

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Zülpich
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Zülpich	6
Strukturelle Situation	6
Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich

Managementübersicht

Die Stadt Zülpich verzeichnete in den betrachteten Jahren 2010 bis 2016 erhebliche Defizite. Die Ausgleichsrücklage wurde bereits 2010 vollständig aufgezehrt. Aufgrund der defizitären Haushaltslage bestand seit 2010 die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Die von der Stadt initiierten Maßnahmen wie z. B. die Anhebung der Grundsteuer B zeigen Wirkung und tragen zu einer Verbesserung der Haushaltssituation bei. Die Planung sieht ab 2017 wieder einen ausgeglichenen Haushalt vor, so dass die Kommunalaufsicht des Kreises Euskirchen die Stadt Zülpich vorzeitig aus der Haushaltssicherung entlassen hat. Insgesamt ist das Eigenkapital von 2010 bis 2015 um rund 20 Mio. Euro zurückgegangen. Auch interkommunal sind die Eigenkapitalquoten 1 und 2 damit bereits deutlich unterdurchschnittlich. In 2016 lag das Jahresergebnis bei etwa -3,0 Mio. Euro. Lässt man konjunkturelle Schwankungen und Sondereffekte außen vor, ergibt sich für 2016 ein strukturelles Ergebnis von rd. -1,8 Mio. Euro. In dieser Höhe ist für 2016 ein Konsolidierungsbedarf erkennbar.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Zülpich sind im Vergleich überdurchschnittlich. Insbesondere die Liquiditätskredite verzeichneten einen starken Anstieg. Für die Stadt besteht damit perspektivisch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko. Ab dem Jahr 2019 wird voraussichtlich wieder eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft vorhanden sein. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit trägt dann wieder zur Entlastung der Verschuldungssituation bei, wenn die Planergebnisse realisiert werden können. Für die Haushaltsplanung sieht die gpaNRW zusätzliche Planungsrisiken bei den Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Allerdings bestehen in der Planung auch Chancen für die zukünftige Entwicklung insbesondere der Realsteuern und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern. Für zukünftige Haushaltsjahre sollte die Stadt ihre Planungsparameter einer kritischen Prüfung unterziehen und sich verstärkt auf eigene Erfahrungswerte stützen.

Der Anlagenbestand weist überwiegend mittlere Abnutzungsgrade für das Gebäude- und Infrastrukturvermögen auf. Die Stadt Zülpich hat in der Vergangenheit regelmäßig in allen Bereichen des Anlagevermögens investiert. Dennoch kann die Stadt den Werteverzehr aus Abschreibungen nicht vollständig kompensieren. Bilanzielle Haushaltsrisiken sind aus der Vermögenslage im Haushalt allerdings noch nicht erkennbar. Anders sieht dies bei konkreter Betrachtung der Verkehrsflächen aus: hier sind erhebliche Vermögenswerte in den Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) gebunden. Alleine die Straßen machen in 2016 mit rd. 44,4 Mio. Euro ein gutes Viertel der Bilanzsumme aus. Die Straßenunterhaltung beschränkt sich konsolidierungsbedingt auf das Notwendigste. Die vorgenommenen Investitionen reichen daher zum Werterhalt nicht aus. Die Stadt Zülpich gelingt es nicht, ihr Vermögen an den Verkehrsflächen zu erhalten. Die für eine Steuerung sinnvollen Datengrundlagen in Zülpich sind unzureichend. Eine Straßendatenbank liegt nicht vor sowie Zustands- und Erhaltungsdaten werden nicht regelmäßig fortgeschrieben. Es bestehen infolgedessen Risiken für den Haushalt: es kann zu vorzeitigen Abgängen kommen, mit denen außerplanmäßige Haushaltsbelastungen verbunden wären. Eine aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen als Grundlage für die vorgeschriebene regelmäßige Inventur ist erforderlich.

Finanzwirtschaftliche Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen im Gebühren- und Beitragsbereich: die kalkulatorischen Abschreibungen sollte die Stadt Zülpich grundsätzlich vom Wiederbeschaffungszeitwert vornehmen. Die Höhe der kalkulatorischen Zinsen sollte überprüft und einheitlich für alle Gebührenberechnungen verwendet werden. Speziell bei den Friedhofsgebühren sollte die Stadt neben Gebührenanpassungen auch eine Kostenreduktion anstreben, um eine zusätzliche Belastung für die Bürger möglichst gering oder neutral zu halten. In diese Überlegungen sollte auch die langfristige Reduzierung der aktuell 22 Friedhofsstandorte einbezogen werden. Für Straßenbaubeiträge bewegen sich die festgesetzten Anteile der Beitragspflichtigen am unteren Rand der möglichen Spannbreiten. Die Stadt Zülpich sollte daher prüfen, ob und inwieweit eine Anhebung der Beitragssätze geboten ist.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Sportangebot. Die Stadt Zülpich stellt acht Spielfelder mehr bereit, als die Mannschaften nutzen. Daher sollte die Stadt Zülpich mehrere nicht mehr benötigte Spielfelder aufgeben. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt dazu eine konkrete Sportentwicklungsplanung, um bedarfsgerechte und wirtschaftlich günstige Spielflächen anzubieten. In die Betreuung und Pflege der Plätze sind die Vereine eingebunden. Insofern entstehen im Vergleich unterdurchschnittliche Belastungen für den Haushalt. Ein ebenfalls flächenmäßig großes Angebot besteht bei den Spielplätzen. Keine andere Kommune bietet je Kind eine größere Fläche an Spielplatz an. Insbesondere in den außerhalb der Kernstadt gelegenen Spielplätzen sollte der tatsächliche Bedarf analysiert und laufend fortgeschrieben werden. So können nicht mehr benötigte Flächen identifiziert werden.

Als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen bietet die Gemeinde die offene Ganztagschule an allen Grundschulen ergänzend zu einer Vormittagsbetreuung an. Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztags (OGS). Die hierfür genutzte Fläche je Schüler ist vergleichsweise hoch, wobei überwiegend Flächen im Gebäudebestand genutzt werden. Der Aufwand hierfür ist insoweit höher als in vielen anderen Kommunen. Bei einem Fehlbetrag von 551 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2016 setzt die Stadt Zülpich dennoch weniger ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Empfehlungen spricht die gpaNRW in Bezug auf die Vertragsgestaltung mit den Kooperationspartnern aus: so sollten Mehreinnahmen nicht mehr direkt den Kooperationspartnern zufließen. Darüber hinaus bestehen Anpassungsmöglichkeiten in der Gebührensatzung hinsichtlich der Befreiungstatbestände und der Elternbeitragsstaffelung.

Im Bereich der Schulsekretariate werden in den Grundschulstandorten und am Gymnasium von einer Sekretariatskraft weniger Schüler betreut werden, als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Eine Stellenbemessung sollte zukünftig einmal jährlich erfolgen. Zülpich befördert überdurchschnittlich viele Schüler; insbesondere der Aufwand für den Schülerspezialverkehr bei den Grundschulern ist deutlich überdurchschnittlich. Dieser muss zudem neu ausgeschrieben werden.

Der Konsolidierungsbedarf bzw. die Erlangung eines ausgeglichenen Haushalts machen eine Auseinandersetzung mit den genannten Optimierungsmöglichkeiten erforderlich. Die Stadt Zülpich muss dabei die Konsolidierungserfordernisse unter den vorhandenen Rahmenbedingungen mit den gemeindlichen Leistungs- und Servicezielen zu vereinbaren suchen.

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.

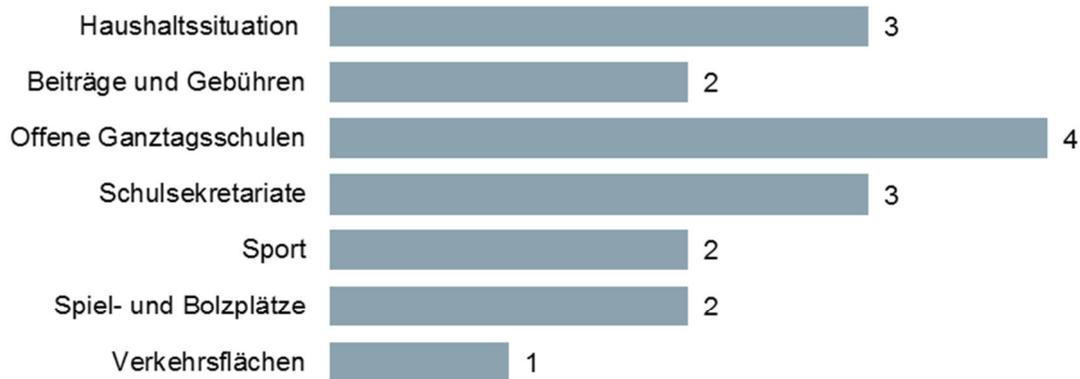
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW zusätzlich die Haushaltssituation. Diese KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit, wie groß der Handlungsbedarf ist, die aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

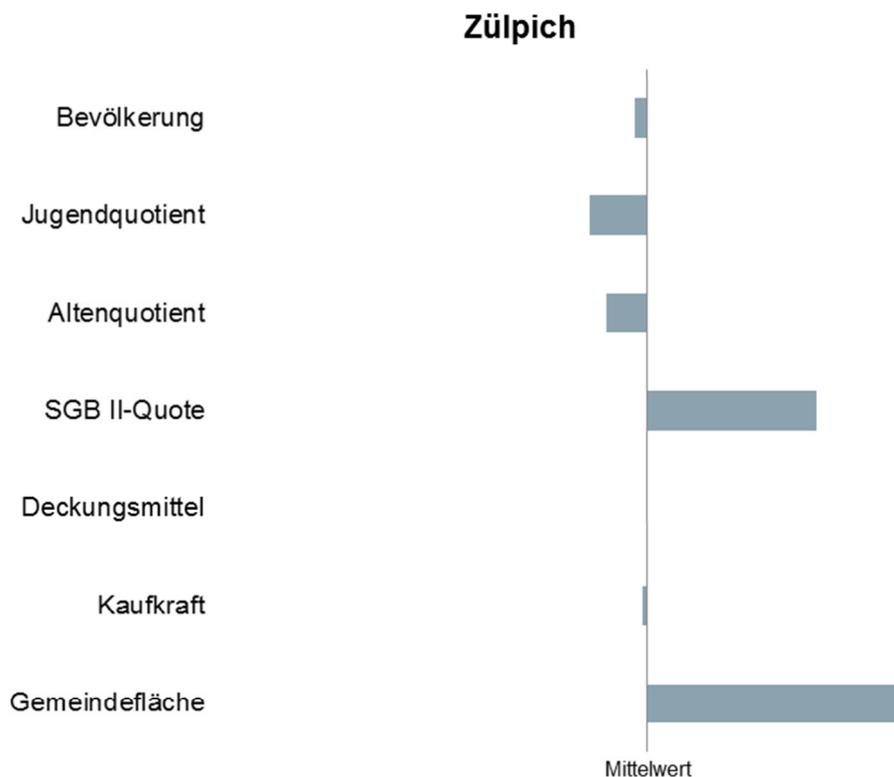
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Zülpich

Strukturelle Situation

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



Die aktuelle Prognose in der Bevölkerungsentwicklung der Römerstadt Zülpich zeigt bis 2040 einen nur geringen Rückgang um rd. 300 Einwohner gegenüber rd. 20.000 Einwohnern zum 31. Dezember 2017. Die Prognosen enthalten Unsicherheiten, da tatsächliche Entwicklungen wie z. B. die Aufnahme von Flüchtlingen oder die Gewinnung von neuen Einwohnern durch Schaffung von Bauland nicht vorweggenommen werden können. Da Zülpich gemeinsam mit einem Projektentwickler u. a. in den Ortschaften Dürscheven, Bessenich und Wichterich Neubaugebiete ausweist, erwartet die Stadt eine entsprechend positive Bevölkerungsentwicklung. Insbesondere die Nachfrage nach günstigen Baugrundstücken aus den umliegenden Ballungsräumen wie z. B. Köln unterstützt diese Entwicklung. So waren die Baugrundstücke in Dürscheven in kurzer Zeit vollständig verkauft. Einem negativen Saldo in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung

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

stehen damit bei der Stadt Zülpich die Zuzüge von Familien gegenüber. Die infrastrukturelle Anbindung der Stadt durch die B 56n an die BAB 1 stellt dabei für Pendler insbesondere Richtung Köln ein positives Merkmal dar. Zusätzlich profitiert Zülpich von Gewerbeansiedlungen in den umliegenden Städten, die ebenfalls zu einer verstärkten Wohnraumnachfrage führen. Über diese positiven Wanderungssalden (sog. Familienwanderung) entstehen entsprechende Bevölkerungsgewinne. Die Stadt Zülpich profitiert hier von den Flächenreserven, die die außerordentlich große Gemeindefläche mit sich bringt. Im Wettbewerb um Zuzüge kann sich Zülpich mit dem Angebot an Schulen, dem Gartenschaupark Zülpich auf dem ehemaligen Gelände der Landesgartenschau sowie weiteren Freizeitangeboten profilieren. Gleichzeitig findet in der Altersgruppe der 18 bis unter 25jährigen eine deutliche Abwanderung zu Bildungs- und Universitätsstandorten statt (sog. Bildungswanderung).

Der Jugendquotient zeigt für die Stadt einen unterdurchschnittlichen Wert, dem die Stadt aktuell mit der genannten Ausweisung von Baugebieten entgegenwirkt. Der Altenquotient liegt unterhalb des Mittelwertes. Die allgemeine demografische Entwicklung hin zu einer älter werdenden Bevölkerung ist in Zülpich noch nicht intensiv eingetreten. Hier ist jedoch ein Anstieg zu erwarten, da in den nächsten Jahren zunehmend geburtenstarke Jahrgänge die Altersgruppe der über 65-Jährigen erreichen werden. Dementsprechend wird sich die Stadt mit den Auswirkungen dieser Entwicklung zukünftig intensiver auseinandersetzen müssen.

Die SGB II-Quote der Stadt ist interkommunal überdurchschnittlich ausgeprägt. Die durchschnittliche Kaufkraft wird hierdurch beeinflusst. Maßgebliche Auswirkungen sieht die Stadt insbesondere in der Kreisumlage, die u. a. durch die soziale Lage stetig ansteigt. Allerdings steigen auch die allgemeinen Deckungsmittel, die dem städtischen Haushalt zur Verfügung stehen, in den letzten Jahren an. Diese sind im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 aktuell im Bereich des Mittelwertes der Kommunen unter 25.000 Einwohnern angesiedelt. Hintergrund ist insbesondere die Anhebung der Grundsteuerhebesätze in diesem Zeitraum. Unterstützend kommt die Anhebung der Schlüsselzahl für die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer hinzu, die einen Anstieg der verfügbaren Kaufkraft indiziert. Die örtliche Umsatzkennziffer steigt ebenfalls, so dass eine zunehmende Kaufkraftbindung im Stadtgebiet erkennbar ist.

Das überdurchschnittlich große Gemeindegebiet führt allerdings auch zu entsprechenden Belastungen des Haushalts. Aufgrund der breit gestreuten Siedlungsstruktur mit insgesamt 24 Ortsteilen neben der Kernstadt Zülpich besteht ein erhebliches örtliches Angebot an kommunalen Einrichtungen wie Feuerwehristandorten, Friedhöfen, Kindergärten, Grundschulen und Sportmöglichkeiten. Hinzu kommen die Leitungsnetze für Versorgung sowie die erforderlichen Gemeindestraßen und Wirtschaftswege, die in der Baulast der Stadt Zülpich liegen. Deren Unterhaltung und Pflege werden als umfangreiche Aufwendungen im Haushalt sichtbar. Gleiches gilt für die denkmalgeschützten historischen Bauwerke und Stadttore in der Römerstadt.

Hinsichtlich der Integration der aktuell rund 200 Flüchtlinge stellt sich die Versorgung mit angemessenem Wohnraum als problematisch dar. Diesen Herausforderungen begegnet Zülpich in Abstimmung am „runden Tisch“ im Kreis Euskirchen. Zudem wird über die aktuellen Entwicklungen regelmäßig im Sozialausschuss der Stadt berichtet.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2011 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in Zülpich als Grundlage für die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes verwendet. So wurde seitdem ein Grundschulstandort geschlossen, die Gebührenkalkulationen optimiert sowie eine sukzessive Anhebung der Realsteuerhebesätze beschlossen. Hinzu kam die Reduzierung von freiwilligen Leistungen. Die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung ist umfassend in den Vorberichten zum Haushalt dokumentiert. Einige Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung nicht weiterverfolgt, da sie politisch nicht umsetzbar waren.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Zülpich hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Zülpich wurde im Zeitraum von Dezember 2017 bis Oktober 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Zülpich das Jahr 2016. Für das Prüfgebiet Finanzen haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 sowie das festgestellte Jahresergebnis 2016 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 vor.

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Heiko Neuens
Schulen	Christina Hasse
Sport und Spielplätze	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Heiko Pereira Wolf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie am 13. Dezember 2018 mit dem Verwaltungsvorstand und den Fachbereichsleitungen der Verwaltung erörtert.

Herne, den 26. Februar 2019

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Stefan Loepke

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Zülpich
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Rechtliche Haushaltssituation	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	10
Eigenkapital	14
Schulden	15
Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	22
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	24
Beiträge	24
Gebühren	25
Abwassergebühren	25
Friedhofsgebühren	25
Straßenreinigungsgebühren	26
Steuern	26
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	28
Pensionsrückstellungen	28
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	30

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Die Stadt Zülpich verzeichnete in den betrachteten Jahren 2010 bis 2016 erhebliche Defizite. Das strukturelle Ergebnis liegt 2016 bei rund -1,8 Mio. Euro. Aufgrund der defizitären Haushaltslage bestand seit 2010 die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Die Ausgleichsrücklage wurde bereits 2010 vollständig aufgezehrt. Insgesamt ist das Eigenkapital von 2010 bis 2015 um rund 20 Mio. Euro zurückgegangen. Auch interkommunal sind die Eigenkapitalquoten 1 und 2 damit bereits deutlich unterdurchschnittlich.

