

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Freudenberg im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Freudenberg	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg

Managementübersicht

Die Stadt Freudenberg unterliegt aufgrund der positiven Jahresergebnisse 2012 und 2013 seit dem Jahr 2015 nicht mehr den Beschränkungen der Haushaltssicherung. Das Jahresergebnis 2017 wird aufgrund von höheren Gewerbesteuererträgen voraussichtlich positiv ausfallen. Für die Jahre bis einschließlich 2019 wird noch mit negativen Jahresergebnissen geplant, ab dem Jahr 2020 soll der Haushaltsausgleich auch in der Planung erreicht werden.

Durch die negativen Jahresergebnisse seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital um über 30 Mio. Euro auf aktuell rund 46 Mio. Euro reduziert. Trotzdem verfügt die Stadt aktuell noch über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Sofern die positiven Jahresergebnisse eintreten, würde die Stadt wieder über eine Ausgleichsrücklage verfügen und auch weiteres Eigenkapital aufbauen.

Damit diese positive Entwicklung langfristig wirkt, sollte die Stadt auf mögliche Haushaltsrisiken vorbereitet sein. Neben allgemeinen konjunkturellen Risiken sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen.

Positiv haben sich die Verbindlichkeiten entwickelt. Im Zeitraum von 2010 bis 2016 konnten die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 1,24 Mio. Euro auf rund 3,36 Mio. Euro reduziert und die Liquiditätskredite komplett abgelöst werden. Anders sieht es dagegen aus, wenn der Konzern Stadt betrachtet wird. Aufgrund der hohen Fremdkapitalquote der Stadtwerke Freudenberg weist der Konzern eine vergleichsweise hohe Verschuldung aus.

Der Zustand der städtischen Vermögenswerte kann auch Einfluss auf die zukünftige Haushaltslage haben. Die Altersstruktur ist bei einigen Vermögensgegenständen kritisch zu sehen, was für die Zukunft auf Reinvestitionen hinweist. Insbesondere die Feuerwehrgerätehäuser und die Hallen haben mehr als 60 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten. Mit einem neuen Feuerwehrgerätehaus steuert die Stadt in den nächsten Jahren der Entwicklung entgegen.

Als Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Freudenberg ist der Zustand der Verkehrsflächen von großer Bedeutung. An der Bilanzsumme der Stadt haben die Verkehrsflächen einen Anteil von 23,1 Prozent. Der sich für das Jahr 2016 aus den Bilanzwerten ergebende Anlagenabnutzungsgrad ist mit 58 Prozent hoch und deutet darauf hin, dass kurz- bis mittelfristig größere Reinvestitionen anstehen. Sie haben damit mehr als die Hälfte der vorgesehenen Lebensdauer überschritten.

Rund ein Drittel der Straßen in Freudenberg sind noch nicht erstmalig hergestellt. Diese sollten beitragspflichtig nach dem Baugesetzbuch (BauGB) ausgebaut werden (erstmalige Herstellung). Unterhaltungsleistungen bei diesen Straßen sollten sich auf das Notwendigste beschränken. Die Inventur nach § 28 Abs. 1 S. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) wurde von der Stadt seit der Eröffnungsbilanz nicht durchgeführt. Daher liegen nicht alle Informationen für eine sachgerechte Schadensklasseneinteilung der Verkehrsflächen vor. Nach der durchge-

fürten Inventur sollte das im Jahr 2009 beschlossene Straßenausbauprogramm aktualisiert werden.

Um den Haushaltsausgleich im Jahr 2020 zu erreichen, sollten vorhandene Konsolidierungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Neben dem bereits beschriebenen beitragsfähigen erstmaligen Ausbau von Straßen sollte auch der Ausbau von Wirtschaftswegen abgerechnet werden. Bei den Gebührenhaushalten sollten alle kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt werden (bisher nur bei der Abwasserbeseitigung). Auch bei der kalkulatorischen Verzinsung besteht noch ein mögliches Potenzial.

Bei der Prüfung der Offenen Ganztagschule (OGS) konnte festgestellt werden, dass der Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich niedrig ist. Dies hängt mit den niedrigen Transferaufwendungen zusammen. Entgegen vielen anderen Kommunen zahlt die Stadt neben den pflichtigen Leistungen keinen zusätzlichen Zuschuss an den Träger der OGS. Damit kann der Aufwand insgesamt niedrig gehalten werden und entlastet den städtischen Haushalt. Weitere Entlastung könnte durch höhere Elternbeiträge erzielt werden. Diese sind interkommunal niedrig. Durch die letzte Änderung der Beitragssatzung werden die Erträge vermutlich weiter sinken, was den Haushalt zusätzlich belastet.

Bei den Grundschulen und den weiterführenden Schulen wurde die Stellenausstattung untersucht. Hierbei konnte festgestellt werden, dass bei den Grundschulen kein Stellenpotenzial vorhanden ist. Bei den weiterführenden Schulen wurde zwar ein Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen ermittelt, dieses wird sich aber durch den Aufbau der Gesamtschule und den zunehmenden Schülerzahlen reduzieren. Hier sollte die Stellenausstattung überprüft werden, wenn an der Gesamtschule alle Klassen vorhanden sind.

Bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung konnte kein Konsolidierungspotenzial festgestellt werden. Durch die gute Anbindung an den ÖPNV, eine niedrige Einpendlerquote und einem niedrigen Anteil von beförderten Schülern sind die Aufwendungen je Schüler interkommunal niedrig.

Durch eine veränderte Schullandschaft werden bei vielen Kommunen Sporthallen nicht mehr durch den Schulsport genutzt. Bei der Stadt Freudenberg werden die vier Sporthallen alle durch die Schulen genutzt. Rechnerisch konnte zwar ein Flächenüberhang festgestellt werden. Dieser lässt sich aber erst dann umsetzen, wenn ein Schulstandort aufgegeben würde. Zur Haushaltskonsolidierung beitragen könnten aber die Vereine, die die städtischen Sporthallen kostenfrei nutzen. Eine Hallenbenutzungsgebühr sollte daher eingeführt werden.

Die Sportplätze sind durch langfristige Verträge an die Fußballvereine übertragen. Hier entstehen keine Belastungen für den städtischen Haushalt.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen liegt der Aufwand je m² nur geringfügig über dem Benchmark. Durch Waldgenossenschaften oder Heimatvereine werden Bolzplätze zur Verfügung gestellt. Bei der Grünflächenpflege einiger Spielplätze unterstützen die Vereine die Stadt ehrenamtlich. Dies führt insgesamt zu einem guten Ergebnis. Die einwohnerbezogene Belastung des städtischen Haushaltes ist bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen größer.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

KIWI-Merkmale

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

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

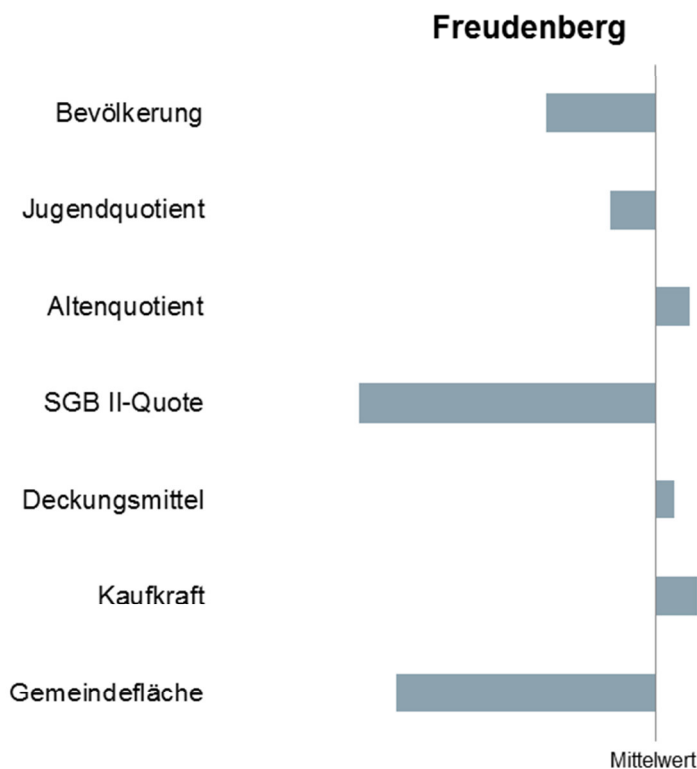
KIWI



➔ Ausgangslage der Stadt Freudenberg

Strukturelle Situation

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



Bei den strukturellen Rahmenbedingungen zeigt sich, dass die Stadt Freudenberg im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen über eine kleine Gemeindefläche und eine niedrige SGB II-Quote verfügt. Auch die von IT.NRW prognostizierte Bevölkerungsentwicklung zeigt für den 01. Januar 2040 einen deutlichen Rückgang auf 15.671 Einwohner (31. Dezember 2016: 17.734 Einwohner).

Durch die Stadtverwaltung wird diese Einschätzung von IT.NRW allerdings nicht geteilt. Aus dem Raum Siegen wird aktuell ein Zuzug von Einwohnern erkannt. Die Ursache wird in den vorhandenen Angeboten für Senioren gesehen. In der Bahnhofstraße und Olper Straße als Hauptverkehrsstraße sind für die Grundversorgung der Bürger Ärzte, Pflegeangebote, Apothe-

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

ken, etc. vorhanden. Dies scheint ein wichtiger Punkt für die Ansiedlung von Bürgern zu sein. Auch die Anzahl der Mehrfamilienhäuser hat laut Angabe der Verwaltung zugenommen.

Diese Entwicklung bei der älteren Bevölkerung wird durch IT.NRW allerdings auch gesehen. Die Anzahl der ab 65-Jährigen wird nach deren Prognose von 3.767 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2016) auf 5.879 Einwohner zum 01. Januar 2040 steigen. Wie der oben dargestellte Vergleich zeigt, hat Freudenberg bereits jetzt einen höheren Altenquotienten als die Mehrzahl der anderen Vergleichskommunen.

Zu dem starken Rückgang trägt (laut IT.NRW) vor allem der Bevölkerungsanteil zwischen 20 und 65 Jahren bei. Als erstes Ziel des Leitbildes der Stadt Freudenberg wird genannt, „die Einwohnerzahl von 18.000 Menschen stabilisieren und den Anteil der 20- bis 45-Jährigen steigern“. Hierzu sind in dem Leitbild verschiedene Handlungsfelder genannt.

Im Rahmen der Stadtentwicklung soll der „Alte Flecken“ erhalten bleiben, saniert und als Wohnquartier ausgerichtet werden. Ebenso soll die Lebensqualität in den Dörfern nachhaltig gesichert werden. Die Stadt Freudenberg verfügt über 16 Ortschaften mit jeweils einem Ortsvorsteher (OV). Die OV stellen das Bindeglied zwischen der Verwaltung und den Ortschaften dar. Sie treffen sich jährlich zu einem runden Tisch, bei dem zuletzt das Thema Haushaltskonsolidierung vorrangig besprochen wurde.

In jeder Ortschaft gibt es auch einen Heimatverein, der sich um die Infrastruktur und das Erscheinungsbild der Ortschaften kümmert. Die OV tragen die erforderlichen Maßnahmen für die einzelnen Ortschaften der Verwaltung vor. Nicht alle Maßnahmen können durch die Verwaltung umgesetzt werden. In diesen Fällen versuchen die OV mit den Heimatvereinen, möglichst viele Maßnahmen in Eigenleistung zu erbringen. Durch die gute Zusammenarbeit mit den OV und den Heimatvereinen konnten Aufgaben, die zuvor durch den Bauhof erbracht wurden, auf die Heimatvereine und/oder engagierte Bewohner vor Ort übertragen werden (z. B. Pflege der Grünflächen, Trägerschaft der Bürgerhäuser).

Das große ehrenamtliche Engagement in der Bevölkerung hat der Stadt auch bei der Unterbringung der Flüchtlinge geholfen. So brauchten sie keine Flüchtlinge in Turnhallen unterzubringen, sondern konnte diese auf einzelne Wohnungen verteilen.

Ein weiteres Themenfeld des Leitbildes ist die Wirtschaft. Die Anzahl der Beschäftigten und Ausbildungsplätze sollen ausgebaut werden. Die Arbeitslosenquote und auch die SGB II-Quote sind in der Stadt Freudenberg sehr niedrig. In der Stadt sind viele gute mittelständige Unternehmen, weshalb sie nicht von wenigen Großbetrieben abhängig sind. Deshalb sind sie auch von konjunkturellen Einbrüchen nicht in dem Maße betroffen, wie andere Kommunen.

Unterstützt wird die Öffentlichkeitsarbeit durch den Verein "Freudenberg WIRKT" Wirtschaft – Kultur – Tourismus e.V. Dieser ist im April 2016 durch die Fusion der Vereine Verkehrsverein Luftkurort Freudenberg e.V. und Freudenberger Werbegemeinschaft e.V. entstanden. Ziele des Vereins sind unter anderem die „Stärkung des Einzelhandels- und Dienstleistungsstandortes Freudenberg sowie die touristische Weiterentwicklung“.

Ein positiver Effekt ist die eigene Anschlussstelle der Bundesautobahn A 45 (Sauerlandlinie) sowie die nur kurze Entfernung zur A 4 (Olpe-Köln). An der Anschlussstelle entstand das Gewerbe- und Industriegebiet "Wilhelmshöhe". Mit einem Großunternehmen stellt dieses einen Anziehungspunkt in der Region dar. Die Besucher fahren zum Teil auch nach Freudenberg in

den Stadtkern hinein. Im Stadtteil Büschergrund besteht das Gewerbegebiet "Hommewiese" (ebenfalls in der Nähe der Anschlussstelle), mit dem weitere Arbeitsplätze geschaffen werden konnten.

Der Tourismus soll in Freudenberg „als Wirtschaftsfaktor auf Basis der vorhandenen Potenziale zielorientiert entwickelt werden“ (Leitbild). Eines dieser Potenziale stellt der „Alte Flecken“ dar. Hierbei handelt es sich um den historischen Stadtkern Freudenbergs, dessen Häuser komplett in Fachwerkbauweise errichtet wurden. Der „Alte Flecken“ wurde in den Kulturatlas des Landes Nordrhein-Westfalen als Baudenkmal von internationaler Bedeutung aufgenommen.

Diese historische Altstadt ist eine Sehenswürdigkeit, die immer mehr Besucher anzieht. So kommen mittlerweile viele Tages- und Bustouristen (auch aus dem Ausland), die sich die Altstadt ansehen. Der Kurpark grenzt an die Altstadt und soll mit Fördermitteln attraktiver gestaltet und zu einem Bürger und Kurpark umgebaut werden. Für die strategische touristische Weiterentwicklung wurde eine Mitarbeiterin zusätzlich eingestellt. Als weitere Sehenswürdigkeiten für die Besucher gibt es beispielsweise noch das Technikmuseum, die Freilichtbühne und das 4Fachwerk Mittendrin-Museum.

Auch die öffentliche Infrastruktur soll erhalten und modernisiert werden. Hierzu zählen unter anderem die Schulen, Straßen, Sportstätten oder das digitale Versorgungsnetz. Bei dem Schulangebot wurde durch die Einführung der Gesamtschule die bisherige Lücke einer gymnasialen Oberstufe geschlossen. Für die Straßenunterhaltung stehen nicht ausreichende Mittel zur Verfügung, weshalb hier noch nicht der gewünschte Standard erreicht wurde.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte überörtliche Prüfung durch die gpaNRW wurde im Jahr 2012 abgeschlossen. Die Empfehlungen wurden den Fachbereichen zur Verfügung gestellt und dort bearbeitet. Der Prüfungsbericht wurde an die Politik weitergegeben.

Einige Handlungsempfehlungen wurden umgesetzt. Beispielhaft werden folgende genannt:

- Steuerhebesätze wurden angehoben
- Beitragssätze nach dem KAG wurden angehoben
- Gebäudebestand reduzieren

Eine weitere Handlungsempfehlung, die Anzahl der Friedhöfe zu reduzieren, war 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 Prüfbericht 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.

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht 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, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Freudenberg hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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 Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht 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 Prüfbericht 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 Stadt Freudenberg wurde in der Zeit von November 2017 bis Juni 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Freudenberg das Jahr 2016. 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	Thomas Malek
Schulen	Stefan Görden
Sport und Spielplätze	Bernd Hesselbach
Verkehrsflächen	Bernd Hesselbach

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem abschließenden Gespräch am 25. Juni 2018 wurden der Bürgermeisterin und dem ersten Beigeordneten die Ergebnisse der Prüfung vorgestellt.

Herne, den 29. August 2018

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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Freudenberg im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	9
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	14
Schulden	16
Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	20
Kommunaler Steuerungstrend	20
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	21
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	22
Beiträge	22
Gebühren	23
Steuern	24
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	26
Pensionsrückstellungen	26
Weitere Rückstellungen	27
Finanzanlagen	28
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	29

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Freudenberg hat in den vergangenen Jahren durchweg Fehlbeträge geplant. Zwischen 2010 und 2014 war die Stadt verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Die 2012 aufgebaute Ausgleichsrücklage ist durch das negative Jahresergebnis 2015 aufgebraucht. Seit 2015 kann die Stadt einen Haushaltsausgleich im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung darstellen und ist daher nicht mehr zur Aufstellung eines HSK verpflichtet. Die für die nächsten Jahre geplanten Fehlbeträge reduzieren jedoch die allgemeine Rücklage und müssen daher durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden.

