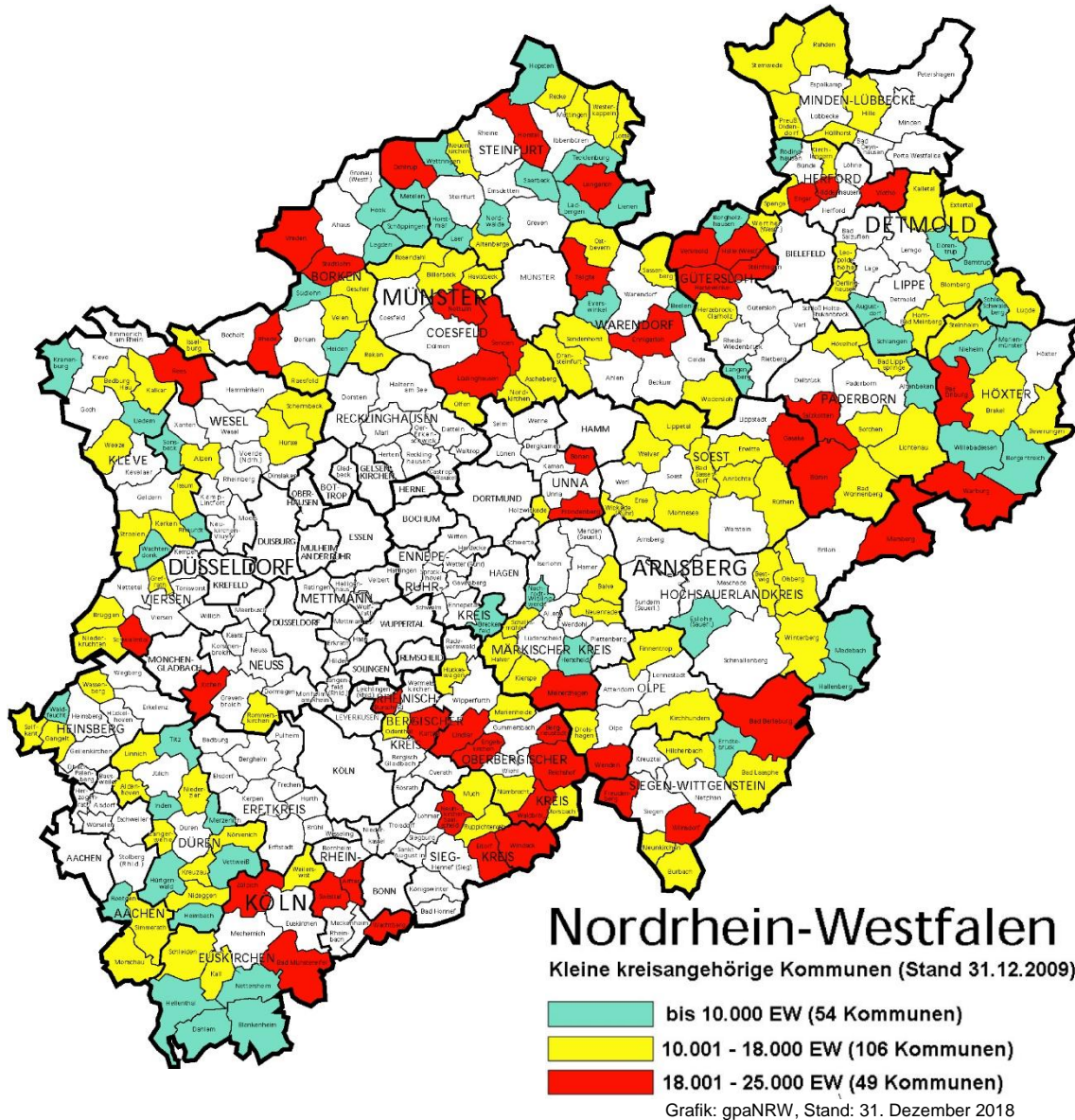


ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG



Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen in 2017-2019

INHALTSVERZEICHNIS

1	Vorwort	3
1.1	Wesentliche Ergebnisse	6
1.2	Weiterführende Links	8
2	Finanzen	9
2.1	Haushaltssituation	9
2.2	Haushaltsplanung	12
2.3	Eigenkapital	13
2.4	Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf	15
2.5	Vermögen	18
2.6	Steuern	19
2.7	Beiträge und Gebühren	20
2.8	NKF-Kennzahlenset	21
3	Schulen	23
3.1	Offene Ganztagschulen (OGS)	23
3.2	Schulsekretariate	31
3.3	Schülerbeförderung	32
4	Sport und Spielplätze	34
4.1	Sporthallen	34
4.2	Sportplätze	37
4.3	Spiel- und Bolzplätze	41
5	Verkehrsflächen	43
5.1	Steuerung	43
5.2	Strukturen und Bilanzkennzahlen	45
5.3	Erhaltung der Verkehrsflächen	46
6	Ausblick	50
	Kontakt	51

1 Vorwort

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) hat im Zeitraum von Anfang 2017 bis 2019 zum dritten Mal das Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen überörtlich geprüft. Dieses umfasst 209 Kommunen mit einer Einwohnerzahl¹ zwischen 4.202 (Gemeinde Dahlem) und 25.159 (Stadt Salzkotten). Nachlaufende Tätigkeiten der Prüfung haben sich noch bis in das erste Quartal des Jahres 2020 erstreckt.

Anzahl der Kommunen in Größenklassen nach Einwohnerzahlen

bis 10.000	10.001 bis 18.000	ab 18.001
55	106	48

Die meisten Kommunen dieses Segmentes haben zwischen 10.001 und 18.000 Einwohner. Von den 55 Kommunen bis 10.000 Einwohner haben die meisten zwischen 7.500 und 10.000 Einwohner (36). Nur drei Kommunen haben weniger als 5.000 Einwohner. Von den 48 Kommunen ab 18.001 Einwohner haben 24 Kommunen über 20.000 Einwohner und acht Kommunen mehr als 22.500 Einwohner.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Gesetzlicher Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

Prüfungsinhalte bei dieser Prüfungsrunde waren die Prüfgebiete **Finanzen, Schulen, Sport** und **Spiel- und Bolzplätze** sowie **Verkehrsflächen**. Bei Kommunen, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, wurden nur Prüfungsinhalte betrachtet, die nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task-Force der gpaNRW sind.

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dabei hat die gpaNRW für die einzelnen Prüfgebiete bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Das gpa-Kennzahlenset ist jedem Prüfungsbericht beigelegt. Zudem ist es auf unserer Homepage unter www.gpanrw.de veröffentlicht. Soweit möglich, hat die gpaNRW die Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde fortgeschrieben. Darüber hinaus können die Kommunen die Kennzahlen eigenständig fortschreiben. Dies ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten unterstützen die Kennzahlen die interne Steuerung der Kommunen.

Zur Einordnung von Kennzahlen verwendet die gpaNRW zudem Quartile (Viertelwerte). Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Quartile (Viertel). Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen.

¹ IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31.12.2017

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.

Die Kennzahlen enthalten auch die Angabe der Anzahl der in dem Vergleich enthaltenen Kommunen. Nicht immer sind alle 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen enthalten. Grund dafür ist, dass Kommunen z. B. die von uns benötigten Werte nicht vollständig bereitstellen konnten. Da die Prüfung aufgrund der Größe des Segments nicht in einem Jahr durchgeführt werden konnte, lagen in den ersten geprüften Kommunen die Daten für das Vergleichsjahr 2017 noch nicht vor. Auch dies reduziert die Anzahl der Werte eines Vergleiches.

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 einer Kommune.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs. Ergänzend sind diese mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Kommunen abgeglichen worden. Hierbei haben wir folgende Strukturmerkmale aus allgemein zugänglichen Datenquellen² ermittelt und berücksichtigt:

- Bevölkerungsentwicklung 2016 bis 2040, im weiteren Verlauf der Prüfungen 2017 bis 2040 und 2018 bis 2040,
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2013 bis 2016, im weiteren Verlauf der Prüfungen 2014 bis 2017 und 2015 bis 2018,
- Kaufkraft je Einwohner 2017/2018,
- SGB II-Quote 2016/2017,
- Altenquotient 2016/2017,
- Jugendquotient 2016/2017 und
- Gemeindefläche 2016/2017.

Ergänzend wurde ein Strukturgespräch mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern geführt. In diesem Rahmen haben wir hinterfragt, inwiefern sich die ausgewiesenen Strukturmerkmale mittelbar oder unmittelbar auf die konkrete Situation der Kommune auswirken. Ebenso wurden die Struktur- und Standortfaktoren aus Sicht der Kommune ergänzt. Einen umfangreichen Raum des Strukturgesprächs haben auch die individuellen Strategien der Kommune in den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern eingenommen.

Das bestehende Infrastrukturangebot verursacht in Kommunen mit ohnehin niedriger Bevölkerungsdichte bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang hohe Remanenzkosten: immer weniger

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

Einwohner finanzieren eine notwendige Infrastruktur (Versorgungsleitungen, Abwassereinrichtungen). Das betrifft besonders häufig den ländlichen Raum. Gleichzeitig machen gestiegene Anforderungen, zusätzliche Bedarfe und gesellschaftliche Veränderungen (Kita, OGS, Ganztagsbetreuung) sowie die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben die Schaffung bzw. die Erweiterung bestehender Infrastruktur auch ohne Einwohnerzuwachs notwendig.

Die erhobenen Daten in den Prüfgebieten beziehen sich auf die Jahre 2016 und 2017. Soweit sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen diesen Jahren ergeben, sind in diesem Gesamtbericht die Daten aus dem Jahr 2016 dargestellt.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

Herne, im Oktober 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Heinrich Böckelühr' followed by a stylized monogram or initials.

Heinrich Böckelühr
Präsident

1.1 Wesentliche Ergebnisse

Über das gesamte Segment betrachtet ergeben sich folgende wesentliche Ergebnisse:

Den kleinen kreisangehörigen Kommunen im Land NRW fällt es nach wie vor schwer, einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Im Jahr 2017 gelang dies nur rund 23 Prozent. Tragende Säule der **Haushaltskonsolidierung** ist die Grundsteuer B. Im Betrachtungszeitraum (2010 bis 2018) ist der durchschnittliche Hebesatz um über 100 Prozentpunkte angestiegen. Die **Haushaltsplanungen** gehen überwiegend von realistischen Erwartungen aus.

Das **Eigenkapital** nimmt durch die Jahresdefizite weiter ab.

Gleichzeitig sinken die **Vermögenswerte** bei den Straßen, der Abwasserbeseitigung und den Schulgebäuden. Die Investitionstätigkeit der Kommunen hat im Betrachtungszeitraum zwar zugenommen, trotzdem sind die Reinvestitionen nicht ausreichend, um dem Werteverzehr zu begegnen.

Die **Verbindlichkeiten** sind in der Summe weiter angestiegen. Zum einen erhöhten sich die Investitionskredite durch die gestiegene Investitionstätigkeit. Zum anderen nahmen die Liquiditätskredite zu. Allerdings hat sich der Anstieg der Liquiditätskredite wesentlich verlangsamt.

Bei den **Beiträgen** werden nicht alle vorhandenen Einnahmemöglichkeiten genutzt. In den örtlichen Satzungen sind die Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) bei einem Großteil der Kommunen am unteren Rand des möglichen Rahmens. Die Refinanzierung von Maßnahmen an Wirtschaftswegen wird kaum durchgeführt. Die aktuelle Gesetzesänderung im KAG lag zeitlich nach der Prüfung.

Nur ein Viertel der Kommunen nimmt in den **Gebührenhaushalten** die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten vor.

Die **Offene Ganztagsbetreuung (OGS)** an Grundschulen wird in fast allen kleinen kreisangehörigen Kommunen angeboten. Überwiegend werden mit der Durchführung Dritte beauftragt (freie Träger, Elterninitiativen oder Fördervereine). Eigene Steuerungsmöglichkeiten werden durch die Kommunen nur zurückhaltend wahrgenommen, teilweise sind höhere Standards auch einer bewussten familienpolitischen Zielsetzung geschuldet.

Die eingesetzten finanziellen Ressourcen der OGS schwanken in der kommunalen Landschaft stark. Beeinflusst wird die Höhe des Ressourceneinsatzes von den örtlich festgelegten Regelungen der Elternbeitragssatzungen, den Transferaufwendungen an den Durchführungsträger sowie den Gebäudeaufwendungen für die Räumlichkeiten. Dabei wird der vom Gesetzgeber ermöglichte Höchstbetrag für den Elternbeitrag nur in den seltensten Fällen ausgeschöpft.