Die Planung sieht ab 2017 wieder einen ausgeglichenen Haushalt vor, so dass die Kommunalaufsicht des Kreises Euskirchen die Stadt Zülpich vorzeitig aus der Haushaltssicherung entlassen hat. Das eröffnet perspektivisch auch wieder die Möglichkeit, die Ausgleichsrücklage aufzustocken. Für die Haushaltsplanung sieht die gpaNRW zusätzliche Planungsrisiken bei den Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Allerdings bestehen in der Planung auch Chancen für die zukünftige Entwicklung insbesondere der Realsteuern und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern. In der Vergangenheit haben sich überwiegend eher Chancen als Risiken realisiert, so dass die Jahresergebnisse mehrheitlich besser abschlossen als ursprünglich geplant. Für zukünftige Haushaltsjahre sollte die Stadt ihre Planungsparameter einer kritischen Prüfung unterziehen und sich verstärkt auf eigene Erfahrungswerte stützen.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Zülpich sind überdurchschnittlich. Insbesondere die Liquiditätskredite verzeichnen einen starken Anstieg. Für die Stadt besteht damit perspektivisch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko. Ab dem Jahr 2019 ist voraussichtlich wieder eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft gegeben. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit trägt dann wieder zur Entlastung der Verschuldungssituation bei, vorausgesetzt, die Planergebnisse können realisiert werden.

Der Anlagenbestand weist überwiegend mittlere Abnutzungsgrade für das Gebäude- und Infrastrukturvermögen auf. Die Stadt Zülpich hat in der Vergangenheit regelmäßig in allen Bereichen des Anlagevermögens investiert. Dennoch kann die Stadt den Werteverzehr aus Abschreibungen nicht vollständig kompensieren. Bilanzielle Haushaltsrisiken sind im Hinblick auf die Vermögenslage allerdings derzeit nicht erkennbar.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltssteuerung

Die Stadt Zülpich betreibt eine aktive Konsolidierung im Rahmen der Haushaltssicherung. Der Steuerungstrend zeigt auf, dass die von der Stadt initiierten Maßnahmen Wirkung zeigen und zu einer Verbesserung des Haushaltsergebnisses beitragen.

Im Hinblick auf die Risikosteuerung sollte die Stadt die bestehenden Steuerungsinstrumente stärker systematisieren und weiter ausbauen. Insbesondere sollte die Stadt verstärkt über Ziele und Kennzahlen steuern und das vorhandene Berichtswesen erweitern.

Beiträge und Gebühren

Bei den Gebühren sieht die gpaNRW grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten: Die kalkulatorischen Abschreibungen sollte die Stadt Zülpich grundsätzlich vom Wiederbeschaffungszeitwert vornehmen. Die Höhe der kalkulatorischen Zinsen sollte überprüft und einheitlich für alle Gebührenberechnungen verwendet werden. Speziell bei den Friedhofsgebühren sollte die Stadt neben Gebührenanpassungen auch eine Kostenreduktion anstreben, um die zusätzliche Belastung für die Bürger möglichst gering oder neutral zu halten. Hierzu sollte sie die Anzahl der aktuell 22 Friedhofsstandorte nachhaltig reduzieren.

Weitere Handlungsmöglichkeiten sind bei den Straßenbaubeiträgen ersichtlich. Die festgesetzten Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich am unteren Rand der möglichen Spannbreiten. Die Stadt Zülpich sollte daher prüfen, ob und inwieweit eine Anhebung der Beitragssätze geboten ist.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Zülpich mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

→ Haushaltssituation

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

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

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

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.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
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	aufgestellt	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2018	bekannt gemacht			HPI

Örtliche Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses 2016 erfolgten gegen Ende des Prüfungszeitraumes. In Absprache mit der Stadt Zülpich sind daher im Weiteren nur die Jahresabschlüsse bis 2015 als IST-Ergebnisse ausgewiesen. An geeigneten Stellen verweist die

gpaNRW auf die vorläufigen Werte des aufgestellten Jahresabschlusses 2016, die keine wesentlichen Abweichungen zum im November 2018 festgestellten Jahresabschluss 2016 aufweisen.

Die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Der Analysezeitraum erstreckt sich perspektivisch damit bis auf das Jahr 2021.

Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Eröffnungsbilanzerstellung sowie einer Umstellung der Finanzsoftware im Jahr 2012 ist die Stadt Zülpich mit der Erstellung der Jahresabschlüsse und der Gesamtabchlüsse in Verzug geraten.

Zwischenzeitlich konnte die Stadt die Jahresabschlüsse bis 2016 und auch den ersten Gesamtabschluss 2010 erstellen.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen (Ist) – Angaben in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	-4.994	-3.719	-3.285	-6.509	-3.910	-2.609
Höhe der allgemeinen Rücklage	40.520	36.801	33.512	27.099	23.163	20.530
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	90	-26	-28
Verringerung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis des Vorjahres in Prozent	4,5	9,2	8,9	19,4	14,4	11,2
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	11,0	9,2	8,9	19,4	14,4	11,3

Die Ausgleichsrücklage wurde bereits 2010 durch den Eigenkapitalverzehr vollständig aufgezehrt. Die allgemeine Rücklage - und damit auch das Eigenkapital - hat sich in den Jahren 2010 bis 2015 um insgesamt rund 20 Mio. Euro reduziert. In den Jahren 2010 bis 2012 bestand zwar die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Allerdings hat die Stadt in diesem Zeitraum kein genehmigungsfähiges Konzept aufgestellt. Erst 2013 konnte die Stadt ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen, das in den Folgejahren fortgeschrieben und genehmigt wurde.

Jahresergebnisse und Rücklagen (Plan) - Angaben in Tausend Euro

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.718	64	128	51	73	166
Höhe der allgemeinen Rücklage	18.811	18.811	18.811	18.811	18.811	18.811

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verringerung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis des Vorjahres in Prozent	8,4	keine Verringerung				
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	64	192	244	317	483
Fehlbetragsquote in Prozent	8,4	pos. Ergebnis				

Die Kommunalaufsicht des Kreises Euskirchen hat mit Verfügung vom 21.06.2017 die Stadt Zülpich aus dem HSK entlassen.

Das tatsächliche Ergebnis 2016 liegt bei rund 3,0 Mio. Euro Defizit und somit knapp unterhalb des fortgeschriebenen Planansatzes. Die Abweichung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Stadt in diesem Jahr in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen gebildet hat. Es handelt sich somit um einen Einmaleffekt, der das Haushaltsergebnis 2016 zusätzlich belastet.

Haushaltsstatus

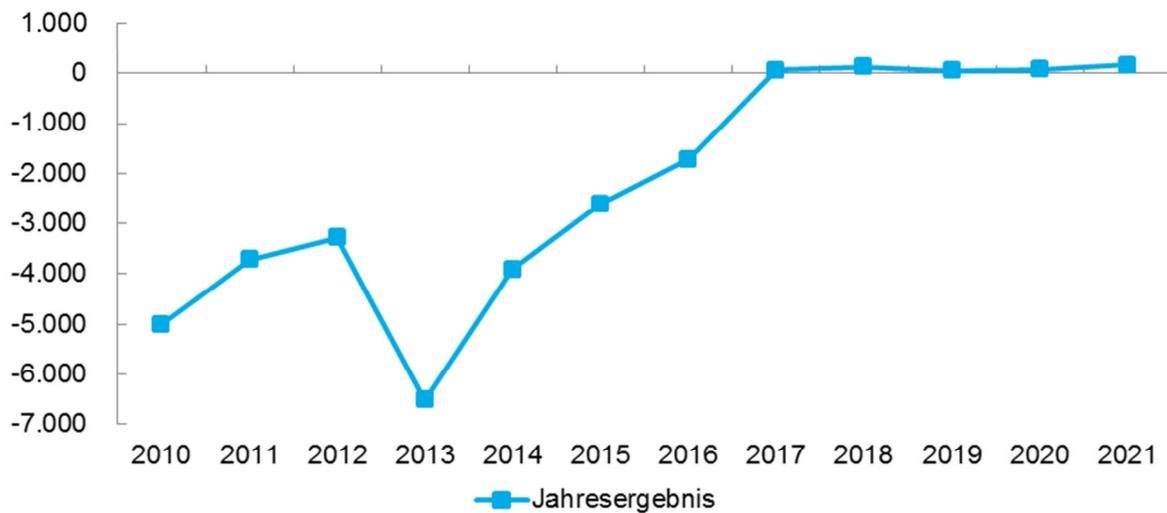
Haushaltsstatus

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

Ist-Ergebnisse

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Jahresergebnisse für Zülpich grafisch.

Jahresergebnisse Ist/Plan



Istwerte bis einschließlich 2015, Planwerte ab 2016

Die Ist-Ergebnisse bis 2015 weisen erhebliche Defizite auf. Perspektivisch zeigt die Grafik eine erhebliche Verbesserung der Jahresergebnisse. Das Jahr 2016 hat mit rund 3,0 Mio. Euro Defizit abgeschlossen. Dieses Jahr ist allerdings durch den oben beschriebenen Sondereffekt geprägt (1,6 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen). Ab 2017 kann die Stadt Zülpich den planerischen Haushaltsausgleich darstellen. Ursächlich für die positive Entwicklung sind die Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes zu nennen, insbesondere die konsequente Anpassung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-130	-596	585	-46	-118	-39	29	118

Die Stadt Zülpich liegt noch unterhalb des 1. Quartils und gehört somit zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten einwohnerbezogenen Haushaltsdefizit 2015. Für den Vergleich der Gesamtjahresergebnisse ergibt sich ein ähnliches Bild, allerdings liegt für Zülpich bisher nur der Gesamtabschluss des Jahres 2010 vor. Daher erfolgt der Vergleich nur für dieses Jahr.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-225	-1.442	805	-148	-221	-107	-17	94

Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge bzw. Aufwendungen 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 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir etwaige positive wie negative Sondereffekte. 2015 waren für Zülpich allerdings keine Sondereffekte ersichtlich.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Zülpich	
Jahresergebnis	-2.609
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	7.978
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.587
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.843
= strukturelles Ergebnis	-3.744

Das strukturelle Defizit der Stadt Zülpich beträgt 2015 rund 3,7 Mio. Euro und liegt damit noch unterhalb des Jahresergebnisses. Die Unterschiede zum Jahresergebnis ergeben sich daraus, dass insbesondere der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern 2015 deutlich höher ist als im Durchschnitt der Vorjahre. Insoweit ist das Haushaltsjahr 2015 durch diesen Effekt positiv beeinflusst.

Das vorläufige Jahresergebnis 2016 sowie die aktuelle Erkenntnislage zeigen jedoch auf, dass die hohen Ertragspositionen bei den Gemeinschaftssteuern im Jahr 2015 kein Einmaleffekt sind. Aus diesem Grund hat die gpaNRW eine ergänzende Berechnung des strukturellen Ergebnisses vorgenommen. Hierzu hat sie alternativ die Ergebnisse der Jahre 2012 bis 2016 in die Durchschnittswertermittlung einbezogen und den Sondereffekt aus der Bildung der Instandhaltungsrückstellungen berücksichtigt. Das mit diesen Werten ermittelte strukturelle Ergebnis weist ein Defizit von rund 1,8 Mio. Euro aus.

→ Feststellung

Für das Jahr 2016 besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Stadt Zülpich plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von rund 0,2 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 3,9 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	7.918*	11.070	3.152	5,7
Schlüsselzuweisungen	3.001*	4.500	1.499	7,0
Übrige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.775	4.994	1.219	4,8
Grundsteuern und sonstige Steuern	4.341	5.625	1.284	4,4
Aufwendungen				
Allgemeine Umlagen	11.824*	13.810	1.986	2,6
Steuerbeteiligungen	1.260*	575	-685	-12,3
Übrige Transferaufwendungen	9.789	10.893	1.104	1,8
Personalaufwendungen	8.531	9.365	834	1,6

* Durchschnittswert (2011 – 2015) aus der Berechnung zum strukturellen Ergebnis

Steuern

Die Stadt Zülpich hat die Grundsteuer A von 262 Hebesatzpunkten (2010) auf 469 Punkte im Jahr 2017 angehoben. Im gleichen Zeitraum hat sie die Grundsteuer B von 391 auf 690 Punkte angehoben. Auch bei der Gewerbesteuer erfolgte eine Anpassung von 413 auf 475 Hebesatzpunkte. Die gleichen Hebesätze gelten auch für das Jahr 2018.

Für die Planung der Grundsteuererträge greift die Stadt auf Erfahrungswerte aus dem laufenden Jahr zurück und ergänzt diese mit der für das Planjahr zu erwartenden Anzahl an neuen Grundstücken. Die Stadt Zülpich hat mehrere, teils größere Neubaugebiete in Planung. Die Perspektiven für steigende Steuererträge sind entsprechend positiv.

Soweit der mittelfristige Planungszeitraum betroffen ist, bleibt die Stadt Zülpich deutlich unterhalb der Änderungsraten des Orientierungsdatenerlasses. Die Stadt setzt für die Folgejahre nur sehr geringe Steigerungsraten an. Diese betragen (über alle Realsteuern) 1,6 Prozent für 2019 und 0,7 bzw. 0,3 Prozent für 2020 und 2021.

Auch bei den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern bleibt die Stadt Zülpich deutlich unter den Richtwerten des Orientierungsdatenerlasses zurück und wählt damit eine sehr vorsichtige Planungsgrundlage.

Zusätzliche Risiken für die Planung der Steuererträge sind aus dem gewählten Planungsprozess nicht erkennbar. Vielmehr bestehen eher gute Chancen für den städtischen Haushalt, dass die Erträge in den Folgejahren die Planungen übertreffen.

Schlüsselzuweisungen

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die kommunale Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen.

Die Stadt Zülpich verwendet für die Planung 2018 den tatsächlichen Wert gemäß Zuwendungsbescheid (rund 5,5 Mio. Euro). Für das Folgejahr plant die Stadt die Schlüsselzuweisungen anhand des geplanten Steueraufkommens. Aufgrund der gestiegenen Ertragsgrundlage geht die Stadt folgerichtig von einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen 2019 aus (4,5 Mio. Euro). Für die Jahre 2020 und 2021 schreibt sie diesen Betrag fest. Es sind keine zusätzlichen Planungsrisiken erkennbar.

Personalaufwendungen

Die Stadt Zülpich verwendet für die Personalaufwendungen seit 2016 einen Planansatz von knapp neun Mio. Euro. Auch für die mittelfristige Finanzplanung schreibt sie diesen Ansatz in gleicher Höhe fort. Die Stadt erhofft sich durch diese Vorgehensweise eine Signalwirkung. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen allerdings, dass bereits Tarifanpassungen in der Regel jährliche Steigerungen von knapp zwei Prozent ausmachen.

Um das Aufwandsziel zu erreichen, muss die Stadt daher zusätzliche personalwirtschaftliche Maßnahmen vorsehen. In der Vergangenheit ist es der Stadt Zülpich zwar in einigen Jahren gelungen, Tarifsteigerungen durch personalwirtschaftliche Maßnahmen zu kompensieren. Mit reduziertem Personalkörper verringern sich allerdings auch die Möglichkeiten, weitere Einsparungen zu generieren. Daher wird es in zukünftigen Jahren erheblich schwieriger werden, ähnliche Effekte zu erzielen.

→ **Feststellung**

Bezogen auf die Personalaufwendungen besteht ein zusätzliches Risiko im Hinblick auf alle Planjahre.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte der Planung der Personalaufwendungen eine Berechnung zu Grunde legen, die auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt, die bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Hierzu zählen absehbare personelle Veränderungen ebenso wie die bereits bekannten und voraussichtlichen tariflichen Steigerungen bei Beamten und Angestellten.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Aufwendungen für die Sach- und Dienstleistungen ermittelt die Stadt Zülpich anhand der Meldungen der Fachbereiche. Hierbei werden etwaige Erhöhungen gegenüber den Vorjahren mit der Kämmerei besprochen. Als Grundsatz gilt allerdings, dass der Ansatz der Vorjahre - wie auch bei den Personalaufwendungen - fortgeschrieben wird.

Auch hier ist zu berücksichtigen, dass in aller Regel jährliche allgemeine Preissteigerungen zu erwarten sind, die durch aktive Konsolidierung kompensiert werden müssen. Dies führt zu einer ähnlichen Problemkonstellation wie bei den Personalaufwendungen.

→ **Feststellung**

Für die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen bestehen ebenfalls zusätzliche Planungsrisiken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte erwartete Preissteigerungseffekte in die Planung einbeziehen.

Transferaufwendungen

Unter dem Begriff Transferaufwendungen werden alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte geleistet werden. Zu den Transferaufwendungen zählen Aufwendungen für Sozialleistungen, Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen und allgemeine Umlagen, wie z.B. die Kreisumlage.

Die Kreisumlage beläuft sich für 2018 inklusive der Jugendamtsumlage auf rund 13,4 Mio. Euro und macht damit bereits rund 27 Prozent der ordentlichen Aufwendungen aus. Für die Planung des Haushaltsjahres legt die Stadt die jeweils aktuellen Plandaten des Kreises Euskirchen zu Grunde. Für die Folgejahre geht die Stadt von einem Anstieg der Kreisumlage um rund ein Prozent p.a. aus.

Die Transferaufwendungen für Sozialleistungen werden in der Stadt Zülpich durch Geschäftsbereich 3 geplant. Die Stadt berücksichtigt bei der Planung die jeweils aktuellsten Erkenntnisse zur Entwicklung von Fallzahlen (z.B. Anzahl Asylbewerber, Anzahl Kinder in Kindertagesstätten etc.). Konkrete Risiken sind für Zülpich aus dem Planungsprozess nicht ableitbar. Allgemeine Risiken bestehen dennoch vor allem bei unkalkulierbaren Faktoren, wie beispielsweise der weiteren Entwicklung der Flüchtlingssituation.

Haushaltsplanung Gesamt

Die Positionen des Zülpicher Haushaltes weisen für den Planungszeitraum sowohl Risiken als auch Chancen auf. In der Vergangenheit sind die tatsächlichen Ergebnisse in der Regel deutlich besser ausgefallen als geplant.

Vergleich Plan/Ist der Jahre 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plan	-8.291	-7.984	-6.148	-6.319	-5.450	-4.565
Ist	-4.994	-3.719	-3.285	-6.509	-3.910	-2.609
Differenz	3.296	4.265	2.863	-190	1.541	1.956

Lediglich 2013 stimmten Plan und Ist nahezu überein. Das Jahr 2016 wird wegen der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen voraussichtlich schlechter ausfallen als geplant. Dieses Jahr bildet insoweit eine Ausnahme.

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Zülpich weist sowohl Risiken als auch Chancen auf. In der Vergangenheit haben sich mehrheitlich Chancen realisiert. Dies hat dazu geführt, dass die Jahresergebnisse überwiegend besser waren als in den jeweiligen Haushaltsjahren geplant.