Ist-Ergebnisse

Das Jahresergebnis 2016 (minus 1,0 Mio. Euro) fällt im Vergleich zur strukturellen Situation der Stadt Freudenberg ein wenig schlechter aus. Die Jahresergebnisse schwankten seit 2010 auf Grund verschiedener Sondereffekte zwischen minus 16,0 (2010) und plus 2,2 Mio. Euro (2012). Maßgeblich für die Schwankungen waren insbesondere die Bildung bzw. Auflösung von Drohverlustrückstellungen im Bereich der Zinsoptimierungsgeschäfte. Im Durchschnitt seit 2010 lag das Jahresergebnis bei minus 3,7 Mio. Euro. Das strukturelle Ergebnis der Stadt Freudenberg beträgt minus 0,7 Mio. Euro. Bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und dem Finanzausgleich bereinigt. Ebenso bereinigt werden die aufgelösten Rückstellungen und höheren Zinsbelastungen, die sich aus den Zinsoptimierungsgeschäften ergeben haben. Das Jahr 2017 wird, unter anderem aufgrund deutlich höher als geplanten Gewerbesteuererträgen, positiv abschließen.

Plan-Ergebnisse

In der mittelfristigen Finanzplanung geht die Stadt bis 2019 von Fehlbeträgen zwischen 0,8 und 1,1 Mio. Euro aus. Ab 2020 plant Freudenberg mit einem ausgeglichenen Haushalt. Die Plandaten der mittelfristigen Ergebnisplanung sind jedoch mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich häufig um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen.

Eigenkapital

Die Stadt Freudenberg verfügt aktuell mit rund 46 Mio. Euro über eine gute Eigenkapitalausstattung. Seit dem Eröffnungsbilanzstichtag am 01. Januar 2009 hat sich ihr Eigenkapital jedoch um über 30 Mio. Euro verringert. Ende 2016 kann sie eine Eigenkapitalquote von 39,9 Prozent ausweisen.

Schulden

Die Schulden der Stadt Freudenberg sind im Vergleichszeitraum von 44,7 auf 39,0 Mio. Euro gesunken. Dies ist in erster Linie auf sinkende Rückstellungen aus den Zinsgeschäften zurückzuführen. In etwa gleicher Höhe sind die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gestiegen. Der Anstieg liegt an den nicht ausgezahlten Forderungen an die anspruchsberechtigte Bank.

Dadurch haben sich die Verbindlichkeiten insgesamt von 16,4 und 21,0 Mio. Euro. erhöht. Dagegen konnten sowohl die Investitions- als auch Liquiditätskredite zurückgeführt bzw. gänzlich abgebaut werden und den Anstieg abfedern. Im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen sind die Verbindlichkeiten der Stadt unterdurchschnittlich. Freudenberg verfügt jedoch über hohe Gesamtverbindlichkeiten. Diese sind fast doppelt so hoch wie der Mittelwert der Vergleichskommunen und resultieren aus der hohen Fremdkapitalquote der Stadtwerke.

Seit dem Jahr 2012 weist die Stadt mit einer Ausnahme einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Die laufenden Auszahlungen können demnach aus den laufenden Einzahlungen beglichen werden.

Vermögen

Einige Vermögensgegenstände der Stadt Freudenberg weisen eine kritische Altersstruktur auf. Perspektivisch wird die Stadt Reinvestitionen finanzieren müssen. Die Bilanzwerte des Gebäudevermögens sind in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich gesunken. Bei der Altersstruktur dieses Anlagevermögens ergibt sich ein differenziertes Bild. Die Feuerwehrgerätehäuser und Hallen haben mehr als 60 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten. Dieses deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt steuert hier entgegen und investiert in den kommenden Jahren in ein neues Feuerwehrgerätehaus. Bei den übrigen Gebäuden sind die Anlagenabnutzungsgrade noch relativ unauffällig. Gleiches gilt für die bilanzielle Bewertung des Straßenvermögens.

→ KIWI-Bewertung

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

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die Aktivitäten der Stadt Freudenberg zur Haushaltskonsolidierung sind im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends deutet jedoch auf eine Abhängigkeit von den nicht unmittelbar steuerbaren Haushaltspositionen, insbesondere der Gewerbesteuer, hin. Diese ist im Steuerungstrend bereinigt.

Zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltssteuerung gehört deshalb auch eine Risikovorsorge. Die Stadt Freudenberg sollte weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen, um die eigene Handlungsfähigkeit dauerhaft behalten zu können.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Die von der Stadt Freudenberg in ihrer Straßenbaubeitragssatzung festgesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen jeweils am oberen Rand des in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW vorgesehenen Korridors. Insofern nutzt die Stadt wesentliche Refinanzierungsmöglichkeiten im Straßenbau aus. Generell ist konsequent zu prüfen, ob für Straßenbaumaßnahmen Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden können. Darüber hinaus empfehlen wir der Stadt Freudenberg zukünftig auch die Abrechnung von Wirtschaftswegen in der Satzung einzubeziehen und hinreichend zu konkretisieren.

Gebühren

Die Stadt Freudenberg berechnete die kalkulatorischen Abschreibungen bis 2013 in den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bei der Abwasserbeseitigung werden seit 2013 die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungswerten ermittelt. Dieses Verfahren sollte auf alle kostenrechnenden Einrichtungen übertragen werden. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

Bei der kalkulatorischen Verzinsung gäbe es noch Konsolidierungspotenzial. Der Zinssatz liegt aktuell bei fünf Prozent. Rechtlich zulässig wäre zurzeit ein Zinssatz von etwa sechs Prozent.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Freudenberg mit dem Index 3.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Nach § 116 GO sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabchluss aufzustellen. Bislang hat die Stadt Freudenberg nur den Gesamtabchluss 2010 aufgestellt und bestätigt. Die Gesamtabchlüsse ab 2011 liegen noch nicht vor. Die Stadt Freudenberg sollte die Aufstellung der Gesamtabchlüsse ab 2011 zeitnah nachholen, um die notwendigen Informationen zur Steuerung des Konzerns Stadt zu haben.

Mit Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses vom 23. April 2015 wurde die Erstellung der Gesamtabchlüsse 2011 bis 2013 extern vergeben. Nach Auskunft des beauftragten Unternehmens können diese demnächst dem zuständigen Gremium der Stadt Freudenberg vorgelegt werden. Um Synergieeffekte zu nutzen, beabsichtigt die Stadt eine weitere Beauftragung des Unternehmens für die Jahre 2014 und 2015 vorzunehmen.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	-15.984	-5.423	2.297	101	-557	-5.376	-1.045
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	2.297	2.398	1.842	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	58.049	51.533	50.302	50.302	50.302	46.882	45.734
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	19,8	11,2	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	7,0	2,2
Fehlbetragsquote in Prozent	22,1	9,3	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	1,1	10,3	2,2

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Die Jahresergebnisse werden noch im gleichen Jahr direkt mit der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage verrechnet.

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-1.237	-816	-1.054	0	367
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	367
Höhe der allgemeinen Rücklage	44.497	43.680	42.626	42.626	42.626
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,7	1,8	2,4	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,7	1,8	2,4	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach den vorläufigen Daten rechnet die Stadt Freudenberg für 2017 mit einem positiven Ergebnis. Dieses resultiert unter anderem aus erhöhten Gewerbesteuererträgen. Damit könnte wieder eine Ausgleichsrücklage aufgebaut werden und die Stadt zukünftig fiktiv ausgeglichene Haushalte darstellen. Nach dem Haushaltsplan 2018 plant die Stadt ab 2020 wieder mit einem echten Haushaltsausgleich.

Haushaltsstatus

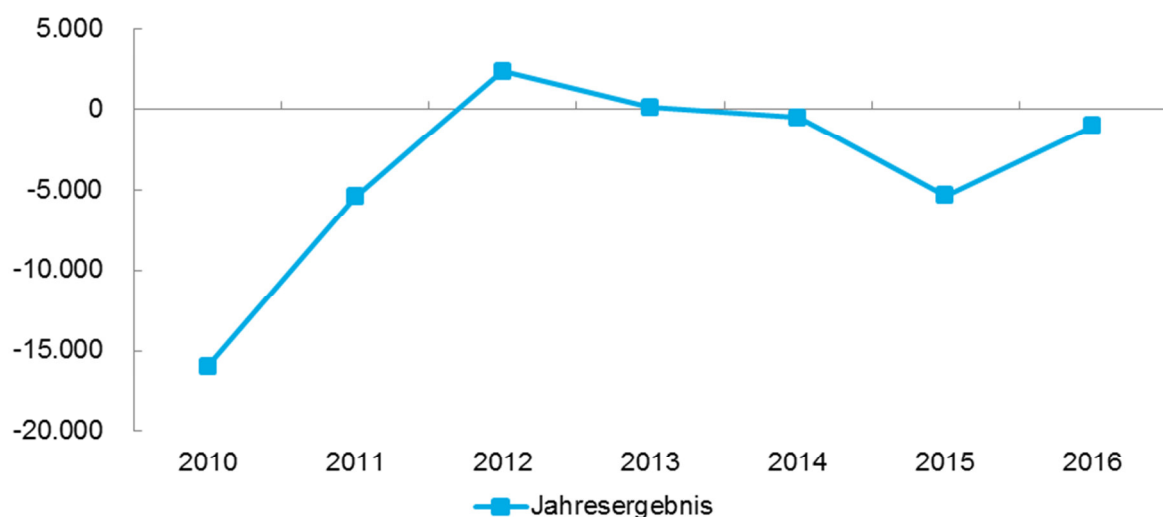
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt									
fiktiv ausgeglichener Haushalt						X			
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage							X	X	X
HSK genehmigt			X	X	X				
HSK nicht genehmigt	X	X							

Für die Jahre 2010 bis 2014 ist die HSK-Verpflichtung der Stadt Freudenberg maßgebliches Kriterium bei der Beurteilung des Haushaltsstatus. Aufgrund der positiven Ergebnisse 2012 und 2013 verfügte die Stadt Freudenberg zu Beginn des Haushaltsjahres 2015 über eine Ausgleichsrücklage. Die Stadt konnte im Plan einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt darstellen.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Stadt Freudenberg in Tausend Euro



Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-58	-337	985	18	-61	2	72	50

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Freudenberg im Vergleichsjahr 2016 ein unterdurchschnittliches Jahresergebnis je Einwohner. Zwischen 2012 und 2014 hat die Stadt bessere Jahresergebnisse als der Durchschnitt der Vergleichskommunen erzielt. Im Durchschnitt aller Jahre betrug das Defizit 204 Euro je Einwohner.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-861	-1.442	805	-148	-208	-113	-17	80

Im Jahr 2010 ist das Gesamtdefizit der Stadt Freudenberg etwa sechsmal so hoch wie bei dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Verantwortlich war der von Sondereffekten geprägte Einzelabschluss des Kernhaushaltes. Die Stadt musste die Drohverlustrückstellungen aus Derivatgeschäften um 11,2 Mio. Euro erhöhen. Freudenberg gehörte aus diesem Grund zum Viertel der Kommunen mit dem schlechtesten Gesamtjahresergebnis je Einwohner.

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 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu gehören in Freudenberg insbesondere die Zuführungen und Auflösungen im Bereich der Drohverlustrückstellungen. Diese waren ursächlich für die extrem schwankenden Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Freudenberg	
Jahresergebnis	-1.045
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätumlage nach Stärkungspaktgesetz	9.095
./. Bereinigungen Sondereffekte	219

Freudenberg	
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.360
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	9.652
= strukturelles Ergebnis	-708

→ **Feststellung**

Das strukturelle Ergebnis 2016 beträgt minus 0,7 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen in Höhe von 35,4 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen das nachhaltige Konsolidierungserfordernis der Stadt Freudenberg.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Freudenberg 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 Stadt Freudenberg plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 0,4 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 1,1 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2016	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer**	8.870	10.419	1.549	3,3
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	8.806	11.941	3.135	6,3
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	2.355	2.718	363	2,9

	Strukturelles Ergebnis 2016	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Sonstige ordentliche Erträge***	3.724 (805)	585	-3.140 (-220)	-30,9 (-6,2)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	5.206	5.693	487	1,8
Versorgungsaufwendungen*	309	679	370	17,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	4.196	5.112	917	4,0
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	1.438	829	-609	-10,4
Allgemeine Kreisumlage**	7.418	8.970	1.553	3,9
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	8.231	8.623	392	0,9
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen***	3.532 (732)	239	-3.293 (-493)	-41,6 (-20,0)

* Jahresergebnis 2016

** Mittelwert der Jahre 2012 bis 2016

*** () Um Sondereffekt bereinigtes Ergebnis 2016

Gewerbesteuer

Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde 2016 von 420 auf 440 Prozent erhöht. Insgesamt kann die Stadt von der landesweit positiven Gewerbesteuerentwicklung ebenfalls profitieren. Zwischen 2010 und 2016 lagen die Erträge aus der Gewerbesteuer bei durchschnittlich 8,2 Mio. Euro. Sie schwankten zwischen 6,3 und 9,9 Mio. Euro. In den kommenden Jahren plant die Stadt mit stetig steigenden Erträgen zwischen 9,5 und 10,4 Mio. Euro. Es verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, ob der zuletzt festgestellte Trend weiter anhält. Dieses zeigt die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise. Ein zusätzliches Risiko ist anhand der Plan- daten nicht ersichtlich.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Die Stadt erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 6,3 Prozent bezogen auf den Mittelwert 2012 bis 2016. Damit sind für 2021 um 3,1 Mio. Euro höhere Erträge geplant. Auf die Einkommensteuer entfällt mit 2,4 Mio. Euro der wesentliche Zuwachs. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 5,5 Prozent, bei der Umsatzsteuer beträgt er 13,1 Prozent. Die Stadt hat bei der Haushaltsplanung ab 2018 die Steigerungsraten der Orientierungsdaten zur Berechnung des Haushaltsansatzes 2018 herangezogen.

Die gemeindlichen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können daher von der Stadt nicht gesteuert werden. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Dies zeigt auch der Einbruch 2009 und 2010. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtigen Ertragspositionen ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Sonstige ordentliche Erträge

Die sonstigen ordentlichen Erträge sind im Haushaltsplanentwurf 2018 mit einem Wert von 0,6 Mio. Euro für den gesamten Finanzplanungszeitraum veranschlagt. Gegenüber den durchschnittlichen Ist-Ergebnissen der vergangenen sieben Jahre entspricht dies einem Rückgang von fast 80 Prozent. Unter dieser Position werden häufig die im laufenden Haushaltsjahr eingetretenen Sondereffekte verbucht. Diese sind vielfach nicht planbar, besonders die Höhe nicht. In Freudenberg wurden insbesondere die Auflösungen aus Drohverlustrückstellungen hier verbucht. Für 2016 ergab sich ein entsprechender Sondereffekt von 2,9 Mio. Euro. Auch aufgrund der deutlich geringeren Planansätze ist letztendlich ein zusätzliches Risiko nicht zu erkennen.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)

Die Erträge steigen im Vergleich zum Jahr 2016 (2,4 Mio. Euro) bis zum Jahre 2021 auf 2,7 Mio. Euro. Ursächlich für die Steigerungen sind die in den vergangenen Jahren erheblich gestiegenen Zuweisungen des Landes für die erstattungsberechtigt zugewiesenen Asylbewerber. Bei dieser Ertragsposition ist kein Risiko erkennbar.

Personalaufwendungen

Auf Basis des Rechnungsergebnisses 2016 ermittelt sich bis 2021 ein durchschnittlich jährlicher Anstieg von 1,8 Prozent. Dies ist ein im Vergleich zu anderen Kommunen eher niedriger Wert. In der mittelfristigen Ergebnisplanung wurden ab 2018 die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass von jährlich 1,0 Prozent übernommen. Unter Berücksichtigung von Tarifsteigerungen können die Planwerte der Stadt Freudenberg nur durch entsprechende Personaleinsparungen realisiert werden. Ein weiterer Personalabbau ist in Freudenberg derzeit nicht vorgesehen. Die Position stellt aus Sicht der gpaNRW damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Das Gesamtvolumen dieser Aufwendungen schwankte 2010 bis 2016 beachtlich zwischen 4,2 Mio. Euro und 6,0 Mio. Euro. Der Mittelwert beträgt 4,7 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ergebnis 2016 von 4,2 Mio. Euro steigt der Ansatz sowohl 2017 (0,9 Mio. Euro) als auch 2018 (0,2 Mio. Euro) um insgesamt 1,1 Mio. Euro auf 5,3 Mio. Euro. Die Veränderung gegenüber den Vorjahren ergibt sich unter anderem aus zusätzlichen Mitteln für die Gebäudeunterhaltung (Förderprogramm „Gute Schule 2020“) und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Ab 2019 reduzieren sich die Aufwendungen bis 2021 auf jeweils 5,1 Mio. Euro und bewegen sich damit auf dem Niveau von 2017. Bei dem Gesamtvolumen ist kein zusätzliches Risiko zu erkennen.

Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Die Aufwendungen steigen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl für den Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage wird durch Rechtsverordnung des Bundes festgesetzt. Nach geltendem Bundesrecht enden die Erhöhungen zum 31. Dezember 2019. Eine Nachfolgerege-

lung ist nicht in Sicht. Dementsprechend hat das Land in den aktuellen Orientierungsdaten den Kommunen an die Hand gegeben, die Erhöhungszahlen auf null zu setzen. Dem ist die Stadt Freudenberg in ihrer Haushaltsplanung gefolgt.

