

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde  
Dahlem im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Dahlem

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Gemeinde Dahlem ist seit Jahren durch Haushaltsdefizite gekennzeichnet. Im betrachteten Zeitraum seit der Eröffnungsbilanz 2009 konnte kein Haushalt ausgeglichen werden. Mit dem Jahresabschluss 2018 konnte allerdings ein positives Ergebnis von rund 11.000 Euro erzielt werden. In der Summe führten die Defizite bis einschließlich 2017 zu einem Eigenkapitalverzehr von rund 18,15 Mio. Euro. Durch das hohe Wald-, Forst- und Straßenvermögen sowie Vermögen in Finanzanlagen verfügt die Gemeinde noch immer über eine hohe Eigenkapitalausstattung. Nur dadurch sind die Voraussetzungen der Haushaltssicherung noch nicht erfüllt.

Einschließlich der vorgenommenen Bilanzkorrekturen hat sich das Eigenkapital seit dem Jahr 2009 von 97,2 Mio. Euro auf 76,6 Mio. Euro in 2017 reduziert. Das bedeutet einen Rückgang von 20,6 Mio. Euro bzw. 21,2 Prozent. Sofern die in der Haushaltsplanung 2020 vorgesehen negativen Jahresergebnisse bis 2022 eintreten (rund 9,0 Mio. Euro), wird sich das Eigenkapital weiter reduzieren. Für das Haushaltsjahr 2023 plant die Gemeinde ein weiteres Defizit von 2,45 Mio. Euro. Hinzu kommen noch mögliche Risiken bei der mittelfristigen Haushaltsplanung (Dienst- und Sachaufwendungen, allgemeine Kreisumlage, Jugendamtsumlage).

Wie sich das Jahresergebnis 2017 ohne schwankenden Erträge darstellt, zeigt das strukturelle Ergebnis. Hierbei werden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen und durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017 ersetzt. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte bereinigt (für 2017 Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen von 0,9 Mio. Euro). Das negative strukturelle Ergebnis von rund -2,2 Mio. Euro zeigt einen hohen Konsolidierungsbedarf auf.

Negativ auf die Haushaltssituation kann sich eine hohe Verschuldung auswirken. Im Zeitraum 2009 bis 2017 haben sich die Verbindlichkeiten der Gemeinde nahezu verdoppelt. Zum Bilanzstichtag 2017 betragen diese fast 15,9 Mio. Euro, womit die Gemeinde im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner gehört. Die Liquiditätskredite sind von rund 0,7 Mio. Euro im Jahr 2009 auf rund 6,1 Mio. Euro im Jahr 2017 angestiegen. Zum 31. Dezember 2018 konnten diese allerdings auf 2,9 Mio. Euro reduziert werden. Zu diesem Zeitpunkt standen den Liquiditätskrediten rund eine Mio. Euro an liquiden Mitteln gegenüber. Die Investitionskredite konnten im betrachteten Zeitraum von rund 4,6 Mio. Euro auf rund 2,7 Mio. Euro in 2017 verringert werden. Ein Grund für den Anstieg der Verbindlichkeiten liegt bei den erhaltenen Anzahlungen (Ansparung von Zuweisungen u.a. Schul-, Sport- und Investitionspauschalen).

Aus der Vermögensstruktur der Gemeinde können sich ebenfalls Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Hierzu haben wir verschiedene Gebäudegruppen und die Verkehrsflächen anhand des Anlagenabnutzungsgrades betrachtet. Die zumeist deutlich über 50 Prozent liegenden Anlagenabnutzungsgrade verweisen zunächst auf eine alte Gebäudestruktur. Die Gemeinde hat ihre Gebäude aber regelmäßig instandgehalten, daher besteht aus Sicht der Gemeinde kein Instandhaltungsstau. Darüber hinaus überprüft sie

ihren Gebäudebedarf regelmäßig und veräußert nicht mehr benötigte Gebäude, was den Haushalt nachhaltig entlastet. Als Belastung stehen dem die fortlaufenden Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen gegenüber.

Zu dem Vermögen der Gemeinde gehören auch deren Verkehrsflächen (Straßen und befestigte Wirtschaftswege). Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat in den Jahren 2013 bis 2017 um rund 3,7 Mio. Euro abgenommen (von 26,8 Mio. auf 23,1 Mio. Euro). Verursacht wird dieser Rückgang durch nicht getätigte Reinvestitionen in diesen Jahren. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen sollte 100 Prozent der Abschreibungsbeträge reinvestiert werden.

Der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen kann erst beurteilt werden, wenn eine körperliche Inventur durchgeführt wurde. Diese soll nach § 30 Abs. 2 der Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) innerhalb von zehn Jahren durchgeführt werden. Die Gemeinde Dahlem hat nach der Eröffnungsbilanz keine solche durchgeführt. Damit fehlen der Gemeinde erforderliche Informationen, die für die Entscheidungen über Maßnahmen für den weiteren Werterhalt des Vermögens ihrer Verkehrsflächen erforderlich sind.

Zukünftige Investitionsmaßnahmen sollten über entsprechende Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) refinanziert werden. Die örtliche KAG-Satzung sollte an die zum 01. Januar 2020 aktualisierte Gesetzes- und Erlasslage angepasst werden, sobald alle abschließenden Regelungen durch den Landesgesetzgeber getroffen wurden.

Im Rahmen der Prüfung wurden die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Friedhofs- und Bestattungswesen sowie Straßenreinigung/Winterdienst betrachtet. Bei den kalkulatorischen Kosten der Gebührenkalkulationen sollten die Abschreibungen zumindest sukzessive auf die Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten umgestellt werden. Diese Methode dient der Ansammlung von Beträgen für Ersatzbeschaffungen am Ende der Nutzungsdauer.

Bei der Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung sollte zukünftig eine Eigenkapitalverzinsung berücksichtigt werden. Mit dem Abwasserwerk sollte eine jährliche Gewinnausschüttung auf Basis der vorgenommenen Eigenkapitalverzinsung vereinbart werden. Bei der Gebührenkalkulation der Friedhofsgebühren sollte sich der Anteil des öffentlichen Grüns nur auf die Unterhaltungsaufwendungen beziehen.

Bei der offenen Ganztagschule (OGS) erzielt die Gemeinde bei der Kennzahl Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Betrag. Dieser liegt hauptsächlich an den insgesamt geringen Elternbeiträgen und erhöhten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Die Gemeinde Dahlem sollte die Elternbeitragssatzung anpassen und im Hinblick auf die Beitragshöhe und Einkommensstaffelungen optimieren. Durch die vorgehaltenen Flächen entstehen vergleichsweise erhöhte Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler, die sich negativ auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler auswirken. Positiv auf den Fehlbetrag wirken sich die niedrigen Transferaufwendungen aus. Die Gemeinde beschränkt sich hier auf die gesetzliche Mindestleistung.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze der Gemeinde Dahlem. Bei nur einer Sporthalle für den Schulsport sehen wir keine wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten. Lediglich die „Richtlinien zur Erhebung von Entgelten für gemeindliche Sporthallen“ aus dem Jahr 2007 für die außerschulische Nutzung sollten angepasst werden.

Die Gemeinde verfügt über vier Sportplätze mit je einem Spielfeld in vier verschiedenen Ortsteilen. Die flächenbezogene Wirtschaftlichkeitskennzahl zeigt ein gutes Ergebnis. Da die Sportplätze auf die Vereine übertragen wurden, entstehen der Gemeinde kaum Aufwendungen. Hauptsächlich die Abschreibungen für die Spielfelder in Dahlem und Schmidtheim führen zu dem ermittelten Kennzahlenergebnis. Allerdings benötigt die Gemeinde für den Spielbetrieb nicht alle vier Sportanlagen. Bei einer Nutzungsintensität unter 40 Prozent bezogen auf alle Spielfelder hält sie zwei Spielfelder über den Bedarf vor.

Für die beiden Spielplätze der Gemeinde Dahlem konnten die Aufwendungen nicht zur Verfügung gestellt werden. Daher ist ein interkommunaler Vergleich nicht möglich. Positiv ist allerdings festzustellen, dass es sich bei den beiden Spielplätzen um vergleichsweise große Anlagen handelt. Diese sind erfahrungsgemäß wirtschaftlicher zu unterhalten als mehrere kleine Spielplätze. Die Gemeinde sollte zukünftig die Aufwendungen vollständig erfassen, damit Wirtschaftlichkeitskennzahlen und auch Leistungspreise ermittelt werden können.

### 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
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

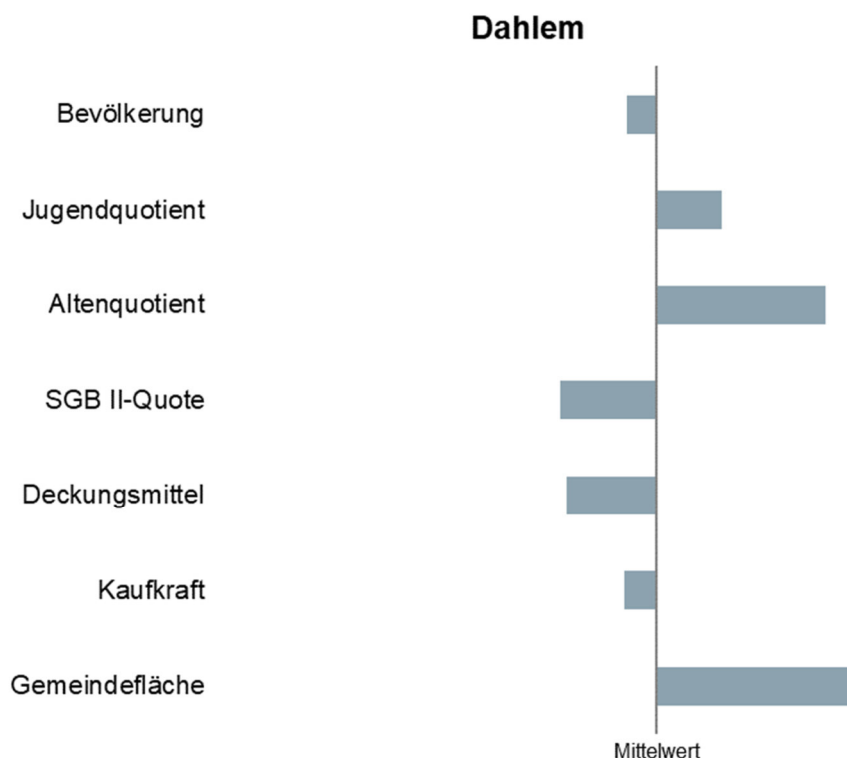
**KIWI**

Haushaltssituation	2
Beiträge und Gebühren	2
Offene Ganztagschule	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	2
Verkehrsflächen	2

## ➔ Ausgangslage der Gemeinde Dahlem

### Strukturelle Situation

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



Die Gemeinde Dahlem ist mit 4.183 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2018 laut IT.NRW) die Kommune mit den wenigsten Einwohnern im Land NRW. Ende der 80er Jahre stiegen die Einwohnerzahlen von rund 3.800 Einwohnern bis zum Jahr 2002 auf den Höchststand von 4.303 Einwohnern. Danach ist die Einwohnerzahl bis zum aktuellen Stand (mit Schwankungen) wieder gesunken. Grund der rückläufigen Zahlen ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung. In den Jahren seit 2013 konnte bei dem Saldo der Zu- bzw. Fortgezogenen ein Überschuss erzielt werden. Dieser reichte ab dem Jahr 2016 nicht mehr für eine insgesamt positive Einwohnerentwicklung aus. Insgesamt sind die Einwohnerzahlen seit dem Jahr 1994 (4.134 Einwohner) bis zum Jahr 2018 mit jährlichen Schwankungen relativ stabil geblieben.

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

Laut Auskunft der Gemeinde wird bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung eine positive Entwicklung gesehen, da junge Familien zugezogen sind. Steigende Zuwanderungszahlen stellen die Gemeinde allerdings vor erhebliche Herausforderungen. Sofern durch die Nähe zu Köln die Einwohner vermehrt im Umland nach Wohnraum suchen, muss auch die Infrastruktur entsprechend mitwachsen (Nahversorger, Kindergärten, etc.). Dies kann nicht zu schnell erfolgen, sondern sollte ein kontinuierlicher Prozess sein.

Aufgrund von zugezogenen jungen Familien geht die Gemeinde davon aus, dass der Anteil der jüngeren Bevölkerung weiter steigen wird. Der vergleichsweise hohe Altenquotient kann durch das eigene Altenheim bei einer insgesamt geringen Einwohnerzahl begründet sein. Die Gemeinde verfolgt aber die Strategie, dass ältere Menschen nach Möglichkeit vor Ort bleiben können. Unterstützt wird dies durch die vorhandene Tagespflege. Auch die Möglichkeit von betreutem Wohnen soll geschaffen werden. An einen Investor wurde ein Grundstück von der Gemeinde verkauft, auf dem ca. 100 Plätze entstehen sollen. In den letzten Jahren konnte auch festgestellt werden, dass vermehrt älteren Menschen in Dahlem ihren Alterswohnsitz suchen und entweder ein Haus kaufen oder neu bauen.

Die Gemeinde hat 2017 zuletzt Erschließungsmaßnahmen „Auf der Komm“, „Auf dem Lohrpfad“ Waldpark sowie an der Markusstraße durchgeführt. Die Erschließung und Erweiterung der Markusstraße erfolgt bis 2019 in Teilabschnitten. Mit dem Ausbau soll der Nachfrage nach weiteren Wohnbaugrundstücken entsprochen werden.

Im Gegensatz zum Jahr 2013, in dem nur vier Baugrundstücke verkauft werden konnten, sind in 2019 bereits ca. 40 Baugrundstücke verkauft worden. Damit zeigt sich, dass eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist und sich ein positiver Trend abzeichnet. Auch zum Verkauf stehende Häuser finden entsprechende Käufer. Der vorhergesagte Leerstand von Ein- oder Mehrfamilienhäusern tritt damit nicht ein.

Die Gemeinde Dahlem verfügt über das Gewerbegebiet Schmidheim sowie ein weiteres Gewerbegebiet am Flughafen (Dahlemer Binz). Überwiegend haben sich mittelständische Unternehmen angesiedelt. Mittlerweile konnten am Flughafengelände fünf Grundstücke zur Gewerbeansiedlung verkauft werden. Weitere Gewerbeansiedlungen sind in diesen bereits erschlossenen Gewerbegebieten möglich. Zudem bestehen noch Erweiterungsmöglichkeiten wie auch Vorhaben für neue Gewerbegebiete.

Die im Vergleich niedrige Kaufkraft wird auf einen geringen Anteil von hochqualifizierten Beschäftigten zurückgeführt. Verbessern könnte sich dieser Wert durch den Zuzug von älteren Menschen mit gutem Einkommen. Dagegen hat die Gemeinde eine niedrige SGB II-Quote und auch eine niedrige ALG II-Quote. Der extreme Arbeitskräftemangel zeigt sich bei Bauunternehmen, Handwerk, Dienstleistern und auch in der Pflege.

Die überdurchschnittliche Gemeindefläche von 95 km<sup>2</sup> besteht zu einem großen Anteil aus Waldfläche. Aufgrund der aktuell vorhandenen Unsicherheiten im Forstbetrieb (Kalamität), kann sich dieser große Bestand zukünftig negativ auswirken. Positiv werden die nur sechs Ortschaften angesehen. Die Nahversorgung ist nach Einschätzung der Verwaltung gut aufgestellt. Für Pendler haben sie eine gute Verkehrsanbindung über Straßen und zwei Bahnhöfe. Laut Pendleratlas NRW arbeiten nur ca. zehn Prozent der Pendler in Köln, ansonsten bei den Kommunen an der A1, z. B. Hürth und Kerpen.



Die Gemeinde ist zu 5/9 Eigentümer an dem Kronberger See. Neben der touristischen Bedeutung stellt dies aber auch eine jährliche Belastung von ca. 250.000 Euro dar. Der Hochwasserschutz wird von der Gemeinde auch für die angrenzenden Kommunen geleistet. Der vorhandene Flugplatz wird ebenfalls bezuschusst (ca. 100.000 Euro jährlich). Dieser wurde in den 70er/80er Jahren unter dem touristischen Gesichtspunkt übernommen, als die Gemeinde noch eine Ausgleichsstockgemeinde war. Der Bekanntheitsgrad der Gemeinde konnte damit gesteigert werden. Eine weitere positive Entwicklung für die Gemeinde wird durch den Windpark Dahlem IV erwartet, dessen Inbetriebnahme sich allerdings noch verzögert.

In dem betrachteten Zeitraum unserer Prüfung war auch die Gemeinde Dahlem von der Flüchtlingsbewegung betroffen. Die Flüchtlinge wurden eher dezentral in eigenen oder angemieteten Wohnungen untergebracht. Zu Hochzeiten wurde in der Grundschule eine Unterkunft eingerichtet für ca. 80 Personen. Aufgrund des hohen ehrenamtlichen Engagement konnten die Flüchtlinge gut betreut werden. Teilweise konnten sie auch in Arbeit vermittelt werden. In der Verwaltung wurde kein zusätzliches Personal eingestellt, Aufgaben wurden umstrukturiert. Dabei wurden bestehende Aufgaben auch ausgelagert, wodurch bei einzelnen Mitarbeitern Freiraum entstand (im Umfang von ca. einer Stelle). Die Aufgaben wurden zwischenzeitlich wieder reduziert, aber der Aufwand für die Integration bleibt weiterhin bestehen.

### Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte überörtliche Prüfung durch die gpaNRW wurde im Jahr 2013 abgeschlossen. Der Prüfungsbericht wurde an die Politik weitergegeben. Einige Handlungsempfehlungen wurden umgesetzt. Beispielfhaft werden folgende genannt:

- Dienstanweisung Korruption erstellt,
- Dienstanweisung Vergabe überarbeitet,
- Gebäudebestand reduziert,
- Friedhofsgebühren neu kalkuliert,
- Interkommunale Zusammenarbeit umgesetzt (z. B. SGB XII, Rentenangelegenheiten, Wohngeld, Vollstreckung, Vorprüfungen, Abfallentsorgung, zentrale Vergabestelle).

Nicht umgesetzt wurden z.B. die Empfehlung, eine Eigenkapitalverzinsung einzuführen, Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten vorzunehmen oder die Flächenüberhänge bei der Grundschule zu reduzieren. Diese waren politisch nicht umzusetzen.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

<sup>2</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

### Strukturen

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

## gpa-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Dahlem wurde in der Zeit von März bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Dahlem überwiegend das Jahr 2017. Im Prüfungsfeld Verkehrsflächen wurde das Vergleichsjahr 2016 dargestellt, da zum Prüfungszeitpunkt noch keine ausreichende Anzahl von Vergleichskommunen vorlag.

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

Geprüft haben:

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

Aufgrund einer hohen Arbeitsbelastung in der Gemeinde Dahlem wurde das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten nicht abschließend erörtert. Es bestand Einigkeit, mögliche Ergänzungen im Rahmen des Stimmnahmeverfahrens abzustimmen.

Herne, den 25. Mai 2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleitung

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde  
Dahlem im Jahr 2019*



# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	13
Plan-Ergebnisse	15
Erträge	16
Aufwendungen	18
Eigenkapital	20
Schulden	21
Vermögen	26
→ Haushaltssteuerung	31
Kommunaler Steuerungstrend	31
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	32
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	34
Beiträge	34
Gebühren	36
Steuern	39
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	41
Gesamtabschluss und Beteiligungsbericht	41
Pensionsrückstellungen	42
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	43

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die defizitäre Haushaltsführung der Gemeinde Dahlem ist seit 2009 genehmigungspflichtig. Die Genehmigung des Haushaltes 2019 ist durch den Landrat des Kreises Euskirchen mit Auflagen erteilt worden. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht derzeit noch nicht.

#### Ist-Ergebnisse

Im Zeitraum 2009 bis 2017 verzeichnet die Gemeinde Dahlem hohe Defizite von insgesamt 18,1 Mio. Euro. Hauptgründe hierfür sind Einbrüche bei der Gewerbesteuer sowie steigende Belastungen aus Transferaufwendungen. Zudem ist die Gemeinde derzeit stark abhängig von Landeszusweisungen. Der 2017 erzielte niedrigste Fehlbetrag liegt bei -0,7 Mio. Euro. Dies entspricht -183 Euro je Einwohner. Nach aktuellem Stand erzielt die Gemeinde Dahlem 2018 einmalig einen geringen Überschuss von rund 11.000 Euro. Diese Verbesserungen sind aber noch nicht repräsentativ für die zukünftige Entwicklung.

Das strukturelle Defizit der Gemeinde Dahlem liegt 2017 bei -2,2 Mio. Euro.<sup>1</sup> Dies entspricht rund -525 Euro je Einwohner. Die strukturelle Haushaltsituation verweist damit auf einen außerordentlich hohen Konsolidierungsbedarf.

#### Plan-Ergebnisse

Die Gemeinde Dahlem kann den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich bis 2022 weiterhin nicht darstellen. Die erwartete defizitäre Entwicklung spiegelt die bereits angespannte Haushaltssituation der Gemeinde wider. In den Planjahren 2018 bis 2022 hat die Gemeinde Dahlem Defizite von insgesamt 9,3 Mio. Euro erwartet. Aufgrund der positiven Entwicklung in 2018 ergibt sich hier eine „Verlangsamung“ der defizitären Entwicklung. Dies gilt auch für 2019, in dem die Gemeinde auf Basis aktueller Hochrechnungen mit erheblich höheren Gewerbesteuererträgen als bisher geplant rechnet. Allerdings erwartet die Gemeinde laut Haushaltsplan 2020 für die Jahre 2020 bis 2022 vergleichbare Fehlbeträge von insgesamt fast 9,0 Mio. Euro.<sup>2</sup> Derzeit ist offen, inwieweit weitere Windkraftanlagen in Betrieb genommen werden können und Erträge hieraus zukünftig den Dahlemer Haushalt entlasten. Die Haushaltsplanung 2019 basiert zumeist auf den Orientierungsdaten des Landes<sup>3</sup> und berücksichtigt zudem örtliche Entwicklun-

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

<sup>2</sup> Für das Haushaltsjahr 2023 plant die Gemeinde ein weiteres Defizit von 2,45 Mio. Euro.

<sup>3</sup> Orientierungsdaten 2019 bis 2022 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 2. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18.

gen. Ein zusätzliches Haushaltsrisiko sieht die gpaNRW hinsichtlich der sehr restriktiv geplanten Dienst- und Sachaufwendungen sowie bei der allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage.

## Eigenkapital

Die hohen Fehlbeträge haben zu einem entsprechenden Eigenkapitalverzehr geführt. Mehr als ein Fünftel des Eigenkapitals hat die Gemeinde Dahlem bereits verbraucht. Die allgemeine Rücklage beträgt zum Bilanzstichtag 2017 rund 76,6 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Dahlem damit am Maximum. Hohes Wald-, Forst- und Straßenvermögen sowie Vermögen in Finanzanlagen ermöglichen diese hohe Eigenkapitalausstattung. Angesichts der weiterhin defizitär geplanten Haushalte ist bis 2022 aber von einer fortschreitenden Verschlechterung der Eigenkapitalsituation auszugehen. Mit abnehmendem Eigenkapital steigt das Risiko, dass die Gemeinde zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat.

## Schulden

Der Schuldenstand der Gemeinde Dahlem hat sich seit 2009 deutlich verschlechtert. Im Zeitraum 2009 bis 2017 haben sich die Verbindlichkeiten der Gemeinde nahezu verdoppelt. Zum Bilanzstichtag 2017 betragen diese fast 15,9 Mio. Euro; dies entspricht 3.774 Euro je Einwohner. Ursächlich hierfür sind Liquiditätsengpässe sowie die Ansparung erhaltener Anzahlungen (Zuweisungen für geplante Investitionen). Die Gemeinde Dahlem verfügt seit 2009 über keine positive Selbstfinanzierungskraft und wird diese nach dem derzeitigen Finanzplan auch nicht erhalten. Daher ist mittelfristig mit einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite zu rechnen. Damit ist ein entsprechendes Zinsänderungsrisiko verbunden.

Die Investitionskredite konnten dagegen bis 2017 um 1,8 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro reduziert werden. Die Gemeinde ist weiterhin bestrebt, keine neuen Investitionskredite aufzunehmen, sondern Investitionen durch Zuweisungen bzw. Fördermittel zu finanzieren. Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Dahlem zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Dies trifft auch im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 Einwohner zu. Ein Viertel dieser Verbindlichkeiten sind erhaltene Anzahlungen. Lassen wir diese Position im Vergleich außen vor, ändert sich die Positionierung der Gemeinde Dahlem im Vergleich nicht.

