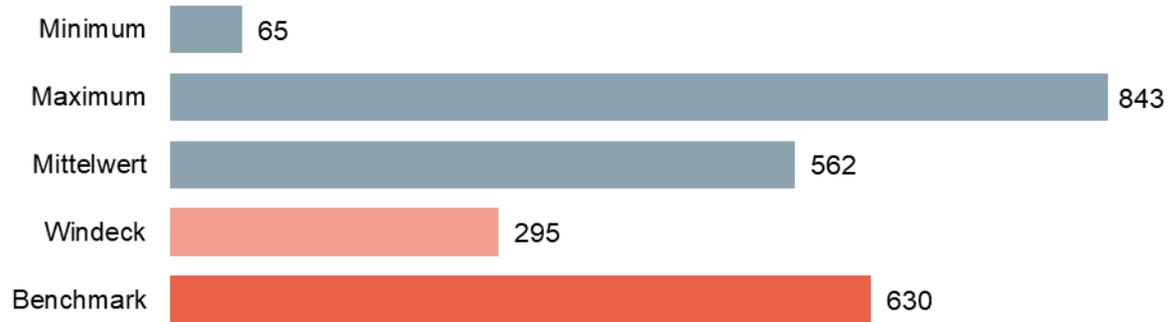
Windeck	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
320	423	568	672	24

#### → Feststellung

Orientiert am Benchmark ergibt sich an den Grundschulen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,9 Vollzeitstellen. Dieses errechnete Einsparpotenzial entspricht ca. 35 Wochenstunden.

Die Grundschulstandorte Dattenfeld und Herchen werden von einer Sekretariatskraft betreut. Ebenfalls werden die Grundschulen in Leuscheid und Schladern von einer weiteren Sekretärin betreut. Wechselnde Einsatzorte stellen zusätzliche Herausforderungen der Mitarbeiterinnen dar und wirken sich daher zwangsläufig auch auf den Leistungsumfang aus. Gleichwohl ist das ausgewiesene Stellenpotenzial mit ca. 35 Wochenstunden erheblich.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2017



Windeck	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
295	447	560	673	20

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich bei den weiterführenden Schulen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeitstellen für die Gesamtschule. Dieses errechnete Einsparpotenzial entspricht ca. 47 Wochenstunden.

Wie bereits erläutert, ist die endgültige Schülersauslastung an der Gesamtschule im dargestellten Jahr 2017 noch nicht erreicht. Nach Aussage der Verwaltung ist perspektivisch mit einer Schülerzahl von etwa 780 zu rechnen. Auch unter Berücksichtigung dieser perspektivischen Schülerzahl verbleibt ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund einer Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

In der Gemeinde Windeck ist der Personaleinsatz in den Schulsekretariaten gemessen am gpa-Benchmark im Vergleichsjahr 2017 überdurchschnittlich hoch.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte eine Reduzierung des Personaleinsatzes in den Schulsekretariaten detailliert prüfen. Im Fall einer Stellenreduzierung sollte sie einen sozialverträglichen Abbau über Stundenreduzierungen bzw. altersbedingtem Ausscheiden anstreben.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Wie bereits geschildert, sind in der Gemeinde Windeck die Schulsekretariatskräfte der Grundschulen der Entgeltgruppe 5 zugeordnet. Die Stellen der Gesamtschule sind der Entgeltgruppe 6 zugeordnet. Diese Eingruppierung hat ihren Ursprung zum einen im Rahmen von Besitzständen und zum anderen wurde die Eingruppierung dort bewusst gewählt.

→ **Empfehlung**

Künftig sollte ein mögliches Ausscheiden einer Sekretariatskraft an der Gesamtschule dazu genutzt werden, die Bewertung der Stelle zu überprüfen.

## **Verfahren zur Stellenbemessung**

Die Gemeinde Windeck verfügt bisher nicht über ein standardisiertes Stellenbemessungsverfahren. Insbesondere vor dem Hintergrund des ermittelten Stellenpotenzials ist es ratsam, sich mit dem Aufgabenportfolio in den Schulsekretariaten tiefer zu beschäftigen. Dies bringt häufig neue Erkenntnisse und ist gleichzeitig eine gute Grundlage für ein Stellenbemessungsverfahren. Es bietet sich daher an, den Status quo aller in den Sekretariaten geleisteten Tätigkeiten aufzunehmen und bei Veränderungen fortzuschreiben. Ergeben sich dann später personelle Veränderungen in den Sekretariaten, ist die Einführung eines Stellenbemessungsverfahrens sowie die Stellenbemessung selbst deutlich leichter.

In der kommunalen Landschaft sind verschiedene Verfahren anzutreffen, die von Bemessungen nach Sockelansätzen und Zuschlägen für individuelle Besonderheiten bis hin zu analytischen Verfahren reichen. Erfahrungsgemäß bietet sich ein Verfahren an, in dem die Besonderheiten in der betroffenen Kommune berücksichtigt werden, wie beispielsweise der Anteil ausländischer Schüler, die Mitwirkung an Betreuungsangeboten oder bei der Schülerbeförderung etc...

Nach Aussage der Kommune hat sie sich bereits mit verschiedenen Stellenbemessungsverfahren, u.a. dem Krefelder und Bochumer Modell auseinandergesetzt. Die Gemeinde Windeck plant künftig ein Stellenbemessungsverfahren durchzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte sich für ein Stellenbemessungsverfahren entscheiden und dieses nach einheitlichen Maßstäben etablieren und regelmäßig durchführen.

## → 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.

Die Gemeinde Windeck wendete in den Jahren 2016 und 2017 rund 690.000 bzw. rund 620.000 Euro für die Schülerbeförderung auf. Diese Aufwendungen sind sowohl durch die Nutzung des Schülerspezialverkehrs als auch den ÖPNV entstanden. Der größte Teil der Aufwendungen entsteht für den Schülerspezialverkehr. Im Jahr 2016 lagen diese bei rund 524.000 Euro und im Jahr 2017 bei rund 493.000 Euro. Die Anzahl der beförderten Schüler belief sich insgesamt auf 954 Schüler in 2016 und 872 in 2017.

Windeck hat mit 107 km<sup>2</sup> eine vergleichsweise große Gemeindefläche; der Mittelwert bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei rund 78 km<sup>2</sup>. Die Gemeinde besteht aus insgesamt 66 Ortschaften. Aufgrund der topografischen Lage der Gemeinde mit seinen vielen kleinen Ortschaften, muss häufig ein Schülerspezialverkehr eingesetzt werden. Die Schüler der Gesamtschule werden zum Teil zunächst mit Bussen und Taxibussen zur nächst gelegenen Bus- oder Bahnstation zu transportieren. Von dort kann dann der ÖPNV genutzt werden. Die Grundschüler werden ausschließlich mit Schülerspezialverkehr befördert.

### → Feststellung

Die strukturellen Bedingungen der Gemeinde Windeck erschweren eine kostengünstige Schülerbeförderung.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2017

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	498	135	554	324	249	309	390	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	711	489	998	702	618	685	758	22
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	70,0	16,4	75,2	46,3	34,0	44,9	55,1	22
Einpendlerquote in Prozent	8,1	2,3	46,4	19,0	8,7	19,0	27,7	19

Der Anteil der Schüler mit Beförderungsanspruch an der gesamten Schülerzahl ist mit 70 Prozent sehr hoch. Eine Erklärung hierfür ist die große Gemeindefläche. Die Verteilung der Schüler im großen Gemeindegebiet führt zu einem überdurchschnittlichen Prozentsatz an Schülern mit Beförderungsanspruch.

Nicht in den Kennzahlen enthalten sind die Aufwendungen für Fahrtkosten der Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen, die die Roseggerschule in Waldbröl sowie die Förderschule in der Geisbach in Hennef besuchen. Beide Schulen befinden sich nicht in Trägerschaft der Gemeinde Windeck. Hier werden zusätzlich Fahrtkosten in Höhe von rund 76.000 Euro in 2016 sowie rund 88.000 Euro in 2017 übernommen.

Die Gemeinde Windeck konnte die Aufwendungen der Schülerbeförderung nicht getrennt nach Schulformen benennen. Die Kennzahlenwerte der einzelnen Schulformen konnten daher nicht dargestellt werden.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat hohe Aufwendungen je befördertem Schüler. Strukturelle Gründe wie eine vergleichsweise große Gemeindefläche mit vielen kleinen Ortschaften spielen als Ursache eine Rolle.

## Organisation und Steuerung

In der Gemeinde Windeck erfolgt für den Schülerspezialverkehr keine Prüfung auf Übernahme der Fahrtkosten. Es werden keine Fahrkarten ausgegeben. Das Busunternehmen fährt seine festgelegten Routen ab. Grundsätzlich können auch nicht anspruchsberechtigte Schüler den Schülerspezialverkehr nutzen. Seitens der Verwaltung erfolgt nur dann eine Überprüfung, wenn es zu Beschwerden (etwa wegen überfüllter Busse) bei den einzelnen Fahrtstrecken kommt.

Die Gemeinde möchte hier künftig ein EDV-Verfahren einführen, mit dessen Hilfe eine technikunterstützte Streckenoptimierung möglich ist. Außerdem möchte sie künftig eine Kostenbeteiligung einführen für Schüler, die keinen Beförderungsanspruch haben, aber den eingesetzten Schülerspezialverkehr dennoch nutzen.

Der Schülerspezialverkehr wurde in Windeck bereits seit Jahren nicht mehr ausgeschrieben.

Der Schülerspezialverkehr unterliegt grundsätzlich dem Wettbewerb. Daher ist die Leistung ab dem maßgeblichen Auftragswert nach den gesetzlichen Vergaberegelungen auszuschreiben. Durch die Ausschreibung sollte das wirtschaftlichste Angebot am Markt ausgewählt werden.

In Windeck liegt der Auftragswert bei rund 500.000 Euro pro Jahr. Damit liegt dieser über dem EU-Schwellenwert von aktuell 221.000 Euro. Die Beförderungsleistungen sind daher im öffentlichen Verfahren europaweit auszuschreiben.

Mit dem Verzicht auf die Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs entzieht die Gemeinde Windeck die Leistungen dem Wettbewerb. Gleichzeitig nimmt sie sich die Möglichkeit, die Schülerbeförderung ggf. wirtschaftlicher zu gestalten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat die Leistungen des Schülerspezialverkehrs seit Jahren nicht ausgeschrieben und verstößt damit gegen §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde muss den Schülerspezialverkehr künftig entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen regelmäßig und in angemessenen Abständen ausschreiben.

Insbesondere im Hinblick auf die hohen Aufwendungen je beförderten Schüler bietet eine Ausschreibung der Schülerbeförderung die Möglichkeit die Aufwendungen langfristig zu reduzieren.

## ➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

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

**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	631	613	578	594	573
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	423	406	381	393	381
davon OGS-Schüler	87	93	102	108	107
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	37	42	51	65	34
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	208	207	197	201	192
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	76	79	77	76	80
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	./.	./.	./.	./.	./.
davon OGS-Schüler	./.	./.	./.	./.	./.
<b>Anzahl aller Schüler im Primarbereich</b>	<b>631</b>	<b>613</b>	<b>578</b>	<b>594</b>	<b>573</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>87</b>	<b>93</b>	<b>102</b>	<b>108</b>	<b>107</b>

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	52.090	46.128	64.171	88.253	107.495
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	599	496	629	817	1.005

**Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler**

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.544	2.552	2.545	2.807	3.133
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	1.879,33	1.945,23	1.977,96	2.175,60	2.567,65

**Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	13,8	15,2	17,6	18,2	18,7
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	20,6	22,9	26,8	27,5	28,1

**Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2017**

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	149	64	168	97	75	82	119	24
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	320	307	744	541	423	568	672	24
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.600	39.000	51.889	48.588	47.600	48.325	50.500	24

**Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung 2016**

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	543	21	656	318	231	312	393	122
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	720	339	2.956	741	588	682	803	111
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	75,4	0,2	82,5	44,0	29,9	43,0	55,6	118
Einpendlerquote in Prozent	11,7	0,2	47,3	16,0	5,5	13,0	24,5	111

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der  
Gemeinde Windeck im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsporthallen	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
Nutzungsentgelte	10
→ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Spiel- und Bolzplätze	17
Steuerung und Organisation	17
Strukturen	20
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	22

## → Managementübersicht

### Sport

Die Gemeinde Windeck verfügt über fünf Einfachhallen an verschiedenen Grundschulstandorten. Darüber hinaus gibt es die neue Gesamtschule an den zwei Standorten Rosbach und Herchen in den ehemaligen Gebäuden der jeweils aufgegebenen Haupt- und Realschule. Für die Gesamtschule gibt es insgesamt drei Hallen. In einer der Hallen gibt es eine zusätzliche Gymnastikfläche. Windeck hält für den Schulsport acht Hallen und 8,5 Halleneinheiten vor.

Vier Grundschulen laufen einzügig, nur eine Grundschule ist zweizügig. Die Gesamtschule befand sich im Vergleichsjahr 2017 noch im Aufbau, und die Hallen waren noch nicht ausgelastet. Daher stehen doppelt so viele Halleneinheiten zur Verfügung wie die vorhandenen Klassen und Kurse benötigt haben. Auch wenn die Gesamtschule komplett ist und die Gemeinde durch Neubaugebiete wachsende Einwohnerzahlen und damit mehr Klassen erwartet, gibt es für den zukünftigen Bedarf für Schulsport zu viele Hallen. Aus wirtschaftlichen Gründen sollte die Gemeinde Schulsporthallen aufgeben.

Neben den Schulsporthallen gibt es eine weitere Halle im Ortsteil Wiedenhof für den Vereinssport. Obwohl vergleichsweise viele Vereine die zur Verfügung stehenden Flächen nutzen, sind die Hallen im interkommunalen Vergleich nur unterdurchschnittlich ausgelastet.

Für den Fußballsport gibt es in der Gemeinde Windeck in neun Ortsteilen insgesamt elf Spielfelder. Auf den Sportplätzen Imhausen und Dreisel findet kein Spielbetrieb im Fußballsport mehr statt. Die Spielfelder sind insgesamt nur zu rund 50 Prozent ausgelastet. Die Abschreibungen auf sechs der Felder in Höhe von über 120.000 Euro jährlich belasten den Haushalt. Die Basisdaten für die Berechnung der Kennzahl „Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro“ kann die Gemeinde Windeck nicht liefern. Die einwohnerbezogene Kennzahl liegt trotz der hohen Einwohnerzahl in Windeck hoch.

Die Gemeinde Windeck sollte eine Sportstättenentwicklungsplanung aufstellen um in Zukunft ein wirtschaftliches Angebot an Sportstätten vorhalten zu können. Darüber hinaus sollte sie zukünftig höhere Nutzungsentgelte erheben. Die von den Vereinen erhobenen Gebühren reichen zur Deckung der Betriebskosten bei weitem nicht aus.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Windeck mit dem Index 1.

### Spiel- und Bolzplätze

In der Gemeinde Windeck gibt es von kommunaler Seite vergleichsweise wenige kleine Spielplätze und vier Bolzplätze. Ein Spielplatzkonzept oder ein Grünflächeninformationssystem gibt es nicht. Nach Aussage des zuständigen Fachbereichs decken die Spielplätze und -geräte die Ansprüche der Kinder und Jugendlichen in den Einzugsbereichen, weil über das Angebot hin-

aus in der freien Natur gespielt wird. Die kommunalen Spiel- und Bolzplätze werden ergänzt von Flächen, die von Nachbarschaften, Dorfgemeinschaften oder Privatleuten zur öffentlichen Nutzung zur Verfügung gestellt und unterhalten werden.

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze sind im interkommunalen Vergleich niedrig und liegen im Vergleichsjahr 2017 unter dem Benchmark. Einige kommunale Spielplätze werden ebenfalls von Vereinen gepflegt und unterhalten. Das entlastet den Haushalt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Windeck mit dem Index 4.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Gemeinde Windeck. 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 von Hallen an Förder-schulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

### Flächenmanagement Schulsporthallen

In der Gemeinde Windeck gibt es fünf Einfachhallen an den Grundschulen in Rosbach, Schladern, Dattenfeld, Leuscheid und Herchen. Die Grundschule im Ortsteil Rosbach ist zweizügig, alle anderen sind einzügig. Die Grundschule Dattenfeld (Hauptstandort, HSO) bildet mit dem Teilstandort (TSO) Herchen die „Verbundschule an der Sieg“.

Die Hauptschule in Rosbach und die Realschule in Herchen sind inzwischen aufgegeben worden. Die Schulgebäude werden nun von der Gesamtschule Windeck genutzt. In Rosbach ist die Unterstufe, in Herchen sind die höheren Klassen ab der achten Klasse untergebracht.

In Rosbach gibt es eine große Halle mit einer Sport- und einer Gymnastikfläche. Sie wird mit 1,5 Halleneinheiten gerechnet. In Herchen gibt es eine sog. neue und die alte Halle.

Im Vergleichsjahr 2017 werden in Windeck demnach acht Einfachhallen mit 8,5 Halleneinheiten für den Schulsport genutzt.

Das Bodelschwingh-Gymnasium ist eine private Schule der Evangelischen Kirchengemeinde im Rheinland. Die beiden Sporthallen werden nicht betrachtet, da es sich um eine Schule und Sporthallen eines privaten Trägers handelt.

### Flächenkennzahlen Schulsporthallen 2017

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	112	29	194	99	82	96	117	57
Sportnutzfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	55	23	114	52	41	50	60	53

Das Flächenangebot der Schulsporthallen fällt im Jahr 2017 überdurchschnittlich aus, weil die neue Gesamtschule noch nicht voll belegt ist. Unter der Annahme, dass weiterhin 24 Klassen in den Grundschulen und ab dem Schuljahr 2020/2021 32 Klassen und Kurse in der Gesamtschule Windeck beschult werden, lauten die Kennzahlen bei insgesamt 56 Klassen und Kursen 96 m<sup>2</sup> BGF je Klasse/Kurs und 48 m<sup>2</sup> Sportnutzfläche je Klasse/Kurs.

Über alle Schulsporthallen liegen die Flächen dann beim Median, bedingt durch die hohe Anzahl kleiner Grundschulhallen. Auch die Hallen für die neue Gesamtschule sind vergleichsweise kleine Einfachhallen. Als Veranstaltungs- oder Wettkampfhallen werden die Hallen kaum genutzt; nur vereinzelt finden Veranstaltungen darin statt.

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 Windeck stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,4	5,0	2,6
Gesamtschule	2,0	3,5	1,5
gesamt	<b>4,4</b>	<b>8,5</b>	<b>4,1</b>

#### → Feststellung

Rechnerisch hält die Gemeinde Windeck 2017 doppelt so viele Schulsporthallen vor wie nötig. Bei vier Halleneinheiten mit einer durchschnittlichen Größe von 633 m<sup>2</sup> BGF liegt das Potenzial bei 2.600 m<sup>2</sup>. Ausgehend von Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung von Gebäude von rund 100 Euro je m<sup>2</sup> liegt das monetäre Potenzial bei 260.000 Euro jährlich. Die Hallen liegen in verschiedenen Ortsteilen. Das Potenzial lässt sich wirtschaftlich nur realisieren mit der Aufgabe von Schulstandorten.

Vier von fünf Grundschulen sind einzügig, nur die Grundschule Rosbach ist zweizügig. Bereits im Bericht der gpaNRW aus dem Jahr 2012 wurden Flächenüberhänge an Schulgebäuden und Sporthallen festgestellt. Der Anstieg der Flächenüberhänge aufgrund des demografischen Wandels wurde bereits im Bericht 2012 prognostiziert und ist inzwischen eingetreten. Die Grundschule Herchen (TSO) ist nicht – wie im Schulentwicklungsplan aus dem Jahr 2012 empfohlen – aufgegeben worden, sondern bildet mit Standort Dattenfeld (HSO) die „Verbundschule

an der Sieg“. Zum Thema verweisen wir weiter auf das Sanierungsgutachten für die Schulgebäude aus dem Jahr 2015, das erhebliche substanzielle Ertüchtigungen vorsieht.

Für die Zukunft rechnet die Gemeinde Windeck durch die Neubaugebiete in Dattenfeld, Rosbach, Leuscheid-Süd und Wilberhofen mit steigenden Schülerzahlen. In den Kindergärten und Schulen macht sich das bereits durch mehr Zuzüge in den Ortschaften bemerkbar. Um den Bedarf, der u.a. durch Zuzug in den Kitas entsteht, aufzufangen, sind zurzeit sieben neue Gruppen durch Neubauten und Erweiterungen in Planung. In zwei Grundschulen wurden bereits in diesem Jahr zusätzliche Eingangsklassen gebildet und werden auch für das kommende Jahr erwartet.

Ebenso wird aktuell die Schulentwicklungsplanung fortgeschrieben und es zeichnet sich nach Angaben der Gemeinde ab, dass es für alle Grundschulen weiterhin ausreichende Schülerzahlen gibt, um auch zukünftig Eingangsklassen bilden zu können.

Die Gemeinde Windeck sieht aufgrund der Entfernungen der Ortschaften und steigenden Aufwendungen für Schülerspezialverkehr bei Schließung von Standorten keinen Vorteil und beabsichtigt, das Angebot an Grundschulen aufrecht zu erhalten. Hier wird auf den wachsenden Bedarf im Bereich der Schulbetreuung sowie den Rechtsanspruch auf einen OGS- Platz ab 2025 verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte nach wirtschaftlichen Kriterien den notwendigen Bedarf an (Grund-)Schulgebäuden festlegen und insbesondere den erheblichen Sanierungsstau in Schulgebäuden und Sporthallen berücksichtigen.

Höhere Aufwendungen durch Schülerspezialverkehr sind erfahrungsgemäß niedriger als Gebäude vorzuhalten, insbesondere in derart sanierungsbedürftigem Zustand. Windeck sollte sich mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung von dem Gedanken lösen, wie bisher fünf Grundschulstandorte und Sporthallen vorhalten zu „müssen“.

Die Gemeinde rechnet ab dem Schuljahr 2020/2021 mit einem Bedarf von weiter 24 Grundschulklassen und 32 Klassen und Kursen in der Gesamtschule. Der rechnerische Bedarf liegt dann bei 5,1 Halleneinheiten bei fortbestehenden 8,5 Halleneinheiten. Der Saldo liegt demnach rechnerisch bei 3,4 Halleneinheiten. Das entspricht bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 633 m<sup>2</sup> BGF einem Potenzial in Höhe von 2.200 m<sup>2</sup> bzw. von 220.000 Euro im Jahr.

→ **Empfehlung**

Das Potenzial kann nur realisiert werden, wenn ein oder mehrere Schulstandorte aufgegeben werden.

## Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Schulsporthallen wird die Sporthalle Wiedenhof für Vereinssport genutzt. Sie war bis zur Schließung der zugehörigen Grundschule in den 80er Jahren ebenfalls Schulsporthalle. Inzwischen wird sie für den Vereinssport genutzt. Das ehemalige Schulgebäude besteht weiterhin und wird als Flüchtlingsunterkunft genutzt.

Für die Einwohner stehen insgesamt neun Sporthallen mit 9,5 Halleneinheiten zur Verfügung.