Eines der Ziele der Haushaltsplanung ist es, über eine hohe Planungssicherheit ein realistisches Bild über die Entwicklung des städtischen Haushaltes darzustellen. Sofern bestimmte Abweichungen vom Planansatz wiederholt eintreten, sollte die Stadt die Parameter der betroffenen Positionen überprüfen.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Zülpich, die Planungsparameter regelmäßig zu überprüfen und so weit wie möglich eigene Erfahrungswerte für die Planung zu Grunde zu legen.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital 1	41.647	37.928	34.643	28.224	24.289	21.651
Eigenkapital 2	108.036	105.278	100.736	96.458	92.247	88.069
Bilanzsumme	164.388	165.599	164.157	166.255	163.206	161.896
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	25,3	22,9	21,1	17,0	14,9	13,4
Eigenkapitalquote 2	65,7	63,6	61,4	58,0	56,5	54,4

Das Eigenkapital ist in Zülpich aufgrund der negativen Jahresergebnisse stark rückläufig. Beide Eigenkapitalquoten sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Zülpich	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	13,4	-14,3	71,6	33,8	22,2	35,6	45,5	118
Eigenkapitalquote 2	54,4	9,9	91,1	68,2	59,0	70,4	79,3	118

Noch im Jahr 2010 betragen die Eigenkapitalquoten 25,3 bzw. 65,7 Prozent. Der niedrige Wert resultiert aus den hohen Defiziten bis einschließlich 2015. Das erwartete Ergebnis 2016 wird zu einer weiteren Reduzierung des Eigenkapitals führen. Mit dem geplanten Haushaltsausgleich ab 2017 wird diese Entwicklung voraussichtlich gestoppt.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2010

	Zülpich	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Gesamteigenkapital- quote 1	25,2	6,1	67,9	34,4	26,4	34,7	41,9	94
Gesamteigenkapital- quote 2	65,1	27	91,6	67,8	59,0	69,2	78,8	94

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	16.213	16.630	15.782	15.001	14.305	13.603
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	3.500	3.000	11.500	12.000	13.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	504	415	321	223	152	117
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.025	1.769	2.818	1.560	1.393	2.381
Verbindlichkeiten aus Transfer-	207	361	110	99	11	236

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
leistungen						
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	5.491	4.995	7.243	4.708	1.008	908
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	2.078	1.710
Verbindlichkeiten gesamt	24.440	27.670	29.273	33.091	30.947	31.954
Rückstellungen	17.193	17.498	16.879	17.593	19.093	19.903
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.029	852	467	414	932	1.284
Schulden gesamt	42.661	46.020	46.618	51.097	50.971	53.141
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	1.222	1.405	1.487	1.685	1.565	1.590

Die Schulden der Stadt Zülpich verzeichnen einen Anstieg um rund 10,5 Mio. Euro in fünf Jahren. Dies entspricht rund 25 Prozent. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um gestiegene Kreditverbindlichkeiten. Aufgrund der Defizite in den betrachteten Jahren sind allein die Liquiditätskredite um 13 Mio. Euro angestiegen. Im gleichen Zeitraum konnte die Stadt die Investitionskredite um rund 2,6 Mio. Euro reduzieren.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.590	73	6.141	1.394	615	1.122	2.016	118

Diese Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der Stadt Zülpich setzen sich aus den og. Krediten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Verbindlichkeiten aus Transferleistungen, sonstigen Verbindlichkeiten sowie erhaltenen Anzahlungen zusammen. Diese sind im interkommunalen Vergleich 2015 überdurchschnittlich. Die Stadt Zülpich stellt in ihren Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen die Pro-Kopf-Verschuldung auf Grundlage der Finanzstatistik (Landesdatenbank NRW) ebenfalls dar. Dabei bezieht sich die Stadt Zülpich ausschließlich auf die Verbindlichkeiten für Investitionskredite sowie für Kredite zur Liquiditätssicherung. Auf dieser Grundlage weist die Stadt Zülpich in ihren Unterlagen im Vergleich eine Positionierung je Einwohner unter dem Landesdurchschnitt aus.

Der Vergleich der Verbindlichkeiten im Gesamtabschluss erfolgt für 2010.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.262	101	6.597	1.793	871	1.534	2.463	94

Die Verbindlichkeiten der Stadt Zülpich sind - wie oben dargestellt - seit 2010 deutlich angestiegen. Gleichzeitig ist der Mittelwert der Vergleichskommunen bis 2015 auf 1.760 Euro je Einwohner (Median 1.383) gesunken.

Aufgrund der aktuell sehr günstigen Zinssituation wirken sich die Verbindlichkeiten aktuell nur in moderatem Umfang auf die Haushaltssituation aus. Allerdings steigt das Risiko, das sich aus möglichen Zinsanstiegen ergibt. Bezogen auf die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt würde ein Anstieg des Zinsniveaus um 1,0 Prozent bedeuten, dass rund 320.000 Euro zusätzliche Zinsaufwendungen anfallen. Unmittelbar wären hiervon zunächst nur die kurzfristigen Liquiditätskredite betroffen, mittel- bis langfristig allerdings auch die Investitionskredite in Abhängigkeit von der jeweiligen Zinsbindungsfrist.

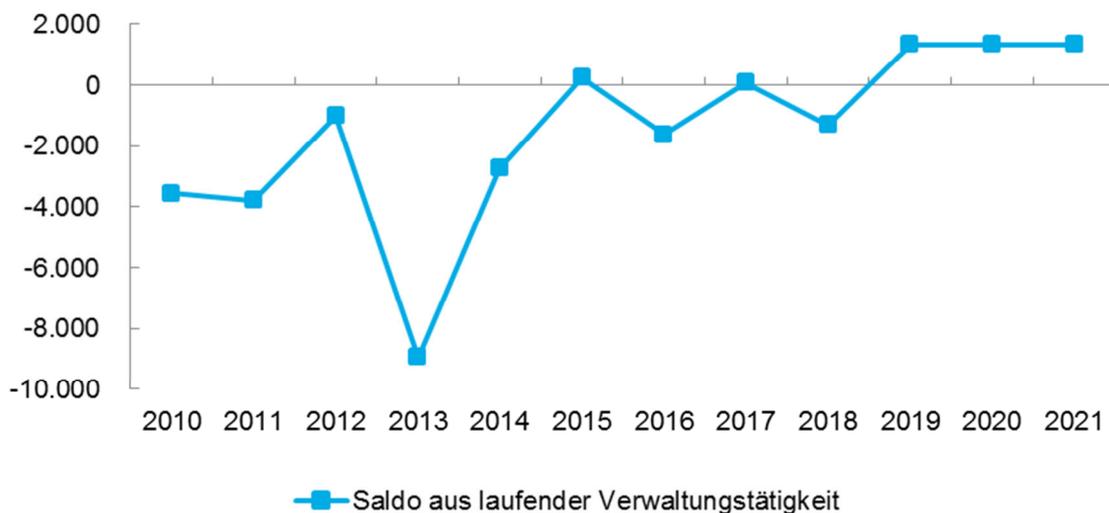
→ **Feststellung**

Für die Stadt Zülpich besteht ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

Die Haushaltsplanansätze sehen bis 2018 zunächst noch einen weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten vor. Die Entwicklung hängt neben Zuwendungen und Beiträgen, welche die Investitionen mitfinanzieren, primär von der Selbstfinanzierungskraft der Stadt Zülpich ab.

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

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Istwerte 2010 bis 2015, Planwerte ab 2016

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt. Die überwiegend negativen Salden bis 2016 führten zu dem oben dargestellten Anstieg der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. In den Planjahren 2017 und 2018

ist noch mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Erst ab 2019 sind positive Salden ausgewiesen. Die entsprechenden Überschüsse können zur Mitfinanzierung von Investitionen bzw. zur Schuldentilgung verwendet werden. Die mittelfristige Finanzplanung (2019 bis 2021) sieht daher wieder in größerem Umfang die Reduzierung von Verbindlichkeiten vor (-6,8 Mio. Euro).

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12	-368	1.362	70	-22	72	135	118

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

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-90	-504	951	38,8	-53	53	147	91

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich verfügte bis 2016 über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Auch für die Planjahre 2017 und 2018 ist mit einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten zu rechnen. Erst ab 2019 trägt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit voraussichtlich wieder zur Entlastung der Verschuldungssituation bei.

Vermögen

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

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

Straßen und Gebäude

Der Wert des Gebäudevermögens weist im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 einen Rückgang von 58,4 Mio. Euro auf 55,1 Mio. Euro aus. Der Wert des Infrastrukturvermögens sinkt im gleichen Zeitraum von rund 62,9 Mio. Euro auf rund 60,1 Mio. Euro.

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

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2015

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle* von bis		GND in Jahren Kommune	Durchschnittl. RND in Jahren Zülpich zum 31.12. 2016	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12. (Anlagenbuchhaltung)
Kindertagesstätten massiv	40	80	80	37	53,2	3.532.355
Schulgebäude massiv	40	80	80	36	54,7	23.419.724
Hallen massiv	40	60	60	23	62,1	3.623.466
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	60	38	37,1	2.906.709
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	60	26	57,0	1.405.527
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	60	23	60,9	3.550.284
Straßen	25	60	60	32	46,0	36.116.683

Die Stadt Zülpich verwendet überwiegend lange Abschreibungszeiträume. Durch die lange Gesamtnutzungsdauer sinkt die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Im Gegenzug erhöhen sich aber tendenziell die Risiken, die sich daraus ergeben können, dass die tatsächliche Nutzungsdauer kürzer ausfällt als angenommen, was in diesem Fall Sonderabschreibungen zur Folge hätte.

Zwar haben sich die Anlagenabnutzungsgrade im Vergleich zur letzten Prüfung erhöht. Allerdings weist der Anlagenbestand immer noch überwiegend mittlere Abnutzungsgrade auf. Der Anlagenabnutzungsgrad ist auch im Zusammenspiel mit der Investitionstätigkeit der Stadt Zülpich zu sehen. Diese spiegelt sich in den Investitionsquoten entsprechend wider. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 beläuft sich die Gesamtinvestitionsquote für Zülpich auf rund 60 Prozent. Das bedeutet, dass die Stadt den Werteverlust aus Abschreibungen durch die getätigten Investitionen nicht vollständig kompensieren konnte. Das Sachanlagevermögen ist folglich in diesem Zeitraum von rund 142,1 Mio. Euro auf rund 133,9 Mio. Euro gesunken.

Der Zustand der Gebäude stellt sich nach Auskunft der Verwaltung unterschiedlich dar. So sind die Schulen aufgrund von verschiedenen Förderprogrammen in der Vergangenheit in einem eher guten Zustand. Andere Gebäudekategorien weisen größeren Handlungsbedarf aus.

Im Rahmen des Jahresabschluss 2016 (vorläufig) hat die Stadt Zülpich für die Gebäude Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro gebildet. Neben Schulen und Sportstätten sind hiervon auch die Kindertagesstätten, die Feuerwehrgerätehäuser und das Rathaus betroffen. Mit den Rückstellungen sind zahlreiche Sanierungs- und Brandschutzmaßnahmen verbunden, die dem dauerhaften Erhalt der Infrastruktur dienen.

→ Feststellung

Bezogen auf das Gebäudevermögen sind in Zülpich überwiegend mittlere Anlagenabnutzungsgrade festzustellen. Die Stadt tätigt in allen Bereichen des Anlagevermögens regelmäßig Investitionen, die dem Werteverzehr entgegenwirken, ihn allerdings nicht kompensieren können. Erhöhte Haushaltsrisiken sind zum Zeitpunkt der Prüfung im Hinblick auf die Vermögenslage nicht erkennbar.

Vertiefende Ausführungen zum Straßenvermögen enthält der Teilbericht „Verkehrsflächen“.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

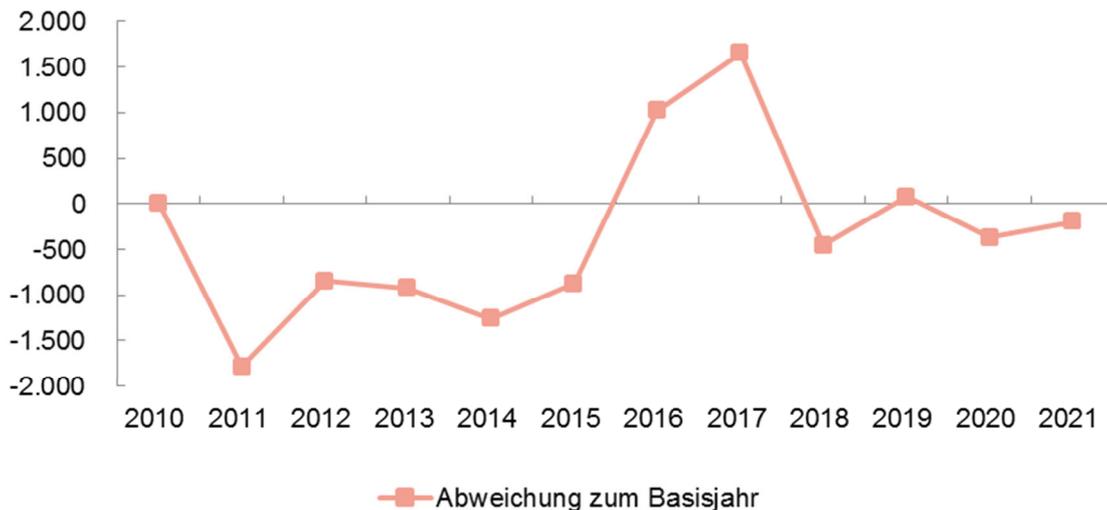
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Zülpich mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der Vergleich der Eckjahre 2010 und 2021 zeigt, dass es der Stadt Zülpich gelingt, Inflation und Tarifsteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Gleichwohl ist der Verlauf der Kurve im Verlauf stark schwankend. Bis 2014 zeigt sich zunächst eine Verschlechterung der von der Stadt selbst beeinflussbaren Größen. 2015 und in den Planergebnissen 2016 und 2017 kann die Stadt erhebliche Verbesserungen darstellen. Maßgeblichen Einfluss nehmen

hier die Hebesatzanpassungen bei den Grundsteuern. In den Planjahren ab 2018 zeigt sich ein sinkender Steuerungstrend, der sich in etwa auf dem Niveau des Ausgangsjahres 2010 bewegt. Für die Interpretation des Planungszeitraumes ist zu berücksichtigen, dass in der Vergangenheit die tatsächlichen Jahresergebnisse zumeist besser abschlossen als im jeweiligen Haushaltsjahr geplant. Die gpaNRW verweist auch auf die im Kapitel „Planergebnisse“ dargestellten Planungsrisiken.

→ **Feststellung**

Der Steuerungstrend zeigt über den gesamten Betrachtungszeitraum auf, dass die eigenen Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Zülpich Wirkung zeigen und zur Verbesserung des Haushaltsergebnisses beitragen, da es gelingt, Inflation und Tarifsteigerungen durch aktive Konsolidierung zu kompensieren.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Zülpich verfügt noch nicht über ein formales Risikomanagementsystem. Zwar ist bereits ein Kostenrechnungssystem im Einsatz. Allerdings nutzt die Stadt bisher noch nicht - im Sinne eines Controllings - die systematischen Auswertungsmöglichkeiten, die dieses Instrument zur Verfügung stellt. Ursächlich hierfür ist, dass aufgrund fehlender Jahresabschlüsse bisher nicht die personellen Ressourcen zum Aufbau des Controllings zur Verfügung standen. Vielmehr hat auch aktuell die zeitnahe Erstellung der noch ausstehenden Jahres- und Gesamtabchlüsse höchste Priorität, da hiervon auch etwaige Haushaltsgenehmigungen der Aufsichtsbehörde abhängen können.

Dennoch gibt es Ansätze, die auch auf die Erfassung und Steuerung von Risiken ausgerichtet sind. So sind im Haushalt der Stadt bereits Ziele beschrieben, bisher allerdings erst in einer sehr allgemein gehaltenen Form. Aus Sicht der gpaNRW sollten die Ziele weiter konkretisiert und durch geeignete Kennzahlen messbar gemacht werden.

In einem jährlichen Lagebericht (zum Halbjahr) berichtet die Stadt über die laufende Haushaltsführung. Hierbei erfolgen auch Hochrechnungen seitens der ausführenden Ämter zur Schätzung der Auskömmlichkeit der jeweiligen Budgets.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die bestehenden Ansätze stärker systematisieren und im Hinblick auf die Haushalts- und Risikosteuerung weiter ausbauen.

Folgende Handlungsoptionen sind für die Stadt Zülpich sinnvoll:

- Die definierten Ziele konkretisieren und messbar machen, d.h. verstärkt über Kennzahlen steuern,
- Kostenrechnung für steuerungsrelevante Bereiche nutzen,
- Risiken und Chancen im Haushaltsplan weiterhin thematisieren sowie
- Berichtswesen intensivieren und um Risikoaspekte und Kennzahlenauswertungen erweitern.

Die so generierten und aufbereiteten Informationen sollten der Politik als Richtschnur und Grundlage für zukünftig zu treffende Entscheidungen dienen.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

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

Den Umgang mit Erschließungsbeiträgen hat die Stadt Zülpich in der Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 15. Juni 1988 geregelt. In der Satzung ist übereinstimmend mit der Mustersatzung festgelegt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen ist.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht keine Potenziale bei den Erschließungsmaßnahmen.

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Zülpich stammt vom 03. November 1983. Durch die in der Satzung gewählte Formulierung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen gilt der „enge“ Erschließungsanlagenbegriff. Damit ist die Abrechnung von Maßnahmen bei Wirtschaftswegen und sonstigen Anlagen im Außenbereich nicht zulässig. Bei der Festsetzung des Anteils der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen orientiert sich die Stadt an der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die darin enthaltenen Höchstwerte nutzt sie bisher jedoch nicht aus. Die von der Stadt Zülpich angesetzten Anteile der Baukosten, die die Beitragspflichtigen zu tragen haben, bewegen sich durchgängig am unteren Rand der möglichen Spannweiten. In den letzten Jahren kam die Satzung allerdings nicht zum Einsatz, da die Stadt keine Straßenbaumaßnahmen nach § 8 KAG durchgeführt hat.

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

Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung sind in § 77 GO NRW festgelegt. Danach sollen die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel primär aus speziellen Entgelten (z.B. Beiträge und Gebühren) und erst nachrangig aus Steuern beschafft werden. Nach Auskunft der Verwaltung beabsichtigt die Stadt Zülpich eine Überarbeitung der Satzung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte prüfen, ob und inwieweit eine Anhebung des Anteils der Beitragspflichtigen im Hinblick auf die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung geboten ist. Hierbei muss sie pflichtgemäß Ermessen ausüben. Gleichzeitig sollten Maßnahmen bei Wirtschaftswegen und sonstigen Anlagen im Außenbereich zukünftig ebenfalls berücksichtigt werden.