## Vermögen

Die Gemeinde Dahlem hat in den letzten Jahren kaum in ihre Gebäude investiert, der Schwerpunkt lag auf dem Ausbau der Kindergärten bzw. der Offenen Ganztagschule. Überwiegend verfügt die Gemeinde Dahlem über eine alte Gebäudestruktur. Allerdings besteht aus Sicht der Gemeinde zumindest kein Instandhaltungsstau. Die Gemeinde Dahlem überprüft ihren Gebäudebedarf regelmäßig hinsichtlich bestehender Sanierungs- und Investitionsbedarfe. Leitlinie der Gemeinde ist es, nicht mehr benötigte Gebäude und Anlagegüter zu veräußern. Dies entlastet den Haushalt nachhaltig. Der überwiegend alte Gebäudebestand erfordert jedoch fortlaufend Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, die den Haushalt weiterhin belasten und Risiken

beinhalten. Die Gemeinde Dahlem weist im Straßenvermögen eine sehr niedrige Investitionsquote und damit einen steigenden Werteverzehr auf. Diesbezüglich besteht zunehmend das Risiko, dass Reinvestitionen erforderlich werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Dahlem mit dem Index 2.

## Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Dahlem hat Leitlinien, d.h. strategische Grundsätze erarbeitet, um die Haushaltssituation zu verbessern und Risiken entgegenzusteuern. Chancen sieht die Gemeinde Dahlem insbesondere durch den Zuwachs von Einwohnern und die Verbesserung ihrer Ertragsituation. Positiv ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Schaffung neuen Wohnraums und die beabsichtigte Neuansiedlung von Gewerbebetrieben. Von entscheidender Bedeutung wird zukünftig der Betrieb der Windenergieanlagen sein. Diesbezüglich bestehen Chancen wie auch Risiken. Letztendlich reichen die bisher umgesetzten Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlbeträge nicht aus, um derzeit einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Zudem besteht das Risiko weiterer Ertragsausfälle (Holzmarkt) bzw. Aufwandsteigerungen (Umlagen und Zuschüsse an Beteiligungen). Mit diesen Risiken und Belastungen muss die Gemeinde Dahlem auch zukünftig rechnen und diesen entgegenwirken.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW derzeit keine Handlungsmöglichkeiten, um die Einnahmen hieraus zu erhöhen. Die Gemeinde berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Baugrundstücke werden durch die Gemeinde selbst erschlossen und vermarktet. Weiterhin werden Vorauszahlungen als Vorfinanzierungsinstrumente genutzt. Die bereits dreißig Jahre alte Erschließungsbeitragsatzung sollte anhand des neuen Musters des Städte- und Gemeindebundes überprüft und ggf. angepasst werden.

Die Gemeinde erhebt Straßenausbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) gemäß der am 20. August 1985 erlassenen KAG-Satzung. Die in dieser Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen am Minimum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Die Gemeinde hat in den letzten Jahren keine KAG-Maßnahmen durchgeführt. Das erstellte Wirtschaftswegekonzept bietet einen detaillierten Überblick über den Zustand der Wirtschaftswege. Das Konzept dient dazu, die knappen Haushaltsmittel bedarfsgerechter bzw. zielorientierter zur Unterhaltung von Wirtschaftswegen einzusetzen.

Zum 01. Januar 2020 ist der § 8 KAG durch § 8a KAG NRW ergänzt und damit die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen modifiziert worden.<sup>4</sup> Das Land NRW beabsichtigt zudem, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Hierzu wird voraussichtlich im ersten Quartal 2020 eine Förderrichtlinie in Kraft treten. Die aktuelle Gesetzes- und Erlasslage sollte die Gemeinde bei Entscheidungen zur Gestaltung der KAG-Satzung mit einbeziehen.

## Gebühren

Bei der Gebührenkalkulation und -festsetzung in den Gebührenhaushalten Abwasser, Friedhofs- und Bestattungswesen sowie Straßenreinigung/Winterdienst berücksichtigt die Gemeinde Dahlem weiterhin die kalkulatorischen Abschreibungen auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Damit wird der Substanzerhalt des Anlagevermögens nicht dauerhaft gewährleistet. Die Gemeinde sollte daher zumindest eine sukzessive Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte vornehmen.

In den Gebührenhaushalten Straßenreinigung und Friedhofs- und Bestattungswesen beträgt der kalkulatorische Zinssatz 4,0 Prozent. Auf Basis der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NRW) ist ab 2020 ein Durchschnittszinssatz von maximal 5,56 Prozent zulässig. Hieran sollte sich die Gemeinde weiterhin - unter Beachtung der sich entwickelnden Rechtsmeinung - orientieren.

Die Gemeinde Dahlem berücksichtigt im Gebührenhaushalt Abwasser weiterhin keine Eigenkapitalverzinsung. Damit verzichtet die Gemeinde auf Erträge und verfügt über weniger liquide Mittel. Auf Grundlage des § 10 Abs. 5 der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO) i. V. m. § 6 Abs. 1 und Abs. 2 KAG NRW sollte die Gemeinde zukünftig diese Eigenkapitalverzinsung erwirtschaften. Hierzu sollte ein kalkulatorischer Zinssatz unter Berücksichtigung der OVG NRW Rechtsprechung und der sich entwickelnden Rechtsmeinung festgesetzt werden. Die Gemeinde sollte mit dem Abwasserwerk eine jährliche Gewinnausschüttung auf Basis der vorgenommenen Eigenkapitalverzinsung vereinbaren.

Der Anteil für öffentliches Grün von dreißig Prozent wird in der Gebührenkalkulation Friedhofswesen bei allen Kostenarten abgezogen. Dieser sollte sich nur auf die Unterhaltungsaufwendungen der Grünanlagen beziehen. Insofern sind die Friedhofsgebühren neu zu berechnen. In diesem Zusammenhang sollte der festgelegte Grünanteil anhand der örtlichen Friedhofsstruktur überprüft werden. Im Gebührenhaushalt Straßenreinigung/Winterdienst werden zehn Prozent der Kosten als sogenannter Öffentlichkeitsanteil in Abzug gebracht. Die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils sollte entsprechend der geltenden Rechtsprechung an den in § 3 Abs. 2 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG) genannten Straßentypen ausgerichtet werden.

### → KIWI-Bewertung

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

<sup>4</sup> Nähere Ausführungen erfolgen hierzu im Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“, Abschnitt Beiträge.

## ➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

## → Haushaltssituation

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2010	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	noch offen*)	noch offen	HPI
2019	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

\*) Im Rahmen des Stellungnahme-Verfahrens ist uns der festgestellte Jahresabschluss 2018 im Mai 2020 zur Verfügung gestellt worden. Eine Berücksichtigung der Daten ist im Nachhinein nicht mehr möglich. Dennoch geben wir nachfolgend Hinweise auf aktuelle Ergebnisse bzw. Entwicklungen.

Die Gemeinde Dahlem hat zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt unserer letzten überörtlichen Prüfung in 2013 lagen noch kei-

ne festgestellten Jahresabschlüsse vor. 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 Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen. Die Gemeinde Dahlem hat jedoch noch keinen Gesamtab schluss aufgestellt, obwohl sie hierzu verpflichtet ist. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich bei den Gesamtkennzahlen in den einzelnen Kapiteln zur Haushaltssituation vorgenommen werden. Weitere Erläuterungen zum Gesamtab schluss erfolgen im Kapitel "Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten".

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB*) 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	./.	-2.790	-2.383	-2.885	-1.725	-1.383	-1.504	-2.788	-1.919	-771
Ausgleichsrücklage**)	1.553	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage**)	95.640	91.618	89.236	86.351	84.626	83.261	81.829	78.998	77.249	76.587
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	./.	-1.553	0	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO***) (Saldo)	./.	0	0	0	11	4	72	9	50	59
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	./.	-1.237	-2.383	-2.885	-1.725	-1.383	-1.504	-2.788	-1.919	-771
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage****)	./.	-2.785	1	0	-11	14	0	-51	120	50
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	./.	4,2	2,6	3,2	2,0	1,6	1,8	3,5	2,3	0,9
<b>Fehlbetragsquote (in Prozent)</b>	./.	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>

\*) EB = Eröffnungsbilanz

\*\*\*) Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und die Jahresergebnisse werden direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. Allgemeinen Rücklage verrechnet.

\*\*\*\*) Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (NRW), außer Kraft getreten am 31. Dezember 2018.

\*\*\*\*) Korrekturen der Eröffnungsbilanz (2009) sowie Korrekturen gem. § 36 und 57 GemHVO (Anpassung von Festwerten und anderen Vermögensgegenständen u.a.)



Der Haushalt der Gemeinde Dahlem ist im gesamten Betrachtungszeitraum defizitär. Die Ausgleichsrücklage wurde bereits im ersten NKF-Jahr 2009 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch genommen. Die hohen Defizite im Zeitraum 2009 bis 2017 führten zu einem entsprechenden Eigenkapitalverzehr von 18,1 Mio. Euro. Zusätzlich waren Korrekturen der Eröffnungsbilanz von -2,8 Mio. Euro erforderlich. Diese wurden richtigerweise direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Danach vorgenommene Korrekturen der Bilanzwerte führten zu einer Verbesserung der allgemeinen Rücklage von rund 0,1 Mio. Euro. Veräußerungen von Vermögensgegenständen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO ermöglichten eine weitere Eigenkapitalstärkung von insgesamt 0,2 Mio. Euro. Das Eigenkapital ist damit insgesamt um 20,6 Mio. Euro bzw. 21,2 Prozent reduziert worden.

Bei Erreichen einer Fehlbetragsquote über 5,0 Prozent in zwei aufeinander folgenden Jahren ist die Gemeinde verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Dies ergibt sich aus § 76 Abs. 1 GO NRW. Bisher wurde diese kritische Grenze nicht überschritten, da die Gemeinde derzeit noch über eine hohe Rücklage verfügt.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-969	-1.406	-2.025	-3.067	-1.810
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage*)	75.573	74.167	72.142	69.075	67.266
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 KomHVO**) (Saldo)	-46	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-969	-1.406	-2.025	-3.067	-1.810
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,3	1,9	2,7	4,3	2,6
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>	<b>4,3</b>	<b>2,6</b>

\*) Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss jeweils vorweg und verrechnet die Jahresergebnisse direkt mit der Allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage.

\*\*) Kommunalhaushaltsverordnung NRW, in Kraft getreten am 01. Januar 2019.

Die Gemeinde Dahlem hat ab 2018 bis einschließlich 2022 weitere Defizite von insgesamt 9,3 Mio. Euro geplant. Der Jahresabschluss 2018 weist nunmehr als erster NKF-Haushalt einen geringen Überschuss von rund 11.000 Euro aus. Auch das Jahresergebnis 2019 wird nach Auskunft der Gemeinde deutlich besser ausfallen als bisher geplant. Grund hierfür sind neben einer sehr guten Wirtschafts- und Beschäftigungslage außergewöhnliche und einmalig hohe Gewerbesteuererinnahmen. Zudem hat die Gemeinde Dahlem verschiedene Fördermittel erhalten, die den kommunalen Haushalt entlasten. Diese positive Entwicklung stellt jedoch keine

Trendwende für die zukünftigen Haushalte dar. Auch im Haushaltplan 2020 erwartet die Gemeinde Dahlem für den Planungszeitraum bis 2023 Defizite von insgesamt 11,4 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 bereits knapp 9,0 Mio. Euro.

Die geplanten Verringerungen der allgemeinen Rücklage liegen weiterhin unterhalb des Schwellenwertes gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW. Dennoch liegt ein Verstoß gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze vor. Nach § 75 Abs. 2 GO NRW muss der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Die mittelfristige Planung zeigt zudem keine nachhaltigen Veränderungen auf, um den Haushaltsausgleich zukünftig wieder zu erlangen. Die weiterhin erwartete defizitäre Entwicklung spiegelt die bereits angespannte Haushaltssituation der Gemeinde wider und ist sehr bedenklich.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem kann – mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2018 - seit 2009 den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO NRW nicht darstellen. Dies gilt auch für das laufende Haushaltsjahr 2019 und die mittelfristige Planung. Allein aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung werden die Schwellenwerte gem. § 76 Abs. 1 GO NRW nicht überschritten. Daher ist die Gemeinde Dahlem noch nicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.

**Haushaltsstatus**

**Haushaltsstatus**

Haushaltsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ausgeglichener Haushalt											
fiktiv ausgeglichener Haushalt											
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt											
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt											

2009 bis 2017 auf Basis der Jahresabschlüsse, ab 2018 auf Basis der Haushaltspläne

Der Landrat des Kreises Euskirchen als kommunale Aufsichtsbehörde hat den Haushalt 2019 der Gemeinde Dahlem mit folgenden Auflagen genehmigt:

- Der Haushaltsansatz der Aufwendungen/Auszahlungen darf nur in unabweisbaren Einzelfällen überschritten werden.

- Mehrerträge aus Steuern und Landeszuweisungen sind zur Reduzierung der Defizite einzusetzen. Finanzmittelüberschüsse sind zum Abbau der Liquiditätskredite zu verwenden.
- Möglichkeiten zur Erzielung höchstmöglicher Erträge/Einzahlungen und zur Reduzierung der Aufwendungen/Auszahlungen sind konsequent zu nutzen. Standardreduzierungen sind bei pflichtigen Aufgaben regelmäßig zu prüfen.
- Die Personalaufwendungen sind anlassbezogen hinsichtlich bestehender Konsolidierungsmöglichkeiten zu betrachten.
- Die Gemeinde hat dem Landrat zudem über die Entwicklung der Haushaltlage halbjährlich zu berichten.

Die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse konnten im Betrachtungszeitraum zumeist nicht eingehalten werden. Erstmals gelang der fristgerechte Beschluss des Jahresabschlusses 2017 durch den Gemeinderat gem. § 96 Abs. 1 GO NRW am 13. November 2018. Der Jahresabschluss 2018 liegt allerdings zum Ende des Haushaltsjahres 2019 noch nicht im Entwurf vor.<sup>5</sup>

Die Gemeinde Dahlem hat auch den Entwurf der Haushaltssatzung 2020 mit ihren Anlagen nicht fristgerecht gem. § 80 Abs. 5 GO NRW aufgestellt.<sup>6</sup> Grund hierfür sind vorab erforderliche Jahresabschlussarbeiten für die Beteiligungen der Gemeinde. Auch die Wirtschaftspläne derselben, ebenso wie die gemeindlichen Gebührenhaushalte sind vorab durch die Gemeinde aufzustellen. Insgesamt steht der Gemeinde zur Aufgabenerledigung diesbezüglich zu wenig hierfür qualifiziertes Personal zur Verfügung.

Der durch den Bürgermeister bestätigte Entwurf der Haushaltssatzung 2019 mit ihren Anlagen wurde am 14. Februar 2019 in den Rat eingebracht.<sup>7</sup> Die durch den Rat unter Berücksichtigung der Veränderungsliste am 07. März beschlossene Haushaltssatzung wurde der Aufsichtsbehörde mit Bericht vom 08. März 2019 angezeigt. Fristgemäß hätte dies gem. § 80 Abs. 5 Satz 2 GO NRW bis zum 30. November 2018 erfolgen müssen. Nach Eingang der Genehmigungsverfügung hat die Gemeinde die Haushaltssatzung am 03. Mai 2019 mit Wirkung zum 01. Januar 2019 bekanntgemacht.<sup>8</sup> Bis zur Bekanntgabe der Haushaltssatzung befand sich die Gemeinde Dahlem gem. § 82 GO NRW in der vorläufigen Haushaltsführung.

#### → **Feststellung**

Der Jahresabschluss 2018 wurde nicht fristgerecht gemäß § 95 Abs. 3 Satz 2 sowie § 96 Abs. 1 GO NRW aufgestellt, bestätigt und festgestellt. Die Haushaltssatzung 2019 wurde der Aufsichtsbehörde erst am 08. März 2019 angezeigt. Damit wurde die Frist gemäß § 80 Abs. 5 Satz 2 GO NRW nicht eingehalten.

<sup>5</sup> Der Gemeinderat hat den Jahresabschluss 2018 nach dem Ende der operativen überörtlichen Prüfung am 27. März 2020 festgestellt.

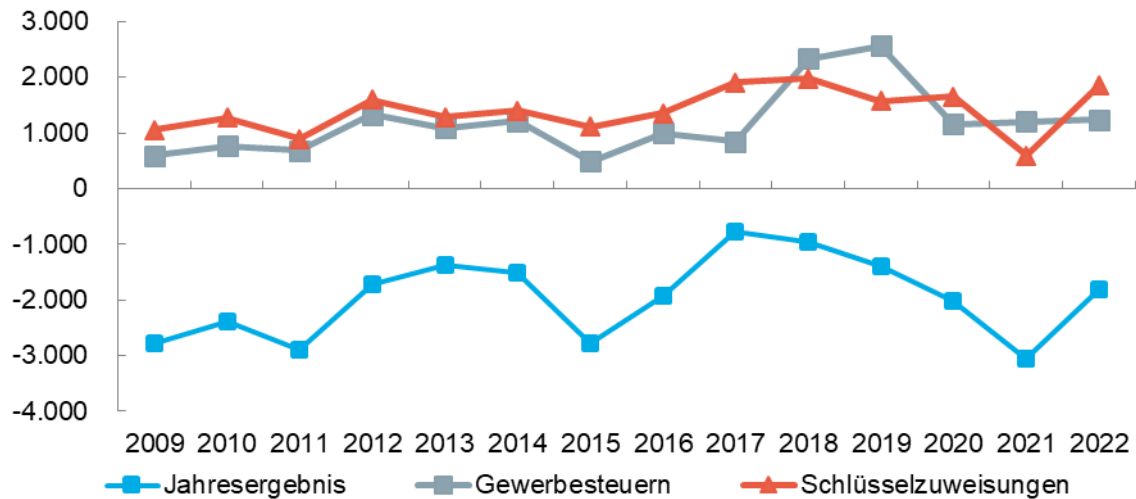
<sup>6</sup> Der Haushaltsplan 2020 ist im Gemeinderat am 27. März 2020 beschlossen worden. Die Haushaltssatzung wurde nach Genehmigung des Landrates des Kreises Euskirchen am 20. April 2020 öffentlich bekanntgemacht.

<sup>7</sup> Der Entwurf des Stellenplanes 2019 wurde in der Sitzung des Haupt-, Finanz- und Personalausschusses am 12. Dezember 2018 beraten und in der Sitzung des Rates der Gemeinde Dahlem am 13. Dezember 2018 verabschiedet.

<sup>8</sup> Die Anzeigefrist gem. § 80 Abs. 5 S. 3 GO NRW wurde durch die Aufsichtsbehörde nach § 80 Abs. 5 GO NRW auf den Tag der Zustellung der Verfügung verkürzt.

## Ist-Ergebnisse

### Entwicklung der Jahresergebnisse in Tausend Euro (IST)



Bis 2017: IST; ab 2018: PLAN

Die vergleichsweise hohen Defizite 2009 bis 2011 sowie 2015 sind insbesondere auf geringe Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Die Einnahmen hieraus liegen 2009 bis 2011 lediglich zwischen 0,6 bis 0,8 Mio. Euro, 2015 sogar bei rund 0,5 Mio. Euro.

Das im Vergleich zu den Vorjahren geringer ausfallende Defizit 2017 ist begründet durch

- einen konjunkturbedingten Anstieg der Gewerbesteuererträge,
- einen deutlichen Anstieg der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr um 550.000 Euro sowie
- einmalige Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen von 0,9 Mio. Euro.

Die einmaligen Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen ergaben sich aufgrund von Einzelfällen. Daher betrachten wir diese Erträge als einmaligen und finanzwirtschaftlich wesentlichen Sondereffekt. Bei der Betrachtung der strukturellen Haushaltssituation bleiben diese Erträge daher außen vor.

Eine wesentliche Einnahmeposition für den Dahlemer Haushalt ist zunehmend die Einkommenssteuer. Diese ist im Zeitraum 2009 bis 2017 um fast 0,6 Mio. Euro auf insgesamt 1,6 Mio. Euro jährlich angestiegen. Auch die Erträge aus Holzverkäufen stellen mit durchschnittlich 1,0 Mio. Euro eine wesentliche Einnahmequelle für die Gemeinde dar. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen zur Forstbewirtschaftung verbleibt im Ergebnis ein Saldo von circa 0,3 Mio. Euro jährlich. Zur Konsolidierung des Haushaltes ist die Gemeinde Dahlem des Weiteren bestrebt, ihre Erträge aus Steuern und Pachteinnahmen zu steigern.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-183	-778	474	4	-41	7	68	63

Der Median für das Jahr 2016 mit 153 Vergleichswerten beträgt „2 Euro je Einwohner“. Das durchschnittliche Jahresergebnis der Gemeinde Dahlem 2010 bis 2017 liegt bei -458 Euro je Einwohner. Die Jahresergebnisse schwanken zwischen -685 Euro (2011) und -183 Euro je Einwohner. Damit positionierte sich die Gemeinde Dahlem in allen Jahren deutlich unter dem jeweiligen Mittelwert der Vergleichskommunen und gehört jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten. Dies gilt auch, soweit wir die absoluten Defizite in den Blick nehmen.

Zusätzlich haben wir in einem weiteren „Vergleichsring“ Kommunen unter 10.000 Einwohnern miteinander verglichen. Auch bei dieser Auswertung gehört die Gemeinde Dahlem 2017 zu den Kommunen mit den höchsten Defiziten:

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 unter 10.000 Einwohner

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-183	-289	219	-13	-66	3	51	23

Bei dieser Clusterung beträgt der Median für das Jahr 2016 mit 51 Vergleichswerten vergleichbar „2 Euro je Einwohner“. 2018 beträgt auch das Jahresergebnis der Gemeinde Dahlem je Einwohner etwas unter 3 Euro.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

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

### Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. 2017 haben wir Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen von 0,9 Mio. Euro als Sondereffekt be-

reingt. Aufwandseitig haben wir eine Nachzahlung der Krankenhausumlage und Aufwendungen im Zuge des Solidarpaktes von rund 52.000 Euro außen vorgelassen.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017

Dahlem	
Jahresergebnis	-771
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-2.744
Bereinigungen Sondereffekte	-853
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-4.368</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	2.163
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-2.205</b>

#### → Feststellung

Die Gemeinde Dahlem weist für das Jahr 2017 ein hohes negatives strukturelles Ergebnis von rund -2,2 Mio. Euro aus. Dies entspricht rund -525 Euro je Einwohner. Die strukturelle Haushaltsituation weist somit einen außerordentlich hohen Konsolidierungsbedarf auf.

Letztendlich kann die stetige Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben aber nur bei einem nachhaltig ausgeglichenen Haushalt erfüllt werden. Nur ein nachhaltig ausgeglichener Haushalt ermöglicht eine uneingeschränkte haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit auch für zukünftige Generationen.

### Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Gemeinde Dahlem plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 ein Defizit von 1,8 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 0,4 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

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

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B *)	638	754	117	3,4
Gewerbesteuern**)	926	1.240	314	6,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern **)	1.562	2.094	533	6,0
Schlüsselzuweisungen**)	1.411	1.852	441	5,6
übrige Erträge	5.841	5.622	-219	-0,8
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*)	3.331	3.788	457	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	2.557	2.278	-279	-2,3
Allgemeine Kreisumlage**)	1.732	2.230	498	5,2
Jugendamtsumlage**)	1.014	1.288	274	4,9
übrige Aufwendungen	3.948	3.789	-160	-0,8

\*) Rechnungsergebnis 2017

\*\*\*) Ausgehend von dem jeweiligen strukturellen Ergebnis 2017 (Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017).

## Erträge

### Grundsteuer B

2017 erzielte die Gemeinde Dahlem Erträge aus der Grundsteuer B von 638.000 Euro. Aufgrund einer Hebesatzerhöhung um 25 auf 475 Prozentpunkte stiegen die Erträge aus der Grundsteuer B 2018 auf rund 685.000 Euro. Damit wurde der Planansatz leicht überschritten. Im Haushaltsplan 2019 erwartet die Gemeinde Dahlem bis 2022 eine Ertragssteigerung auf 754.000 Euro. Bei dieser Planung berücksichtigt die Gemeinde 2019 eine weitere Hebesatzerhöhung auf 495 Hebesatzpunkte. Diese wurde entsprechend im Rat beschlossen und umgesetzt. Weitere Mehrerträge erwartet die Gemeinde aufgrund der Ausweisung eines neuen Wohngebietes. Die ab 2020 geplanten Steigerungsraten basieren auf den Orientierungsdaten des Landes. In dieser Planung noch nicht berücksichtigt ist die ab 2020 geplante Anhebung des Hebesatzes auf 520 Hebesatzpunkte. Planungsrisiken sind bei dieser Position nicht erkennbar.