### Bruttogrundfläche Sporthallen gesamt in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
316	142	948	431	292	416	548	57

### Halleneinheiten Sporthallen gesamt je 1.000 Einwohner 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,50	0,22	1,28	0,56	0,43	0,56	0,68	58

Die Gemeinde hält für die Anzahl der Klassen/Kurse zwar eine über dem Bedarf liegende Anzahl von Halleneinheiten vor. Auf den Einwohner bezogen sind diese aber eher niedrig und liegen unter dem Median.

### Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen belegen nicht den Bedarf durch die Vereine. Maßgeblich dafür ist die Anzahl der Mannschaften und Gruppen, die die Hallen nutzen.

Sporthallen stehen grundsätzlich zunächst den Schulen für ihren Sportunterricht zur Verfügung. Die Belegungszeiten der Hallen sind von 8.00 Uhr bis in der Regel 15.00 oder 16.00 Uhr für den Schul- und OGS-Betrieb. Nachmittags bis in der Regel 22.00 Uhr nutzen die Vereine die Hallen, in Einzelfällen sogar darüber hinaus. Nur die Halle Wiedenhof ist erst ab dem Nachmittag belegt, weil kein Schulsport stattfindet.

Grundsätzlich wird nach dem Schulsport die Reinigung durchgeführt, bevor die Vereine – häufig erst ab 17.00 Uhr – die Hallen belegen. Hier machen sich die Topografie und die Lage von Windeck bemerkbar: Als Pendlerkommune und mit vielen Ortschaften verteilt im großen Gemeindegebiet erfolgt für frühere Zeiten kaum Nachfrage außer bei Kinderturnen oder Seniorengruppen, weil Trainer und Teilnehmer die Hallen nicht früher erreichen können.

### Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,7	1,8	23,0	11,8	9,3	11,6	14,8	56

### Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m<sup>2</sup> Sporthallen gesamt 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24	17	191	44	26	33	41	51

Die Zahl der Mannschaften, die die Hallen in Windeck nutzen, liegt über dem Median. Die zur Verfügung stehende Fläche je Mannschaft ist vergleichsweise gering.

### Belegungsquote außerschulische Nutzung Sporthallen gesamt in Prozent 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41,9	36,1	82,5	55,0	46,7	54,8	63,3	55

Die Belegungsquote der außerschulischen Nutzung liegt 2017 mit gut 40 Prozent im untersten Viertel. In den Vergleichskommunen gibt es mehr Mannschaften, oder sie nutzen die Hallen in der Woche häufiger als in Windeck.

In 2015 wurde bekannt, dass die Unterkonstruktion des Hallenbodens der Grundschule Herchen verfault war. Die Halle stand den Vereinen ab sofort nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Im Frühjahr 2019 wurde die Unterkonstruktion des Bodens hergerichtet und der Hallenboden sowie der Prallschutz erneuert. Inzwischen steht die Halle den Vereinen wieder zur Verfügung. Die Auslastung ist langsam steigend. Zurzeit nutzen fünf Mannschaften die Halle an 19 Stunden (Mo. bis Fr.). Die Gemeinde rechnet damit, dass sie zukünftig wieder voll ausgelastet sein wird. Auf die Belegungsquote über alle Hallen wirkt sich das mit ca. 43 Prozent kaum aus.

Neben den Sporthallen der Gemeinde Windeck nutzen die Vereine zwei Hallen am Bodelschwingh-Gymnasium. Es handelt sich um eine Mehrfachhalle mit drei Halleneinheiten und eine kleine Halle mit einer Halleneinheit. Der Gemeinde Windeck ist der Umfang der Nutzung nicht bekannt. Im Rahmen der im Kapitel „Sportplätze“ empfohlenen Sportentwicklungsplanung sollte die Gemeinde alle genutzten Sportstätten für die Bedarfsermittlung zugrunde legen.

### Nutzungsentgelte

Die „Allgemeinen Hinweise und Vertragsbedingungen (AVB) für die Vermietung und Nutzung von Einrichtungen der Gemeinde Windeck“ zeigen eher symbolischen Charakter. Die Nutzungsentgelte sind nicht kostendeckend. Das Entgelt beträgt je Trainings- bzw. Pflichtspieleinheit 5,00 Euro je Turnhalle und 90 Minuten. Jugendmannschaften sind von der Zahlung der Miete befreit. Dies deckt weder den Erhebungsaufwand geschweige denn die Betriebskosten. Die AVB sind aus Mai 2015.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte von den Vereinen adäquate Nutzungsentgelte erheben. Dabei sollte sie sich in der Höhe der Gebühren an den tatsächlichen Betriebskosten orientieren. Sie sollte die Nutzungsentgelte nach der Eigenart der Sportart und der Häufigkeit der Nutzung durch die Vereine staffeln.

## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>1</sup>, die die Kommune bilanziert hat. D. h. wir beziehen auch Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,38	0,14	23,42	8,02	4,17	7,18	10,60	46

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

### Strukturen

Im Jahr 2017 gibt es in Windeck neun Sportplätze und elf Spielfelder für Fußballsport. Das sind drei Rasenfelder, drei Tennen- und fünf Kunstrasenfelder. Darüber hinaus gibt es zwei Kleinspielfelder an der Grundschule Leuscheid und der Gesamtschule (Standort Rosbach), die hier nicht Gegenstand der Betrachtung sind.

Die Gesamtfläche der Sportplätze mit Außenanlagen und Nebenflächen kann die Gemeinde Windeck derzeit nicht benennen, ebenso nicht die Sportnutzfläche, also die Sportflächen z. B. inkl. der Leichtathletikanlagen. Die Fläche der Spielfelder für Fußball beträgt fast 70.000 m<sup>2</sup>.

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

### Strukturkennzahlen Sportplätze 2017

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	.	1,55	21,36	7,65	4,81	7,46	10,03	57
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	3,69	0,77	9,88	3,79	2,30	3,54	4,98	58

#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck kann die Gesamtflächen der Sportplätze nicht liefern. Die gpaNRW kann die Kennzahl nicht bilden. Die Fläche der Spielfelder je Einwohner liegt über dem Median.

Hohe Flächenanteile je Einwohner informieren zunächst über den Umfang des Angebotes an Sportplätzen und Spielfeldern. Maßgeblich für die Auslastung ist die Anzahl der Mannschaften, die auf den Fußballfeldern spielen.

### Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW berücksichtigt für den Trainingsbetrieb Fußball alle elf verfügbaren Spielfelder. 2017 gab es 65 Mannschaften, davon 38 Jugendmannschaften auf den Spielfeldern in Windeck.

### Fläche Spielfelder je Mannschaft in m<sup>2</sup> gesamt 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.074	429	2.814	1.277	886	1.288	1.641	48

#### → Feststellung

Vergleichsweise viele Mannschaften bespielen die vorhandenen Flächen. Die belegten Nutzungszeiten je Mannschaft sind im interkommunalen Vergleich mit nur 2,1 Wochenstunden unterdurchschnittlich.

2017 standen auf den elf Spielfeldern 267 Stunden insgesamt zur Verfügung. Tatsächlich wurden die Spielfelder nur mit 136 Stunden belegt. Auf dem Sportplatz Dreisel findet kein Spielbetrieb mehr statt.

### Auslastung Sportanlagen 2017

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Auslastung in Prozent
Sportanlage Dattenfeld	11	44	25	56,8
Sportplatz Dreisel	0	30	0	0
Sportplatz Herchen <sup>2</sup>	13	28	36	128,6

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Auslastung in Prozent
Sportplatz Höhe	3	25	8	30,0
Sportplatz Imhausen	1	25	4	16,0
Sportplatz Leuscheid	16	30	20	66,7
Sportplatz Öttershagen	5	30	10	33,3
Sportplatz Rosbach	11	30	17	56,7
Sportplatz Schladern	5	25	16	64,0
<b>gesamt</b>	<b>65</b>	<b>267</b>	<b>136</b>	<b>50,7</b>

#### Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent 2017

Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,7	2,9	143,3	60,9	40,6	61,1	72,5	40

#### → Feststellung

Die Anlagen über alle Spielfelder sind 2017 nur rund zur Hälfte und damit unterdurchschnittlich ausgelastet.

Bisher ist in Windeck keine Sportstättenentwicklungsplanung vorhanden. Es gibt einen neu eingerichteten „Arbeitskreis Sportstätten“ aus Verwaltung und Politik unter Beteiligung des Gemeindefußballverbandes Windeck. Er hat das Ziel, den künftigen gesamten Investitionsbedarf bei allen Sportstätten zu ermitteln.

Hintergrund ist, dass die Vereine in Herchen und Schladern jeweils einen Antrag auf Neubau der von ihnen genutzten Sportstätten gestellt haben. Die Fußballvereine in Imhausen und Dreisel haben dagegen den Spielbetrieb eingestellt. Es stellt sich die Frage der künftigen Nutzung dieser Sportstätten bzw. deren Schließung. Daher soll eine Gesamtbetrachtung der gemeindlichen Sportstätten erfolgen.

In Herchen soll die Naturrasenanlage in einen Kunstrasenplatz umgewandelt werden. Schladern plant den Bau einer generationsübergreifenden Sportanlage. In Dreisel wird inzwischen mit sechs Mannschaften erfolgreich American Football gespielt. Das vorhandene Kunstrasenfeld bietet dafür ideale Bedingungen. Für Imhausen werden andere Nutzungen bereits in Erwägung gezogen. Hier gibt es aktuell noch keine Entscheidungen.

Der Gemeinde Windeck ist bekannt, dass die Sportplätze und Spielfelder teilweise nur in geringem Maß bespielt werden. Der „Arbeitskreis Sportstätten“ ist der Einstieg, die zukünftige Gestaltung der Sportstätten in Windeck zu verbessern. Aktuell läuft eine Umfrage bei allen Windecker Sportvereinen. Bisher sind die Daten noch nicht ausgewertet und analysiert. Der Arbeitskreis wird das nächste Mal im ersten Quartal 2020 tagen. Dann sollen Ergebnisse vorgestellt werden. Auf der Grundlage werden dann die Möglichkeiten erwogen und im Anschluss daran Kosten und Fördermöglichkeiten ermittelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die Vereine zur Zusammenarbeit auffordern, um die Auslastung der vorhandenen Spielfelder zu optimieren. Ziel des „Arbeitskreises Sportstätten“ sollte die Aufgabe aller nicht notwendigen Spielfelder sein, um den Haushalt zu entlasten. Nicht mehr benötigte Sportstätten können einer Folgenutzung zugeführt bzw. veräußert werden. Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollten nur beschlossen werden, wenn das Angebot langfristig benötigt wird.

## Sportentwicklungsplanung

Die demografische Entwicklung könnte langfristig zu weniger Mannschaften in Windeck führen, auch wenn die Gemeinde Windeck durch Neubaugebiete versucht, die Einwohnerzahlen stabil zu halten. Durch immer mehr ältere Bürger und die Interessenverlagerung der Jüngeren wird sich das Sportverhalten langfristig verändern. Trendsportarten, Rehasport- und Fitnessangebote sowie Sportstätten für die individuelle sportliche Betätigung gewinnen immer mehr an Bedeutung. Dagegen sinkt bei organisierten Sportarten, wie z. B. beim Fußball und der Leichtathletik, die Zahl der Aktiven. Kinder und Jugendliche sind oft im Ganztagsunterricht gebunden, und die Trainer und älteren Teilnehmer berufsbedingt nur zu den Stoßzeiten auf den Spielfeldern. Somit werden die Spielfelder in Windeck zukünftig voraussichtlich noch geringer ausgelastet sein.

