

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Drolshagen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Drolshagen	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfungsbericht	11
→ Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
gpa-Kennzahlenset	14
→ Prüfungsablauf	15

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen

### Managementübersicht

Die Stadt Drolshagen hat es geschafft, die Haushaltssicherung im Jahr 2016 vorzeitig zu verlassen. Die gute Steuerkraft der abundanten Stadt hat einen wesentlichen Anteil hieran. Dabei erreicht die Stadt den Haushaltsausgleich mit moderaten Hebesätzen von 547 v.H. bei der Grundsteuer und 466 v.H. bei der Gewerbesteuer. Zudem haben aber auch umfangreiche Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu diesem Erfolg beigetragen.

Aufgrund der Siedlungsstruktur mit 58 Ortsteilen hat die Stadt finanzielle Mehrbelastungen zu tragen. Mit 2.087 Euro je Einwohner gibt es in 2017 höhere ordentliche Aufwendungen als in den meisten anderen verglichenen Kommunen. Die Aufwendungen werden durch die Abwasserbeseitigung, die nicht ausgelagert wurde, beeinflusst.

Über den Ausgleich hinaus plant die Stadt in den kommenden Jahren erhebliche Überschüsse: 2020 sollen 1,2 Mio. Euro und 2021 1,7 Mio. Euro Überschuss erreicht werden. Diese Überschüsse sind auch dringend erforderlich, um das Eigenkapital zu stärken. Die Eigenkapitalquote 1 liegt Ende 2017 bei 18,2. Sie ist damit geringer als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen.

Durch die konsequente Haushaltskonsolidierung verbessert die Stadt zudem ihre Liquiditätslage. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist mit 242 Euro je Einwohner besser als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Damit gelingt es der Stadt, die Kredite zur Liquiditätssicherung zu tilgen. Ende 2017 hat die Stadt noch Kredite zur Liquiditätssicherung von fünf Mio. Euro. Diese reduziert sie bis Ende 2018 auf vier Mio. Euro. Die gpaNRW hat in den Teilberichten weitere Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufgezeigt, damit diese positive Entwicklung fortgesetzt werden kann.

Ertragsseitig sind bei den Gebühren Verbesserungen möglich. Die Stadt könnte die Wiederbeschaffungszeitwerte in den Gebührenkalkulationen anwenden. Zudem könnte sie höhere kalkulatorische Zinsen ansetzen. Alleine bei der Gebührenkalkulation für Abwasser ergibt sich so ein Verbesserungspotenzial von rund 152.000 Euro. Eine detaillierte Darstellung ist im Teilbericht Finanzen enthalten.

Zur Tilgung der hohen Kredite für Investitionen, die Ende 2017 über 20,7 Mio. Euro betragen, sollte die Stadt auch langfristig Liquiditätsüberschüsse anstreben. Hinzu kommt ein erhöhter Investitionsbedarf. Das Vermögen der Stadt ist in Teilen überaltert. Die Straßen zeigen aus bilanzieller Sicht einen Abnutzungsgrad von bereits 70,5 Prozent. Das Verwaltungsgebäude hat einen ähnlich hohen Abnutzungsgrad. Hier wird die Stadt in den nächsten Jahren Investitionen nachholen müssen. Für die Straßenerneuerung sind in der Haushaltsplanung 2018 bis 2021 bereits insgesamt 5,8 Mio. Euro eingeplant. Auch um diese Investitionen mit eigenen Mitteln zu tätigen, sollte die Stadt Liquiditätsüberschüsse erzielen und weitere Kreditaufnahmen vermeiden.

Für die Erneuerung von Straßen könnte die Stadt noch eine bessere Refinanzierung durch Höhere Beitragssätze für KAG-Beiträge erreichen. Dem Investitionsstau bei Wirtschaftswegen könnte sie durch Aufnahme des erweiterten Anlagenbegriffs in die KAG-Beitragssatzung begegnen. Hierdurch ist es möglich, auch für Wirtschaftswege Beiträge zu vereinnahmen.

Die Stadt aktualisiert alle zwei Jahre ihre Daten zu den Straßenzuständen. Diese gute Datenlage ermöglicht es, die Straßenerhaltung gezielt zu steuern. Dennoch steigt der Anteil der schlechteren Zustandsklassen von Jahr zu Jahr. Dies liegt daran, dass die Stadt ihre Straßen zu sparsam unterhalten hat. Die Unterhaltung konzentriert sich auf das Reparieren kleinflächiger Schäden. Instandsetzungen mit neuer Deckschicht sind selten. Die Stadt sollte von der jetzigen baulichen Unterhaltungsstrategie auf eine Erhaltungsstrategie mit regelmäßigen Instandsetzungen umstellen. Auch wenn dies vorübergehend zu einem Mehraufwand führt, ist dies langfristig die wirtschaftlichere Alternative. Um die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns noch besser in den Blick zu nehmen, sollte die Kostenrechnung für Verkehrsflächen und für den Bauhof weiter verbessert werden. Details hierzu sind im Teilbericht Verkehrsflächen enthalten.

Die Stadt Drolshagen hat nur eine Grundschule mit drei Standorten. Aufgrund der guten Sozialstruktur wird die OGS in 2016 nur eingeschränkt von 62 Schülern an zwei Standorten genutzt. Dies führt zu einer Teilnahmequote von nur 13,4 Prozent. Die gpaNRW hat festgestellt, dass die Aufwendungen mit 2.922 Euro je Schüler überdurchschnittlich hoch sind. Hieran haben die Transferaufwendungen an die Trägerorganisation der OGS von rund 131.000 Euro bzw. 2.107 Euro je Schüler in 2016 einen wesentlichen Anteil. Diese Aufwendungen steigen in 2018/2019 zudem noch deutlich an. Die Stadt sollte die Entgelte neu verhandeln oder die Leistungen und Aufwendungen für andere Träger erkunden. Die geplante Einrichtung einer weiteren OGS am dritten Grundschulstandort sollte von der Schulentwicklungsplanung abhängig gemacht werden.

Die Stadt könnte den Fehlbetrag reduzieren, indem sie die Elternbeiträge neu staffelt. Anstelle der bisher pauschal erhobenen 100 Euro je Schüler könnte sie für höhere Einkommen den höchstzulässigen Beitrag von 185 Euro festlegen. Darunter könnten Stufenweise niedrigere Beiträge festgelegt werden. Auch für die bisher befreiten Leistungsbezieher könnte ein symbolischer Beitrag festgelegt werden. Für die bisher beitragsfreie Ferienbetreuung sollte ein Zusatzbeitrag festgelegt werden.

In den Handlungsfeldern Schulsekretariate und Schülerbeförderung hat die Stadt bereits alle wesentlichen Handlungsmöglichkeiten umgesetzt.

Größere Potenziale gibt es noch bei den Spiel- und Bolzplätzen. Hier hat die Stadt ein umfangreicheres Angebot als 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Sie könnte den Aufwand reduzieren, indem sie die Anzahl der derzeit 45 Spiel- und Bolzplätze reduziert. Sie hat bereits begonnen die reparaturanfälligen, veralteten Geräte gegen wartungsärmere Geräte auszutauschen. Die Anzahl der Geräte sollte mit der Verringerung der Spielplatzanzahl ebenfalls reduziert werden. Aus wirtschaftlicher Sicht sind weniger, dafür gut ausgestattete Spielplätze günstiger. Zudem wird das attraktivere Angebot besser angenommen.

Die Stadt hat auch ein Sporthallenangebot, das über den pflichtigen Schulbedarf hinausgeht. Die nach Schließung einer Halle verbleibenden sechs Halleneinheiten werden auch außerschulisch nur zum Teil ausgelastet. In Anbetracht der Verbindung aller Hallen zu einem noch aktiven Schulstandort kann die Anzahl der Sporthallen nur mit der Schließung eines Schulstandortes

reduziert werden. Derzeit wird ein Schulentwicklungsplan erstellt. Danach wird über den Bestand der teilweise kleinen Grundschulstandorte entschieden.

Mit sechs Kunstrasenfeldern ist das Sportplatzangebot einwohnerbezogen zwar sparsam, die Auslastung der Plätze ist aber wie bei den Sporthallen zum Teil niedrig. Um den Bedarf zu decken, könnten bereits jetzt Sportplätze aufgegeben werden. Dank eines großen Vereinsengagements bei der Errichtung und der Pflege der Sportplätze ist die Haushaltsbelastung der Stadt vergleichsweise niedrig. Die Anzahl der Sportplätze sollte verringert werden, wenn einzelne Plätze nicht mehr genutzt werden, oder wenn größere Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

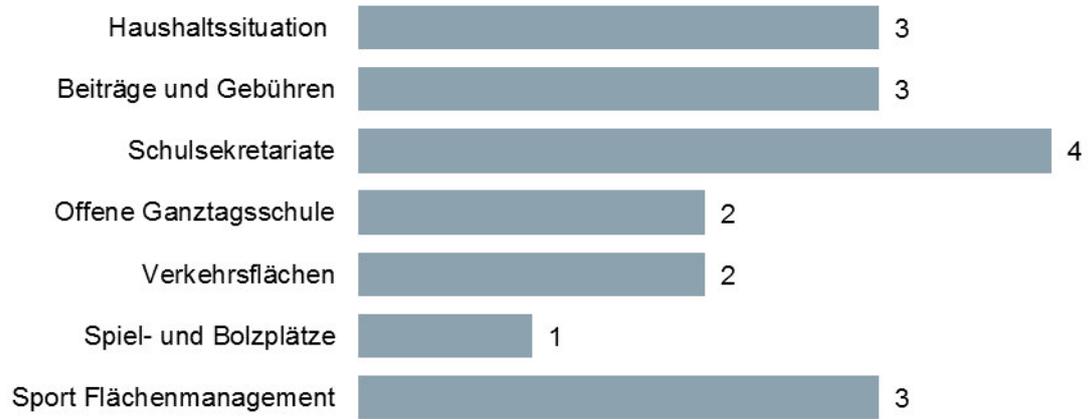
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

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

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

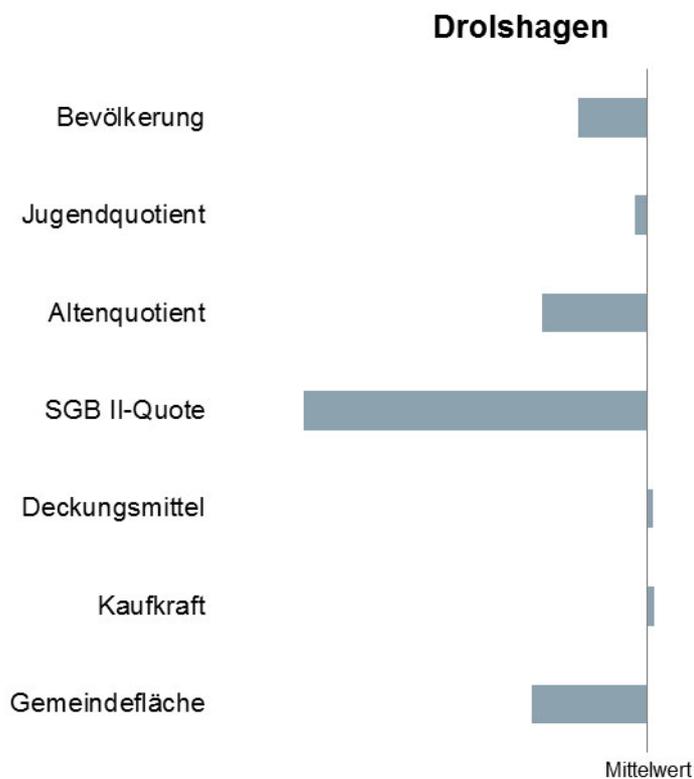
**KIWI**



## → Ausgangslage der Stadt Drolshagen

### Strukturelle Situation

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



Die Stadt Drolshagen hat Ende 2017 11.824 Einwohner. Nach den Prognosen von IT.NRW<sup>2</sup> wird die Einwohnerzahl bis 2040 auf 10.872 zurückgehen. Entgegen der Prognosen von IT.NRW hat die Stadt bis einschließlich Mitte 2018 stabile Geburtenzahlen. Sie geht davon aus, dass der prognostizierte Rückgang der Einwohnerzahlen nicht eintritt. Hierfür spricht auch die Nachfrage nach Wohnbaugrundstücken, die derzeit nicht befriedigt werden kann.