Allgemeine Kreisumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Bei der Prüfung hat die gpaNRW hier einen unveränderten Anteil der Stadt Freudenberg an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Siegen-Wittgenstein unterstellt. Für 2018 konnte der Kreis seinen Umlagebedarf und damit den festgelegten Hebesatz senken. Die Stadt sieht bei ihrer Planung Steigerungsraten von 4,2 Prozent für 2018 und 2,0 Prozent ab 2019 vor. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist daher nicht erkennbar. Ein allgemeines Risiko ist nicht auszuschließen.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Die Stadt rechnet ab 2018 mit konstanten Zinsaufwendungen zwischen 239.000 und 269.000 Euro. Das Ist-Ergebnis 2016 von 3,5 Mio. Euro wird maßgeblich von erhöhten Aufwendungen im Zusammenhang mit den Zinsoptimierungsgeschäften beeinflusst. Diesen Sondereffekt hat die gpaNRW bei der Analyse des strukturellen Ergebnisses und der Beurteilung der Plandaten bereinigt. Zwischenzeitlich hat die Stadt Freudenberg einen Vergleich abgeschlossen, sodass zukünftig mit konstanten Aufwendungen zu rechnen ist.

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Freudenberg ist plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Die Konsolidierung beruht insbesondere auf der Erwartung steigender Erträge aus der Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich damit Risiken für den kommunalen Konsolidierungsprozess. Die anhand der Orientierungsdaten geplanten Steigerungen bei den Personalaufwendungen stellen ein zusätzliches Risiko dar.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1*	58.049	51.533	52.598	52.700	52.143	46.882	45.734
Eigenkapital 2**	84.280	77.905	79.604	81.177	79.783	73.706	73.298
Bilanzsumme	130.817	127.084	123.353	123.268	118.686	116.900	114.670
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	44,4	40,6	42,6	42,8	43,9	40,1	39,9

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapitalquote 2	64,4	61,3	64,5	65,9	67,2	63,1	63,9

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

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

Der im Betrachtungszeitraum kontinuierliche Rückgang des Eigenkapitals 1 um 12,3 Mio. Euro resultiert aus den überwiegend defizitären Jahresabschlüssen. Durch gestiegene Sonderposten war die Verringerung beim Eigenkapital 2 geringer ausgeprägt. Der Rückgang der Bilanzsumme um über 16 Mio. Euro ist unter anderem auf gesunkenes Straßenvermögen (minus sieben Mio. Euro) zurückzuführen. Der bilanzielle Wert der Gebäudegruppen hat sich um vier Mio. Euro verringert.

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Freuden-berg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	39,9	-8,0	66,5	34,4	26,1	35,3	41,9	50
Eigenkapitalquote 2	63,9	18,4	90,7	67,2	60,1	70,7	77,3	50

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2010

	Freuden-berg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	32,6	6,1	67,9	34,3	26,2	34,6	41,9	80
Gesamteigenkapitalquote 2	48,6	26,6	91,6	67,9	58,6	68,7	79,1	80

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg bezieht das Sondervermögen Stadtwerke mittels der Vollkonsolidierung in ihren Gesamtabchluss ein. Die Eigenkapitalquote 1 ist beim Kernhaushalt leicht überdurchschnittlich und beim Konzern Stadt leicht unterdurchschnittlich. Lediglich die Gesamteigenkapitalquote 2 weicht deutlich vom Mittelwert der Vergleichskommunen ab. Diese fällt aufgrund nicht vorhandener Sonderposten bei den Stadtwerken deutlich niedriger aus als die Eigenkapitalquote 2.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.599	4.363	4.120	3.873	3.680	3.531	3.356
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.100	6.200	3.500	5.700	950	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	4.288	4.179	4.064	3.944	3.818	3.686	3.547
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	475	825	2.540	3.898	5.149	8.508	11.142
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	3.095	2.817	1.553	1.811	2.145	2.154	1.939
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	660	1.118	1.230	1.696	967
Verbindlichkeiten gesamt	16.557	18.383	16.437	20.344	16.972	19.574	20.951
Rückstellungen	27.904	28.613	25.200	19.551	19.528	21.082	17.840
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	275	280	127	89	204	244	207
Schulden gesamt	44.736	47.276	41.765	39.984	36.704	40.899	38.999
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	900	1.021	916	1.138	954	1.092	1.169

Die Verbindlichkeiten der Stadt sind von 16,6 auf 21,0 Mio. Euro angestiegen. Verantwortlich hierfür sind die gestiegenen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Der Anstieg liegt an den nicht ausgezahlten Forderungen an die anspruchsberechtigte Bank im Zusammenhang mit den Derivategeschäften. Den Anstieg der Verbindlichkeiten konnte die Stadt insgesamt abfedern, weil sie ihre Liquiditätskredite vollständig abbauen und einen Teil der Investitionskredite zurückführen konnte.

Die Schulden der Stadt Freudenberg sind nicht gleichzeitig angestiegen, weil mit den gestiegenen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gleichzeitig die Rückstellungen um über zehn Mio. Euro verringert werden konnten.

Im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen sind die Verbindlichkeiten der Stadt unterdurchschnittlich. Im Haushalt 2017 ist eine weitere Kreditaufnahme in Höhe von 1,5 Mio. Euro für die Errichtung eines neuen Feuergerätehauses für Freudenberg vorgesehen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.169	55	5.713	1.426	693	1.165	1.980	50

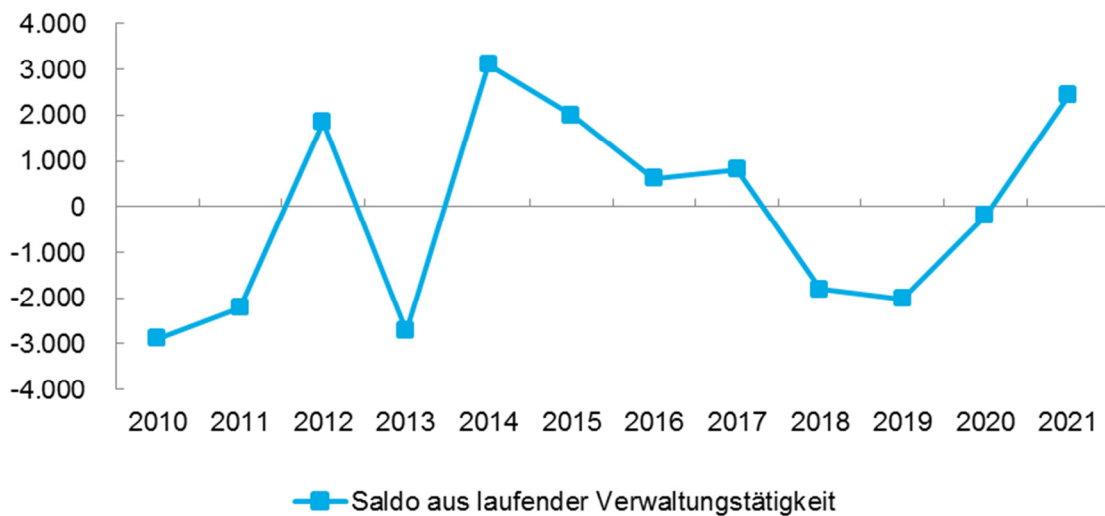
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.282	101	6.597	1.761	864	1.447	2.589	80

Die hohen Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Freudenberg werden, anders bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, von den Verbindlichkeiten des ausgegliederten Unternehmens geprägt. Im Gesamtabchluss werden die Stadtwerke Freudenberg vollkonsolidiert. Diese ist hauptverantwortlich für die hohen Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Mit der Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte hat sich die Ergebnissituation der Stadtwerke spürbar verbessert. Dies führt zu einem kontinuierlichen Abbau der Schulden.

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

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



Bis 2016 Ist, ab 2017 Plan

Die Stadt Freudenberg kann 2012, zwischen 2014 und 2017 und 2021 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen. In diesen Jahren kann sie das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren und ist nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Dies zeigt, dass die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Freudenberg in der Planung greifen. Allerdings hängt die Entwicklung auch von den Risiken in der Haushaltsplanung ab. 2012 hat Freudenberg die höchsten Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum erzielt. In der Folge sind 2013 die Umlagen an den Kreis gestiegen und die Schlüsselzuweisungen weggefallen. Daneben hat sich auch die Gewerbesteuer um knapp zwei Mio. Euro reduziert. Mit der Erhöhung der Grundsteuer

B von 440 auf 650 Prozent und wieder gestiegener Gewerbesteuererträge auf das Niveau des Jahres 2012 hat sich der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit 2014 wieder deutlich verbessert. In den darauffolgenden Jahren ist das Ist-Ergebnis jeweils positiv ausgefallen. Der kurzfristig negative Trend in den Jahren 2018 und 2019 ist auf die Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit den Derivategeschäften zurückzuführen.

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

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34	-586	461	74	0	99	153	50

Die Stadt Freudenberg verfügt 2016 innerhalb der Vergleichskommunen über einen leicht unterdurchschnittlichen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Im Durchschnitt der Ist-Ergebnisse seit 2010 haben sich die positiven und negativen Ergebnisse nahezu neutralisiert.

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

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-49	-451	951	45	-53	40	145	79

→ Feststellung

Die Gesamtschulden des Konzerns Stadt Freudenberg sind 2010 überdurchschnittlich. Die Stadt hat in den vergangenen Jahren Maßnahmen vorgenommen um den Schuldenstand zukünftig zu reduzieren. Hierzu trägt vor allem die 2013 erfolgte Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte bei den Stadtwerken bei. Daneben ist hervorzuheben, dass die Stadt die Investitionskredite reduziert und die Liquiditätskredite abgebaut hat. Aktuell profitiert die Stadt von einer positiven Liquiditätsentwicklung, die auf die deutlich höher als geplante Gewerbesteuererträge zurückzuführen ist. Die Gesamtverschuldung wird nach der aktuellen Planung trotz einiger Investitionen in den kommenden Jahren weiter reduziert.

Vermögen

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

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

Straßen und Gebäude

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

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle*		GND Freudenberg	Durchschnittl. RND Freudenberg	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	RBW zum 31.12.
	von	bis				
Schulgebäude	40	80	60	26,8	55,3	15.129.262
Hallen	40	60	40	10,5	73,8	1.209.165
Verwaltungsgebäude	40	80	60	36,0	40,0	5.462.839
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	22,6	62,4	1.132.042
Gemeindezentren, Bürgerhäuser	40	80	60	27,6	53,9	3.106.721
Straßen**	25	60	36,2	15,4	57,5	25.606.356

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, RBW = Restbuchwert

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

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg legt überwiegend mittlere Gesamtnutzungsdauern zugrunde. Bei den Feuerwehrgerätehäusern und Hallen sind jeweils über 60 Prozent der Nutzungsdauer abgelaufen. Perspektivisch wird die Stadt Reinvestitionen finanzieren müssen. Sie steuert bereits hier entgegen und investiert in den kommenden Jahren in ein neues Feuerwehrgerätehaus. Die übrigen Vermögensgegenstände weisen noch vergleichsweise unauffällige Anlagenabnutzungsgrade auf. Gleiches gilt für die bilanzielle Bewertung des Straßenvermögens.

Die umgesetzten Investitionen konnten einer Reduzierung des Anlagevermögens nicht vollständig entgegenwirken. Im Jahr 2018 investiert Freudenberg etwa 3,5 Mio. Euro in die öffentliche Infrastruktur. Davon fließen 0,9 Mio. Euro in den Straßenbau und 0,6 Mio. Euro in Fahrzeugbeschaffungen bei der Feuerwehr. Daneben werden 0,5 Mio. Euro in einen barrierefreien Umbau der Haltestellen investiert.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

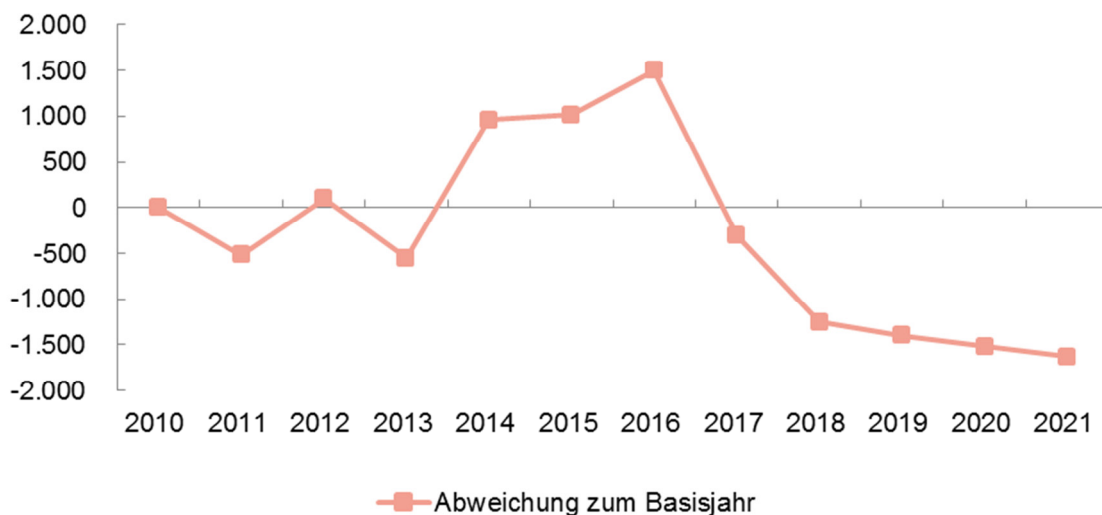
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Freudenberg mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Hierzu gehören die in Zusammenhang mit den Derivategeschäften entstandenen Erträge und Aufwendungen im Bereich der gebildeten und aufgelösten Rückstellungen sowie hiermit verbundenen Zinsaufwendungen. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2016 Ist, ab 2017 Plan

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Nach anfänglich eher geringen Schwankungen ist ab 2014 ein positiver Trend sichtbar. Hierzu hat in erster Linie die erhebliche

Steigerung der Grundsteuer B von 440 auf 650 Prozentpunkte geführt. Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Freudenberg ebenfalls erkennbar. Die besseren Jahresergebnisse in der Planung resultieren primär aus den höheren Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese konjunkturabhängigen Erträge haben großen Einfluss auf den dauerhaften Haushaltsausgleich der Stadt Freudenberg. Sie unterliegen einem allgemeinen Haushaltsrisiko.

→ **Feststellung**

Mit dem HSK 2012 ff. hat die Stadt Freudenberg ihren Konsolidierungskurs konsequent verstärkt. Dieser wirkt sich seither durchgehend positiv auf die Haushaltswirtschaft aus. Der rückläufige Trend ab 2017 macht aber deutlich, dass auch künftig nicht vollständig auf eigene Konsolidierungsmaßnahmen verzichtet werden kann.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt beschreibt in ihren Jahresabschlüssen, welche Risiken sie für die künftige Entwicklung ihrer Haushalte sieht. Risikobehaftet bewertet sie insbesondere die Steuererträge. In ihren Haushaltsplänen stellt sie die wesentlichen Einflussgrößen der Planung dar.

Die Stadt Freudenberg konnte im Laufe des Jahres 2017 durch den Abschluss einer Vergleichsvereinbarung die Derivatgeschäfte umfassend beenden. In den Jahren 2018 bis 2020 werden die Zahlungen schrittweise abgewickelt. Die Stadt wird die Verpflichtungen aus eigenen liquiden Mitteln bestreiten. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, werden auch zukünftig keine Liquiditätskredite benötigt. Das Zinsrisiko und zukünftige Zahlungsverpflichtungen sind für die Stadt derzeit überschaubar.

Da die Stadt aktuell über keine Ausgleichsrücklage mehr verfügt, fehlt ihr eine wesentliche Möglichkeit, künftige und insbesondere ungeplante Fehlbeträge zu kompensieren. Die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage kann die Stadt nur zurück gewinnen, wenn sie Überschüsse erzielt. Dies wird nach den vorläufigen Daten mit dem Jahresabschluss 2017 wieder möglich sein.

→ **Empfehlung**

Rat und Verwaltung der Stadt Freudenberg sollten sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren systematisch auseinandersetzen. Dabei sollte die Stadt festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme gegebenenfalls mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden kann.

Wir halten es zudem für wichtig, die Risikoeinschätzung mit konkreten Handlungsoptionen zu verknüpfen. Dies kann die Reaktionsgeschwindigkeit erhöhen.

→ 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.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

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

Erschließungsbeiträge

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Freudenberg datiert vom 26. Mai 1981. Die gpaNRW hat der Stadt in der vergangenen überörtlichen Prüfung empfohlen, die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB an das Muster des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994 anzupassen. Diesem ist die Stadt Freudenberg bislang nicht nachgekommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Freudenberg sollte unser bereits 2012 getroffenen Empfehlung folgen und eine Anpassung entsprechend der Vorgabe der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994 vornehmen.

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

Straßenbaubeiträge (§ 8 KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG bei der Stadt Freudenberg datiert vom 21. Mai 2008. Diese entspricht überwiegend dem Muster des Städte- und Gemeindebundes. Die Beitragssätze wurden bei der letzten Aktualisierung konsequent angehoben und orientieren sich bei den meisten Straßenarten überwiegend am Maximalwert der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Spannweite. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen (Fahrbahn) einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Stadt Freudenberg sieht hier den Höchstsatz vor. Darüber hinaus wird in der Satzung die Abrechnung von Wirtschaftswegen weiterhin nicht ermöglicht.

→ **Feststellung**

Bei den Beitragssätzen für Anlieger-, Haupterschließungs-, Hauptverkehrs- und Hauptgeschäftstraßen sind nach § 8 KAG keine Potenziale erkennbar. Die Stadt Freudenberg hat jeweils die Höchstsätze festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Einführung der Beitragserhebung für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen könnte zu Mehrerträgen führen. Aufgrund der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Gemeindeordnung NRW sollte die Stadt die dafür notwendigen Satzungsänderungen beschließen.