Für ein Gesamtbild über alle Sportstätten sollte die Gemeinde Windeck die kommunalen Hallen, die Hallen des Bodelschwingh-Gymnasiums, Sportplätze, Schulsportanlagen, das Hallenbad Dattenfeld sowie das Freibad Rosbach und alle weiteren Sportstätten in die Betrachtungen einbeziehen, um Handlungsoptionen daraus ableiten zu können. Zur Entlastung der kommunalen Einrichtungen sind Sportmöglichkeiten im Freien (Lauf- und Joggingstrecken, Radwanderwege, Pferdesport, Tennis, Bogenschießen usw.) sowie die kommerziellen Anbieter geeignet.

Wenn nicht benötigte Sportstätten vorgehalten werden, ist dies unwirtschaftlich. Um zukünftig ihren Einwohnern ein auskömmliches und bedarfsgerechtes Angebot an Sportstätten bieten zu können, sollte sich der Arbeitskreis Sportstätten mit der Zukunft der Sportstätten der Gemeinde Windeck regelmäßig beschäftigen. Im Optimalfall werden für eine Sportstättenentwicklungsplanung nicht nur die Vereine, sondern auch die Bürger befragt (z. B. online). So kann sie für die Bevölkerung aller Alters- und Interessensgruppen zukünftig ein attraktives Angebot unterbreiten. Angesichts der Haushaltslage in Windeck sollte die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund stehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte zeitnah eine Sportentwicklungsplanung aufstellen. So kann sie den zukünftigen Bedarf an Sportstätten bestimmen und konkrete Maßnahmen für die Sportinfrastruktur festlegen.

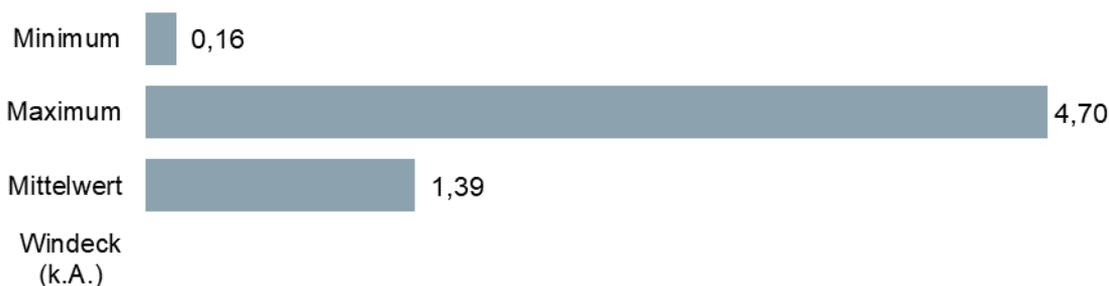
## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Neben einer ordnungsgemäßen Nutzung der Spielfelder ist eine fachgerechte Pflege und Wartung notwendig, damit Spielfelder die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf für die Kommune entsteht. Die Aufwendungen für die Spielfelder sind der Hauptkostenträger.

Insgesamt wendet die Gemeinde Windeck im Jahr 2017 über 139.800 Euro für die Unterhaltung der Sportplätze auf. Die Vereine wurden vom Bauhof für rund 10.000 Euro unterstützt (Eigenleistungen); Fremdleistungen wurden für rund 1.000 Euro erbracht. Die Personalaufwendungen im Overhead der Verwaltung betragen rund 8.500 Euro.

Der größte Anteil sind die Abschreibungen auf die Kunstrasenfelder in Dattenfeld, Dreisel (inzwischen American Football), Leuscheid, Öttershagen und Rosbach sowie das Tennenfeld in Schladern mit insgesamt 120.250 Euro jährlich.

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



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

#### → Feststellung

Die flächenbezogenen Aufwendungen für die Sportplätze kann die gpaNRW nicht berechnen, weil die Größe der Sportplätze nicht bekannt ist. Die einwohnerbezogene Aufwandskennzahl liegt trotz der hohen Einwohnerzahl in Windeck über dem Median der Vergleichskommunen.

Wir verweisen auf das Kapitel „Auslastung und Bedarfsberechnung“ und die aus Sicht der gpa NRW zwingend notwendige Sportstättenentwicklungsplanung, um Fehlplanungen zukünftig zu vermeiden.

Das Kunstrasenfeld in Dreisel verursacht über 20.000 Euro jährliche Abschreibungen. Inzwischen wird kein Fußball mehr, sondern American Football gespielt. Die Auslastung des Kunstrasenfeldes in Öttershagen beträgt nur ein Drittel der möglichen wöchentlichen Nutzungszeit. Auch die Kunstrasenfelder in Dattenfeld und Rosbach werden nur unter 60 Prozent ausgelastet. Damit liegen alle Kennzahlen unter dem Median im interkommunalen Vergleich. Nur die Auslastung des Kunstrasenfeldes in Leuscheid mit unter 70 Prozent liegt im dritten Viertel.

Die beiden Rasenfelder in Herchen sollen aufgrund der hohen Auslastung mit fast 130 Prozent zu einer Kunstrasenanlage umgebaut werden. Derzeit wird aber schon im Winter das Tennenfeld im nahegelegenen Ortsteil Höhe genutzt. Die Kommune sollte eine dauerhafte Kooperation beider Vereine forcieren und die optimalen Belagarten für den Bedarf anbieten.

Es empfiehlt sich, weitere Vereine und Plätze in den Ortsteilen der Flächengemeinde zu clustern und die optimale Versorgung für den Bedarf herauszufinden. Die Gemeinde Windeck kann

es sich nicht leisten, wie bisher die doppelte Fläche wie benötigt (Auslastung rund 50 Prozent) vorzuhalten. Es handelt sich um eine freiwillige Leistung der Kommune.

Die Gemeinde hat die Sportplätze auf die Vereine übertragen. Dies ist positiv zu werten. Sie pflegen und unterhalten die Sportplätze und die Außenanlagen. Die Gemeinde Windeck erhebt dafür von den Vereinen keine Nutzungsentgelte.

Es besteht das Risiko, dass die Gemeinde Windeck in die Verantwortung genommen wird, wenn die Vereine ggf. die Unterhaltung nicht (mehr) aufrechterhalten können. Sofern ein (Re-) Investitionsbedarf an Spielfeldern aufkommt, sollte eine Beteiligung der Vereine geprüft werden. Dies würde z. B. die Haushaltsbelastung durch Abschreibungen reduzieren. Alternativ wird auf die Möglichkeit zur Erhebung von Nutzungsentgelten verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die die Vereine zu Kooperationen auffordern, um einen dauerhaften und dem Bedarf angemessenen Spielbetrieb gewährleisten zu können. Dann nicht mehr benötigte Spielfelder oder Sportanlagen sollten aufgegeben werden.

## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. In der Gemeinde Windeck betrifft das auch die Spielplätze an den Grundschulen und Kindergärten.

Darüber hinaus gibt es in Windeck Spielplätze und einen Bolzplatz, die von Nachbarschaften oder Privaten zur Verfügung gestellt und gepflegt werden und ebenfalls öffentlich zugänglich sind. Diese fließen in die Berechnung der Kennzahlen zunächst nicht mit ein, werden aber ergänzend informativ dargestellt.

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

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

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

### Steuerung und Organisation

In Windeck gibt es für die Spiel- und Bolzplätze eine geteilte Produkt- und Budgetverantwortung. Für die Planung ist der Fachbereich 3 Jugend, Schule, Sport, Soziales zuständig, für die Unterhaltung der Fachbereich 4 Bauen, Planen, Umwelt Gemeindeentwicklung, Tourismus. Bisher erfolgt nur eine geringe Abstimmung zwischen beiden Fachbereichen.

#### → Empfehlung

Nach der anstehenden Organisationsuntersuchung durch die gpaNRW sollte die Verantwortung für das Produkt „Spiel- und Bolzplätze“ zusammengeführt werden. So können Schnittstellen vermieden und Synergieeffekte genutzt werden.

### Grünflächenkataster, Grünflächeninformationssystem

Die Spiel- und Bolzplätze sind bisher nur teilweise in einem Kataster hinterlegt. Es befindet sich im Aufbau. Derzeit ist die Gemeinde dabei, alle Basisdaten zusammenzuführen. Von den 31 Spielplätzen im Jahr 2017 befinden sich 24 im Eigentum der Gemeinde Windeck. Die anderen sieben Spielplätze befinden sich im Eigentum von Dorfgemeinschaften und Vereinen sowie von Privatpersonen. Darüber hinaus gibt es vier kommunale Bolzplätze, die zwar ebenfalls der Gemeinde gehören, jedoch von Dritten betreut werden sowie einen weiteren privaten Bolzplatz im Ortsteil Stromberg.

Die Anzahl und Flächen der Spiel- und Bolzplätze sind bekannt, ebenso die Lage und die Eigentumsverhältnisse sowie die Verantwortlichkeit für die Pflege und Unterhaltung. Die Ausstat-

tung, z. B. Bänke und Leuchten, ist noch nicht vollständig erfasst und die Grünausstattung bisher nur in Ansätzen aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte zeitnah ihre Spiel- und Bolzplätze in einem zentralen Grünflächenkataster hinterlegen. Sie sollte neben der Lage und Größe sowie der Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage Angaben zur Vegetation sowie Ausstattung, Leuchten usw. erfassen.

Wenn die Gemeinde darüber hinaus einzelne Pflegeleistungen und -häufigkeiten hinterlegt, lassen sich die Flächen und die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung verknüpfen. So können die Aufwendungen je Spielplatz oder Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen einfach ermittelt und Leistungspreise gebildet werden.

→ **Empfehlung**

Das Grünflächenkataster sollte Windeck dann zu einem Grünflächeninformationssystem (GIS) ausbauen.

Mit diesen Erkenntnissen können Standards für die wirtschaftliche Vorhaltung der Spiel- und Bolzplätze sowie der sonstigen Grünflächen festgelegt werden.

## Spielplatzplanung

Es gibt bisher kein Spielplatzkonzept. Planungen erfolgen derzeit nur, wenn an Kindergärten Erweiterungen stattfinden. Es gibt eine Akte für jeden Spielplatz mit der Dokumentation nach der jährlichen Hauptuntersuchung durch ein beauftragtes Ingenieurbüro mit Kontrollblättern, Fotos zum Zustand und Empfehlungen. Angaben über die Frequentierung gibt es nicht.

Der erforderliche Neubau des Kindergartens Regenbogenland in Dattenfeld erforderte Übergangsweise einen Spielplatz am nahegelegenen Dr. Molly-Haus. Dafür wurden 2017 zehn neue Spielgeräte angeschafft und nach der Eröffnung der neuen Kindertagesstätte Regenbogen teilweise umgesetzt. Einige Geräte sind am Dr. Molly-Haus verblieben, da dort wieder eine Kita eingerichtet werden soll.

Der Gemeinde ist bekannt, dass die Spielplätze klein und überwiegend wenig attraktiv ausgestattet sind. Allerdings spielen die Kinder viel in den Wäldern oder in den Vorgärten der Einwohner. Daher wurde die Verbesserung der Spielmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen aufgrund der Vielzahl der anzupackenden Aufgaben und der Haushaltslage der Gemeinde Windeck in den letzten Jahren nicht bevorzugt behandelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte für ein Spielplatzkonzept alle Grunddaten zusammenfassen und den Bedarf für die Kinder und Jugendlichen im Einzugsbereich ermitteln. Sie sollte bei Umgestaltungen oder Neuplanungen die Eltern, Kinder, Schulen und Kindergärten einbeziehen. Bei der Gestaltung der Spielplätze und für die Anschaffung der Spielgeräte sollten die Folgekosten berücksichtigt werden.

Die Gemeinde sollte prüfen, ob sich der „Arbeitskreis Sportstätten“ auch mit dem Thema Spiel- und Bolzplätze beschäftigen sollte.

## Spielplatzkontrollen

Maßgeblich für die Kontrolle der Spielgeräte ist die DIN EN 1176 „Anleitung für Installation, Inspektion und Wartung“. Diese ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber häufig Bestandteil von Versicherungsverträgen.