### Gewerbsteuererträge

Die Gemeinde Dahlem verfügt über ein Gewerbegebiet Schmidtheim sowie ein weiteres Gewerbegebiet am Flughafen (Dahlemer Binz). Überwiegend haben sich mittelständische Unter-

nehmen angesiedelt. Weitere Gewerbeansiedlungen sind in diesen bereits erschlossenen Gewerbegebieten möglich. Zudem bestehen noch Erweiterungsmöglichkeiten wie auch Vorhaben für neue Gewerbegebiete. Derzeit ist die weitere Entwicklung der Gewerbesteuererträge stark abhängig von dem Betrieb der Windkraftanlagen.

2017 erzielte die Gemeinde Gewerbesteuererträge von fast 850.000 Euro. Damit lagen die Ist-Ergebnisse unter dem Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017.

Die Gemeinde Dahlem rechnete bereits im Haushaltsjahr 2018 mit einer einmaligen Gewerbesteuerzahlung aus 2016 errichteten Windkraftanlagen. Die dauerhafte Inbetriebnahme der Windkraftanlagen verzögert sich jedoch erheblich. Ende Juli 2017 erwirkte das Aachener Verwaltungsgericht durch Eilbeschluss einen sofortigen Baustopp für den Windpark Dahlem IV. Hintergrund war ein möglicher Verfahrensfehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung durch den Kreis Euskirchen. Die 2018 erwarteten Gewerbesteuererträge von 2,3 Mio. Euro konnten daher nicht vereinnahmt werden. Im Ist lagen die Gewerbesteuererträge 2018 bei rund 1,7 Mio. Euro. 2019 hat die Gemeinde Dahlem erneut die einmalige Gewerbesteuererträge aus den Windkraftanlagen eingeplant. Eine Genehmigung und Inbetriebnahme des Windkraftparks ist aber nach derzeitigem Sachstand frühestens 2020 zu erwarten. Der für 2019 eingeplante Gewerbesteuerertrag von knapp 2,6 Mio. Euro ist daher nicht erzielbar.<sup>9</sup>

Für 2020 plant die Gemeinde wesentlich geringere Gewerbesteuererträge von annähernd 1,15 Mio. Euro und schreibt diese mit den Orientierungsdaten des Landes fort. Die Gemeinde beabsichtigt aktuell, den Hebesatz der Gewerbesteuer 2020 von 440 auf 460 Hebesatzpunkte anzuheben.

Abgesehen von allgemeinen konjunkturbedingten Risiken ist die geplante Entwicklung der Gewerbesteuererträge derzeit mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Mit der Haushaltsplanung 2018 und 2019 einhergehende zusätzliche Planungsrisiken sind bereits eingetreten.

## **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**

2017 vereinnahmte die Gemeinde Dahlem Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von 1,7 Mio. Euro (Einkommens- und Umsatzsteuer). Die Einkommens- und Umsatzsteuer hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Daher lag das Ist-Ergebnis über dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre von rund 1,6 Mio. Euro. Bis 2022 erwartet die Gemeinde einen Anstieg der Gemeinschaftssteuern auf knapp 2,1 Mio. Euro. Bei der mittelfristigen Planung legt die Gemeinde die Orientierungsdaten zu Grunde. Die geplante Entwicklung ist angesichts der 2018 erzielten Erträge von insgesamt 1,9 Mio. Euro realistisch.

## **Schlüsselzuweisungen**

Die Gemeinde Dahlem erhielt 2017 hohe Schlüsselzuweisungen von 1,9 Mio. Euro und damit wesentlich mehr als im Durchschnitt von fünf Jahren. Grund hierfür war der äußerst geringe Gewerbesteuerertrag 2015, der zeitversetzt durch Landeszuweisungen ausgeglichen worden

<sup>9</sup> Nach Mitteilung der Gemeinde liegen wider Erwarten die Gewerbesteuererträge nach aktuellem Stand (Mai 2020) bei fast 3,4 Mio. Euro und fallen damit rund 0,8 Mio. Euro besser aus als geplant.



ist.<sup>10</sup> Zudem stieg die zu verteilende Schlüsselmasse konjunkturbedingt an. Die 2018 erhaltenen Schlüsselzuweisungen von fast 2,0 Mio. Euro entsprachen dem Planwert. Auch 2019 betragen die Schlüsselzuweisungen wie geplant 1,57 Mio. Euro. Die Übereinstimmungen ergeben sich, da die Gemeinde ihren Haushalt regelmäßig erst nach der GFG-Festsetzung aufgestellt und beschließt. Für 2020 hat die Gemeinde die Orientierungsdaten zu Grunde gelegt und erwartet Schlüsselzuweisungen von 1,65 Mio. Euro. Auf Grundlage der ersten GFG-Modellrechnung erhält die Gemeinde 2020 voraussichtlich über 2,0 Mio. Euro. Berücksichtigt werden hier bereits die geringeren Erträge aus der Gewerbesteuer im Referenzzeitraum.

Unter Berücksichtigung der eingeplanten hohen Gewerbesteuererträge 2019 plant die Gemeinde Dahlem 2021 lediglich Schlüsselzuweisungen von 587.000 Euro. 2022 erwartet die Gemeinde dagegen erneut einen Anstieg der Schlüsselzuweisungen auf 1,85 Mio. Euro. Insofern korrespondiert die mittelfristige Planung mit der erwarteten Entwicklung der Gewerbesteuererträge.

## Aufwendungen

### Personalaufwendungen<sup>11</sup>

Bei ihrer Planung berücksichtigt die Gemeinde Dahlem für das Haushaltsjahr 2019 personelle Veränderungen, wie z. B. Fluktuation, Beförderungen bzw. Höhergruppierungen „mitarbeiter-scharf“. Zudem hat die Gemeinde neben der vereinbarten Tarifierhöhung für die tariflich Beschäftigten eine Besoldungserhöhung von drei Prozent einkalkuliert.<sup>12</sup> Die geringe Abweichung zur gesetzlichen Festlegung ist unerheblich, da die Gemeinde aktuell nur noch zwei Beamte beschäftigt. Die eingeplanten Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen orientieren sich an den aktuellen Mitteilungen der Versorgungskasse. Auf dieser Grundlage erwartet die Gemeinde 2020 einen Rückgang der Personalaufwendungen um -0,8 Prozent. Die danach eingeplanten jährlichen Steigerungsraten liegen mit 1,2 Prozent an den Orientierungsdaten des Landes. Der Abbau von Stellen ist nicht beabsichtigt. Dennoch rechnet die Gemeinde mit altersbedingter Fluktuation und in diesem Zusammenhang mit Einsparungen, zum Beispiel durch die Besetzung der Stellen mit jüngeren Mitarbeitern. Die Planung bezieht örtliche Entwicklungen mit ein und ist nachvollziehbar.

<sup>10</sup> Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Kommune auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) ergibt sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Das Land NRW legt die zu verteilende Finanzausgleichsmasse jährlich auf Basis des Ist-Aufkommens der relevanten Verbundsteuern fest. Die Schlüsselzuweisungen hängen zudem von dem fiktiv ermittelten Finanzbedarf und der normierten Steuerkraft der jeweiligen Kommune ab. Veränderungen bei den Steuererträgen wirken sich nicht im gleichen Haushaltsjahr auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Referenzzeitraum zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2020 hinsichtlich der Steuerkraftmesszahlen ist der Zeitraum vom 01. Juli 2018 bis 30. Juni 2019.

<sup>11</sup> Die betrachteten Personalaufwendungen beinhalten die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen sowie Versorgungskassenbeiträgen für aktive Beschäftigte. Kostenerstattungen für erbrachte Dienstleistungen sowie Betriebskostenzuschüsse für Kindergärten werden bei dieser Betrachtung nicht bereinigt. Nach eigenen Berechnungen hat die Gemeinde 2018 Personalkostenerstattungen von circa 0,9 Mio. Euro erhalten. Dies entspricht bei Personalaufwendungen von 3,5 Mio. Euro einer „Refinanzierungsquote“ von 26,5 Prozent.

<sup>12</sup> Das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen wurde am 29. Juli 2019 verkündet. Das Gesetz sieht eine Erhöhung der Bezüge für Beamtinnen und Beamte in Nordrhein-Westfalen rückwirkend um 3,2 Prozent zum 1. Januar 2019, weitere 3,2 Prozent zum 1. Januar 2020 und weitere 1,4 Prozent zum 1. Januar 2021 vor.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Gemeinde Dahlem plante 2018 Sach- und Dienstleistungen von annähernd 3,0 Mio. Euro. Dieser Planansatz wurde im Ist deutlich unterschritten; die Dienst- und Sachleistungen lagen bei circa 2,4 Mio. Euro. Einsparungen ergeben sich hier durch die Aufgabe des Förderschulstandortes in Schmidtheim zum 01. August 2017. Hauptgrund für die geringeren Dienst- und Sachleistungen sind jedoch insbesondere Instandhaltungsmaßnahmen, die noch nicht wie geplant durchgeführt werden konnten. Überwiegend handelt es sich um Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden wie zum Beispiel bei der Grundschule, Turnhalle und Kindergärten. Des Weiteren sind Unterhaltungsmaßnahmen bei Straßen und Brücken vorgesehen. Die Maßnahmen sollen nunmehr 2019 abgeschlossen werden.

2019 erwartet die Gemeinde Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen von 2,85 Mio. Euro. Nach Abschluss der Maßnahmen kalkuliert die Gemeinde 2020 wesentlich geringere Aufwendungen von knapp 2,2 Mio. Euro, d.h. das Budget für Dienst- und Sachleistungen sinkt um 0,6 Mio. Euro. Diese werden angelehnt an die Orientierungsdaten mit einer Steigerungsrate von 1,2 Prozent fortgeschrieben. Bei der Budgetfestlegung 2020 berücksichtigt die Gemeinde nur den zwingend notwendigen Bedarf auf Grundlage der Mittelanforderungen der Fachabteilungen. Damit soll eine restriktive Mittelbewirtschaftung erreicht werden. Grundsätzlich besteht hier für die Gemeinde eine Stellschraube für Einsparungen. Dennoch besteht die Gefahr, dass mit der restriktiven Planung beabsichtigte Einsparziele nicht erreicht werden können. Beispielsweise könnten allgemeine Preissteigerungen, Kalamitäten im gemeindlichen Forst oder Straßenschäden zu höheren Aufwendungen führen. Insofern ist diese Position risikobehaftet.

## Allgemeine Kreisumlage / Jugendamtsumlage

Die Ist-Aufwendungen aus der allgemeinen Kreisumlage entsprachen 2017 mit 1,74 Mio. Euro annähernd dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre. 2018 sank die zu leistende Kreisumlage auf 1,69 Mio. Euro und lag damit 110.000 Euro unter dem Planwert. Für 2019 hat die Gemeinde Dahlem einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage auf 1,87 Mio. Euro erwartet. Grundlage für diese Planung ist der Entwurf des Haushaltes des Kreises Euskirchen. Danach hat die Gemeinde 2019 einen Kreishebesatz von 31,66 Prozent berücksichtigt. Mit dem endgültigen Beschluss des Kreishaushaltes ist jedoch eine Anhebung des Hebesatzes auf 31,93 Prozent erfolgt. Dies führt bei der Gemeinde Dahlem zu einer überplanmäßigen Auszahlung von rund 15.000 Euro.<sup>13</sup> 2021 hat die Gemeinde bei der allgemeinen Kreisumlage (anders als bei der ÖPNV-Umlage) keine Steigerungsrate berücksichtigt. Diesbezüglich ist die Planung risikobehaftet.

Auch bei Planung der Jugendamtsumlage hat die Gemeinde Dahlem den Entwurf des Kreishaushaltes zu Grunde gelegt. Die für 2019 eingeplante Jugendamtsumlage beträgt bei einem Kreishebesatz von 21,2 Prozent rund 1,2 Mio. Euro. Mit der Beschlussfassung des Kreishaushaltes ist auch bei dieser Umlage der Hebesatz auf 21,6 Prozentpunkte erhöht worden. Hieraus ergibt sich für die Gemeinde eine überplanmäßige Ausgabe von rund 22.000 Euro. Der Kreis Euskirchen geht davon aus, dass die Sozialausgaben im Jugendbereich mittelfristig weiter ansteigen. Der Umlagebedarf aus der Jugendamtsumlage steigt laut Kreishaushalt daher bis 2022

<sup>13</sup> Siehe Vorlage 1296/10 vom 11. September 2019.

von 57,6 auf 64,3 Mio. Euro. Gleichwohl plant die Gemeinde Dahlem 2021 einen Rückgang der Jugendamtsumlage um -0,7 Prozent. Auch diese Planannahme beinhaltet ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem plant nachvollziehbar und berücksichtigt neben den Orientierungsdaten des Landes örtliche Entwicklungen. Ein zusätzliches Haushaltsrisiko sieht die gpaNRW dennoch bei der mittelfristigen Planung der Dienst-und Sachaufwendungen, der allgemeinen Kreisumlage sowie der Jugendamtsumlage.

## Eigenkapital

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

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	91.618	89.236	86.351	84.626	83.261	81.829	78.998	77.249	76.587
Eigenkapital 2	104.133	101.697	98.777	96.940	96.580	94.874	92.464	90.795	90.010
<b>Bilanzsumme</b>	<b>118.031</b>	<b>119.037</b>	<b>116.673</b>	<b>116.292</b>	<b>114.098</b>	<b>114.134</b>	<b>113.698</b>	<b>114.808</b>	<b>112.015</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>									
Eigenkapitalquote 1	77,6	75,0	74,0	72,8	73,0	71,7	69,5	67,3	68,4
Eigenkapitalquote 2	88,2	85,4	84,7	83,4	84,6	83,1	81,3	79,1	80,4

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage. Zum 01. Januar 2009 betrug das Eigenkapital der Gemeinde 97,2 Mio. Euro (allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage). Maßgeblich aufgrund hoher Defizite ist in der Zeit vom 01. Januar 2009 bis zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 ein hoher Eigenkapitalverzehr zu verzeichnen. Wie zu Beginn dargestellt, hat die Gemeinde bereits mehr als ein Fünftel ihrer Rücklagen verbraucht. Eine Ausgleichsrücklage, um den Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW zumindest „fiktiv“ darzustellen, steht auch zukünftig nicht zur Verfügung. Dennoch gehört die Gemeinde Dahlem 2017 zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten:

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	68,4	-4,8	69,9	30,8	18,1	33,0	42,5	63
Eigenkapitalquote 2	80,4	27,2	84,0	64,3	57,6	65,3	75,8	63

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

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

Hintergrund dieser hohen Eigenkapitalquoten ist ein hoher Bestand an Wald- und Straßenvermögen sowie Finanzanlagen (siehe Kapitel Vermögen). Dadurch steht der Gemeinde eine ausgezeichnete Eigenkapitalausstattung zur Verfügung. Die Gemeinde Dahlem ist daher bereits seit 2009 die Kommune mit der höchsten Eigenkapitalausstattung je Einwohner.

### Eigenkapital 1 je Einwohner 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18.226	-351	18.226	2.804	1.344	2.412	3.205	63

### Eigenkapital 2 je Einwohner 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21.421	1.690	21.421	5.540	3.735	4.911	6.384	63

#### → Feststellung

Die Gemeinde Dahlem verfügt 2017 über eine sehr hohe Eigenkapitalausstattung. Grund hierfür sind vergleichsweise hohe Bilanzwerte durch Wald- und Straßenvermögen sowie Finanzanlagen. Gleichwohl ist die Gemeinde nicht in der Lage, ihr Vermögen dauerhaft zu erhalten. Seit 2009 hat die Gemeinde bereits mehr als ein Fünftel ihrer Rücklagen verbraucht.

Im Haushalt 2019 plant die Gemeinde weitere Defizite in Millionenhöhe. Danach wird das Eigenkapital bis 2022 auf 67,3 Mio. Euro weiter reduziert.<sup>14</sup> Trotz der derzeit noch hohen Eigenkapitalausstattung sieht die gpaNRW den fortschreitenden Verbrauch der allgemeinen Rücklage kritisch. Mit abnehmendem Eigenkapital steigt das Risiko, dass die Gemeinde zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat.

## Schulden

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

<sup>14</sup> Auf Grundlage des Haushaltsplans 2020 plant die Gemeinde Dahlem bis 2023 eine Reduzierung des Eigenkapitals auf dann 64,1 Mio. Euro. Dabei wurde für 2019 noch ein Defizit von -1,39 Mio. Euro berücksichtigt.

### Schulden in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.553	4.396	4.212	3.311	3.144	2.948	2.758	2.939	2.710
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	679	3.000	3.000	5.000	4.000	4.000	6.700	7.500	6.135*)
Verbindlichkeiten, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	182	164	242	254	137	213	169	288	453
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten**)	1.945	3.248	3.841	1.341	1.064	2.073	1.788	2.504	2.141
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	2.850	2.373	2.857	2.919	3.640	4.419
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>7.364</b>	<b>10.808</b>	<b>11.294</b>	<b>12.756</b>	<b>10.719</b>	<b>12.091</b>	<b>14.335</b>	<b>16.871</b>	<b>15.857</b>
Rückstellungen	5.641	5.688	5.820	5.755	5.599	5.662	5.437	5.733	4.845
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	87	65	20	30	72	209	203	165	126
<b>Schulden gesamt</b>	<b>13.092</b>	<b>16.561</b>	<b>17.134</b>	<b>18.541</b>	<b>16.389</b>	<b>17.962</b>	<b>19.976</b>	<b>22.768</b>	<b>20.828</b>
Schulden je Einwohner in Euro	3.131	4.023	4.070	4.454	3.928	4.279	4.716	5.395	4.957
<i>..davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner</i>	1.761	2.626	2.683	3.064	2.569	2.880	3.384	3.998	3.774

\*) Enthalten sind Liquiditätskredite 34.500 Euro für das Programm „Gute Schule 2020“. Den Kapitaldienst hierfür übernimmt das Land NRW.

\*\*\*) Bis Jahresergebnis 2012 inklusive erhaltener Anzahlungen.

Die gesamten Verbindlichkeiten sind im Zeitraum 2009 bis 2017 um 8,5 Mio. Euro angestiegen. Damit haben sich die Verbindlichkeiten der Gemeinde Dahlem mehr als verdoppelt. Maßgeblicher Grund hierfür ist der deutliche Anstieg der Liquiditätskredite, mit denen die Gemeinde ihre Zahlungsfähigkeit sichergestellt hat. Die Liquiditätskredite haben sich seit 2009 deutlich um 5,5 Mio. Euro auf 6,1 Mio. Euro erhöht. Allerdings konnte die Gemeinde die Liquiditätskredite zum 31. Dezember 2018 auf 2,9 Mio. Euro reduzieren.

Durch Umschuldungen hat die Gemeinde günstige Zinskonditionen erhalten. Die Zinslastquote liegt 2017 mit 0,4 Prozent deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (siehe Anlage 1, NKF-Kennzahlenset). Eine Verschlechterung des Zinsniveaus würde jedoch zu einem deutlichen Anstieg der zu leistenden Zinsaufwendungen führen.

Ein weiterer Grund für die steigenden Verbindlichkeiten ist die Ansparung von Zuweisungen, u.a. Schul-, Sport- und Investitionspauschalen. Ziel der Gemeinde ist es, diese für größere Investitionen zu verwenden. Obwohl erhaltene Anzahlungen dazu dienen, Vermögen zu schaffen,

sind diese bis zur Umsetzung der Maßnahmen bzw. Verwendung als Verbindlichkeiten zu bilanzieren.

Die Investitionskredite konnten bis 2017 um 1,8 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro reduziert werden. Mit der fortlaufenden Tilgung sinkt der Stand der Investitionskredite zum 31. Dezember 2018 auf 2,5 Mio. Euro. Die Gemeinde ist weiterhin bestrebt, keine neuen Investitionskredite aufzunehmen, sondern Investitionen durch Zuweisungen bzw. Fördermittel zu finanzieren.

Bei den sonstigen Verbindlichkeiten handelt es sich überwiegend um Verbindlichkeiten gegenüber den gemeindlichen Einrichtungen. 2017 bestehen im Wesentlichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Abwasserwerk im Umfang von 2,0 Mio. Euro. Diese Position korrespondiert mit dem Bestand an liquiden Mitteln von fast 3,8 Mio. Euro. Die Gemeinde Dahlem verwaltet in einer Einheitskasse die liquiden Mittel des Abwasserwerkes und des Zweckverbandes Kronenburger See. Annähernd 1,9 Mio. Euro der liquiden Mittel sind Gelder des Sondervermögens; rund 78.058 Euro der liquiden Mittel entfallen auf den Zweckverband Kronenburger See.

Damit verfügt die Gemeinde zum 31. Dezember 2017 über liquide Mittel von rund 1,9 Mio. Euro. Demnach stehen 2017 den erhaltenen Anzahlungen von 4,4 Mio. Euro nicht im ausreichendem Maße liquide Finanzmittel gegenüber.<sup>15</sup> Möglichkeiten zur Erwirtschaftung weiterer liquider Mittel bestehen durch den Verkauf von Wohnbau- und Gewerbegrundstücken. Hier hat die Gemeinde fast 1,4 Mio. Euro im Umlaufvermögen bilanziert. Aber auch bei Realisierung dieser Erträge verbleibt eine Finanzierungslücke hinsichtlich der geplanten Investitionen bzw. erhaltenen Anzahlungen.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.774	229	5.062	1.792	951	1.396	2.491	63

Die Verbindlichkeiten aller kleinen kreisangehörigen Kommunen haben sich in den letzten Jahren fortlaufend erhöht. Dies ist auch bei der Gemeinde Dahlem der Fall. 2010 lag der Median der Vergleichskommunen noch bei 1.047 Euro je Einwohner. Die Gemeinde Dahlem wies 2010 Verbindlichkeiten von 2.626 Euro je Einwohner aus (siehe obige Tabelle). Der Median für das Jahr 2016 mit 152 Vergleichswerten beträgt 1.300 Euro je Einwohner.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017 unter 10.000 Einwohner

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.774	460	4.199	1.938	1.004	1.664	2.858	23

Bei der Differenzierung der kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 Einwohner beträgt der Median für das Jahr 2016 mit 51 Vergleichswerten 1.419 Euro je Einwohner. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Dahlem sind mit 3.998 je Einwohner mehr als doppelt so hoch.

<sup>15</sup> Die aktivierten geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau betragen 2017 rund 176.000 Euro.

Die erhaltenen Anzahlungen machen 2017 mehr als ein Viertel der Gesamtverbindlichkeiten aus. Daher haben wir eine zusätzliche einwohnerbezogene Auswertung durchgeführt. Die Gemeinde Dahlem hat 2017 erhaltene Anzahlungen von 1.052 Euro je Einwohner passiviert. Damit tendiert der Kennzahlenwert zum Maximum der Vergleichskommunen von 1.117 Euro je Einwohner. Der Median liegt bei 204 Euro je Einwohner. Bleiben die erhaltenen Anzahlungen unberücksichtigt, ändert sich die Positionierung der Gemeinde Dahlem im interkommunalen Vergleich jedoch nur geringfügig.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017 ohne erhaltene Anzahlungen

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.722	64	4.998	1.551	705	1.181	2.300	63

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

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

Bei den Rückstellungen handelt es sich mit 4,3 Mio. Euro zu 90 Prozent um Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese sind im Zeitraum 2009 bis 2017 um 0,6 Mio. Euro auf 4,3 Mio. Euro zurückgegangen. 2017 wirkt sich bei dieser Position wie beschrieben ein Sondereffekt deutlich aus. Aufgrund von Sterbefällen konnten die Pensionsrückstellungen um rund 0,9 Mio. Euro reduziert werden. In welchem Umfang die Gemeinde für die späteren Pensionen bereits Liquiditätsvorsorge treffen konnte, erläutern wir im Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“.

Die Gemeinde hat 2017 keine Rückstellungen für Deponie und Altlasten sowie Instandhaltungen bilanziert. Unter Berücksichtigung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührengleich ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Schuldensituation:

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.957	871	6.101	2.625	1.768	2.191	3.238	63

Der Median für das Jahr 2016 mit 152 Vergleichswerten beträgt 2.151 Euro je Einwohner.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017 unter 10.000 Einwohner

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.957	1.302	5.677	2.794	1.924	2.541	3.690	23

Bei der Clusterung der Einwohner beträgt der Median für das Jahr 2016 mit 51 Vergleichswerten 2.226 Euro je Einwohner. Die Gemeinde Dahlem weist hier einen mehr als doppelt so hohen Wert von 5.395 Euro je Einwohner aus.