Die Stadt hat mit 67,7 km<sup>2</sup> eine unter dem Durchschnitt von 77,7 km<sup>3</sup> liegende Fläche. Dennoch bringt dies keine Vorteile für das Infrastrukturangebot. Es gibt 58 Ortschaften, die mit Straßen,

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

<sup>2</sup> Quelle Basisdaten: IT.NRW/Landesdatenbank. Prognosedaten für 2040 aus der Bevölkerungsvorausberechnung und der der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2017 - Basis: Zensus 2011

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erreicht werden müssen. Dennoch ist die Verkehrsfläche je Einwohner unterhalb des Mittelwertes, weil Bundes-, Landes- und Kreisstraßen einen wesentlichen Anteil des Verkehrswegenetzes der Stadt ausmachen. Beim Kanalnetz wirkt sich die Topografie zudem belastend aus. Dies führt zu höheren Abwassergebühren in Drolshagen.

Nur der Hauptort Drolshagen und der Ortsteil Hützemert haben mehr als 1.000 Einwohner. Die übrigen Ortschaften haben überwiegend weniger als 200 Einwohner. Eine Entwicklung der Außenorte ist aufgrund der derzeit geltenden landesplanerischen Vorgaben kaum möglich. Dies hemmt die Entwicklung der Stadt.

Positiv wirkt sich die sehr gute Sozialstruktur, die von jungen Familien geprägt ist, aus. Die SGB II Quote<sup>3</sup> liegt mit 3,2 weit unter dem Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dies entlastet die Stadt in vielfältiger Weise.

In der Stadt gibt es mit 22.608 Euro eine annähernd durchschnittliche Kaufkraft<sup>4</sup>. Für den täglichen Bedarf gibt es ausreichende Einkaufsmöglichkeiten. Darüberhinausgehende Einkäufe werden meist in der benachbarten Stadt Olpe getätigt. Eine Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben ist aufgrund des eingeschränkten Kundenkreises in Drolshagen schwierig.

Es gibt viele von Vereinen getragene Aktivitäten, um die Stadt attraktiv zu halten. Der Drolshagen Marketing e.V. belebt die Stadt mit Veranstaltungen und Aktionen. Ein vielfältiges Angebot an Festen, Wanderungen, kulturellen und religiösen Veranstaltungen trägt zu einem guten Miteinander im gesamten Stadtgebiet bei. In Drolshagen funktioniert dies auch ohne städtische Zuschüsse.

Die Stadt möchte für Familien attraktiv bleiben. In allen Grundschulstandorten gibt es umfangreiche Vormittags- und Nachmittagsbetreuungsangebote. Mit der Stadt Olpe wurde vereinbart, dass in Drolshagen ein Teilstandort der Sekundarschule entsteht. So kann die Stadt weiterhin eine weiterführende Schule anbieten, nachdem die Hauptschule und der Realschulzweckverband Olpe-Drolshagen aufgegeben wurden. Die Stadt hat aufgrund der zersiedelten Struktur viele Spiel- und Sportplätze. Diese werden unterstützt durch bürgerschaftliches Engagement betrieben.

Bürgerschaftliches Engagement hat auch dazu beigetragen, die Aufnahme der derzeit 155 Flüchtlinge zu bewältigen. Neben eigenen Gebäuden werden auch Wohnungen zur Flüchtlingsunterbringung angemietet. Wenn die Flüchtlingszahlen wieder zurückgehen, können nach dieser Strategie Flächen zeitnah wieder reduziert werden.

In Drolshagen gibt es ein gutes Arbeitsplatzangebot. Dennoch pendeln über 1.600 Menschen mehr zur Arbeit aus als von außen einpendeln. Die Stadt Drolshagen erschließt aktuell ein interkommunales Gewerbegebiet gemeinsam mit der Stadt Olpe, um das Arbeitsplatzangebot auszuweiten und ihre Steuerkraft weiterhin zu stabilisieren oder gar zu erhöhen.

<sup>3</sup> Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II Quoten der NRW-Kommunen. Die Zahl der Leistungsberechtigten wird der Zahl der Personen von 0 unter 65 Jahren zum Stichtag 31.12.20016 gegenübergestellt.

<sup>4</sup> Quelle Basisdaten: GfK Kaufkraft Deutschland 2016 (Summe aller Nettoeinkünfte der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort)

Die Verkehrsanbindung ist für den PKW-Verkehr aufgrund der Nähe zur A4 und zur A45 sehr gut. Der öffentliche Personennahverkehr hat über die Schülerbeförderung hinaus kaum Bedeutung. Es gibt nur eine reguläre Buslinie nach Olpe.

Insgesamt ergibt sich der Eindruck einer Stadt mit engagierten Bürgern, die auch bereit sind, für das Gemeinwesen finanzielle Belastungen auf sich zu nehmen.

Die Stadt nutzt die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen nicht nur beim Gewerbegebiet und der Sekundarschule. Vergaben und Beschaffungen werden in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle des Kreises Wittgenstein durchgeführt. Zu verschiedenen Aufgaben wie Gleichstellung, Frauen, Menschen mit Behinderung, Alter und Pflege, demografische Entwicklung nimmt die Stadt an Netzwerken, Arbeits- und Koordinierungskreisen teil, um vom Erfahrungsaustausch zu profitieren. Die Aufgaben der Abfallentsorgung, des IT-Rechenzentrums und der Tourismusförderung werden in Zweckverbänden erledigt.

## Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt hat ihre Haushaltskonsolidierung konsequent betrieben und dabei auch eine Reihe von Empfehlungen der gpaNRW umgesetzt:

- Anhebung Hebesätze: Als ein erheblicher Baustein und Beitrag zum Haushaltsausgleich wurde der Grundsteuer B Hebesatz von 413 v.H. in 2012 in mehreren Schritten auf 547 v.H. in 2017 angehoben; der Gewerbesteuerhebesatz wurde im gleichen Zeitraum ebenfalls schrittweise von 411 v.H. auf 466 v.H. angehoben.
- Beitragssätze KAG: Die bis dahin festgelegten Minimalsätze wurden in 2012 moderat angehoben. Derzeit werden 65 Prozent Anliegeranteil für Fahrbahnen der Anliegerstraßen und 45 Prozent für Fahrbahnen, der Haupterschließungsstraßen festgelegt. Der erweiterte Anlagenbegriff wurde jedoch nicht in die Satzung aufgenommen.
- Personalausstattung: Stellenanteile wurden für die in der letzten Prüfung punktuell verglichenen Aufgaben ermittelt. Für die Erfassung des gesamten Aufgabenspektrums eines Arbeitsplatzes in einer kleinen Kommune ergibt sich aber ein hoher Aufwand. Daher wurde auf weitere Zahlenerhebungen zur Stellenreduzierung verzichtet.
- In der Musikschule wurden verschiedene Einsparmaßnahmen umgesetzt. Kooperationen mit benachbarten Kommunen sind aber gescheitert.
- Zum Gebäudemanagement steht der Stadt Drolshagen seitens des IT-Anbieters zwar eine Softwarelösung zur Verfügung, sie wird aufgrund des Personalmangels aber nicht genutzt. Unabhängig davon wurden aber bereits einige Gebäude veräußert. Zudem hat die Stadt durch Neuausrichtung von Miet- und Pachtverträgen, z.B. im Bereich der Kindergärten und beim Totenhaus Verantwortlichkeiten einschließlich der Bauunterhaltung auf die Mieter / Pächter übertragen. Hierdurch wird die Verwaltung entlastet.
- Mittlerweile gibt es einen Grundschulverbund für alle drei Grundschulstandorte. Ein derzeit in Auftrag gegebener Schulentwicklungsplan soll die Schülerzahlen für die künftige Ausrichtung des Schulangebotes transparent machen.

- Die Hauptschule wurde aufgegeben. Stattdessen ist ein Teilstandort der Sekundarschule in diesem Gebäude untergebracht. Es wurden sogar Gebäude für den Ganztagsbetrieb erweitert.
- Eine Turnhalle wurde aufgegeben. Weitere sollen nicht aufgegeben werden, da der Transport von Schülern nach Ansicht der Stadt impraktikabel ist
- Die Reinigung wurde in den vergangenen Jahren sukzessive auf Fremdfirmen übertragen.
- Die Hausmeister wurden von Reinigungsarbeiten entbunden, ein Konzept zur Optimierung des Hausmeistereinsatzes ist in Arbeit.
- Die Empfehlungen zum Bauhof wurden nur in geringem Umfang umgesetzt. Die Stadt sieht den großen Aufwand einer detaillierten Zeiterfassung sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen in einem überschaubaren Betrieb als nicht praktikabel an. Lediglich langfristige Konzepte zur Ausrichtung des Bauhofs und Langzeitbetrachtungen zu Investitionen sollen umgesetzt werden.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>5</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

<sup>5</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

### Strukturen

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

## gpa-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Drolshagen wurde von Juni 2018 bis März 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Drolshagen für die Finanzprüfung Jahresrechnungen bis einschließlich 2017 und Haushaltspläne bis einschließlich des aufgestellten Haushaltsplans 2019. Im Teilbericht Schulen werden Daten zu Schülerzahlen Aufwendungen, Flächen usw. aus dem Jahr 2016 verwendet. Im Teilbericht Spiel und Sport werden Daten des Jahres 2016 verglichen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	Markus Daschner
Schulen	Maike Chmielewski
Sport und Spielplätze	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Sandra Krämer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch mit Bürgermeister und Verwaltungsvorstand haben wir am 14. März 2019 geführt.