Eine „Dienstanweisung „Spielgelegenheiten“ der Gemeinde Windeck“ liegt im Entwurf vor und regelt Zuständigkeiten, insbesondere für die Pflege und Unterhaltung der Flächen sowie die Spielplatzkontrollen. Sie gilt auch für die sich nicht im Eigentum der Gemeinde befindlichen bzw. von den Dorfgemeinschaften und Vereinen betreuten Spielplätze. Aktuell sollen mit den Vereinen möglichst langfristige Verträge abgeschlossen werden, um Planungssicherheit und z. B. verantwortliche Ansprechpartner zu haben.

Die Häufigkeit und Art der Durchführung der visuellen und operativen Kontrollen sowie der Jahreshauptuntersuchung sind in der Dienstanweisung beschrieben und entsprechen im Allgemeinen den Vorgaben der Versicherer.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte die „Dienstanweisung Spielgelegenheiten“ in Kraft setzen.

## Kostenrechnung

Eine differenzierte und vollständige Kostenleistungsrechnung gibt es weder in der Verwaltung noch auf dem Bauhof. Die Bauhofmitarbeiter buchen auf das Produkt öffentliches Grün, die Hausmeister auf Schulen und Kindergärten ohne weitere Differenzierung. Eine Auswertung der Stundenzettel macht es dann möglich, im Bedarfsfall nachträglich Kosten für bestimmte Produkte zu ermitteln.

Nach Auskunft der Kämmererei sind die angegebenen Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze vollständig erfasst. Sie werden über Stundensätze und interne Leistungsverrechnung ermittelt. Die Personalaufwendungen der Verwaltung haben wir über die Stellenanteile anhand von KGSt-Durchschnittswerten zzgl. Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes und Gemeinkostenzuschlag zusätzlich erhoben.

### → Feststellung

Der Gemeinde Windeck fehlen grundsätzlich steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen. Kosten für ein Produkt über einen pauschalen Stundensatz darzustellen ermöglicht keine Steuerung, da jede erbrachte Leistung gleich teuer gemacht wird.

### → Empfehlung

Es sollten alle Aufwendungen verursachungsgerecht und vollständig erfasst und auf differenzierte Kostenstellen gebucht werden. Dann kann ausgewertet und analysiert werden, was das Gesamtpaket „Spielplatzpflege“, der einzelne Spielplatz oder einzelne Pflegeleistungen kosten.

So können Kosten gesteuert oder festgestellt werden, ob es ggf. wirtschaftlicher ist, eine erforderliche Leistung durch eine Fremdfirma erbringen zu lassen.

## Strukturen

### Grünflächen allgemein

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die gpaNRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

#### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2017

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	177	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	4.724	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	83,4	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

Der Bedarf an Spiel- und Bolzplätzen in einer Kommune wird u. a. durch die geografischen Gegebenheiten geprägt. Ländliche Kommunen mit einem eher hohen Anteil an Erholungs- und Grünflächen bieten für die Kinder mehr Spielgelegenheiten als Kommunen, die dichter besiedelt sind.

Die Gemeinde Windeck besteht aus 66 Ortschaften. Die Kennzahlen bzgl. der Grünflächen allgemein sind durchschnittlich. Die örtlichen Gegebenheiten sind in den Überlegungen zur Spielplatzplanung berücksichtigt. Neben den Spielplätzen an Schulen und Kindergärten sind die vorhandenen Spielplätze und die Ausstattung in Windeck grundsätzlich ausreichend, da die Kinder und Jugendlichen auch oft in der Natur unterwegs sind. Dies betrifft insbesondere die vielen kleinen, von Wäldern und Wiesen umgebenen Ortschaften.

### Spiel- und Bolzplätze

Insgesamt gibt es in der Gemeinde Windeck 28 kommunale Spiel- und Bolzplätze mit einer Fläche von insgesamt 25.215 m<sup>2</sup>. Es gibt 178 unterschiedliche Spielgeräte vom einfachen Wipptier bis zum Multifunktionsgerät.

Im Einzelnen verfügt Windeck im Vergleichsjahr 2017 über

- 24 Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 23.414 m<sup>2</sup> und
- vier Bolzplätze mit einer Fläche von 1.801 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	8,1	3,0	44,1	14,6	9,1	13,1	16,7	55
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	9,0	2,5	27,6	12,5	8,1	10,9	16,8	56
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	7,7	1,8	23,0	10,7	7,2	9,8	14,0	56
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	1,3	0,3	5,7	2,1	1,0	1,7	3,1	49
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>	901	673	2.248	1.214	937	1.103	1.426	55
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m <sup>2</sup>	976	483	2.068	1.086	847	1.014	1.254	53
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	7,6	3,1	13,0	6,7	4,9	6,5	7,8	52
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	145	54	3.734	644	251	483	862	52

Im interkommunalen Vergleich fällt auf, dass Windeck über wenige und vergleichsweise kleine Spielplätze verfügt. Dies führt beim Bauhof zu aufwändigen Fahrt- und Rüstzeiten. Hier ist positiv das bürgerschaftliche Engagement zu erwähnen, dass die Pflege und Kontrollfahrten der Gemeinde reduziert. Acht kommunale Spielplätze werden von Dorfgemeinschaften, Nachbarschaften oder Privatleuten gepflegt. Hier arbeitet der Bauhof nur unterstützend, und die jährliche Hauptkontrolle wird von Windeck durchgeführt.

Ein Mehrbedarf an Spiel- und Bolzplätzen besteht nicht, weil neben den kommunalen Anlagen weitere acht Spiel- und Bolzplätze ebenfalls von Dorfgemeinschaften, Nachbarschaften oder Privaten auf deren Grundstücken der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen sieben Spielplätzen und dem Bolzplatz erhöhen sich die Kennzahlen „Anzahl der Spiel- und Bolzplätze“ auf 11,5 je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre und die „Fläche der Spiel- und Bolzplätze“ auf 9,6 m<sup>2</sup> je Einwohner unter 18 Jahre und tendieren damit eher zum Median.

Bei den Spielgeräten handelt es sich im Wesentlichen um einfache oder ältere Kinderspielgeräte. Der niedrige durchschnittliche Bilanzwert für die Geräte bestätigt dies. Die Spielgeräte sind überwiegend aus Holz in gebrauchsfähigem Zustand.

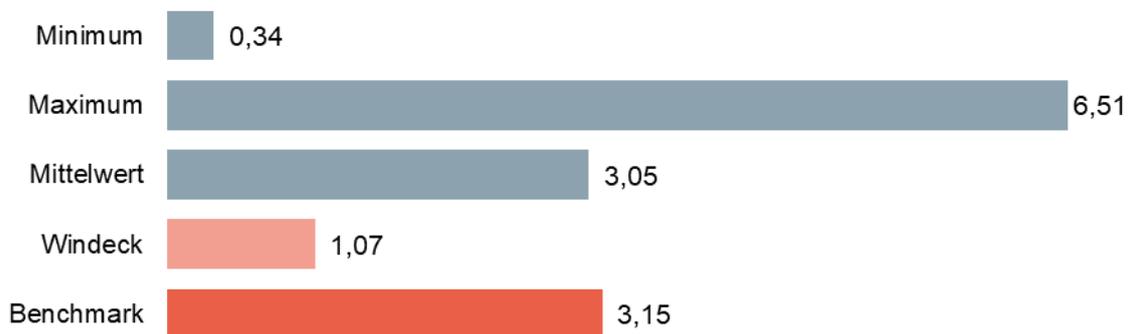
Es gibt viele vergleichsweise einfach ausgestattete Spielplätze, aber auch welche mit verschiedenen, modernen und attraktiven Spielgeräten. Beide Formen sind sowohl unter den kommunalen als auch unter den Spielplätzen, die von Vereinen oder Dritten gestellt und betreut werden, zu finden.

Von Seiten der Kommune gibt es keine festgelegten jährlichen Investitionen, neu anzuschaffende Geräte müssen im Haushalt angemeldet werden.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der kommunalen Spiel- und Bolzplätze sind lt. Kämmerer in dem Produkt vollständig enthalten. Sie betragen 2017 insgesamt fast 27.000 Euro. Die Leistungen des Bauhofs betragen rund 16.400 Euro inkl. Material, Maschinen/Geräte sowie Sach- und Gemeinkosten. Die Aufwendungen für Fremdleistungen betragen rund 6.700 Euro. Die Abschreibungen betragen rund 2.500 Euro, der Overhead der Verwaltung rund 1.300 Euro, ermittelt über KGSt-Kosten eines Arbeitsplatzes und Gemeinkostenzuschlag.

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



Windeck	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,07	1,85	2,61	4,28	40

Die Aufwendungen liegen 2017 deutlich unter dem Benchmark, den die gpaNRW für die Unterhaltung und Pflege von Spiel- und Bolzplätzen ermittelt hat. Die geringen Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde sind begründet durch die vergleichsweise oft einfach ausgestatteten Spielplätze. Darüber hinaus macht sich natürlich das bürgerschaftliche Engagement in der Gemeinde deutlich bemerkbar. Auch ist davon auszugehen, dass die Pflegestandards der Spielplatz- und Grünflächen aufgrund der Haushaltslage der Gemeinde eher gering sind.

Aus wirtschaftlicher Sicht sind die geringen Aufwendungen positiv zu werten, solange die Kontrollen gem. Dienstanweisung vorschriftsmäßig durchgeführt werden (vgl. Kapitel Spielplatzkontrollen). Nach Einschätzung der Gemeinde ist das Spielplatzangebot auskömmlich, da die Kinder im Wald oder in den Vorgärten der Familien spielen können.

Im Vierjahreszeitraum von 2014 bis 2017 schwanken die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze. 2016 lagen die Aufwendungen einmalig bei über 40.000 Euro, weil auf zehn Spielplätzen umfangreiche Reparaturen und Instandsetzungen notwendig wurden. So konnte der bestehende Instandhaltungstau abgebaut werden.

### Leistungskennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl <sup>3</sup>	Windeck	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,36	0,01	1,78	0,72	0,33	0,59	0,99	19
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,30	0,05	3,49	1,43	0,39	1,41	2,29	18
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,08	0,08	2,23	0,60	0,21	0,33	0,76	15
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,22	0,02	2,25	0,88	0,23	0,78	1,27	17
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	40	12	461	181	59	182	310	19
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	11	7	209	70	31	57	73	16
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	29	5	387	117	35	118	136	17
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,10		0,43	0,16	0,07	0,14	0,27	15

Nach Auswertung der Stundenzettel und Rechnungen konnte die Gemeinde die Aufwendungen für die einzelnen Bereiche benennen. Die Auswertung zeigt im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze und somit ein wirtschaftliches Vorgehen.

<sup>3</sup> Da viele Kommunen keine differenzierten Aufwendungen angeben können, ist die Bildung von einzelnen Leistungspreisen oft nicht möglich und die Spalte „Anzahl Werte“ entsprechend niedrig. Dies gilt insbesondere für die Aufwendungen für die Sand- und Fallschutzflächen, die oft mit null Euro angegeben werden. Die Mediane für das Jahr 2016 mit rund 50 Vergleichswerten entsprechen in der Größenordnung den Medianen aus dem Jahr 2017.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der  
Gemeinde Windeck im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	10
Strukturen	10
Bilanzkennzahlen	10
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	12
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	15
Reinvestitionen	18

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Gemeinde Windeck hatte vor einigen Jahren bereits eine Straßendatenbank eingerichtet und für die Eröffnungsbilanz 2008 valide Flächendaten zur Verfügung. Die Datenbank ist jedoch nicht weitergeführt worden. Inzwischen sind der Datenbestand, die Zustandsklassen als auch das eigentliche Programm veraltet. Der Gemeinde fehlen daher aus Sicht der gpaNRW grundsätzliche Informationen, um die Straßenerhaltung nach objektiven Kriterien flächendeckend zu planen.