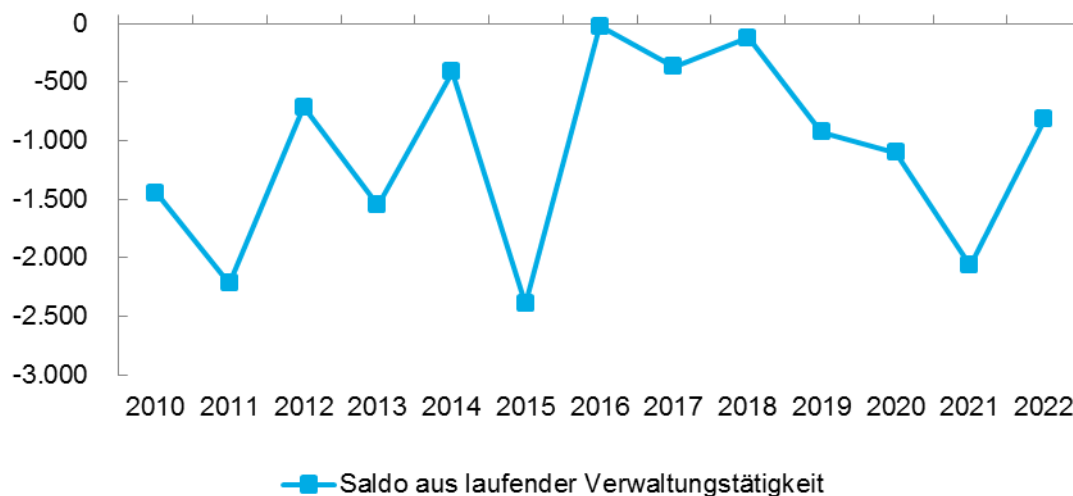
### Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	1.446	5.276	3.015	2.317	2.918	3.601	16

### Finanzrechnung

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

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



Bis 2017: IST, ab 2018: PLAN

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

Die Gemeinde Dahlem verfügt im gesamten Betrachtungszeitraum nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft, um das laufende Geschäft aus ihren Einnahmen zu bezahlen. Im Zeitraum 2009 bis 2017 ergeben sich insgesamt negative Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von 10,7 Mio. Euro. Diese sind überwiegend durch Liquiditätskredite finanziert worden. Zudem wurden im Rahmen des „cash poolings“ liquide Mittel eingesetzt. Wie bereits



erläutert stehen den Liquiditätskrediten damit zum 31. Dezember 2017 hohe Liquiditätsbestände von rund 3,8 Mio. Euro gegenüber. Laut Finanzplan erwartet die Gemeinde weitere Defizite aus der Finanzrechnung von insgesamt 5,0 Mio. Euro. Diese sind wiederum durch Liquiditätskredite zu finanzieren. Im aktuellen Jahresabschluss 2018 weist die Gemeinde erstmalig einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit auf. Aktuell besteht zum 30. April 2020 lediglich ein geringer Bedarf an Liquiditätskrediten von rund 1,0 Mio. Euro. Hiervon ist circa ein Viertel dem Programm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen. Im aktuellen Haushaltsplan 2020 weist die Gemeinde bis 2023 jedoch erneut einen erheblichen Liquiditätskreditbedarf von rund 6,4 Mio. Euro aus. Hierin sind Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ in Höhe von circa 0,45 Mio. Euro enthalten.

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-88	-778	565	73	10	61	167	63

#### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017 unter 10.000 Einwohner

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-88	-116	324	51	-65	61	114	23

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-94	417	183	101	157	247	15

#### → Feststellung

Der 2017 bereits hohe Schuldenstand der Gemeinde Dahlem verdeutlicht die angespannte Haushaltsituation der Gemeinde. Die Gemeinde Dahlem verfügt seit 2009 über keine anhaltende positive Selbstfinanzierungskraft und wird diese nachzeitigem Finanzplan auch nicht erhalten. Die positiven Entwicklungen 2018 und 2019 haben eine deutliche Reduzierung der Liquiditätskredite ermöglicht. Aufgrund der weiterhin erwarteten Liquiditätsbedarfe wird sich die Schuldensituation der Gemeinde Dahlem jedoch zunehmend verschlechtern.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde sollte zur Verbesserung ihrer Liquidität kostendeckende Beiträge und Gebühren erheben und die eigenen Standards hinsichtlich Einsparmöglichkeiten überprüfen.

## 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.

## Gebäude

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

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand- Gebäude - massive Bauweise	GND in Jahren Rahmentabelle*		GND in Jahren Dahlem	Durchschnittl. RND in Jahren Dahlem zum 31.12.2017	Anlagen- abnutzungs- grad in Pro- zent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2017 (Anlagen- buchhaltung)
	von	bis				
2 Kindergärten (und Anbauten)	40	80	60	37	38,1	602.279
Grundschule	40	80	70	21	70,0	1.142.661
Gymnastikhalle Schmidtheim	40	60	50	10	80,0	87.681
Rathaus	40	80	80	26	67,5	366.971
7 Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	25	68,8	470.079
Bürgerhäuser, Vereinsheime, Haus des Gastes	40	80	60	24	59,3	383.053
4 Friedhofshallen	60	80	70	21	70,4	77.316
Flüchtlingsunterkunft**)	40	80	70	21	70,0	691.687

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

\*\*\*) Umbau des Teiltraktes Grundschule Bungert.

Die Gemeinde Dahlem hat sich bei den meisten Anlagenarten für einen mittleren Abschreibungszeitraum entschieden. Im Falle des Rathauses und der Feuerwehrgerätehäuser hat die Gemeinde maximale Nutzungsdauern festgelegt. Durch lange Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Es erhöht sich aber auch das Risiko, dass eine außerplanmäßige Abschreibung oder ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen den Haushalt belasten.

Die zumeist deutlich über 50 Prozent liegenden Anlagenabnutzungsgrade verweisen auf eine alte Gebäudestruktur. Im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2017 ergibt sich bei den Gebäuden eine durchschnittliche Investitionsquote von 58,3 Prozent. Die Investitionen reichen demnach

nicht aus, um den Wertverlust der Gebäude durch Abschreibung vollständig auszugleichen. Niedrigere Investitionsquoten sind allerdings unproblematisch, soweit kein ungewollter Werteverzehr eintritt. So ist es durchaus sinnvoll, phasenweise keine Ersatzinvestitionen durchzuführen, so lange der Zustand der Anlagen dies – z. B. aufgrund regelmäßiger Sanierungen - nicht erfordert. Die Gemeinde Dahlem hat ihre Gebäude regelmäßig instandgehalten, daher besteht aus Sicht der Gemeinde kein Instandhaltungsstau. Investitionen hat die Gemeinde insbesondere bei den Kindergärten durchgeführt.

Die Gemeinde Dahlem überprüft zudem regelmäßig den eigenen Flächen- bzw. Gebäudebedarf unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Beispielsweise hat die Gemeinde einen Trakt des Grundschulgebäudes in eine Flüchtlingsunterkunft umgewandelt. In diesem Zusammenhang sind Umbaumaßnahmen erfolgt und aktiviert worden. Der Gebäudebestand im Schulbereich ist dadurch deutlich reduziert worden. Ein Mietgebäude in Schmidtheim hat die Gemeinde 2019 veräußert. Derzeit plant die Gemeinde den Erwerb und die Sanierung des Vereinshauses Dahlem sowie die Sanierung des Dorfgemeinschaftshauses Kronenburg. Beide Maßnahmen werden zu 90 Prozent durch Fördermittel aus dem Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ finanziert.

Die Gemeinde plant zudem 2021 den Bau eines neuen Feuerwehrgerätehauses in Kronenburg. Nach Fertigstellung des neuen Feuerwehrhauses soll das bisher genutzte Gebäude veräußert werden. Zudem soll bei der Fahrzeug- und Gerätehalle Frauenkron ein Anbau erfolgen. Bei der Grundschule und Kindergärten sind diverse Unterhaltungsmaßnahmen vorgesehen. Insofern nimmt die Gemeinde ihren Gebäudebestand und sich hieraus ergebende Sanierungs- und Investitionsbedarfe in den Blick. Angesichts des alten Gebäudebestandes und der umzusetzenden technischen Anforderungen bei Feuerwehr und Brandschutz ist jedoch von einem fortdauernden Sanierungs- und Investitionsbedarf auszugehen. Diese Belastungen stellen ein Risiko für den gemeindlichen Haushalt dar. Zudem ist die Finanzierung der Maßnahmen sicherzustellen.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem überprüft ihren Gebäudebedarf regelmäßig und veräußert nicht mehr benötigte Gebäude soweit möglich. Dies entlastet den Haushalt nachhaltig. Der überwiegend alte Gebäudebestand erfordert jedoch fortlaufend Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, die den Haushalt weiterhin belasten werden und Risiken beinhalten.

Die betrachteten Gebäude stellen allerdings mit insgesamt 3,8 Mio. Euro nur einen geringen Teil des gemeindlichen Vermögens dar. Bei den größten Bilanzpositionen des Anlagevermögens handelt es sich insbesondere um:

- Wald- und Forstvermögen mit 20,3 Mio. Euro,
- Straßenvermögen (inklusive Brücken und Tunnel sowie Grund und Boden des Infrastrukturvermögens) mit insgesamt 34,9 Mio. Euro und
- Finanzanlagen mit 38,3 Mio. Euro.

### Wald- und Forstvermögen je Einwohner 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.846	2	4.846	397	8	19	213	62

### Straßenvermögen je Einwohner 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8.303	0	8.303	2.515	1.958	2.318	3.201	62

### Finanzanlagen je Einwohner 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9.108	16	10.793	1.439	444	946	1.570	63

Bei Wald- und Forstvermögen als nicht abnutzbares Anlagevermögen sowie den Finanzanlagen handelt es sich bisher um wertstabile Bilanzwerte. Allerdings wachsen insbesondere bei der Waldbewirtschaftung die Risiken möglicher Kalamitäten<sup>16</sup>, wie z. B. durch Borkenkäfer, Dürre und Stürme.

Das Straßenvermögen der Gemeinde ist im Zeitraum 2009 bis 2017 um 7,8 Mio. Euro auf 34,9 Mio. Euro reduziert worden (siehe Anlage Tabelle 4). Die Gemeinde Dahlem hat in diesem Zeitraum kaum in ihr Straßenvermögen investiert. Die differenzierte Investitionsquote für Straßen liegt bei lediglich 24,5 Prozent, Hierbei handelt es sich um Erschließungsmaßnahmen neuer Wohnbaugebiete. Reinvestitionen sind ab 2019 im Zuge von Kanalerneuerungsmaßnahmen vorgesehen. 2019 sollen auch mehrere Instandhaltungsmaßnahmen an Gemeinde- sowie Außerortsstraßen im Umfang von 174.000 Euro abgeschlossen werden. Ab 2020 werden Instandhaltungen von 100.000 Euro jährlich eingeplant. Die höheren Aufwendungen dienen dazu, festgestellte Schäden zu beseitigen, um damit weitere Folgeschäden zu vermeiden. Weitere Ausführungen bzw. Feststellungen und Empfehlungen zum Prüffeld „Verkehrsflächen“ enthält der gleichnamige Teilbericht.

Die Abwasserkanäle und Entwässerungsanlagen werden im Abwasserwerk der Gemeinde Dahlem bilanziert und abgeschrieben. Den Anlagenabnutzungsgrad der Abwasserkanäle haben wir nicht ermittelt. Zum 31. Dezember 2016 betrug der Restbuchwert der Abwassersammlungsanlagen rund 13,2 Mio. Euro. Im Verhältnis zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten von 21,7 Mio. Euro entspricht dies einem Vermögensverzehr von annähernd 40 Prozent. Hieraus ist kein Risiko für den Haushalt der Gemeinde erkennbar.

<sup>16</sup> Erkrankung von Waldbeständen, die ggf. zu großflächigen Ausfällen und damit zu wirtschaftlichen Folgen führt

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem weist im Straßenvermögen eine sehr niedrige Investitionsquote und damit einen steigenden Werteverzehr auf. Diesbezüglich besteht zunehmend das Risiko, das Reinvestitionen erforderlich werden.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

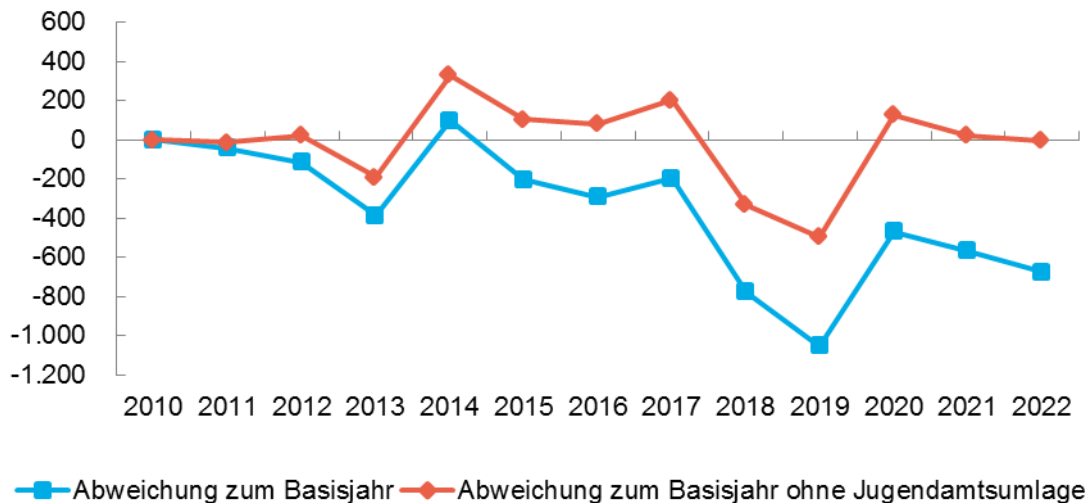
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Dahlem mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### 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.<sup>17</sup> Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2017: IST, ab 2018: PLAN

<sup>17</sup> Die gpaNRW hat der Finanzabteilung der Gemeinde Dahlem während der Prüfung eine tabellarische Aufstellung der Sondereffekte zur Verfügung gestellt. Folgende Positionen haben wir in Abstimmung mit der Finanzabteilung als Sondereffekte bereinigt: Erträge und Aufwendungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz, einmalig erhaltene Ausgleichsleistungen und Verkaufserlöse (Ökopunkte) im Zusammenhang mit der Windkraftanlage, Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen, Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen bzw. und Zuführungen hierzu, Veräußerungsgewinn aus Grundstücksverkäufen (2013), Rückerstattung Wohngeld für Vorjahre, Nachzahlung zur Krankenhaumsumlage, gebildete Rückstellung für Steuernachzahlung (Verkauf Ökopunkte) sowie Aufwendungen aus der Wertveränderungen beim Umlaufvermögen.

Ausgehend vom Basisjahr 2010 hat sich der kommunale Steuerungstrend bis 2017 um 0,2 Mio. Euro verschlechtert (blaue Linie). Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die deutlich steigende Jugendamtsumlage zurückzuführen, die im gleichen Zeitraum um 0,4 Mio. auf 1,0 Mio. Euro angestiegen ist. Die Mehrerträge aus der sukzessiven Anhebung der Grundsteuern A und B von rund 140.000 Euro konnten diese Belastung nur anteilig kompensieren. Dies gilt auch hinsichtlich der 2016 eingeführten Übernachtungsabgabe mit Mehrerträgen von rund 100.000 Euro jährlich. Die in der Grafik erkennbare positive Spitze in 2014 ist auf einmalige Mehrerträge aus Holzverkäufen von circa 0,4 Mio. Euro zurückzuführen.

2018 setzt ein „Abwärtstrend“ ein, der sich bis 2019 fortsetzt. Diese Entwicklung spiegelt die beschriebene Planung der Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen wider. Im Vergleich zu 2019 ergeben sich 2020 geplante Minderaufwendungen von rund 0,6 Mio. Euro. Berücksichtigt werden hier ab 2020 nur die unabdingbaren Unterhalts- und Bewirtschaftungskosten, daher ist diese Planung risikobehaftet.

Angesichts der weiterhin defizitären Haushaltssituation wird deutlich, dass die Bemühungen der Gemeinde noch nicht ausreichen, um die steigenden Belastungen und Bedarfe zu kompensieren. Zudem besteht das Risiko weiterer Ertragseinbrüche, beispielsweise durch Preissenkungen auf dem Holzmarkt oder dem Rückgang betriebsfremder Nutzungen auf dem Dahlemer Flughafen.<sup>18</sup> Mit diesen Risiken und Belastungen muss die Gemeinde Dahlem auch zukünftig rechnen und entgegenwirken.

## Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Im Lagebericht des Jahresabschlusses 2017 setzt sich die Gemeinde mit bestehenden Chancen und Risiken auseinander. Der Gemeinde Dahlem ist bewusst, dass ihre Haushaltssituation im Wesentlichen von der Entwicklung des Gemeindefinanzausgleichs abhängt. Als Flächenkommune ist die Gewerbestruktur zumeist handwerklich bzw. durch kleinere Unternehmen geprägt. Risiken und Belastungen sieht die Gemeinde insbesondere hinsichtlich der Werterhaltung ihres umfangreichen Vermögens (u.a. Gemeindewald, Wege- und Abwassernetzes, Brückenbauwerke und Gebäude).

Diesbezüglich hat die Gemeinde Dahlem strategische Grundsätze erarbeitet, die als Leitlinie dienen. Auf dieser Grundlage sind Investitionen und größere Instandhaltungen stets auf Wirtschaftlichkeit und damit verbundene Haushaltsrisiken zu prüfen. Investitionen sollen möglichst

<sup>18</sup> Anfang 2018 führte ein immissionsschutzrechtliches Verfahren bereits zu Ertragsausfällen bei flugbetriebsfremden Nutzungen. Der Betriebskostenzuschuss an den Flughafen Dahlemer Binz GmbH ist daher für das Wirtschaftsjahr 2018 von bisher 55.000 auf 95.000 Euro jährlich erhöht worden (Vorlagen-Nr. 1252/10 am 26. Juni 2019). 2017 lag der Betriebskostenzuschuss noch bei 35.000 Euro.

den Haushalt nicht be- sondern entlasten. Es bleibt Leitlinie der Gemeinde, nicht mehr benötigte Gebäude und Anlagegütern zu veräußern. Zudem ist Ziel der Gemeinde, ihre Ertragssituation weiterhin zu verbessern. Insbesondere sollen die Gewerbesteuereinnahmen durch die stetige Bereithaltung benötigter Flächen weiter erhöht werden. Von entscheidender Bedeutung wird zukünftig der Betrieb der Windenergieanlagen sein. Diese ist allerdings angesichts der aktuellen Ereignisse nicht nur mit Chancen, sondern auch mit Risiken verbunden.

Chancen sieht die Gemeinde Dahlem insbesondere durch den Zuwachs von Einwohnern. Hierzu soll die Attraktivität der Gemeinde als Naherholungsziel gesteigert werden. Die Gemeinde hat bereits mehrfach mit Unterstützung von Fördermitteln in ihre Freizeitinfrastruktur investiert. Positiv ist in diesem Zusammenhang die gute verkehrsmäßige Anbindung. Zusätzlich erwirbt, erschließt und vermarktet die Gemeinde regelmäßig Baugrundstücke.

→ **Feststellung**

Der An- und Verkauf gemeindlicher Baugrundstücke bietet Chancen zur Verbesserung der Haushaltssituation der Gemeinde Dahlem. Die Grundlagen der Grund- und Gewerbesteuer werden dadurch weiter ausgebaut. Die Gemeinde Dahlem hat damit eine wichtige Entscheidung zur Verbesserung der Haushaltssituation und zur Risikovorsorge getroffen.

Eine individuelle Bewertung und systematische Erfassung von Risiken sowie eine damit verbundene Risikovorsorge hat die Gemeinde Dahlem bisher nicht vorgenommen. Hier sollte die Gemeinde bestehende Risiken analysieren und bewerten und mit weiteren Konsolidierungsmaßnahmen vorsorgen.



## → 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 beteiligen<sup>19</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht).

### Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die zum 11. April 1988 in Kraft getretene Erschließungsbeitragssatzung gilt in Dahlem nach wie vor. Der Städte- und Gemeindebund hat im Dezember 2016 sein Muster der Erschließungsbeitragssatzung überarbeitet und auf seiner Homepage veröffentlicht. Diese Aktualisierung berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung sowie weitere Rechtsentwicklungen zum Erschließungsbeitragsrecht.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Dahlem sollte die Erschließungsbeitragssatzung anhand des 2016 neu veröffentlichten Musters des Städte- und Gemeindebundes überprüfen und ggf. anpassen.

Der Beitragsanteil der Gemeinde am beitragsfähigen Aufwand beträgt zehn Prozent (§ 4 der Satzung). Dies entspricht der Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes. Vorausleistungen und Ablösung sind als Vorfinanzierungsinstrumente in der Satzung verankert und werden angewendet.

<sup>19</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Die Gemeinde hat 2017 zuletzt Erschließungsmaßnahmen „Auf der Komm“, „Auf dem Lohrpfad“ Waldpark sowie an der Markusstraße durchgeführt. Die Erschließungsbeiträge hieraus liegen 2017 bei rund 162.000 Euro. Die Erschließung und Erweiterung der Markusstraße erfolgt bis 2019 in Teilabschnitten. Der 5. Teilabschnitt befindet sich im Eigentum der Gemeinde, so dass die Erschließungskosten von 240.000 Euro von dieser zu tragen sind. Mit dem Ausbau soll der Nachfrage nach weiteren Wohnbaugrundstücken entsprochen werden. Die Erschließungskosten werden mit Verkauf des erschlossenen Baugrundstücks umgelegt. Die gpaNRW sieht derzeit keine Potenziale bei der Beitragserhebung für Erschließungsmaßnahmen.

### **Straßenausbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)**

Grundlage für die Erhebung der Straßenausbaubeiträge ist weiterhin die Satzung der Gemeinde Dahlem über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 20. August 1985. Auch bei dieser Beitragssatzung sind seit ihrem Erlass keine Änderungen vorgenommen worden. Demnach entspricht die örtliche KAG-Satzung nicht dem Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes. Beispielsweise sind Maßnahmen an Wirtschaftswegen nicht explizit in der Satzung aufgeführt und können daher nicht abgerechnet werden. Gleichwohl hat die Gemeinde in den letzten Jahren weder KAG-Maßnahmen an Wirtschaftswegen noch an anderen Straßenarten durchgeführt. 2019 hat die Gemeinde im Zuge von Kanalerneuerungsmaßnahmen den Fahrbahnausbau der Bahnhofstraße in Schmidtheim mit einem Volumen von 236.000 Euro geplant. Hierfür erwartet die Gemeinde Straßenausbaubeiträge nach dem KAG von 30 Prozent (rund 71.000 Euro).

Positiv ist, dass die Gemeinde Dahlem unterstützt durch Fördermittel ein Wirtschaftswegekonzept erstellt hat. Damit steht der Gemeinde ein detaillierter Überblick über den Zustand der Wirtschaftswege zur Verfügung. Das Konzept dient dazu, die knappen Haushaltsmittel bedarfsgerechter bzw. zielorientierter zur Unterhaltung von Wirtschaftswegen einzusetzen. Nicht mehr benötigte Wirtschaftswege sollen in diesem Zusammenhang festgestellt und privatisiert werden. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten werden mit allen Beteiligten diskutiert (u.a. KAG-Maßnahmen, Wegeverband, Flurbereinigungsverfahren, Budgetierung durch regelmäßigen Haushaltsansatz).

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragssätze entsprechen zumeist dem Minimum des Rahmenkorridors des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes.

Das Land NRW hat mit dem 5. Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes den bisherigen § 8 KAG NRW um einen weiteren § 8a ergänzt.<sup>20</sup> Es besteht weiterhin ein Sollgebot im Sinne einer Erhebungspflicht. Die Modernisierung des Straßenausbaubeitragsrecht umfasst insbesondere folgende Änderungen:

- Aufstellung eines Straßen- und Wegekonzepts,
- Durchführung von Anliegerversammlung im Vorfeld von Straßenausbaumaßnahmen zur frühzeitigen Einbeziehung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer,

<sup>20</sup> Beschluss vom 19. Dezember 2019. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW), Ausgabe 2019 Nr. 29 vom 30. Dezember 2019, Seite 991 bis 1048. Das Gesetz gilt ab dem 01. Januar 2020.

- Härtefallregelungen zur Entlastung Betroffener sowie
- Einführung eines dynamischen Zinssatzes bei Gewährung von Ratenzahlungen und Stundungen auf Grundlage des § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches (mindestens jedoch ein Prozent).

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

## Gebühren

Nachfolgend treffen wir Aussagen zur Handhabung der kalkulatorischen Kosten bei den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung (inklusive Winterdienst) und Friedhofs- und Bestattungswesen.

Die Abwasserbeseitigung wird weiterhin durch das Abwasserwerk der Gemeinde Dahlem durchgeführt. Die Gemeinde hat die Straßenreinigung sowie den Winterdienst durch Satzung überwiegend auf die Anlieger übertragen. Die Gemeinde ist zuständig für die Winterwartung der Fahrbahn innerorts sowie für Außerortsstraßen an gefährlichen Streckenabschnitten.