Dies hätte folgende Auswirkungen auf die Haushaltssituation der Stadt Zülpich:

- Langfristig wirken sich in der Ergebnisrechnung die höheren Erträge aus der Auflösung der zu bildenden Sonderposten positiv aus.
- Der Stadt fließen durch die Beitragseinzahlungen liquide Mittel zu. Bei weiteren Investitionen in das Straßenvermögen kann die Stadt diese Mittelzuflüsse verwenden, um Kreditaufnahmen zu reduzieren.

Gebühren

Abwassergebühren

Mit der Umstellung auf das NKF hat die Stadt Zülpich das Kanalvermögen an den Erftverband veräußert. Insoweit fallen für die Stadt keine Abschreibungen oder kalkulatorische Zinsen an. Stattdessen leistet sie eine jährliche Transferzahlung an den Erftverband, der in die Gebührenkalkulation einfließt. Handlungsempfehlungen sind nicht ersichtlich.

Friedhofsgebühren

Die Stadt Zülpich berechnet für die Friedhofsgebühren die Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht dient die Abschreibung auch zur Substanzerhaltung der investiven Güter. Der Gebührenhaushalt soll nach Beendigung der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes in der Lage sein, aus den erwirtschafteten Abschreibungen den Ersatzgegenstand zu finanzieren. Die größtmögliche Refinanzierung des angesetzten Anlagevermögens kann daher durch die Berechnung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten vorzunehmen.

Die Stadt Zülpich erreicht mit den Gebührenkalkulationen für das Friedhofswesen keine volle Kostendeckung. Die Einzahlungen aus Gebühren decken im Wesentlichen nur die tatsächlich gebuchten Aufwendungen (ohne kalkulatorische Verzinsung und Verwaltungsgemeinkosten).

→ **Feststellung**

Die Stadt verzichtet bei den Friedhofsgebühren bisher auf die vollständige Deckung der anfallenden Kosten.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Zülpich, eine vollständige Kostendeckung im Friedhofsweisen anzustreben.

Die von der gpaNRW empfohlene Vorgehensweise ist auch vor dem Hintergrund des § 77 GO NRW zu sehen. Dort sind die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung festgelegt. Danach sollen die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel primär aus speziellen Entgelten (hier: Gebühren) und erst nachrangig aus Steuern beschafft werden.

Hierbei sollte die Stadt Zülpich allerdings nicht allein auf Gebührenerhöhungen abstellen, sondern gleichzeitig auch Maßnahmen prüfen, die zu Kostensenkungen führen. Insgesamt unterhält die Stadt Zülpich 22 Friedhöfe. Das ist für eine Kommune dieser Größe eine ungewöhnlich hohe Anzahl. Entsprechend hoch ist der Aufwand, der für die Unterhaltung und Bewirtschaftung anfällt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte prüfen, die Anzahl der Friedhöfe nachhaltig zu reduzieren. Dadurch kann, ebenso wie durch Gebührenanpassungen, die Deckungslücke und damit die Haushaltsbelastung verringert werden.

Straßenreinigungsgebühren

Bei den Straßenreinigungsgebühren bezieht die Stadt auch kalkulatorische Zinsen ein. Sie setzt bei der Berechnung einen Zinssatz von 3,75 Prozent an und bleibt damit deutlich unterhalb des rechtlich möglichen Ansatzes².

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte den Ansatz der kalkulatorischen Zinsen mit dem Ziel einer Erhöhung überprüfen.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 3,74 Mio. Euro. Mit der Anhebung der Grundsteuer B von 550 auf 690 Hebesatzpunkte kann die Stadt ab 2017 eine ausgeglichene Haushaltplanung darstellen.

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.

² vgl. Veröffentlichung der gpaNRW: http://gpanrw.de/media/1499330814_kalkulatorischer_zinssatz_2018.pdf

Die Stadt Zülpich hat im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes neben Steuererhöhungen auch aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt.

Hebesätze im interkommunalen Vergleich 2017

	Stadt Zülpich	Kreis Euskirchen	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	469	403	338	277
Grundsteuer B	690	550	568	511
Gewerbsteuer	475	477	475	439

Die Tabelle zeigt, dass die Hebesätze der Grundsteuern oberhalb der Vergleichskommunen liegen. Der Hebesatz der Gewerbsteuer liegt im Durchschnitt auf dem Niveau des Kreises Euskirchen und der Bezirksregierung Köln, allerdings oberhalb der Sätze der Kommunen gleicher Größenklasse.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Der Anteil der Pensionsrückstellungen der Stadt Zülpich an der Bilanzsumme beträgt 9,5 Prozent. Sie verzeichnen einen Anstieg von rund 12,2 Mio. Euro im Jahr 2010 auf rund 15,4 Mio. Euro 2015.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,5	3,4	16,3	8,6	6,8	7,9	10,2	69

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

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

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	12.217	12.732	13.227	13.928	14.704	15.369	12.217
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	355	341	287	289	368	368	355
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG	0	0	64	66	70	11	0
./. Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	12.572	13.074	13.451	14.151	15.003	15.726	12.572
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	0	0	0	0	0	0	0
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	0,0						

Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote)

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	49,2	5,0	0,9	2,2	4,7	68

Aktuell betreibt die Stadt Zülpich im Hinblick auf die Pensionsverpflichtungen keine Liquiditätsvorsorge. Daher ist es möglich, dass die Stadt Pensionsverpflichtungen zukünftig in stärkerem Maß z. B. kreditfinanzieren muss. Andererseits verfügt die Stadt aktuell nicht über ausreichende Finanzmittel, um eine Liquiditätsreserve aufzubauen. Zum Aufbau einer entsprechenden Liquiditätsreserve müsste die Stadt Kredite aufnehmen. Sie verzichtet daher auf die Bildung von Liquiditätsreserven zu Gunsten einer geringeren Verschuldung. Dies entspricht der wirtschaftlichsten Vorgehensweise.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	94,9	87,1	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	13,4	-8,0	72,3	33,8
Eigenkapitalquote 2	54,4	18,4	90,7	66,9
Fehlbetragsquote	11,3	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	37,1	0,0	66,8	39,2
Abschreibungsintensität	8,0	2,4	59,3	10,3
Drittfinanzierungsquote	73,7	14,9	87,6	59,5
Investitionsquote	40,1	25,4	304,4	106,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	82,0	60,3	133,9	90,3
Liquidität 2. Grades	35,1	7,5	1.933,3	150,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	189,6	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,3	0,8	30,2	8,0
Zinslastquote	1,2	0,0	23,6	1,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	49,7	35,0	83,1	56,1
Zuwendungsquote	16,0	5,0	39,2	16,8
Personalintensität	18,5	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,1	6,8	26,4	17,8
Transferaufwandsquote	50,1	35,2	66,1	47,9

* Die Aussagekraft des interkommunalen Vergleichs bei der Fehlbetragsquote und dem dynamischen Verschuldungsgrad ist eingeschränkt und kann zu Fehlinterpretationen führen. Auf eine Darstellung wird daher verzichtet.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	149.603	150.676	149.152	147.215	144.338	142.054
Umlaufvermögen	14.202	12.926	9.744	10.299	7.874	8.429
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Aktive Rechnungsabgrenzung	583	1.996	5.261	8.742	10.995	11.413
Bilanzsumme	164.388	165.599	164.157	166.255	163.206	161.896
Anlagenintensität in Prozent	91,0	91,0	90,9	88,5	88,4	87,7

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	84	81	76	82	72	69
Sachanlagen	142.080	143.158	140.899	138.956	136.088	133.912
Finanzanlagen	7.438	7.438	8.177	8.177	8.177	8.072
Anlagevermögen gesamt	149.603	150.676	149.152	147.215	144.338	142.054

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13.744	13.682	13.524	13.421	13.514	13.426
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.626	4.534	4.441	4.445	4.356	4.261
Schulen	30.034	29.898	29.162	28.634	28.106	27.657
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	23.782	25.307	24.431	23.919	23.607	23.168
Infrastrukturvermögen	62.941	61.658	60.058	62.065	61.408	60.052
davon Straßenvermögen	61.527	60.312	58.781	60.857	60.231	58.944
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	6.954	8.078	9.283	6.472	5.097	5.348
Summe Sachanlagen	142.080	143.158	140.899	138.956	136.088	133.912

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	322	322	322	322	322	322
Beteiligungen	7.025	7.025	7.025	7.025	7.025	7.025
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	90	90	830	830	830	830
Ausleihungen	2	1	0	0	0	0
Summe Finanzanlagen	7.438	7.438	8.177	8.177	8.177	8.177
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	372	378	415	416	413	402

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	41.647	37.928	34.643	28.224	24.289	21.651
Sonderposten	75.389	75.584	73.383	74.947	74.697	73.097
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	66.389	67.349	66.093	68.233	67.958	66.418
Rückstellungen	17.193	17.498	16.879	17.593	19.093	19.903
Verbindlichkeiten	24.440	27.670	29.273	33.091	30.947	31.954
Passive Rechnungsabgrenzung	5.720	6.919	9.980	12.401	14.181	15.292
Bilanzsumme	164.388	165.599	164.157	166.255	163.206	161.896

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.562	-3.782	-1.028	-8.953	-2.736	247
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	110	530	321	1.133	1.440	1.171
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-3.451	-3.252	-707	-7.820	-1.296	1.418
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-896	4.567	-1.148	8.669	-196	298
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.348	1.315	-1.856	849	-1.492	1.716
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	7.338	2.991	4.306	2.390	3.365	1.811
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	-60	126	-62	-0
= Liquide Mittel	2.991	4.306	2.390	3.365	1.811	3.527

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.447	68	-1.320	1.330	1.328	1.323
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.154	-5.049	2.457	1.045	3.263	2.461
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-293	-4.981	1.137	2.375	4.591	3.785
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-714	4.315	-685	-560	-3.570	-2.635
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.007	-666	452	1.815	1.021	1.150
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.527	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-74	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	2.446	-666	452	1.815	1.021	1.150

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	17.143	20.286	19.940	19.487	19.906	22.407
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.422	6.831	6.077	3.892	7.339	7.019
Sonstige Transfererträge	3	5	8	2	0	1
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	8.172	8.013	8.534	8.973	9.016	8.951
Privatrechtliche Leistungsentgelte	400	373	367	364	451	405
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.348	2.748	3.172	3.046	3.168	3.767
Sonstige ordentliche Erträge	1.706	1.662	2.609	1.379	1.760	1.200
Aktiviere Eigenleistungen	7	1	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	38.201	39.917	40.706	37.142	41.640	43.748
Finanzerträge	150	164	165	284	286	286

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	22.258	23.560	24.705	25.265	25.430	25.495
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	8.139	11.476	10.346	9.461	9.286	9.584
Sonstige Transfererträge	4	352	349	349	349	5
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	8.692	8.820	9.037	9.029	9.029	9.034
Privatrechtliche Leistungsentgelte	400	392	410	510	510	510
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.788	3.452	4.016	3.888	3.834	3.845
Sonstige ordentliche Erträge	1.334	1.128	1.031	1.031	1.031	1.031
Aktiviere Eigenleistungen	27	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	43.642	49.180	49.895	49.534	49.470	49.504
Finanzerträge	120	221	187	185	185	183

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	8.405	8.410	8.354	8.763	8.904	8.531
Versorgungsaufwendungen	378	503	516	661	895	828
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.418	7.873	7.507	7.514	7.721	7.404
Bilanzielle Abschreibungen	3.851	3.855	3.910	3.717	3.708	3.717
Transferaufwendungen	21.022	20.999	21.144	20.979	21.388	23.120
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.543	1.444	2.012	1.655	2.625	2.505
Ordentliche Aufwendungen	42.617	43.083	43.442	43.290	45.240	46.105
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	728	717	713	645	595	538

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	9.303	8.965	8.965	8.965	9.365	9.365
Versorgungsaufwendungen	802	880	880	880	880	880
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.072	8.081	7.599	7.420	7.407	7.058
Bilanzielle Abschreibungen	447	3.974	4.017	4.002	3.997	3.997
Transferaufwendungen	24.436	24.382	25.294	25.393	24.983	25.278
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.640	2.481	2.525	2.362	2.363	2.383
Ordentliche Aufwendungen	45.701	48.763	49.280	49.022	48.995	48.960
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	500	574	674	646	586	561

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Zülpich im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Finanzdaten	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	17
→ Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	19
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag inklusive Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von 551 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2016 setzt die Stadt Zülpich weniger ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dennoch liegt der Fehlbetrag über dem kommunalen Pflichtanteil.

Ein Grund dafür ist, dass in der Kennzahl u.a. der Aufwand für die genutzten Gebäudeflächen eingerechnet ist. Die von der OGS genutzten Flächen sind größer als der interkommunale Mittelwert. Die Fläche je Schüler ist vergleichsweise hoch, obwohl überwiegend Flächen im Gebäudebestand genutzt werden. Der Aufwand hierfür ist insoweit höher als in vielen anderen Kommunen.

Das Ganztagsangebot in Zülpich wird gut angenommen. Die Elternbeitragsquote ist auf überdurchschnittlichem Niveau. Der Elternbeitrag je OGS-Schüler und die Teilnahmequote liegen im durchschnittlichen Bereich.

Empfehlungen spricht die gpaNRW in Bezug auf die Vertragsgestaltung mit den Kooperationspartnern aus.

Die Schulentwicklungsplanung und die Elternbeitragssatzung können ebenfalls ergänzt werden. Bei der Schulentwicklungsplanung sollte die OGS berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Finanzlage der Stadt und die Einkommensstrukturen der Bevölkerung ist eine Änderung der Beitragssatzung im Hinblick auf die Obergrenze (z. B. über 65.000 Euro weiter differenzieren) angebracht.

→ ,KIWI-Bewertung

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

Schulsekretariate

Die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate der Grundschulen liegen in Zülpich je Schüler deutlich über dem Durchschnitt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den Sekretariaten der Grundschulen von einer Sekretariatskraft weniger Schüler betreut werden, als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Das gilt sowohl für die Grundschulen, als auch beim Gymnasium. Bei der Hauptschule wird der Mittelwert der Vergleichskommunen erreicht, bei der Realschule dieser überschritten.

Die Wochenstunden werden bei gravierenden Änderungen angepasst. Diese Anpassungen sollten regelmäßig, z.B. einmal jährlich erfolgen. Bei der Bemessung sollten die individuellen Aufgaben an den Schulstandorten berücksichtigt werden.

Die Eingruppierung der Sekretariatskräfte entspricht der üblichen Praxis. Zülpich sollte die Stellenbemessung prüfen und bei den Schulen Korrekturen vornehmen. Dabei sollte die Stadt auch die Entwicklung der Schülerzahlen weiter verfolgen und die Stellen hieran ausrichten. Damit sollte das Stellenpotenzial sinken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Zülpich mit dem Index 3.

Schülerbeförderung

Die Stadt Zülpich hatte 2016 Aufwendungen von rund 957.800 Euro für die Schülerbeförderung. Dies entspricht 667 Euro je beförderten Schüler, mit denen Zülpich 83 Euro unter dem Mittelwert liegt. Es wird ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Schüler befördert. Die Aufwendungen über alle Grundschüler liegen mit 422 Euro deutlich über dem Mittelwert. Bei den weiterführenden Schulen wird der ÖPNV genutzt. Hier liegen die Aufwendungen je Schüler nahe am Mittelwert.

Empfehlungen gibt die gpaNRW bei der Nutzung des Schülerspezialverkehrs. Der Einsatz bei den Grundschulen sollte überdacht werden. Sofern er weiter genutzt werden soll, muss er neu ausgeschrieben werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

Strukturen der OGS

In Zülpich gibt es vier Grundschulen, von denen die Grundschule Zülpich (die Chlodwig-Schule) bis 2016 als Verbundschule mit der Grundschule Füssenich geführt wird. Die Grundschule Sinzenich bietet das Betreuungsangebot OGS nicht an. Die weiterführenden Schulen im Schulzentrum (Hauptschule, Realschule und Gymnasium) werden wie auch die GS Sinzenich im Berichtsabschnitt OGS nicht betrachtet.

Die Grundschulen Ülpenich, Wichterich und die Chlodwig-Schule sind im Betrachtungszeitraum als offene Ganztagschulen eingerichtet. Der Teilstandort Füssenich ist seit dem Ende des Schuljahres 2014/15 aufgelöst, das Gebäude wird jetzt vom Kreis Euskirchen genutzt. Im Vergleichsjahr 2016 besuchten von 577 Schülern 187 dieses Ganztagsangebot. Die Zahl der Grundschüler wird in den nächsten Jahren voraussichtlich geringer. Die Bevölkerungsentwicklung in Zülpich wird von IT-NRW mit einem Rückgang prognostiziert. Von 2016 bis 2040 soll die Einwohnerzahl um 284 zurückgehen. Die Zahl der Einwohner in der Altersgruppe sechs bis zehn wird nach der Prognose von IT NRW im gleichen Zeitraum um rund 15 Prozent sinken.

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

Die Verwaltung bestätigt diese Prognose nicht. Es wird intern mit einem Anstieg der Bevölkerung um rund 300 Einwohner gerechnet, auch, da Neubaugebiete gut angenommen werden.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind die steigenden 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 sollte daher im Blick behalten werden.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Zülpich

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	19.689	19.634	19.779	20.091	19.651	19.694	19.731	19.737	19.714
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	919	917	939	986	894	887	855	805	758
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	717	686	688	691	640	641	639	617	586

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

Die OGS-Betreuungsquote lag in 2015 bei 32,9 Prozent, in 2016 bei 32,4 Prozent. In der Tendenz nehmen die Teilnehmezahlen kontinuierlich zu. Eine Warteliste gab es bisher nicht. Die Verwaltung rechnet mit weiter steigenden Schülerzahlen für ihr Angebot. Eine Erweiterung der OGS-Flächen ist derzeit zum einen an der Grundschule Wichterich geplant. Der hier genutzte Container ist alt und muss ersetzt werden. Hier soll ein separater Gebäudeteil auf dem Pausenhof entstehen. Auch die Chlodwig-Schule hat einen größeren Raumbedarf angegeben. Hier soll ein zwei-geschossiger Anbau mit vier Klassenräumen gebaut werden. Die Schüler sollen dann teilweise den Klassen neu zugeordnet werden. Beim Angebot „OGS-Klasse“ bleibt der Klassenverband somit ganztägig erhalten.

An den Grundschulstandorten Zülpich, Ülpenich und Wichterich werden Kinder mit Förderbedarf beschult. In der Grundschule Ülpenich z.B. gibt es den „Gemeinsamen Unterricht/ Gemeinsames Lernen“ (GU/GL) bereits seit Jahren. Flüchtlingskinder gibt es an den Grundschulstandorten Zülpich und Ülpenich, Vorbereitungsklassen sind nicht eingerichtet.