Gebühren

Kalkulatorische Abschreibungen

Die Stadt Freudenberg kalkulierte bis 2013 durchgängig die Abschreibungen nach dem Anschaffungs- und Herstellungswert. Um den Schuldenstand bei den Stadtwerken Freudenberg zu reduzieren, wurde der Beschluss gefasst, die Gebührenkalkulationen für die Betriebszweige Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ab dem Jahr 2013 auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes entsprechend zu berechnen.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW² ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für alle kostenrechnenden Einrichtungen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte kalkulieren.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Freudenberg legt bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen im

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

gesamten Betrachtungszeitraum einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz von fünf Prozent an. Damit schöpft die Stadt Freudenberg das Potenzial weitestgehend aus.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird bei der Stadt Freudenberg durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserbeseitigung wahrgenommen. Potenziale sind in der Gebührenkalkulation nicht ersichtlich.

Bestattungswesen

Die Stadt Freudenberg unterhält derzeit 15 Friedhöfe mit neun Leichenhallen und zwei kleiner Leichenzellen. Die Bestattungen werden durch den Bauhof durchgeführt. Die Pflege der Friedhöfe wird überwiegend durch Dritte wahrgenommen, d.h. durch Fremdvergabe und durch aktive Bürger und Heimatvereine im Rahmen eines "Ehrenamtes". Der Öffentlichkeitsanteil ist 2012 von 15 Prozent auf null reduziert worden.

→ Empfehlung

Wie bereits in der letzten überörtlichen Prüfung empfohlen, sollte darauf hingearbeitet werden, die Anzahl der insgesamt 15 Friedhöfe zu reduzieren. Insbesondere bei den elf Trauerhallen sollten Lösungen gefunden werden, um zukünftige Investitionen sehr gering halten zu können.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die maschinelle Straßenreinigung wird in der Stadt Freudenberg zweimal jährlich durch eine Fremdfirma durchgeführt. Für den Winterdienst sind der Bauhof und mehrere Fremdfirmen zuständig. Der öffentliche Anteil ist mit 15 Prozent nach den örtlichen Gegebenheiten und den gesetzlichen Vorgaben festgelegt worden. Potenziale sind nicht ersichtlich.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2016 beträgt 0,7 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 110 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 760 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.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2015 bis 2017

Steuerart	Freudenberg			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Siegen-Wittgenstein			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grundsteuer A	250	250	250	213	217	217	306	321	327	261	272	277
Grundsteuer B	650	650	650	423	429	429	477	500	502	476	497	511
Gewerbsteuer	420	440	440	415	417	417	442	451	447	430	434	439

Ein Anpassungspotenzial zum fiktiven Hebesatz nach dem GFG besteht 2017 nicht mehr. Die Realsteuerhebesätze liegen jeweils über dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG. Die Stadt plant in den kommenden Jahren keine weiteren Hebesatzsteigerungen ein.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der geplanten Defizite bis 2019 und der hohen Gesamtverbindlichkeiten, sollten aus Sicht der gpaNRW derzeit keine Hebesatzreduzierungen vorgenommen werden.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	8.246	8.527	8.587	8.463	8.666	9.212	8.888
Bilanzsumme	130.817	127.084	123.353	123.268	118.686	116.900	114.670
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	6,3	6,7	7,0	6,9	7,3	7,9	7,8

Die Pensionsrückstellungen sind im Betrachtungszeitraum von 8,2 auf 8,9 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 1,9 Prozent. Es sind bisher keine Erstattungsverpflichtungen und Ausgleichsansprüche nach dem Versorgungslastenverteilungsgesetz (VLVG) sowie Ansprüche gegen Dritte bilanziert.“

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,8	3,4	16,3	8,7	6,9	8,1	10,3	50

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

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

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0	0	49,0	5,0	1,0	2,4	5,0	49

Die Stadt Freudenberg war bis 2015 durchgehend auf Liquiditätskredite angewiesen. Eine Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen war bis dahin ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich.

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg sollte sich einen Überblick über die zukünftigen Versorgungsauszahlungen und deren Entwicklung verschaffen. Das Thema Liquiditätsvorsorge für die Pensionsverpflichtungen sollte regelmäßig in den Fokus genommen werden.

Weitere Rückstellungen

Auflösung und Zuführung zu Rückstellungen für Swap-Geschäfte in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen	0	0	2.429	4.036	0	0	2.919
Aufwendungen durch Zuführungen zu Rückstellungen	11.237	1.448	0	0	219	1.150	0
Stand der Drohverlustrückstellung	14.713	16.160	13.731	9.695	9.914	11.064	8.145

Die Auflösung sowie die Bildung der Rückstellungen beeinflusst die Entwicklung der Jahresergebnisse erheblich. Die Stadt Freudenberg hat mit der Westdeutschen Landesbank AG Derivatgeschäfte in einem Umfang von 24,8 Mio. Euro zum 31. Dezember 2016 abgeschlossen. Die Marktwerte einzelner Geschäfte sind mit insgesamt 8,1 Mio. Euro ausgewiesen. Eine tiefergehende Prüfung, inwieweit die gebildeten Rückstellungen auskömmlich gewesen sind, hat die gpaNRW nicht durchgeführt. Die hieraus entstehenden Erträge und Aufwendungen werden als Sondereffekte betrachtet.

Die Stadt Freudenberg konnte im Juni 2017 durch den Abschluss einer Vergleichsvereinbarung die Derivatgeschäfte umfassend beenden. Die Auflösung der Derivatgeschäfte und die damit verbundenen Reduzierung der Drohverlustrückstellungen führt zu einem Ertrag von rund drei Mio. Euro.

Finanzanlagen

Stadtwerke Freudenberg

Eine wesentliche Finanzanlage stellt bei der Stadt Freudenberg das Sondervermögen der Stadtwerke Freudenberg mit den Betriebszweigen Abwasserwerk und Wasserwerk dar.

→ Feststellung

Der größte Teil der städtischen Schulden wird bei den Stadtwerken Freudenberg bilanziert. Die Verbindlichkeiten lagen Ende 2016 bei rund 44 Mio. Euro.

Um den Schuldenstand zu reduzieren wurde 2012 der Beschluss gefasst, die Gebührenkalkulationen ab dem Jahr 2013 auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes entsprechend zu berechnen. Die Mehreinnahmen sind ausschließlich für die Reduzierung des Schuldenstandes zu verwenden. Durch diese Maßnahme konnten die Stadtwerke ihre Ergebnisse erkennbar verbessern.

Entwicklung der Jahresergebnisse der Stadtwerke Freudenberg in Tausend Euro

2011	2012	2013	2014	2015	2016
-125	125	1.176	337	846	1.012

Die Überschüsse werden im Rahmen des Jahresabschlusses ergebniswirksam der Gebührenausgleichsrückstellung zugeführt. Der verbleibende bilanzielle Jahresüberschuss wird in voller Höhe der Erneuerungsrücklage zugeführt.

Eine Gewinnabführung der Stadtwerke Freudenberg durch eine erwirtschaftete Eigenkapitalverzinsung erfolgt bislang nicht. Sofern kalkulatorische Zinsen einbezogen werden, entsteht in der Gebührenbedarfsberechnung ein zusätzlicher Gewinn. Dieser ergibt sich in Höhe der Differenz zwischen kalkulatorischer Verzinsung und tatsächlichen Fremdkapitalzinsen.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte durch einen Grundsatzbeschluss den Betrieb zukünftig verpflichten, grundsätzlich jährlich einen Gewinnanteil an den Kernhaushalt abzuführen. Dieser Gewinnanteil bemisst sich an der Differenz kalkulatorischer Verzinsung und tatsächlichen Fremdkapitalzinsen. Damit würden sich die Stadtwerke sachgerecht an der Konsolidierung des städtischen Haushalts beteiligen.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	106,2	88,9	134,7	100,7
Eigenkapitalquote 1	39,9	-8,0	66,5	34,4
Eigenkapitalquote 2	63,9	18,4	90,7	67,2
Fehlbetragsquote	2,2	siehe Anmerkungen im Tabellenfuß*		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	39,3	17,9	64,8	38,6
Abschreibungsintensität	11,1	6,1	59,3	10,3
Drittfinanzierungsquote	46,5	14,9	87,6	59,8
Investitionsquote	83,9	25,4	245,6	105,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	77,8	62,2	133,9	91,0
Liquidität 2. Grades	13,9	7,5	1.933,3	168,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	60,2	siehe Anmerkungen im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,5	0,8	25,9	7,6
Zinslastquote	10,6	0,0	23,6	1,8
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	65,3	35,0	83,1	56,4
Zuwendungsquote	5,0	5,0	37,4	16,6
Personalintensität	15,6	10,6	23,5	17,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,6	6,8	25,0	17,0
Transferaufwandsquote	54,5	35,2	66,1	48,5

* 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
Anlagevermögen	124.999	122.426	120.108	119.569	116.025	113.183	112.292
Umlaufvermögen	5.728	4.567	3.151	3.593	2.547	3.492	2.207
Aktive Rechnungsabgrenzung	90	90	93	105	114	225	170
Bilanzsumme	130.817	127.084	123.353	123.268	118.686	116.900	114.670
Anlagenintensität in Prozent	95,6	96,3	97,4	97,0	97,8	96,8	97,9

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	94	97	59	62	46	33	22
Sachanlagen	104.877	102.301	100.021	99.479	95.951	93.122	92.243
Finanzanlagen	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028
Anlagevermögen gesamt	124.999	122.426	120.108	119.569	116.025	113.183	112.292

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	7.554	7.365	7.314	7.249	6.935	6.771	6.764
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.118	2.052	1.976	1.960	1.887	1.800	1.733
Schulen	20.441	20.324	19.673	19.023	18.372	17.806	18.612
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	16.678	16.448	16.656	15.992	15.637	15.279	14.920
Infrastrukturvermögen	52.456	50.435	49.790	50.556	48.782	46.849	45.075
davon Straßenvermögen	52.176	50.167	49.533	50.311	48.546	46.624	44.859
sonstige Sachanlagen	5.631	5.676	4.612	4.700	4.338	4.617	5.139
Summe Sachanlagen	104.877	102.301	100.021	99.479	95.951	93.122	92.243

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	1.190	1.190	1.190	1.190	1.190	1.190	1.190

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sondervermögen	18.838	18.838	18.838	18.838	18.838	18.838	18.838
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	0	0	0	0	0	0	0
Summe Finanzanlagen	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028	20.028
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.089	1.112	1.116	1.121	1.125	1.117	1.117

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	58.049	51.533	52.598	52.700	52.143	46.882	45.734
Sonderposten	26.507	26.652	27.133	28.566	27.844	27.068	27.771
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	26.231	26.371	27.005	28.477	27.640	26.825	27.564
Rückstellungen	27.904	28.613	25.200	19.551	19.528	21.082	17.840
Verbindlichkeiten	16.557	18.383	16.437	20.344	16.972	19.574	20.951
Passive Rechnungsabgrenzung	1.800	1.903	1.985	2.107	2.198	2.295	2.373
Bilanzsumme	130.817	127.084	123.353	123.268	118.686	116.900	114.670

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.883	-2.204	1.852	-2.719	3.103	1.996	615
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-330	885	1.089	329	1.873	507	-1.177
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-3.213	-1.319	2.941	-2.390	4.976	2.504	-562
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.509	1.755	-3.045	1.833	-5.059	-1.240	-313
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.704	436	-104	-557	-83	1.263	-875
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	-1.226	-790	-894	-1.451	-1.534	271
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-1.704	-790	-894	-1.451	-1.534	-271	-604

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	808	-1.798	-2.011	-201	2.433
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.402	-1.363	-300	-40	1.222
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-593	-3.161	-2.311	-241	3.654
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.326	1.095	22	-132	-294
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	733	-2.067	-2.289	-372	3.361
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	76	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	809	-2.067	-2.289	-372	3.361

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	15.995	17.233	21.496	20.103	23.680	22.601	23.604
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.495	3.114	3.204	2.429	3.206	2.144	2.355
Sonstige Transfererträge	42	51	77	87	129	931	2.425
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.679	2.743	2.522	2.487	2.360	2.540	2.560
Privatrechtliche Leistungsentgelte	219	281	261	241	317	257	221
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	256	227	1.094	565	481	451	539
Sonstige ordentliche Erträge	1.634	1.058	5.530	5.816	1.340	682	3.724
Ordentliche Erträge	24.319	24.708	34.185	31.729	31.512	29.607	35.429
Finanzerträge	691	681	830	633	607	493	420

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	24.611	25.631	26.181	26.959
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.416	1.826	1.769	1.684
Sonstige Transfererträge	2.152	2.162	2.172	2.182
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.794	2.854	2.784	2.784
Privatrechtliche Leistungsentgelte	205	205	205	205

	2017	2018	2019	2020
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	436	366	366	386
Sonstige ordentliche Erträge	596	587	596	596
Ordentliche Erträge	33.210	33.631	34.074	34.796
Finanzerträge	25	25	25	25

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	5.322	5.216	5.282	5.266	4.907	5.499	5.206
Versorgungsaufwendungen	324	408	319	410	322	500	309
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.620	4.687	5.990	4.225	4.164	4.800	4.196
Bilanzielle Abschreibungen	3.733	3.740	3.777	3.785	3.839	3.674	3.716
Transferaufwendungen	12.806	12.456	13.252	14.327	14.966	14.453	18.194
Sonstige ordentliche Aufwendungen	13.181	2.738	1.454	1.980	1.995	2.685	1.743
Ordentliche Aufwendungen	39.986	29.244	30.075	29.993	30.193	31.611	33.362
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.039	1.597	2.668	2.290	2.482	3.865	3.532

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	5.378	5.534	5.586	5.639	5.693
Versorgungsaufwendungen	479	660	666	673	679
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.090	5.308	5.141	5.139	5.112
Bilanzielle Abschreibungen	3.674	3.694	3.694	3.694	3.694
Transferaufwendungen	17.948	18.718	18.765	18.377	18.422
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.531	1.488	1.416	1.400	1.386
Ordentliche Aufwendungen	34.101	35.401	35.268	34.921	34.985
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	371	269	258	247	239

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt
Freudenberg im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	4
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	18
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Freudenberg hat einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler. Dieser Fehlbetrag wird maßgeblich von den niedrigen Transferaufwendungen beeinflusst.

In der Kooperationsvereinbarung mit dem Verein für soziale Arbeit und Kultur Südwestfalen e.V. (VAKS) verpflichtet sich die Stadt die Kosten der OGS zu übernehmen. Der VAKS erhält im Jahr 2016 von der Stadt den Landeszuschuss und den Eigenanteil des Schulträgers. Weitere Mittel werden nicht bereitgestellt. Dies führt zu einem niedrigen Transferaufwand.

Zum Schuljahr 2016/2017 bestanden in Freudenberg vier Grundschulen. An einer Grundschule (Am Alten Flecken) wird den Schülern die OGS angeboten. Die Aufgabe OGS wurde vollständig an den VAKS delegiert. Aktuell prüft die Verwaltung das Angebot der OGS von einer auf drei Schulen zu erweitern. Aktuell nutzen von 600 Schülern 53 Schüler die OGS, 231 andere Betreuungsformen (z.B. „acht bis eins“).

In der Stadt Freudenberg nehmen lediglich 8,8 Prozent der Schüler das Angebot der OGS wahr (OGS-Schüler in Relation zu allen Schülern). Dies ist interkommunal der niedrigste Wert. Dieser Wert kommt deshalb zustande, da die Stadt an allen Schulen diverse Betreuungsangebote bereithält.

Ein hoher Anteil an OGS-Flächen wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler aus. Insgesamt hält die Stadt eine Brutto-Grundfläche (BGF) von 3.107 m² für Grundschulgebäude mit OGS-Angeboten zur Verfügung. Hiervon entfallen 462 m² auf die OGS. Dies entspricht einem Anteil von 14,9 Prozent (Mittelwert 14,1 Prozent). Dieser überdurchschnittliche OGS-Anteil wirkt belastend auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler.

Einfluss auf die Finanzierung der OGS hat die gewählte Elternbeitragssatzung. Hier vereinbart die Stadt interkommunal unterdurchschnittliche Elternbeiträge je OGS-Schüler. Durch die während der Prüfung vorgenommene Änderung der Elternbeitragssatzung wird der Elternbeitrag je OGS-Schüler tendenziell weiter sinken. Die gpaNRW empfiehlt die Elternbeiträge anzupassen.

In der Stadt Freudenberg gibt es sogenannte Runde Tische. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen Träger der OGS, Schulträger und Schulleitungen findet statt. Eine Steuerung der OGS anhand von Zielen und Kennzahlen erfolgt stellenweise.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Freudenberg mit dem Index 4.

Schulsekretariate

Die Stadt Freudenberg hat für die Schulsekretariate in 2016 2,54 Vollzeit-Stellen eingerichtet.

In den Grundschulen der Stadt ist kein erhöhter Personaleinsatz festzustellen. Im Bereich der weiterführenden Schulen beträgt das Potenzial zum Benchmark 0,60 Vollzeit-Stellen. Dieses Stellenpotenzial wird sich in den kommenden Jahren reduzieren, da die Gesamtschule kontinuierlich mehr Schüler erhält und durch die Oberstufe tendenziell mehr Schüler erlangen wird als die bisherige Haupt- und Realschule.