## Kalkulatorische Abschreibung

Die Gemeinde Dahlem berücksichtigt in den betrachteten Gebührenhaushalten die kalkulatorischen Abschreibungen auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Daher verweist die gpaNRW auf die in vorherigen Prüfungen gegebene Empfehlung, die Abschreibungen zukünftig auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.<sup>21</sup>

Die Gebührenkalkulation auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten führt in der Regel zu Überschüssen, soweit das Betriebsvermögen nach Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt worden ist. Diese Überschüsse sollten zur Bildung von Rücklagen für Neu- bzw. Ersatzinvestitionen genutzt werden. Alternativ können auch liquide Mittel erhöht oder Kreditverbindlichkeiten getilgt werden. Die Aufnahme von Krediten für notwendige Reinvestitionen wird dadurch reduziert.

Bei ausgegliederten Bereichen, wie im Falle des Abwasserwerkes der Gemeinde Dahlem, können diese generierten Überschüsse im Eigenbetrieb verbleiben. Damit wird das Eigenkapital des Sondervermögens gestärkt. Derzeit muss das Abwasserwerk Investitionen überwiegend durch Kredite finanzieren. Eine geringere Verschuldung des Eigenbetriebes mindert auch bestehende haushaltswirtschaftliche Risiken auf Konzernebene.

<sup>21</sup> Überörtliche Prüfung der Gemeinde Dahlem 2007, Finanzbericht Seite 18 sowie 2013, Finanzbericht Seite 39.

Die Umstellung der Abschreibungsmethodik in den Gebührenkalkulationen führt in der Regel zu einer Gebührenerhöhung. Gem. § 77 Abs. 3 GO NRW hat die Gemeinde bei der Finanzmittelbeschaffung auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Derzeit erhebt die Gemeinde Abwassergebühren von 3,52 Euro je m<sup>3</sup> für Schmutzwasser und 0,6 Euro je m<sup>2</sup> für Niederschlagswasser. Zusätzlich zur Verbrauchsgebühr für Schmutzwasser wird gestaffelt nach Hausanschlüssen eine monatliche Grundgebühr erhoben. Damit gehört die Gemeinde Dahlem 2018 im Kreis Euskirchen zu Kommunen mit günstigen Abwassergebühren.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte in den Gebührenhaushalten zumindest eine sukzessive Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte vornehmen.

Die Umstellung der Abschreibungsbasis könnte beispielsweise mit dem nächsten Gebührenjahr für alle neu angeschafften Anlagegüter erfolgen. Das bestehende Anlagevermögen wird dann weiterhin auf der ursprünglichen Abschreibungsbasis kalkuliert. Damit wird eine sukzessive Umstellung der Abschreibungsmethodik ohne größere Gebührensprünge ermöglicht.

### **Kalkulatorische Verzinsung**

In den Gebührenhaushalten Straßenreinigung und Friedhofs- und Bestattungswesen berücksichtigt die Gemeinde Dahlem einen kalkulatorischen Zinssatz von 4,0 Prozent. Die Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes orientiert sich dabei an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NRW).<sup>22</sup>

Der zulässige Durchschnittzinssatz basiert danach auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren zuzüglich eines Sicherheits- bzw. Zinszuschlags von 0,5 Prozent. Aufgrund der negativen Zinsentwicklung ist der kalkulatorische Zinssatz in den letzten Jahren gesunken. Basierend auf dem Berechnungsschema des OVG Münster ist für das Kalkulationsjahr 2019 - ohne Sicherheitszuschlag - ein Durchschnittssatz von 5,74 Prozent zulässig. 2020 sinkt dieser kalkulatorische Zinssatz auf 5,56 Prozent.<sup>23</sup> Der in der Vergangenheit zusätzlich berücksichtigte Sicherheitszuschlag wird aufgrund der aktuellen Rechtsprechung nicht mehr hinzugerechnet.<sup>24</sup> Damit liegt der kalkulatorische Zinssatz in den oben genannten Gebührenhaushalten um 1,5 Prozentpunkte unter dem 2020 zulässigen Durchschnittzinssatz. Eine weitere Unterschreitung sollte die Gemeinde vermeiden.

Bei der Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung berücksichtigt die Gemeinde Dahlem bisher keine Eigenkapitalverzinsung. Damit verzichtet die Gemeinde Dahlem zu Gunsten der Gebührenzahler auf Erträge.

Nach § 10 Abs. 5 der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO) soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes mindestens so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen auch eine marktüb-

<sup>22</sup> Grundlagenurteil des OVG NRW, vom 05. August 1994, Az. 9 A 1248/92 sowie Urteil vom 13. April 2005, 9 A 3120/05.

<sup>23</sup> Die aktuelle Berechnung kann auf unserer Homepage unter folgendem Link abgerufen werden: [https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz-2020/6\\_175.html](https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/hinweise-zum-kalkulatorischen-zinssatz-2020/6_175.html).

<sup>24</sup> Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat mit Urteil vom 12. Dezember 2018 (Az. 5 K 12028/ 17) in einem Einzelfall entschieden, den Sicherheitszuschlag unberücksichtigt zu lassen.

liche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Dies sollte insbesondere im Hinblick auf das Eigenkapital gelten, das dem Sondervermögen durch die Gemeinde zur Verfügung gestellt worden ist. Nach der bisherigen Rechtsprechung des OVG NRW ist anerkannt, dass die Verzinsung des aufgewandten Eigen- und Fremdkapitals den Anforderungen des § 6 Abs. 1 und Abs. 2 KAG NRW an einen gebührenrechtlich zulässigen Kostenansatz genügt. Bei der Berechnung einer Eigenkapitalverzinsung soll gem. § 6 KAG NRW das „aufgewandte Kapital“ zu Grunde gelegt werden.<sup>25</sup> Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollten der Gemeinde als Mutterkonzern „Gewinne“ aus der Differenz zwischen den erwirtschafteten kalkulatorischen Zinsen und den Fremdkapitalzinsen als Eigenkapitalverzinsung ausgeschüttet werden. Der Kommune steht es aufgrund ihres Organisationsermessens sowie allgemeiner haushaltsrechtlicher Grundsätze zu, dass durch kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung entstehende Kapital bis zur erforderlichen Wiederbeschaffung von Anlagevermögen für allgemeine Haushaltszwecke zu nutzen.<sup>26</sup>

→ **Feststellung**

Bei der Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung berücksichtigt die Gemeinde Dahlem bisher keine Eigenkapitalverzinsung. Damit verzichtet die Gemeinde auf Erträge und verfügt über weniger liquide Mittel.

→ **Empfehlung**

Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung sollten gem. § 10 Abs. 5 EigVO i. V. m. § 6 Abs. 1 und Abs. 2 KAG NRW kalkulatorische Zinsen auf Basis des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens berücksichtigt werden. Hierzu sollte ein kalkulatorischer Zinssatz unter Berücksichtigung der OVG NRW Rechtsprechung und der sich entwickelnden Rechtsmeinung festgesetzt werden. Die Gemeinde sollte mit dem Abwasserwerk eine jährliche Gewinnausschüttung auf Basis der vorgenommenen Eigenkapitalverzinsung vereinbaren.

## Öffentlichkeitsanteil Straßenreinigung und Winterdienst

Die Gemeinde Dahlem berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation Straßenreinigung einen öffentlichen Anteil von zehn Prozent. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung dieses Öffentlichkeitsanteils im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dieser ist mindestens nach den in § 3 Abs. 2 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG) genannten Straßennutzungen zu gliedern und zu gewichten. Es handelt sich danach mindestens um die Straßentypen Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen. Fehlt es an dieser Differenzierung und Gewichtung, kann die Nichtigkeit der Satzung nicht ausgeschlossen werden.

<sup>25</sup> Dieses ergibt sich aus dem Restbuchwert des gesamten Anlagevermögens zum jeweiligen Bilanzstichtag reduziert um Anlagen im Bau, Ertragszuschüsse und Sonderposten für Investitionszuschüsse (sogenanntes Abzugskapital).

<sup>26</sup> Entsprechende Empfehlungen wurden bereits in früheren Prüfungen gegeben. (Überörtliche Prüfung der Gemeinde Dahlem 2007, Finanzbericht Seite 21 bis 22 sowie 2013, Finanzbericht Seite 39 bis 40.)

→ **Empfehlung**

Die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils im Gebührenhaushalt Straßenreinigung sollte entsprechend der geltenden Rechtsprechung an den in § 3 Abs. 2 StrReinG genannten Straßentypen ausgerichtet werden.

## Gebührenkalkulation Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Gemeinde Dahlem hat zum 01. April 2019 erstmalig seit sechs Jahren eine neue Friedhofsgebührensatzung erlassen. Die Gebühren wurden auf Grundlage der Durchschnittswerte der letzten drei Jahre (2015 bis 2017) ermittelt. Die durchschnittlichen Kosten liegen danach bei fast 113.000 Euro. Hiervon ist ein sogenannter „öffentlicher Grünanteil“ in Abzug zu bringen. Hintergrund ist die Annahme, dass Friedhöfe oft auch eine Erholungsfunktion oder ökologische Bedeutung haben.<sup>27</sup> Aufwendungen, die mit diesen Flächen für "öffentliches Grün" verbunden sind, dürfen nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Mit Ratsbeschluss vom 11. Dezember 2003 wurde ein Anteil öffentliches Grün von 30 Prozent festgelegt. Im aktuellen Betriebsabrechnungsbogen wird der „Grünflächenanteil“ von 30 Prozent allerdings bei allen Kostenarten, somit auch bei Gebäude- und Bestattungskosten, kalkulatorischen Kosten usw. abgezogen. Daher fließen nur 79.000 Euro, d.h. rund 65 Prozent der Gesamtkosten in die Gebührenkalkulation mit ein. Der in der Gebührenkalkulation in Abzug zu bringende Öffentlichkeitsanteil bezieht sich aber nur auf die Unterhaltungsaufwendungen der Grünanlagen. Jegliche anderen Aufwendungen, die zum Beispiel durch Bestattungen verursacht werden, fließen in voller Höhe in die Gebührenkalkulation ein.<sup>28</sup>

→ **Empfehlung**

Der aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragende Anteil für öffentliches Grün im Friedhofswesen sollte nur bei den Unterhaltungsaufwendungen der Grünanlagen berücksichtigt werden. Insofern sind die Friedhofsgebühren neu zu berechnen. Der vor vielen Jahren festgesetzte Abzug für „öffentliches Grün“ von 30 Prozent sollte anhand der örtlichen Friedhofsstruktur überprüft werden.

## Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt 2,2 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 1.556 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.<sup>29</sup> Mit einem Hebesatz von 2.006 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.

<sup>27</sup> Siehe auch VG Gelsenkirchen Urteil vom 23. Januar 2003 - 13 K 4860/01.

<sup>28</sup> Vergleiche hierzu Ausführungen zu den gebührenfähigen betriebsbedingten Kosten im OVG Urteil vom 21. Februar 1990 – 2 A 2476/86.

<sup>29</sup> Bei einem Betrag von 1.417 Euro je Hebesatzpunkt und einem Hebesatz von 450 Hebesatzpunkten.

### Hebesätze und Realsteuereinnahmen 2018

	Gemeinde Dahlem	Kreis Euskirchen	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	310	414	348	297
Grundsteuer B	475	554	576	514
Gewerbsteuer	435	478	476	435
Steuereinnahmen je Einwohner*) in Euro	567	652	956	664

\*) Stichtag 30. Juni 2018 laut IT.NRW \*\*) kleine kreisangehörige Kommunen unter 10.000 Einwohner

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss undeteiligungsbericht

Nach bisheriger Rechtslage hat die Gemeinde Dahlem für die Jahre 2010 bis 2018 einen Gesamtabschluss aufzustellen (gem. § 116 GO NRW a. F. i.V. m. § 50 GemHVO NRW).

Die Gemeinde Dahlem hat für die Aufstellung des Gesamtabschlusses 2010 neben der Gemeinde Dahlem folgenden Vollkonsolidierungskreis festgelegt:

- Flugplatzgesellschaft Dahlemer Binz GmbH (Beteiligungsquote 100 Prozent),
- Abwasserwerk der Gemeinde Dahlem als eigenbetriebsähnliche Einrichtung (Beteiligungsquote 100 Prozent) sowie
- Zweckverband Kronenburger See (Beteiligungsquote von 55,56 Prozent, 5/9 Anteil).

Dieser Festlegung schließt sich die gpaNRW an. Veränderungen der Beteiligungsstruktur haben sich seit 2010 nicht ergeben.

Mit der aktuellen Änderung der Gemeindeordnung ist die Gemeinde Dahlem ab 2019 voraussichtlich von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses befreit. Grund hierfür ist die Aufnahme einer größenabhängigen Befreiung in der Gemeindeordnung durch § 116 a GO NRW. Über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Aufstellungspflicht entscheidet der Gemeinderat. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist diesem durch geeignete Unterlagen nachzuweisen.<sup>30</sup>

Zudem hat die Gemeinde jährlich einen Beteiligungsbericht zu erstellen (gem. § 117 GO NRW i. V. m. § 52 GemHVO NRW (ab 2019: § 53 KomHVO)). In diesem sind alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigungen der Gemeinde zu erläutern. Dieser Bericht ist im Zeitraum 2010 bis 2018 jeweils dem Gesamtabschluss beizufügen und dem Rat zur Kenntnis zu bringen. Dieser gesetzlichen Verpflichtung ist die Gemeinde Dahlem bisher noch nicht nachgekommen. Zu beachten ist ab 2019, dass, sofern die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung bei der Erstellung eines Gesamtabschlusses Gebrauch macht, weiterhin ein Beteiligungsbericht gem. § 117 GO NRW aufzustellen ist (§ 116 a Abs. 3 i. V. m. § 117 GO NRW).

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Dahlem sollte die fehlenden Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte baldmöglichst nachholen.

Nach Auskunft der Gemeinde im Stellungnahme-Verfahren erfolgt aktuell (Mai 2020) die Aufstellung der Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte.

<sup>30</sup> Für das Haushaltsjahr 2019 hat der Rat diese Entscheidung bis zum 30. September 2020 zu treffen. Die Entscheidung des Rates ist der Aufsichtsbehörde jährlich mit der Anzeige des festgestellten Jahresabschlusses der Gemeinde vorzulegen.



## 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. Zum 31. Dezember 2017 beschäftigte die Gemeinde vier aktive Beamte und war für acht Leistungsempfänger zuständig.

### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

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

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

Die Gemeinde Dahlem unterhält Versorgungsfondsanteile bei den RVK. Im Betrachtungszeitraum sind keine Einzahlungen erfolgt. Hierzu fehlten der Gemeinde Dahlem bisher die liquiden Mittel. Zum 31. Dezember 2017 beträgt der Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen rund 81.000 Euro. Im Verhältnis zu den gebildeten Pensionsrückstellungen von 4,3 Mio. Euro ergibt sich eine „Ausfinanzierungsquote“ von 1,9 Prozent.

### Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote) 2017

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

Die Rheinischen Versorgungskassen Köln (RVK) nehmen jährlich eine versicherungsmathematische Bewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen vor. Danach wird der Teilwert der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen bei Annahme einer Dynamik von zwei Prozent jährlich bis 2027 auf rund 5,0 Mio. Euro ansteigen. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Gemeinde Dahlem rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind aber Liquiditätsüberschüsse. Derzeit ist nicht absehbar, wann und in welcher Höhe die Gemeinde diese erwirtschaften kann. In diesem Fall wäre zudem abzuwägen, ob Liquiditätsüberschüsse aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebotes nicht für andere Dinge einzusetzen sind, wie z. B. zur Tilgung von Krediten oder (Re-)Investitionen. Die Gemeinde sollte hier eine Risikoeinschätzung vornehmen und diese bei der Finanzplanung entsprechend berücksichtigen.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

Kennzahl	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	94,2	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	68,4	-4,8	69,9	30,8
Eigenkapitalquote 2	80,4	27,2	84,0	64,3
Fehlbetragsquote	1,0	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*)		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	31,4	0,0	60,3	35,4
Abschreibungsintensität	13,8	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	36,5	36,5	243,7	68,3
Investitionsquote	39,8	16,7	462,2	107,4
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	90,7	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	32,5	2,7	760,7	92,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,9	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	0,4	0,0	4,5	1,2
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	29,4	29,4	82,2	58,1
Zuwendungsquote	36,2	5,2	47,9	19,0
Personalintensität***)	26,5	8,8	33,2	17,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	20,3	5,3	26,9	16,5
Transferaufwandsquote	29,0	29,0	69,9	46,9

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

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

\*\*\*) Die „Personalintensität“ berechnet sich wie folgt: Personalaufwendungen/ordentliche Aufwendungen x 100. Personalkostenerstattungen bleiben bei allen Vergleichskommunen außen vor. Bei Abzug dieser Erstattungen liegen die bereinigten Personalaufwendungen im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen bei circa 20,5 Prozent.

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	114.859	113.510	112.756	110.852	110.345	108.882	108.055	106.861	105.819
Umlaufvermögen	3.143	5.495	3.862	5.307	3.482	4.926	5.343	7.702	6.005
Aktive Rechnungsabgrenzung	29	32	55	132	271	326	301	245	191
<b>Bilanzsumme</b>	<b>118.031</b>	<b>119.037</b>	<b>116.673</b>	<b>116.292</b>	<b>114.098</b>	<b>114.134</b>	<b>113.698</b>	<b>114.808</b>	<b>112.015</b>

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	6	5	7	10	12	9	8	6	4
Sachanlagen	76.509	75.163	74.408	72.502	71.993	70.534	69.773	68.582	67.542
Finanzanlagen	38.343	38.342	38.341	38.340	38.340	38.339	38.275	38.273	38.273
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>114.859</b>	<b>113.510</b>	<b>112.756</b>	<b>110.852</b>	<b>110.345</b>	<b>108.882</b>	<b>108.055</b>	<b>106.861</b>	<b>105.819</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	24.151	24.104	24.086	23.374	23.760	23.653	23.647	23.609	23.609
Kinder- und Jugendeinrichtungen	450	543	539	796	780	758	737	714	716
Schulen	2.650	2.570	2.486	2.471	2.381	2.290	2.200	1.788	1.420
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	4.523	4.428	4.333	4.174	4.087	3.966	4.054	4.677	4.819
Infrastrukturvermögen	42.780	41.607	40.998	39.692	39.476	38.415	37.469	36.270	35.176
<i>davon Straßenvermögen</i>	42.671	41.397	40.776	39.483	39.122	38.060	37.138	35.963	34.891
sonstige Sachanlagen	1.955	1.910	1.966	1.995	1.508	1.451	1.666	1.524	1.802
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>76.509</b>	<b>75.163</b>	<b>74.408</b>	<b>72.502</b>	<b>71.993</b>	<b>70.534</b>	<b>69.773</b>	<b>68.582</b>	<b>67.542</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	9.358	9.358	9.358	9.358	9.358	9.358	9.358	9.358	9.358
Beteiligungen	2.031	2.031	2.031	2.031	2.031	2.031	1.968	1.967	1.968
Sondervermögen	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885
Wertpapiere des Anlagevermögens	61	61	61	61	61	61	61	61	61
Ausleihungen	8	7	6	5	4	3	2	1	0
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>38.343</b>	<b>38.342</b>	<b>38.341</b>	<b>38.340</b>	<b>38.340</b>	<b>38.339</b>	<b>38.275</b>	<b>38.273</b>	<b>38.273</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	9.169	9.315	9.107	9.210	9.190	9.133	9.036	9.069	9.108

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	91.618	89.236	86.351	84.626	83.261	81.829	78.998	77.249	76.587
Sonderposten	12.670	12.594	12.525	12.359	13.631	13.547	13.967	14.005	13.823
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	12.515	12.461	12.426	12.314	13.319	13.045	13.466	13.546	13.422
Rückstellungen	5.641	5.688	5.820	5.755	5.599	5.662	5.437	5.733	4.845
Verbindlichkeiten	7.364	10.808	11.294	12.756	10.719	12.091	14.335	16.871	15.857
Passive Rechnungsabgrenzung	738	711	682	796	888	1.004	960	950	902
<b>Bilanzsumme</b>	<b>118.031</b>	<b>119.037</b>	<b>116.673</b>	<b>116.292</b>	<b>114.098</b>	<b>114.134</b>	<b>113.698</b>	<b>114.808</b>	<b>112.015</b>

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.575	-1.443	-2.215	-711	-1.547	-410	-2.392	-25	-371
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	532	1.089	566	930	2.140	671	273	715	865
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.043	-355	-1.649	219	593	261	-2.119	690	494
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	668	2.165	-183	1.100	-1.466	-95	2.312	182	-444
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-375	1.811	-1.832	1.319	-873	165	193	872	50
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.280	208	2.868	1.121	2.411	1.114	2.392	2.385	3.873
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	48	849	86	-29	-424	1.113	-200	616	-163
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>952</b>	<b>2.868</b>	<b>1.121</b>	<b>2.411</b>	<b>1.114</b>	<b>2.392</b>	<b>2.385</b>	<b>3.873</b>	<b>3.760</b>

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-124	-926	-1.101	-2.062	-817
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11	632	81	985	1.616
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-135	-295	-1.019	-1.077	799
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-153	-219	-203	-205	-208
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-288	-514	-1.222	-1.282	591
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>-288</b>	<b>-514</b>	<b>-1.222</b>	<b>-1.282</b>	<b>591</b>

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	2.490	2.632	2.648	3.490	3.292	3.559	2.866	3.476	3.578
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.211	3.006	2.037	3.026	2.533	2.946	2.757	3.198	4.283
Sonstige Transfererträge	9	9	11	19	28	45	269	684	87
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	666	658	666	712	707	695	575	576	568
Privatrechtliche Leistungsentgelte	869	981	1.266	1.283	1.315	1.773	1.393	2.114	1.839
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	303	285	289	356	286	368	367	392	341
Sonstige ordentliche Erträge	194	257	465	171	1.270	695	442	390	1.150
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	7	0	0	4	6	0	1
Bestandsveränderungen	9	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>6.751</b>	<b>7.828</b>	<b>7.389</b>	<b>9.057</b>	<b>9.431</b>	<b>10.084</b>	<b>8.676</b>	<b>10.831</b>	<b>11.847</b>
Finanzerträge	26	19	11	13	15	26	33	9	11

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	5.055	5.529	4.292	4.440	4.600
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.292	4.066	3.785	2.742	4.006
Sonstige Transfererträge	331	172	172	47	47
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	563	582	595	600	606
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.005	1.863	1.869	1.881	1.892
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	290	374	240	242	244
Sonstige ordentliche Erträge	159	161	161	161	160
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>12.694</b>	<b>12.746</b>	<b>11.113</b>	<b>10.112</b>	<b>11.555</b>
Finanzerträge	12	8	8	8	8

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	2.674	2.669	2.841	2.732	2.796	2.907	3.086	3.376	3.331
Versorgungsaufwendungen	325	227	324	297	221	845	470	476	509
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.577	2.089	1.763	1.982	1.998	1.888	1.940	2.330	2.557
Bilanzielle Abschreibungen	1.710	1.734	1.751	1.746	1.752	1.764	1.721	1.733	1.739
Transferaufwendungen	2.575	2.811	2.784	3.184	3.311	3.315	3.447	3.847	3.643
Sonstige ordentliche Aufwendungen	510	499	619	678	628	781	733	925	793
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>9.370</b>	<b>10.029</b>	<b>10.082</b>	<b>10.619</b>	<b>10.705</b>	<b>11.500</b>	<b>11.397</b>	<b>12.688</b>	<b>12.573</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	196	201	203	176	123	114	100	71	56

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	3.519	3.731	3.700	3.744	3.788
Versorgungsaufwendungen	409	455	503	501	498
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.964	2.856	2.225	2.251	2.278
Bilanzielle Abschreibungen	1.612	1.658	1.711	1.692	1.678
Transferaufwendungen	4.004	4.495	4.299	4.305	4.434
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.123	927	668	653	652
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>13.630</b>	<b>14.121</b>	<b>13.107</b>	<b>13.145</b>	<b>13.328</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	44	40	40	42	45

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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



# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde  
Dahlem im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Offene Ganztagschulen (OGS)	5
Rechtliche Grundlagen	5
Strukturen der OGS	5
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	9

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Gemeinde Dahlem ist Schulträger einer Grundschule, der katholischen Grundschule Dahlem. Dort bietet sie im Jahr 2018 ein OGS-Angebot an. Die Durchführung des OGS-Angebotes hat die Gemeinde Dahlem im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung an das Deutsche Rote Kreuz -Kreisverband Euskirchen- übertragen.