Herne, den 22.05.2019

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Doris Krüger	Antonius Keils
Abteilungsleitung	Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt  
Drolshagen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	11
Plan-Ergebnisse	13
Eigenkapital	17
Schulden	18
Vermögen	22
→ Haushaltssteuerung	25
Kommunaler Steuerungstrend	25
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	27
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	28
Beiträge	28
Gebühren	30
Steuern	31
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	32
Gesamtabschluss	32
Pensionsrückstellungen	32
Finanzanlagen	34
Aufwendungen und Erträge	34
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	36

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Drolshagen stellt der gpaNRW die Jahresabschlüsse von 2010 bis einschließlich 2017 für diese überörtliche Prüfung zur Verfügung. Mit Ausnahme des Jahres 2008 erwirtschaftet Drolshagen in den ersten Jahren im Neuen Kommunalen Finanzmanagement Jahresdefizite. Die Ausgleichsrücklage ist 2011 aufgezehrt und Drolshagen nimmt die allgemeine Rücklage in Anspruch. Dies und die in der Haushaltssatzung 2012 geplante Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage führen zur Verpflichtung ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Mit Hilfe der Konsolidierungserfolge und konjunkturellen Entwicklung erwirtschaftet Drolshagen seit 2016 wieder Jahresüberschüsse und konnte die Haushaltssicherung 2016 vorzeitig verlassen. In 2017 besteht nun wieder eine Ausgleichsrücklage von 1,4 Mio. Euro.

#### Ist-Ergebnisse

Die Ergebnisse der Jahresrechnungen haben sich bei der Stadt Drolshagen im Verlauf der Jahre 2011(-4,4 Mio. Euro) bis 2017 (17.000 Euro) deutlich verbessert. Vor allem die Gewerbesteuer-Erträge schwanken und beeinflussen das Jahresergebnis erheblich. Diese Schwankungen bereinigt die gpaNRW im strukturellen Ergebnis<sup>1</sup>. Es beträgt im Jahr 2017 -0,8 Mio. Euro bei ordentlichen Aufwendungen von 24,7 Mio. Euro. Im strukturellen Ergebnis werden geringere Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern angerechnet als die Stadt aktuell erzielt. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen sieht die gpaNRW keinen weitergehenden Konsolidierungsbedarf.

#### Plan-Ergebnisse

Die Stadt Drolshagen hat in den Jahren 2018 (-0,5 Mio. Euro) und 2019 (-0,1 Mio. Euro) Defizite geplant. Ab 2020 will sie positive Ergebnisse (1,1 Mio. 1,6 Mio. 2,5 Mio. Euro) erzielen. Das prognostizierte Jahresergebnis 2018 wird voraussichtlich rund 0,8 Mio. Euro besser ausfallen als geplant und damit perspektivisch zu einem weiteren Aufbau der Ausgleichsrücklage führen. Die gpaNRW hat in den Planungen der Stadt keine zusätzlichen Planungsrisiken bei den Steuererträgen feststellen können. Auch die Planungen der Aufwendungen und Erträge des kommunalen Finanzausgleichs sind plausibel. Bei den Personal- und Sachaufwendungen berücksichtigt Drolshagen die individuellen Veränderungen und angemessene Preissteigerungen.

<sup>1</sup> Definition siehe Seite 10

## Eigenkapital

Die Jahresfehlbeträge der letzten Jahre haben das Eigenkapital verringert. Es sinkt von 24,1 Mio. Euro in 2010 um 8,6 Mio. Euro auf 15,4 Mio. Euro in 2017. Seit 2016 führen die Jahresüberschüsse wieder zu einem Anstieg des Eigenkapitals. Diese Wende war notwendig, da die Eigenkapitalreichweite in 2015 nur noch 7 Jahre betrug. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 der Stadt Drolshagen sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen und verdeutlichen damit die geringe Eigenkapitalausstattung der Stadt.

## Schulden

Die Stadt Drolshagen ist überdurchschnittlich hoch verschuldet. Die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Damit muss der weiteren Verringerung dieser Verbindlichkeiten eine hohe Priorität zugemessen werden, um die Handlungsmöglichkeiten der Stadt nicht weiter einzuschränken. Dies gelingt Drolshagen aktuell, indem die Stadt die Kreditermächtigungen in 2018 bislang nicht abrufen. Auch kann sie weiter bestehende Ermächtigungen aus dem Vorjahr unbeanspruchte lassen. Die Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit reichen ab 2019 wieder aus um die geplanten Tilgungen zu finanzieren. Die Fortschreibung des Liquiditätsbestandes auf Basis der Finanzplanung zeigt eine positive Entwicklung. Den Bestand der Liquiditätskredite konnte Drolshagen seit 2015 um drei Mio. Euro reduzieren. Ende 2018 hat die Stadt noch Liquiditätskredite von vier Mio. Euro.

## Vermögen

Das Sachanlagevermögen verringert sich von 2010 bis 2017 um rund 4,3 Mio. Euro und verliert damit 5 Prozent an Wert. Die durchschnittliche Investitionsquote erreicht nicht den Werteverzehr und beträgt 74,6 Prozent. Bei den Gebäuden ist weitestgehend mehr als die Hälfte der bilanziellen Nutzungszeit vergangen. Auffällig hoch sind mit rund 70 Prozent die Anlagenabnutzungsgrade der Turnhallen und Rathausgebäude. Hier kündigen sich über die budgetierten Planungskosten bereits Investitionen an. Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens ist mit 70,5 Prozent ebenfalls hoch. Es zeichnet sich auf der Basis aktueller Zustandserfassungen jedoch ab, dass der tatsächliche Zustand besser ist als die bilanzielle Bewertung. Dies wird im Berichtsteil Verkehrsflächen deutlich, bei dem die gpaNRW auch die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen bewertet.

### → KIWI-Bewertung

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

## Haushaltssteuerung

Die Stadt Drolshagen hat ihre Haushaltssituation durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen und mithilfe der konjunkturellen Entwicklung verbessert. Deutlich erkennbar wird dies am positi-

ven kommunalen Steuerungstrend<sup>2</sup> im Rechnungslegungszeitraum. Ertragssteigerungen und Aufwandssenkungen führen zu den Konsolidierungserfolgen. Dabei erhöht Drolshagen zur Ertragssteigerung die Realsteuer-Hebesätze, die örtlichen Aufwandssteuern, die Gebühren und die Straßenbaubeiträge. Durch die Reduzierung von Standards spart Drolshagen bei den Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Als Risikovorsorge dient die Ausgleichsrücklage. Ihren Bestand wieder auf eine auskömmliche Größe anzuheben, sollte das weitere Bestreben der Stadt Drolshagen sein. Hierzu muss die Stadt die Konsolidierung stringent aufrechterhalten. Die weitere Risikovorsorge ist die konservative Haushaltsplanung.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen regelt die Stadt Drolshagen in der entsprechenden Satzung vom 06. Mai 1996. Die gpaNRW sieht aktuell keinen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Beitragserhebung.

Die Satzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) hat die Stadt Drolshagen in 2012 überarbeitet und die Anteile der Beitragspflichtigen angehoben. Im Vergleich zu den Maximalbeitragsanteilen der Beitragspflichtigen in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes besteht noch die Möglichkeit einer weitergehenden Anhebung der Beiträge. Die Wirtschaftswegen befinden sich aussagegemäß in einem teilweise schlechten Zustand. Die Satzung der Stadt Drolshagen ermöglicht jedoch aufgrund des verwendeten Erschließungsbegriffs keine beitragsmäßige Abrechnung von Maßnahmen im Außenbereich. Hier sollte die Stadt langfristig die Wirtschaftswegen klassifizieren und die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Drittfinanzierung etwaiger Ausbaumaßnahmen schaffen.

### Gebühren

Die Stadt Drolshagen erhebt bereits aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten verhältnismäßig hohe Abwassergebühren. Dennoch bestehen bei der Gebührenkalkulation Handlungsmöglichkeiten. Durch den Ansatz der Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten anstelle von Anschaffungs- und Herstellungskosten können die Preissteigerungen über die Gebühren erwirtschaftet werden. Der Zinssatz für die Verzinsung des aufgewandten Vermögens kann die Stadt anheben, da er noch die juristisch mögliche Höchstgrenze unterschreitet. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten sollte Drolshagen nicht gebührenmindernd berücksichtigen.

Bei den Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren hat die Stadt den aus dem Haushalt zu tragenden öffentlichen Anteil gesenkt. Damit hat sie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten umgesetzt. Höhere kalkulatorische Kosten - wie bei den Abwassergebühren beschrieben - können zu weiteren kleinen Konsolidierungspotenzialen führen.

<sup>2</sup> Definition siehe Seite 23

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse.

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 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.

Die Stadt Drolshagen ist faktisch von der Verpflichtung einen Gesamtab schluss aufzustellen, befreit. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtab schlüsse werden daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt. 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	nicht erforderlich	HPI / JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht			HPI

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht			HPI

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-1.712	-4.362	-612	-1.543	-1.977	-2.102	1.388	17
Höhe der Ausgleichsrücklage	714	0	0	0	0	0	1.388	1.405
Höhe der allgemeinen Rücklage	23.361	19.819	19.234	18.000	16.047	13.947	14.020	14.037
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.712	-714	0	0	0	0	1.388	17
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	-3.648	-612	-1.543	-1.977	-2.102	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	32	105	27	310	23	2	73	17
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	15,2	2,9	6,4	10,9	13,1	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	6,6	18,1	3,1	8,0	11,0	13,1	positives Ergebnis	positives Ergebnis

In der Eröffnungsbilanz 2008 bildet die Stadt eine Ausgleichsrücklage von 4,7 Mio. Euro und eine allgemeine Rücklage von 24,1 Mio. Euro. Durch die Jahresdefizite in den Jahren 2009 bis 2011 ist die Ausgleichsrücklage bereits 2011 verzehrt. Die folgenden Jahresdefizite bewirken einen Zugriff auf die allgemeine Rücklage der Stadt. In der Haushaltssatzung 2012 stellt die Stadt einen weiteren Zugriff auf die allgemeine Rücklage dar. Dabei überschreitet die Stadt die Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW). Hierdurch ist die Stadt verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Durch das positive Jahresergebnis 2016 endet die Verpflichtung vorzeitig. Die Ausgleichsrücklage kann Drolshagen durch die positiven Jahresergebnisse 2016 und 2017 wieder auf einen Bestand von 1,4 Mio. Euro aufbauen.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-548	-166	1.046	1.521	2.462
Höhe der Ausgleichsrücklage	857	691	1.738	3.259	5.721
Höhe der allgemeinen Rücklage	14.037	14.037	14.037	14.037	14.037
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-548	-166	1.046	1.521	2.462
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	3,5	1,1	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

Die Stadt Drolshagen prognostiziert für 2018 eine Verbesserung des Ergebnisses aufgrund höherer Steuererträge von rund 0,8 Mio. Euro. Hierdurch und mittels weiterer Verbesserungen wird ein Zugriff auf die Ausgleichsrücklage voraussichtlich ausbleiben können. Perspektivisch ergibt sich auf der Basis der Planungsdaten ein Aufbau der Ausgleichsrücklage bis 2022 auf 5,7 Mio. Euro.