Die im Rahmen der Prüfung der **Schulsekretariate** gebildete Kennzahl „Schüler je Vollzeit-Stelle“ zeigt bei den Grundschulen und den weiterführenden Schulen eine hohe Bandbreite auf. Damit zeigt sich, dass viele Kommunen bei den Schulsekretariatsstellen noch nicht auf die veränderten Schulformen und Schülerzahlen reagiert haben. Eine unterschiedliche Personalausstattung ergibt sich häufiger auch durch die unterschiedlichen strukturellen Bedingungen (Anzahl Standorte, räumliche Entfernung, individueller Aufgabenzuschnitt).

Die örtlichen Aufwendungen für die **Schülerbeförderung** werden durch die Gemeindefläche, die Anzahl der Ortsteile sowie die Anzahl der einpendelnden Schüler beeinflusst. Grundsätzlich führt ein durch den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gut erschlossenes Gemeindegebiet zu geringeren Aufwendungen. Allerdings gibt es auch einzelne Kommunen, in denen ein ÖPNV-Angebot gar nicht oder nur rudimentär vorhanden ist, so dass die Einrichtung eines Schülerspezialverkehrs alternativlos ist.

Für den Schulsport gibt es landesweit gesehen ein Überangebot von **Sporthalleinheiten**, häufig an Grundschulstandorten. Dieses kann allerdings aufgrund der örtlichen Gegebenheiten selten kurzfristig abgebaut werden. Rund die Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen halten zusätzlich weitere Sporthallen vor, die ausschließlich durch örtliche Vereine genutzt werden.

Im Durchschnitt stehen in den Kommunen mehr **Sportfelder** zur Verfügung, als rechnerisch benötigt werden. Nur etwa 2/3 der Kommunen kennen die Belegungszeiten ihrer Sportplätze. Der Anteil derjenigen Kommunen, die neben den belegten Zeiten die tatsächlich genutzten Zeiten kennen, ist noch geringer. Die Bandbreite bei der Kennzahl „Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro“ ist sehr groß. Ausschlaggebend hierfür ist, ob die Kommune sämtliche Aufgaben noch selbst übernimmt oder diese auf die Vereine übertragen hat.

Bei den **Spiel- und Bolzplätzen** weisen mehr als die Hälfte der Kommunen geringe Aufwendungen aus, die noch unter dem gpa-Benchmark liegen. Positiv auf die Höhe des Aufwandes wirken sich z. B. große Flächen aus (pflegeleichter). Der gesetzte Standard für die Unterhaltung der Flächen und die bauliche Art der Spielgeräte beeinflusst das Ergebnis ebenfalls.

Das bilanzielle Vermögen der **Verkehrsflächen** hat in den Jahren 2010 bis 2017 um durchschnittlich 17,5 Prozent abgenommen. Insbesondere fehlende Reinvestitionen führen zu diesem Ergebnis. Auch die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Es besteht die Gefahr, dass Verkehrsflächen ihre angenommene Lebensdauer nicht erreichen und vorzeitig abgeschrieben werden müssen. Die Höhe der erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen kann in vielen Kommunen nicht bestimmt werden, da notwendige Informationen nicht fortgeschrieben werden. Die nach § 30 Abs. 2 der Kommunalhaushaltsverordnung NRW (bis 31. Dezember 2018: § 28 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung NRW) vorgeschriebene Inventur wurde in der Mehrzahl der Kommunen nicht bzw. nicht innerhalb der vorgeschriebenen zehn Jahre durchgeführt (bis 31. Dezember 2018: fünf Jahre).

Im geprüften Zeitraum haben sich die mit der Aufnahme der **Flüchtlinge** verbundenen Aufgaben als große Herausforderung für die Kommunen dargestellt. Eine große Unterstützung stellt hierbei das landesweite ehrenamtliche Engagement der Bürgerschaft dar. Betont wird von vielen Kommunen, dass es sich bei der Integration der Flüchtlinge um eine dauerhafte Aufgabe handelt.

1.2 Weiterführende Links

Gute Beispiele aus diesen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW unter dem folgenden Link eingestellt:

https://gpanrw.de/de/service/handlungsmoglichkeiten-und-gute-beispiele/handlungsmoglichkeiten-und-gute-beispiele/6_188.html.

Außerdem werden einzelne gute Beispiele auch in dem Newsletter der gpaNRW veröffentlicht:

https://gpanrw.de/de/service/gpa-newsletter/gpa-newsletter/6_212.html.

2 Finanzen

Der inhaltliche und methodische Schwerpunkt der Finanzprüfung liegt in der Analyse der strukturellen haushaltswirtschaftlichen Situation sowie der Identifikation von Risiken und Belastungen für die zukünftige Haushaltswirtschaft. Hierzu werden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre einer Kommune näher analysiert.

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragestellungen:



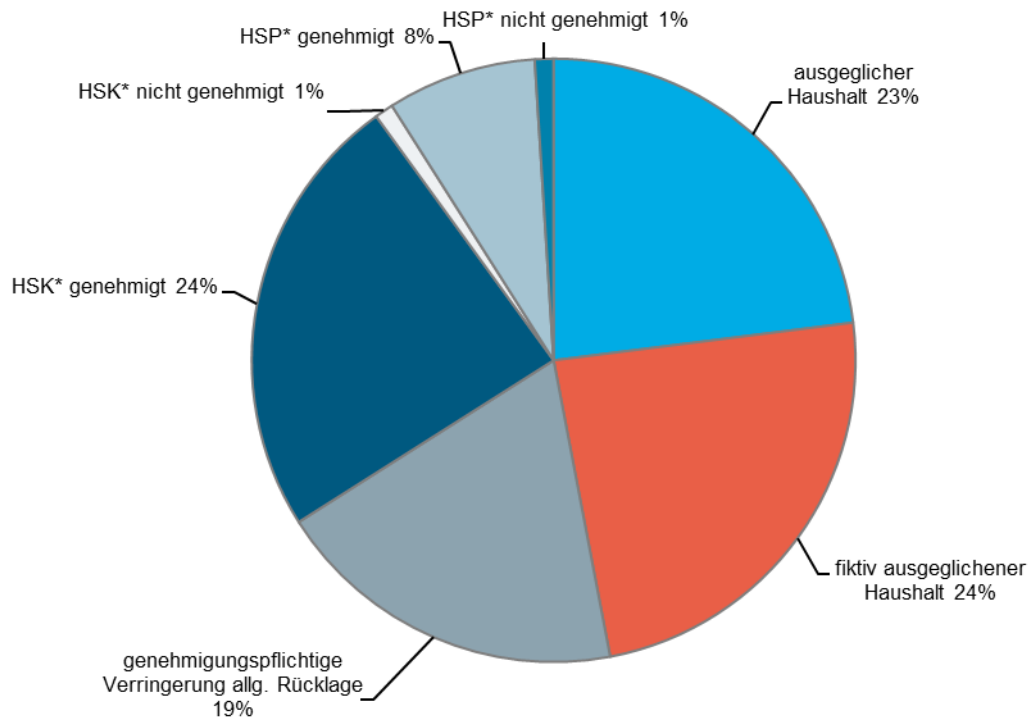
- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

2.1 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (§ 75 Abs. 2 GO NRW). Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

- ➔ **Nur 23 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen gelingt ein ausgeglichener Haushalt.**

Haushaltsstatus kleine kreisangehörige Kommunen



Stand: März 2020

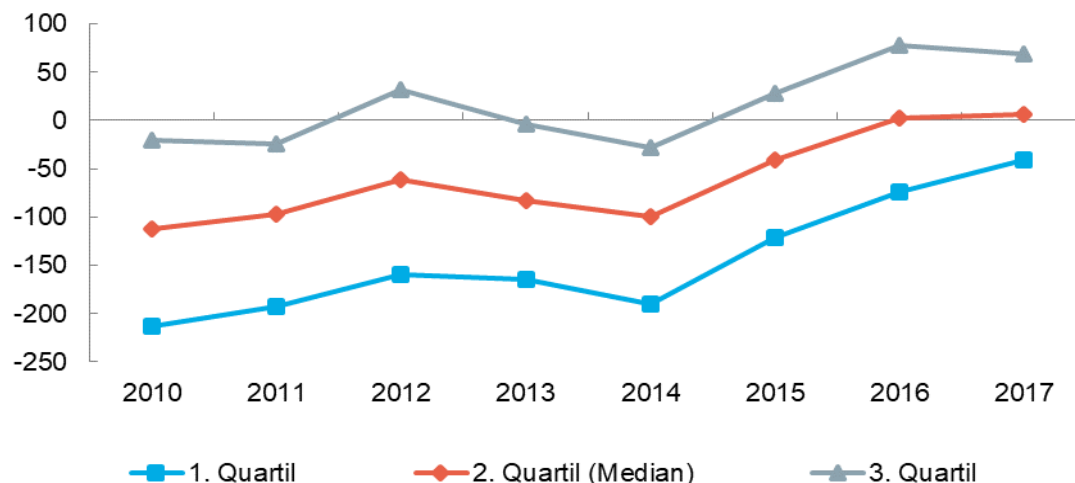
*HSK = Haushaltssicherungskonzept, HSP = Haushaltssanierungsplan

- Die Bandbreite der Jahresergebnisse je Einwohner der kleinen kreisangehörigen Kommunen reicht in 2017 von +474 Euro bis -778 Euro.
- Es ist ein deutlicher Unterschied zwischen dem Norden und dem Süden von NRW erkennbar. Einen ausgeglichenen oder fiktiv ausgeglichenen Haushalt können im Norden NRW's rund 64 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen erreichen. Bei den Kommunen im Süden sind es lediglich noch 22 Prozent.
- Die Einschätzung vieler Kommunen, dass es für die kleinen kreisangehörigen Kommunen mit geringeren Einwohnerzahlen schwerer ist, ausgeglichene Haushalte zu erzielen, konnte in dieser Prüfrunde **nicht** bestätigt werden. In allen drei Größenklassen³ können rund 23 Prozent der Kommunen den Ausgleich erzielen.

➔ **Positive Ertragsentwicklung wirkt sich zunehmend auf die Jahresergebnisse aus.**

³ 1. Segment = Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern, 2. Segment = Kommunen mit 10.001 bis 18.000 Einwohnern, 3. Segment = Kommunen mit 18.001 bis 25.000 Einwohnern

Durchschnittliche Jahresergebnisse je Einwohner kleine kreisangehörige Kommunen in Euro



- Ergebnisverbesserungen werden durch die gute konjunkturelle Lage beeinflusst. Jahresergebnisse verbessern sich und rücken näher zusammen.
- Die positive Ertragsentwicklung zeigt sich auch im gestiegenen Mittelwert des Aufwandsdeckungsgrads (Vergleich NKF Kennzahlenset 2009 von 94,0 Prozent zu 2017 von 100,5 Prozent).
- Im Vergleich des Jahres 2010 zu dem Jahr 2017 kann sich der Mittelwert um 103 Prozent steigern.

Entwicklung wichtiger Ertragsarten kleine kreisangehörige Kommunen

Ertragsart	2010 in Mio. Euro	2015 in Mio. Euro	2016* in Mio. Euro	2017 ** in Mio. Euro	Veränderung Euro je Einwohner 2010 zu 2015
Gewerbsteuer	1.047	1.322	1.071	424	96,36
Anteil Einkommensteuer	840	1.144	892	351	106
Schlüsselzuweisungen	579	403	293	135	-61,73
Summe	2.466	2.869	2.256	910	141
Anzahl enthaltener Kommunen	207	205	158	64	

*/**: Ein aussagekräftiger Vergleich zu den absoluten Werten bis 2017 ist aufgrund von fehlenden Jahresabschlüssen in den Jahren 2016 und 2017 nicht möglich.

- Die Jahresergebnisse geben aus den Ergebnisrechnungen nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und aufwandsseitig durch die allgemeine Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf.

- Die allgemeine Kreis- sowie die Jugendamtsumlage sind seit Jahren eine der größten Aufwandspositionen in den kommunalen Haushalten. Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 waren durchschnittlich rund ein Viertel der Aufwendungen auf die Kreis- und Jugendamtsumlage zurückzuführen. Die jährlich durchschnittliche Belastung je Einwohner liegt bei rund 436 Euro.
- Dabei ergibt sich eine erheblich große Spannweite der möglichen Belastung durch die Umlagen. Diese reicht im Betrachtungszeitraum von rund 14 bis 41 Prozent. Umgerechnet auf den Einwohner ergibt sich eine Spannweite von 249 bis maximal 996 Euro.
- Erst die Modellrechnung zum **strukturellen Ergebnis**⁴ zeigt die Höhe des möglichen Konsolidierungsbedarfs.

➔ **Der strukturelle Haushaltsausgleich gelingt nur jeder sechsten kleinen kreisangehörigen Kommune.**

- Bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen sind nicht einmal 20 Prozent der Haushalte strukturell ausgeglichen.
- Die strukturellen Ergebnisse für 2017 liegen im Schnitt bei -1.048.000 Euro.
- Dabei ergeben sich in den Jahren 2014 bis 2017 Spannweiten von -6,3 Mio. Euro bis +10,0 Mio. Euro.