Die Eingruppierung erfolgt durchgängig in der EG 6. Durch die von der Stadt Freudenberg vorgenommene Stellenbewertung sind die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler hoch.

Die Stadt Freudenberg bemisst die Stellenanteile anhand des pauschalierten Stellenbemessungsverfahrens der KGSt. Die Stellenbemessung führt die Stadt jährlich durch. Eine Anpassung im Bereich der weiterführenden Schulen ist nicht vorgenommen worden. Die Arbeitsverträge der Stadt Freudenberg sind flexibel gestaltet und lassen Anpassungen zu.

→ KIWI-Bewertung

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

Schülerbeförderung

Die Stadt Freudenberg hat im Jahr 2016 rund 291.092 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Die Aufwendungen je Schüler und die Aufwendungen je befördertem Schüler in Freudenberg sind niedrig. Begünstigt werden die Kennzahlen von einer niedrigen Einpendlerquote sowie dem niedrigen Anteil an beförderten Schülern im Bereich der Gesamtschule.

Maßgeblich für die Aufwendungen der Schülerbeförderung ist die gute Anbindung an den Öffentlichen-Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird durch den Kreis Siegen-Wittgenstein gefördert. Jeder Schüler erhält ein Schülerticket. Die Stadt Freudenberg muss keinen Schülerspezialverkehr einsetzen. Auch dies begünstigt die Aufwendungen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

→ Offene Ganztagsschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Freudenberg

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	17.953	17.873	17.796	17.929	17.734	17.413	17.035	16.607
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	854	833	848	877	894	813	825	790
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	656	655	628	650	622	559	562	567

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).

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

Gemäß den aktuellen Zahlen von IT.NRW ist in der Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Einwohner ein Rückgang von rund vier Prozent vom Jahr 2015 auf 2016 zu verzeichnen. Bei der Altersgruppe der 0- bis unter 6-Jährigen hingegen ist eine Steigerung von zwei Prozent festzustellen.

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.

§ 80 (1) SchulG beschreibt, dass Städte und Gemeinden, welche Schulträgeraufgaben wahrnehmen, eine anlassbezogene Schulentwicklungsplanung zu betreiben haben. Dabei berücksichtigt die Schulentwicklungsplanung z.B. das gegenwärtige und zukünftige Schulangebot nach Schulformen, die mittelfristige Entwicklung des Schüleraufkommens und des Schulraumbestandes (§ 80 (5) SchulG). Eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung der Schulentwicklungsplanung besteht laut § 81 (2) SchulG nur bei Errichtung, Änderung oder Auflösung einer Schule.

Sich verändernde Einwohnerzahlen werden in Freudenberg im Rahmen der Schulentwicklungsplanung betrachtet. Der letztmalige Schulentwicklungsplan resultiert aus Mai 2017.

→ **Feststellung**

Der aktuelle Schulentwicklungsplan bietet der Stadt Freudenberg eine gute Planungsgrundlage um das Schulangebot und die Schülerzahlen aufeinander abzustimmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die OGS-Betreuung in den Schulentwicklungsplan miteinbeziehen. Um den Bedarf an OGS-Plätzen ansatzweise festzustellen kann die Stadt die gewählten Betreuungszeiten der kommunalen Tageseinrichtungen auswerten oder Abfragen bei den Eltern vornehmen.

Zum Schuljahr 2016/2017 bestanden vier Grundschulstandorte im Stadtgebiet Freudenberg. Die Grundschulen Am Alten Flecken in Freudenberg, Alchen, Büschergrund und Oberfischbach. Nur die Grundschule Am Alten Flecken bietet die OGS an. Diese Grundschule bietet den Kindern eine Betreuung bis 16.00 Uhr. Neben der OGS-Betreuung haben Eltern die Möglichkeit die verlässliche Halbtags- oder Tagesschule (§ 9 Abs. 3 SchulG), „Schule von acht bis eins“ oder „Dreizehn Plus“ zu buchen (§ 9 Abs. 2 SchulG). Für alle Betreuungsformen erhebt der Schulträger Elternbeiträge.

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg bietet den Eltern ein umfangreiches Angebot an Betreuungsformen an. Jede von den Eltern gewählte Betreuungsform muss in einem Betreuungsvertrag festgehalten werden. Der Stadtverwaltung entsteht hierbei kein Aufwand. Die Vertragsverwaltung obliegt dem VAKS. Dieser ist Träger der entsprechenden Maßnahmen.

Die Stadt Freudenberg verzeichnet im Eckjahresvergleich 2012 zu 2016 einen Schülerrückgang von rund zehn Prozent. Dieser Sprung entsteht im Schuljahr 2015/2016. Die Schülerzahlen der vorgegangenen Jahre sind relativ gleichbleibend. Im Bereich der OGS ist eine kontinuierlich steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen zu verzeichnen. Im Eckjahresvergleich steigt die

Zahl der OGS Schüler um rund 47 Prozent (von 36 auf 53 Schüler). Die Stadt versucht alle Anträge nach einem OGS-Platz am Alten Flecken zu bedienen. Maximal können 60 Schüler in der OGS betreut werden. Aktuell prüft die Verwaltung die Anzahl der Schulen mit OGS-Angeboten auf drei Schulen zu erweitern. Eine abschließende Entscheidung ist noch nicht gefallen.

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Freudenberg hat die Aufgabe Offener Ganztage in der Grundschule Am Alten Flecken an den VAKS vergeben (Träger der OGS). Die Kooperationsvereinbarung ist im Schuljahr 2009/2010 in Kraft getreten. Die Aufgabe OGS wurde vertraglich vollständig auf den VAKS delegiert.

Im Rahmen der Kooperationsvereinbarung wurden bspw. folgende Punkte geregelt:

- der Träger der OGS stellt das Personal für die OGS ein, wobei die Personalauswahl im Einvernehmen mit der Schulleitung erfolgt,
- der VAKS gewährleistet die Urlaubs- und Krankheitsvertretungen und achtet auf die Qualifikation der Mitarbeiter,
- die Kosten der OGS trägt die Stadt als Schulträger,
- jährlich erhält die Stadt eine Abrechnung des Trägers um den Verwendungsnachweis zu erstellen,
- der Träger der OGS ist verpflichtet für Schüler der OGS ein Mittagessen anzubieten und dieses direkt abzurechnen.

Die inhaltlichen Angebote der OGS werden zwischen Träger der OGS und der Schule abgestimmt. Im Haushaltsplan der Stadt Freudenberg finden sich strategische Ziele aus dem Leitbild der Stadt Freudenberg wieder³. Im Konzept der OGS beschreibt die Stadt das Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Stadt Freudenberg steht im engen Austausch mit dem Kooperationspartner und ist über die Inhalte der OGS informiert. Bei Bedarf kann sie Einfluss nehmen. Gemäß § 8 der Kooperationsvereinbarung verpflichten sich die Schule, der VAKS und der Schulträger u.a. zur „Regelmäßigen Evaluation und Weiterentwicklung“ der pädagogischen Konzepte. Das Durchführen sogenannter „Runder Tische“ ist vertraglich nicht vereinbart. In der Praxis finden Runde Tische mindestens einmal pro Jahr statt. Sachberichte vom Träger der OGS über die inhaltliche Ausgestaltung erhält die Stadt nicht. Die gpaNRW definiert den Runden Tisch als einen Qualitätszirkel, um gemeinsame Ziele und Planungen abzustimmen.

³ Stadt Freudenberg, <https://www.freudenberg-stadt.de/Politik-und-Verwaltung/Leitbild>, Stand 05.07.2018

→ **Feststellung**

Runde Tische, welche für den stetigen Austausch der Vertragspartner vorgesehen sind, werden in Freudenberg regelmäßig durchgeführt.

Die Grundschule am Alten Flecken wird im Haushalt im Produkt 03 01 03 geführt. Im Produkt 03 06 01 „Allgemeine Schulverwaltung“ werden alle außerunterrichtlichen Betreuungsangebote geführt.

→ **Feststellung**

Für die OGS wird kein eigenes Produkte im Haushalt abgebildet. Die OGS ist Bestandteil des Produktes 03 06 01. Eine Steuerung der OGS durch Kennzahlen ist aktuell nur bedingt möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ein eigenes Produkte für die OGS im Haushalt abbilden. Dabei sollten alle Erträge und Aufwendungen der OGS, z. B. gemäß dem Vorgehen der gpaNRW, entsprechend verbucht werden.

Kennzahlen für das Aufgabenfeld OGS zu Steuerungszwecken werden teilweise gebildet (z.B. Elternbeitrag je OGS-Schüler). Ein Berichtswesen existiert nicht. Ein wichtiges Steuerungsinstrument sieht die gpaNRW darin, dass Kennzahlen erhoben, analysiert und fortgeschrieben werden.

→ **Empfehlung**

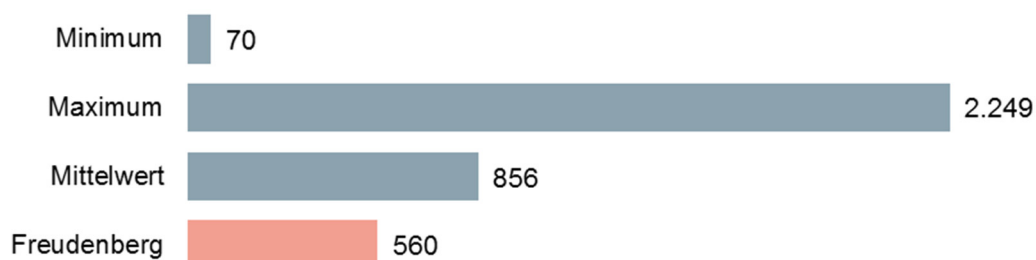
Die Stadt Freudenberg sollte weitere Kennzahlen bilden und zu Steuerungszwecken verwenden. Als Grundlage können die Kennzahlen aus diesem Bericht dienen und fortgeschrieben werden. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik noch mehr Transparenz geschaffen werden.

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.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
560	540	672	1.185	67

→ **Feststellung**

Der niedrige Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler der Stadt Freudenberg wird durch die geringen Transferaufwendungen im Prüfungsjahr 2016 positiv beeinflusst.

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

Elternbeitragsquote

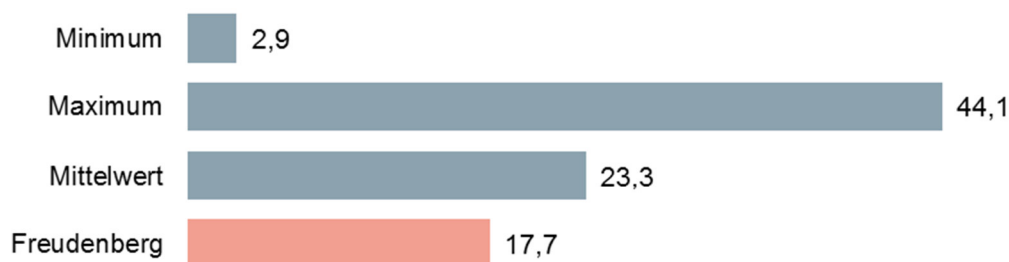
Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁴ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	26.002	22.555	22.216	24.547	22.758
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	101.946	89.910	93.521	111.685	128.423
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	224	320	205	480	296
Anzahl OGS-Schüler	36	36	48	58	53
Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro	722	627	463	423	429
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	25,4	25,0	23,7	21,9	17,7

⁴ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Elternbeitragsquote in Prozent 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,7	17,8	22,4	28,9	67

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
429	55	1.225	626	475	613	818	58

→ Feststellung

Die niedrige Elternbeitragsquote resultiert aus den insgesamt niedrigen Elternbeiträgen. Diese liegen je OGS-Schüler im Durchschnitt bei 429 Euro. Dies ist interkommunal ein unterdurchschnittlicher Wert. Laut Aussage der Stadt resultiert der unterdurchschnittliche Elternbeitrag je OGS-Schüler aus dem Umstand, dass von 53 OGS-Schülern zehn OGS-Schüler aus Flüchtlingsfamilien stammen (ca. 19 Prozent). Für Flüchtlingskinder wird meist nur der Mindestbeitrag von zehn Euro erhoben.

Die Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme an außerunterrichtlichen Angeboten offener Ganztagschulen datiert vom 12. April 2018:

- Elternbeiträge werden ab dem Schuljahr 2017/2018 von der Stadt Freudenberg erhoben,
- die Überprüfung der Einkommen erfolgt jährlich und bei Bedarf,
- ein gesondertes Entgelt für die Mittagsverpflegung wird berechnet (abgerechnet durch den Träger der OGS).

→ Feststellung

Das von der Stadt Freudenberg praktizierte Verfahren wird von der gpaNRW unterstützt.

- Einkommen bis 20.000 Euro sind beitragsfrei,
- die Beitragsstufen steigen immer in Schritten von 12.500 Euro, so werden Familien mit Einkommen bis 25.000 Euro mit 30 Euro, Einkommen bis 37.500 Euro mit 60 Euro usw. belastet,
- als höchster Beitrag werden 150 Euro fällig, ab einem Einkommen von 62.501 Euro,
- für das zweite Geschwisterkind wird ein um 50 Prozent ermäßigter Elternbeitrag berechnet, jedes weitere Geschwisterkind ist beitragsfrei.

→ **Feststellung**

Durch die kürzlich geänderte Elternbeitragssatzung einhergehend mit der Beitragsbefreiung bis 20.000 Euro Einkommen verliert die Stadt Freudenberg zusätzliche Erträge. Es ist zu vermuten, dass die Kennzahl Elternbeitrag je OGS-Schüler weiter sinken wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die Elternbeitragssatzung anpassen. Alle Eltern sollten einen Beitrag zur OGS leisten, auch einkommensschwache. Bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro sollte der maximale Elternbeitrag von 180 Euro vereinnahmt werden. Die ermäßigten Beiträge für Geschwisterkinder sollten 25 Prozent Ermäßigung nicht übersteigen.

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

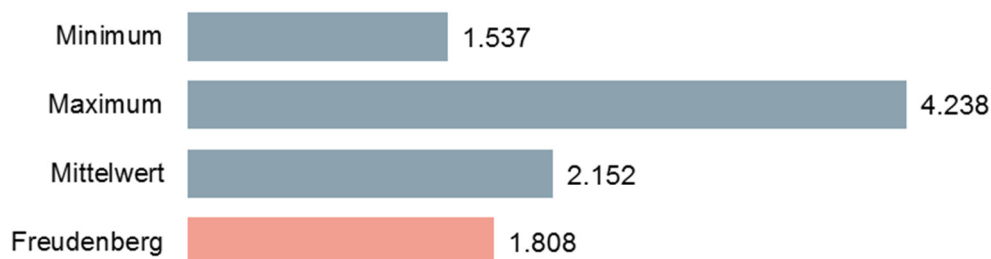
Die Kommune hat⁵ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden. Wenn der Fehlbetrag OGS nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers positiv ist, dann gibt es in der Kommune

- Aufwendungen, die über den Eigenanteil der Kommune hinausgehen bzw.
- weitere Zuschüsse der Kommune an Träger, die mit der OGS-Durchführung beauftragt sind.

Die Stadt leistet im Jahr 2016 solche zusätzlichen Aufwendungen in Höhe von 125 Euro je OGS-Schüler. Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler beträgt 560 Euro. Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016*



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.808	1.837	2.063	2.406	59

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

⁵ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

→ **Feststellung**

Die niedrigen Transferaufwendungen je OGS-Schüler 2016 entstehen dadurch, dass die Stadt Freudenberg dem Träger der OGS lediglich den Landeszuschuss und den Eigenanteil des Schulträgers bereitstellt.

Die Stadt Freudenberg muss dem Träger der OGS mindestens den Landeszuschuss (im Jahr 2016 73.069 Euro)⁶ und den Eigenanteil⁷ des Schulträgers (Gesamtsumme Eigenanteil 23.883,92 Euro) zur Durchführung der OGS bereitstellen. Somit stehen dem Träger der OGS im Haushaltsjahr 2016 Mittel in Höhe von 96.952,92 Euro zu⁸.

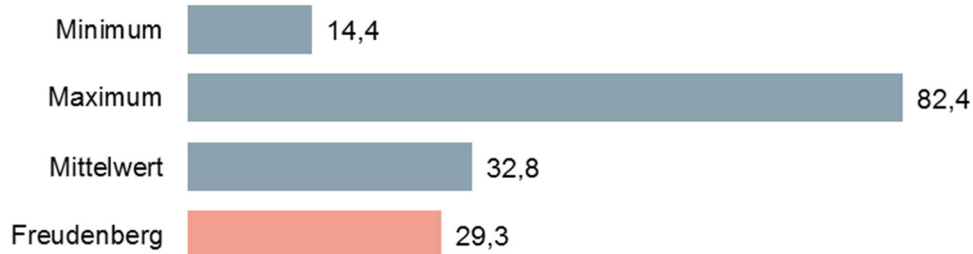
§ 5 der Kooperationsvereinbarung vom 03.Dezember 2009 regelt die Finanzierung der OGS. Die Finanzierung erfolgt aus den Landeszuschuss, den Elternbeiträgen sowie einer Kostenbeteiligung. Etwaige entstandene Fehlbeträge müssten aufgrund der in § 5 Abs. 4 getroffenen Formulierung (Kostenbeteiligung gleich Eigenanteil und Defizitausgleich bis max. 10.000 Euro) ebenfalls ausgeglichen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg stellt dem Träger der OGS im Jahr 2016 keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,3	25,5	31,1	38,5	67

Die hier dargestellte Teilnahmequote OGS an der Grundschule Am Alten Flecken ist leicht unterdurchschnittlich. Betrachtet man hingegen die Teilnahmequote in Bezug auf alle Grundschulen, so erreicht die Stadt Freudenberg interkommunal den niedrigsten Wert mit 8,8 Prozent Teilnahmequote an der OGS-Betreuung (von 600 Schülern nehmen lediglich 53 Schüler das Angebot der OGS wahr).