Um Informationen für die langfristige Planung zu erhalten, sollte die Gemeinde bzgl. der Verkehrsflächen verlässliche Datengrundlagen in Form einer Straßendatenbank sowie der Einteilung in aktuelle Zustandsklassen schaffen. Diese erhält sie durch eine körperliche Inventur und anschließende Digitalisierung. Wird darüber hinaus in der Verwaltung und auf dem Bauhof eine differenzierte Kostenrechnung eingeführt, lassen sich steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen bilden. Wenn der Gemeinde die Personalressourcen fehlen, sollte sie ein externes Büro beauftragen.

Die für die Prüfung erforderlichen Daten konnten teilweise nicht zur Verfügung gestellt werden, so dass wir die erforderlichen Kennzahlen teilweise nicht bilden konnten.

Die geleisteten Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Windeck für die Verkehrsflächen sind demnach nicht festzustellen. Der Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) beträgt 1,25 Euro je m<sup>2</sup> jährlich. Die Gemeinde sollte den Straßenzustand mittels Einteilung in Zustandsklassen belegen und daraus die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ableiten, um die Straßen und Wege langfristig gebrauchsfähig zu halten.

Reinvestitionen fanden in Windeck im Betrachtungszeitraum in zu geringem Umfang statt. Langfristig sollte sich die Gemeinde Windeck auch bei den Reinvestitionen auf einen erhöhten Bedarf einstellen, um einen jährlichen Werteverlust mit Eigenkapitalverzehr zu vermeiden. Sie sollte die wirtschaftliche Maßnahmen- und Finanzmittelplanung mit Hilfe von Modellrechnungen systematisch und nachhaltig durchführen.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Windeck mit dem Index 1.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

## → Steuerung

Im diesem Kapitel untersucht die gpaNRW schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen. Die Steuerung sollte nach der wirtschaftlich sinnvollsten Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune erfolgen. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren. Dieser Umstand lässt auch bereits bei kleineren Kommunen den Einsatz eines Erhaltungsmanagements sinnvoll werden.

### Organisation

Die Produktverantwortung trägt der Fachbereich 4 Bauen, Planen, Umwelt, Gemeindeentwicklung, Tourismus – Sachbereich S 44 Infrastruktur. Von hier werden die erforderlichen Baumaßnahmen veranlasst.

Der Bauhof ist für die betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie für Instandsetzungsmaßnahmen zuständig. Aufwändige Baumaßnahmen wie Erneuerungen von Deck- und Binder-schichten werden fremd vergeben. Einen Rahmenvertrag mit einer Firma zur Ausführung wiederkehrender Straßenbauarbeiten gibt es nicht, nur für die Fahrbahnreinigung und teilweise den Winterdienst.

Der Bauhof sollte hinsichtlich der Verkehrsflächen möglichst nur die Kontrolle und teilweise die betriebliche Unterhaltung (Wartung, Reparaturen zur Gefahrenabwehr, Arbeiten an Banketten, Regenabläufen und Lichtraumprofil) durchführen. Alle anderen Baumaßnahmen, insbesondere die größeren Maßnahmen wie Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerungen, sollten grundsätzlich gebündelt und fremd vergeben werden. Nach Erfahrungen der Gemeinde ist es allerdings schwierig, Angebote nach einer Ausschreibung zu erhalten. Bauliche Maßnahmen sind oft kurzfristig auszuführen oder auf viele kleinere Baustellen in verschiedenen Ortslagen verteilt. Das ist für Firmen unwirtschaftlich.

Daher sollte der Bauhof in seiner Struktur optimiert und wirtschaftlich aufgestellt werden. Er sollte eine Kostenstelle in der Kostenrechnung der Verwaltung darstellen und als Auftragnehmer der Verwaltung agieren. Auf die Empfehlungen im Bauhof-Bericht der gpaNRW aus dem Jahr 2012 wird verwiesen (Altersfluktuation nutzen und Personalkonzept entwickeln, Kosten-Leistungs-Rechnung einführen, KGSt<sup>1</sup>-Berichte zur Optimierung des Bauhofs umsetzen).

### → Empfehlung

Die Vielzahl an Aufgaben kann der in den letzten Jahren stark geschrumpfte Sachbereich Infrastruktur kaum bewältigen. Nach der anstehenden Organisationsuntersuchung durch die gpaNRW sollte die Optimierung des Sachbereichs und des Bauhofs durchgeführt werden. Wenn weiterhin keine neuen Mitarbeiter gefunden werden, sollte der Sachbereich Infrastruktur Bauherrenaufgaben wahrnehmen und auch Planungsleistungen fremd vergeben.

<sup>1</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

Es gibt eine Prioritätenliste, die im Rahmen von regelmäßigen Streckenkontrollfahrten kontinuierlich fortgeschrieben wird. Sie wird mit begrenztem Budget abgearbeitet. Nach Einschätzung des Sachbereichs Tiefbau besteht Sanierungsstau, aber es können nicht alle erforderlichen Maßnahmen entsprechend ihrer Notwendigkeit mit den bereitgestellten Mitteln durchgeführt werden. Insbesondere die Berglandschaft, Hangrutsche und Frost im Winter führen zu höheren Aufwendungen als in einigen Vergleichskommunen.

Im Rahmen der jährlichen Haushaltsmittelanmeldung werden neben Erschließungen für Neubaugebiete mit dem Ziel, die Einwohnerzahlen stabil zu halten, Straßenbauinvestitionen und -reinvestitionen nach BauGB<sup>2</sup> oder KAG<sup>3</sup>-Maßnahmen geplant. Eine langfristige Planung, im Optimalfall nach Modellrechnungen mit Hilfe einer Software, erfolgt nicht.

Darüber hinaus beabsichtigt die Gemeinde Windeck, zur regionalen Aufwertung und Attraktivitätssteigerung für die eigene Bevölkerung und den Tourismus diverse Maßnahmen unter Ausnutzung von Fördermitteln anzugehen und umzusetzen. Dazu gehören auch die Umgestaltung von Straßen und das Straßenbegleitgrün. Wir verweisen u. a. auf die Ergebnisberichte

- „Entwicklungs- und Handlungskonzept Windeck-Dattenfeld 2020“ (EHK 2020) aus den Jahren 2007 und 2008,
- „Interkommunale, integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept Windeck | Waldbröl 2025“ (IKEHK) aus dem Jahr 2016 und die
- „Regionale 2025“ für die Umsetzung von Projekten der regionalen Strukturförderung.

## Datenlage und Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank war 2008 sehr detailliert, sogar mit Zustandsklassen differenziert nach Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen sowie Wirtschaftswegen, vorhanden. Die Daten lagen in einer Excel-Datei zur Eröffnungsbilanz 2008 vor. Eine Fortschreibung erfolgt seitdem aufgrund von zu geringen Personalressourcen und Wechsel der besetzten Stellen nicht mehr.

Inzwischen ist der Datenbestand veraltet. Durch mehrere Neubaugebiete ist von höheren Flächendaten auszugehen. Die Flächen konnten nicht auf das Vergleichsjahr 2016 hochgerechnet werden. Es liegen keine gebündelten Dokumentationen über durchgeführte Maßnahmen vor. Die gpaNRW kann daher im nachfolgenden Bericht einige Kennzahlen nicht bilden.

Seitdem hat keine Inventur stattgefunden. Es ist bekannt, dass lt. Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) alle zehn Jahre eine Inventur durchgeführt werden sollte. Weitere Angaben hierzu finden sich im Kapitel „Alter und Zustand“.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine Gesamtübersicht mittels einer Straßendatenbank die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die vorhandene Datenbank zu aktualisieren. Die Gemeinde Windeck sollte eine moderne Software erwägen. Damit dieses Instrument sinnvoll und vielfältig genutzt werden

<sup>2</sup> Baugesetzbuch

<sup>3</sup> Kommunalabgabengesetz NRW

kann, sollten die Daten in die Datenbank sorgfältig und detailliert aufgenommen sowie dauerhaft gepflegt werden.

→ **Feststellung**

Eine Straßendatenbank mit aktuellen Daten und Zustandsklassen gibt es nicht. Personelle und finanzielle Ressourcen stehen in nicht ausreichendem Maß bereit. Aus Sicht der gpaNRW ist eine effiziente und wirtschaftliche Verkehrsflächenerhaltung nicht möglich. Bauverwaltung und Bauhof agieren anlassbezogen. Dieses Vorgehen ist nicht nachhaltig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte im Zuge der nächsten Inventur die Straßendatenbank für ein EDV-gestütztes strategisches Erhaltungsmanagement zeitnah fortschreiben bzw. erneuern. Der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen und deren Wert kann dann mittels Einteilung in Zustandsklassen neu beurteilt werden. Es sollte eine Schnittstelle zum Datenaustausch zwischen Straßendatenbank und Anlagebuchhaltung installiert werden.

Zunächst sollten die Verkehrsflächen mit ihren Nebenanlagen definiert und erfasst werden. In einer Straßendatenbank sollten nicht nur die Fahrbahnen erfasst werden, sondern darüber hinaus gibt es z. B. Brücken und Tunnel, Mehrzweckstreifen, Busspuren, Geh- und Radwege, Parkstreifen und Verkehrsinseln. Auch Bankette, Anlagen zur Regenentwässerung usw. sind zu erfassen. In separaten Layern<sup>4</sup> sollten die Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leitplanken, Lärmschutzwände und Straßenbäume bis hin zur Markierung, Beschilderung und Ausstattung (Parkscheinautomaten, Bänke, Fahrradständer, Müllkörbe usw.) erfasst werden.

Dann sollten in einzelnen Straßenabschnitten Aufbau- und Zustandsdaten der Verkehrsflächen sowie das Alter (Errichtung, letzte Erneuerung, Aufbrüche), die Bedeutung und Belastung, im besten Fall bis hin zur Verkehrsbelastung durch PKW, LKW und ÖPNV, Höchstgeschwindigkeit, überregionale Bedeutung, Unfallschwerpunkte usw. dokumentiert werden. Diese Verkehrsdaten treffen Aussagen zu Fahrzeugverkehrs- und Fußgängerströmen und setzen damit Prioritäten zur notwendigen Unterhaltung und Erhaltung.

Gerade bei kleineren Kommunen sollte das Ergebnis einer sinnvollen Unterhaltungs- und Erhaltungsstrategie im Vordergrund stehen und nicht der Einsatz überdimensionierter Managementsysteme. Das bedeutet jedoch nicht, dass Informationssysteme in kleinen Kommunen grundsätzlich entbehrlich sind. Sollen Baumaßnahmen für einen mittelfristigen Zeitraum geplant oder langfristige Prognosen aufgestellt werden, sind dafür Modellberechnungen erforderlich. Hierzu gibt es auch für kleinere Kommunen geeignete Softwarelösungen für die Maßnahmen- und Finanzmittelplanung. Unabhängig von ihrer Größe sollte jede Kommune die Frage beantworten können, welche Finanzmittel (konsumtiv und investiv) erforderlich sind, um die gesetzten Erhaltungsziele zu erreichen.

## Kostenrechnung

Bisher gibt es keine differenzierte und vollständige Kostenrechnung in Windeck.

<sup>4</sup> Zeichenebene mit differenzierten Daten, die je nach Bedarf ein- oder ausgeblendet werden können.

### → **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck verfügt bisher nicht über eine differenzierte Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die zu Leistungspreisen und Wirtschaftlichkeitskennzahlen führt. Diese dienen der Optimierung des Bauhofs und bieten Vergleichsmöglichkeiten. Sie fördern und dokumentieren ein wirtschaftliches Vorgehen.