2.2 Haushaltsplanung

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Kommunen in ihren Planungen zu Grunde legen,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Die gpaNRW unterscheidet 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 zu optimistischen Planungsdaten.

⁴ Definition Strukturelles Ergebnis: Vom Jahresergebnis werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte

→ **Die Haushaltsplanungen der Kommunen gehen mehrheitlich von realistischen Erwartungen aus.**

- Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken beziehen sich zumeist auf mögliche konjunkturelle Schwankungen bei der Gewerbe- und den Gemeinschaftssteuern (Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009).
- Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, insbesondere im Bereich der Gewerbesteuer und der Gemeinschaftssteuern, wurden bei nahezu zwei Drittel aller kleinen kreisangehörigen Kommunen vorgefunden.
- Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken treten in der Planung bei etwa 55 Prozent der geprüften Kommunen auf.
- Häufigste Fehlerquelle stellt die Planung der Personalaufwendungen dar; hier planen mehr als ein Drittel der Kommunen mit zu optimistischen Plandaten (mittelfristige Steigerung ein Prozent ohne konkrete Personalkonsolidierung bei meist höheren Tarifabschlüssen).
- Dazu treten zu geringe Steigerungen bei Sach- und Dienstleistungen (Planung ohne Berücksichtigung zukünftiger Preissteigerungen); hier ergeben sich bei einem Viertel der Kommunen zusätzliche Risiken.
- Mit 24 Prozent stellt die Kreisumlage die drittgrößte Fehlerquelle bei der Planung dar; hier planen die Kommunen trotz steigenden Umlagezahlen mit zumeist geringeren oder stagnierenden Aufwendungen; sicher auch, um ein politisches Signal zu setzen.

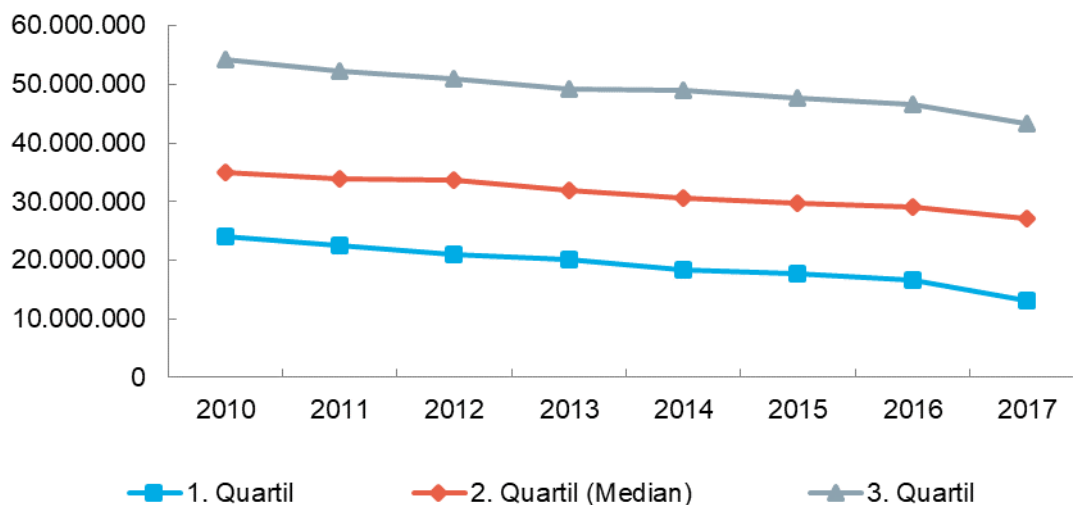
2.3 Eigenkapital

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Haushaltssanierungsplanes (§ 76 GO NRW).

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt (§ 75 Abs. 7 GO NRW).

→ **Die negative Eigenkapitalentwicklung setzt sich fort.**

Entwicklung des Eigenkapitals kleine kreisangehörige Kommunen in Euro



- Die Summe des Eigenkapitals aller kleinen kreisangehörigen Kommunen verringert sich von 2010 bis 2015 um rund 15 Prozent bzw. 1,25 Mrd. Euro. Das Sachanlagevermögen der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat von 2010 bis 2015 um rund 711 Mio. Euro abgenommen.
- Die Reduzierung des Eigenkapitals spiegelt sich ebenfalls in den gesunkenen Mittelwerten der Eigenkapitalquoten wider (Vergleich NKF-Kennzahlenset 2009 zu 2017).
- 45 der kleinen kreisangehörigen Kommunen konnten ihr Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz bis zum letzten vorliegenden Jahresabschluss erhöhen. In allen anderen Kommunen entwickelt sich das Eigenkapital negativ.

Entwicklung des Eigenkapitals und der Ausgleichsrücklagen kleine kreisangehörige Kommunen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital (MW)	40.635	39.167	38.175	37.081	35.786	35.133	34.801	32.236
Eigenkapital gesamt	8.452.172	8.107.469	7.940.493	7.712.798	7.443.511	7.202.277	5.359.313	2.063.124
davon Ausgleichsrücklage	4.124	3.411	4.526	4.766	4.324	4.713	5.219	4.308
nicht durch EK gedeckte Fehlbeträge	0	4.190	9.531	15.719	35.733	43.789	32.539	27.649
Anzahl Werte	208	207	208	208	208	205	154	64

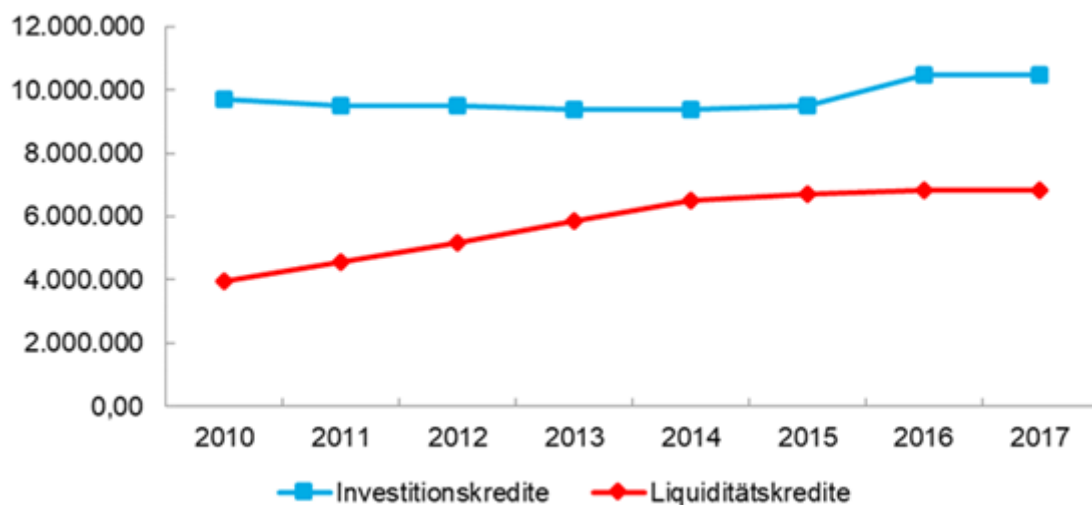
- Gemessen an den in der Prüfung vorliegenden Jahresabschlüssen haben vier der geprüften Kommunen einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zu verzeichnen.
- Ende 2010 können 139 Kommunen eine Ausgleichsrücklage ausweisen. Ende 2015 haben noch 108 von 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen eine Ausgleichsrücklage.
- Im Durchschnitt aller Betrachtungsjahre können rund 55 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen eine Ausgleichsrücklage vorweisen.

2.4 Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf

Zu den Schulden einer Kommune gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Dabei wurde nicht nur der Kernhaushalt betrachtet, sondern auch die Kommune als Konzern.

- ➔ **Die bessere Finanzlage kann einen weiteren Anstieg der Liquiditätskredite eindämmen.**

Investitions- und Liquiditätskredite kleine kreisangehörige Kommunen in Euro (Mittelwerte)



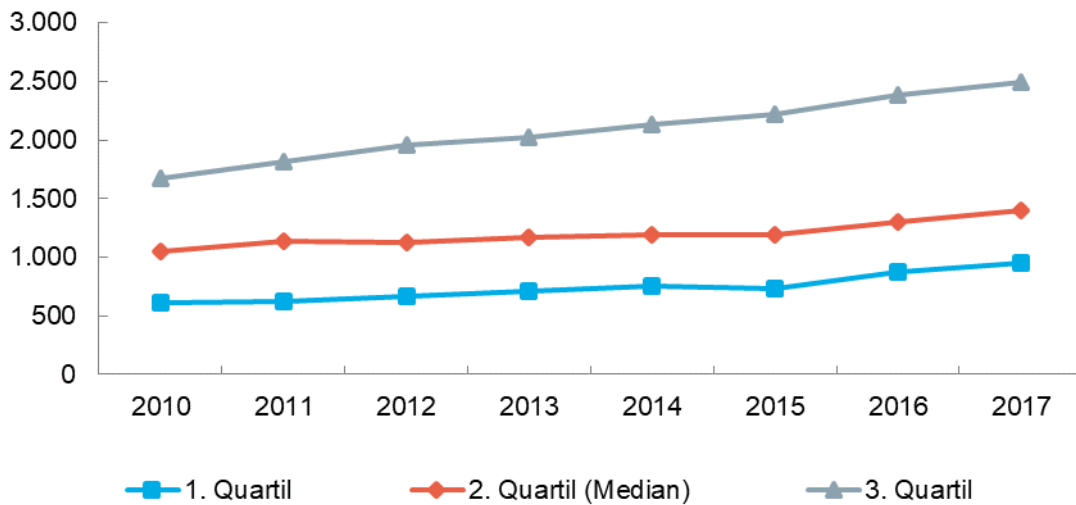
- Die Entwicklung der Investitionskredite korrespondiert mit der Steigerung der Investitionsquote⁵ ab 2016.
- Der steigende Trend bei den Liquiditätskrediten kann ab 2014 verlangsamt werden. Beleg dafür ist der deutlich reduzierte Anstieg des Mittelwertes. Bis einschließlich 2014 ist

⁵ Bruttoinvestitionen / (Abgänge des Anlagevermögens + Abschreibungen auf das Anlagevermögen) x 100

der Mittelwert der bilanzierten Liquiditätskredite jährlich um mindestens zehn Prozent angestiegen; ab 2015 ergeben sich dann nur noch Steigerungsraten von ein bis drei Prozent.

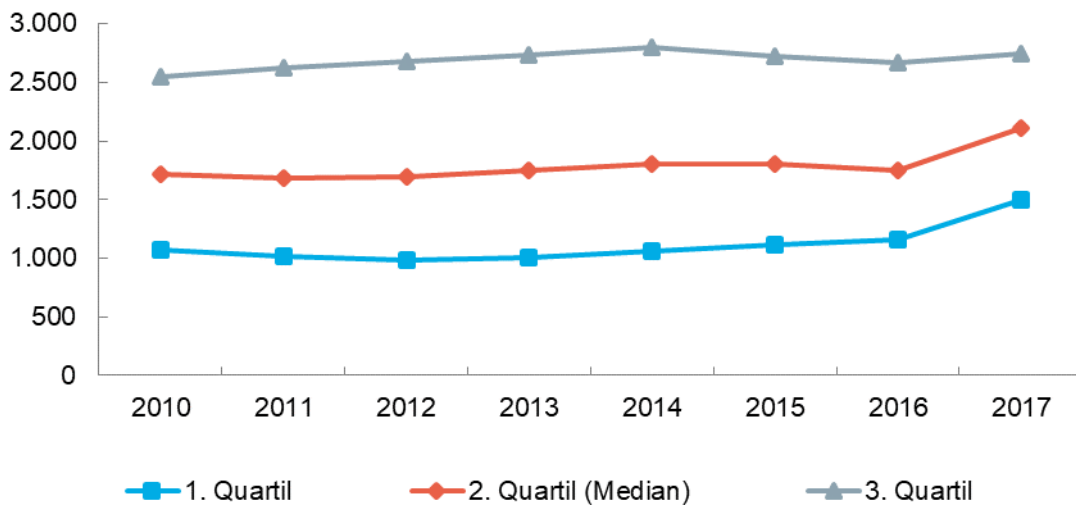
- Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung sind angestiegen. Bis 2017 kommen nur noch 13 der kleinen kreisangehörigen Kommunen (Anzahl Vergleichswerte: 64) im gesamten Betrachtungszeitraum (2010 bis 2017) ohne Liquiditätskredite aus. In 2015 können 83 der insgesamt 209 kleinen kommunalen Haushalte auf Liquiditätskredite verzichten.

Verbindlichkeiten je Einwohner kleine kreisangehörige Kommunen in Euro



- Die Verbindlichkeiten je Einwohner sind im Vergleich der Jahre 2010 und 2017 leicht gestiegen. Die Kennzahl „Verbindlichkeiten je Einwohner“ variiert in den einzelnen Kommunen von 28 Euro bis 6.141 Euro je Einwohner.