Die Ausgestaltung des OGS-Betreuungsangebotes überlässt die Gemeinde überwiegend dem Betreuungsträger. Die Gemeinde sollte sich als Auftraggeber die Möglichkeit der Einflussnahme vorbehalten und sich bei Bedarf auch aktiv in die Umsetzung der OGS einbringen.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind weit unterdurchschnittliche Elternbeiträge und überdurchschnittliche Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.

Die Elternbeiträge werden durch die Gemeinde selbst, aufgrund einer Elternbeitragssatzung festgesetzt und erhoben. Hier bieten sich noch Möglichkeiten das Elternbeitragsaufkommen, etwa durch eine Erhöhung der Beitragssätze, zu steigern und damit den Fehlbetrag zu senken.

Trotz des hohen Fehlbetrags OGS je OGS-Schüler sind die Aufwendungen je OGS-Schüler in Dahlem niedrig. Ursächlich hierfür sind die niedrigen Transferaufwendungen an den Betreuungsträger, die über die gesetzliche Mindestleistung hinaus, keine freiwilligen Leistungen vorsehen.

Die ländlich geprägte Gemeinde Dahlem bildet mit nur 13,7 Prozent eine der niedrigsten Teilnahmequoten ab. Die vorhandenen Familienstrukturen ermöglichen häufig noch, dass Kinder nachmittags durch einen Elternteil oder die Großeltern betreut werden. Eine Betreuung innerhalb der Familie wird einer Betreuung im Rahmen des OGS-Angebotes oftmals noch bevorzugt.

#### → KIWI-Bewertung

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

## ➤ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst das Handlungsfeld „Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich“.

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

## → Offene Ganztagsschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

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

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>1</sup>

### Strukturen der OGS

Die Gemeinde Dahlem verfügt über einen Grundschulstandort, die katholische Grundschule in Dahlem. Dort bietet sie seit 2007 das Angebot einer OGS an. Zu Beginn war vorgesehen, die Aufgabe OGS durch einen Förderverein durchzuführen. Zum 01. August 2007 erfolgte die Rückübertragung an die Gemeinde. Diese führte die OGS dann in Eigenregie durch. Ab dem 01. August 2017 hat die Gemeinde die Durchführung des OGS-Angebotes an das Deutsche Rote Kreuz, Kreisverband Euskirchen, übertragen.

Bedingt durch den Trägerwechsel der OGS wurden die Kennzahlen der Gemeinde Dahlem für das Haushaltsjahr 2018 erhoben und abgebildet. Da in allen anderen Kommunen die Daten 2017 miteinander verglichen werden, fließen die Daten aus Dahlem nicht in die Vergleichswerte des Jahres 2017 ein. Um Dahlem aber eine Standortbestimmung zu ermöglichen, stellen wir die Kennzahlen Dahlem neben die Vergleichswerte der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

<sup>1</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Auf die Abbildung einer Zeitreihe wurde aufgrund des unverhältnismäßig hohen Bearbeitungsaufwandes und im Hinblick auf den Trägerwechsel verzichtet.

Das OGS-Angebot umfasst eine Betreuung von 08:00 bis 16:00 Uhr. Daneben wird eine Betreuung von 08:00 bis 13:00 Uhr, sogenannte „Acht bis Eins- Betreuung“ angeboten. Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS. Während der Ferienzeiten wird keine Betreuung im Rahmen der OGS durchgeführt.

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

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Dahlem

	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2035	2040
Einwohner gesamt	4.198	4.236	4.220	4.202	4.183	4.180	4.155	4.118	4.060
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	210	215	214	220	210	200	189	178	165
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	169	173	164	166	170	157	145	138	130

Quelle: IT.NRW (2014 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

Gemäß den derzeitigen Prognosen von IT.NRW wird die Einwohnerzahl der Gemeinde Dahlem langfristig nur gering sinken. Die Prognosen der Altersgruppen bis unter zehn Jahren zeigen dagegen einen stärkeren Rückgang.

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

Einen aktuellen Schulentwicklungsplan hält die Gemeinde Dahlem nicht vor. Dennoch kommt die Gemeinde der Schulentwicklungsplanung in der Weise nach, dass sie im zuständigen Ausschuss für Schule, Sport, Jugend und Kultur regelmäßig über die aktuelle Entwicklung, auch im Hinblick auf die OGS-Plätze, berichtet.

Im Schuljahr 2018/19 nahmen insgesamt 27 Schüler an der OGS-Betreuung teil.

## Organisation und Steuerung

Wichtige Faktoren für die Organisation und die Steuerung der OGS sind, ob die Gemeinde die OGS selber durchführt oder an einen Träger abgegeben hat und wie diese vor Ort aussieht. Auch die Einflussnahme der Gemeinde bei der Abgabe an einen Träger ist von großer Bedeutung. Da sie einen Teil der Finanzierung der OGS übernimmt, sollte die Gemeinde bei der Koordination, Planung und Steuerung der OGS eingebunden werden.

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

In Dahlem sind die Bearbeitung und strategische Planung für die OGS im Fachbereich 4 - Sozialwesen- angesiedelt. Die Durchführung der OGS hat sie, wie die Mehrzahl der kleinen kreisangehörigen Kommunen, an einen freien Träger vergeben.

Grundlage für die OGS-Betreuung durch das Deutsche Rote Kreuz -Kreisverband Euskirchen-bildet die Kooperationsvereinbarung. Diese legt die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die Finanzierung der OGS ist in § 5 der Kooperationsvereinbarung geregelt. Die Finanzierung sieht vor, dass der Kooperationspartner von der Gemeinde für jeden OGS-Schüler den Landeszuschuss sowie den gemeindlichen Eigenanteil erhält. Etwaige Nachzahlungen der Landeszuweisungen werden an den Kooperationspartner weitergeleitet.

Regelmäßige Treffen der Gemeinde Dahlem mit den örtlichen Beteiligten zu einem sogenannten „runden Tisch“ gibt es nicht. Gleichwohl findet ein regelmäßiger Austausch mit den Beteiligten Akteuren statt. Dieser ist letztlich auch der kleinen Gemeindestruktur in Dahlem geschuldet.

Ein aktuelles Konzept, welches die Rahmenbedingungen und Ziele der OGS beinhaltet hält die Gemeinde nicht vor. Welche zusätzlichen Angebote, etwa über die Einbindung von Vereinen oder Musikschulen im Einzelnen bestehen, ist der Gemeinde nicht bekannt.

### → **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem nimmt nur wenig Einfluss auf die Ausgestaltung der OGS-Betreuungsangebote. Sie überlässt das Handeln überwiegend dem Betreuungsträger.

### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte sich als Auftraggeber die Möglichkeit der Einflussnahme vorbehalten und sich bei Bedarf auch aktiv in die Umsetzung der OGS einbringen.

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

### → **Empfehlung**

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

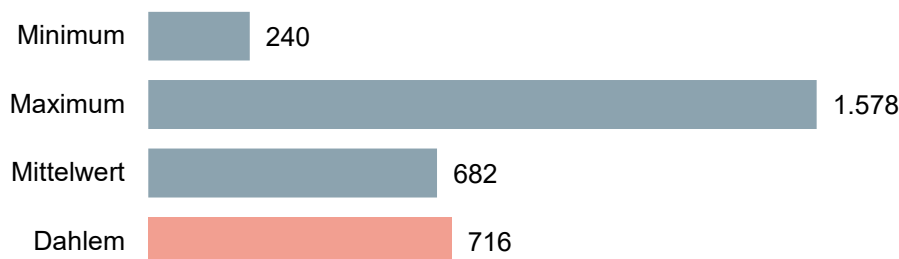
Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Wesentlichen:

- die Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des für die OGS genutzten Gebäudeteiles),
- die bilanziellen Abschreibungen und
- die Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner).

Die ordentlichen Erträge bestehen im Wesentlichen aus den Landeszuweisungen, den sonstigen Zuschüssen und den Elternbeiträgen.

Die Gemeinde Dahlem wendete in 2018 rund 60.000 Euro für die Bereitstellung des OGS-Angebotes auf. Demgegenüber standen Erträge von rund 40.000 Euro. Der Fehlbetrag belief sich damit auf rund 20.000 Euro und wird ins Verhältnis zu den 27 OGS-Schülern gesetzt.

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



Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
716	240	1.578	682	465	625	814	33

\*Werte aus 2018

### ➔ Feststellung

Obwohl die Aufwendungen je OGS-Schüler niedrig sind, liegt der Fehlbetrag je OGS-Schüler über dem Mittelwert. Dies liegt an den vergleichsweise geringen Elternbeiträgen und hohen Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.



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

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

### **Elternbeiträge**

Die Elternbeiträge dienen dazu, den Fehlbetrag der OGS und damit die Belastung des gemeindlichen Haushalts für das OGS-Angebot zu reduzieren.

Gem. § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für OGS-Angebote nach § 10 Abs. 5 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK. Seit Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) am 01. August 2008 ist nunmehr der dortige § 5 einschlägig. Gem. § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote Elternbeiträge erheben. Die maximale Höhe der Elternbeiträge betrug im geprüften Schuljahr 2018/2019 gem. Nr. 8.2 Grundlagenerlass 185 Euro pro Monat und Kind.

Die Elternbeiträge der Gemeinde Dahlem basieren auf der Satzung der Gemeinde Dahlem über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ vom 29. Juni 2007 in der Fassung der 4. Änderungssatzung vom 12. Mai 2017.

Die Änderungssatzung ist am 01. August 2017 in Kraft getreten und sieht folgende Regelungen vor:

- Vier gestaffelte Einkommensstufen.
- Der Höchstbetrag von 83,00 Euro (in 2018) wird ab einem Jahreseinkommen von über 80.000 Euro fällig.
- Keine Beitragsbefreiung für untere Einkommensgruppen.
- Zahlungsfreistellung für Empfänger von Leistungen nach dem zweiten Sozialgesetzbuch, dem zwölften Sozialgesetzbuch, dem Wohngeldgesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz oder die einen Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz erhalten.
- Der Beitrag für Geschwisterkinder wird um 50 Prozent ermäßigt, sofern diese gleichzeitig die OGS in Dahlem besuchen.
- Ab dem Schuljahr 2018/19 erhöhen sich die Elternbeiträge jährlich um drei Prozent.

### **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 Weiterbildung<sup>2</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	7.551
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	59.736
Anzahl OGS-Schüler	27
<b>Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro</b>	<b>280</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>12,6</b>

### Elternbeitragsquote in Prozent 2017

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,6	15,4	40,8	24,5	19,7	24,2	28,5	33

\*Werte aus 2018

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

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
280	393	982	609	497	593	708	33

\*Werte aus 2018

### → Feststellung

Die Gemeinde Dahlem erzielt unterdurchschnittliche Elternbeiträge je OGS-Schüler. Im Vergleichsjahr 2017 hätte Dahlem sogar die geringsten Elternbeiträge je OGS-Schüler im interkommunalen Vergleich erzielt. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

<sup>2</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

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

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

Auf eine Beitragsuntergrenze hat die Gemeinde bereits verzichtet. Aber es erfolgt eine Beitragsfreistellung von Leistungsbeziehern nach dem zweiten und zwölften Sozialgesetzbuch, dem Wohngeldgesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Beziehern des Kinderzuschlags nach dem Bundeskindergeldgesetz. Die genannten Beitragsfreistellungen wirken sich ungünstig auf die Ertragslage aus. Die Gemeinde Dahlem hat dennoch Möglichkeiten das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen. Rund ein Viertel der Kommunen erhöhen ihr Elternbeitragsaufkommen, indem sie den zulässigen Höchstbetrag bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro erheben. Für 2018 liegt der zulässige Höchstbetrag bei 185 Euro, in den folgenden Jahren jeweils drei Prozent höher. Die Gemeinde Dahlem erhebt den in ihrer Satzung festgelegten Höchstbetrag von 83 Euro ab einem Einkommen von über 80.000 Euro. Und schließlich hat die Gemeinde Optimierungsmöglichkeiten bei der Geschwisterkind-Regelung. So ist auch eine Ermäßigung um weniger als 50 Prozent denkbar.

#### → **Empfehlung**

Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag weiter zu senken, sollte die Gemeinde Dahlem die Elternbeitragsatzung anpassen und im Hinblick auf die Beitragshöhe und Einkommensstaffelungen optimieren.

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

Die Gemeinde erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Diese beliefen sich in Dahlem im Jahr 2018 auf 29.197 Euro. Die Gemeinde hat einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden. Hiervon macht die Gemeinde Gebrauch. In Dahlem belief sich der Eigenanteil in 2018 auf rund 11.000 Euro. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und Eigenanteile dem Träger zur Verfügung zu stellen.

Die Transferaufwendungen an den Träger beliefen sich in 2018 auf rund 39.000 Euro

Im Ergebnis beschränkt sich der Transferaufwand der Gemeinde Dahlem an den Durchführungsträger auf den gesetzlich vorgeschriebenen Eigenanteil sowie die Weiterleitung der Landeszuweisungen. Darüber hinaus hat die Gemeinde keine Zuschüsse an den Durchführungsträger der OGS geleistet.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem zahlt in 2018 die gesetzlich vorgeschriebene Mindestleistung an den Durchführungsträger. Darüber hinaus leistet sie keinen freiwilligen Zuschuss.

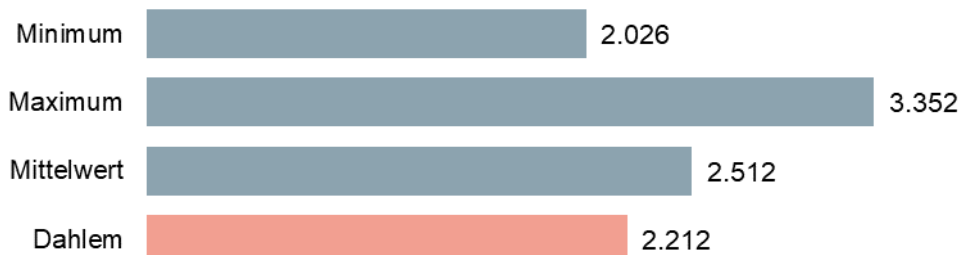
**Aufwendungen je OGS-Schüler**

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

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

Die Aufwendungen für das OGS-Angebot beliefen sich in Dahlem in 2018 auf rund 60.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 27 betreuten OGS-Schülern gestellt.

**Aufwendungen je OGS-Schüler 2017**



Dahlem*	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.212	2.263	2.509	2.642	33

\*Werte aus 2018

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind in Dahlem trotz des hohen Fehlbetrags niedrig.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an den Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese betragen rund 66 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die verbleibenden 34 Prozent entfallen im Wesentlichen auf Gebäudeaufwendungen. Nachfolgend werden beide Aufwandsarten näher betrachtet.

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

Dahlem**	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.457	1.550	2.713	1.935	1.747	1.871	2.058	30

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

\*\*Werte aus 2018

Wie bereits erläutert, stellt die Gemeinde Dahlem dem Durchführungsträger über die gesetzliche Mindestleistung hinaus, keinen freiwilligen Zuschuss zur Verfügung. Dies spiegelt sich auch in der Kennzahl Transferaufwand je OGS-Schüler wider. Stellt man diese in den interkommunalen Vergleich der erhobenen Kennzahlen für 2017, so bildet Dahlem die niedrigsten Transferaufwendungen je OGS-Schüler ab. Die Mindestleistung beinhaltet die Zuweisungen des Landes für 2018 in Höhe von rund 39.000 Euro sowie den pflichtigen Eigenanteil<sup>3</sup> der Kommune. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler.

#### → Feststellung

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kommunen beschränkt die Gemeinde Dahlem die Transferleistung an den Durchführungsträger der OGS auf die gesetzliche Mindestleistung. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

### Flächen für die OGS-Nutzung

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

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

Die Besichtigung der OGS-Räume vor Ort zeigte, dass die Gemeinde Dahlem die räumliche Umsetzung des OGS-Angebotes im Gebäudebestand verwirklicht hat. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen werden die Räume allerdings ausschließlich für OGS-Zwecke genutzt.

<sup>3</sup> 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)

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

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,8	6,4	23,2	12,6	10,1	12,4	14,2	33

\*Werte aus 2018

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

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,9	2,6	15,5	6,4	4,2	5,7	7,6	33

\*Werte aus 2018

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem hält eine vergleichsweise große Fläche je OGS-Schüler zur Verfügung. Diese ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ursächlich hierfür ist die geringe Anzahl an OGS-Schülern. Hingegen ist der Anteil der OGS-Gesamtfläche am Grundschulgebäude gering.

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

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

**Gebäudeaufwendungen**

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusammen. Diese lagen in Dahlem im Jahr 2018 bei rund 15.000 Euro.

Wie bereits erläutert, verfügt die Gemeinde Dahlem über kein ein eigenes Produkt OGS. Die Gebäudeaufwendungen wurden daher mit Hilfe des Flächenschlüssels ermittelt.

**Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in 2017**

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
564	110	758	387	261	359	518	33

\*Werte aus 2018

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

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
51,62	32,25	156,01	64,76	44,16	53,60	79,05	33

\*Werte aus 2018

#### → Feststellung

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler liegen in der Gemeinde Dahlem auf einem hohen Niveau. Dies korrespondiert mit dem großzügigen Flächenangebot je OGS-Schüler. Die Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> OGS-Fläche liegen im durchschnittlichen Bereich.

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

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

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

Dahlem*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,7	13,3	67,9	32,3	24,2	30,2	36,6	33

\*Werte aus 2018

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich bildet die Gemeinde Dahlem eine der geringsten Teilnahmequoten am OGS-Angebot ab.

Die Teilnahmequote ist auch abhängig von den strukturellen Gegebenheiten einer Kommune. In ländlich geprägten Kommunen ermöglichen es die vorhandenen Familienstrukturen häufig noch, dass Kinder nachmittags durch einen Elternteil oder die Großeltern betreut werden. Eine Betreuung innerhalb der Familie wird einer Betreuung im Rahmen des OGS-Angebotes oftmals noch bevorzugt.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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



# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der  
Gemeinde Dahlem im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	4
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	7
➔ Sportplätze	9
Strukturen	9
Auslastung und Bedarfsberechnung	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
➔ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

## → Managementübersicht

### Sport

Die Gemeinde Dahlem verfügt über eine Sporthalle an der Grundschule. Sie deckt den Bedarf für acht Grundschulklassen. Weiterführende Schulen gibt es in Dahlem nicht. Die Gemeinde hat im Bereich des Schulsports keine wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten.

Neben der Grundschul-Sporthalle im Ortsteil Dahlem gibt es eine kleine Gymnastikhalle im Ortsteil Schmidtheim. Die Flächen und Halleneinheiten führen bezogen auf die Einwohner und Vereine zu niedrigen Kennzahlen. Viele Vereine nutzen die geringen zur Verfügung stehenden Flächen. Die Hallen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich ausgelastet.

Die von den Vereinen erhobenen Gebühren reichen zur Deckung der Betriebskosten bei weitem nicht aus. Da es sich um eine freiwillige Leistung der Kommune handelt, sollte die Gemeinde Dahlem zukünftig höhere Nutzungsentgelte erheben und die „Richtlinien zur Erhebung von Entgelten für gemeindliche Sporthallen“ aus dem Jahr 2007 anpassen.

In vier verschiedenen Ortsteilen gibt es je ein großes Spielfeld für Fußballsport. Insgesamt sind zwei Rasenfelder, ein Tennen- und ein Kunstrasenfeld vorhanden. Das Rasenfeld im Ortsteil Baasem wird nur noch unregelmäßig von einer Freizeitmannschaft genutzt. Auf dem Rasenfeld in Berk wird ausschließlich von Kinder- und Jugendmannschaften bespielt. Die beiden Rasenfelder erhalten nur noch eine Grundpflege. Die angebotenen Flächen aller Sportplätze und Spielfelder liegen im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Die Auslastung dagegen ist mit unter 40 Prozent gering.

Bezogen auf alle Sportplätze liegen die Aufwendungen im zweiten Viertel der Vergleichskommunen. Bezogen auf die beiden Sportplätze Dahlem und Schmidtheim, die durch die hohen Abschreibungen den größten Teil der Aufwendungen ausmachen, liegen die Aufwendungen beim Mittelwert. Einwohnerbezogen liegen die Aufwendungen für die Sportplätze im obersten Viertel, was aber hauptsächlich auf die geringe Einwohnerzahl zurückzuführen ist. Die Gemeinde sollte Sportplätze nur dem Bedarf entsprechend vorhalten. Der Sportplatz in Baasem sollte für den Fußballsport aufgegeben werden. Eine Folgenutzung für die Rasenfelder ist nicht möglich, da beide Sportplätze im Außenbereich liegen. Sie dienen der Ortsbevölkerung als Anlaufstelle für Freizeitaktivitäten und stehen insbesondere den Kindern und Jugendlichen mangels anderer Spielmöglichkeiten zur Verfügung.

Eine Sportstättenentwicklungsplanung für die Sportplätze und anderen Sportstätten ist sinnvoll. Für die Bedarfsermittlung sollten die Vereine beteiligt werden, um die Folgekosten möglichst gering zu halten. Da Vereine ein grundsätzliches Eigeninteresse an der Erhaltung von Sportplätzen haben, sollten neben der Pflege und Unterhaltung der Spielfelder und der Grünanlagen auch die Investitionen für die Spielfelder von Vereinen getragen werden.

#### → KIWI-Bewertung

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

## Spiel- und Bolzplätze

In Dahlem gibt es nur zwei öffentliche Spielplätze, einen an der Grundschule Dahlem und einen in der Freizeitanlage Kronenburg. Bolzplätze sind nicht vorhanden. Darüber hinaus gibt es an drei Kindergärten Spielplätze, die nicht Gegenstand der Betrachtung sind, ebenso wie der Barfuß- und Generationenpark im Schmidheim mit vielen Freizeitmöglichkeiten, der von einer privaten Interessengemeinschaft unterhalten wird.

Ein Spielplatzkonzept, Grünflächeninformationssystem und eine differenzierte vollständige Kostenrechnung gibt es nicht. Die Gemeinde kann weder die Eigenleistungen des Bauhofs benennen noch die Stellenanteile der Mitarbeiter in der Verwaltung, die für das Produkt „Spielplätze“ anfallen. Aus Sicht der gpaNRW fehlen der Gemeinde daher grundlegende Informationen zum wirtschaftlichen Vorgehen der Unterhaltung der Spielplätze und der Dokumentation. Die Kennzahlen für den interkommunalen Vergleich können nicht ermittelt werden.

Die Gemeinde Dahlem sollte eine Kostenrechnung einführen, den Produkten die Kosten vollständig zuordnen und steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen bilden.

### → **KIWI-Bewertung**

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## → Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen mit Ausnahme von Hallen an Förder-schulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

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

### Flächenmanagement Schulsporthallen

In der Gemeinde Dahlem gibt es eine Einfachhalle an der Grundschule. Weiterführende Schu-len gibt es in Dahlem nicht. Es gibt eine Gymnastikhalle am Sportplatz Schmidthelm ohne Schulnutzung. Sie wird in späteren Kapiteln Gegenstand der Betrachtungen sein.

Im Jahr 2017 wird in Dahlem demnach eine Halle mit einer Halleneinheit für den Schulsport genutzt.

#### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	29	194	99	82	96	117	57

Das Flächenangebot der Schulsporthalle ist unterdurchschnittlich, jedoch einer Grundschule als einzige Schulform angemessen. Auch die Sportnutzfläche ist mit 39 m<sup>2</sup> je Klasse im untersten Viertel im interkommunalen Vergleich.

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen jeweils eine Halleneinheit benötigen. Die Grundschule in Dahlem besuchen acht Klassen. Den so ermittelten Bedarf für Dahlem stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschule	0,8	1,0	0,2

→ **Feststellung**

Der Bestand deckt dem Bedarf. In der Gemeinde Dahlem gibt es keine wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten.

**Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)**

Neben der Schulsporthalle wird die Gymnastikhalle am Sportplatz in Schmidtheim für Vereins-sport genutzt. Aufgrund ihrer geringen Größe zählt sie nur als halbe Halleneinheit. Für die Einwohner stehen demnach zwei Hallen mit 1,5 Halleneinheiten zur Verfügung.

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
211	142	948	431	292	416	548	57

**Halleneinheiten Sporthallen gesamt je 1.000 Einwohner 2017**

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,36	0,22	1,28	0,56	0,43	0,56	0,68	58

Die Gemeinde Dahlem hat die wenigsten Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Bezogen auf die vergleichsweise wenigen Einwohner liegen die verbrauchte Bruttogrundfläche und die Halleneinheiten dennoch im untersten Viertel der Vergleichskommunen.

**Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen**

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

Sporthallen stehen grundsätzlich zunächst den Schulen für ihren Sportunterricht zur Verfügung. Die Halle an der Grundschule in Dahlem wird vormittags und in der Regel bis ca. 15.00 Uhr von der Schule bzw. der Offenen Ganztagschule genutzt. Die Gymnastikhalle Schmidtheim ist vormittags nicht belegt. Nachmittags bis abends um 21.00 Uhr nutzen Vereine beide Hallen.

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,3	1,8	23,0	11,8	9,3	11,6	14,8	56

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18	17	191	44	26	33	41	51

Es gibt vergleichsweise viele Mannschaften, die die Hallen in Dahlem und Schmidtheim nutzen. Entsprechend ist die zur Verfügung stehende Fläche je Mannschaft gering. Die Auslastungsquote liegt mit fast 60 Prozent überdurchschnittlich zu den Vergleichskommunen.

### Belegungsquote außerschulische Nutzung Sporthallen gesamt in Prozent 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,6	36,1	82,5	55,0	46,7	54,8	63,3	55

Begehrlichkeiten nach zusätzlichen Hallenzeiten sind nicht bekannt. In der Wintersaison gibt es vereinzelte Anfragen, weil z. B. die Fußball-Bambinis in der Halle trainieren. Die Mannschaften einigen sich untereinander.

Die Belegungspläne werden zentral durch die Kommune in Abstimmung mit den Vereinen erstellt. Freie Zeiten können erkannt und bei Bedarf vergeben werden. Somit hat die Gemeinde einen Überblick über die Anzahl der nutzenden Mannschaften und kann die Nutzungsentgelte ermitteln.

Die „Richtlinien zur Erhebung von Entgelten für gemeindliche Sporthallen“ aus dem Jahr 2007 zeigen eher symbolischen Charakter. Die Nutzungsentgelte sind nicht kostendeckend. Sie decken weder den Erhebungsaufwand geschweige denn die Betriebskosten<sup>1</sup>.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Dahlem sollte von den Nutzern adäquate Entgelte erheben. Dabei sollte sie sich in der Höhe der Gebühren an den tatsächlichen Betriebskosten orientieren. Sie sollte die Nutzungsentgelte nach der Eigenart der Sportart und der Häufigkeit der Nutzung durch die Vereine staffeln. Die Satzung sollte aktualisiert werden.

<sup>1</sup> Bei Sporthallen können Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von ca. 100 Euro je m<sup>2</sup> jährlich anfallen.



## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>2</sup>, die die Kommune bilanziert hat. D. h. wir beziehen auch Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,13	0,14	23,42	8,02	4,17	7,18	10,60	46

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

### Strukturen

Im Jahr 2017 gibt es in der Gemeinde Dahlem in vier verschiedenen Ortsteilen vier Sportplätze mit je einem Spielfeld. In Baasem und Berk gibt es je ein Rasenfeld, in Dahlem ein Tennenfeld und in Schmidtheim ein Kunstrasenfeld. Das sind insgesamt zwei große Rasenfelder, ein Tennenfeld und ein Kunstrasenfeld. Eine Schulsportanlage gibt es nicht.

Der Spielbetrieb in Baasem wurde vor einigen Jahren seit der Auflösung des BVB Baasem eingestellt. Das Spielfeld wird sporadisch von einer Freizeitmannschaft genutzt. Auf dem Rasenfeld in Berk findet der Spielbetrieb ausschließlich durch Kinder- und Jugendmannschaften statt. Die beiden Rasenfelder erhalten nur eine Grundpflege. Da sie im Außenbereich liegen, ist eine andere Nutzung kaum möglich. Die jeweilige Ortsbevölkerung nutzt die Flächen mit Vereinhäusern und Grillhütte als Anlaufstelle und für vielseitige freizeitorientierte Aktivitäten.

Die Gesamtfläche der vier Sportplätze mit Außenanlagen und Nebenflächen beträgt über 57.000 m<sup>2</sup>, die Sportnutzfläche, z. B. inkl. der Leichtathletikanlagen, beträgt fast 30.000 m<sup>2</sup>. Die Fläche der Spielfelder für Fußball beträgt rund 26.000 m<sup>2</sup>.

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

### Strukturkennzahlen Sportplätze in 2017

Kennzahl	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	13,59	1,55	21,36	7,65	4,81	7,46	10,03	57
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	6,25	0,77	9,88	3,79	2,30	3,54	4,98	58

#### → Feststellung

Die Flächen der Sportplätze und Spielfelder je Einwohner in Dahlem liegen im obersten Viertel der Vergleichskommunen.

Ohne den Sportplatz Baasem liegen die Kennzahlen für die „Fläche Sportplätze je Einwohner“ bei 11,57 m<sup>2</sup>, die „Fläche der Spielfelder“ bei 4,59 m<sup>2</sup> je Einwohner.

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

### Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW berücksichtigt für den Trainingsbetrieb Fußball die vier verfügbaren Spielfelder. 2017 gab es 19 Mannschaften, davon 17 Jugendmannschaften in Dahlem.

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.382	429	2.814	1.277	886	1.288	1.641	48

#### → Feststellung

Die zur Verfügung stehenden Flächen für die Fußballmannschaften sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

2017 standen auf den vier Spielfeldern 83 Stunden insgesamt zur Verfügung. Tatsächlich wurden die Spielfelder nur mit 32 Stunden belegt. Dies entspricht einer Nutzungsintensität von unter 40 Prozent und liegt damit im untersten Viertel der Vergleichskommunen. Die durchschnittliche belegte Nutzungszeit von 1,7 Stunden pro Mannschaft und Woche liegt beim ersten Quartilswert.

### Auslastung Sportanlagen 2017

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Auslastung in Prozent
Baasem	0	14	0	0

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Auslastung in Prozent
Berk	3	14	6	42,9
Dahlem	7	25	12	48,0
Schmidtheim	9	30	14	46,7
<b>gesamt</b>	<b>19</b>	<b>83</b>	<b>32</b>	<b>38,6</b>

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

Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
38,6	2,9	143,3	60,9	40,6	61,1	72,5	40

#### → Feststellung

In Baasem findet kein regulärer Spielbetrieb mehr statt. Die anderen drei Anlagen sind weniger als zur Hälfte ausgelastet. Die Nutzungsintensität unter 40 Prozent bezogen auf alle Spielfelder liegt im untersten Viertel.

#### → Empfehlung

Neben dem Sportplatz Baasem sollte die Gemeinde Dahlem einen weiteren Sportplatz aufgeben. Dann werden die verbleibenden Spielfelder in Dahlem und Schmidtheim besser ausgelastet.

### Sportentwicklungsplanung

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

Für ein Gesamtbild über alle Sportstätten sollte die Gemeinde Dahlem alle vorhandenen Sportstätten in die Betrachtungen einbeziehen, um Handlungsoptionen daraus ableiten zu können. Zur Entlastung der kommunalen Einrichtungen sind Sportmöglichkeiten im Freien (Lauf- und Joggingstrecken, Radwanderwege, Pferdesport, Tennis usw.) sowie die kommerziellen Anbieter geeignet.

Wenn nicht benötigte Sportstätten vorgehalten werden, ist dies unwirtschaftlich. Im Optimalfall werden für eine Sportstättenentwicklungsplanung die Vereine und die Bürger befragt. So kann die Gemeinde für die Bevölkerung aller Alters- und Interessensgruppen zukünftig ein wirtschaftliches und attraktives Angebot unterbreiten.

→ **Empfehlung**

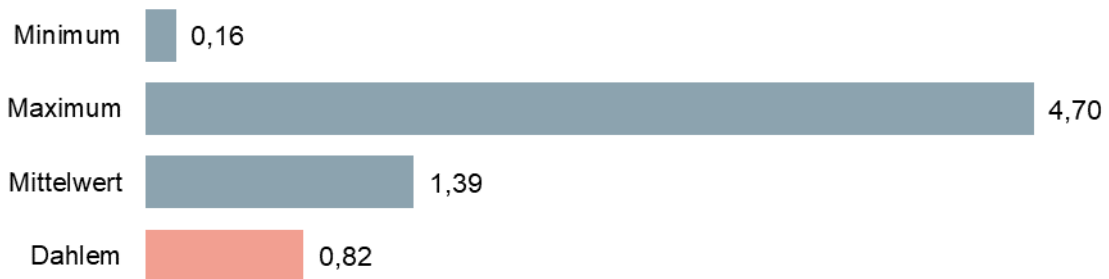
Die Gemeinde Dahlem sollte sich mit der Zukunft ihrer Sportstätten regelmäßig beschäftigen, um ihren Einwohnern ein auskömmliches und bedarfsgerechtes Angebot an Sportstätten bieten zu können und gleichzeitig wirtschaftlich zu agieren. Bisher hat dies nicht systematisch und umfassend stattgefunden. Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollten nur beschlossen werden, wenn das Angebot benötigt wird und man es sich langfristig leisten kann.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

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

Insgesamt wendet die Gemeinde Dahlem im Jahr 2017 rund 46.800 Euro für die vier Sportplätze auf. Kommunale Aufwendungen für Pflegeleistungen gibt es nicht, weil die Vereine für die Pflegearbeiten zuständig sind. Rund 34.300 Euro betragen die Abschreibungen. Darüber hinaus gibt es Personalaufwendungen im Overhead der Verwaltung in Höhe von 12.500 Euro.

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



Dahlem	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,82	0,49	1,10	2,02	46

Während die einwohnerbezogene Aufwandskennzahl aufgrund der geringen Einwohnerzahl in Dahlem hoch ist, sind die Aufwendungen für die Sportplätze flächenbezogen unterdurchschnittlich. Dahlem hält viele große Sportplätze vor.

Die beiden Rasenfelder in Baasem und Berk verursachen kaum Aufwendungen, weil nur noch die notwendigste Unterhaltung stattfindet. Das waren im Jahr 2016 für beide Sportrasenfelder zusammen 1.500 Euro. 2017 fanden keine Eigenleistungen durch den Bauhof statt.

Die Gemeinde hat die Sportplätze auf die Vereine übertragen. Dies ist positiv zu werten. Sie pflegen und unterhalten die Sportplätze und die Außenanlagen. Die Gemeinde Dahlem erhebt dafür von den Vereinen keine Nutzungsentgelte. Die Abschreibungen auf die beiden Spielfelder in Dahlem und Schmidtheim sind jedoch hoch.

Werden die Aufwendungen der Gemeinde nur auf die Flächen der Sportplätze Dahlem und Schmidheim bezogen, liegt die Kennzahl bei 1,34 Euro je m<sup>2</sup> (46.800 Euro / 34.966 m<sup>2</sup>) und damit beim Mittelwert. Maßgeblich dafür sind die hohen jährlichen Abschreibungen auf das Tennen- und das Kunstrasenfeld.

## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. In der Gemeinde Dahlem betrifft das auch den Spielplatz an der Grundschule. Spielplätze an Kindergärten bleiben unberücksichtigt.

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

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

#### → Feststellung

Die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro“ kann nicht berechnet werden. Dahlem kann die eingesetzten Stellenanteile der Mitarbeiter der Verwaltung und die durch den Bauhof erbrachten Eigenleistungen bezogen auf das Produkt Spiel- und Bolzplätze nicht angeben. Damit sind die Aufwendungen zur Berechnung der Kennzahl nicht vollständig.

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

### Steuerung und Organisation

Die Produkt- und Budgetverantwortung für die Spielplätze liegt im Fachbereich 6 Hoch- und Tiefbauwesen, Abwasserbeseitigung und -angelegenheiten. Der Bauhof ist ebenfalls im Fachbereich 6 angesiedelt.

In Dahlem gibt es einen Spielplatz in der Freizeitanlage Kronenburg und einen an der Grundschule, der nach Schulschluss öffentlich zugänglich ist. Bolzplätze gibt es im ländlich geprägten Dahlem nicht, weil die Kinder auf bestehenden Grünflächen und auf den meist großzügigen Privatgrundstücken spielen.

### Spielplatzkontrollen

Der Bauhof übernimmt die visuellen und operativen Kontrollen, die Pflege und Unterhaltung des Spielplatzes Kronenburg sowie die Grünflächenpflege. An der Grundschule übernimmt der Hausmeister die Kontrollen. Die jährliche Hauptuntersuchung wird von einem externen Ingenieurbüro durchgeführt. Eine Dienstanweisung für die Unterhaltung und Überwachung gemeindlicher Spielplätze aus dem Jahr 1997 liegt vor.

#### → Empfehlung

Die vorliegende Dienstanweisung bzgl. der Kontrollen der Spielplätze ist nicht ausreichend und sollte überarbeitet werden.

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

- Wöchentliche allgemeine Sicht- und Funktionskontrollen (Sauberkeit, Beschädigungen).
- Alle ein bis drei Monate Verschleißkontrollen (operative Inspektion): nach Erfahrungswerten bzw. nach Herstellerangaben (Verschleißteile und Standsicherheit der Spielgeräte, ggf. ist ein Freilegen dieser Teile oder der Fundamente erforderlich).
- Jährliche Hauptuntersuchung („Spielplatz-TÜV“) durch eine sachkundige Person, Schulung nach DIN SPEC 79161 mit Prüfung zum „qualifizierten Spielplatzprüfer“.

## Kostenrechnung

Es gibt bisher keine vollständige Kostenrechnung in Dahlem. Der Hausmeister und die Bauhofmitarbeiter buchen auf die Produkte „Grundschule Dahlem“ oder „öffentliches Grün“. Auf ein Produkt „Spielplätze“ wird nicht gebucht. Daraus folgt, dass die Eigenleistungen für die Unterhaltung der Spielplätze nicht angegeben werden können. Auch Stellenanteile für die Verwaltungsmitarbeiter werden nicht erfasst und zugeordnet.

### → Feststellung

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spielplätze sind der Gemeinde Dahlem nicht bekannt. Hierdurch fehlen steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen für die Spielplätze und die Grünpflege.

### → Empfehlung

Es sollten alle Aufwendungen differenziert erfasst und auf Kostenstellen gebucht werden. Damit kann analysiert werden, was das Gesamtpaket „Spielplatzpflege“, der einzelne Spielplatz oder einzelne Pflegeleistungen kosten.

## Grünflächenkataster, -informationssystem

Die beiden vorhandenen Spielplätze sind bisher nicht in einem Grünflächenkataster hinterlegt. Lage, Anzahl und Flächen der Spielplätze sind bekannt. Es gibt eine Akte für jeden Spielplatz mit Kontrollblättern und der Fotodokumentation des Ingenieurs, der jährlich die Hauptuntersuchung auf den Spielplätzen durchführt. Darüber hinaus sollten auch die Grünflächen, Bäume und Sträucher sowie die sonstige Ausstattung wie Leuchten, Bänke, Abfallkörbe usw. erfasst werden.

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

### → Empfehlung

Das Grünflächenkataster sollte Dahlem dann zu einem Grünflächeninformationssystem (GIS) ausbauen. Mit diesen Erkenntnissen können Standards für die wirtschaftliche Vorhaltung der Spielplätze sowie der sonstigen Grünflächen festgelegt werden.

## Spielplatzplanung

Es gibt bisher keine Spielplatzplanung in Dahlem, weil die bisherige Vorgehensweise bzgl. der beiden vorhandenen öffentlichen Spielplätze als auskömmlich angesehen wird. Beide Spielplätze sind nach Aussage des zuständigen Fachbereichs beliebt und werden gut genutzt. Bei der Ausstattung handelt es sich überwiegend um Spielgeräte aus Holz.

Darüber hinaus gibt es drei Spielplätze an Kindergärten und einen großen, überregional bedeutenden Barfuß- und Generationenpark mit vielen Freizeitmöglichkeiten. Träger ist die 2010 gegründete Interessengemeinschaft Schmidtheim e.V. Dieser Freizeitpark belastet den Haushalt der Gemeinde nicht.

Insgesamt haben die Kinder der Gemeinde Dahlem ausreichend Gelegenheit, ihre sozialen Kontakte zu knüpfen. Verschiedene Spielgeräte fördern Bewegung, Spiel und Spaß. Ansonsten spielen die Kinder in der freien Natur. Weitere kommunale Spielplätze oder gar Bolzplätze werden daher nicht als notwendig erachtet.

Der Investitionsbedarf wird nach dem Bedarf ausgerichtet, d. h. nach den Ergebnissen der jährlichen Überprüfungen. Ein festgelegter jährlicher Betrag steht nicht zur Verfügung. Beim Austausch von Spielgeräten an der Grundschule beteiligt sich der Förderverein der Grundschule mit den hierin organisierten Eltern. Beim Spielplatz des Kindergartens im Ortsteil Dahlem soll im Jahr 2020 die komplette Spiellandschaft erneuert werden.

Der Spielplatz in der Freizeitanlage in Kronenburg stellt sich als nachbesserungsbedürftig dar. Für diese Fläche stehen derzeit Überlegungen zur Verbesserung des touristischen Angebotes an. Eine Überarbeitung des bestehenden Spielplatzes ist derzeit (noch) nicht geplant.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Dahlem sollte die Grunddaten der fünf Spielplätze zusammenfassen. Bei der Gestaltung der Spielplätze und für die Anschaffung der Spielgeräte sollten die Folgekosten der Unterhaltung und Pflege direkt bei der Planung berücksichtigt werden.

## Strukturen

### Grünflächen allgemein

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>3</sup> dar. Darunter hat die gpaNRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

<sup>3</sup> Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung



### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2017

Kennzahl	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	44	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	20.760	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	91,6	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

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

Die Gemeinde Dahlem verfügt über die geringste Bevölkerungsdichte und die höchsten Anteile an Erholungs- und Grünflächen in Nordrhein-Westfalen. Die örtlichen Gegebenheiten sind in den Überlegungen zur Spielplatzplanung berücksichtigt. Es gibt in Dahlem nur zwei öffentliche Spielplätze und keine Bolzplätze.

### Spiel- und Bolzplätze

Insgesamt gibt es in der Gemeinde Dahlem zwei öffentliche Spielplätze mit einer Fläche von insgesamt rund 4.838 m<sup>2</sup>. Es gibt elf unterschiedliche Spielgeräte vom einfachen Wipptier bis zum Kombispielgerät, fünf an der Grundschule und sechs in der Freizeitanlage Kronenburg. Bolzplätze sind nicht vorhanden.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Dahlem <sup>4</sup>	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	6,6	3,0	44,1	14,6	9,1	13,1	16,7	55
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	2,7	2,5	27,6	12,5	8,1	10,9	16,8	56
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>	2.419	673	2.248	1.214	937	1.103	1.426	55
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m <sup>2</sup>	2.419	483	2.068	1.086	847	1.014	1.254	53

<sup>4</sup> Zum Zeitpunkt der Auswertung zum Stichtag 30. September 2019 waren die Kennzahlen für Dahlem noch nicht enthalten.

Kennzahl	Dahlem <sup>4</sup>	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup>	2,3	3,1	13,0	6,7	4,9	6,5	7,8	52
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	572	54	3.734	644	251	483	862	52

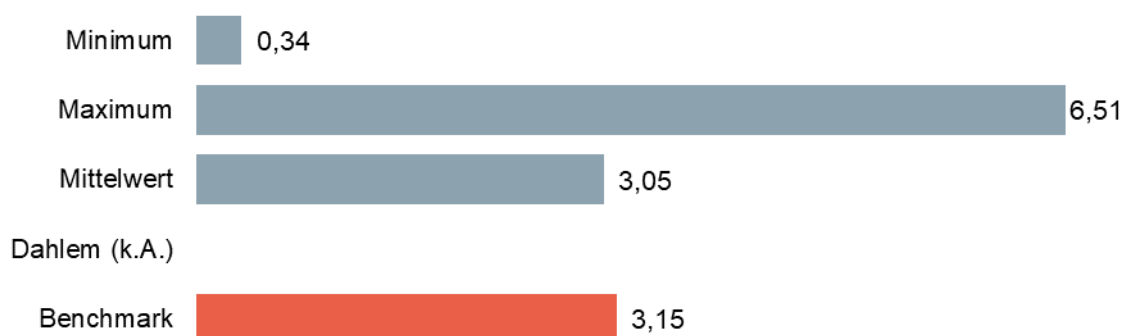
Im interkommunalen Vergleich fällt auf, dass Dahlem über zwei vergleichsweise große Spielplätze verfügt. Selbst der kleinere an der Grundschule liegt mit seiner Fläche über dem Median. Dies führt beim Bauhof zu geringeren Fahrt- und Rüstzeiten als wenn die Gemeinde viele kleine Spielplätze vorhalten würde.

Der durchschnittliche Bilanzwert für die Geräte zeigt, dass es sich eher um einfache Spielgeräte handelt. Gleichwohl wird darauf geachtet, dass die Ausstattung ausgewogen, modern, zeitgemäß und altersgerecht ist.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für die Spielplätze kann die Gemeinde Dahlem nicht benennen, weder den Personalanteil für Mitarbeiter in der Verwaltung noch die erbrachten Eigenleistungen durch den Hausmeister bzw. den Bauhof. Deren Aufwendungen werden auf „Grundschule“ oder „öffentliches Grün“ gebucht, und die Mitarbeiter der Verwaltung führen keine produktbezogene Zeiterfassung durch. Fremdleistungen wurden für die Spielplätze nicht erbracht. Die Abschreibungen auf die Spielgeräte betragen im Jahr 2017 nur etwas über 1.000 Euro.

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



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

#### → Feststellung

Die Gesamtaufwendungen für die Spielplätze kann die Gemeinde Dahlem nicht angeben. Daher kann die gpaNRW die Kennzahl nicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte die Aufwendungen vollständig erfassen und zuordnen sowie daraus Wirtschaftlichkeitskennzahlen und Leistungspreise ableiten. Dann verfügt sie über grundlegende Daten zur Kostensteuerung und ist in der Lage, ein wirtschaftliches Vorgehen zu dokumentieren.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der  
Gemeinde Dahlem im Jahr  
2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Steuerung	5
➔ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
➔ Erhaltung der Verkehrsflächen	10
Alter und Zustand	11
Unterhaltung	13
Reinvestitionen	16

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Gemeinde Dahlem hatte vor einigen Jahren bereits ein umfangreiches Straßenkataster sowie Zustandsklassen eingerichtet und für die Eröffnungsbilanz 2009 valide Flächendaten zur Verfügung. Die Daten lagen im Excel-Format vor, inzwischen nur noch als Print. Die Daten sind nicht mehr zu aktualisieren oder auszuwerten. Aus Sicht der gpaNRW fehlen der Gemeinde daher grundsätzliche Informationen, um die Straßenerhaltung nach objektiven Kriterien flächendeckend zu planen.

Um diese Informationen zu erhalten, sollte die Gemeinde Dahlem die körperliche Inventur durchführen und verlässliche Datengrundlagen in Form einer Straßendatenbank sowie einer Einteilung in Zustandsklassen schaffen. Dann kann sie mittels Modellrechnungen die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ableiten. Wird darüber hinaus in der Verwaltung und auf dem Bauhof eine differenzierte Kostenrechnung eingeführt, lassen sich steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen bilden.

Für die Prüfung wurden die vorhandenen Daten für die Jahre im Prüfzeitraum durch Ergänzung der Neubaugebiete und anderer Veränderungen aufbereitet, so dass wir die erforderlichen Kennzahlen durchgängig bilden konnten. Lediglich der Anlagenabnutzungsgrad kann in Dahlem nicht dargestellt werden. Die Gemeinde hatte bei der Erfassung vor der Aufstellung der Eröffnungsbilanz differenzierte Restnutzungsdauern nach Gewichtung von Flächen mit unterschiedlicher Belagart und Zustandsklassen ermittelt. Diese können aufgrund der nicht mehr möglichen Auswertung des Straßenkatasters nicht zu einer einheitlichen Restnutzungsdauer zusammengeführt werden.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Dahlem sind im Vierjahresmittel mit 0,44 Euro je m<sup>2</sup> für die Verkehrsflächen niedrig, obwohl insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 deutlich erhöhte Straßenunterhaltung durchgeführt wurde. In den anderen Jahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen nur um 0,20 Euro je m<sup>2</sup>. Der Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) beträgt 1,25 Euro je m<sup>2</sup> jährlich.

Reinvestitionen fanden in Dahlem im gesamten Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2017 nicht statt. Gleichwohl gibt die Gemeinde umfangreiche Straßenbaumaßnahmen durch Versorger an, die zu einem guten Straßenzustand führen. Die Gemeinde Dahlem sollte ihr Vorgehen hinsichtlich der strategischen und wirtschaftlichen Maßnahmen- und Finanzmittelplanung dokumentieren und systematisch und nachhaltig durchführen, um einen jährlichen Werteverlust mit Eigenkapitalverzehr zu vermeiden.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Dahlem 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 Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen wertet die gpaNRW dazu einzeln aus wie auch in ihrer Wirkung miteinander.



## → Steuerung

Im diesem Kapitel untersucht die gpaNRW schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen.