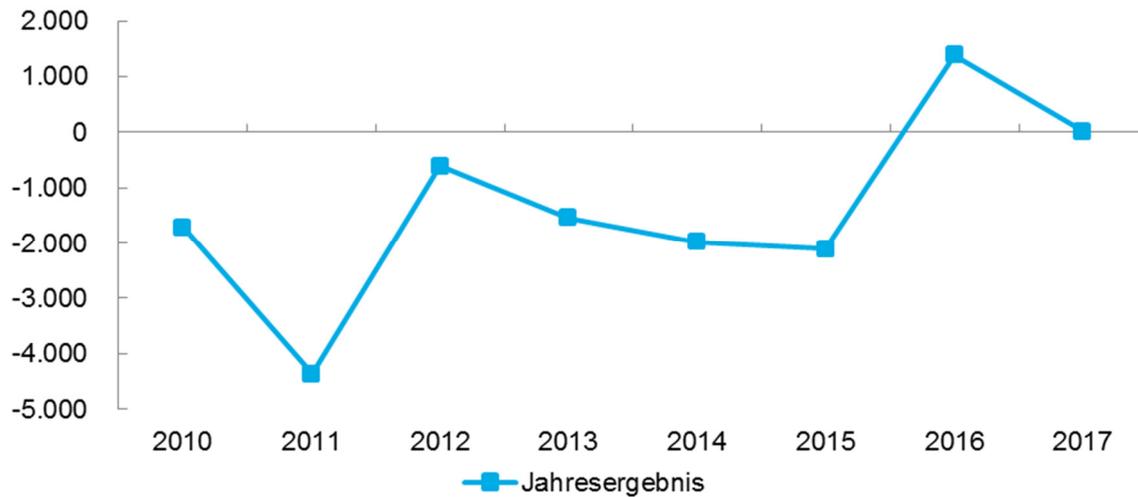
### Haushaltsstatus

#### Haushaltsstatus

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

## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnisse in Tausend Euro



### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1	-778	350	-14	-41	4	68	24

Die Jahresergebnisse der Stadt Drolshagen schwanken. Hauptsächlich hierfür sind die Gewerbesteuer-Erträge. Insbesondere an den Ergebnissen der Jahre 2011, 2012 und 2016 wird dies deutlich. In dem Jahr 2011 bekommt die Stadt Drolshagen die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu spüren. Die Gewerbesteuer-Erträge sinken auf 4,3 Mio. Euro. Die einzig in diesem Jahr erhaltenen Schlüsselzuweisungen von 0,2 Mio. Euro gleichen diesen Minderertrag nicht aus. In allen anderen Jahren gilt Drolshagen als abundant. In dem Jahr 2012 erzielt die Stadt den bisher höchsten Steuerertrag von 7,6 Mio. Euro. 2016 kann die Stadt einen ebenso hohen Ertrag von 7,3 Mio. Euro einnehmen. Zusätzliche Erträge aus der Kostenerstattung für die Flüchtlingsaufnahme führen zu dem im Verlauf der Jahre höchsten Jahresüberschuss.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
117	-369	991	22	-53	28	90	50

Im Vergleichsjahr 2016 wirkt sich das besonders positive Jahresergebnis günstig auf die Positionierung der Stadt Drolshagen aus. Bei Ausweitung auf die Konzernsicht erreicht die Stadt 2016 ein besseres einwohnerbezogenes Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

## Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs, der Solidaritätsumlage und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Zu den Sondereffekten im Jahr 2017 zählen die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Radwegebau Hützemert und Bahntrasse. Darüber hinaus bereinigt die gpaNRW die ertragswirksame Auflösung und aufwandswirksame Zuführungen von Pensionsrückstellungen. Im Saldo haben die Sondereffekte das Jahresergebnis um rund 123.000 Euro entlastet.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro

Drolshagen		
	Jahresergebnis 2017	17
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Solidaritätsumlage und Finanzausgleich)	8.090
./.	Bereinigungen Sondereffekte	123
=	bereinigtes Jahresergebnis	-8.196
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	7.370
=	<b>strukturelles Ergebnis</b>	<b>-826</b>

Für das strukturelle Ergebnis 2017 gelten folgende Besonderheiten:

- Dem strukturellen Ergebnis werden die rund 201.000 Euro Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz nicht als Aufwand wieder hinzugerechnet. Einschließlich der Solidaritätsumlage beträgt das strukturelle Ergebnis -1,0 Mio. Euro. Die Verpflichtung zur Leistung der Solidaritätsumlage betrifft die Stadt Drolshagen ab 2018 nicht mehr.
- Aufgrund der Mittelwert-Bildung über den Zeitraum 2013 bis 2017 werden der Stadt 0,7 Mio. Euro weniger Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hinzugerechnet. In den letzten Jahren nehmen diese Erträge aufgrund der anhaltenden positiven konjunkturellen Entwicklung stetig zu.
- Die Gewerbesteuererträge sind in 2017 rund 0,7 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017. Im Gegenzug werden der Stadt aber auch niedrigere Gewerbesteuerumlagen -0,2 Mio. Euro und eine um 0,5 Mio. Euro niedrigere allgemeine Kreisumlage als Durchschnittswert zugerechnet.

→ **Feststellung**

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Drolshagen beträgt im Jahr 2017 -0,8 Mio. Euro bei ordentlichen Aufwendungen von 24,7 Mio. Euro. Berücksichtigt man die stetig steigenden Einkommensteueranteile anstelle des Durchschnittswertes deutet es unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht auf einen weitergehenden Konsolidierungsbedarf hin.

**Plan-Ergebnisse**

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Drolshagen 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 Drolshagen plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 ein Überschuss von 2,5 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 3,3 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

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

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*	2.083	2.254	171	1,6
Gewerbesteuer**	6.311	8.200	1.889	5,4
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**	6.097	9.228	3.131	8,6
Ausgleichsleistungen**	547	719	171	5,6
Erträge aus der Abrechnung der Solidarbeitrag**	312	451	139	7,7
Kostenerstattungen und Umlagen*	713	882	170	4,4
sonstige ordentliche Erträge*	975	574	-401	-10,0
übrige Erträge	6.873	6.476	-397	-1,2

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	4.475	4.956	482	2,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	4.281	4.380	99	0,5
Steuerbeteiligungen**	926	612	-314	-7,9
allgemeine Umlagen**	4.971	6.139	1.168	4,3
Jugendamtsumlage*	2.215	2.903	688	5,6
sonstige ordentliche Aufwendungen*	5.259	5.628	369	1,4
übrige Aufwendung	2.487	1.705	-782	-7,3

\* Ergebnisrechnung 2017,

\*\* Durchschnittswerte 2013 bis 2017

## Steuererträge

Die Stadt Drolshagen hat in den vergangenen Jahren (2010 bis 2017) einen hebesatzbereinigten Zuwachs pro Jahr von rund 0,5 Prozent bei der Grundsteuer A und rund 1,0 Prozent bei der Grundsteuer B erwirtschaftet. Voraussichtlich wird der Planansatz 2018 überschritten. Die Steigerungsraten in den Jahren 2019 bis 2022 entsprechen im Wesentlichen den Orientierungsdaten. In 2019 erwartet die Stadt im interkommunalen Gewerbegebiet Hüppcherhammer einen deutlicheren Grundsteuerzuwachs (+10.000 Euro), weil die Grundstücke nun veräußert wurden.

Die Gewerbesteuererträge waren in den letzten Jahren sehr schwankungsanfällig. Die Stadt Drolshagen ermittelt daher den Basiswert für die Haushaltsplanung 2019 anhand des Durchschnitts der Jahre 2016 bis 2018. Auf diesen Basiswert werden die Orientierungsdaten angewendet. Gegenüber dem Ansatz von 6,82 Mio. Euro in 2018 steigt der geplante Ertrag in 2019 um 8,5 Prozent auf 7,4 Mio. Euro. Im Jahr 2018 hat die Stadt rund 7,3 Mio. Euro erzielt, sodass der Planansatz für 2018 überschritten wurde. Die Struktur der Gewerbesteuerzahler ist gut durchmisch. Es gibt keine Abhängigkeit von wenigen Steuerzahlern. Die Stadt kann aktuell jedoch keine neuen Gewerbegebiete entwickeln.

Die Planansätze 2019 für die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern berücksichtigen die Schlüsselzahlen und die Planansätze des Landes. In der mittelfristigen Finanzplanung steigert die Stadt den Ertrag unter Anwendung der Orientierungsdaten.

Die Planansätze der Steuererträge sind plausibel. Die gpaNRW stellt keine zusätzlichen Planungsrisiken fest. Allgemeine Planungsrisiken bestehen insbesondere in einer konjunkturellen Abkühlung.

## Erträge und Aufwendungen im kommunalen Finanzausgleich

Drolshagen gilt als abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Entsprechend hat die Stadt in der mittelfristigen Finanzplanung auch keine Erträge hieraus geplant.

Die Entwicklung der Erträge aus den Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich plant die Stadt Drolshagen in der mittelfristigen Finanzplanung entsprechend der Steigerungsraten der Orientierungsdaten.

Die Stadt plant in 2018 einen Ertrag aus der Abrechnung des Solidarbeitrags von 512.500 Euro. Dies entspricht dem Ergebnis der Modellrechnung für die Abrechnung der Einheitslasten des Jahres 2016 der dann in 2018 der Stadt Drolshagen zufließt. Nach der Modellrechnung für 2017 erhält Drolshagen in 2019 450.868 Euro. Die Stadt hat diese Summe für 2019 und in den folgenden Jahren eingeplant. Die gpaNRW hält die Planansätze für plausibel.

Die Aufwendungen für die Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlagen und Fonds Deutsche Einheit) sind entsprechend den Regelungen in § 6 Gemeindefinanzierungsrahmengesetz GFRG geplant. Übereinstimmend mit den aktuellen Regelungen plant die Stadt ab 2020 keine Aufwendungen für den Fonds Deutsche Einheit.

Die allgemeine Kreisumlage plant die Stadt Drolshagen unter Berücksichtigung der Entwicklung der eigenen Finanzkraft und der Verteilung der Umlagegrundlagen bei den übrigen Kommunen innerhalb des Kreises basierend auf dem Jahr 2018. Dabei berücksichtigt die Stadt den vom Kreis für 2019 geplanten Hebesatz von 36,66 Prozent.

Die Erträge und Aufwendungen im Finanzausgleich sind mit der Planung der eigenen Steuerkraft abgestimmt und systematisch plausibel geplant. Die gpaNRW sieht daher in den Planungen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

### **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**

Die Veränderung des Planwertes bei den Kostenerstattungen und -umlagen steht im Zusammenhang den Kostenerstattungen aus dem Radwegebau in Höhe von 353.000 Euro in 2017.