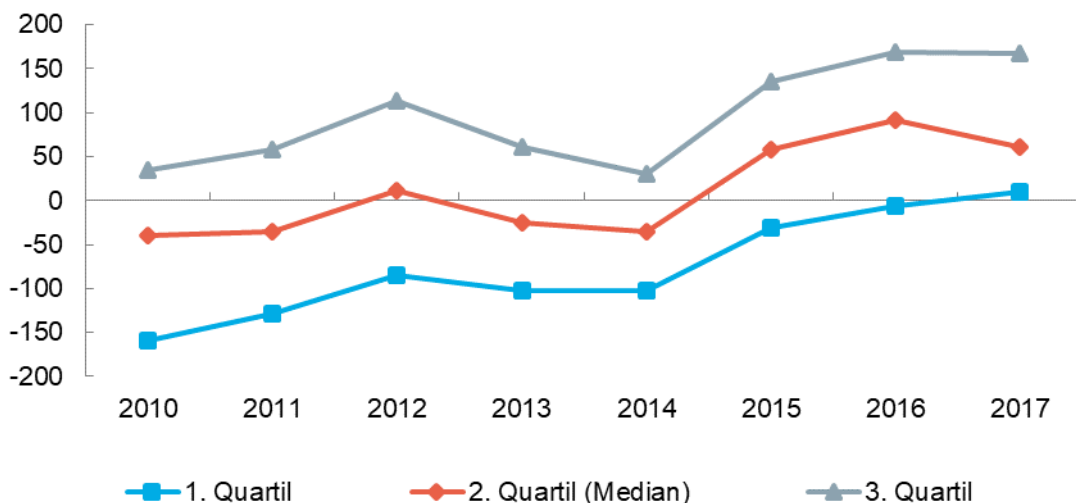
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner kleine kreisangehörige Kommunen in Euro (Gesamtabchluss)



- Im Durchschnitt ergibt sich bei den Gesamtverbindlichkeiten eine Steigerung je Einwohner von rund einem Drittel zu den Verbindlichkeiten im Kernhaushalt.

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.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner kleine kreisangehörige Kommunen in Euro



- Die Selbstfinanzierungskraft steigt und führt folgerichtig dazu, dass weniger Liquiditätskredite aufgenommen werden müssen.

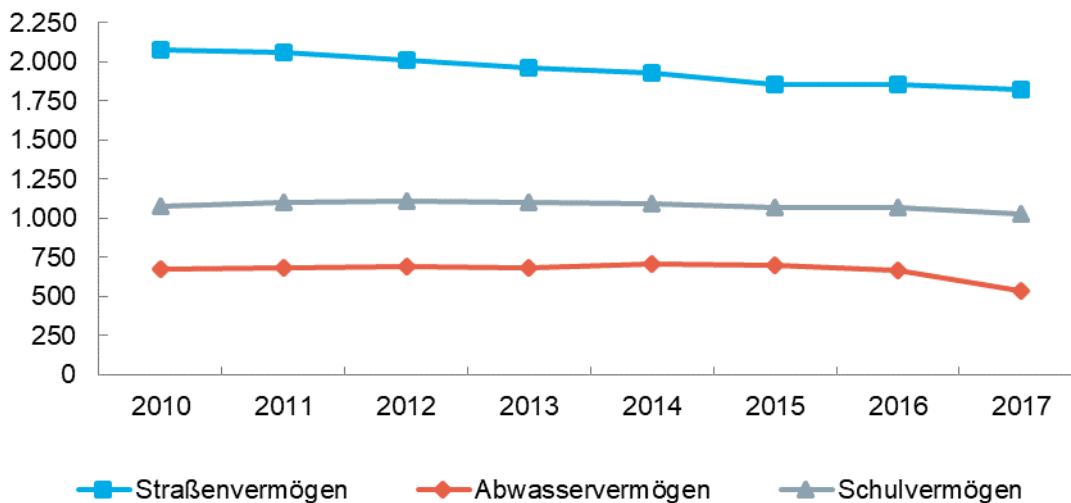
- Trotz der verbesserten Ertragslage können bis 2017 durchschnittlich immer noch rund 22 Prozent der Kommunen keinen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen.
- Die verbesserte Selbstfinanzierungskraft führt ebenfalls zu einer höheren Investitionsquote ohne gleichzeitig die Investitionskredite noch stärker ansteigen zu lassen.

2.5 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.

➔ **Das steigende Investitionsvolumen kann den Werteverzehr aktuell noch nicht stoppen.**

Ausgewählte Vermögenspositionen je Einwohner kleine kreisangehörige Kommunen in Euro (Mittelwerte)



- Ausgliederungen des Straßenvermögens liegen bei neun der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen vor.
- Im Abwasserbereich haben aktuell 93 Kommunen ihr Vermögen ausgegliedert.
- Insgesamt zeigt sich im Vermögensbereich ein leicht negativer Trend (Substanzverlust). Hier wurde eine rein bilanzielle Betrachtung durchgeführt. Für den Bereich des Straßenvermögens wurde allerdings auch eine fachliche Betrachtung durchgeführt, die den Werteverzehr in diesem Bereich bestätigt (siehe Abschnitt 5. Verkehrsflächen).

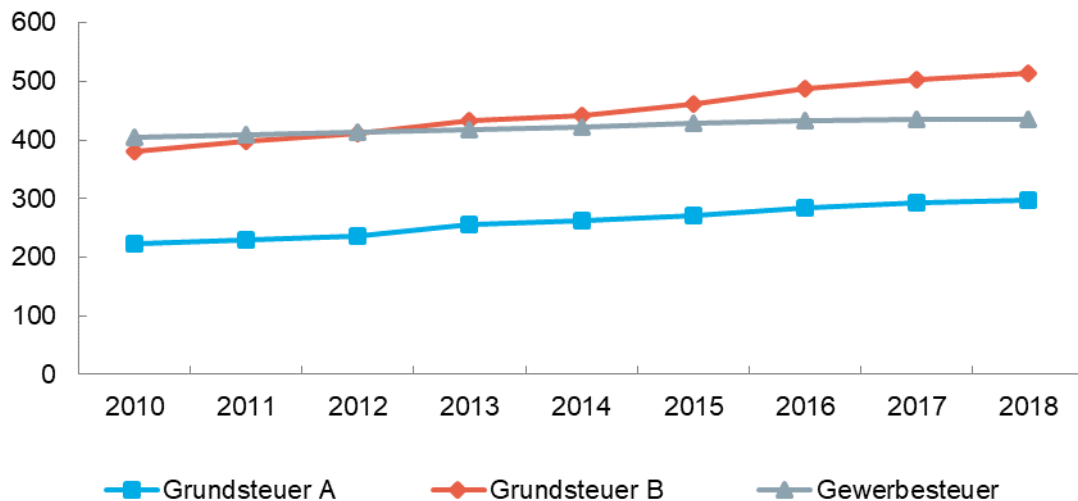
- Trotz gestiegener Investitionsquoten (2009: 99 Prozent auf 2017: 107 Prozent) setzt sich der Werteverzehr weiter fort (Rückgang Mittelwert Infrastrukturquote um rund 10 Prozent).
- Die steigenden Investitionsauszahlungen in den Kommunen sind noch unzureichend.
- Die Auswirkungen der aktuell aufgelegten Fördertöpfe, wie z. B. Gute Schule 2020, werden erst in der nächsten Prüfungsrunde in den kleinen kreisangehörigen Kommunen erkennbar sein.

2.6 Steuern

Vor einer Anhebung der Steuern hat die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umzusetzen (§ 77 GO NRW). 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 (§ 75 Abs. 2 GO NRW).

- ➔ **Die Grundsteuer B ist ein wesentlicher Eckpfeiler in der Haushaltskonsolidierung.**

Entwicklung Hebesätze kleine kreisangehörige Kommunen in Prozent



- Der durchschnittliche Hebesatz für die Grundsteuer B steigt im Betrachtungszeitraum um über 100 Hebesatzpunkte an (35 Prozent) und bildet somit einen wesentlichen Bestandteil der durchgeführten Haushaltskonsolidierungen; im Vergleich erhöht sich der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer nur um rund 7,5 Prozent (31 Hebesatzpunkte).
- Zehn Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen unterschreiten beim aktuellen vorliegenden Jahresabschluss den fiktiven Hebesatz; davon hat mehr als die Hälfte keinen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen.

2.7 Beiträge und Gebühren

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Nachdem in der letzten Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen in den Jahren 2011 bis 2013 die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert wurden, beschränkt sich die aktuelle Prüfung auf eine Nachbetrachtung.

➔ **Beiträge und Gebühren zeigen immer noch nicht genutzte Ertragsmöglichkeiten trotz gleichlautender Empfehlungen aus der vorherigen Prüfung.**

- Bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen nutzen die kleinen kreisangehörigen Kommunen den rechtlichen Rahmen vollends aus und erheben die Höchstgrenze von 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands.
- Der Großteil der Kommunen bewegt sich bezüglich der Anteile der Beitragspflichtigen nach Kommunalabgabengesetz (KAG) weiterhin am jeweils unteren Rand des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors.
- Häufig erfolgt keine Refinanzierung von Wirtschaftswegen; nur 75 der kleinen kreisangehörigen Kommunen haben aktuell Möglichkeiten der Refinanzierung geschaffen (davon 48 per Satzung, allerdings ohne bisherigen Gebrauch).
- Alternative Finanzierungswege, die vorgefunden wurden, sind die Finanzierung über die Grundsteuer A (13 Kommunen) oder die Kostenbeteiligung über Jagdgenossenschaften (6 Kommunen).
- Im Gebührenhaushalt Abwasser haben bisher nur rund ein Viertel der Kommunen die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt; ein großes Refinanzierungspotenzial bleibt damit weitestgehend ungenutzt.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune und ihrer Bürgerinnen und Bürger eine zumindest sukzessive Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte einführen.
- In Bezug auf die Straßenausbaubeiträge die weitere Entwicklung zu den beabsichtigten Förderprogramm und der Gesetzesänderungen beobachten und in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen (zum Zeitpunkt der Prüfung war das KAG-Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen).
- Möglichkeiten zur Refinanzierung von Wirtschaftswegen schaffen und auch nutzen.

2.8 NKF-Kennzahlenset

- ➔ **Das NKF-Kennzahlenset dient als Gradmesser einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.**

Die kommunalen Haushalte sollen auf Basis der bestehenden rechtlichen Vorgaben und unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Haushaltsbewirtschaftung erstellt werden. Das Kennzahlenset macht eine Bewertung des Haushalts und der wirtschaftlichen Lage jeder Gemeinde nach einheitlichen Kriterien möglich. Die gpaNRW setzt das NKF-Kennzahlenset daher zur Beurteilung von kommunalen Haushalten ein.

- Eine positive Ertragsentwicklung zeigt sich auch im gestiegenen Mittelwert des Aufwandsdeckungsgrads.
- Der Eigenkapitalverzehr setzt sich fort.
- Der Werteverzehr im Bereich des Infrastrukturvermögens kann trotz steigendem Investitionsvolumens noch nicht gestoppt werden.
- Die im Eckjahresvergleich gestiegenen Liquiditätskredite zeigen sich in der gestiegenen kurzfristigen Verbindlichkeitsquote.
- Die gestiegene durchschnittliche Netto-Steuerquote weist ebenfalls auf eine verbesserte Ertragslage hin (Verbesserung der Steuererträge).

NKF-Kennzahlenset kleine kreisangehörige Kommunen in Prozent

Kennzahl	Minimum 2017	Maximum 2017	Mittelwert 2017	Mittelwert 2009
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	58,8	119	100	94,0
Eigenkapitalquote 1	-4,8	69,9	30,8	38,5
Eigenkapitalquote 2	27,2	84,0	64,3	72,4
Fehlbetragsquote*	siehe Anmerkung im Tabellenfuß			
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	60,3	35,4	44,5
Abschreibungsintensität	0,8	16,9	10,0	10,5
Drittfinanzierungsquote	36,5	243	69,6	51,3
Investitionsquote	16,7	462	107	98,8
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	57,0	109	87,5	92,4
Liquidität 2. Grades	2,7	760	92,5	183
Dynamischer Verschuldungsgrad** (Angabe in Jahren)	siehe Anmerkung im Tabellenfuß			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,2	30,5	9,9	5,1
Zinslastquote	0,0	4,5	1,2	2,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	29,4	82,2	58,1	52,9
Zuwendungsquote	5,2	47,9	19,0	20,2
Personalintensität	8,8	33,2	17,5	18,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,3	26,9	16,5	18,5
Transferaufwandsquote	29,0	69,9	46,9	43,9

* 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.

3 Schulen

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

3.1 Offene Ganztagsschulen (OGS)

Die Offene Ganztagsschule im Primarbereich wurde in NRW mit dem Schuljahr 2003/2004 eingeführt. Der Landesgesetzgeber hat mit der Einführung mehrere Ziele verfolgt:

- Familie und Beruf für die Eltern grundschulpflichtiger Kinder besser zu vereinbaren,
- die Bildungsqualität zu verbessern, die Chancengleichheit zu erhöhen sowie
- ein integriertes Ganztagsangebot unter dem Dach der Grundschule zu schaffen.



Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden die Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Transferaufwendungen, die die Kommune an einen beauftragten Dritten für die Aufgabenwahrnehmung zahlt, und die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle.

3.1.1 Strukturen

➔ **Fast alle Kommunen betreiben an den Grundschulen eine OGS; die meisten davon beauftragen mit der Umsetzung einen Dritten.**

- Fünf von 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen betreiben keine OGS.
- Neun Prozent der geprüften Kommunen mit OGS betreiben diese mit eigenem Personal.
- Die restlichen haben die Aufgabe OGS an Dritte vergeben:

- 65 Prozent an freie Träger, wie z. B. Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Deutsches Rotes Kreuz, Sozialdienst katholischer Frauen,
- 14 Prozent an Elterninitiativen und Fördervereine und
- die restlichen Kommunen betreiben die OGS durch eigenes Personal, freie Träger und auch Elterninitiativen und Fördervereinen in einer Mischform.

3.1.2 Organisation und Steuerung

➔ Die Einflussmöglichkeiten der Kommunen werden kaum genutzt.

- Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist in vielen Kommunen nicht vollumfänglich bekannt.
- Die Beauftragung an Dritte darf nicht bedeuten, sich „das Heft aus der Hand nehmen zu lassen“.
- Steuerungsmöglichkeiten, u. a. über die Kooperationsverträge, werden oft nicht genutzt.
- Die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen sind vielfach nicht bekannt.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen, um Transparenz und Steuerung zu verbessern sowie die Nachweisung der Fördermittel zu erleichtern.
- Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung nutzen.
- Teilnahme- und Belegungsquoten in die Haushalts- und Schulentwicklungsplanung einbeziehen.
- Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sowie Einflussnahmemöglichkeiten der Kommune in den Kooperationsverträgen regeln.
- Kurze Kündigungsfristen und die Möglichkeiten der Sonderkündigung in die Kooperationsvereinbarungen aufnehmen.
- Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten der Ganztagsbetreuung in die Schulentwicklungsplanung aufnehmen.

3.1.3 Fehlbetrag OGS

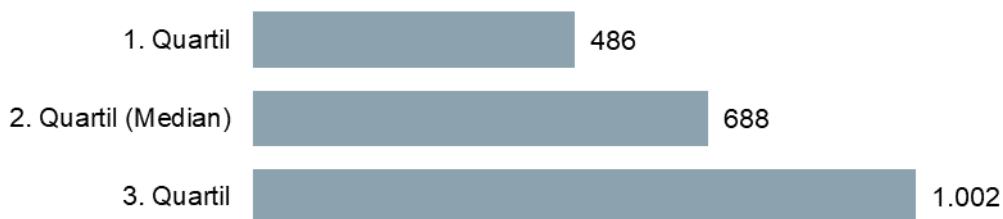
Der Fehlbetrag der OGS zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz der Kommune für die OGS ist bzw. in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

➔ **Die Transferaufwendungen, Gebäudeaufwendungen und die Elternbeiträge nehmen maßgeblich Einfluss auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler.**

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich 2016 sind 157 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2017 liegt der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler im Median bei 625 Euro.

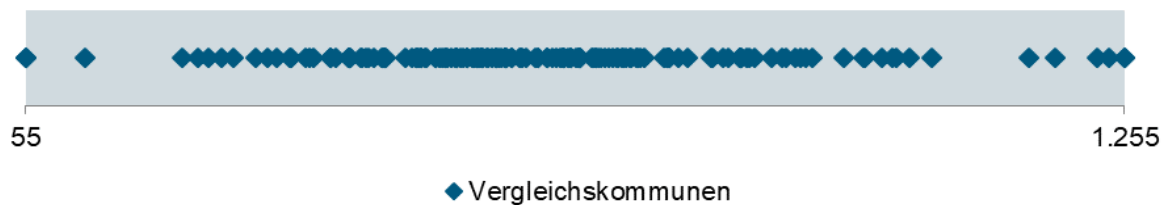
3.1.4 Elternbeiträge

- Alle geprüften Kommunen erheben zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge.
- Zur Erhebung der Elternbeiträge **muss** die Kommune eine Elternbeitragsatzung erlassen. Die Erhebung und Festsetzung von Elternbeiträgen ohne Satzung ist rechtlich unzulässig.
- 27 der geprüften Kommunen verfügten im Zeitraum der überörtlichen Prüfung über keine Elternbeitragsatzung. Fünf dieser Kommunen ohne Elternbeitragsatzung haben während unserer Prüfung eine Elternbeitragsatzung erlassen.
- In 50 Prozent der Vergleichskommunen zahlen die Eltern einen Elternbeitrag je OGS-Schüler von knapp 600 Euro jährlich und mehr, d. h. 50 Euro monatlich.

Elternbeitrag je OGS-Schüler kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich 2016 sind 158 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Im Jahr 2017 zahlten die Eltern im Durchschnitt 52 Euro monatlich. Im Median liegt der Elternbeitrag je OGS-Schüler bei 599 Euro.
- Im Jahr 2017 haben nur drei der geprüften Kommunen den Höchstbetrag von 180 Euro in ihrer Elternbeitragssatzung aufgenommen.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Höchstbeitrag auf den rechtlich zulässigen Höchstbetrag anheben.
- Steigerungssätze der Elternbeitragssätze jährlich an den Höchstbetrag des Grundlagen-erlasses anpassen. Seit dem Jahr 2018 ist eine jährliche Steigerung von drei Prozent möglich.
- Höhere Elternbeiträge bereits ab einem Einkommen von 68.000 Euro erheben.
- Elternbeiträge bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erheben (unter Berücksichtigung sozialer Faktoren).
- Gesonderte Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.
- Gesondert Beiträge für das Mittagessen erheben.
- Geschwisterkindregelungen von einer kompletten Befreiung auf eine Ermäßigung umstellen.

3.1.5 Aufwendungen OGS

Von den Aufwendungen OGS entfallen rund 80 Prozent auf die Transferaufwendungen:

3.1.5.1 Transferaufwendungen

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt.

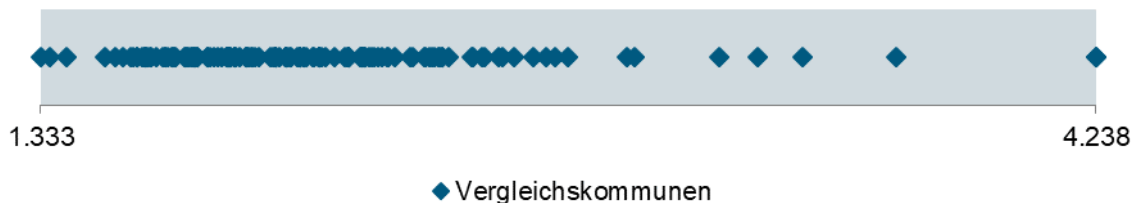
➔ **Die Höhe der Transferaufwendungen ist abhängig vom beauftragten Träger und von der Höhe der freiwilligen Mehrleistungen.**

Transferaufwendungen je OGS-Schüler kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016*



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

In den interkommunalen Vergleich 2016 sind 141 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind im Jahr 2017 ähnlich hoch wie im Jahr 2016.
- Die Mindestleistung an Transferaufwand, die eine Kommune an den Kooperationspartner zu leisten hat, beinhaltet die Landeszuweisung und den kommunalen Eigenanteil. Die Elternbeiträge sind dabei auf den kommunalen Eigenanteil anrechenbar und senken diesen somit.
- Tatsächlich zahlen über 50 Prozent der Vergleichskommunen eine freiwillige Mehrleistung in Höhe von 559 Euro oder mehr je OGS-Schüler.
- Die freiwilligen Mehrleistungen beinhalten oft Elternbeiträge, die an den Kooperationspartner weitergeleitet werden und nicht zur Finanzierung der OGS im kommunalen Haushalt verbleiben. Darüber hinaus werden teilweise noch weitere freiwillige Zuschüsse an den Kooperationspartner gezahlt.

- Die Höhe der Transferaufwendungen je OGS-Schüler ist auch abhängig vom beauftragten Dritten/Träger und den von der Kommune gesetzten Standards (z.B. Gruppenschlüssel und Qualifikation des Betreuungspersonals).
- Kommunen, die freie Träger beauftragt haben, zahlen an diese einen Transferaufwand von durchschnittlich 2.100 Euro je OGS-Schüler. An beauftragte Fördervereine werden im Vergleich dazu 200 Euro weniger je OGS-Schüler gezahlt.
- Regionale Unterschiede in der Höhe der Transferaufwendungen konnten nicht festgestellt werden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Leistungen OGS neu ausschreiben.
- Über die Kreisgrenzen hinaus Markterkundung durchführen.
- Standards in der Leistungserbringung thematisieren.
- Freiwilligen Zuschuss reduzieren und die Elternbeiträge auf den pflichtigen Eigenanteil anrechnen.

3.1.5.2 Gebäudeaufwendungen

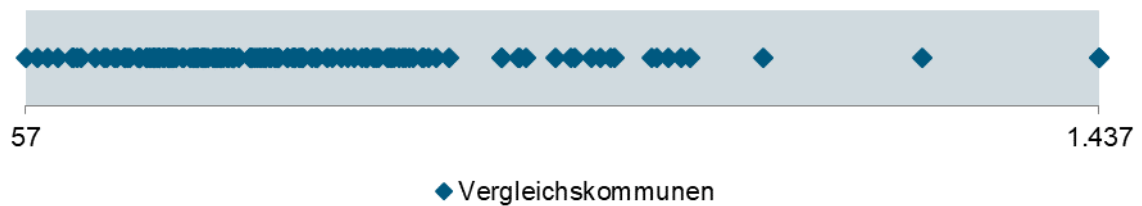
Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen.

- ➔ **Die Gebäudeaufwendungen sind abhängig von der bereitgestellten OGS-Fläche sowie der Anzahl an OGS-Standorten und deren Auslastung.**

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich 2016 sind 156 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Im 2017 sind die Gebäudeaufwendungen ähnlich hoch wie im Jahr 2016.
- Der durchschnittliche Anteil der OGS-Fläche an der Gesamt-Bruttogrundfläche an kommunalen Grundschulgebäuden mit OGS liegt bei rund 14 Prozent. An Fläche stellen 50 Prozent der Kommunen bis zu rund sechs m² pro OGS-Schüler zur Verfügung. Die Spannweite erstreckt sich von 2,37 m² bis zu maximal 14,72 m² BGF.

Unterschiede ergeben sich durch:

- Einrichtung der OGS-Räume im Gebäudebestand,
- Erweiterung (Neu- oder Anbau) bestehender Schulgebäudeflächen um OGS-Flächen,
- Mehrfachnutzung der Schulgebäudeflächen (vormittags für Schulbetrieb, nachmittags für OGS),
- Vorhalten mehrerer OGS-Standorte mit unterschiedlicher Auslastung,
- Effiziente Nutzung der OGS-Flächen durch hohe Auslastung (Teilnahmequote).

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßig den Bedarf an OGS-Flächen ermitteln.
- Flächen effizient nutzen.
- Schulflächen mehrfach nutzen und optimal auslasten.
- Niedrig ausgelastete OGS-Standorte überprüfen und ggf. schließen.

3.1.6 Teilnahmequote

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

➔ **Die Teilnahmequote und damit die Auslastung der OGS wirken sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes aus.**

- Die Teilnahmequote liegt bei der Hälfte der Vergleichskommunen bei 30 Prozent und mehr.
- Die Bandbreite erstreckt sich von 11 Prozent bis maximal 82 Prozent.
- Die höchsten Teilnahmequoten finden sich im Regierungsbezirk Detmold.
- Kommunen mit einer niedrigen OGS-Teilnahmequote halten noch weitere Betreuungsangebote vor, die in Konkurrenz zur OGS stehen. Der Elternbeitrag für andere Betreuungsangebote ist oftmals niedriger als der der OGS und damit für die Eltern attraktiver.
- Kommunen mit hohen OGS-Teilnahmequoten halten kein weiteres Betreuungsangebot vor Ort vor.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ausgestaltung des OGS-Angebotes steuern.
- Entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.
- Elternbeitrag OGS und Elternbeitrag anderer Betreuungsformen anpassen.

3.2 Schulsekretariate

Gemäß § 79 Schulgesetz NRW sind die Schulträger unter anderem dazu verpflichtet, das für die Schulverwaltung notwendige Personal zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählt neben den (Schul-)Hausmeistern und Reinigungskräften insbesondere das Personal in den Schulsekretariaten.