Die Kostenrechnung ist eine Voraussetzung für ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement bzgl. der Verkehrsfläche insgesamt. Daher sollte Windeck alle Kosten erfassen und zuordnen, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen. Dies umfasst die Eigen- und Fremdleistungen sowie Aufwendungen innerhalb der Verwaltung. Als Kostenstellen sollte die Gemeinde die einzelnen Anlagenteile festlegen. Die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung sollten mit der Struktur in der Straßendatenbank übereinstimmen. Dann können beide Systeme miteinander verknüpft werden.

### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte in der Verwaltung und auf dem Bauhof eine flächendeckende und differenzierte Kostenrechnung einführen. Leistungspreise sollten pauschalen Stundenverrechnungssätzen vorgezogen werden. Erbrachte Leistungen des Bauhofs sollten mit den beauftragenden Stellen in der Verwaltung verursachungsgerecht abgerechnet werden.

Die vollständigen Kosten für die Unterhaltung der Verkehrsflächen „in Eigenleistung“ wurden der gpaNRW lt. Kämmerei mittels Bauhof-Verrechnungssstunden angegeben. Darin enthalten sind die Bauhofleistungen inkl. Material, Kosten für Maschinen und Geräte sowie Sach- und Gemeinkosten. Die Personalkosten der Verwaltungsmitarbeiter ermittelt die gpaNRW grundsätzlich über die Stellenanteile anhand von KGSt-Durchschnittswerten zzgl. Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes und Gemeinkostenzuschlag zusätzlich.

## **Strategische Ziele**

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine einheitliche Gesamtsteuerung möglich ist. Das Leitziel muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet.

Die Gemeinde hat schriftliche Vorgaben für die Unterhaltung und Erhaltung der Verkehrsflächen aufgestellt:

- den Straßenzustand in verkehrssicherem Zustand bereitzustellen (wirtschaftliche und langfristige Gebrauchsfähigkeit der Verkehrsflächen) und
- die Nutzung der gesetzlichen Regelungen (Ausschöpfen KAG, BauGB) sowie die Nutzung von Fördermöglichkeiten zur Umsetzung des EHK und IKEHK.

Weitere mögliche Teilziele sind:

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

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

## → Ausgangslage

### Strukturen

Nach Angaben von Sachbereich S 44 Infrastruktur/Bauhof kann die Verkehrsfläche für 2016 nicht benannt werden. Die Flächenveränderungen liegen seit 2008 nicht in aktualisierter Form vor, und es sind seitdem einige Neubaugebiete erschlossen worden. Entsprechend können die Daten auch nicht als Orientierungswerte herangezogen werden. Auch die Fläche der unbefestigten und wassergebundenen Wirtschaftswege kann nicht angegeben werden. Sie sind jedoch nicht Gegenstand dieser Prüfung durch die gpaNRW.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	176	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	./.	30	183	79	56	70	89	103
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.	0,4	4,2	1,4	0,9	1,3	1,7	106

Das Gemeindegebiet Windeck umfasst rund 107 km<sup>2</sup>. Demnach gehört Windeck mit zu den größeren Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Die Bevölkerungsdichte im Gemeindegebiet ist unterdurchschnittlich. In Windeck gibt es 66 Ortschaften zu erschließen. Lediglich die Bundesstraße 256 führt durch das Gemeindegebiet, alle anderen sind kommunale Straßen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Topografie und den vielen Ortsteilen in der großflächigen Gemeinde auch der Anteil der Verkehrsfläche hoch ist.

#### → Feststellung

Die Gemeinde Windeck kann die Flächen der Straßen und Wirtschaftswege nicht angeben. Daher können in der vorhergehenden Tabelle die Kennzahlen „Verkehrsfläche in m<sup>2</sup> je Einwohner“ und „Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent“ nicht gebildet werden. Auch im weiteren Verlauf des Berichtes können Kennzahlen aus diesem Grund nicht dargestellt werden.

### Bilanzkennzahlen

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

Die Gemeinde weist die Bilanzsumme zum Stichtag 31. Dezember 2016 mit rund 139 Mio. Euro aus. Davon entfallen rund 35,5 Mio. Euro auf die Verkehrsflächen. Die Bilanzwerte enthalten

neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,5	10,7	42,4	23,6	19,3	23,2	27,4	109
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	./.	3,84	67,25	25,46	18,07	24,13	31,86	104
Straßenquote in Prozent	23,6	9,4	32,7	19,5	16,5	19,1	22,4	44
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Straße in Euro	./.	13,05	68,13	35,53	26,55	35,80	41,93	45
Wirtschaftswegequote in Prozent	1,9	0	14,7	4,4	1,9	3,5	6,9	43
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Wirtschaftswege in Euro	./.	0	59,47	10,36	5,11	8,40	13,34	41

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit über 25 Prozent einen etwas über dem Median liegenden Anteil der Verkehrsflächen am gesamten Vermögen der Gemeinde Windeck. Einen weiteren hohen Anteil am Gesamtvermögen der Gemeinde Windeck haben die kommunalen Gebäude.

#### → Feststellung

Den durchschnittlichen Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche kann die gpaNRW nicht ermitteln, da die Verkehrsflächen von der Gemeinde nicht angegeben werden konnten. Aufgrund des lt. Sachbereich S 44 Infrastruktur bestehenden Sanierungsstaus ist davon auszugehen, dass der Bilanzwert der Straßen und Wege eher niedrig ist.

Obwohl einige Neubaugebiete erschlossen wurden ist es der Gemeinde Windeck wegen insgesamt zu geringer Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen nicht gelungen, den Wert des Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Der Bilanzwert zeigt in nur drei Jahren einen Rückgang von rund 3,4 Mio. Euro. Das entspricht neun Prozent.

### Bilanzwert Verkehrsflächen 2015 – 2017

2015	2016	2017
37.229.679	35.525.512	33.862.772

Auf den Zustand und die Erhaltung der Verkehrsflächen gehen wir in den nachfolgenden Kapiteln ein, insbesondere auf das Vorgehen der Gemeinde, dem Wertverlust entgegenzuwirken.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren sind:

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

Sie wirken auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung. Diese drei Einflussfaktoren hat die gpaNRW in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Gemeinde Windeck ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,25 Euro je m<sup>2</sup> zugrunde<sup>5</sup>. Es sollen Vollkosten angesetzt werden, die sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd), Sach- und Gemeinkosten sowie den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen berechnen.

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

<sup>5</sup> Richtwert FGSV zum Deutschen Straßen- und Verkehrskongress in Erfurt, 12. – 14. September 2018 (Zwischenstand für das neue Merkblatt zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung)

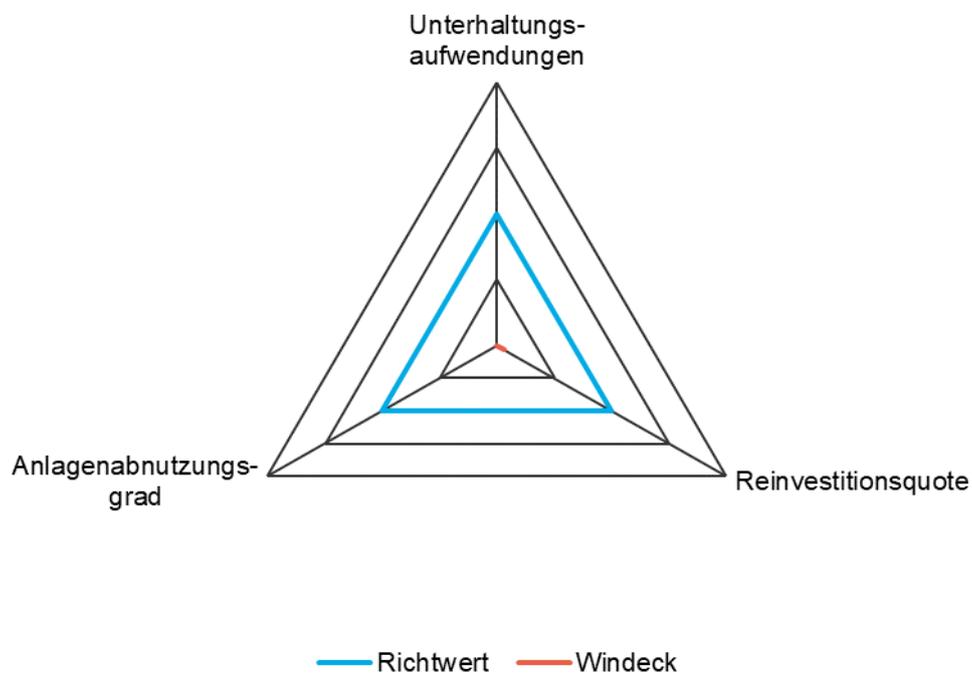
### Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen 2016	Richtwert	Windeck
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	./.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	5,2
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	./.

#### → Feststellung

Die Kennzahlen „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“ und der gewichtete Anlagenabnutzungsgrad können nicht gebildet werden, da die Verkehrsflächen nicht bekannt sind.

### Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



### Alter und Zustand

Die Gemeinde Windeck hat für alle Straßen die gleiche Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Sie beträgt 50 Jahre, für die asphaltierten Wirtschaftswege 30 Jahre. Die Gemeinde unterscheidet nicht nach Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Windeck sollte zukünftig die Nutzungsdauern für Straßen nach Straßentypen mit unterschiedlicher Nutzung und Belastung differenzieren.

Die Restnutzungsdauer der Straßen wurde von der Gemeinde für das Vergleichsjahr 2016 mit 25 Jahren angegeben, für die Wirtschaftswege zehn Jahre. Anders als in der Finanzprüfung soll hier für den Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen eine Gewichtung anhand der Flächen erfolgen. Dadurch ergibt sich eine genauere Darstellung des durchschnittlichen Alters der Verkehrsflächen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen wird durch die unterschiedliche Flächenverteilung (gewichteter Wert) von Straßen und Wirtschaftswegen ermittelt. Da diese aber nicht bekannt sind, kann für Windeck der „Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent“ nicht ermittelt werden.

### Anlagenabnutzungsgrad 2016

Kennzahlen	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	./.	30,8	85,7	61,2	53,5	61,3	67,5	86
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	50,0	26,7	82,9	56,6	49,8	56,8	65,0	64
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	66,7	27,6	100,0	68,7	60,7	68,2	80,4	60

Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen entspricht dem Richtwert von 50 Prozent. Er liegt beim ersten Quartilswert. D. h. die Mehrzahl der Vergleichskommunen verfügen über Straßen in schlechterem Zustand.

Entscheidend für die Beurteilung der tatsächlichen Abnutzung ist eine Zustandserfassung aller Verkehrsflächen. Die Gemeinde Windeck verfügt jedoch nicht über eine aktuelle Einteilung der Straßen und Wege in Zustandsklassen. Diese sind der anerkannte Standard zur Bewertung von Straßenflächen und ein üblicher Bestandteil der regelmäßigen Inventur. Durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) besteht auch für die Zukunft eine Inventurpflicht für das Verkehrsflächenvermögen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme (...) bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten.

#### → Feststellung

Die gem. § 28 Abs. 1 GemHVO vorgeschriebene Inventur wurde in Windeck seit der Eröffnungsbilanz noch nicht durchgeführt. Dies stellt einen Verstoß gegen die Inventurpflicht gem. § 28 Abs. 1 GemHVO sowie § 30 Abs. 2 KomHVO dar.

#### → Empfehlung

Die Inventur nach § 28 Abs. 1 GemHVO bzw. § 30 Abs. 2 KomHVO sollte in Windeck durchgeführt werden. Zur Wertermittlung gehört die erneute Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen. Die Gemeinde Windeck sollte den bilanziellen Wert mit dem tatsächlichen Zustand anhand von Zustandsklassen überprüfen. Erst daraus können Hinweise zur Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie generiert werden.