### **sonstige ordentliche Erträge**

Die Veränderung des Planwertes bei den sonstigen ordentlichen Erträgen resultiert daraus, dass die Erträge aus der Auflösung und Herabsetzung von Pensionsrückstellungen nicht mit nennenswerten Planwerten ab 2019 geplant sind.

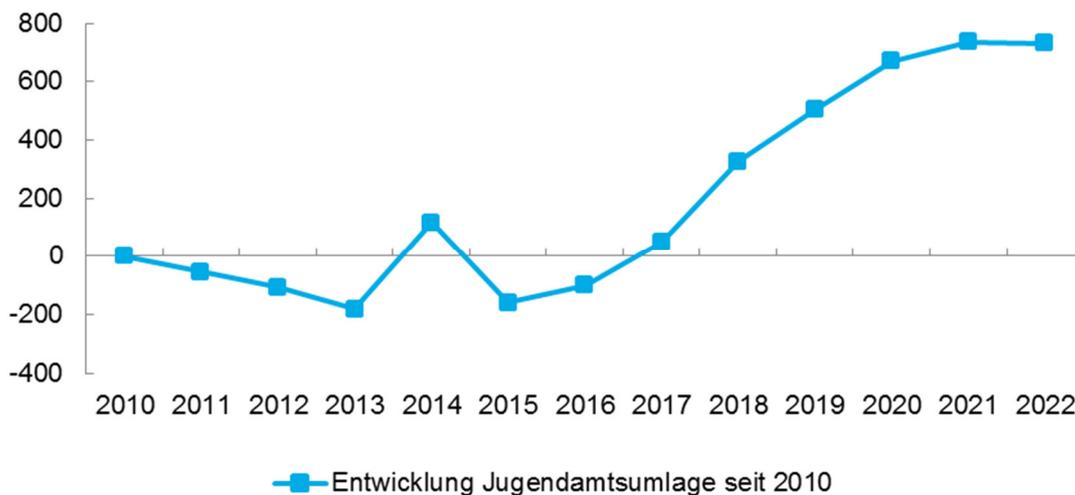
### **Personalaufwendungen**

Die Stadt Drolshagen berücksichtigt bei der Planung der Ansätze bei den Personalaufwendungen die jeweiligen individuellen Ansprüche. Für Tarif- und Besoldungsanpassungen berücksichtigt die Stadt Steigerungsraten von 2,0 bis 2,5 Prozent in der mittelfristigen Finanzplanung. Im Zuge der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes in 2013 hat die Stadt ein Personalbewirtschaftungskonzept erstellt. Darin definiert Drolshagen weiterhin gültige personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Begrenzung der Aufwandssteigerungen.

## Transferaufwendungen außerhalb der Gewerbesteuer und allg. Kreisumlage

Die Planwertentwicklung der Transferaufwendungen außerhalb der Gewerbesteuer und der allgemeinen Kreisumlage wird im Wesentlichen durch die Jugendamtsumlage bestimmt. Sie steigt ab 2012 bis 2016 und insbesondere ab 2017 den Planwerten zur Folge deutlich an.

### Abweichung der Jugendamtsumlage von 2010 in Tausend Euro



Die Stadt Drolshagen plant die Jugendamtsumlage in einem Schritt mit der Kreisumlage und berücksichtigt dabei ebenfalls die Entwicklung der eigenen Umlagegrundlagen.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt Drolshagen konnte in allen Jahren den Planansatz bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen teils deutlich unterschreiten. In 2016 führen im Besonderen die geplanten Aufwendungen für den Breitbandausbau zur Planabweichung. Der Ausbau wurde nicht wie geplant vorgenommen.

Die Stadt plant die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in enger Abstimmung mit den Fachbereichen in Budgetgesprächen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden im Wesentlichen durch die Aufwendungen für die Bauunterhaltung bestimmt. Hier plant die Stadt aktuell für das kommende Haushaltsjahr die anstehenden Maßnahmen und die daraus resultierenden Aufwendungen. Um längerfristig solide planen zu können, führt Drolshagen aktuell einen fünfjährigen Maßnahmenplan ein.

## Haushaltsplanung insgesamt

### Plan-/Ist-Vergleich

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Planergebnis	-1.750	-578	-1.319	-271	-458	-766	-1277	-584
Jahresergebnis	-1.712	-4.362	-612	-1.543	-1.977	-2.102	1.388	17
<b>Verbesserung(+)/Verschlechterung (-)</b>	<b>38</b>	<b>-3.784</b>	<b>707</b>	<b>-1.272</b>	<b>-1.519</b>	<b>-1.336</b>	<b>2.665</b>	<b>601</b>

Die Stadt Drolshagen hat in den letzten Jahren deutliche Abweichungen zwischen den Planergebnissen und den tatsächlichen Jahresergebnissen erleben müssen. Wesentliche Abweichungen ergaben sich dabei bei der Gewerbesteuer, den damit verbundenen Gewerbesteuerumlagen und durch die Abweichungen zwischen Kostenerstattungen und Aufwendungen für den Radwegebau. Darüber hinaus ergaben sich in relevanter Höhe Abweichungen durch Anpassung der Pensionsrückstellungen und in den Jahren ab 2015 durch die Kosten und Erstattungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen.

### → Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt ist nachvollziehbar. Die gpaNRW hat bei der Planung der Steuererträge keine zusätzlichen Planungsrisiken feststellen können. Auch die Planungen der Aufwendungen und Erträge des kommunalen Finanzausgleichs sind plausibel. Bei den Personal- und Sachaufwendungen berücksichtigt Drolshagen bei der Planung die individuellen Veränderungen und angemessene Preissteigerungen. Die geplante positive Entwicklung der künftigen Jahresergebnisse kann jedoch durch eine Abschwächung der konjunkturellen Entwicklung beeinträchtigt werden.

## Eigenkapital

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

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	24.075	19.819	19.234	18.000	16.047	13.947	15.408	15.442
Eigenkapital 2	55.713	50.205	51.360	50.023	47.992	45.787	46.695	47.615
<b>Bilanzsumme</b>	<b>91.053</b>	<b>87.236</b>	<b>86.356</b>	<b>85.880</b>	<b>85.124</b>	<b>85.045</b>	<b>86.400</b>	<b>84.747</b>
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	26,4	22,7	22,3	21,0	18,9	16,4	17,8	18,2
Eigenkapitalquote 2	61,2	57,6	59,5	58,2	56,4	53,8	54,0	56,2

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

Die Stadt Drolshagen hat in den Jahren 2010 bis 2017 ihr Eigenkapital um 8,6 Mio. Euro verringert. Die Bilanzsumme ist in dieser Zeit um 6,3 Mio. Euro gesunken. Seit 2016 steigt das Eigenkapital bedingt durch die Jahresüberschüsse wieder an. Diese Wende ist notwendig und richtig, da sich in 2015 eine Überschuldung aufgrund der Eigenkapitalreichweite von nur noch sieben Jahren abzeichnete.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	18,2	-2,9	60,7	30,7	19,4	34,0	42,1	24
Eigenkapitalquote 2	56,2	27,2	84,0	67,3	61,5	72,1	78,6	24

Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 der Stadt Drolshagen sind vergleichsweise niedrig und unterschreiten den ersten Quartilswert. Damit können 75 Prozent der Vergleichskommunen eine an der Bilanzsumme gemessen höhere Eigenkapitalausstattung vorweisen.

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	17,8	7,9	60,4	30,4	20,2	30,5	38,0	50
Gesamteigenkapitalquote 2	54,0	26,8	90,7	66,2	59,1	68,5	75,4	50

Da die Stadt Drolshagen keinen Gesamtabschluss aufstellen muss, zieht die gpaNRW die Quoten aus dem Jahresabschluss für den Vergleich heran. Die Positionierung der Stadt Drolshagen im Vergleich bleibt weiter ungünstig, weil über 75 Prozent der Vergleichskommunen günstigere Kennzahlenwerte erzielen.

## Schulden

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

### Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.938	21.256	20.548	19.911	19.203	20.175	21.462	20.743
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.500	4.000	4.000	6.500	8.000	8.000	6.000	5.000

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	573	438	443	452	682	684	854	787
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	134	47	667	11	23	35	54	68
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.481	1.653	1.591	1.504	1.458	1.579	1.881	1.710
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	1.116	1.891	458	333	453	686	1.171	280
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>27.743</b>	<b>29.283</b>	<b>27.706</b>	<b>28.712</b>	<b>29.817</b>	<b>31.159</b>	<b>31.422</b>	<b>28.588</b>
Rückstellungen	7.458	7.570	7.139	7.040	7.206	7.986	7.963	8.139
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	87	114	64	19	26	33	235	305
<b>Schulden gesamt</b>	<b>35.288</b>	<b>36.968</b>	<b>34.909</b>	<b>35.771</b>	<b>37.049</b>	<b>39.179</b>	<b>39.619</b>	<b>37.031</b>
Schulden je Einwohner in Euro	2.931	3.132	2.962	3.019	3.142	3.300	3.347	3.132
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.304	2.481	2.351	2.423	2.529	2.624	2.655	2.418

Anleihen und Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen bilanziert die Stadt Drolshagen nicht.

### Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen

Im Eckjahresvergleich verringert die Stadt Drolshagen den Bestand der Investitionskredite um 1,2 Mio. Euro. In den Jahren 2015 steigt der Bestand um 1,0 Mio. Euro und 2016 um 1,3 Mio. Euro. Ursächlich für den Anstieg sind vorwiegend die Investitionen in den Schulerweiterungs- bau der Sekundarschule Drolshagen, der im Jahr 2017 fertig gestellt wurde.

### Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung

Die Stadt Drolshagen ist in den Jahren 2010 bis 2017 zur Unterstützung ihrer Liquidität auf Li- quiditätskredite angewiesen. Der Bestand hat sich im Eckjahresvergleich von 2,5 Mio. Euro auf 5,0 Mio. Euro verdoppelt. Dabei reduziert die Stadt durch die positiven Ergebnisse 2016 und 2017 den Bestand bereits um drei Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2018 plant die Stadt einen wei- teren Zuwachs der Liquiditätskredite um 175.000 Euro, der im Zusammenhang mit dem Förder- programm „Gute Schule 2020“ steht. Die Zins- und Tilgungszahlungen erstattet das Land NRW im Rahmen dieses Förderprogramms.

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.418	229	5.062	1.565	858	1.184	1.571	24

Die Stadt Drolshagen weist höhere einwohnerbezogene Verbindlichkeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen aus. Damit muss der Verringerung dieser Verbindlichkeiten eine hohe

Priorität zugemessen werden um die Handlungsmöglichkeiten der Stadt nicht weiter einzuschränken.