In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Zum Beispiel müssen Schulträger den Personaleinsatz aufgrund von sinkenden Schülerzahlen, der Bildung von Schulverbänden wie auch der Aufgabe von Schulstandorten anpassen. Zu den unveränderten Kernaufgaben einer Sekretariatskraft sind neue Aufgaben hinzugekommen. Die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht, Einrichtung von Schulbudgets, Integra-

tion und Inklusion oder auch die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets können sich auf das Tätigkeitsfeld im Schulsekretariat auswirken. Hinzu kommen gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität im Bildungsbetrieb. Deshalb kommt in vielen Kommunen die Fragestellung auf, ob die aktuelle Stellenausstattung in den Schulsekretariaten angemessen ist.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

➔ **Viele Kommunen haben auf die veränderte Schullandschaft noch nicht reagiert.**

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate Grundschulen kleine kreisangehörige Kommunen 2016

1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
468	554	650	135

- Die Spannweite erstreckt sich von 298 Schülern hin zu maximal 1.416 Schülern je Vollzeit-Stelle.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen kleine kreisangehörige Kommunen 2016

1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
476	566	668	100

- Die Spannweite erstreckt sich von 95 Schülern bis maximal 922 Schülern je Vollzeit-Stelle.

- An den weiterführenden Schulen wirken sich der Schulformwechsel mit Schließung von Haupt- und Realschulen und Einrichtung von Sekundarschulen auf den Personalumfang an den Schulsekretariaten aus. Im Zeitpunkt der Prüfung befanden sich viele Kommunen hierzu im Umbruch.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Sekretariatskräfte an mehreren Grundschulstandorten einsetzen.
- Bei Fluktuationen Verträge variabel umgestalten.
- Feste Sockelstundenzahl garantieren und einen geringen Teil der Stunden flexibel vereinbaren.
- Neu abzuschließende Arbeitsverträge der Schulsekretärinnen sollten eine Verknüpfung zur Schülerzahl enthalten.

3.3 Schülerbeförderung

Neben den Gebäude- und Bewirtschaftungskosten verursachen im Bereich der Schulen auch die Beförderungskosten erhebliche Aufwendungen. Aus diesem Grund nimmt die gpaNRW dieses Thema in den Fokus. Ob die Schülerbeförderung in einer Kommune wirtschaftlich ist, lässt sich aufgrund der strukturellen Unterschiede nur schwer beurteilen. Die gpaNRW beurteilt aber, ob sich die Kommune bemüht, eine wirtschaftliche Lösung für ihre Schülerbeförderung zu finden und ob sie die Beförderung regelmäßig optimiert. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz.



Ob die Schülerbeförderung in einer Kommune wirtschaftlich ist, lässt sich aufgrund der strukturellen Unterschiede nur schwer beurteilen. Die gpaNRW beurteilt aber, ob sich die Kommune bemüht, eine wirtschaftliche Lösung für ihre Schülerbeförderung zu finden und ob sie die Beförderung regelmäßig optimiert. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz.

- ➔ **Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung fallen geringer aus, sofern das Gemeindegebiet gut durch den ÖPNV erschlossen ist.**

Die Gemeindefläche, die Anzahl der Ortsteile sowie die Anzahl der einpendelnden Schüler wirken sich auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung aus.

- Die Aufwendungen je befördertem Schüler liegen bei mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen über 671 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung kleine kreisangehörige Kommunen 2016

Bezeichnung	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	587	680	792	119
Einpendlerquote in Prozent	5,4	12,7	25,2	119

- Von einzelnen Ausnahmen abgesehen ist der ÖPNV die wirtschaftlichste Form der Schülerbeförderung.
- Niedrige Anteile an Schülerspezialverkehr wirken sich positiv auf den Aufwand aus.
- Regelmäßige Ausschreibungen beim Schülerspezialverkehr führen zu mehr Wettbewerb und unterstützen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.
- Höhere Einpendlerquoten beeinflussen die Höhe der Aufwendungen. Diese werden nachvollziehbarerweise zur Sicherung von Schulstandorten in Kauf genommen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schülerspezialverkehr entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen regelmäßig und in angemessenen Abständen ausschreiben.
- Bei anstehenden Verhandlungen mit dem Verkehrsunternehmen (ÖPNV) Einfluss auf Streckengestaltung und Intervalle nehmen.

4 Sport und Spielplätze

4.1 Sporthallen

Die Förderung des Sports ist nicht als gesetzliche Pflichtaufgabe definiert und steht insoweit im Hinblick auf die Finanzlage der Kommunen gemeinsam mit anderen (freiwilligen) Aufgaben im Fokus der Haushaltskonsolidierung. Städte und Gemeinden in NRW setzen erhebliche Mittel für eine moderne Sportinfrastruktur ein, wohl wissend, dass Sportangebote wie Bildungs-, Kultur- und sonstige Freizeitangebote zu den so genannten weichen Standortfaktoren zählen.

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung ist es wichtig, in der Kommune nur das Angebot an Sportanlagen vorzuhalten, welches tatsächlich nachgefragt wird. Bei ungenutzten oder wenig genutzten Anlagen sollte die Kommune hinterfragen, ob sie das Angebot aufrechterhalten will und kann. Ebenso muss die Kommune das vorhandene Angebot an Sportanlagen kontinuierlich an die sich ändernden Bedürfnisse in der Bevölkerung (demografische Entwicklung) anpassen.

In den vergangenen Jahren hat sich die Schullandschaft deutlich verändert. Durch zurückgehende Schülerzahlen mussten bei den Grundschulen vielfach Schulverbünde eingeführt oder



auch Standorte aufgegeben werden. Bei den weiterführenden Schulen wurden viele Haupt- und Realschulen geschlossen, nicht zuletzt auch durch ein verändertes Schulwahlverhalten. Dafür sind - örtlich unterschiedlich - neue Schulformen entstanden wie Gesamtschulen und Sekundarschulen. Allerdings ist in einigen Kommunen auch wieder eine positive Entwicklung der Schülerzahlen festzustellen, als Folge der Ausweisung neuer Baugebiete, der

Zuwanderungsbewegung sowie durch positive Geburtenraten. Anbauten an vorhandenen Gebäuden und teilweise auch Neubauten bei Grund- und weiterführenden Schulen sind inzwischen wieder häufiger festzustellen. Sowohl sinkende wie auch gestiegene Schülerzahlen wirken sich auf die Anzahl von Schulstandorten aus und haben somit direkten Einfluss auf das für den Schulsport benötigte Angebot von Sporthallen.

Die gpaNRW hat die an den allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen zur Sicherstellung des Sportunterrichtes vorhandenen Sporthallen betrachtet. Neben den vorgehaltenen Flächen wurden auch die Auslastung und der Bedarf gegenübergestellt. Für die Bedarfsberechnung legen wir die Annahme zugrunde, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/ Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen.

4.1.1 Flächenmanagement Schulsporthallen

- ➔ Für den Schulsport gibt es ein Überangebot von Sporthalleneinheiten in den Kommunen, häufig an Grundschulstandorten. Dieses ist allerdings nur selten kurzfristig abbaubar.

Strukturkennzahlen Halleneinheiten Grundschulen kleine kreisangehörige Kommunen 2016

	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bestand Halleneinheiten an Grundschulen	2,0	3,0	4,0	105
Bedarf an Halleneinheiten an Grundschulen	1,6	2,0	2,9	105

- Der Bestand an Halleneinheiten ist im Vergleichsjahr 2017 identisch, der Bedarf weicht kaum von den dargestellten Kennzahlen 2016 ab.
- In mehreren Kommunen ist nur eine Einfachsporthalle für den Grundschulsport vorhanden, andere halten für den Grundschulsport bis zu neun Halleneinheiten vor.
- Zum Beispiel durch große Gemeindegebiete mit weit entfernt liegenden Standorten gibt es häufig Halleneinheiten, die nur für wenige Stunden in der Woche für den Schulsport benötigt werden.
- Im Durchschnitt haben die Kommunen knapp eine Halleneinheit mehr in ihrem Bestand, als sie rechnerisch für den Schulsport benötigen. Ein Abbau von Halleneinheiten ist häufig nicht direkt umsetzbar. Wir empfehlen den Kommunen daher bei der Aufgabe von Grundschulstandorten oder einem größeren Investitionsbedarf die Zukunftsfähigkeit des Standortes zu hinterfragen.

Strukturkennzahlen weiterführende Schulen kleine kreisangehörige Kommunen 2016

	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bestand Halleneinheiten weiterführende Schulen	2,7	3,0	5,0	93
Bedarf an Halleneinheiten weiterführende Schulen	1,6	2,7	4,3	93

- Die Strukturkennzahlen der weiterführenden Schulen weichen für 2017 nicht von den dargestellten Kennzahlen 2016 ab.
- Der Überhang von Halleneinheiten bei den weiterführenden Schulen ist etwas geringer als bei den Grundschulen. Aber auch dort besteht eher ein Überhang an Sporthallenflächen, als ein Bedarf.

4.1.2 Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Außerdem hat die gpaNRW das über den Schulsport hinausgehende Angebot an Sporthallen betrachtet, da es zu den freiwilligen Leistungen einer Kommune zählt.

➔ **Etwa die Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen hält neben den Schulsporthallen weitere Sporthallen für die alleinige Vereinsnutzung vor.**

- In rund sieben Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen sind weitere Sporthallen ohne finanzielle Beteiligung des städtischen Haushaltes vorhanden.
- 38 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen erheben Nutzungsentgelte von den Vereinen als Beitrag zur Bewirtschaftung der Sporthallen.
- 95 Prozent der Kommunen kennen die Belegungszeiten in den Grundschulhallen. Die belegten Zeiten der Sporthallen an den weiterführenden Schulen sind nur 79 Prozent der Kommunen bekannt. Die Sporthallen werden etwa zu gleichen Teilen (50 Prozent) durch die Schulen und die Vereine belegt.

➔ **Die tatsächlich genutzten Hallenzeiten, die von der vereinbarten Belegung abweichen können, sind nicht allen Kommunen bekannt. Die tatsächliche Auslastung der Hallen sollte aus Steuerungsgründen bekannt sein und fortgeschrieben werden.**

- Nur 71 Prozent der maximal möglichen Belegungszeiten sind auch wirklich belegt (76 Prozent in 2017). Den Kommunen ist vielfach nicht bekannt, ob alle belegten Zeiten auch tatsächlich genutzt werden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Bestand und Bedarf von Sporthallen angleichen, sofern möglich und sinnvoll, z. B. bei Aufgabe von Schulstandorten oder größeren fälligen Sanierungen.
- Nutzungsentgelte für die Überlassung der Hallen an die Vereine erheben.
- Für den Schulsport nicht mehr benötigte Sporthallen auf Vereine oder Dritte übertragen.
- Belegungspläne mit der tatsächlichen Nutzung abgleichen, um Kenntnisse über die Hallenauslastung zu Steuerungsgründen zu haben.

4.2 Sportplätze

Die Möglichkeiten zur Bereitstellung kommunaler Infrastruktur – auch im Sportbereich – sind grundsätzlich abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune.

Die Wahrnehmung von Sportangeboten (Nutzerverhalten) unterliegt ausweislich der Aussagen der Sportverbände einem gesellschaftlichen Wandel. Demografische Effekte zwingen auch die Sportvereine zu einer Anpassung ihres Angebotes. Gleichzeitig ist neben der integrativen Wirkung von Sport die Notwendigkeit von sportlicher Betätigung für Kinder und Jugendliche unbestritten so wichtig wie nie zuvor.



Kommunen kommen daher zunehmend in die politische Verpflichtung, qualitativ gut ausgestattete Sportplätze anzubieten und weniger frequentierte Anlagen ggf. aufzugeben und diese Flächen einer anderen Nutzung (nicht selten für Wohnbebauung) zuzuführen.

Die gpaNRW möchte über den Vergleich der Flächen der Sportplätze und Spielfelder, z.B. für den Fußballsport, sowie deren Aufwendungen Transparenz schaffen und

bei Notwendigkeit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Eine Bedarfsberechnung anhand von Orientierungsgrößen kann Handlungsmöglichkeiten (einen Überhang von Sportplätzen im Verhältnis zu den vorhandenen Mannschaften) aufweisen.