⁶ vgl. BASS 11-02-Nr. 19, § 5.4.1., Stand 14.03.2017

⁷ vgl. BASS 11-02-Nr. 19, § 5.5, s.o.

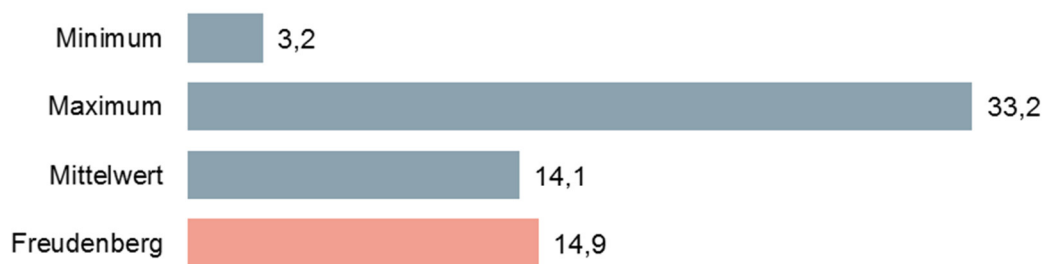
⁸ Berechnung: Landeszuschuss (im Jahr 2016 73.069 Euro) und der Eigenanteil des Schulträgers ((422 Euro je OGS-Schüler vom 01.01.-31.07.2016 bei 58 Schülern, Summe 14.277,67 Euro, 435 Euro je OGS-Schüler vom 01.08.-31.12.2016 bei 53 Schülern, Summe 9.606,25 Euro, Gesamtsumme Eigenanteil von 23.883,92 Euro)

→ **Feststellung**

Die niedrige Teilnahmequote OGS in Bezug auf alle Grundschulen wird auch durch die große Vielfalt anderer Betreuungsformen in Freudenberg beeinflusst (verlässliche Halbtags- und Ganztagschule, Schule von „acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“). Im Schuljahr 2016 nahmen insgesamt 231 Schüler eine dieser Betreuungsformen in Anspruch (ohne OGS-Betreuung).

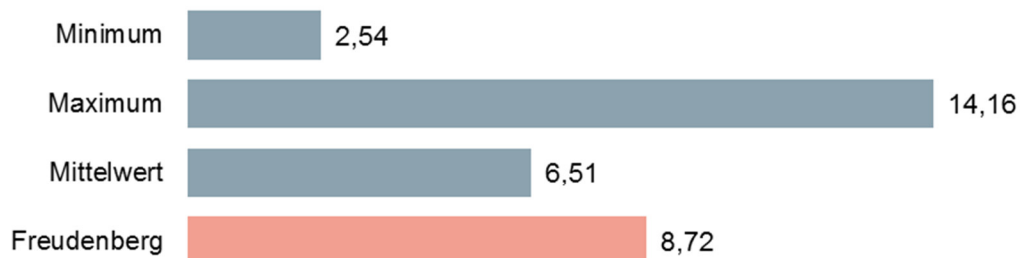
Flächen für die OGS-Nutzung

Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,9	10,1	12,9	17,8	66

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,72	4,72	6,15	7,92	66

→ **Feststellung**

Die erhöhte Fläche je OGS-Schüler in m² ist darauf zurückzuführen, dass für zwei OGS-Gruppen insgesamt fünf Klassenräume für die Hausaufgabenbetreuung genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die fünf Klassenräume für die Hausaufgabenbetreuung sollten reduziert werden. Hierdurch reduziert sich der Anteil der OGS-Fläche. Dies hat positiven Einfluss auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler.

Im Rahmen der internen Ergebnisabstimmung wurde durch Frau Bürgermeisterin Reschke mitgeteilt, dass die fünf gewählten Klassenräume bewusst in Anspruch genommen werden. Hier setzt die Stadt Freudenberg gezielt auf kleine Gruppen um die Qualität der Hausaufgabenbetreuung zu stärken.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Freudenberg hatte 2016 insgesamt 2,54 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁹. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

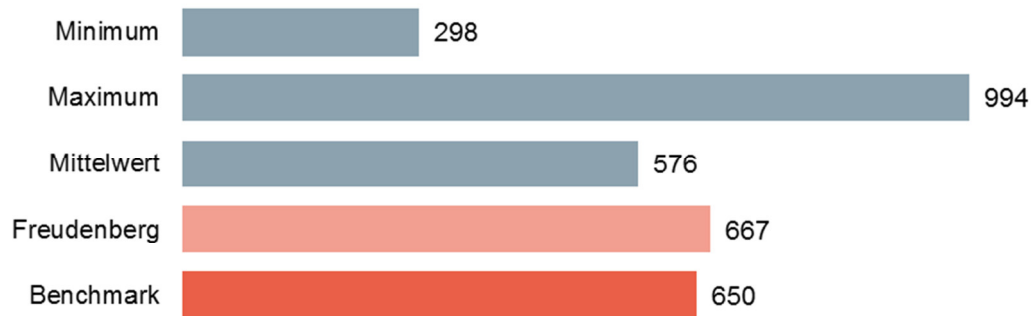
Freuden- berg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
99	49	151	87	74	86	97	69

→ Feststellung

Die hohen Personalaufwendungen je Schüler resultieren einerseits aus dem Gehaltsniveau der Sekretärinnen (durchgängig EG 6) und andererseits aus dem hohen Stellenanteil bei den weiterführenden Schulen.

⁹ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016

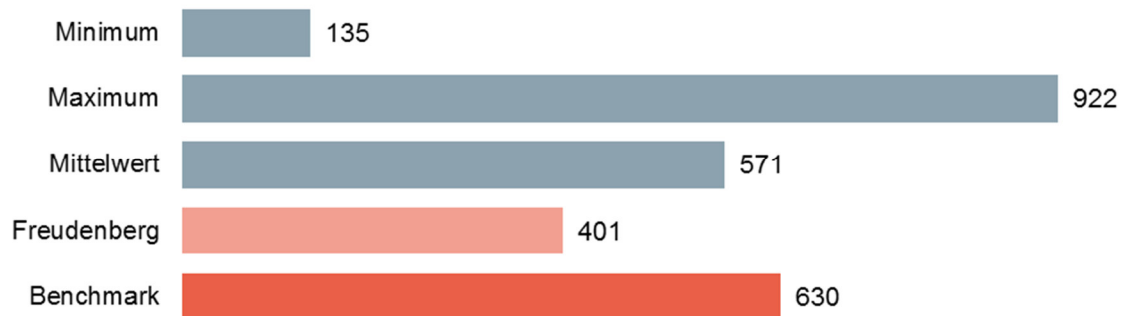


Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
667	481	565	652	66

→ Feststellung

Im Bereich der Grundschulen ist kein Stellenpotenzial vorhanden.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
401	497	569	648	40

- Potenzial zum Benchmark: 0,60 Stellen, 30.100 Euro, ca. 24 Wochenstunden
- Zahl der Schüler: 666, benötigte Stellen bei Benchmark¹⁰: 1,06, vorhanden Stellen: 1,66

→ Feststellung

Der hohe Stellenanteil und die geringe Anzahl Schüler führen zu einer schlechten Leistungskennzahl. Das ermittelte Stellenpotenzial wird sich voraussichtlich durch den Aufbau der Gesamtschule und den zunehmenden Schülerzahlen reduzieren.

Die Haupt- und Realschule laufen im Schuljahr 2017/2018 aus. Die Gesamtschule wurde zum Schuljahr 2013/2014 gegründet. Die Gesamtschule baut, anders als die Haupt- und Realschule,

¹⁰ Benchmark-Wert ist ein von der gpaNRW gesetzter Wert. Benchmark-Werte erfüllen die Voraussetzungen „von mehreren Kommunen erreicht, gesteuert, vollständige und rechtmäßige Aufgabenerfüllung“.

zusätzliche eine Oberstufe auf. Hieraus kann mit mehr Schülern gerechnet werden. Zum Jahresende 2018 geht eine Sekretärin in den Ruhestand. Dann werden die Stellenanteile neu berechnet und angepasst.

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

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.

→ **Feststellung**

Die Eingruppierung der Sekretärinnen erfolgt in der Stadt Freudenberg in der Entgeltgruppe 6. Die Bewertung wurde im Jahr 2016 von der Stadt Freudenberg vorgenommen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Bemessung der Stellenanteile erfolgt anhand des pauschalierten Verfahrens (Verfahren mit Sockelansätzen und Zuschlägen).¹¹ Die Neuberechnung der Stellenanteile erfolgt jährlich. Veränderungen der Arbeitszeiten werden jährlich angepasst (Nebenabrede in den Arbeitsverträgen der Sekretärinnen).

→ **Feststellung**

Das von der Stadt Freudenberg praktizierte Verfahren zur Ausgestaltung der Arbeitsverträge wird von der gpaNRW unterstützt.

¹¹ KGSt-Bericht Nr. 14/2014

→ Schülerbeförderung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind im Wesentlichen von der Stadtstruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet und den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr abhängig. Bei den Aufwendungen je Schüler sind auch der Anteil der beförderten Schüler und die Einpendlerquote von Bedeutung.

Das Stadtgebiet Freudenberg verteilt sich auf eine Fläche von 54,60 km². Dies ist interkommunal ein unterdurchschnittlicher Wert (Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen: 77,69 km²). Die Stadtfläche lässt somit zunächst auf keinen erhöhten Aufwand schließen. Die Stadt besteht aus 17 Stadtteilen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	231	21	597	333	235	322	432	63
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	590	339	2.956	753	584	692	800	56
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	38,9	0,2	82,5	46,7	35,0	49,8	60,9	60
Einpendlerquote	6,6	0,8	47,3	15,8	5,6	10,9	25,6	58

→ Feststellung

Die niedrigen Aufwendungen je Schüler in Euro resultieren einerseits aus dem ausschließlichen Nutzen des ÖPNV's, andererseits aus dem geringen Anteil der beförderten Schüler. Durch den geringen Teil der beförderten Schüler können die Aufwendungen insgesamt niedrig gehalten werden.

→ Feststellung

Die Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro sind ebenfalls niedrig. Die Stadt Freudenberg übernimmt lediglich die Aufwendungen für Schüler, welche einen Beförderungsanspruch haben. Für alle anderen Schüler übernimmt der Kreis Siegen-Wittgenstein das Schülerticket¹².

Der Anteil der zu befördernden Schüler wird im Wesentlichen durch die Struktur der Stadt, das Schulangebot sowie der Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. In NRW gilt gemäß § 4 SchfkVO das Schulträgerprinzip. Demnach übernimmt der Schulträger der besuchten Schule (auf Antrag) die

¹² <http://www.siegen-wittgenstein.de/Region/Leben-und-Arbeiten/>

Schülerfahrkosten unabhängig vom Wohnort des Schülers. Einfluss auf die Aufwendungen der Schülerbeförderung nimmt somit die Einpendlerquote.

→ **Feststellung**

Der geringe Anteil beförderter Schüler an der Gesamtschülerzahl wird durch die geographische Lage der Grundschulen positiv beeinflusst. Die vier kommunalen Grundschulen verteilen sich auf vier unterschiedliche Stadtteile (von 17 Stadtteilen). Der Anteil der beförderten Grundschüler liegt bei ca. 26 Prozent (157 von 600 Grundschulern). Die unterdurchschnittliche Einpendlerquote hat ebenfalls einen begünstigenden Einfluss.

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

Organisation und Steuerung

Der Stadt Freudenberg sind im Vergleichsjahr 2016 Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Höhe von 291.092 Euro entstanden. Die Stadt übernimmt die Aufwendungen für Schüler, die nach SchfkVO anspruchsberechtigt sind. Die Schüler erhalten sogenannte Schülertickets. Diese berechtigen die Schüler den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) rund um die Uhr zu nutzen. Die Stadt Freudenberg und das Verkehrsunternehmen (BRS Busverkehr Ruhr-Sieg GmbH) rechnen dies direkt miteinander ab.

Der Kreis Siegen-Wittgenstein übernimmt das Schülerticket für alle Schüler, die nach SchfkVO keinen Anspruch haben. Finanziert wird dieses Vorgehen vom Kreis Siegen-Wittgenstein in Kooperation mit diversen Sponsoren.

→ **Feststellung**

Durch die Vorgabe des Kreises Siegen-Wittgenstein gibt es keine Härtefallregelungen über die Vergabe eines Schülertickets. Dies begünstigt die Aufwendungen der Schülerbeförderung.

Der Anspruch auf Übernahme der Schülerfahrkosten wird durch die Abteilung Bildung der Stadt Freudenberg geprüft. Die Ausgabe der Schülertickets erfolgt durch die Sekretariate. Durch die vom Kreis Siegen-Wittgenstein vorgegebene Stärkung des ÖPNV's erfolgt die Beförderung in Freudenberg ausschließlich im Linienverkehr.

➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	4	4	4	4	4
davon mit OGS Angebot	1	1	1	1	1
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	3	3	3	3	3
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	1	1	1	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	5	5	5	4	4
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	665	646	642	607	600
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	165	170	181	188	181
davon OGS-Schüler	36	36	48	58	53
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	23	24	25	29	37
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	500	476	461	419	419
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	150	161	181	174	194
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	665	646	642	607	600
davon OGS-Schüler	36	36	48	58	53

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	33.201	29.393	27.618	27.771	29.703
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	922	816	575	479	560

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	512	406	165	57	125

Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.838	2.506	1.953	1.934	2.429
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	1.827	1.601	1.311	1.400	1.808

Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	5,4	5,6	7,5	9,6	8,8
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	21,8	21,2	26,5	30,9	29,3

Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Freu- denberg	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	74	47	159	87	71	83	100	66
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	667	298	994	576	481	565	652	66
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	43.200	51.108	46.981	46.400	46.400	47.552	66
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	363	76	754	202	105	125	238	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	135	62	609	327	195	370	450	29
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.345	46.400	46.400	49.000	33
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	193	49	242	114	73	92	148	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	254	202	1.010	507	323	520	637	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.566	46.400	46.400	49.000	29
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	27	101	75	70	76	84	13
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	629	465	1.718	713	586	644	672	13
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	47.909	47.123	47.808	49.000	13

Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	123	21	597	238	130	224	319	56
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	462	442	2.956	850	566	691	893	51
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26,2	0,2	69,2	31,6	15,9	26,1	47,1	60
Einpendlerquote in Prozent	1,8	0,0	15,5	2,1	0,0	1,0	3,1	52
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	307	107	2.444	559	280	371	584	23
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	639	371	2.991	976	641	759	976	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	48,0	16,8	100,0	52,4	39,4	48,0	69,6	27
Einpendlerquote in Prozent	10,0	0,0	77,2	19,4	6,3	12,1	28,6	25
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	283	131	934	464	347	405	559	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	592	362	1.201	719	623	698	772	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	47,7	18,8	100,0	63,7	49,4	65,7	77,3	26
Einpendlerquote in Prozent	12,1	0,0	58,1	23,6	9,1	18,1	38,4	26
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	343	170	571	390	343	381	449	13
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	666	430	876	633	539	620	709	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	51,4	26,8	79,7	62,0	57,0	64,0	70,6	14
Einpendlerquote in Prozent	10,5	0,0	63,6	30,9	9,2	27,5	49,9	15

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Stadt Freudenberg im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Sporthallen	5
Flächenmanagement Schulsporthallen	5
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	6
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	6
→ Sportplätze	8
Strukturen	8
→ Spiel- und Bolzplätze	10
Steuerung und Organisation	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12

→ Managementübersicht

Sport

Die vier Sporthallen der Stadt Freudenberg werden alle schulisch genutzt. Der rechnerische Überhang in Bezug auf die schulische Nutzung erzeugt weder aktuell noch Mittelfristig konkrete Handlungsmöglichkeiten. Diese würden erst bei der Aufgabe eines Grundschulstandortes entstehen.

Alle Hallen werden intensiv durch den Vereinssport genutzt. Die Vereine werden nicht durch eine Hallenbenutzungsgebühr an den Betriebsaufwendungen der Sporthallen beteiligt. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden, auch im Hinblick auf die Ungleichbehandlung mit den Fußballvereinen.

Die Sportplätze sind komplett durch langfristige Verträge an die Fußballvereine übertragen. Es entstehen keine Belastungen für den städtischen Haushalt.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Freudenberg mit dem Index 4.

Spiel- und Bolzplätze

Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen in der Stadt Freudenberg ist geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Es erscheint insgesamt jedoch sachgerecht und auskömmlich zu sein. Die Belastung für die Einwohner im Haushalt ist in 75 Prozent der Vergleichskommunen größer.

Die Aufwendungen je m² für die Spiel- und Bolzplätze liegen geringfügig über dem Benchmark. Die Bereitstellung der Bolzplätze durch Waldgenossenschaften oder Heimatvereine trägt positiv zu diesem Ergebnis bei. Hilfreich ist ebenfalls die ehrenamtliche Tätigkeit bei der Grünflächenpflege einiger Spielplätze durch Vereine. Diese Unterstützung des Bauhofes trägt zu einem wirtschaftlichen Ergebnis bei.