Im Haushaltsplan 2018 ist die Stadt ermächtigt Investitionskredite von 1,9 Mio. Euro aufzunehmen. Der voraussichtliche Stand der Verbindlichkeiten, einschließlich weiterer Positionen der Verbindlichkeiten beträgt bis zum Ende des Jahres 2018 28,8 Mio. Euro und übersteigt somit den Bestand zum 31. Dezember 2017 nur um 0,2 Mio. Euro. Perspektivisch steigt somit der einwohnerbezogene Bestand der Verbindlichkeiten auf 2.435 Euro. Im Haushaltsplan 2019 stellt die Stadt Drolshagen jedoch dar, dass die Kreditermächtigungen 2018 bislang noch nicht in Anspruch genommen werden mussten. Auch die noch wirksamen Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2017 von 0,6 Mio. Euro hat die Stadt nicht beansprucht. Somit kann die Stadt einen Zuwachs der Investitionskredite aktuell aufgrund der verbesserten Liquiditätslage verhindern. Zusätzlich kann sie die Liquiditätskredite bis Ende 2018 um eine weitere Mio. Euro reduzieren.

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.655	55	5.535	1.903	1.018	1.608	2.566	50

Da Drolshagen keinen Gesamtabschluss aufstellt, werden die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten des Jahres 2016 hier nun als Gesamtverbindlichkeiten im Vergleich berücksichtigt. Im Vergleich ergibt sich für die Stadt Drolshagen keine günstigere Positionierung.

#### → Feststellung

Die Stadt Drolshagen ist vergleichsweise hoch verschuldet. Die Verbindlichkeiten sind höher als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Verringerung der Verschuldung muss die Stadt daher eine hohe Priorität zumessen.

Neben den Verbindlichkeiten gehören die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich zu den Schulden. Die Pensionsrückstellungen prägen mit 7,4 Mio. Euro in 2017 zu 90,9 Prozent die Rückstellungen. Bei Inanspruchnahme decken die Rückstellungen den Aufwand, aber nicht die Auszahlungen. Stehen den Rückstellungen dann nicht adäquate Rücklagen entgegen, müssen die Zahlungen aus dem laufenden Haushalt oder kreditfinanziert erfolgen. Daher thematisiert die gpaNRW im Berichtsteil Pensionsrückstellungen die Liquiditätsvorsorge.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017

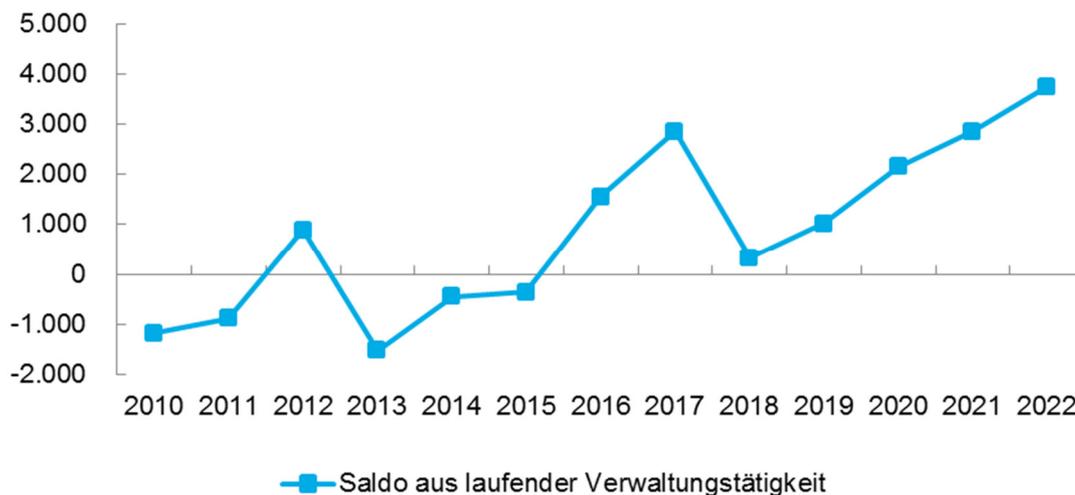
Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.132	871	6.101	2.356	1.542	1.933	2.526	24

Unter Einbezug der Rückstellungen verbleibt es bei der ungünstigen Positionierung der Stadt Drolshagen im interkommunalen Vergleich.

## Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

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

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



Istwerte bis 2017, Planwerte ab 2018

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

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verbessert sich im Verlaufe der Jahre 2010 bis 2017. Die Liquiditätslage kann aber erst als stabil bezeichnet werden, wenn neben den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auch die ordentlichen Tilgungen durch die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert sind. Dies gelingt der Stadt Drolshagen nach den vorliegenden Istwerten nur in den Jahren 2012 und 2017. In den anderen Jahren ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ oder unterschreitet die ordentliche Tilgung. Die Stadt muss wie oben dargestellt Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Ab 2018 plant Drolshagen mit steigender Selbstfinanzierungskraft. Ab 2020 reicht diese auch aus, um die ordentlichen Tilgungen zu finanzieren.

Perspektivisch bessert sich die Liquiditätslage ab 2020 durch die Finanzmittelüberschüsse. Die gpaNRW hat auf der Basis der Finanzrechnung den Bestand der liquiden Mittel fortgeschrieben. Dabei wird eine positive Entwicklung der Liquidität erkennbar, da die liquiden Mittel bis 2022 auf 5,0 Mio. Euro ansteigen. Da bei der Ergebnisplanung im Berichtsteil Haushaltsplanung keine zusätzlichen Planungsrisiken bestehen und die Finanzplanung eng mit der Ergebnisplanung verzahnt ist, gilt diese Einschätzung auch für die Finanzplanung.

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

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
242	-778	308	60	26	78	192	24

Im Vergleichsjahr 2017 erreicht Drolshagen einen höheren Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ursache hierfür sind die Kostenerstattungen des Landes für die Flüchtlingsaufnahme, die der Stadt in diesem Jahr zufließen.

### Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
131	-264	1.079	159	72	152	221	50

Der Vergleichswert des Jahres 2016 positioniert sich bei Ausweitung der Vergleichsgröße auf den Gesamtabschluss schlechter. Der einwohnerbezogene Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit erreicht nur noch einen unterdurchschnittlichen Vergleichswert.

#### → Feststellung

Die Stadt Drolshagen kann ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überwiegend über die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit decken. Ab 2018 plant Drolshagen mit steigender Selbstfinanzierungskraft, die ab 2020 auch ausreicht, um die ordentliche Tilgung zu finanzieren.

## 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. Insgesamt hat die Stadt Drolshagen das Sachanlagevermögen wertmäßig von 2010 bis 2017 nicht erhalten können. Das Vermögen verliert um rund 4,3 Mio. Euro und damit 5 Prozent an Wert. Die durchschnittliche Investitionsquote erreicht dementsprechend auch nicht den Werteverzehr und beträgt 74,6 Prozent.

## Straßen und Gebäude

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

Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle* von bis		GND in Jahren Drolshagen	Durchschnittliche RND in Jahren Drolshagen zum 31.12.2017	Anlagen- abnutzungs- grad in Pro- zent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	40	80	80	42	47,5
Schulgebäude massiv	40	80	80	32	60,3
Hallen massiv	40	60	50	16	68,4
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	24	70,6
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	60	42	30,8
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	80	36	55,5
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	25	60	44	13	70,5
Abwasserkanäle	50	80	60	28	52,6

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer;

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

Der Bilanzwert der Gebäude der Stadt Drolshagen ist im Zeitraum 2010 bis 2017 von 26,1 Mio. Euro auf 26,6 Mio. Euro angestiegen. Dementsprechend hoch ist auch die Investitionsquote, die mit durchschnittlich 93,9 Prozent den Werteverzehr durch Abschreibungen nahezu erreicht. Die Anlagenabnutzungsgrade der wesentlichen Vermögensgegenstände zeigen bei den Kindergärten, Gemeindezentren und Feuerwehrgerätehäuser unkritische Werte. Bei diesen Vermögensgegenständen steht im Durchschnitt noch überwiegend die Hälfte der Nutzungszeit zur Verfügung. Auffällig ist der Anlagenabnutzungsgrad bei den Verwaltungsgebäuden und Turnhallen. Hier deutet der hohe Anlagenabnutzungsgrad auf Reinvestitionsbedarfe hin. Bei den Verwaltungsgebäuden führt das Rathaus mit einer Restnutzungsdauer von 18 Jahren zu dem hohen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad. Im Haushaltsplan 2019 plant die Stadt bereits Planungskosten für die Sanierung des Rathauses. Bei den Turnhallen sind es die Turnhallen Hützemert, Herrnscheid und Buscheid, die mit nur noch geringer Nutzungsdauer bilanziert sind. Zwischenzeitlich hat die Stadt die Turnhalle Buscheid aufgegeben und abgerissen. Für die Turnhalle Herrnscheid sind bereits Planungskosten für die Sanierung veranschlagt.

Der Bilanzwert des Infrastrukturvermögens sinkt. Seit 2010 reduziert sich der Bilanzwert des Straßenvermögens einschließlich Brücken und Tunnel durch den Werteverzehr und nicht ausreichender Investitionstätigkeit von 29,4 Mio. Euro bis 2017 auf 26,6 Mio. Euro. Dabei erreicht die Stadt Drolshagen eine durchschnittliche Investitionsquote für diesen Zeitraum von 54,0 Prozent.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und Wirtschaftswege beträgt 70,5 Prozent. Mit einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von 13 Jahren kündigt sich auch hier für die nächsten Jahre ein Investitionsbedarf an. Im Zeitraum 2018 bis 2021 plant die Stadt Drolshagen im Pro-

dukt 54.541.410 – Bereitstellung von Verkehrswegen und besonderer Ingenieurbauwerke (Brücken etc.) – Auszahlungen von Baumaßnahmen im Tiefbau von 5,8 Mio. Euro. Basierend auf dem Jahreswert 2017 ergeben sich für diesen Zeitraum Abschreibungen in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro. Die geplanten Investitionen für das Infrastrukturvermögen überschreiten somit den aktuellen Werteverzehr deutlich.

Der tatsächliche Zustand der Straßen stellt sich auf Basis einer aktuellen Erhebung des Straßenzustandes besser dar, als der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die gpaNRW trifft im Teilbericht Verkehrsflächen weitere Aussagen zur den Investitionen, der Unterhaltung und zum Zustand des Straßenvermögens.

Bei den Kanälen sinkt der Vermögenswert von 16,7 Mio. Euro in 2010 um 2,0 Mio. Euro auf 14,7 Mio. Euro in 2017. Die durchschnittliche Investitionsquote über den Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 beträgt 43 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad weist jedoch auf eine noch gleichmäßige Verteilung der Restnutzungsdauern hin.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Drolshagen 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.