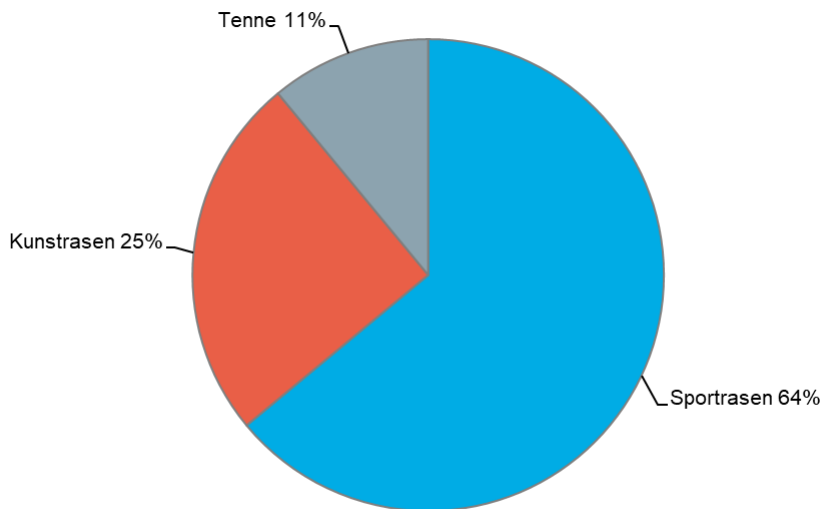
4.2.1 Strukturen

Interkommunaler Vergleich der Sportplätze kleine kreisangehörige Kommunen 2016

	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze kommunal absolut in m ²	61.527	85.755	114.518	103
Anzahl Spielfelder gesamt	5	7	9	105
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	4,81	6,74	8,67	101
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	2,05	2,97	4,43	100

Die Belagarten verteilen sich in allen Vergleichsjahren folgendermaßen:

Verteilung der unterschiedlichen Belagarten Sportplätze kleine kreisangehörige Kommunen in Prozent 2015 bis 2017



4.2.2 Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Anzahl der Sportplätze, die in den Kommunen vorgehalten werden, sollte sich am Bedarf bzw. an der Anzahl der vorhandenen Fußballmannschaften, die auf den Plätzen trainieren, orientieren.

➔ **Im Durchschnitt stehen in den Kommunen drei Sportrasenfelder mehr zur Verfügung, als rechnerisch benötigt werden.**

- Ein großer Teil der Kommunen hat keinen oder nur einen schlechten Überblick über die tatsächlichen Nutzungen und Belegungen ihrer Sportplätze. Nur etwa Dreiviertel der Kommunen kennen die Belegungszeiten ihrer Sportplätze. Der Anteil derjenigen Kommunen, die neben den belegten Zeiten die tatsächlich genutzten Zeiten kennen, ist noch geringer.
- Nur bei einigen Kommunen passen der Bestand an Spielfeldern und der örtliche Bedarf durch die dem Deutschen Fußball Bund (DFB) gemeldeten Fußballmannschaften zusammen. Bei dem überwiegenden Anteil der Kommunen ergibt sich ein Überhang an über dem Bedarf vorgehaltenen Spielfeldern.
- In rund der Hälfte der Vergleichskommunen liegt der Anteil der belegten Nutzungszeiten an den verfügbaren Nutzungszeiten unter 70 Prozent.
- In kaum einer Kommune werden die Spielfelder über die möglichen verfügbaren Zeiten hinaus genutzt.

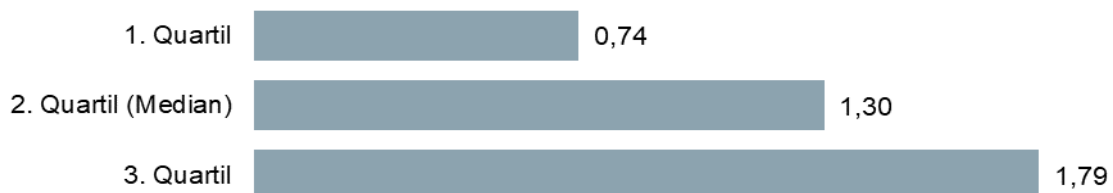
- Immer häufiger gibt es in Kommunen nicht mehr genügend Spieler für eine vollzählige Mannschaft. Aus diesem Grund werden Spielgemeinschaften mit Nachbarvereinen oder Nachbarkommunen gebildet, um überhaupt Mannschaften für den Spielbetrieb besetzen zu können.

4.2.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Als Steuerungsgrundlage ist es für die Kommunen notwendig, die Aufwendungen zu kennen, die durch die Pflege und Unterhaltung der Spielfelder entstehen. In der Regel ist die Unterhaltung der Spielfelder der kostenintensivste Part des Sportplatzes. Nur knapp ein Viertel der Kommunen kann diese Aufwendungen konkret beziffern. Alternativ haben wir deshalb auch die Aufwendungen in Bezug zu den Sportplätzen betrachtet. Rund zwei Drittel der Kommunen können diese Aufwendungen nach unseren Maßgaben beziffern. Die Pflegeaufwendungen werden häufig durch die Eigenleistungen des Bauhofes oder Zuschüssen an die Vereine, die dann im Gegenzug die Pflege übernehmen, geprägt. Auch die Abschreibungen wirken sich auf die Gesamtaufwendungen aus. Bei neuen Kunstrasenplätzen steigen in der Regel die Abschreibungswerte in den Haushalten, da Kunstrasenplätze bei vergleichsweise hohem finanziellem Aufwand nur eine begrenzte Nutzungsdauer haben (10 bis 15 Jahre, je nach Art der Verfüllung).

➔ **Im Durchschnitt kommt jeder Einwohner einer Kommune mit 7,55 Euro pro Jahr für die Unterhaltung der Sportplätze auf.**

Aufwendungen Sportplätze je m² kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016



- Der Aufwand war 2015 in den Kommunen etwas höher (Median 1,43 Euro), 2017 mit 1,11 Euro je m² etwas niedriger. Nur neun Prozent der Kommunen erheben Entgelte von den Vereinen für die Nutzung der Sportanlagen.
- Die Unterhaltung und/ oder Bewirtschaftung der Sportplätze wird sehr häufig auf die Vereine übertragen. Der Umfang der übertragenen Aufgaben ist sehr unterschiedlich und variiert von der kompletten Übertragung aller Aufgaben bis zur Pflege der Grünflächen um die Spielfelder herum.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Sportstättenbedarfsplanung erstellen, um mit der dann bekannten Auslastung das weitere Vorgehen durch die Kommune zu steuern.
- Aktuelle Belegungspläne der Sportplätze sollten der Verwaltung vorliegen.

- Pflegestandards und Höhe der Zuschüsse an die Vereine hinterfragen.
- Bedarf und Bestand der Sportplätze unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung angleichen.

4.3 Spiel- und Bolzplätze

Spiel- und Bolzplätze unterliegen wie die Sportplätze ebenfalls einem geänderten Nutzerverhalten. In vielen Wohngebieten finden sich mittlerweile kleine, einfache Spielgeräte in fast jedem Garten. Der Trend bei neuen öffentlichen Spiellandschaften geht daher zu interessanten Themenspielflächen mit multifunktionalen Geräten, für die oft auch weitere Anfahrtswege in Kauf genommen werden.



Das Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale hinsichtlich der Bereitstellung sowie zur Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze aufzuzeigen, um Konsolidierungsmöglichkeiten für den Haushalt zu benennen. Viele Kommunen orientieren sich hinsichtlich des Bedarfs an Spielplatzkonzepten oder -bedarfsberechnungen.

Der größte Anteil der Kommunen hat sich mit dem Fortbestand der Spiel- und Bolzplätze auseinandergesetzt. Aber wenige planen die zukünftige Entwicklung unter demografischen Aspekten.

4.3.1 Strukturen

Interkommunaler Vergleich Spiel- und Bolzplätze kleine kreisangehörige Kommunen 2015 bis 2017 zusammengefasst

	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze absolut	19	26	35	185+65*
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren in m ²	10,33	13,90	17,31	183+64
Durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	998	1.195	1.460	185+64

*Die 185 Werte aus 2015 und 2016 können einzelne Kommunen doppelt enthalten, 65 Werte betreffen das Vergleichsjahr 2017.

4.3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze ist unterschiedlich in den Kommunen organisiert. Neben der Pflege der Flächen durch den Bauhof gibt es auch Kommunen, die diese Arbeiten fremdvergeben. Gerade in kleineren Ortsteilen der Kommunen bringen sich auch Einwohner in die Pflege der Flächen ein (Spielplatzpaten).

- ➔ **57 Prozent der Kommunen gelingt es, niedrigere Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze zu erzielen als der gpa-Benchmark.**

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² kleine kreisangehörige Kommunen in Euro 2016



- In den interkommunalen Vergleich 2016 sind 77 Werte eingeflossen.
- Der Median war im Vergleichsjahr 2017 mit 2,46 Euro niedriger als 2016.
- Kommunen mit vielen großen Spielflächen haben (mit einer Ausnahme) auch den geringsten Aufwand je Fläche.
- Eine große Fläche der Spiel- und Bolzplätze beeinflusst die Aufwendungen positiv, weil wirtschaftliche Großgeräte zur Pflege eingesetzt werden können.
- Der gesetzte Standard in den Kommunen für die Unterhaltung der Flächen hat den größten Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Grünflächenkataster einführen um Lage, Größe, Anzahl und Art der Spielgeräte, Nutzungsarten und Vegetation, Ausstattungsgegenstände zu hinterlegen.
- Grünflächenkataster um Pflege und Unterhaltungsmaßnahmen erweitern.
- Entscheidung, welche Plätze langfristig mit welcher Ausstattung erhalten werden sollen; kleine und weniger frequentierte Flächen könnten entfallen.
- Anzahl an Spielplätzen in den nächsten Jahren reduzieren.
- Spielplätze so gestalten, dass sie wirtschaftlich gepflegt werden können.
- Angemessene Kostenrechnung für die Spiel- und Bolzplätze einrichten; verschiedene Pflegeleistungen vorsehen zur besseren Auswertung/Analyse „Kosten je Anlage/Pflegeleistung“.
- Spielplatzflächenanalyse und –bedarfsplanung für die nächsten Jahre vornehmen.
- Spielplatzpaten akquirieren.

5 Verkehrsflächen



Die Verkehrsflächen haben einen großen Anteil am Vermögen der Kommunen (rund 25 Prozent). Dieses muss sorgfältig unterhalten werden, damit sich daraus keine Risiken für den kommunalen Haushalt ergeben. Insbesondere die Generationengerechtigkeit erfordert den Erhalt von städtischem Vermögen für die Folgegenerationen.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen

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

5.1 Steuerung

Die Verkehrsflächenerhaltung ist in den kleinen kreisangehörigen Kommunen überwiegend noch nicht an einer langfristigen Strategie orientiert. Die Kommunen arbeiten häufig nicht auf der Grundlage einer Straßendatenbank, sondern reagieren auf den aktuellen Zustand.

➔ **15 Prozent der Kommunen konnten keine Flächenangaben für unsere Vergleiche machen.**

- Die Flächendaten dieser 15 Prozent konnten nicht aus einer Straßendatenbank abgerufen werden, oder sie enthielten nicht alle Bestandteile, wie Fahrbahn, sonstige Verkehrsflächen oder das Straßenbegleitgrün war nicht bereinigt.
- Oftmals hoher manueller Aufwand für die Zusammenstellung der angeforderten Daten; dies sind aber elementare Grunddaten, die jede Kommune ohne großen Aufwand ermitteln können sollte, da sie für die eigene Steuerung unabdingbar sind.
- Nur etwas mehr als ein Viertel (27 Prozent) aller kleinen kreisangehörigen Kommunen schreibt die Zustandsklassen regelmäßig fort und kann daraus Handlungsnotwendigkeiten ableiten.

- Zusammen mit der Auswertung des Anlagenabnutzungsgrades der Verkehrsflächen können aktuelle Zustandsklassen der Flächen Hinweise darauf geben, ob große Teile der Flächen kurz- oder mittelfristig aufgrund eines sehr schlechten Zustandes Reinvestitionen und damit zusätzlicher Haushaltsmittel bedürfen.
- Etwa 80 Prozent der Kommunen konnte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen (Vollkosten) der Verkehrsflächen im Vergleichsjahr benennen. Die Kommunen selbst arbeiten nur sehr selten mit den Vollkosten.

➔ **Nur wenige Kommunen arbeiten mit einer Straßendatenbank. Und selbst wenn Daten gepflegt werden, steuern die Kommunen die Unterhaltung und Investitionen von Straßen eher selten auf dieser Grundlage. Sicherlich führt auch die personelle Ausstattung der kleinen Kommunen dazu, dass eine Fokussierung auf die Pflege einer Datenbank kaum möglich ist.**

- Bauprogramme, die anstehende Unterhaltungen und Investitionen für kommende Jahre priorisieren, gibt es häufig in den Kommunen. Allerdings fehlt es flächendeckend an Strategien für ein vorausschauendes, langfristiges und nachhaltig gesteuertes Erhaltungsmanagement.
- Kommunen reagieren oftmals nur auf den vorliegenden Zustand und vorhandene Schäden.
- Einige Kommunen haben damit begonnen Wirtschaftswegekonzepte aufstellen zu lassen. Daraus ergibt sich eine fundierte Grundlage für Entscheidungen über den grundsätzlichen Fortbestand von Wirtschaftswegen und zukünftigen notwendigen Unterhaltungen und Reinvestitionen. Je nach Nutzung der Wege, nur durch die Landwirtschaft oder zum Beispiel auch als Radwegenetz, variiert der Umfang der Erhaltungsmaßnahmen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Datengrundlagen vervollständigen/aktualisieren und fortschreiben, Standards festlegen und dokumentieren.
- Strategische Ziele für eine zielgerichtete Steuerung des Umgangs mit den Verkehrsflächen definieren.
- Zustandsklassen aktualisieren und fortschreiben, Intervalle für die erforderliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens einhalten.
- Bauprogramm zur langfristigen Erhaltung der Verkehrsflächen festlegen (Unterhaltung und Reinvestitionen).
- Daten (Bilanzwerte, Nutzungsdauer, Auswirkungen von Reinvestitionen und Unterhaltungen) zwischen Kämmererei und Fachamt abgleichen, auch vor dem Hintergrund einer fehlenden Inventur.