→ KIWI-Bewertung

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

→ Sporthallen

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

Flächenmanagement Schulsporthallen

An den drei Grundschulstandorten in Alchen, Oberfischbach und „Am Alten Flecken“ ist jeweils eine Einfeldhalle vorhanden. Im Schulzentrum Büschergrund steht eine Dreifeldhalle. Die Sporthalle bei der Förderschule wird nur bei der außerschulischen Nutzung berücksichtigt.

Die Verwaltung der Hallen ist in der Abteilung 3.3 Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement angesiedelt. Hallenbelegungspläne für die schulische und außerschulische Nutzung liegen in der Verwaltung vor. Die Vergabe der Zeiten für die außerschulische Nutzung erfolgt durch den „StadtSportVerband Freudenberg e.V.“.

→ Feststellung

Die Delegation dieser Aufgabe an die Dachorganisation der Sportvereine wird positiv beurteilt. Die Verwaltung wird hierdurch entlastet.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
68	45	231	109	83	101	124	53

75 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Schülern mehr Hallenflächen zur Verfügung. Die Begründung ist in der Größe der Hallen zu finden. Sowohl in der BGF wie auch der Sportnutzfläche sind die Hallen in Freudenberg deutlich kleiner als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

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 Freudenberg stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,1	3,0	0,9
weiterführende Schulen	2,6	3,0	0,4
Gesamt	4,7	6,0	1,3

In 2016 ist ein rechnerischer Überhang von 1,3 Halleneinheiten vorhanden. Die vorhandenen Sporthallen sind jeweils einer Schule zugeordnet und befinden sich auch in räumlicher Nähe zu dieser Schule. Eine Schließung, mit anschließender Beförderung der Schulkinder mittels Schülerspezialverkehr zu einer anderen Halle, ist kein wirtschaftlicher Lösungsansatz.

Die Prognose für 2022/23 geht sowohl bei den Grundschulen wie auch der Gesamtschule von steigenden Schülerzahlen aus. Der Bedarf wird dann bei 5,0 Halleneinheiten liegen.

→ Feststellung

Freudenberg verfügt rechnerisch über 1,3 Halleneinheiten, die sie für die vorhandenen Schulklassen nicht benötigt. Allerdings lässt sich dieses Potenzial nicht wirtschaftlich umsetzen. Die gpaNRW sieht daher aktuell keine Handlungsmöglichkeiten für Freudenberg.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Die gpaNRW betrachtet die vorhandene Situation nicht nur in Bezug auf schulische Nutzung. In einem weiteren Kennzahlenvergleich wird der Einwohnerbezug dargestellt. Für den Vereinssport stehen in Freudenberg neben den Schulsporthallen keine weiteren kommunalen Hallen zur Verfügung. Im folgenden Kennzahlenvergleich wird jetzt aber auch die Sporthalle der Förderschule berücksichtigt. Im Ortsteil Alchen verfügt die „Alcher Turngemeinschaft“ über einen vereinseigenen Sporttreff. Diese wird bei den Kennzahlen nicht berücksichtigt

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
197	126	861	369	299	356	422	53

Im interkommunalen Vergleich kann der Stadt Freudenberg ein eher sparsamer Umgang mit der Bereitstellung von Sporthallen bescheinigt werden.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Sporthallen stehen in der Zeit von 8.00 bis 16.00 Uhr für die schulische Nutzung zur Verfügung. Daraus ergibt sich eine wöchentliche Nutzungszeit von 40 Stunden je Halleneinheit.

Inwieweit diese belegten Stunden auch tatsächlich von den Schulen genutzt werden, wird in der Verwaltung nicht nachgehalten.

Ab 16.00 bis 22.00 Uhr stehen die Hallen für den Vereinssport zur Verfügung. Die Vergabe dieser Zeiten erfolgt, wie oben bereits erwähnt, durch den StadtSportVerband Freudenberg e.V. Die Verwaltung geht davon aus, dass die zur Verfügung stehenden Zeiten auch umfangreich genutzt werden.

Kennzahlen außerschulische Nutzung 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt	14,00	2,50	17,80	11,30	9,44	10,82	14,00	44
Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m² Sporthallen gesamt	23	21	123	41	26	36	43	42
Belegungsquote außerschulische Nutzung Sporthallen gesamt	42,9	21,3	84,2	52,8	46,8	52,6	57,3	47

Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass in Freudenberg eine sehr intensive Nutzung durch die Vereine gegeben ist. In 75 Prozent der Vergleichskommunen nutzen weniger Mannschaften/Gruppen eine Halleneinheit. Mit einer Fläche von lediglich 23 m² Sportnutzfläche je Mannschaft tendiert Freudenberg zum Minimum. Auch hier spielt die Größe der betrachteten Halle eine entscheidende Rolle. Wie bereits vorab erwähnt, ist diese in Freudenberg eher gering.

Die Belegungsquote macht aber deutlich, dass die Sporthallen in erster Linie der schulischen Nutzung dienen.

Die Nutzung der Sporthallen durch die Vereine erfolgt kostenneutral. Lediglich bei Turnieren oder sonstigen ganztägigen Veranstaltungen an Wochenenden sind geringfügige Mieten zu entrichten.

→ Empfehlung

Die gpaNRW sieht eine Beteiligung der Vereine an den Betriebskosten der Sporthallen als sinnvoll an. Dies erscheint auch im Hinblick auf eine Gleichbehandlung der Fußballvereine mit den Hallensport treibenden Vereinen sachgerecht. Die Verwaltung hat hierzu eine Kalkulation mit verschiedenen Ansätzen aufgestellt. Es sollte eine sinnvolle Hallenbenutzungsgebühr beschlossen werden.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

Die Stadt Freudenberg wendete 2016 für ihre Sportplätze 0,00 Euro auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,00	0,13	19,49	6,96	3,96	6,09	9,60	29

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

Strukturen

In der Stadt Freudenberg gibt es drei Sportanlagen für den Fußball. Sie befinden sich in den Ortsteilen Alchen, Büschergrund und Niederndorf. Die Stadt Freudenberg hat diese Anlagen langfristig an die ortsansässigen Sportvereine verpachtet. Bereits in den Jahren 1977, 78 und 83 wurden Teile der Flächen an die Vereine verpachtet. Auf diesen Flächen wurden durch die Vereine Sportheime errichtet. Betrieb und Unterhaltung dieser Gebäude obliegt ausschließlich den Sportvereinen.

Die kommunalen Tennenplätze sind im Laufe der Jahre in Kunstrasenplätze umgewandelt worden. Die Stadt Freudenberg hat hierzu einen investiven Zuschuss geleistet und auch diese Flächen langfristig an die Vereine verpachtet. Die Vereine haben diese Plätze auf eigenen Namen und Kosten erstellt. Ebenso haben sie die Verpflichtung für die Unterhaltung dieser Plätze komplett übernommen. Außer den investiven Zuschüssen sind keine finanziellen Belastungen für den Haushalt der Stadt Freudenberg entstanden.

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

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW untersucht in diesem Kapitel, inwieweit die vorhandenen Sportplätze ausreichen, um die Bedarfe des Vereinssports abzudecken. Zu diesem Zweck stellt die gpaNRW den Bestand an Sportplätzen dem Vereinsbedarf gegenüber. Die Bedarfsberechnung erfolgt auf Basis der gemeldeten Mannschaften. Hierbei wird die Grundannahme unterstellt, dass die Mannschaften im Schnitt zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainieren.

In der Verwaltung liegen über diese Daten keine Informationen vor. Mit der Übertragung der Sportanlagen an die Vereine besteht auch keine Notwendigkeit hierzu. Die gpaNRW verzichtet an dieser Stelle auf eine Bedarfsanalyse, da sich hierdurch kein Potenzial für Freudenberg ableiten lässt.

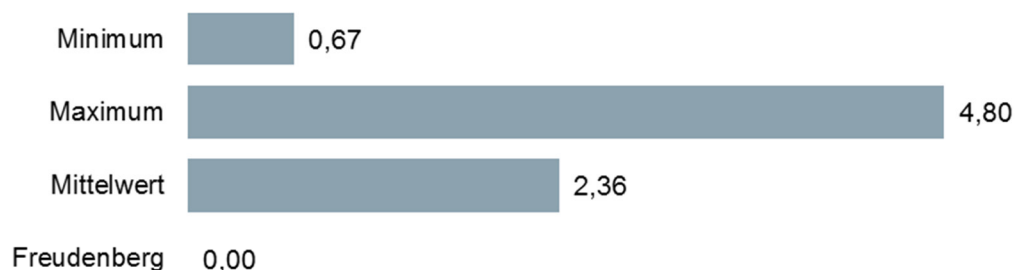
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger.

Durch die Übertragung der Sportanlagen an die Vereine sind im Haushaltsplan der Stadt Freudenberg keine Aufwendungen angefallen.

Aufwendungen Spielfelder je m² in Euro 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,00	1,20	2,19	3,34	22

→ Feststellung

Der Stadt Freudenberg wird ein positiver Lösungsansatz bescheinigt. Sie kann hiermit als gutes Beispiel für andere Kommunen dienen.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Freudenberg wendete 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 80.273 Euro auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2016

Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,42	2,71	21,74	8,55	5,43	7,92	10,51	34

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

Steuerung und Organisation

Die Organisation und die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze sind in der Abteilung 1.3 – Jugend, Sport und Soziales – angesiedelt. Ein Kataster, indem die wesentlichen Informationen wie Lage, Größe und Anzahl der Geräte erfasst sind, besteht in Freudenberg. Informationen über den vorhandener Aufwuchs und den regelmäßig erforderlichen Unterhaltungsaufwand sind nicht vorhanden. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden. Durch getrennte Erfassung von verschiedenen Unterhaltungsleistungen des Bauhofes können einige Leistungskennzahlen dargestellt werden.

Die regelmäßigen Kontrollen der Spielgeräte werden vom Bauhof durchgeführt. Die jährliche Hauptuntersuchung wird extern vergeben. Die Regelungen hierzu sind in einer Dienststanweisung zusammengefasst.

Strukturen

Die gpaNRW stellt die Kennzahlen aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen an dieser Stelle dar. Die Bandbreite der Kennzahlen zeigt die doch sehr differenzierten Ausgangslagen der Kommunen auf. Von deutlich städtisch geprägt bis extrem dünn besiedelt findet sich die komplette Bandbreite wieder. Die hier dargestellten Merkmale können Rückschlüsse auf Bedarf und Umfang der erforderlichen Spielanlagen haben.

Strukturkennzahlen 2015

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	328	44	828	210	129	185	247	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	2.427	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	79,7	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Freudenberg zählt zu den eher dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen. Sowohl die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner, wie auch der Anteil an der Gemeindefläche sind bei 75 Prozent der Vergleichskommunen deutlich größer. Dies kann darauf hindeuten, dass Freudenberg mehr als andere gefordert ist, mehr Erholungs- und Spielflächen zur Verfügung zu stellen. Dies kann für Freudenberg nicht bestätigt werden, wie die weiteren Ausführungen zeigen.

Spiel- und Bolzplätze

In Freudenberg sind 24 öffentliche Spielplätze und zwei Bolzplätze vorhanden. Auf einer Gesamtfläche von 22.689 m² stehen insgesamt 133 Spielgeräte.

In zehn Ortsteilen sind weitere Bolzplätze vorhanden. Diese werden von Waldgenossenschaften bzw. einem Heimatverein unterhalten. Die Grundstücke befinden sich im Eigentum der Genossenschaften. Diese Flächen sind in die Kennzahlenermittlung nicht eingeflossen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	7,5	5,2	32,3	15,7	10,5	14,6	19,0	42
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	8,6	6,5	21,5	12,5	9,9	12,5	15,5	42
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	5,6	3,3	17,6	6,2	5,0	6,0	7,0	41
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	873	764	2.102	1.248	1.000	1.206	1.427	42

Im Einwohnerbezug der unter 18-Jährigen stellt Freudenberg deutlich weniger Fläche und auch eine geringere Anzahl an kommunalen Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Anzahl an Spielgeräten ist eher gering. Selbst bei der geringen durchschnittlichen Größe der Spielplätze ist die Kennzahl „Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche“ noch unterdurchschnittlich.

Im Mai 2013 hat eine Kommission aus Politik und Verwaltung alle Spielplätze in Augenschein genommen. Es wurde einstimmig festgelegt, dass drei Spielplätze (Alchen, Büschergrund und Freudenberg) geschlossen werden. Dies wurde bereits umgesetzt. Bei zwei weiteren Spielplätzen soll auf die Ersatzbeschaffung von Spielgeräten verzichtet werden. Die Funktion als Spielplatz soll aber bis dahin erhalten bleiben.

→ **Feststellung**

Die aktuell noch vorhandenen Spielplätze decken, nach Ansicht der Spielplatzkommission den in Freudenberg bestehenden Bedarf.

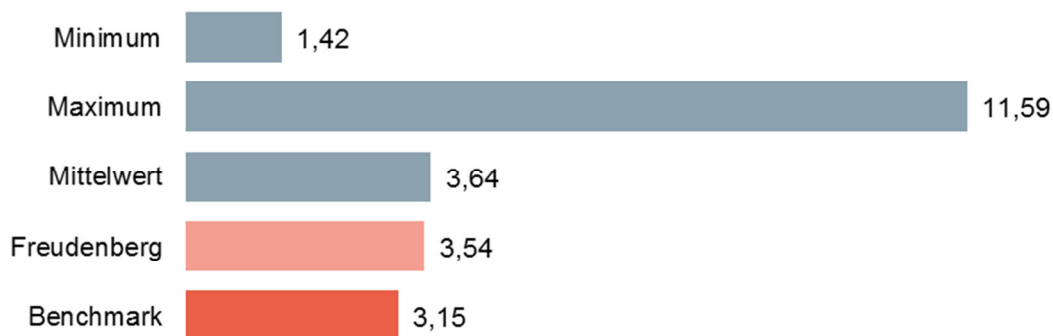
Die Auskömmlichkeit wird auch dadurch gewährleistet, dass sechs, auf Schulgelände befindliche Spielplätze, nachmittags allgemein zugänglich sind.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten. Die Kommunen können den Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung entweder über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet haben. Die Stadt Freudenberg hat den Aufwuchs im Festwertverfahren bewertet. Die Spielgeräte und die Ausstattung hat sie im Wege der Einzelbewertung bilanziert.

Die Stadt Freudenberg hat in 2016 ca. 80.000 Euro für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze aufgewendet. Darin sind ca. 23.000 Euro für die Abschreibung enthalten. Die Aufwendungen sind deutlich reduziert worden. In den Jahren 2013 und 2014 lagen sie noch über 100.000 Euro, in 2015 bei 79.000 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



Freudenberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,54	2,37	2,99	3,85	24

Die gpaNRW hat bei dieser Kennzahl einen Benchmark gesetzt. Für diesen Wert kann eine sachgerechte Pflege und Unterhaltung auf kommunalen Spiel- und Bolzplätzen durchgeführt werden. Die Differenz zum Benchmark wird als monetäres Potenzial dargestellt. Für die Stadt Freudenberg beträgt dieses Potenzial ca. 8.000 Euro.

Der Bauhof ist grundsätzlich für die Pflege und Unterhaltung der Spielplätze zuständig. Auf einigen Plätzen haben Elterninitiativen oder Nachbarschaften die Grünpflege übernommen. Die Sichtkontrollen und operativen Kontrollen werden monatlich durch den Bauhof, entsprechend der vorhandenen Dienstanweisung, durchgeführt. Die jährliche Hauptuntersuchung ist extern vergeben.

Die Ursache für die Höhe der Aufwendungen kann vielfältig sein. Die Größe und der Zuschnitt der einzelnen Anlagen spielt dabei eine wesentliche Rolle. Ebenso entscheidend ist der vorgegebene Standard der Leistungserbringung. Für eine tiefergehende Analyse ist der Vergleich von Leistungskennzahlen erforderlich. Eine Kostenrechnung ist in Freudenberg nicht vorhanden. Aus den Arbeitsaufzeichnungen der Bauhofmitarbeiter konnte aber mit geringem Aufwand einige Teilleistungen separiert werden.

Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m ² in Euro	2,70	0,71	9,81	3,03	1,80	2,46	3,35	29
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,47	0,08	1,97	0,74	0,39	0,56	1,00	19
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,31	0,06	1,40	0,48	0,26	0,34	0,61	18
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	55	7	192	80	46	65	112	18
Abschreibungen je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,84	0,00	1,79	0,56	0,25	0,52	0,81	30

Die Grünflächenpflege bietet augenscheinlich nur geringe Optimierungsmöglichkeiten. Auch bei der Kontrolle der Spielgeräte sind keine wesentlichen Einsparmöglichkeiten erkennbar.

Die Pflegeaufwendungen insgesamt und die Höhe der Abschreibungen sind hoch. Dies deutet auf hochwertige Spielgeräte hin.

→ **Feststellung**

Der Bereich Spiel- und Bolzplätze ist in Freudenberg gut aufgestellt und bietet keine wesentlichen Optimierungsmöglichkeiten.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Freudenberg im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Ausgangslage	5
Organisation	5
Straßendatenbank	5
Strukturen	6
Bilanzkennzahlen	7
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	8
Alter und Zustand	10
Unterhaltung	11
Reinvestitionen	13

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

In 2016 gibt es rund 730.000 m² Straßen und 140.000 m² befestigte Wirtschaftswege in der Unterhaltungspflicht der Stadt Freudenberg.