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

Organisation und Steuerung

In Städten ohne eigenes Jugendamt kann die Einrichtung und Führung eines OGS-Angebotes an Grundschulen als Pflichtaufgabe gelten, wenn ein entsprechendes sozialpädagogisches Profil umgesetzt wird. Das Jugendamt des Kreises Euskirchen muss dabei eingebunden werden. In Zülpich ist das nicht der Fall. Mit dem Jugendamt des Kreises Euskirchen gibt es keinen regelmäßigen Kontakt. Die Beteiligung von Sozialpädagogen oder anderen Berufsgruppen aus

Jugendhilfe oder Jugendarbeit bei den OGS-Angeboten war in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet. Mit der neuen „Qualitätsoffensive OGS“ soll es regelmäßige Treffen geben.

Die strategische Planung und die Bearbeitung für die OGS erfolgen bei der Schulverwaltung, dem Team 301 Schulen. Das Team 301 gehört zum Geschäftsbereich 3. Ein aktueller Schulentwicklungsplan (SEP) vom August 2015 liegt vor. Er wurde für die Stadt Zülpich und die Gemeinden Nörvenich und Vettweiß aufgestellt. Die OGS ist dabei nicht thematisiert, obwohl sie z.B. Einfluss auf den künftigen Raumbedarf hat.

→ **Empfehlung**

Die Schülerzahlen für die OGS sollten bei der Schulentwicklungsplanung berücksichtigt werden.

Das OGS-Angebot an der Chlodwig-Schule am Standort Zülpich wurde bis Ende des Schuljahres 2013/14 vom Caritasverband durchgeführt. Am Teilstandort Füssenich gab es einen Förderverein. Nach der Kündigung und der Ausschreibung der Leistung wurde das Deutsche Rote Kreuz für beide Standorte Vertragspartner. Seit Ende des Schuljahres 2015/16 ist der Teilstandort Füssenich aufgelöst. Das Schulgebäude wird nun vom Kreis Euskirchen genutzt.

An der Grundschule Ülpnich war bis 2013/14 der Caritasverband Kooperationspartner. Seitdem ist es das Deutsche Rote Kreuz. Ein Förderverein führt an der Grundschule Wichterich das OGS-Angebot durch.

Mit allen Vertragspartnern gibt es Kooperationsvereinbarungen. Sie werden aktualisiert, sobald es Änderungen erforderlich machen. U.a. wenn sich die Anzahl der zu bildenden OGS-Gruppen ändert. Die Stadt steht mit den Schulleitern in regelmäßigem Kontakt. Dabei ist auch die OGS Thema. Einen „runden Tisch“, bei dem sich alle Beteiligten z.B. einmal jährlich treffen, gibt es nicht. Treffen finden anlassbezogen in kleiner Runde statt, so dass die Stadt ggf. Einfluss auf die Ausgestaltung der OGS nehmen kann.

Die Konzepte der OGS-Vereine beinhalten bei allen Zülpicher Grundschulstandorten neben der außerschulischen Jugendbildung und –erholung auch Angebote zur Beratung und Unterstützung der Eltern und Hilfen zur Erziehung. Sie bieten alle neben der Hausaufgaben- und Spielbetreuung ein gemeinsames Mittagessen an. Die Hausaufgabenbetreuung wird jeweils von Lehrern der Grundschulen begleitet. Daneben gibt es an allen Grundschul-Standorten verschiedene Arbeitsgemeinschaften. Sie sind an den Schulen unterschiedlich, beinhalten aber alle neben sportlichen Angeboten auch musikalische und handwerkliche Kurse.

Die Angebote werden ergänzt durch kommunale und nicht kommunale Kooperationen. Bei den Grundschulstandorten gibt es z.B. eine intensive Zusammenarbeit mit den örtlichen Sportvereinen.

→ **Feststellung**

Die OGS-Schüler in Zülpich haben eine Vielzahl von Freizeitangeboten zur Verfügung. Sie werden durch die Hausaufgabenhilfe gefördert und erhalten ein gemeinsames Mittagessen.

Bei Einführung der OGS war das (u.a.) von der Stadt beabsichtigt. Es sollte ein breitgefächertes Förderangebot für die Schüler geschaffen werden.

Die Konzepte der Schulträgerbetreuungsvereine berücksichtigen diese Ziele. Sie beschreiben die verschiedenen Angebote für jede einzelne Schule ausführlich. Ein Gesamtkonzept für die Stadt liegt vor. Inhaltliche Vorgaben sind darin nicht schriftlich fixiert. Sie werden aber den potenziellen Betreuungsträgern vorgegeben.

Ein Controlling oder ein Berichtswesen für die OGS hat Zülpich nicht eingerichtet. Die gpaNRW empfiehlt das ausdrücklich.

Datenlage

Die Datenlage für die OGS in Zülpich ist gut. Die erforderlichen Finanzdaten liegen gebäudescharf vor. Die Daten zur Bewirtschaftung der OGS-Räume der Grundschulen wurden anhand des Aufwandes der jeweiligen Schulgebäude berechnet.

Finanzdaten

Neben der Umsetzung der definierten Ziele der OGS (u.a. mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages) sind für die Stadt Zülpich die monetären Aspekte wichtig. Die Kommunen können die wirtschaftliche Erfüllung der Aufgabe über die Erträge (Finanzierung des Ganztags) und über die Aufwendungen gestalten.

Für die Berechnung der folgenden Kennzahlen wurden alle Aufwendungen für die OGS an den jeweiligen Grundschulstandorten einbezogen. Da neben den Räumen, die ausschließlich den OGS-Gruppen zur Verfügung stehen, auch die Klassenräume für die Hausaufgabenbetreuung genutzt werden, wurden diese anteilig eingerechnet. Der Aufwand für das Betreuungsangebot „Schule von 8 bis 1“ wurde vom Aufwand abgezogen. In Zülpich gibt es kein separates Produkt für die OGS. Alle Erträge und Aufwendungen sind im ordentlichen Ergebnis der jeweiligen Grundschulen enthalten.

Folgende Finanzdaten liegen den Kennzahlen zu Grunde:

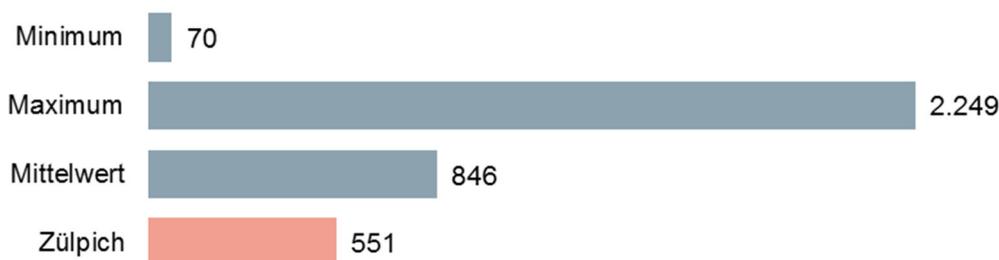
Finanzdaten OGS Zülpich in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	167.528	248.384	264.047	280.739	313.373
Ordentliche Aufwendungen	298.082	335.325	374.798	390.231	416.447
Ordentliches Ergebnis	-130.554	-86.941	-110.751	-109.492	-103.074

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
551	503	672	1.122	71

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

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

In Zülpich gilt die Elternbeitragsatzung für die Teilnahme von Kindern an der Offenen Ganztagschule vom 01.01.2009 in der Fassung vom 17.10.2013 (nachfolgend: Beitragsatzung).

Unter anderem richtet sich die Höhe der Gesamterträge aus den Elternbeiträgen auch nach den Einkommensstrukturen innerhalb des Stadtgebietes. Einkommensstärkere Eltern können höhere Beiträge leisten als einkommensschwache Eltern. Die Stadt Zülpich hat im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche SGB II-Quote und eine durchschnittliche Kaufkraft je Einwohner.

Die Elternbeitragspflicht der Eltern beginnt in Zülpich bei einem Einkommen von 15.001 Euro. Höhere Einkommensstufen über 62.001 Euro bzw. Elternbeiträge über 150 Euro monatlich sind nicht vorgesehen. Es gibt sechs Beitragsstufen. Die zweiten oder weiteren Kinder in der OGS sind in Zülpich beitragsfrei. Änderungen der Beitragsatzung werden derzeit geprüft.

³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

→ **Feststellung**

Von Mehreinnahmen bei den Elternbeiträgen profitiert die Stadt nicht.

Der Vertrag mit dem Kooperationspartner der Chlodwig-Schule z.B. erhält Mehreinnahmen der Stadt zur Erweiterung seines Angebotes. Der Aufwand für die Bereitstellung der Gebäudeflächen wird dabei nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Bei künftigen Verträgen sollte auf die Weitergabe von Mehreinnahmen an die Kooperationspartner verzichtet werden. Auch sollte der städtische Aufwand bei der Berechnung des städtischen Aufwands vollständig berücksichtigt werden. Der für die Gebäudeflächen gehört dazu.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Finanzlage der Stadt ist eine Änderung der Beitragssatzung im Hinblick auf die Beitragsfreiheit für das zweite Kind und die Obergrenze (z. B. über 65.000 Euro weiter differenzieren) angebracht.

Das Verfahren zur Überprüfung von Elternbeiträgen sieht jährlich eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen vor.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	50.150	108.765	110.255	110.300	115.065
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro inkl. Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude	298.082	335.325	374.798	390.231	416.447
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	444	856	760	634	615
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	16,8	32,4	29,4	28,3	27,6

Die Elternbeitragsquote der Stadt Zülpich stellt sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich dar.

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,6	2,9	44,1	23,8	17,9	22,9	29,6	71

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler liegt nahe dem Mittelwert.

Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
615	55	1.255	633	489	614	762	71

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

Die Kommune hat⁴ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

Wenn der Fehlbetrag OGS nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers positiv ist, dann gibt es in der Kommune

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

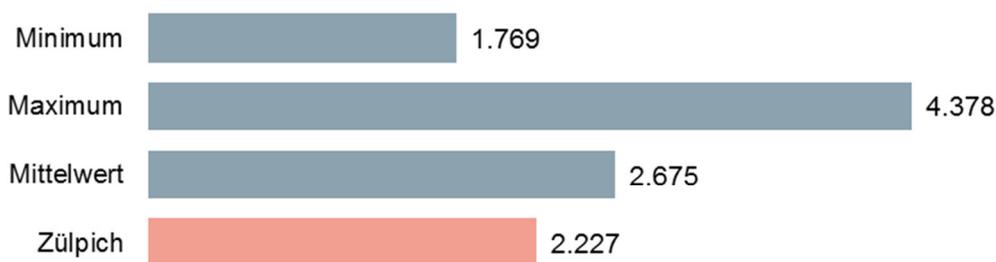
Zülpich hat Aufwendungen, die in 2016 116 Euro je OGS Schüler über dem pflichtigen Eigenanteil liegen. Den Kooperationspartnern werden der städtische Eigenanteil und der Landeszuschuss als Vergütung für die Durchführung der Aufgabe gezahlt. Dazu kommen ggf. Elternbeiträge, die den pflichtigen Eigenanteil von 435 Euro (2016) übersteigen. Der Aufwand für die bereitgestellten Gebäudeflächen bleibt bei der Stadt.

Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts. Er ist im Betrachtungszeitraum deutlich gesunken.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Die Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS Schüler der Kommune sind. In Zülpich liegen sie im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2016



⁴ 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)

Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.227	2.250	2.600	2.960	71

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Teilnahmequote liegt nahe dem Mittelwert der Kommunen im derzeitigen interkommunalen Vergleich.

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

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,4	14,4	82,4	32,7	25,5	31,1	37,8	71

Eine Zielquote für die OGS hat Zülpich nicht definiert. Die Bereitstellung von OGS-Plätzen soll bedarfsgerecht erfolgen.

Flächen für die OGS-Nutzung

Der offene Ganzttag in Zülpich wurde 2006/2007 eingeführt. Zum damaligen Zeitpunkt gab es das Angebot nur in der Chlodwig-Schule in der Kernstadt Zülpich. Die Grundschule Füssenich wurde 2011/12 Teil des Grundschulverbundes Chlodwig-Schule. Gleichzeitig wurde eine OGS-Gruppe eingerichtet. Ein Jahr später gab es auch eine OGS-Gruppe in der Katholische Grundschule Ülpnich. Die Grundschule Wichterich richtete 2013/14 die OGS ein. Der Grundschulstandort Füssenich ist inzwischen aufgelöst. An den Grundschulstandorten gibt es die „Schule von 8 bis 1“ und „13 plus“ als weitere Betreuungsangebote.

Für die Betreuung wurden Flächen im Gebäudebestand genutzt, die nicht direkt für die schulische Nutzung benötigt wurden. Einige Räume werden sowohl von den Schulen, als auch von der OGS genutzt. Die Hausaufgabenbetreuung und die Förderkurse finden in den Klassenräumen statt. Pausenhöfe und Sportanlagen (Hallen und ggf. Plätze) werden ebenfalls regelmäßig für den regulären Unterricht und von den OGS-Gruppen genutzt.

Am Standort Wichterich stehen der OGS zwei Pavillons und ein Bauwagen zur Verfügung.

→ Feststellung

Räume für die offene Ganztagsbetreuung wurden in Zülpich im Bestand gesucht und ggf. umgebaut. Der Grundschulstandort Wichterich verfügt über separate Pavillons. Sie sollen durch einen Anbau ersetzt werden.

Investitionen sind in den nächsten Jahre nur in Wichterich geplant. Die Chlodwig-Schule wird noch in 2018 erweitert. Der zwei-geschossige Anbau soll 2019 fertiggestellt werden.

Für den folgenden Kennzahlenvergleich wurden neben den OGS-Räumen die Gebäudeflächen, die für den reinen Schulbetrieb und die OGS gleichzeitig genutzt werden, anteilig mit 40 Prozent angerechnet. Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an den Grundschulflächen ist in Zülpich hoch. Er liegt im oberen Viertel.

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

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,4	3,2	33,2	14,1	10,4	12,9	17,7	70

Je Schüler werden in Zülpich mehr Gebäudeflächen bereitgestellt, als das im Durchschnitt der Fall ist.

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

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,84	2,54	14,16	6,57	4,74	6,20	8,03	70

→ **Feststellung**

Der Flächenverbrauch für die OGS-Nutzung ist in Zülpich überdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Der Bewirtschaftungsaufwand für die durch die OGS genutzten Flächen sollte berücksichtigt werden.

→ Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Zülpich hatte 2016 insgesamt 4,84 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

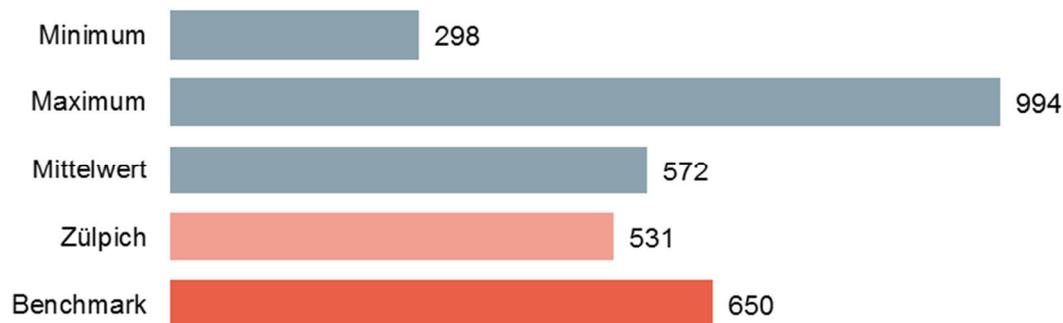
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94	49	151	87	74	86	96	70

Diese Aufwendungen sind vor allem abhängig von der Anzahl der Schüler je Vollzeit-Stelle im Schulsekretariat. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Stellenbewertung (Eingruppierung). Die hohen Personalaufwendungen je Schüler resultieren in Zülpich aus der geringen Anzahl an Schülern, die an den Grundschulen, aber auch im Gymnasium vom Schulsekretariat betreut werden.

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

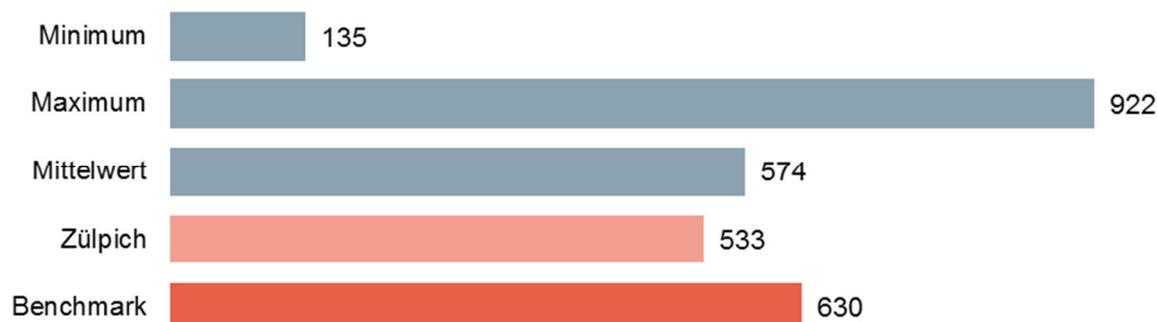
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate Grundschulen 2016



Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
531	484	550	651	70

Bei der Realschule werden 2016 mehr Schüler je Vollzeit-Stelle betreut, als das in 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Bei den übrigen weiterführenden Schulen wird der Mittelwert erreicht (Hauptschule) oder deutlich unterschritten (Gymnasium). In der Summe ergibt sich für die weiterführenden Schulen ein unterdurchschnittliches Ergebnis.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate weiterführende Schulen 2016



Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
533	498	569	660	42

Orientiert am Benchmark ergibt sich in der Summe ein rechnerisches Potenzial von 26 Wochenstunden

→ **Feststellung**

Im Gymnasium werden weniger Schüler betreut, als das bei 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Bei der Realschule erreichen nur wenige Kommunen eine vergleichbare Leistungs-Kennzahl. Das Potenzial beträgt für alle Schulen in der Summe 26 Wochenstunden.

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

Organisation und Steuerung

Verfahren zur Stellenbemessung

Nach dem interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2016/17 ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,7 Vollzeit-Stellen (entsprechend 26 Wochenstunden). Die Stadt Zülpich sollte das zum Anlass nehmen, den zukünftigen Stellenbedarf neu zu kalkulieren. Bisher erfolgt die Stellenbemessung der Sekretariatsstellen neben einem Sockelbetrag je Schulstandort auf der Basis der Schülerzahl und des Anteils ausländischer Schüler. Aufschläge für z. B. für Inklusion, Internationale Vorbereitungsklassen, Ganztagsanteil, Verbundschulen etc. werden nicht gewährt.