5.2 Strukturen und Bilanzkennzahlen

- ➔ **Der bilanzielle Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens beläuft sich bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen in einem Zeitraum von acht Jahren auf durchschnittlich 17 Prozent.**

Genauso unterschiedlich wie die Gebietsgröße der Kommunen sind die jeweiligen Flächen der Straßen und befestigten Wirtschaftswege in den kleinen kreisangehörigen Kommunen. Auch die Bevölkerungsdichte und die Anzahl der Ortsteile ist in den kleinen kreisangehörigen Kommunen sehr unterschiedlich.

Interkommunaler Vergleich der Verkehrsflächen kleine kreisangehörige Kommunen 2015 und 2016

	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßen absolut in m ²	410.448	556.382	774.964	178
Fläche befestigte Wirtschaftswege absolut in m ²	184.454	349.645	523.883	170
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	48	60	74	171
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	56	70	88	174
Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche in Prozent	0,95	1,31	1,65	177

- Rund ein Viertel aller Kommunen hat einen größeren Anteil an befestigten Wirtschaftswegefächern als Straßen. Die Herstellung und Erhaltung dieser Wege ist in der Regel nicht so kostenintensiv.
- Die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen in den Kommunen ist im Eckjahresvergleich der Mittelwerte von 2010 bis 2017 rückläufig.

Entwicklung der Bilanzwerte Verkehrsflächen kleine kreisangehörige Kommunen von 2010 bis 2017 in Prozent

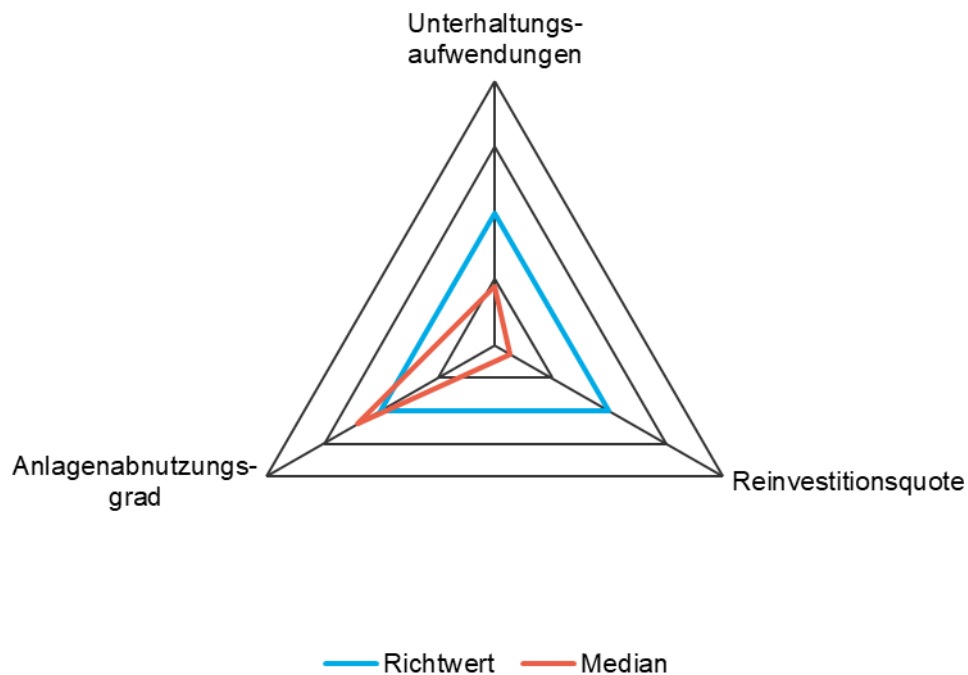
1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-36,52	-17,46	-15,71	64

- Dieser Rückgang korrespondiert mit fehlenden Reinvestitionen in Verkehrsflächen.

5.3 Erhaltung der Verkehrsflächen

- ➔ Die meisten Kommunen haben zu wenig belegte Informationen über den Straßenzustand und können Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen deshalb nur schlecht steuern.

Einflussfaktoren 2016



Kennzahlen	Richtwert	Median
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,55
Reinvestitionsquote in Prozent	100	14
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	60

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass der ganz überwiegende Teil der kleinen kreisangehörigen Kommunen in Relation zur Größe des Verkehrsflächenvermögens deutlich zu geringe Unterhaltungsaufwendungen und zu geringe Reinvestitionen tätigt. Angesichts der Höhe dieser Vermögensposition steht zu befürchten, dass die finanziellen Belastungen in die Zukunft verschoben werden. Dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit wird damit nicht entsprochen.

5.3.1 Alter und Zustand

➔ **Eine beginnende Überalterung des bilanziellen Verkehrsflächenvermögens zeigt der durchschnittlich hohe Anlagenabnutzungsgrad. Dokumentierte Kenntnisse über den tatsächlichen Zustand der Flächen haben nur wenige Kommunen.**

- Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege ist weiter vorangeschritten als der der Straßen.
- Der Anlagenabnutzungsgrad spiegelt die bilanzielle Sicht wider. Einen direkten Rückschluss auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ermöglicht er nicht.
- Den tatsächlichen Zustand belegen die Zustandsklassen der Verkehrsflächen. Die Zustandsklassen sind nur von einem Drittel der Kommunen fortgeschrieben worden.
- Nach § 30 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (bis 31. Dezember 2018: § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung) ist eine Zustandserfassung, –bewertung innerhalb von zehn Jahren durchzuführen (bis 31. Dezember 2018: fünf Jahre). In der Mehrzahl der Kommunen ist dies bislang nicht erfolgt.

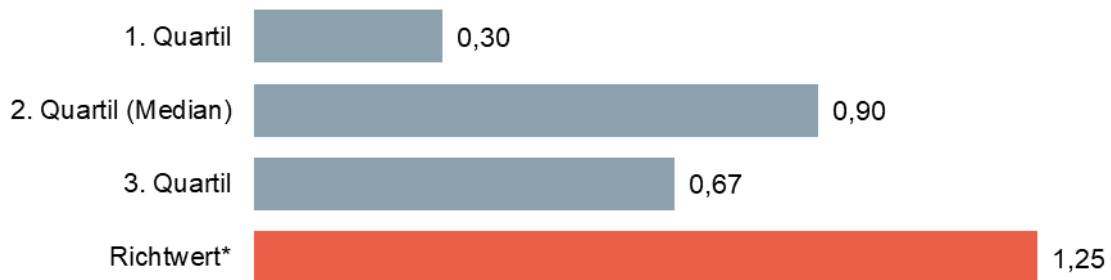
5.3.2 Unterhaltung

➔ **Durch nicht ausreichende Unterhaltungsaufwendungen können die Verkehrsflächen ihre angenommene Lebensdauer nicht erreichen. Es besteht die Gefahr von außerplanmäßigen Abschreibungen.**

Zur besseren Steuerung und Minimierung von Investitionsrisiken sollten sich die Kommunen einen jährlichen Überblick über die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen und deren Auswirkungen auf den Zustand der Flächen verschaffen. Der in dem folgenden Diagramm verwendete Richtwert ist durch die FGSV⁶ ermittelt, und ersetzt nicht die individuelle Feststellung vor Ort, in welcher Höhe Unterhaltungsaufwendungen notwendig sind.

⁶ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.

Unterhaltungsaufwendungen je m² kleine kreisangehörige Kommunen im Vier-Jahresdurchschnitt in Euro



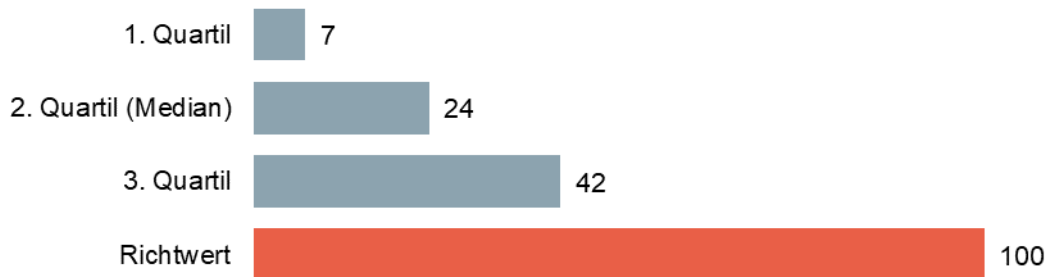
*Richtwert lag zu Beginn der Prüfung bei 1,50 Euro, ab Ende 2018 bei 1,25 Euro

- Die Spannweite dieser mehrjährigen Unterhaltungsaufwendungen liegt zwischen 0,09 Euro und 1,14 Euro je m². Der Median des Vier-Jahres-Durchschnitts der Jahre 2012-2015 lag bei 0,55 Euro und damit ebenfalls nicht annähernd im Bereich des Richtwertes. In einzelnen Jahren kann es in Kommunen zu Spitzenwerten kommen, die sich durch die mehrjährige Betrachtung wieder reduzieren.
- Jede Kommune muss individuell ermitteln, wie hoch der jährliche Bedarf an Unterhaltungsaufwendungen ist. Steuern kann sie dies nur mit Hilfe fundierter Daten. Die Höhe des Richtwertes in den Kommunen hängt auch davon ab, wie hoch der Anteil an Wirtschaftswegen ist.
- Der Anteil der Eigenleistungen durch den Bauhof an den Unterhaltungsaufwendungen beträgt im Durchschnitt mehr als die Hälfte der Aufwendungen. Dieser hohe Anteil deutet nicht auf eine nachhaltige Erhaltung hin („Flickschusterei“).
- Nur rund ein Viertel der Kommunen kann die Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen benennen. Das bedeutet, dass nur diese Kommunen die Unterhaltungsmaßnahmen nach betrieblicher, baulicher Unterhaltung und Instandsetzung unterscheiden.

5.3.3 Reinvestitionen

- **Durch fehlende Reinvestitionen in die Verkehrsflächen wird dieses Vermögen weiter aufgezehrt.**

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen kleine kreisangehörige Kommunen im Vier-Jahres-Durchschnitt in Prozent



Anzahl Werte: 76, Vergleichszahlen der Jahre 2015 und 2016 zusammengefasst

- Nur vier der Kommunen, die uns Reinvestitionen benennen konnten, haben eine Quote, die über 100 Prozent liegt. Dies sind nur knapp zwei Prozent aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen. Alter und Zustand der Verkehrsflächen in den Kommunen sind die Grundpfeiler zur Entscheidung, ob eine geringere Quote ausreichend ist.
- Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.
- Es ist eine langfristige Planung erforderlich, um optimale Ersatzzeitpunkte festlegen zu können.

→ **Wesentlichen Empfehlungen**

- Ausreichende Unterhaltungsmaßnahmen durchführen, damit die Verkehrsflächen nicht vorzeitig abgeschrieben werden müssen.
- Werteverzehr durch Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Haushaltslage entgegenwirken.
- Differenzieren der Erhaltungsaufwendungen nach Maßnahmen; hierüber wird deutlich wie viele Ressourcen tatsächlich in die nachhaltige Erhaltung (= Instandsetzung) fließen.
- Höhe der Eigenleistungen überprüfen.

6 Ausblick

Mit insgesamt 209 zu prüfenden Gemeinden handelt es sich bei dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen um das zahlenmäßig größte Prüfsegment. Daraus resultiert eine vergleichsweise lange Prüfungsdauer von drei Jahren (2017 bis 2019) für das Segment.

Zukünftig (ab der 4. Prüfungsrunde) ist beabsichtigt, das Segment aufzuteilen und in drei Größenclustern bzw. Tranchen zu prüfen.

Größencluster 1: 55 Kommunen bis 10.000 Einwohnern

Größencluster 2: 106 Kommunen von 10.001 bis 18.000 Einwohnern

Größencluster 3: 48 Kommunen ab 18.001 Einwohnern

Damit werden die Vergleichsgruppen konkreter und passgenauer, die Datenlagen aktueller und die jeweiligen Prüfungsthemen noch größenspezifischer. Außerdem können die Prüfungszeiträume deutlich verkürzt werden.

Impressum

- ➔ Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Heinrich Böckelühr (Präsident), Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne
- ➔ Bilder: Vestische Straßenbahnen GmbH, pixabay.com
- ➔ © gpaNRW

➔ 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de