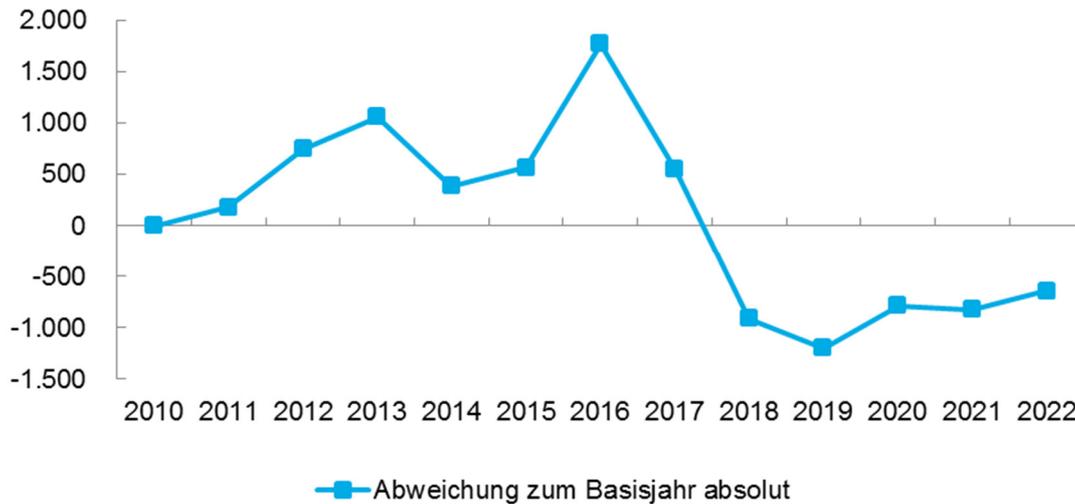
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, der Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.

Die gpaNRW bereinigt folgende Sondereffekte:

- die Erstattungsansprüche gegenüber Dritten aufgrund von Dienstherrwechsel in den Jahren 2015 bis 2017,
- die Herabsetzungen und Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen in besonderer Höhe,
- die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Radwegebau Hützemert und Bahntrasse und
- die Erträge und Aufwendungen für die von Land geförderten Straßenerneuerungen in den Jahren 2010 bis 2012.

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

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Istwerte bis 2017, Planwert ab 2018

Die Trendgrafik nimmt bis einschließlich 2017 einen positiven Verlauf. In der Zeit von 2012 bis Ende 2016 befand sich die Stadt Drolshagen in der Haushaltssicherung. In diesem Zeitraum hat die Stadt deutliche Konsolidierungserfolge erreicht. Die Auswirkungen hieraus sind an dem Verlauf des Kommunalen Steuerungstrends erkennbar.

Zu den wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen zählen:

- die Erhöhung der Realsteuer-Hebesätze und der örtlichen Aufwandssteuern,
- die Anhebung der Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen nach dem § 8 KAG NRW,
- die Reduzierung der freiwilligen Leistungen,
- die Einsparungen bei dem Personalaufwand mittels eines Personalbewirtschaftungs-Konzeptes,
- die Einsparungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistung durch Absenkung von Standards sowie
- die Anhebung örtlicher Gebühren.

In 2016 gibt es noch einen inhaltlich erklärbaren Ausreißer nach oben in der Trendlinie. Ursache hierfür sind die Erträge aus Kostenerstattungen vom Land für die Aufnahme von Flüchtlingen, die in 2016 ertragswirksam werden, sich aber zum Teil auch auf Aufwendungen des Jahres 2015 beziehen.

In dem Jahr 2018 sinkt der Trend erkennbar ab, weil ein Wechsel zwischen Istwerten und Planwerten stattfindet. Eine derartige Trendentwicklung findet die gpaNRW üblicherweise vor. Die Stadt Drolshagen plant in 2018 rund 0,9 Mio. Euro höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Dabei resultiert dies zum Beispiel aus höheren Unterhaltungsaufwendungen für die Grundstücke und städtischen Gebäuden, den Aufwendungen im Zuge des Programms

„Gute Schule 2020“, höheren Instandhaltungsaufwendungen für Straßen und Kanäle und höheren Energieaufwendungen. Darüber hinaus plant die Stadt eine um 0,3 Mio. Euro höhere Jugendamtumlage als im Jahr 2017. Da diese nicht im kommunalen Steuerungstrend bereinigt wird, führt dies auch zu der weiteren Verschiebung der Trendgrafik.

Ab dem Jahr 2018 verläuft der Trend weitestgehend seitwärts, verbessert sich in 2020 jedoch noch vorwiegend durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Aufwendungen des Fonds Deutsche Einheit.

→ **Feststellung**

Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends lässt erkennen, dass die Stadt Drolshagen Konsolidierungserfolge erzielt hat. Demnach ist es der Stadt gelungen, bei den Positionen auf die sie einen Steuerungseinfluss hat, positiv zu entwickeln. Die Verbesserung der Ist-Ergebnisse resultiert somit neben der konjunkturellen Entwicklung auch aus der Konsolidierungsleistung der Stadt.

## 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 Drolshagen minimiert die Risiken durch eine vorsichtige Haushaltsplanung und stringente Haushaltsbewirtschaftung. Von besonderer Bedeutung für die Risikovorsorge ist die Ausgleichsrücklage der Stadt. Nach den Jahren 2012 bis 2015 in denen der Stadt keine Ausgleichsrücklage mehr zur Verfügung stand, ist es gelungen diese schrittweise bis 2016 wieder aufzubauen. Aufgrund der hohen Abhängigkeit von den Steuererträgen dient sie in Drolshagen im besonderen Maße um konjunkturell bedingte ungeplante Fehlbeträge zu kompensieren. Die Stadt Drolshagen muss daher ihre Konsolidierungsmaßnahmen weiter fortführen und den Haushalt weiterhin stringent bewirtschaften.

Risiken und etwaige konkrete Gegensteuerungsmaßnahmen beschreibt die Stadt Drolshagen im Lagebericht zu den Jahresabschlüssen nicht. Die Stadt könnte ihr Risikomanagement an dieser Stelle ausbauen und weitere Konsolidierungsmaßnahmen bei dem Eintreten etwaiger Risiken vorbereiten.

## → Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>3</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

In Drolshagen wird die Beitragssachbearbeitung unmittelbar bei der Bauplanung von Straßenbaumaßnahmen eingebunden. Die Abrechnung der Maßnahmen erfolgt zeitnah nach der Fertigstellung der Baumaßnahmen. Hierdurch hat die Stadt gute organisatorische Voraussetzungen für die Realisierung von Beiträgen geschaffen.

### Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen regelt die Stadt Drolshagen in der entsprechenden Satzung vom 06. Mai 1996. Übereinstimmend mit der Mustersatzung tragen die Beitragspflichtigen 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwandes. Die Stadt rechnet die Beiträge fertiggestellter Straßen zeitnah ab. Sie bietet Ablösevereinbarungen an. Derzeit besteht eine hohe Nachfrage nach Baugrundstücken. Bei der Entwicklung von Bauland arbeitet die Stadt auch mit Erschließungsträgern zusammen.

#### → **Feststellung**

Die gpaNRW sieht derzeit keine Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Erschließungsbeitragssatzung.

<sup>3</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

## Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW empfohlen die Beitragsanteile der Beitragspflichtigen anzuheben, den erweiterten Anlagenbegriff in die Satzung aufzunehmen und örtliche Bauprogramme zu erstellen. Die Stadt aktualisierte die Satzung zuletzt zum 04. Dezember 2012. Hierbei hat sie die Beitragsanteile für die Straßenbaumaßnahmen an den Anlieger-, Haupterschließungs-, Hauptverkehrs-, Hauptgeschäfts- und Fußgängergeschäftsstraßen auf die Durchschnittswerte des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes angehoben.

### Beitragsanteile Fahrbahn in Prozent

Straßenart	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil Drolshagen*
Anliegerstraßen	50-80	65
Haupterschließungsstraßen	30-60	45
Hauptverkehrsstraßen	10-40	25
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	55

\* Die Prozentsätze beziehen sich auf die Fahrbahn.

Die Stadt könnte die Beitragssätze bis zur Höhe der Höchstsätze anheben. Hierauf verzichtet die Stadt Drolshagen derzeit. Diese Vorgehensweise widerspricht dem in der § 77 Abs. 2 GO NRW und dem § 8 Abs. 1 KAG NRW festgeschriebenen Subsidiaritätsgrundsatz. Gerade in Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträge absoluten Vorrang vor der Steuerfinanzierung.

Die Wirtschaftswege befinden sich aussagegemäß in einem teilweise schlechten Zustand. Die Stadt verwendet jedoch noch nicht den erweiterten Anlagenbegriff. Hierdurch bleiben Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich von der Beitragspflicht ausgenommen. Die Wirtschaftswege sind noch nicht vollständig klassifiziert. Auch besteht noch keine vollständige Übersicht über den rechtlichen Status der Wege (öffentlicher Weg, privater Weg, gewidmet). Einen Rückbau von nicht weiter benötigten Wirtschaftswegen hat die Stadt in der Vergangenheit vorgenommen. Baumaßnahmen, die eine Beitragspflicht auslösen könnten plant Drolshagen aktuell nicht, da sie vorrangig die Maßnahmen des Straßensanierungskonzeptes umsetzt.

#### → **Feststellung**

Durch die Anhebung der Beiträge in 2012 hat die Stadt einen Teil der Handlungspotenziale bei den Straßenbaubeiträgen nach dem KAG realisiert. Vollständig schöpft die Stadt Drolshagen ihre Potenziale jedoch nicht aus.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen könnte ihre Beitragssatzung erneut aktualisieren. Dabei sollte sie die Beitragssätze weiter angemessen anheben. Darüber hinaus sollte die Stadt durch die Verwendung des erweiterten Anlagenbegriffs und Definition von Beitragsanteilen sicherstellen, dass Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich beitragsfähig werden.

## Gebühren

### Abwasserentsorgung

Die Stadt Drolshagen erhebt bereits verhältnismäßig hohe Abwassergebühren.<sup>4</sup> Dies ist jedoch durch strukturelle Besonderheiten begründet. Die Topographie der Stadt erfordert viele Pumpstationen und lange Sammler-Strecken. Die Struktur der Stadt ist zersiedelt. Dadurch ergibt sich eine geringe Anschlussdichte mit den entsprechenden längeren Kanalwegen.

Ungeachtet dieser Besonderheiten bestehen bei der Gebührenkalkulation Handlungsmöglichkeiten. Diese betreffen vorwiegend die kalkulatorischen Kosten der Abschreibungen und Zinsen.