Neuberechnungen erfolgen bei gravierenden Änderungen. Durch Arbeitsverträge, die nicht regelmäßige Neuberechnungen vorsehen, ist die Anpassung des Stundenumfangs für die Stadt eingeschränkt.

→ **Empfehlung**

Die Stellenbemessung sollte regelmäßig, z.B. jährlich aktualisiert werden. Dabei sollte die individuellen Aufgaben an den Schulstandorten berücksichtigt werden.

Nach Angaben der Verwaltung fallen in den Schulsekretariaten keine nennenswerten Mehrbelastungen durch Sonderaufgaben an, mit denen eine höhere Stellenausstattung sachlich begründet werden könnte.

→ **Empfehlung**

Für die Schulsekretariate sollte eine gerechtere Ermittlung des Stellenbedarfs stattfinden. Dabei sollte mit Blick auf die bisher ungünstige Kennzahlenausprägung eine Annäherung an den Benchmark versucht werden.

Unterstützung kann dabei der KGSt-Bericht 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten leisten. Mit der von der KGSt zu diesem Bericht zur Verfügung gestellten Excel-Datei kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

→ Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die gpaNRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je beförderten Schüler. Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind abhängig von der Stadtstruktur und der Anzahl der beförderten Schüler sowie der Einpendlerquote.

Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der gesamten Schülerzahl. Die Stadt Zülpich hat als Schulträgerin auch die Kosten der Einpendler zu tragen. Maßgeblich für den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung ist der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler.

Im Schuljahr 2016/2017 hat die Stadt Zülpich für den Schulweg von 1.413 Schülern rund 957.800 Euro aufgewendet. Davon entfielen auf den Schülerspezialverkehr rund 276.100 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	395	21	597	331	234	325	426	66
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	667	339	2.956	750	585	688	788	59
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	58,2	0,2	82,5	46,5	34,8	50,0	59,5	63

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

Die vergleichsweise große Stadtfläche führt in der Regel zu einem überdurchschnittlichen Anteil beförderter Schüler. Die Stadtfläche liegt mit 101 km² über dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen von 78 km².

Die Verteilung der Grundschulstandorte über das Stadtgebiet hat Auswirkungen auf die Aufwendungen je Schüler. Dadurch bleiben viele Grundschüler bei ihrem Schulweg unterhalb der zwei Kilometergrenze, die somit keine Kostentragungspflicht der Schülerfahrtkosten durch den Schulträger auslöst. In Zülpich haben rund 30 Prozent der Grundschüler – das sind 210 Schüler - einen Anspruch auf Übernahme der Beförderungskosten. Das entspricht dem Mittelwert im Vergleich. Schüler ohne Anspruch auf Kostenübernahme werden nicht befördert.

Die Aufwendungen über alle 690 Grundschüler liegen mit jeweils 422 Euro über dem dritten Quartilswert. D.h., dass mindestens 75 Prozent der Vergleichskommunen einen geringeren Aufwand haben. Ein Grund liegt darin, dass nur ein kleiner Teil der Grundschüler mit öffentli-

chen Verkehrsmitteln fährt. 75 Prozent der beförderten Schüler nutzen den Schülerspezialverkehr. Der ist in der Regel deutlich teurer als der ÖPNV.

→ **Empfehlung**

Die Beförderung von Grundschulern im Schülerspezialverkehr sollte kritisch hinterfragt werden.

Bei den weiterführenden Schulen wird der ÖPNV genutzt. Dabei ist dieser im Vergleich zu anderen Kommunen günstig, die Einpendlerquoten liegen bei allen Schulformen über dem Mittelwert. Zülpich ist Schulstandort und beschult die Schüler aus mehreren Nachbarkommunen. Der Anteil der beförderten Schüler ist bei allen Schulformen überdurchschnittlich.

Der Aufwand für die weiterführenden Schulen könnte geringer sein. Da es in Zülpich keine Gesamtschule gibt, nutzen die Zülpicher Schüler die in Weilerswist. Die Kosten für diese Linie übernimmt bisher im Rahmen der ÖPNV-Umlage auch die Stadt Zülpich. Bestrebungen der Stadt gehen dahin, die Buslinie in den nächsten Jahren auslaufen zu lassen. Werden die Schüler im Schülerspezialverkehr befördert, muss die Gemeinde Weilerswist als Schulträger den Aufwand übernehmen. Gespräche dazu finden derzeit mit der Gemeinde und dem Kreis Euskirchen statt.

Organisation und Steuerung

Die jeweiligen Schulsekretariate nehmen die Anträge auf Fahrkarten entgegen. Die Schule bestätigt den Schulbesuch. Ob ein Anspruch auf Übernahme der Beförderungskosten besteht wird durch das Schulverwaltungsamt geprüft. Die Schüler mit Anspruch auf Beförderungskostenübernahme erhalten eine Schülerjahreskarte des Regionalverkehrs Euregio Maas-Rhein RVE oder des Regionalverkehrs Köln RVK.

Der Schülerspezialverkehr kommt für den überwiegenden Teil der Grundschüler zum Einsatz. Daneben wird er bei Fahrten zu Sportstätten eingesetzt. Mehraufwand hat sich durch die offene Ganztagschule nicht ergeben.

Der Schülerspezialverkehr wird nicht regelmäßig ausgeschrieben. Der Vertrag stammt aus dem Jahr 2000 und wurde 2005 und 2017 angepasst. Eine Neuausschreibung muss somit zeitnah erfolgen. Nach den Vergaberichtlinien sind Verträge nach spätestens vier bis fünf Jahren neu auszuschreiben.

→ **Empfehlung**

Der Schülerspezialverkehr sollte neu ausgeschrieben werden.

Zur Optimierung der Schülerbeförderung führt die Stadt regelmäßig Gespräche mit dem Verkehrsunternehmen. Auch der Schulbeginn und das Unterrichtsende werden in diesem Zusammenhang untersucht und ggf. angepasst.

Da sich der Aufwand nach der Anzahl der Schüler berechnet, ist die Entwicklung der Schülerzahlen für den Schülertransport relevant.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	5	5	5	5	5
davon mit OGS Angebot	3	4	4	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	2	1	1	1	1
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	1	1	1	1	1
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	6	6	6	6	6
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	3	4	4	3	3
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	3	4	4	3	3

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	709	672	662	650	690
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	459	543	539	529	577
davon OGS-Schüler	113	127	145	174	187
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	72	105	112	120	135
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	250	129	123	121	113
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	115	61	56	56	85
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	709	672	662	650	690
davon OGS-Schüler	113	127	145	174	187

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	130.554	86.941	110.751	109.492	103.074
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	1.155	685	764	629	551

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	745	275	354	207	116

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS	16	19	22	27	27

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	47	159	87	72	85	98	70
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	531	298	994	572	484	550	651	70
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	43.200	51.108	46.957	46.400	46.400	47.552	70
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	136	65	754	195	105	125	235	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	341	62	754	341	197	370	453	31

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	46.400	49.000	47.366	46.400	46.400	49.000	35
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	49	242	111	70	91	144	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	743	202	1.010	525	339	528	671	29
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	46.400	49.000	47.574	46.400	46.400	49.000	31
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	97	47	113	78	65	79	91	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	504	435	980	643	541	589	732	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.000	46.400	49.000	48.170	46.898	49.000	49.000	19
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	160							
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	290							
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400							

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Zül-pich	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	An-zahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	422	21	597	239	129	224	323	58
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.372	442	2.956	857	569	691	895	53
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	30,4	0,2	69,2	31,3	15,9	26,1	45,2	62
Einpendlerquote in Prozent	0,1	0,0	15,5	2,0	0,0	0,8	3,0	55
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	356	107	2.444	551	280	364	544	24

Kennzahl	Zül-pich	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	An-zahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	565	371	2.991	958	638	750	960	23
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	61,7	16,8	100,0	52,7	40,2	48,7	69,4	28
Einpendlerquote in Prozent	21,0	0,0	77,2	19,4	6,6	12,3	28,5	26
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	468	131	934	464	353	414	554	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	611	362	1.201	715	611	695	756	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	74,3	18,8	100,0	64,0	50,1	66,5	77,0	27
Einpendlerquote in Prozent	42,5	0,0	58,1	24,3	9,3	19,4	39,9	27
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	391	124	600	352	293	361	409	14
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	594	390	1.281	683	601	693	716	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	67,7	23,9	100,0	58,9	42,4	60,4	70,4	16
Einpendlerquote in Prozent	31,3	0,6	53,2	28,3	14,3	27,9	40,5	16
Förderschulen⁶								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	149							
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	134							
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	72,7							
Einpendlerquote in Prozent								

⁶Vergleichskennzahlen liegen nicht in ausreichender Anzahl vor.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Stadt Zülpich im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17

→ Managementübersicht

Sport

Die Datenlage ist gut. Bis auf die beiden großen Sporthallen in der Kernstadt verwaltet die Stadt Zülpich ihre Sporthallen selbst. Die Überkapazitäten der Hallen für den Schulsport reichen aus, um eine Halle zu schließen.

Die Hallenkapazitäten sind am Schulsport orientiert. Die außerschulische Nutzung der Hallen durch Vereine der eigenen Bevölkerung korrespondiert allerdings mit dem vorhandenen Angebot. Geringe Nutzungsentgelte werden abseits der beiden großen Hallen der Kernstadt erhoben. Diese Zweifeld- und die Dreifach-Sporthalle an der Blayer Straße werden einem Verein kostenlos zur Nutzung überlassen, weshalb dieser im Gegenzug das Personal für die Unterhaltsreinigung stellt. Ob dieses Modell für den Haushalt aktuell eine Belastung oder Entlastung darstellt, kann mangels Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht nachvollzogen werden.

Die Sportplätze betreut und pflegen die nutzenden Vereine. Dafür erhalten sie städtische Zuschüsse. Die Aufwendungen für Spielfelder je m² liegen auf durchschnittlichem Niveau. Nutzungsentgelte werden keine erhoben.

Die Stadt Zülpich stellt allerdings acht Spielfelder mehr bereit, als die Mannschaften nutzen. Demografische Prognosen lassen befürchten, dass die Vereinsnutzung rückläufig sein wird und verweisen auf einen sich zukünftig verstärkenden Trend. Die Stadt Zülpich sollte mehrere nicht mehr benötigte Spielfelder aufgeben.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Zülpich mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Die Datenlage in der Verwaltung ist befriedigend. Zwar liegen viele Daten vor, aber nicht digital und nicht in einem Grünflächenkataster miteinander verknüpft.

Die Stadt Zülpich hat durchschnittlich viele, aber dafür sehr große Spielplätze. Keine Kommune bietet 23 m² Spielplatz je Kind. Ein hoher Wert mag für die Kernstadt noch nachvollziehbar sein; in den eher ländlich geprägten Außenbereichen dürfte es jedoch auf dem elterlichen Grundstück oder in der Natur ausreichend Spielfläche geben.

Die Stadt Zülpich sollte deshalb den Bedarf analysieren, prognostizieren und diese Planung jährlich fortschreiben. So kann sie redundante Angebote erkennen und Flächen identifizieren, die verkleinert oder geschlossen werden können.

Die Zülpicher Aufwendungen für die Kontrollen der Spielplätze sind auffällig niedrig. Die Stadt Zülpich sollte die Ursachen hierfür ausfindig machen

Ergänzend sollte die Stadt den Aufwand für sonstige Pflegeleistungen analysieren. Dieser ist vergleichsweise hoch.

→ **KIWI-Bewertung**

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

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

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

→ Sporthallen

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

Flächenmanagement Schulsporthallen

In Zülpich gibt es neun Sporthallen mit insgesamt elf abtrennbaren Halleneinheiten. Die Bruttogrundfläche beträgt insgesamt 6.432 m², die Sportnutzfläche 3.501 m². Zwei der Hallen werden nicht durch städtische Schulen genutzt: Die Halle in Weiler in der Ebene wird schulisch nicht genutzt und die Halle Bürvenich ist ausschließlich vom Kreis Euskirchen für die Förderschule Stephanusschule belegt. Die Grundschule in Ülpenich wiederum verfügt über keine eigene Halle, sondern nutzt freie Kapazitäten in Zülpich sowie in der Halle in Füssenich, die parallel auch von der Förderschule genutzt wird.

In Vergleichen, die sich auf Klassen beziehen, berücksichtigt die gpaNRW die ausschließlich durch die Förderschule genutzte Halle in Bürvenich nicht. Alle anderen Hallen stehen grundsätzlich für den Sportunterricht der städtischen Schulen zur Verfügung und finden deshalb Eingang in die Berechnungen.

Im Jahr 2016 gab es an den städtischen Schulen 2.244 Schüler in 94 Klassen/Kursen.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63	45	231	104	78	97	121	71

Drei Viertel der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen stellen mehr Hallenfläche für Schulsport zur Verfügung als Zülpich.

Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m² Schulsporthallen 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
610	435	1.750	793	688	785	864	71

Die Stadt Zülpich gehört demnach zu den Vergleichskommunen, die über unterdurchschnittlich große Nebenflächen in ihren Sporthallen verfügen. Andere Kommunen haben ihre Sporthallen größer konzipiert, zum Beispiel als Mehrzweck- oder Wettkampfhallen. Dann verfügen diese Gebäude noch über zusätzliche Flächen für Foyer, Garderobe, Theke, Technik und Tribüne.

Die Auslastung berechnet die gpaNRW anhand der Anzahl der nutzenden Klassen. Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Eine (schulformbezogene) Prognose ist der gpaNRW nicht möglich, weil die Stadt Zülpich keine entsprechenden Daten zur Verfügung stellen kann.

Den ermittelten Bedarf für Zülpich stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

Bezeichnung	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,1		
weiterführende Schulen	5,3		
Gesamt	8,4	10,0	1,6

→ Feststellung

Zülpich stellt 1,6 Halleneinheiten mehr zur Verfügung, als es für den städtischen Schulsport notwendig ist.

Die erforderliche Schwelle, um Überkapazitäten durch Aufgabe einer Sporthalle reduzieren zu können, ist damit erreicht. Die bestehenden Überkapazitäten von 1,6 Halleneinheiten sind insbesondere wie folgt zu lokalisieren:

- Die Halle in Weiler in der Ebene wird schon seit Jahrzehnten nicht mehr für schulische Zwecke genutzt (1,0 Halleneinheiten). Nach Auskunft der Verwaltung entspricht eine Ausweisung der Halle als Sporthalle nicht mehr der tatsächlichen Nutzung. Vielmehr entspräche die Nutzung einem Dorfgemeinschaftshaus.
- Die Grundschulen in Sinzenich und Wichterich haben beide jeweils sechs Klassen. Dennoch gibt es an jedem der Standorte eine eigene Halle, in denen zusammen bis zu 20 Grundschulklassen Sportunterricht erteilt werden könnte. Die vorhandenen Hallen bleiben zu 40 Prozent der Zeit ungenutzt (0,8 Halleneinheiten).

→ Empfehlung

Die Stadt Zülpich sollte die Halle in Weiler in der Ebene entsprechend ihrer tatsächlichen Nutzung umwidmen, sofern keine Übertragung an Verein oder eine Aufgabe der Halle in Betracht kommt.

Die Auslastung der Sporthallen in der Kernstadt hingegen ist hoch.

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen in der Kernstadt 2016

Bezeichnung	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,3		
weiterführende Schulen	5,3		
Gesamt	6,6	6,0	-0,6

Allerdings steht in der Kernstadt ein Lehrschwimmbecken für den Sportunterricht zur Verfügung, was die hohe Auslastung etwas lindert. Bei auch langfristig stabilen Schülerzahlen kann der aktuell diskutierte Neubau einer weiteren Sporthalle im Schulzentrum vertretbar sein. Mangels einer aktuellen Prognose der Schülerzahlen kann die gpaNRW hierzu jedoch keine Empfehlung abgeben. Rechnerisch nutzen die Schulen abseits der Kernstadt heute nicht alle in Zülpich vorhandenen Halleneinheiten für den Schulsport. Auf absehbare Zeit wird es auch zu keiner Verbesserung der Auslastung der freien Kapazitäten außerhalb der Kernstadt kommen. Grund dafür ist die Lage und Verteilung der anderen Sporthallen im Stadtgebiet.

→ **Feststellung**

Ohne räumliche Optimierung in der Schullandschaft erschweren die Schulstandorte eine wirtschaftliche Nutzung der vorhandenen Sporthallen zu Schulzwecken.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Die Stadt Zülpich verwaltet und bewirtschaftet ihre Sporthallen selbst. Somit ist eine klare Verantwortlichkeit gegeben. Außerhalb der Schulzeiten werden die Hallen von Vereinen genutzt. Es werden keine vollkostendeckenden Gebühren für die Nutzung erhoben. Sie betragen je nach Größe der Sporthalle zwischen 1,55 und 8,60 Euro je Stunde für Zülpicher Vereine. Für den Jugendbetrieb wird kein Entgelt erhoben.¹

Eine abweichende Regelung gilt für die Zweifeld- und die Dreifach-Sporthalle an der Blayer Straße. Diese werden einem Verein unentgeltlich zur Alleinnutzung außerhalb der Schulzeiten überlassen. Der Verein übernimmt dafür die Unterhaltsreinigung, wobei ihm die Reinigungsmittel wiederum durch die Stadt gestellt werden. Ob die Regelung insgesamt zu einer Haushaltsbelastung oder -entlastung führt, kann aufgrund der Datenlage durch die gpaNRW nicht beurteilt werden.

→ **Empfehlung**

Eine Kostentransparenz ist nicht gegeben. Die Wirtschaftlichkeit des Modells der Überlassung der Zweifeld- und der Dreifach-Sporthallen an den Verein konnte nicht dargelegt werden und sollte überprüft werden.

Die Notwendigkeit der Klausel aus § 11 „Förderung und Kostenübernahme“ im Nutzungsvertrag vom 24. November 2004 ist nicht ersichtlich und zu hinterfragen, zumal dem Verein aus der Klausel des § 6 „Werbung“ als weiteren Vorteil bereits Werbeeinnahmen eingeräumt werden.

Um die außerschulische Nutzung vergleichbar zu machen, bezieht die gpaNRW die zur Verfügung gestellte Fläche der Sporthallen auf den Einwohner.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
320	126	861	371	299	354	423	71

¹ DS-Nr. 96/2014, Rat der Stadt Zülpich vom 3. Dezember 2014

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Sporthallen werden zwar überwiegend von Schulen genutzt. Die Nutzung durch Vereinsmannschaften ist allerdings ebenfalls ausgeprägt:

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,5	3,8	19,3	11,2	9,2	10,9	13,3	62

Die vorstehende Betrachtung erfolgt ohne die Zweifeld- und die Dreifach-Sporthallen. Die Stadt Zülpich hat hier keine Erkenntnisse über die Vereinsnutzung, da der nutzende Verein diese selbst regelt.