Der sich 2016 aus den Bilanzwerten ergebende Anlagenabnutzungsgrad ist mit 58 Prozent hoch und deutet darauf hin, dass kurz- bis mittelfristig größere Reinvestitionen anstehen. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Reinvestitionen sind zu gering um das Straßenvermögen zu erhalten. In den Jahren 2012 bis 2015 wird lediglich eine durchschnittlich Reinvestitionsquote von 19 Prozent erzielt.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in den betrachteten Jahren 2012 bis 2016 im Durchschnitt bei 0,69 Euro je m² und damit deutlich unterhalb des Richtwertes. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass erheblich Teile dieser Unterhaltungsaufwendungen in noch nicht ausgebauten Straßen fließt.

Die gut organisierte Straßenaufbruchkontrolle gewinnt durch den anstehenden Breitbandausbau noch mehr an Bedeutung.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Ausgangslage

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen Planung, Bau und Unterhaltung der gemeindlichen Straßen sind an einer Stelle, in der Abteilung 3.2 – Straßen und Verkehr - angesiedelt. Planungsfehler, welche später zu hohen Unterhaltungsaufwendungen führen, können so vermieden werden.

Straßendatenbank

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

Eine Straßendatenbank ist in Freudenberg vorhanden. Die Grundlagen stammen aus der Erfassung für die Eröffnungsbilanz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzsystems (NKF) in 2009. Alle Grunddaten (Bezeichnung, Funktionale Klassifizierung, Querschnittsdaten) sind vorhanden. Die Datenbank wird regelmäßig gepflegt, indem neue Straßen hinzugefügt und instandgesetzte Flächen in den Schadensklassen verschoben werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg hat eine funktionierende Straßendatenbank mit aktuellen Daten. Es fehlen lediglich Informationen zur aktuellen Schadensklassenverteilung.

§ 28 Abs. 1 S. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) fordert eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen. Dies kann in Fünfjahresintervallen oder als wiederkehrende Inventur geschehen. Bei der wiederkehrenden Inventur muss jährlich ein Fünftel der Verkehrsflächen erfasst werden.

→ **Feststellung**

Diese Inventur wurde in Freudenberg seit der Eröffnungsbilanz noch nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Diese körperliche Inventur sollte in Freudenberg kurzfristig durchgeführt werden.

Die personellen Ressourcen sind nach Aussage der Verwaltung nicht ausreichend um diese Leistungen eigenständig zu erbringen.

Die Verwaltung teilte im Stellungnahme Verfahren mit:

Es erfolgte am 12. Juni 2018 die Auftragsvergabe eines 5-Jahresvertrages an einen externen Dienstleister. Es soll jedes Jahr ein Fünftel der Verkehrsflächen visuell erfasst und in die Datenbank eingepflegt werden. Der Auftrag beinhaltet weiterhin die Erfassung von Maßnahmen zur Schadensbeseitigung sowie Anpassung von Restnutzungsdauern. Aussagen zur eventuell erforderlichen Anpassung der Bilanzwerte sind ebenfalls Inhalt des Auftrags.

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg wird neben der Rechtssicherheit zukünftig immer einen aktuellen Sachstand über den Zustand der Verkehrsflächen haben. Alle erforderlichen Entscheidungen können dann auf einer fundierten Grundlage getroffen werden.

Strukturen

Die Stadt Freudenberg hat eine Gemeindefläche von 55 km². In 2016 gibt es rund 730.000 m² Straßen und 144.000 m² befestigte Wirtschaftswegen in der Unterhaltungspflicht der Stadt. Daneben gibt es noch 190.000 m² unbefestigte Wirtschaftswegen. Im weiteren Verlauf werden unter dem Begriff der Verkehrsflächen nur die Straßen und die befestigten Wirtschaftswegen betrachtet.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	325	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	49	40	150	73	50	74	83	23
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,61	0,44	2,74	1,46	1,09	1,48	1,74	23
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	84	28	90	61	49	64	71	22
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswegen an der Verkehrsfläche in Prozent	16,4	9,9	72,2	38,8	29,1	35,7	51,3	22

Freudenberg gehört zu den eher dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen. Sechs Landstraßen und sechs Kreisstraßen sind ein wesentlicher Bestandteil für die Erschließung der 17 Ortsteile. Strukturell ist dies für Freudenberg ein großer Vorteil. Die Unterhaltungsverpflichtung beschränkt sich bei diesen klassifizierten Straßen für die Stadt innerhalb der Ortsdurchfahrt (OD-Grenzen) auf die Gehwege und Randbereiche. Die Unterhaltungspflicht für die Fahrbahn liegt beim Landesbetrieb Straßen NRW bzw. dem Kreis Siegen-Wittgenstein. In der geringen Verkehrsfläche je Einwohner spiegelt sich dieser Vorteil wider.

Die Verkehrsfläche setzt sich in Freudenberg aus 84 Prozent Straßen und 16 Prozent Wirtschaftswegen zusammen. Rund ein Drittel der Straßen in Freudenberg sind noch nicht erstmalig hergestellt worden.

→ **Feststellung**

Bereits in der Prüfung 2006 hat die gpaNRW auf diese Situation hingewiesen und den beitragspflichtigen Ausbau dieser Straßen nach dem BauGB empfohlen (erstmalige Herstellung).

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Freudenberg. Aufgabe der Kommune ist es, dieses Vermögen langfristig zu erhalten. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Die Stadt Freudenberg weist ihre Straßenfläche zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 mit rund 26,5 Mio. Euro aus. Die Bilanzwerte enthalten neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	23,1	11,2	43,5	24,3	21,7	23,1	27,1	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	29,17	12,30	67,25	26,09	18,98	23,46	29,17	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme der Stadt Freudenberg. Der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsflächen ist seit 2009 um acht Mio. Euro zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang von 24 Prozent.

Bilanzkennzahlen Freudenberg im Zeitverlauf

Kennzahl	2012	2013	2014	2015	2016
Verkehrsflächenquote in Prozent	24,9	25,6	24,6	24,0	23,1
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je m ² Verkehrsfläche in Euro	35,1	35,9	32,7	31,2	29,2

→ Feststellung

Der Stadt Freudenberg ist es nicht gelungen, durch entsprechende Reinvestitionen das Vermögen ihre Verkehrsflächen zu erhalten.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

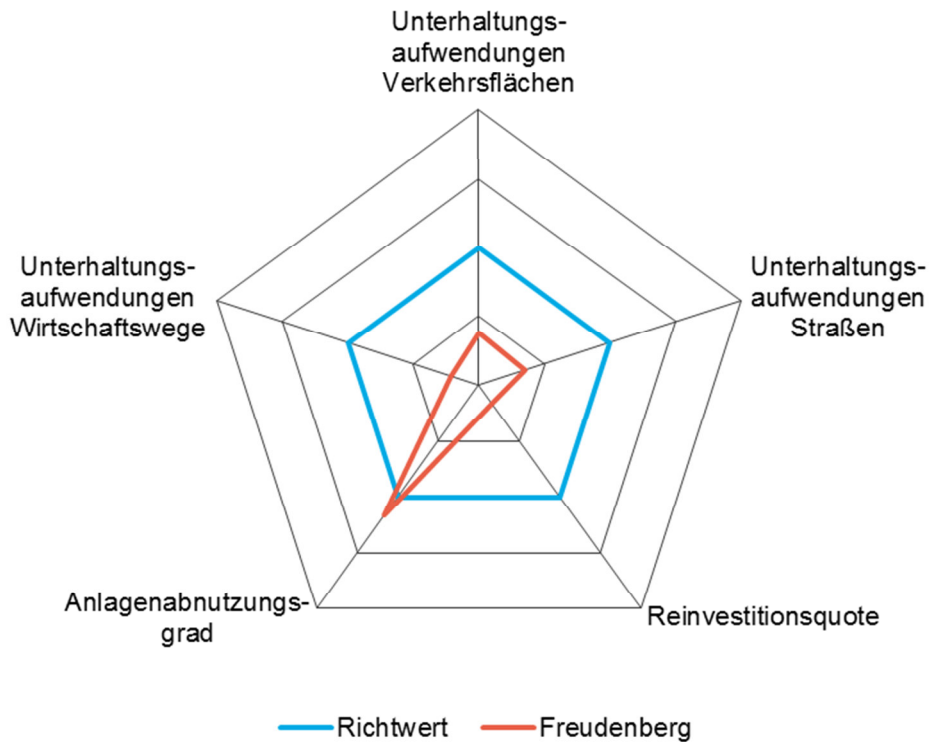
hat die gpaNRW in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Freudenberg ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

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

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,50 Euro je m² zugrunde. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte zugrunde. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m² und für die Wirtschaftswegen bei 1,05 Euro je m². Grundlage für diese Zielwerte ist das Merkblatt der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen e.V. von 2004. Die Werte von 2004 hat die gpaNRW entsprechend der Jahre hochindexiert.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer die Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen sollen.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Freudenberg
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,56
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Straße in Euro	1,75	0,63
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Wirtschaftsweg in Euro	1,05	0,22
Reinvestitionsquote in Prozent	100	16
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	58,3

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine negative Ausgangssituation hin. Der Anlagenabnutzungsgrad sollte 50 Prozent nicht überschreiten. Die Verkehrsflächen haben insgesamt gesehen schon weit mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Daher sollte die Reinvestitionsquote kurzfristig auf ein adäquates Niveau angehoben werden. Auch die Unterhaltungsaufwendungen sind deutlich zu gering. Bei zu geringer Unterhaltung besteht die Gefahr, dass die Straßen nicht die vorgesehene Gesamtnutzungsdauer erreichen und vorzeitig erneuert werden müssen.

Die gpaNRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Alter und Zustand

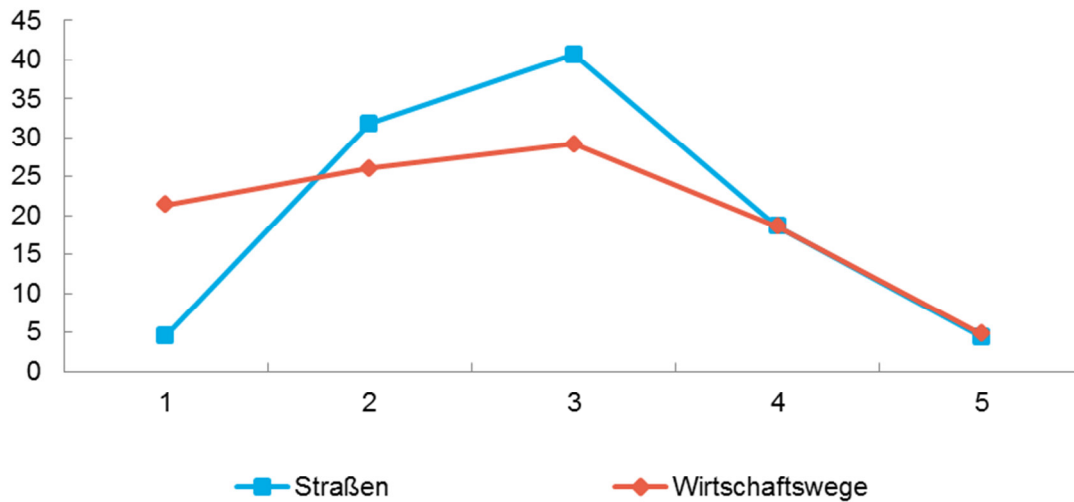
Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt, inwieweit das Straßenvermögen bereits abgenutzt ist. Er bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Freudenberg hat bei den ausgebauten Straßen die Gesamtnutzungsdauer auf 40 Jahre festgelegt. Noch nicht komplett hergestellte Straßen sind mit 30 Jahren Gesamtnutzungsdauer in die Bilanz eingegangen. Für die Straßen ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 34 Jahren. Bei den Wirtschaftswe- gen wurde die Nutzungsdauer mit 30 Jahren festgelegt. Sie hat damit nicht den maximalen Rahmen der Möglichkeiten genutzt, sondern sich mehr an der realistischen Lebensdauer orientiert.

Anlagenabnutzungsgrad 2016

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	58,6	30,8	77,6	60,3	53,3	61,7	66,7	17
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	57,4	26,7	72,0	53,9	48,1	56,2	62,6	16
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	60,9	27,6	100,0	68,7	62,1	66,9	80,6	16

Im interkommunalen Vergleich schneidet Freudenberg augenscheinlich eher positiv ab. Die dargestellte Situation muss aber nicht zwingend mit der Realität übereinstimmen. Die Daten basieren auf der mathematischen Fortschreibung der Situation zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Straßen liegt in 2016 bei 15 und bei den Wirtschaftswe- gen lediglich noch bei zwölf Jahren.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in m² 2015



Die Darstellung der Schadensklassen beruht, wie bereits beschrieben, auf der mathematischen Fortschreibung der Situation in 2009. Die in der Zwischenzeit durchgeführten Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen sind positiv in der Schadenklassenverteilung berücksichtigt worden. Die natürliche Alterung und Abnutzung der Verkehrsflächen hat keine Berücksichtigung gefunden. Zur sachgerechten Darstellung ist es erforderlich, eine körperliche Inventur durchzuführen. Nur hierdurch kann die aktuelle Situation sachgerecht dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte kurzfristig mit der nach § 28 GemHVO vorgesehenen Inventur beginnen.

Unterhaltung

Um die angenommene Lebensdauer der Verkehrsflächen zu erreichen, ist es erforderlich, regelmäßige Unterhaltungsleistungen zu erbringen. Dieser Verpflichtung ist Freudenberg in den vergangenen Jahren nur in sehr geringem Umfang nachgekommen. Im Vierjahresdurchschnitt 2013 bis 2016 wurden für die Verkehrsflächen ca. 395.000 Euro Unterhaltungsleistungen erbracht.

Aufwendungen Verkehrsflächen

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro	2,93	0,48	2,93	1,81	1,34	1,86	2,18	20
Aufwendungen je m² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	3,03	1,23	3,03	1,89	1,41	1,77	2,12	13

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,63	0,23	1,62	0,55	0,34	0,41	0,61	20
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,61	0,28	1,06	0,51	0,32	0,44	0,61	13
Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	26	13	100	56	33	55	76	17
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,28	0,74	2,28	1,27	0,97	1,08	1,60	21
Anteil außerplanmäßige Abschreibungen an den Abschreibungen Verkehrsfläche in Prozent	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	23

Nach Aussage der Verwaltung ist ein erheblicher Teil dieser Mittel erforderlich, um noch nicht endgültig hergestellte Straßen in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten. Bei den Aufwendungen je m² Verkehrsfläche belegt Freudenberg den Maximalwert. Die Begründung hierfür liegt jedoch nicht an den Unterhaltungsaufwendungen sondern ist ausschließlich in den sehr hohen Abschreibungen zu finden. Diese Abschreibungen spiegeln allerdings nicht die Wertigkeit der Straßen wider, sondern sind in der Bilanzsumme der Eröffnungsbilanz und der kurzen Laufzeit begründet.

→ **Empfehlung**

Straßenunterhaltung in noch nicht ausgebauten Straßen sollte sich auf das absolut Notwendige beschränken.

Freudenberg sollte versuchen, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, eine nachhaltige Unterhaltungsstrategie für die ausgebauten Straßen zu entwickeln. Auch hierzu muss der aktuelle Zustand dieser Straßen bekannt sein.

→ **Empfehlung**

Bei der wiederkehrenden Inventur sollte mit den ausgebauten Straßen begonnen werden.

Die Verwaltung unternimmt große Anstrengungen um ihre Straßenflächen nicht durch unsachgemäße Aufbrüche schädigen zu lassen. Eine gut organisierte Straßenaufbruchkontrolle bildet hier die Grundlage. Durch den anstehenden Ausbau von Breitbandkabeln wird diese Aufgabe in naher Zukunft noch wichtiger und umfangreicher.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte bei den Unterhaltungsmaßnahmen den Schwerpunkt auf die bereits ausgebauten Straßen legen.

Reinvestitionen

Reinvestitionen liegen vor, wenn Verkehrsflächen erneuert werden. Bei einer über den Wert des ursprünglichen Zustands hinausgehenden Verbesserung ist dies ebenfalls eine Reinvestition.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, entstehen Risiken für den Haushalt und die Bilanz. Das gilt natürlich auch für den Zustand der Verkehrsflächen. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.

Reinvestitionen Freudenberg im Vergleich 2016

Kennzahlen	Freudenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	13	0	155	60	20	52	95	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	13	0	112	42	13	32	71	19
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	9,1	0,0	75,9	35,1	8,5	36,7	55,0	15
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,30	0,00	1,40	0,51	0,26	0,38	0,74	19
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,20	0,00	0,78	0,37	0,21	0,29	0,59	16

Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass die meisten Kommunen deutlich mehr Reinvestitionen tätigen als die Stadt Freudenberg.

Die Stadt Freudenberg hat in 2009 ein Straßenausbauprogramm beschlossen. Hier sind 19 Straßen aufgeführt, die bis 2012 ausgebaut werden sollten. Bis 2017 sind davon lediglich die Triftstraße und die Straße Am Eicher Hang tatsächlich ausgebaut worden. Drei weitere Straßen sind ebenfalls ausgebaut worden, da hier besondere Umstände dies erforderten. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 wurden jährlich ca. 330.000 Euro investiert. Die Abschreibungen auf die Verkehrsflächen belaufen sich in Freudenberg auf ca. zwei Millionen Euro.

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat die selbstgesteckten Ziele des Straßenausbauprogramms nicht erreicht. Der Umfang der Reinvestitionen ist deutlich zu gering, um das Straßenvermögen zu erhalten.

→ Empfehlung

Mit den Erkenntnissen aus der körperlichen Inventur sollte ein aktualisiertes Straßenausbauprogramm erstellt und dann auch in dem erforderlichen Umfang umgesetzt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de