Nach Aussage der Gemeinde Windeck ist aufgrund von Personalwechsel im Sachbereich S 44 Infrastruktur bisher noch kein Termin für die nächste Inventur des Straßenvermögens festgelegt worden. Es ist bekannt, dass eine Inventur durchgeführt werden sollte. Die Gemeinde Windeck sollte Personal aufstocken oder eine Fremdfirma beauftragen.

Den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege kann die Kommune dabei entweder durch eine visuelle Begehung bzw. Befahrung oder durch messtechnische Verfahren erfassen und in eine Bewertung einfließen lassen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal erfolgen. Eine Befliegung des Gemeindegebietes oder die Zugrundelegung von Baujahren der Verkehrsflächen ist für eine körperliche Inventur nicht geeignet.

Aus den Ergebnissen dieser körperlichen Inventur kann die Kommune den Zustand der Verkehrsflächen erkennen und dann ableiten, ob der Straßenzustand dem guten bilanziellen Wert entspricht und in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Reinvestitionen erforderlich sind. Außerdem lässt eine aktuelle Zustandserfassung auch zu, die Ziele zur Erhaltung der Verkehrsflächen konkreter als bislang zu formulieren und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen.

Nur auf Basis der Ergebnisse der erneuten Zustandserfassung wird Windeck feststellen können, ob die bisherige Strategie der Gemeinde hinsichtlich Unterhaltung und Reinvestitionen ausreichend war. Die Straßen und Wirtschaftswege sollten den Zustandsklassen wie folgt zugeordnet werden:

- 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).

## Unterhaltung

Um die angenommene Lebensdauer der Verkehrsflächen zu erreichen, ist es erforderlich, regelmäßige Unterhaltungsleistungen zu erbringen.

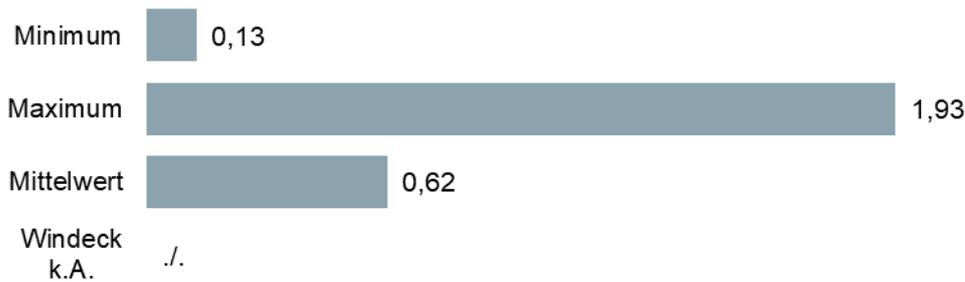
Grundlage der Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ ist der gesamte Ressourcenverbrauch für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Gemeinde Windeck in den Jahren 2015 bis 2017 im Dreijahresmittel fast 2,9 Mio. Euro jährlich für Eigen- und Fremdleistungen sowie Personalaufwendungen der Verwaltung aufgewendet.

Im Jahr 2016 betragen die Aufwendungen für die Infrastrukturerhaltung durch die Gemeinde Windeck über 2,9 Mio. Euro. Fast zwei Mio. Euro sind Abschreibungen.

Im Vergleichsjahr 2016 lagen die Unterhaltungsaufwendungen bei rund 770.000 Euro, davon rund 650.000 Euro durch den Bauhof und rund 120.000 Euro Aufwendungen durch Fremdfirmen. Des Weiteren gibt es Personalaufwendungen im Overhead der Verwaltung in Höhe von rund 215.000 Euro. Die Ingenieurleistungen, bezogen auf die Baumaßnahmen der Unterhaltung in Höhe von nur rund 3.000 Euro, sind im Jahr 2016 niedriger als in den Jahren 2015 und 2017.

#### Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2016



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

#### → Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche können wegen der fehlenden Verkehrsfläche nicht ermittelt werden.

Da die Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ für die Gemeinde Windeck nicht zu ermitteln ist, gibt es keinen Aufschluss darüber, ob die aufgewendeten Mittel für die wirtschaftliche Erhaltung der kommunalen Verkehrsflächen ausreichend sind. Hierfür orientiert sich die gpaNRW am Richtwert der FGSV. Dieser liegt für die Unterhaltungsaufwendungen bei 1,25 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

Ob die Gemeinde den zugrunde gelegten Richtwert benötigt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Maßgeblich ist der tatsächliche Straßenzustand. Liegen der Anlagenabnutzungsgrad wie in Windeck vergleichsweise niedrig, so muss nicht in Höhe der empfohlenen jährlichen Aufwendungen unterhalten werden. In Windeck gibt es jedoch keine aktuelle Einteilung in Zustandsklassen, die den bilanziellen Wert bestätigen. Der bilanzielle Wert kann nicht mit dem tatsächlichen Straßenzustand abgeglichen werden.

Bei der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass einige Ortsverbindungsstraßen in die kleineren Ortschaften geringer frequentiert und nicht so starken Belastungen wie auf Ortsdurchfahrtstraßen ausgesetzt sind. Dies kann dazu führen, dass bei diesen Straßen geringere Unterhaltungsaufwendungen für den Substanzerhalt erforderlich sind.

Aber viele Straßen in Windeck sind in die Jahre gekommen und weisen eine Tragschicht auf, die nicht den heutigen Regeln der Technik entspricht. Entsprechend liegt der Aufwand für die Erneuerungen von Straßen (Deck- und Binderschicht) mutmaßlich höher als in vielen Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Der Straßenzustand wird vom Sachbereich S 44 Infrastruktur eher schlecht als gut eingestuft, ohne dies objektiv belegen zu können. Die Gemeinde Windeck läuft Gefahr des vorzeitigen Abgangs von Verkehrsflächenvermögen mit entsprechend frühzeitigem Eigenkapitalverzehr.

Auch aus rechtlicher Sicht ist die Gemeinde gehalten, eine angemessene Straßenunterhaltung durchzuführen. § 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen, um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Außerdem können Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die erforderlichen Unterhaltungsaufwendungen in Abhängigkeit von Zustand, Nutzung und Belastung ermitteln, um den Substanzerhalt bis zum Ablauf der Nutzungsdauer sicherzustellen und die Gebrauchsfähigkeit der Straßen zu verbessern.

## **Erhaltungsstrategie durch Unterhaltung oder Instandsetzung**

Die FGSV unterscheidet zwei verschiedene Strategien zur Sanierung der Verkehrsflächen: Die Erhaltungsstrategie durch Unterhaltung und die Erhaltungsstrategie durch Instandsetzung.

Bei der Unterhaltungsstrategie handelt es sich um eine laufende bauliche Unterhaltung. Es wird nur das Notwendige wie Verkehrssicherungsmaßnahmen, Schlaglochbeseitigung oder Verfüllen von Rissen durchgeführt. Fortschreitende Schäden an Deck- und Binderschicht werden in Kauf genommen, und eine umfassende Sanierung oder Grunderneuerung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer je nach Abnutzung und Schadensgrad.

Solche Unterhaltungsmaßnahmen betreffen immer nur die Oberfläche der Verkehrsfläche. Irgendwann kommt der Zeitpunkt, an dem auch die Schichten unter der Deckschicht erneuert werden müssen. Dann ist von erheblichen Investitionsmaßnahmen auszugehen. Diese sollten über einen längeren Zeitraum verteilt auftreten und nicht geballt in wenigen Jahren, da dies nicht leistbar ist.

Bei der Erhaltungsstrategie der Instandsetzung setzt eine größere Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dies ist z. B. die Erneuerung der kompletten Deckschicht und zu einem späteren Zeitpunkt die Erneuerung der Deck- und Binderschicht. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen Maßnahmen verlängert.

In den Kostenbetrachtungen der FGSV schneidet die Erhaltungsstrategie günstiger ab. Nach Auswertungen der FGSV ist die „Bauliche Unterhaltungsstrategie“ langfristig ca. 25 Prozent teurer als die „Instandsetzung“, weil die Grunderneuerung seltener erfolgt und die Reparaturen höhere Kosten verursachen. Wenn – wie in einer Modellrechnung dargestellt – nach spätestens 30 Jahren eine Instandsetzung erfolgt, entstehen geringere Kosten. Zudem ist der Straßenzustand für eine wesentlich längere Zeitdauer deutlich besser. Auf das Merkblatt der FGSV über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte auf der Grundlage einer gesamtlächigen Zustandserfassung die Erhaltungsstrategie wählen. Danach sollten Unterhaltungsmaßnahmen dort erfolgen wo sie geboten und wirtschaftlich sinnvoll sind, um außerplanmäßige Abschreibungen zu vermeiden und die Straßen in einem guten funktionsfähigen Zustand zu erhalten.

An Straßen mit schlechtem Zustand sollten verstärkt Instandsetzungen und Reinvestitionen durchgeführt werden, um einen Investitionsstau zu vermeiden.

**Reinvestitionen**

Neben laufenden Unterhaltungsmaßnahmen, die zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer notwendig sind, sind auch Investitionen zum Substanzerhalt der kommunalen Verkehrsflächen erforderlich. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen.

Die (Re-)Investitionsquote gibt an, ob Erneuerungen der vorhandenen Verkehrsflächen in Höhe der Abschreibungen erfolgen, um einen Substanzverlust zu vermeiden. Sie zeigt also das Verhältnis aller investiven Maßnahmen (Erneuerung vorhandener und Bau von neuen Straßen) zu allen Abschreibungen.

**Investitions- und Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent**

	2015	2016	2017
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	16,1	6,6	15,3
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	12,6	5,2	13,0

**Investitionen Verkehrsflächen 2016**

Kennzahlen	Windeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	6,6	0	286,5	41,8	10,2	29,8	62,7	110
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	5,2	0	156,7	26,8	2,6	14,1	39,3	103

Die Gemeinde Windeck hat im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2017 nur sehr geringe Gesamtinvestitionen getätigt, im Vergleichsjahr 2016 nur rund 126.000 Euro, 2015 rund 307.000 Euro und 2017 fast 289.000 Euro. Davon belaufen sich die Reinvestitionen im Jahr 2016 auf fast 100.000 Euro. Sie reichen zum Ausgleich der Vermögenswerte durch Abschreibungen nicht aus.

Windeck sollte eine wirtschaftliche Erhaltungsstrategie verfolgen. Dazu gehören regelmäßige Erneuerungen. Aufgrund unterlassener Erneuerungsmaßnahmen in den letzten Jahren sollten die Investitionen zum Ausgleich der Vermögenswerte längere Zeit weit über 100 Prozent der

Abschreibungen liegen. Ist das nicht der Fall, folgt daraus ein entsprechend jährlicher Werteverlust und es besteht langfristig das Risiko des Vermögensverzehr. Der Werteverlust wurde bereits im Kapitel „Bilanzkennzahlen“ dargestellt.

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Windeck ist es nicht gelungen, durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen den Wert des Verkehrsflächenvermögens vollständig zu erhalten. Der Bilanzwert zeigt in der Zeitreihe von nur drei Jahren einen Verlust von rund 3,4 Mio. Euro. Das sind neun Prozent.

Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen für die Verkehrsflächen über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für den kommunalen Haushalt, aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Städte und Gemeinden vermitteln. Bei Straßenerneuerungen leisten die Straßenausbaubeiträge der Anlieger einen Finanzierungsanteil. Hierzu verweisen wir auf den Teilbericht Finanzen.

→ **Empfehlung**

Zum Werterhalt sollte die Gemeinde Windeck die Abschreibungssumme über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Nur investive Maßnahmen können aktiviert werden und steigern den Bilanzwert. Insgesamt sollte sie sich für die nächsten Jahre auf höhere Unterhaltungsaufwendungen und einen erhöhten (Re-)Investitionsbedarf einstellen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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