Tatsächlich erkennt man eine klare Nutzung der Sporthallen durch den Vereinssport. Der Umstand ist bekannt und wird von der Verwaltung bestätigt. Es gibt nur in geringem Umfang unbelegte Zeiten. Zwar orientiert sich der Bestand an Sporthallen in Zülpich vornehmlich an der Schulnutzung. Doch korrespondiert das Angebot auch mit der Nachfrage der Einwohner, also der Belegung durch Vereine.

Trotz der prognostizierten Entwicklung der Einwohnerzahl der Stadt Zülpich wird die außerschulische Nutzung der Sporthallen künftig vermutlich abnehmen. Modellrechnungen für das Jahr 2040 gehen davon aus, dass die Einwohnerzahl sich bis dahin kaum ändert. Die Entwicklung der einzelnen Altersgruppen ist dabei wahrscheinlich sehr unterschiedlich. Die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren wird um rund zwanzig Prozent sinken. Dagegen nimmt die Einwohnerzahl in der Gruppe über 65 Jahre um rund 75 Prozent zu (siehe hierzu auch die Ausführungen im Vorbericht). Mit den aktuell angestrebten Neubaugebieten will Zülpich dieser Entwicklung entgegenwirken. Inwieweit dies gelingen wird, bleibt abzuwarten.

Gleichzeitig ändert sich auch das Sportverhalten der Einwohner. Freizeit- und Gesundheitssport gewinnen immer mehr an Relevanz. Andere Sportarten, wie Fußball und Leichtathletik, werden eher an Bedeutung verlieren. Die Stadt Zülpich und die Vereine müssen sich auf dieses geänderte Sportverhalten noch stärker einstellen als bisher. Die Kommune sollte sich bereits jetzt damit beschäftigen, welches Angebot sie zukünftig in welcher Form vorhalten möchte und kann. Auch für die Sporthallen muss die Stadt Zülpich den Bestand und Bedarf laufend im Blick halten. Sie muss frühzeitig auf Veränderungen reagieren.

→ **Feststellung**

Noch rechtfertigt die städtische Schulnutzung das Vorhalten von neun der vorhandenen Sporthallen. Die demografische Prognose lässt eine zukünftig sinkende Auslastung durch Vereinssport befürchten.

→ Sportplätze

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

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

Die Stadt Zülpich wendet 2016 für ihre Spielfelder 6,70 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,70	0,13	19,49	7,30	3,99	7,03	9,50	38

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

Strukturen

In Zülpich gibt es in der Kernstadt und den 24 weiteren Ortschaften zusammen zwölf Sportanlagen mit 15 Spielfeldern. Es handelt sich neben zehn Sportrasenfeldern um vier Tennenplätze und einen Kunstrasenfeld. Die Sportplätze sind zusammen 119.360 m² groß, die Spielfelder 89.715 m².

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

Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	5,94	1,79	13,14	7,17	4,91	7,14	8,83	70
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	4,47	0,69	7,49	3,41	2,15	3,01	4,50	70

Zwar sind wegen kleiner Nebenanlagen die Sportplätze vergleichsweise klein. Doch stellt Zülpich viel Spielfeldfläche zur Verfügung, wenn man sie auf den Einwohner bezieht. Der Geschäftsbereich 3 der Stadtverwaltung verwaltet und unterhält die Sportplätze. Der Bauhof (Geschäftsbereich 4) wird nicht mit Pflegeleistungen beauftragt. Die erhobenen Daten erlauben einen anlagenbezogenen detaillierten Überblick über Nutzung und die entstehenden unterschiedlichen Aufwendungen. Benutzungsentgelte werden nicht erhoben.

Auslastung und Bedarfsberechnung

In Zülpich gibt es 37 Mannschaften, die auf den 15 Spielfeldern pro Woche trainieren. Die Spielfelder kann man unter Berücksichtigung der verschiedenen Beläge zusammen 270 Stunden pro Woche nutzen, also im Schnitt rund 18 Stunden je Feld. Eine Gegenüberstellung von Nutzung und Kapazität zeigt die Auslastung.

Vergleichsberechnung Bedarf und Bestand Spielfelder 2016

Vergleichsberechnung		2016
nutzende Mannschaften	Anzahl	37
benötigte Nutzungszeiten pro Woche pro Mannschaft	Stunden	3,0
benötigte Nutzungszeiten pro Woche gesamt	Stunden	111
vorhandene verfügbare Nutzungszeiten pro Woche gesamt	Stunden	270
Saldo	Stunden	159

Die gpaNRW nimmt an, dass eine Mannschaft für ihr Training ein Spielfeld pro Woche für zweimal 1,5 Stunden nutzt, also insgesamt 3 Stunden pro Woche. Ein Sportrasenplatz kann 14 Stunden pro Woche genutzt werden, bei einem Tennisplatz sind es 25 Stunden und bei einem Kunstrasenplatz 30 Stunden.

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich stellte 2016 acht Spielfelder mehr bereit, als die Mannschaften nutzen.

Mittlerweile wurde der Sportplatz in Dürscheven aufgegeben, sodass die Überkapazitäten heute etwas geringer ausfallen. Die tatsächliche Auslastung der einzelnen Sportanlagen ist dabei unterschiedlich. Der Umstand ist der Stadt Zülpich bekannt. Sie verweist darauf, dass wegen fehlender Flutlichtanlagen nicht alle wohnortnahen Plätze in den Wintermonaten gleichermaßen bespielbar sind. Es kommt dann zu Ausweichbewegungen auf besser ausgestattete Plätze. Auch der Trend zur Bildung von Spielgemeinschaften lässt eine Dynamik und Konzentration bei der Platzbelegung erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte z.B. mittels einer Sportentwicklungsplanung nicht länger oder nicht durchgängig benötigte Spielfelder auf ihren Sportplätzen identifizieren und ggf. aufgeben. So kann sie dem demografischen Wandel proaktiv begegnen und zur wirtschaftlichen Nutzung der städtischen Infrastruktur die Ressourcen auf wenige, ertüchtigte Anlagen konzentrieren.

Die zuvor gemachten Ausführungen zur demografischen Entwicklung (Seite 9) gelten entsprechend auch für die Spielfelder. Hier verlagern sich ebenfalls voraussichtlich die Schwerpunkte vom Trainings- und Spielbetrieb der Mannschaften hin zu Gesundheits- und Individualsport der alternden Bevölkerung, ohne dass für diese Zwecke noch klassische Spielfelder in dem Umfang benötigt werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Werden Sportplätze ordnungsgemäß genutzt sowie fachgerecht gepflegt und gewartet, erreichen sie die geplante Lebensdauer. Es entsteht so kein vorzeitiger Finanzbedarf.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Pflegeaufwendungen für die Spielfelder die größte Position. Sie belaufen sich auf rund 135.000 Euro pro Jahr und setzen sich wie folgt zusammen:

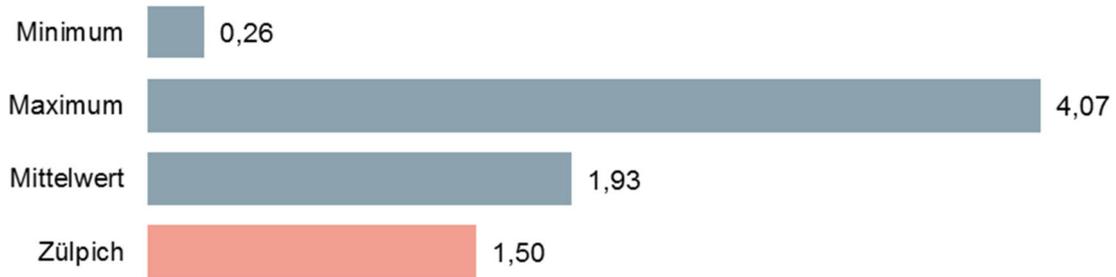
Zusammensetzung der Pflegeaufwendungen für Spielfelder 2016

Bezeichnung	Euro
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	38.726
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0
Pflegeaufwendungen Eigenleistung manuell	0
Pflegeaufwendungen Fremdleistungen	0
Aufwendungen für Zuschüsse an Vereine	45.830
Materialaufwendungen	0
Abschreibungen	50.142
Aufwendungen gesamt	134.698

Alle Aufgaben werden durch die Vereine übernommen, die dafür Zuschüsse erhalten.

Setzt man die Aufwendungen ins Verhältnis zur Größe der Spielfelder, ergibt sich folgendes Bild im Vergleich mit anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen:

Aufwendungen Spielfelder je m² in Euro 2016



Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,50	0,99	1,93	2,97	13

→ Feststellung

Die Höhe der Aufwendungen für die Spielfelder in Zülpich verdeutlicht, dass die Sportplätze den Haushalt vergleichsweise unterdurchschnittlich stark belasten. Das gewählte Modell unter Einbeziehung des ehrenamtlichen Engagements der Vereine gegen einen städtischen Zuschuss bewährt sich im interkommunalen Vergleich.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Zülpich wendet 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 9,25 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,25	2,71	21,74	8,08	5,34	7,34	9,34	50

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

Steuerung und Organisation

Der Geschäftsbereich 3 verwaltet die kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Der Geschäftsbereich 4 mit dem Bauhof pflegt die Anlagen. Die Datenlage ist befriedigend. Die meisten Informationen liegen zwar innerhalb der Verwaltung vor, allerdings nur in Papierform.

Übersicht über die Datenlage

Art der Information	
Lage und Größe	vorhanden (nicht digital)
Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage	vorhanden (Anlagenbuchhaltung)
Nutzungsarten und Vegetation	vorhanden (Bauhof, nicht digital)
Ausstattungsgegenstände	vorhanden (Bauhof, nicht digital)
einzelne Pflegeleistungen/Tätigkeiten	vorhanden (Bauhof, nicht digital)
Pflegehäufigkeiten/Pflegegänge	vorhanden (Bauhof, nicht digital)
Aufwendungen je Anlage	nicht vorhanden
Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen	vorhanden (Bauhof)

Idealerweise sollten die Daten digital vorhanden, in einem Grünflächenkataster hinterlegt und miteinander verknüpft sein. Eine Kostenrechnung ist in Zülpich ebenfalls nicht vorhanden: Aufwendungen je Anlage werden nicht separat erfasst und ausgewertet.

Es existieren für Zülpich keine Bedarfsberechnungen oder andere systematische Ansätze, die die demografische Entwicklung berücksichtigen und konkrete Maßnahmen beinhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Zülpich sollte für den gesteuerten Ressourceneinsatz eine Bedarfsanalyse für die Spiel- und Bolzplätze erstellen und jährlich fortschreiben.

Dazu könnte sie Einzugsgebiete der Anlagen festlegen und die betreffenden Geburten- und Kinderzahlen ermitteln. Unterschreitet diese Summe eine bestimmte Schwelle, könnten defekte Spielgeräte auf dem betreffenden Platz zunächst nur abgebaut, aber nicht mehr ersetzt werden (Investitionsstopp). Bleibt der Trend einige Jahre in Folge bestehen, könnte der Spielplatz aufgegeben werden, wenn sich keine ehrenamtlichen Paten zur Pflege der Anlage finden.

In einer Dienstanweisung sind Umfang und Häufigkeit der Spielplatz-Kontrollen verbindlich vorgeschrieben. Wie die meisten anderen Kommunen auch legen Zülpich darin als Standard wöchentliche visuelle und ein- bis dreimonatliche operative Kontrollen fest sowie eine jährliche Hauptuntersuchung.

Strukturen

Um die Bedeutung von Spiel- und Bolzplätzen für eine Kommune zu erkennen, ist ein Blick auf die grundsätzliche Struktur hilfreich. In urban geprägten Kommunen sind Spiel- und Bolzplätze deshalb erforderlich, weil es wegen dichter Bebauung an Möglichkeiten zum Spielen in eigenen Gärten oder der Natur fehlt. Für Zülpich stellt sich die Situation wie folgt dar:

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	199	44	828	210	129	185	247	209
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	4.457	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	88,7	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Die Stadt Zülpich gehört zu den durchschnittlich dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. In Zülpich stehen je Einwohner durchschnittlich viel Erholungs- und Grünfläche zur Verfügung. Dies sind Indizien dafür, dass abseits der Kernstadt der Bedarf an Spielflächen vermehrt auf dem elterlichen Grundstück oder naturnah gedeckt werden kann.

Es gibt in Zülpich 34 öffentliche Spielplätze und acht Bolzplätze. Zusammen haben sie eine Fläche von 87.409 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	12,4	4,5	21,5	11,5	9,3	11,3	13,4	74
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	23,1	4,1	19,4*	9,8	8,1	9,7	11,4	74
Durchschnittliche Größe der Spielplätze	2.304	621	2.997	1.245	1.025	1.184	1.365	74
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	2,3	1,3	17,6	5,7	4,3	5,5	6,8	72
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	2,7	0,0	20,6	3,5	1,4	2,8	4,2	69
Durchschnittliche Größe der Bolzplätze	1.135	175	5.495	1.939	949	1.689	2.575	68

*) Hierbei handelt es sich um das bisherige Maximum. Ab dem nächsten Stichtag des interkommunalen Vergleichs wird der Wert von Zülpich ggf. das neue landesweite Maximum darstellen.

Die Anzahl der Plätze ist bezogen auf den Einwohner unter 18 Jahren in Zülpich überdurchschnittlich hoch. Ihre durchschnittliche Größe hingegen ist sehr hoch verglichen mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben kleinere Plätze als Zülpich. Keine Kommune im Vergleich bietet so viel Spielfläche an wie Zülpich, nämlich 23 m² je Kind.

Setzt man die Anzahl der Geräte mit der Fläche der Spielplätze ins Verhältnis, erreicht die Stadt Zülpich wegen der hohen Gesamtfläche ihrer Spielplätze zwar einen sehr niedrigen Wert. Pro Spielplatz sind in Zülpich dennoch durchschnittlich rund fünf Spielgeräte vorhanden.

Da sowohl die Anzahl der Plätze als auch die Anzahl der Geräte pro Platz unauffällig sind, bestehen Handlungsmöglichkeiten durch bedarfsgerechte Reduktion der großen Flächen.

→ Empfehlung

Die Stadt Zülpich sollte auf Grundlage der Bedarfsanalyse die nicht länger benötigten sowie wenig nachgefragten Angebote identifizieren und diese dann ggf. verkleinern oder schließen.

Anzahl und Wert der Spielgeräte

Bezeichnung	2014	2015	2016
Anzahl der Geräte	180	177	179
Bilanzwert Geräte in Euro	30.896	25.150	29.944
Durchschnittlicher Bilanzwert je Gerät in Euro	172	142	167

Da die Stadt Zülpich defekte Spielgeräte ersetzt, halten sich Anzahl und Bilanzwert der Spielgeräte ungefähr auf einem (vergleichsweise niedrigen) Niveau. Der Median der durchschnittlichen Bilanzwerte der Spielgeräte von 65 Kommunen liegt bei 640 Euro.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

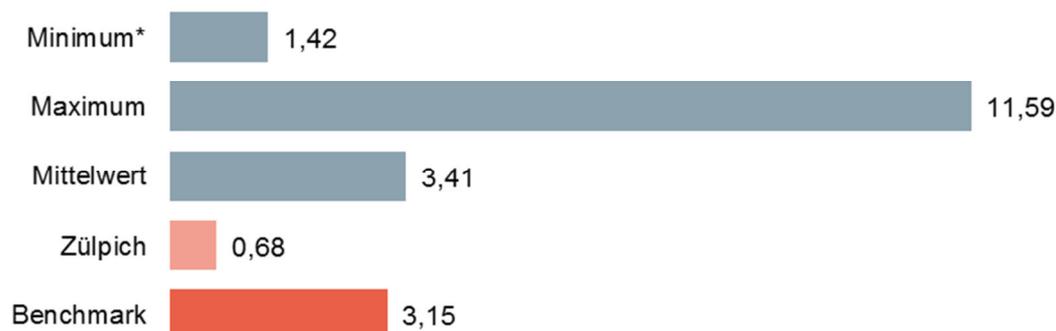
Die entstandenen Aufwendungen gliedern und entwickeln sich wie folgt:

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro

Bezeichnung	2014	2015	2016
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	12.128	16.023	16.747
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0
Pflegeaufwendungen Eigenleistung manuell	39.087	25.363	33.357
Pflegeaufwendungen Eigenleistung gesamt	51.215	41.386	50.104
Pflegeaufwendungen Fremdleistungen	2.986	3.894	3.607
Abschreibungen	5.853	5.674	6.015
Aufwendungen gesamt	60.055	50.953	59.727

Ein geringer Anteil der Aufwendungen entfällt auf die Fremdleistungen und Abschreibungen. Ansonsten fallen in Zülpich nur Eigenleistungen des Bauhofes und Aufwendungen in der Verwaltung an. Setzt man die Aufwendungen in das Verhältnis zur Fläche, ergibt sich folgendes Bild:

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



*) Hierbei handelt es sich um das bisherige Minimum. Ab dem nächsten Stichtag des interkommunalen Vergleichs wird der Wert von Zülpich ggf. das neue landesweite Minimum darstellen.

Zülpich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,68	2,27	3,09	4,05	54

Die Stadt übernimmt die meisten Pflegearbeiten selbst oder beauftragt Unternehmen mit der Erledigung. Daneben werden einzelne Flächen auch über ehrenamtliches Engagement gepflegt.

Wegen der überdurchschnittlichen Fläche der Plätze ist in Zülpich die Bezugsgröße für die entstandenen Aufwendungen ebenfalls sehr hoch. Die entstandenen Gesamtaufwendungen je m² unterschreiten deshalb stark den Benchmark der gpaNRW. Alle anderen Vergleichskommunen weisen in 2016 höhere Aufwendungen je m² aus.

Beim Vergleich einzelner Pflegeaufwendungen zeigen sich folgende Auffälligkeiten:

Einzelne Pflegeleistungen im interkommunalen Vergleich 2016

Kennzahl	Zülpich	2. Quartil (Median)	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,19	0,61	40
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	10	74	35
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	21	127	34
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m ² Spielplatz in Euro	0,19	0,20	31
Sonstige Pflegeaufwendungen je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,38	0,17	35

Zu den sonstigen Pflegeaufwendungen zählen z. B. die Aufwendungen für Ballfangzäune, Einfriedung oder Mobiliar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Dokumentation und Einhaltung der Standards bei den Kontrollen kritisch hinterfragen; andere Kommunen haben hier bei gleicher Kontrolldichte einen deutlich höheren Ressourceneinsatz als nur 10 Euro pro Jahr und Spielgerät wie in Zülpich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte prüfen, welche sonstigen Pflegeaufwendungen anfallen und wie diese reduziert werden können.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Zülpich im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Ziele	6
→ Ausgangslage	7
Strukturen	7
Bilanzkennzahlen	7
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	9
Alter und Zustand	9
Unterhaltung	11
Reinvestitionen	12

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Altersstruktur der Verkehrsflächen ist unbekannt. Die Straßenunterhaltung ist reaktiv und beschränkt sich auf das Notwendigste. Ziel der Stadt Zülpich ist es lediglich, durch Unterhaltungsmaßnahmen die Befahrbarkeit der Verkehrsflächen zu sichern.