Die Steuerung sollte nach der wirtschaftlich sinnvollsten Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune erfolgen. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren. Dieser Umstand lässt auch bereits bei kleineren Kommunen den Einsatz eines Erhaltungsmagements sinnvoll werden.

### Organisation

Die Produktverantwortung trägt der Fachbereich 6 Hoch- und Tiefbauwesen, Abwasserbeseitigung und -angelegenheiten. Von hier werden die erforderlichen Baumaßnahmen veranlasst.

Die Personalressourcen im Fachbereich werden nach eigener Einschätzung als ausreichend angesehen. Die Aufgaben im Fachbereich beschränken sich überwiegend auf Bauherrenaufgaben in Zusammenarbeit mit beauftragten Ingenieurbüros.

Finanzressourcen werden alljährlich nach der Verkehrssicherheit und der Prioritätenliste ausgerichtet. Sie wird im Rahmen von jährlichen Streckenkontrollen fortgeschrieben. Maßnahmen werden daraus abgeleitet und die Haushaltsmittel eingestellt. Ein Sanierungsstau wird nicht gesehen, weil die Maßnahmen grundsätzlich abgearbeitet werden.

Der Bauhof führt hinsichtlich der Verkehrsflächen nur die Kontrolle und teilweise die betriebliche Unterhaltung (Wartung, Reparaturen zur Gefahrenabwehr, Arbeiten an Banketten, Regenabläufen und Lichtraumprofil) aus. Alle anderen Baumaßnahmen, insbesondere die bauliche Unterhaltung und größere Maßnahmen wie Sanierung, Instandsetzung und Erneuerungen, werden grundsätzlich gebündelt und fremdvergeben. Einen Rahmenvertrag mit einer Firma zur Ausführung wiederkehrender Arbeiten gibt es nicht, weil bauliche Maßnahmen oft kurzfristig auszuführen oder auf viele kleinere Baustellen in verschiedenen Ortslagen verteilt sind.

### Datenlage und Straßendatenbank

Es gibt ein aktuelles Straßenkataster in Aktenform, jedoch keine Straßendatenbank. Die Flächendaten und Zustandsklassen lagen in Excel-Dateien zur Eröffnungsbilanz 2009 vor und wurden um die Flächen der Neubaugebiete ergänzt.

Bei der Einteilung der Straßen und Wege in die Zustandsklassen zeigte sich, dass die für die Prüfung erforderliche Auswertung nur mit erheblichem Arbeitsaufwand durchzuführen gewesen wäre. Die Daten nachträglich aus den Akten digital wiederherzustellen ist nicht gelungen. Die Gemeinde konnte die Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen nicht liefern.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine Gesamtübersicht mittels einer Straßendatenbank die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Nur so ist eine langfristige und wirtschaftliche Verkehrsflächenerhaltung möglich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte eine moderne Software anschaffen. Damit dieses Instrument sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, sollten die Daten in die Datenbank sorgfältig und detailliert aufgenommen sowie dauerhaft gepflegt werden.

Zunächst sollten die Verkehrsflächen mit ihren Nebenanlagen definiert und erfasst werden. In einer Straßendatenbank sollten nicht nur die Fahrbahnen erfasst werden, sondern darüber hinaus gibt es z. B. Brücken und Tunnel, Mehrzweckstreifen, Busspuren, Geh- und Radwege, Parkstreifen und Verkehrsinseln. Auch Bankette, Anlagen zur Regenentwässerung usw. sind zu erfassen. In separaten Layern<sup>1</sup> sollten die Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leitplanken, Lärmschutzwände und Straßenbäume bis hin zur Markierung, Beschilderung und Ausstattung (Parkscheinautomaten, Bänke, Fahrradständer, Müllkörbe usw.) erfasst werden.

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

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

## Kostenrechnung

Es gibt bisher keine vollständige und differenzierte Kostenrechnung in der Verwaltung der Gemeinde Dahlem, die zu Leistungspreisen und Wirtschaftlichkeitskennzahlen führt. Diese bieten Vergleichsmöglichkeiten und dienen der Optimierung des Bauhofs. Sie fördern und dokumentieren ein wirtschaftliches Vorgehen.

→ **Empfehlung**

Der Bauhof sollte als Auftragnehmer der Verwaltung agieren und seine Leistungen abrechnen. Dazu ist es erforderlich, eine differenzierte Kostenrechnung einzuführen und Leistungspreise zu bilden.

<sup>1</sup> Zeichenebene mit differenzierten Daten, die je nach Bedarf ein- oder ausgeblendet werden können.

→ **Empfehlung**

Die Gliederung der Kostenrechnung sollte den einzelnen Anlagenteilen der Straßendatenbank entsprechen. Dann können beide Systeme miteinander verknüpft werden. Darüber hinaus sollte eine Schnittstelle zum Datenaustausch zwischen Straßendatenbank und Anlagebuchhaltung installiert werden.

## **Strategische Ziele**

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine einheitliche Gesamtsteuerung möglich ist. Das Leitziel besteht nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet. Maßnahmen an Straßen werden abhängig vom Zustand der Straßen geplant.

Die Gemeinde Dahlem hat 2017 ein „Ländliches Wegenetzkonzept für das Gebiet der Gemeinde Dahlem“ von einem externen Büro aufstellen lassen. Bei den Wirtschaftswegen ist nach dem neu aufgelegten Landesförderprogramm für den Ausbau und Ertüchtigung von Wirtschaftswegen ein Förderantrag gestellt. Eine Umsetzung ist mit Förderhilfen für das Jahr 2020 anvisiert. Die Umsetzung erfolgt nach Konzeptinhalt und -abfolge entsprechend den Förderrichtlinien.

Weitere mögliche Teilziele, z. B. hinsichtlich der Umweltverträglichkeit, sollten definiert werden. Zum Beispiel sollten zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter minimiert werden. Dies betrifft Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im näheren Umfeld von Straßen sowie den Schutz vor Überflutung.

## → Ausgangslage

### Strukturen

Das Gemeindegebiet von Dahlem umfasst rund 95 km<sup>2</sup>. Damit ist das Gemeindegebiet vergleichsweise groß und gehört zum obersten Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

2016 gab es fast 260.000 m<sup>2</sup> Straßen und rund 300.000 m<sup>2</sup> asphaltierte Wirtschaftswege. Das sind insgesamt über 560.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Nach unserer Definition setzen sich die betrachteten Verkehrsflächen aus Straßen und asphaltierten Wirtschaftswegen zusammen.

Die Flächen der unbefestigten und wassergebundenen Wirtschaftswege können ebenfalls angegeben werden. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der Prüfung durch die gpaNRW. Auf das im Jahr 2017 aufgestellte „Ländliche Wegenetzkonzept für das Gebiet der Gemeinde Dahlem“ und die aus den Untersuchungen abgeleiteten Empfehlungen wird verwiesen.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	44	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	133	30	183	79	56	70	89	103
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	0,6	0,4	4,2	1,4	0,9	1,3	1,7	106

Die Gemeinde Dahlem ist mit 4.220 Einwohnern<sup>2</sup> die kleinste Gemeinde in NRW. Die Bevölkerungsdichte stellt den Minimalwert. Es sind insgesamt sechs Ortschaften zu erschließen. Die größten sind Dahlem und Schmidtheim.

Aufgrund des großen Gemeindegebietes und der Topografie ist vergleichsweise viel Verkehrsfläche erforderlich. Bezogen auf die wenigen Einwohner liegt die Kennzahl im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Bezogen auf die große Gemeindefläche ist der Anteil der Verkehrsfläche dagegen vergleichsweise gering.

### Bilanzkennzahlen

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

<sup>2</sup> Stand zum 31. Dezember 2017 laut IT.NRW

Die Gemeinde weist die Bilanzsumme zum Stichtag 31. Dezember 2016 mit rund 115 Mio. Euro aus. Davon entfallen rund 23,9 Mio. Euro auf die Verkehrsflächen. Die Bilanzwerte enthalten neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Dahlem	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	20,8	10,7	42,4	23,6	19,3	23,2	27,4	109
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	42,51	3,84	67,25	25,46	18,07	24,13	31,86	104
Straßenquote in Prozent	14,7	9,4	32,7	19,5	16,5	19,1	22,4	44
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Straße in Euro	66,12	13,05	68,13	35,53	26,55	35,80	41,93	45
Wirtschaftswegequote in Prozent	6,1	0	14,7	4,4	1,9	3,5	6,9	43
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Wirtschaftswege in Euro	22,79	0	59,47	10,36	5,11	8,40	13,34	41

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit 20,8 Prozent einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Verkehrsflächen am gesamten Vermögen der Gemeinde Dahlem und macht rund ein Fünftel am Gesamtvermögen aus. Sie liegt im untersten Viertel der Vergleichskommunen. Große Vermögenswerte der Gemeinde befinden sich in Wald und Forsten. Darüber hinaus gibt es, wie bereits festgestellt, wenig Verkehrsflächen in Bezug auf das Gemeindegebiet.

Der durchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsflächen, Straßenflächen und Wirtschaftswege liegt mit den von der Gemeinde angegebenen Flächen und Daten jeweils im obersten Viertel.

Dies bestätigt den von der Gemeinde Dahlem als „recht gut“ bezeichneten Zustand der Verkehrsflächen durch die kontinuierliche Unterhaltung.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren sind:

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

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

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

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,25 Euro je m<sup>2</sup> zugrunde<sup>3</sup>. Es sollen Vollkosten angesetzt werden, die sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd), Sach- und Gemeinkosten sowie den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen berechnen.

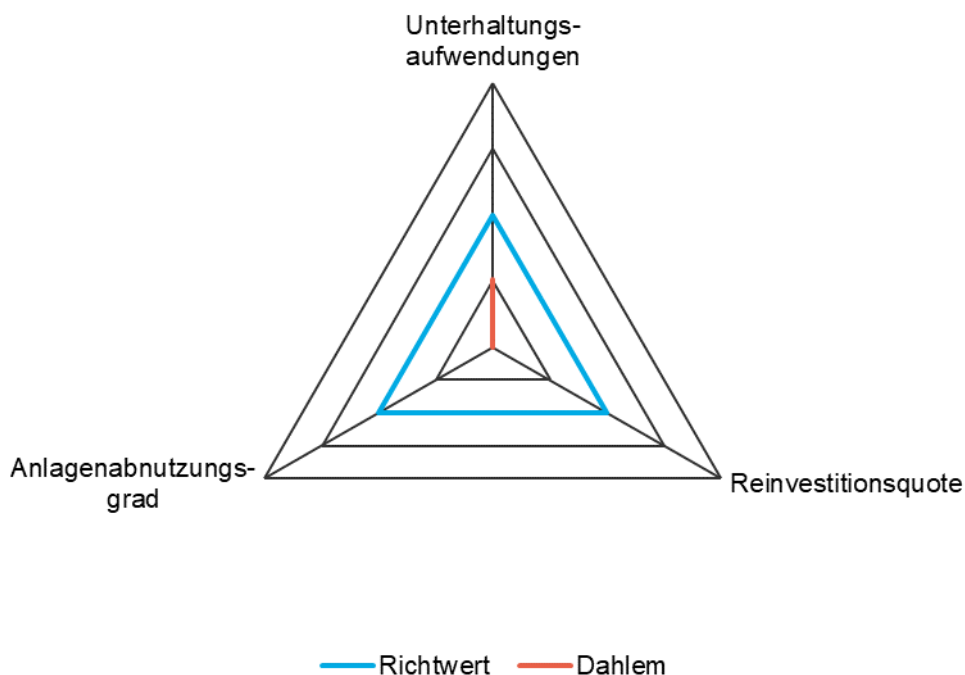
Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll. Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

<sup>3</sup> Richtwert FGSV zum Deutschen Straßen- und Verkehrskongress in Erfurt, 12. – 14. September 2018 (Zwischenstand für das neue Merkblatt zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung)

### Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen 2016	Richtwert	Dahlem
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,64
Reinvestitionsquote in Prozent	100	0
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	./.

### Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



### Alter und Zustand

Die Gemeinde Dahlem hat für alle Straßen die gleiche Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Sie beträgt 60 Jahre, für die Wirtschaftswege 30 Jahre. Die Gemeinde unterscheidet nicht nach Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen.

#### → Empfehlung

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

Die Restnutzungsdauer der Straßen und Wirtschaftswege wurde von der Gemeinde nicht angegeben. Grund dafür ist, dass für die Eröffnungsbilanz einzelne Restnutzungsdauern für die jeweiligen Flächen, z. B. also für jeden Straßenabschnitt, festgelegt hat. Die jeweilige Restnutzungsdauer richtet sich nach dem vorgefundenen Straßenbelag und dem Straßenzustand. Die Auswertung erfolgte seinerzeit in Excel-Dateien. Diese liegen inzwischen nur noch als Print vor,

sodass eine erneute Auswertung sowie Zuschreibung der Neubaugebiete im Prüfzeitraum nur mit sehr hohem Verwaltungsaufwand hätte durchgeführt werden können. Da im Allgemeinen von einem recht guten Straßenzustand ausgegangen wird, werden bei anstehenden Baumaßnahmen die analog vorhandenen Daten herangezogen.

### Anlagenabnutzungsgrad 2016

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

#### → Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad, also das Verhältnis Gesamtnutzungsdauer zu Restnutzungsdauer, kann für die Verkehrsflächen in Dahlem nicht gebildet werden.

#### → Empfehlung

Der Gemeinde sollten zukünftig Basisdaten vorliegen. Sie sollte die Verkehrsflächen erneut erfassen und bewerten (Inventur) und die Straßen und Wirtschaftswege in ein angemessenes Informationssystem übernehmen.

Entscheidend für die Beurteilung der tatsächlichen Abnutzung ist eine Zustandserfassung aller Verkehrsflächen. Die Gemeinde Dahlem verfügt jedoch nicht über eine aktuelle Einteilung der Straßen und Wege in Zustandsklassen. Diese sind der anerkannte Standard zur Bewertung von Straßenflächen und ein üblicher Bestandteil der regelmäßigen Inventur. Durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) besteht auch für die Zukunft eine Inventurpflicht für das Verkehrsflächenvermögen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme (...) bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 hätte damit eine Inventur des Straßenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2018 durchgeführt sein sollen.

#### → Feststellung

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

#### → Empfehlung

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



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

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

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

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

## Unterhaltung

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

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

In der Gemeinde Dahlem sind die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in der Zeitreihe sehr auffällig:

### Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen 2013 – 2017

2013	2014	2015	2016	2017
33.298	95.238	71.809	258.447	578.012

Im Jahr 2016 betragen die Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen fast 260.000 Euro, im Jahr 2017 sogar fast 580.000 Euro.

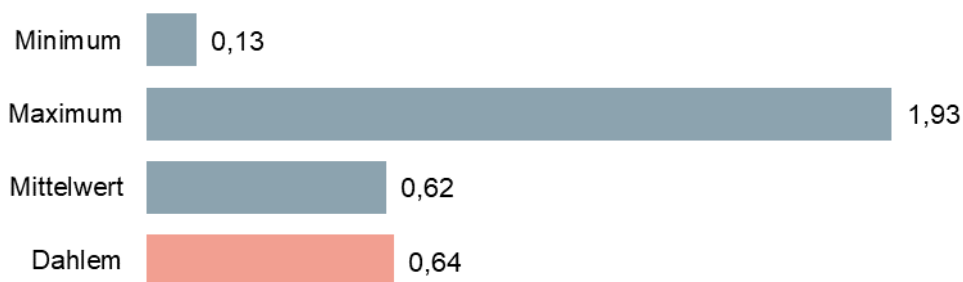
Der Anstieg steht im Zusammenhang mit einer Erneuerung der Ortsdurchfahrt im Ortsteil Schmidtheim in Durchführungsverantwortung der Gemeinde und mit Kostenbeteiligung (-erstattung) durch den Landesbetrieb Straßen.NRW. Die Aufwendungen wurden nicht investiv gebucht. Diese Maßnahme ist abgeschlossen. Ab dem Jahr 2018 werden die Aufwendungen wieder auf das vorherige Niveau sinken.

Im Vergleichsjahr 2016 hat die Gemeinde Dahlem über 1,5 Mio. Euro für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgewendet. Dies setzt sich zusammen durch Eigenleistungen über 16.000 Euro und durch Fremdleistungen über 242.000 Euro. Die Fremdvergaben für Ingenieurleistungen betragen rund 88.000 Euro.

Die Personalkosten der Verwaltungsmitarbeiter ermittelt die gpaNRW grundsätzlich über die Stellenanteile anhand von KGSt-Durchschnittswerten zzgl. Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes und Gemeinkostenzuschlag zusätzlich. Die Personalaufwendungen im Overhead der Verwaltung liegen in Höhe von rund 14.300 Euro. Die Abschreibungen lauten über rund 1,2 Mio. Euro.

Über 90 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen werden durch Fremdfirmen getätigt. Der Bauhof führt nur die Streckenkontrolle, Gefahrenstellenabsicherung sowie Kleinstmaßnahmen (z.B. kleine Schlaglochbeseitigung) aus. Erfahrungsgemäß ist dieses Vorgehen sehr wirtschaftlich, da nur sehr effizient gesteuerte Bauhöfe in der Lage sind, Leistungen günstiger zu erbringen als Wettbewerber auf dem Markt.

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



Dahlem	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,64	0,36	0,57	0,82	92

Die Grafik zeigt, dass die Gemeinde Dahlem 2016 über dem Median liegende Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen getätigt hat. Der interkommunale Vergleich gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die aufgewendeten Mittel für die wirtschaftliche Erhaltung der

kommunalen Verkehrsflächen ausreichend sind. Hierfür orientiert sich die gpaNRW am Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV). Dieser liegt für die Unterhaltungsaufwendungen bei 1,25 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Dahlem liegt im Jahr 2016 mit Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,64 Euro je m<sup>2</sup> bezogen auf die angegebene Verkehrsfläche weit unter dem Richtwert der FGSV mit 1,25 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Im Fünfjahresmittel liegen die Aufwendungen bei 0,44 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche, in „normalen“ Jahren nur bei rund 0,20 Euro je m<sup>2</sup>.

Ob die Gemeinde den zugrunde gelegten Richtwert benötigt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Maßgeblich ist der tatsächliche Straßenzustand. Ist der Anlagenabnutzungsgrad niedrig und viele Straßen und Wirtschaftswege sind den besseren Zustandsklassen zugeordnet, so muss nicht in Höhe der empfohlenen jährlichen Aufwendungen unterhalten werden. In Dahlem gibt es jedoch keine aktuelle Einteilung in Zustandsklassen. Daher kann der bilanzielle Wert nicht mit dem tatsächlichen Straßenzustand abgeglichen werden. Der Straßenzustand wird im Bereich guter bis mittlerer Zustandsklassen eingestuft, ohne dies objektiv belegen zu können.

Gleichwohl macht die Gemeinde einen besseren Straßenzustand durch die laufende Straßenunterhaltung als auch durch die in erheblichem Umfang durchgeführten Aufbrüche von Versorgern (Gas, Wasser, Telekommunikation) geltend, weil dadurch ebenfalls eine Straßensanierung erfolgt. Dies könnte dazu führen, dass unter dem Richtwert liegende Unterhaltungsaufwendungen gerechtfertigt sind. Langfristig führt die aktuell hohe Abweichung nicht zu einem nachhaltigen Erhaltungsmanagement.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte die erforderlichen Unterhaltungsaufwendungen in Abhängigkeit von Zustand, Nutzung und Belastung ermitteln und zu dem Zweck eine Inventur durchführen. Dann kann sie den Substanzerhalt bis zum Ablauf der Nutzungsdauer sicherstellen und die Gebrauchsfähigkeit der Straßen verbessern, wenn dies erforderlich ist.

Auch aus rechtlicher Sicht ist die Gemeinde gehalten, eine angemessene Straßenunterhaltung durchzuführen. § 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen, um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Auf die notwendige Inventur wurde bereits hingewiesen. Außerdem können z. B. Straßenausbaubeiträge nach KAG<sup>4</sup> für Investitionsmaßnahmen nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

## **Erhaltungsstrategie durch Unterhaltung oder Instandsetzung**

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

Bei der Unterhaltungsstrategie handelt es sich um eine laufende bauliche Unterhaltung. Es wird nur das Notwendige wie Verkehrssicherungsmaßnahmen, Schlaglochbeseitigung oder Verfüllen von Rissen durchgeführt. Fortschreitende Schäden an Deck- und Binderschicht werden in Kauf

<sup>4</sup> Kommunalabgabengesetz NRW

genommen und eine umfassende Sanierung oder Grunderneuerung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer je nach Abnutzung und Schadensgrad.

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

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

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

#### → Empfehlung

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

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

## Reinvestitionen

Neben laufenden Unterhaltungsmaßnahmen, die zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer notwendig sind, sind auch Investitionen zum Substanzerhalt der kommunalen Verkehrsflächen erforderlich. Die Reinvestitionsquote gibt an, ob Erneuerungen der vorhandenen Verkehrsflächen in Höhe der Abschreibungen erfolgen, um einen Substanzverlust zu vermeiden.

### Investitions- und Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	35,7	2,2	31,4	5,8	23,8
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0	0	0	0	0

## Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Dahlem	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Ver- kehrsflächen in Prozent	5,8	0	286,5	41,8	10,2	29,8	62,7	110
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0	0	156,7	26,8	2,6	14,1	39,3	103
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im Vierjahres-Durchschnitt in Prozent	0	0	234,9	33,4	8,8	23,6	42,0	70

Die Gemeinde Dahlem hat im Vergleichsjahr 2016 weniger Auszahlungen für Investitionen ge-  
tätigt als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums:

- 2013: Baugebiete „Auf der Komm“ in Schmidtheim sowie „Waldpark“ in Dahlem,
- 2015: Baugebiet „Markusstraße“, das Städtebauprojekt in Dahlem sowie „Auf der Komm“  
in Schmidtheim und
- 2017: Erweiterung Baugebiet „Markusstraße“ und ebenfalls Städtebauprojekt in Dahlem  
sowie ein Teilstück der Bahnhofstraße in Schmidtheim.

Reinvestitionen hat die Gemeinde Dahlem im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 gar nicht  
getätigt. Damit ist ein entsprechend jährlicher Werteverlust verbunden und es besteht langfristig  
das Risiko des Vermögensverzehr. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um  
die Summe der Abschreibungen.

Zum Werterhalt sollte die Gemeinde eine wirtschaftliche Erhaltungsstrategie verfolgen. Dazu  
gehören regelmäßige Erneuerungen vorhandener Straßen. Die Abschreibungssumme sollte sie  
über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen wieder reinvestieren.  
Nur investive Maßnahmen können aktiviert werden und steigern den Bilanzwert. Aufgrund un-  
terlassener Erneuerungsmaßnahmen in den letzten Jahren sollten die Reinvestitionen zum  
Ausgleich der Vermögenswerte längere Zeit weit über 100 Prozent der Abschreibungen liegen.

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

Ein Investitionsstau wird in der Gemeinde dennoch nicht gesehen, weil durch Aufbrüche von  
Ver- und Entsorgungsträgern weitgehende Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden.  
Dadurch sind umfangreiche Straßeneingriffe im Zuge von größeren Fremdwassersanierungs-

maßnahmen und zeitgleicher Verlegung von Versorgungsleitungen Dritter in deren Kostenträgerschaft vorgenommen worden. Insofern wurden vielfach großflächige Erneuerungsmaßnahmen der Deck- und Tragschicht durchgeführt. Die Tragschicht der Straßen in Dahlem wird nach den bisher gewonnenen Erfahrungen den allgemeinen Regeln entsprechend eingestuft. Daher ist der Aufwand für die Sanierung oder Erneuerung von Straßen (Deck- und Binderschicht) vergleichbar mit den anderen Kommunen. Die Bahnhofstraße in Schmidheim wird als KAG-Maßnahme in 2020 durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Dahlem sollte die Inventur und die Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen durchführen. Danach lässt sich die Höhe der erforderlichen Reinvestitionen festlegen. Insgesamt sollte sie sich für die nächsten Jahre auf höhere Unterhaltungsaufwendungen und einen erhöhten (Re-)Investitionsbedarf einstellen.

**Bilanzwert Verkehrsflächen 2013 – 2017**

2013	2014	2015	2016	2017
26.778.426	25.801.181	25.010.359	23.901.063	23.047.230

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Dahlem ist es nicht gelungen, durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen den Wert des Verkehrsflächenvermögens vollständig zu erhalten. Der Bilanzwert zeigt in fünf Jahren einen Rückgang von rund 3,7 Mio. Euro. Das entspricht rund 14 Prozent.

→ **Empfehlung**

Zum Werterhalt sollte die Gemeinde die Abschreibungssumme über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Nur investive Maßnahmen können aktiviert werden und steigern den Bilanzwert.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen  
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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