Seit Jahren finden zwar nennenswerte Investitionen in das Straßennetz statt. Welcher Anteil dabei auf die Ertüchtigung des bestehenden Netzes entfällt und was davon ein Neubau ist, konnte jedoch nicht beziffert werden. In die Wirtschaftswege wird im Gegensatz zu den Straßen fast gar nicht investiert. Ihr Wert sinkt zusehends. Die Stadt Zülpich schafft es deshalb nicht, ihr Vermögen an den Verkehrsflächen zu erhalten. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen insgesamt schwindet kontinuierlich. Es bestehen infolgedessen Risiken für den Haushalt: durch starke Schäden kann es zu vorzeitigen Abgängen kommen, damit sind außerplanmäßige Abschreibungen verbunden.

Wenn zielgerichtete Unterhaltung unterbleibt und Reinvestitionen womöglich fehlen, verschieben sich die erforderlichen Maßnahmen in Folgejahre. Die notwendigen Finanzmittel, um die Verkehrsflächen in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen, nehmen immer mehr zu. Sie belasten künftige Haushalte und Generationen.

Die für eine Steuerung sinnvollen Datengrundlagen in Zülpich sind nicht ausreichend. Eine Straßendatenbank liegt nicht vor, Zustands- und Erhaltungsdaten werden nicht regelmäßig fortgeschrieben. Eine Kostenrechnung fehlt ebenso.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Zülpich mit dem Index 1.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

→ Steuerung

Für die Verkehrsflächen in Zülpich zuständig ist das Team 402 im Geschäftsbereich 4 der Stadtverwaltung. Ihm obliegen die Aufgaben Planung, Bau und Unterhaltung. Der Baubetriebshof als Team 403 führt einige Unterhaltungsmaßnahmen als Eigenleistungen durch.

Straßendatenbank

Mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2007 wurden zwar die Verkehrsflächen einmalig in der Erstinventur erfasst. Die Daten wurden danach aber nicht in eine Straßendatenbank überführt und fortgeschrieben.

Inhalte der Straßendatenbank

Bereich	Inhalt
Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten)	nein
Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße)	nein
Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen)	nein
Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse)	nein
Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand)	nein
Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung)	nein
Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen)	nein
Inventardaten (z. B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.)	nein
Sonstige (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten)	nein

Die Erstinventur erfolgte bei den Straßen als Befahrung mit einem Kamerawagen, bei den Wirtschaftswegen als Sichtprüfung. Seither gab es keine systematische Erfassung der Straßenzustände mehr. Andere Kommunen erfassen die Zustände zum Beispiel jährlich nach der Frostperiode, um witterungsbedingte Veränderungen zu erkennen, oder in den Sommerferien.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte eine Straßendatenbank einführen und darin mindestens Zustandsdaten und Erhaltungsdaten aktuell halten. Diese Daten sind für ein nachhaltiges Straßenmanagement erforderlich.

Kostenrechnung

Ohne Kenntnis der aktuellen Straßenzustände sah man im Aufbau einer Kostenrechnung bislang keine Notwendigkeit. Doch gerade bei knappen Ressourcen ist eine Kostenrechnung für eine proaktive Steuerung wertvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte eine Kostenrechnung zu den Verkehrsflächen aufbauen. So kann sie die Finanzmittel für die Straßenunterhaltung zielgerichteter einsetzen.

Andere Kommunen kalkulieren die künftige Haushaltsbelastung für einen Fünf-Jahres-Zeitraum auf der Grundlage von Durchschnittspreisen für die einzelnen Straßenbestandteile der geplanten Maßnahmen durch. Sie erstellen dabei ebenfalls eine Beitragsprognose und stellen die Auswirkung auf den Straßenzustand dar.

Ziele

Es gibt in den Produkten 12541001 „Öffentliche Verkehrsflächen“ und 13555001 „Wirtschaftswege“ mehrere sogenannte politische Ziele, die der Verwaltung vom Rat gesetzt werden. Dabei bleibt es noch bei reinen Absichtserklärungen, deren Erreichung nicht überprüft werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte für das Management der Verkehrsflächen Kennzahlen festlegen und Zielwerte vorgeben, um die Auswirkung des eigenen Handelns transparent zu machen.

Beim Ziel der „Werterhaltung“ könnte die Stadt Zülpich z.B. auf den Substanzerhalt abstellen und ausweisen, ob die Abschreibungen bei den Verkehrsflächen (jährliche Wertminderung) durch entsprechende Reinvestitionen ausgeglichen werden.

Sollten der Stadt Zülpich künftig auch aktuelle Zustandsdaten ihrer Verkehrsflächen vorliegen, kann sie ergänzend zur vorgenannten bilanziellen Betrachtung den Substanzerhalt auch auf tatsächliche Zustandsklassen beziehen. Sie könnte dann eine bestimmte durchschnittliche Zustandsklasse anstreben oder für den Anteil an schlechten Zustandsklassen eine Obergrenze festlegen.

Beispiele für eine solche Kennzahl zum Sanierungsstau sind:

- Keine Verkehrsflächen in Schadenklasse 5,
- Weniger als zehn Prozent der Verkehrsflächen in Schadenklassen 4 und 5,
- Eine durchschnittliche Schadenklasse von 2,5.

→ Ausgangslage

Strukturen

In Zülpich lebten 2016 20.091 Einwohner auf einer Fläche von 101 km². Sie verteilen sich auf die Kernstadt und 24 weitere Ortschaften. In städtischer Baulast befinden sich 774.528 m² Straßen und eine nicht näher bemessene Fläche an befestigten Wirtschaftswegen.

Im Folgenden entfallen deshalb mehrere Kennzahlenvergleiche, in denen auf die Verkehrsfläche (also die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswegen) abgestellt wird. Wo möglich und sinnvoll, vergleicht die gpaNRW dann hilfsweise die reine Fläche der Straßen.

Bevölkerungsdichte in Einwohner je km² 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
199	44	828	210	129	185	247

Zülpich gehört zu den durchschnittlich dicht besiedelten kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die städtischen Straßen liegen hier ganz überwiegend innerorts. Die Durchgangsstraßen und Verbindungsstraßen außerhalb geschlossener Ortschaften befinden sich meist in fremder Baulast. Es ist ein für die Stadt günstiger Umstand, wenn die eigenen, innerörtlichen Anliegerstraßen in Zülpich geringeren Belastungen ausgesetzt sind als die fremden außerörtlichen und Durchgangsstraßen.

Bilanzkennzahlen

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	27,4	11,2	35,3	22,1	17,6	22,6	24,9	40
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Straße in Euro	46,47	15,72	68,13	33,62	27,56	33,21	37,83	23

Die Verkehrsflächenquote beschreibt, welchen Anteil der Wert der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme der Stadt Zülpich ausmacht. Mit rund einem Viertel befindet sich der Anteil in einem hohen Bereich. Der durchschnittliche Bilanzwert eines m² Straße ist in Zülpich ebenfalls höher als in drei Vierteln der Vergleichskommunen.

Aus dem Wert des Anlagevermögens ergeben sich je nach festgelegten Nutzungsdauern die jährlichen Abschreibungen. In Zülpich beträgt die Gesamtnutzungsdauer der Straßen 50 Jahre und der Wirtschaftswege 30 Jahre.

Um die Abschreibungen mindert sich der Wert des Vermögensgegenstandes durch Abnutzung von Jahr zu Jahr. Bei den gewählten, langen Nutzungsdauern bedeutet dies einen eher langsamen Werteverzehr. In Zülpich entwickelt sich der Wert der Verkehrsflächen wie folgt:

Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro 2007 bis 2016

Bezeichnung	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Straßen	33,65	34,89	36,60	35,96	35,70	34,78	37,44	37,25	36,66	35,99
im Bau	2,25	2,50	0,20	0,35	0,09	0,21	0,08	0,13	0,11	0,26
Zwischensumme	35,90	37,39	36,80	36,31	35,79	35,00	37,52	37,39	36,77	36,25
Wirtschaftswege	15,23	14,07	12,90	12,01	11,12	18,45	9,87	9,44	8,76	8,10
im Bau	0	0	0	0	0,08	0,08	0	0	0	0
Zwischensumme	15,23	14,07	12,90	12,01	11,21	18,54	9,87	9,44	8,76	8,10
Summe	51,13	51,47	49,70	48,32	47,00	53,54	47,39	46,83	45,53	44,34

Der Wert der Verkehrsflächen sinkt trotz neuer Baumaßnahmen kontinuierlich; in den letzten 10 Jahren um 6,79 Mio. Euro. Das liegt an den Wirtschaftswegen: Im Eckjahresvergleich von 2007 nach 2016 hat sich der Wert der Wirtschaftswege fast halbiert. Bei den Straßen verzeichnet Zülpich hingegen sogar einen Vermögenszuwachs um 350.000 Euro im gleichen Zeitraum.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

Unterhält und reinvestiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser führt zu einem Risiko für Haushalt und Bilanz und zu erheblichen Mängeln im Zustand der Verkehrsflächen.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

stellt die gpaNRW üblicherweise in einem Netzdiagramm dar. Diese Darstellung ist für Zülpich nicht möglich, da hier die dazu notwendigen Daten nicht bekannt sind.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2013 bis 2016

Kennzahl	Richtwert	Zülpich
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	keine Angabe
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Straße in Euro	1,25	0,57
Reinvestitionsquote in Prozent	100	keine Angabe

Es zeigt sich, dass die Straßen in Zülpich nur wenig unterhalten werden. Zu Alter und Abnutzung sowie dem Umfang, wie in die Straßen reinvestiert wird, liegen keine Angaben vor.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad beschreibt das Verhältnis der verstrichenen Nutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Zülpich hat als Gesamtnutzungsdauer für die Straßen 50 Jahre und für die Wirtschaftswege 30 Jahre zu Grunde gelegt. Eine auf den m² Verkehrsfläche bezogene Zusammenstellung der verstrichenen Nutzungsdauern hat die Stadt nicht.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
keine Angabe	30,8	80,0	60,7	53,1	63,4	66,9	32

Für die Teilmenge der Straßen ist zwar anlagenbezogen eine Übersicht vorhanden. Jedoch sind dort keine zugehörigen Flächen hinterlegt, sondern nur die Länge eines Abschnittes verzeichnet. Die gpaNRW zieht aus Gründen der Zweckmäßigkeit jedoch immer die Größe der Oberfläche heran (also Länge mal Querschnitt).

Es kann deshalb nicht nachvollzogen werden, ob Zülpich im interkommunalen Vergleich eher junge oder alte Straßen hat. Ob aus bilanzieller Sicht ein Risiko durch schadhafte Straßen besteht, wird nicht transparent.

Für die Teilmenge der Wirtschaftswege ist anlagenbezogen die jeweilige Oberfläche hingegen bekannt. Demnach ist der durchschnittliche m² Wirtschaftsweg in Zülpich noch 5,8 Jahre nutzbar. Bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz wurde eine verbleibende Restnutzungsdauer von im Mittel 13,4 Jahren je m² Wirtschaftsweg angenommen. Das lag schon niedriger als die Hälfte der typischen Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren. Es ergibt sich für die Wirtschaftswege somit folgender Anlagenabnutzungsgrad:

Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80,5	27,6	100,0	68,7	58,7	72,0	82,2	26

Ein m² Wirtschaftsweg hat in Zülpich im Mittel nur noch einen Wert von 4,80 Euro bei sinkender Tendenz.

Neben dem Alter spielt auch der reale Zustand eine Rolle bei der Frage, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für Zülpich liegen keine aktuellen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor und es werden auch keine regelmäßigen Erhebungen durchgeführt. Einmalig hat die Stadt Zülpich die Daten bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz erhoben. Seither wird sich einerseits der Zustand Jahr für Jahr durch Abnutzung weiter verschlechtert haben. Und andererseits haben Baumaßnahmen zu einer Ertüchtigung des Netzes beigetragen. Das jeweilige Ausmaß wird allerdings nicht systematisch nachgehalten.

Nach § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) ist eine körperliche Inventur alle fünf Jahre nach Art, Menge und Wert des Inventars notwendig. Den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege kann die Stadt dabei entweder durch eine visuelle Begehung bzw. Befahrung oder durch messtechnische Geräte erfassen und in eine Bewertung einfließen lassen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal erfolgen. So können subjektive Einflüsse abgeschwächt werden. Eine Befliegung des Stadtgebietes oder die Zugrundelegung von Baujahren der Verkehrsflächen ist für eine körperliche Inventur nicht geeignet.

Aus den Ergebnissen dieser körperlichen Inventur kann die Stadt dann ableiten, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Investitionen erforderlich sind. Außerdem lässt eine aktuelle Zustandserfassung auch eine Bewertung der kommunalen Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen zu. Um Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen belastbar und zielge-

richtet planen zu können, ist eine aktuelle und regelmäßige Bewertung des Zustands der Verkehrsflächen erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen über Zustandsklassen erfassen und bewerten.

Unterhaltung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Zülpich belaufen sich im Zeitraum von 2013 bis 2016 auf durchschnittlich rund 474.000 Euro, die sich wie folgt zusammensetzen:

Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016

Bezeichnung	Euro
Unterhaltungsaufwendungen	220.804
Personalaufwendungen Verwaltung	228.439
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	25.000
Summe Unterhaltungsaufwendungen	474.243

Auf die Wirtschaftswege entfallen dabei nur geringe Beträge, durchschnittlich 35.539 Euro pro Jahr. Im Vergleich der Unterhaltungsaufwendungen je m² Straße ergibt sich folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Straße im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016

Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,57	0,29	1,83	0,78	0,54	0,70	0,76	10

Die zuvor genannten reinen Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 220.804 Euro ergeben sich aus Eigenleistungen und Fremdleistungen. Die Stadt Zülpich kann die Beträge allerdings nicht weiter differenzieren. Ob die Fremdleistungen die größere Position sind und Eigenleistungen des Bauhofes nur einen geringen Umfang haben (oder umgekehrt), kann nicht nachvollzogen werden. Die aufzubauende Kostenrechnung sollte bei der Mittelverwendung hier eine höhere Transparenz schaffen.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert der gpaNRW von 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche überhaupt vollumfänglich einzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. In Zülpich handelt es sich bei vielen Straßen um Anliegerstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet. Durchgangsstraßen und außerörtlichen Verbindungsstraßen, die höheren Belastungen ausgesetzt sind, befinden sich wenige in gemeindlicher Baulast. Bei einem Straßennetz mit vornehmlich Anliegerstraßen muss der Richtwert nicht zwingend erreicht werden. Ein weiterer Grund, der sich positiv auswirken könnte, ist die noch recht plane Topografie des Stadtgebietes. Außerdem könnte die vergleichsweise mildere Witterung im Winter begünstigend sein: sie setzt der Substanz nicht so schwer zu wie in bergigen Regionen des Landes.

→ **Feststellung**

Die strukturellen Gegebenheiten versetzen die Stadt Zülpich zwar in die Lage, ihre Verkehrsflächen mit eher geringem Aufwand zu unterhalten. Ob die derzeitige Finanzausstattung dafür allerdings auskömmlich ist, ist zu bezweifeln und kann ohne regelmäßige Erhebung der Zustandsklassen nicht abschließend beurteilt werden.

Reinvestitionen

Die Reinvestitionsquote beschreibt, in welchem Verhältnis die bilanziellen Abschreibungen zu den Reinvestitionen in die Verkehrsflächen stehen. Über den gesamten Lebenszyklus betrachtet sollte die Quote bei 100 Prozent liegen, um das Vermögen zu erhalten.

Aufwendungen Straßen 2016

Kennzahlen	Zülpich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Straße in Euro	1,52	0,82	2,33	1,43	1,24	1,38	1,66	19
Reinvestitionen je m ² Straße im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro 2013 bis 2016	keine Angabe	0,00	0,78	0,33	0,18	0,28	0,57	25
Reinvestitionsquote Straße im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent 2013 bis 2016	keine Angabe	0,00	75,90	29,80	8,60	30,40	41,00	24

Es konnte in Zülpich nicht ermittelt werden, welcher Anteil an den Gesamtinvestitionen auf Reinvestitionen entfällt. Aus dem Vergleich von Reinvestitionen (also der Ertüchtigung) zu den Abschreibungen (also der Abnutzung) lassen sich Aussagen zur Auskömmlichkeit und Nachhaltigkeit ableiten. Für Zülpich entfällt diese differenzierte Betrachtung. Wenn die Stadt Zülpich 1,86 Mio. Euro jährlich in ihr Straßennetz reinvestiert, würden die Abschreibungen durch Erneuerungen allerdings ausgeglichen und der Bilanzwert stabilisiert.

Eine geringe Reinvestitionstätigkeit kann für einen gewissen Zeitraum ausreichend und sinnvoll sein. Es setzt voraus, dass die Straßen und Wirtschaftswege noch nicht überaltert und in einem überwiegend guten Zustand sind. Für Zülpich ist ein guter Straßenzustand allerdings nicht belegt.

Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen. Wenn notwendige Reinvestitionen in die Verkehrsflächen aufgeschoben werden, kommt hinzu, dass die jetzige Generation auf Kosten der nachfolgenden lebt. Dies kann für Zülpich derzeit nicht beurteilt werden.

Voraussetzung für den zielgerichteten Einsatz von Finanzmitteln ist es nach Auffassung der gpaNRW, eine aussagekräftige Kostenrechnung für die Verkehrsflächen zu haben. Die aufzubauende Kostenrechnung für die Verkehrsflächen bei der Stadt Zülpich sollte deshalb zwischen Investitionen/Neubau und Reinvestitionen/Erneuerung unterscheiden. Das schafft Klarheit über

den wertmäßigen Ausgleich für die erfolgte Abnutzung der städtischen Straßen und Wirtschaftswege.

Investitionen und Reinvestitionen beeinflussen den Bilanzwert positiv. Außerdem haben diese Maßnahmen gegenüber den Unterhaltungsmaßnahmen den Vorteil, dass die Stadt die Anlieger über Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) an deren Finanzierung beteiligen kann. Die gpaNRW verweist hierzu auch auf das Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“ im Berichtsteil „Finanzen“.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de