- Die Abschreibungen werden auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berücksichtigt. Durch den Ansatz von Wiederbeschaffungszeitwerten können die Preissteigerungen über die Gebühren erwirtschaftet werden.
- Der Zinssatz für die Verzinsung des aufgewandten Vermögens unterschreitet die juristisch mögliche Höchstgrenze. In der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt Drolshagen einen Zinssatz von vier Prozent. Für das Kalkulationsjahr 2019 beträgt der maximal mögliche Zinssatz 6,24 Prozent. Die gpaNRW ermittelt auf der Basis der Vorauskalkulation 2019 bei Ansatz dieses Zinssatzes rund 152.000 Euro höhere kalkulatorische Zinsen. Der höchstmögliche Zinssatz wird jährlich aktualisiert und sinkt aktuell durch die anhaltende Niedrigzinsphase. Die gpaNRW veröffentlicht auf der Homepage [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) regelmäßig den Zinssatz für das aktuelle Kalkulationsjahr.
- Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten werden gebührenmindernd berücksichtigt. Da die Zuwendungen in der Regel nach Ende der Nutzungsdauer nicht erneut fließen, sollten die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nicht gebührenmindernd berücksichtigt werden.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen schöpft die Ertragspotenziale bei den Abwassergebühren nicht vollständig aus.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen könnte den Zinssatz der kalkulatorischen Verzinsung auf den höchstmöglichen juristisch akzeptierten einheitlichen Zinssatz anheben. Die Abschreibungen sollte die Stadt auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte kalkulieren und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nicht gebührenmindernd berücksichtigen.

### Straßenreinigung und Winterdienst

Die Gesamtkosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst betragen in 2019 279.000 Euro. Davon werden 180.848 Euro auf die Gebührenzahler umgelegt. Von den Gesamtkosten entfallen 12.200 Euro auf die Straßenreinigung. Der allgemeine Anteil für die Straßenreinigung

<sup>4</sup> vgl. Abwassergebührenvergleich 2017, Bund der Steuerzahler

ist mit 50 Prozent hoch, weil die Reinigungspflicht überwiegend auf die Anlieger übertragen wurde und die Stadt im Wesentlichen nur noch die Hauptverkehrsstraßen reinigt.

Die Kosten des Winterdienstes betragen rund 267.000 Euro. Den allgemeinen Anteil hat die Stadt ab 2019 auf 10 Prozent herabgesetzt und somit eine der Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung umgesetzt. Die Verzinsung des aufgewandten Vermögens (Salzsilos) erfolgt mit einem Zinssatz von vier Prozent (3.600 Euro). Die Abschreibungen (4.500 Euro) werden auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Die Empfehlungen zur Kalkulation der Abwassergebühren kann die Stadt Drolshagen grundsätzlich auch bei der Straßenreinigung und Winterwartung umsetzen. Dies birgt jedoch ein verhältnismäßig geringes Konsolidierungspotenzial.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW stellt bei der Kalkulation der Gebühren für die Straßenreinigung und Winterwartung keine weiteren Handlungsmöglichkeiten in einem relevanten Umfang fest.

## Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt 0,8 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 200 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 747 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

### Vergleich Realsteuerhebesätze 2018

	Stadt Drolshagen	Kreis Olpe	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	276	239	321	284
Grundsteuer B	547	436	625	520
Gewerbsteuer	466	414	470	440

Im Vergleich zu den Kommunen im Kreis Olpe erhebt die Stadt Drolshagen höhere Hebesätze. Im Wege der Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt die Hebesätze zuletzt in 2016 angehoben. Weiter Anhebungen sind im Haushaltsplan 2019 nicht vorgesehen.

Auch die örtlichen Aufwandssteuern – Hundesteuer und Vergnügungssteuer – hat die Stadt Drolshagen zur Unterstützung des Konsolidierungserfolges in 2013 angehoben. Im Vergleich zu den anderen Kommunen im Kreis Olpe erhebt sie hohe Steuersätze.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat den Haushaltsausgleich unter anderem durch höhere Steuersätze erreicht. Wenn die konjunkturelle Entwicklung weiterhin positiv verläuft und die Stadt die noch bestehenden Konsolidierungspotenziale ausschöpft, kann sie weitere Steueranhebungen vermeiden.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss

Die Stadt Drolshagen erstellt keinen Gesamtabschluss. Die Stadt übt auf die Beteiligung des Sondervermögens „Wasserwerk“ einen beherrschenden Einfluss aus. Demnach wäre diese dem Vollkonsolidierung zuzuordnen, wenn diese Beteiligung nicht von untergeordneter Bedeutung ist. Die Stadt Drolshagen stellt diese untergeordnete Bedeutung anhand der Verhältniskennzahlen für die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage fest. Die assoziierten Beteiligungen analysiert die Stadt Drolshagen ebenfalls.

#### → Feststellung

Die Stadt Drolshagen hat den Vollkonsolidierungskreis nachvollziehbar festgelegt und verzichtet auf die Erstellung eines Gesamtabschlusses, da eine untergeordnete Bedeutung des Wasserwerkes besteht.

### Pensionsrückstellungen

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

#### Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	6.149	6.437	6.293	6.376	6.702	7.508	7.326	7.402
Bilanzsumme	91.053	87.236	86.356	85.880	85.124	85.045	86.400	84.747
<b>Rückstellungsquote Pensionen in Prozent</b>	<b>6,8</b>	<b>7,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,9</b>	<b>8,8</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>
Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	2	61	61	62	2	17	10	11
Ausgleichsansprüche nach VLVG	0	0	0	0	0	120	80	0
Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	6.151	6.497	6.354	6.438	6.704	7.404	7.256	7.413

#### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,7	3,9	17,1	8,7	6,7	8,3	9,1	24

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 Drolshagen 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.

## Rahmenbedingungen

Grundsätzlich bestehen für die Stadt Drolshagen ungünstige Rahmenbedingungen für eine Liquiditätsvorsorge. Sie erzielt nicht in allen Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und damit Liquiditätsüberschüsse. Drolshagen bilanziert Liquiditätskredite und muss daher etwaige Liquiditätsüberschüsse vorrangig zur Tilgung dieser Kredite verwenden. Diese Rahmenbedingungen stehen grundsätzlich einer Investition in Kapitalanlagen entgegen. Dennoch leistet die Stadt Einzahlungen in Höhe der von der KVR empfohlenen Mindesteinzahlung. Hierdurch erhöhen sich der Wert der Finanzanlagen und die Ausfinanzierungsquote sukzessive.

### Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo der Pensionsverpflichtungen	6.151	6.497	6.354	6.438	6.704	7.404	7.256	7.413
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	92	103	124	142	170	188	215	248
<b>Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent</b>	1,5	1,6	2,0	2,2	2,5	2,5	3,0	3,3

### Ausfinanzierungsquote 2017

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,3	0	13,9	3,1	0,5	1,4	3,7	24

Die Stadt Drolshagen verfügt über eine langfristige Prognose der Versorgungsauszahlungen. Dadurch, dass die Stadt vorrangig Angestellte beschäftigt, steigen die Versorgungsauszahlungen nach dieser Prognose nur verhalten um 160.000 Euro an. Die Stadt beschäftigt aktuell nur noch sieben Beamte. Zusätzlich zur Liquiditätsvorsorge beteiligt sich die Stadt an einer Versorgungsumlage. Sie dient zur Finanzierung der Zahlungen an die Ruhestandsbeamten, beinhaltet eine Risikoumlage und finanziert Zahlungen aufgrund von Dienstherrnwechsel.

➔ **Feststellung**

Die Informationslage über die zukünftige Entwicklung der Versorgungsauszahlungen, die Beteiligung an einer Umlagefinanzierung und die Einzahlungen in die Liquiditätsvorsorge stellen für Drolshagen eine geeignete Grundlage zur Risikovorsorge der Versorgungsauszahlungen dar.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen je Einwohner 2017

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	43	3.325	1.062	529	1.042	1.329	24

Der Bilanzwert der Finanzanlagen je Einwohner ist bei der Stadt Drolshagen äußerst niedrig und bildet nur rund drei Prozent der Bilanzsumme ab. Dabei wird der Wert der Finanzanlagen von der Beteiligung von 100 Prozent an dem Wasserwerk – bilanziert unter Sondervermögen – gebildet. Daher nimmt die gpaNRW keine weitergehenden Analysen vor.

## Aufwendungen und Erträge

### Aufwendungen je Einwohner 2017

	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Aufwendungen	2.087	1.604	2.657	1.992	1.811	1.979	2.116	24
Personalaufwendungen	378	210	415	331	299	333	356	24
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	362	180	540	330	278	332	365	24
Abschreibungen	196	80	457	209	166	187	220	24
Transferaufwendungen	1.013	727	1.216	962	852	936	1.065	24
allgemeine Kreisumlage	458	294	606	445	402	453	506	24

Die ordentlichen Aufwendungen sind in 2017 einwohnerbezogen höher als bei fast 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aus der Kennzahl lässt sich jedoch nicht ableiten, ob die Stadt Drolshagen nicht sparsam wirtschaftet. Es ist bei der Interpretation der Kennzahl zu berücksichtigen, dass die Stadt die Aufgabe der Stadtentwässerung im städtischen Haushalt führt.

In 2017 führt das Teilprodukt Abwasserbeseitigung und Entwässerung zu ordentlichen Aufwendungen von rund 2,3 Mio. Euro. Dies entspricht einem einwohnerbezogenen ordentlichen Aufwand von rund 197 Euro. Da die Aufgabe der Entwässerung über die Abwassergebühren refinanziert ist, sind auch die Erträge hierdurch erhöht. Vielfach wird die Aufgabe der Entwässe-

nung bereits bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen nicht mehr im Kernhaushalt wahrgenommen. Dies führt damit zwangsläufig zu niedrigeren Vergleichswerten.

Die Kennzahlen Personalintensität und Sach- und Dienstleistungsintensität sind in der Tabelle 1 in der Anlage aufgeführt und zeigen höhere Werte als die Vergleichskommunen im Durchschnitt.

Die Stadt Drolshagen stellt Leistungen zur Verfügung, die üblicherweise von kleinen kreisangehörigen Kommunen nicht bereitgestellt werden. So betreibt sie eine städtische Musikschule und betreibt über die Lenne Therme GmbH & Co KG ein Stadtbad. Das Stadtbad erfordert in 2017 einen Zuschussbedarf von rund 250.000 Euro. Im Teilergebnis der Musikschule werden Aufwendungen einschließlich interner Leistungsverrechnungen von 0,4 Mio. Euro ausgewiesen. Hiervon entfallen 0,3 Mio. Euro auf die Personalaufwendungen. Die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung zur Reduzierung des Personalaufwandes bei der Musikschule hat die Stadt nicht umgesetzt.

### Erträge je Einwohner 2017

	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Erträge	2.153	1.159	2.839	1.977	1.776	2.001	2.153	24
allgemeine Deckungsmittel	1.416	603	1.672	1.364	1.222	1.388	1.513	24

Die Stadt Drolshagen verfügt im Vergleichsjahr 2017 über höhere Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch hierbei beeinflusst die Zuordnung der Aufgabe Abwasserentsorgung zum städtischen Haushalt den Kennzahlenwert. Die höhere Ertragskraft geht jedoch auch von den allgemeinen Deckungsmitteln aus. Hierzu zählt die gpaNRW die Realsteuererträge, sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, etwaige Schlüsselzuweisungen und Ausgleichsleistungen. Drolshagen benötigt höhere Erträge aus allgemeinen Deckungsmitteln als die Vergleichskommunen. Dabei gilt die Stadt als abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Der vergleichsweise hohe Steuerertrag – erkennbar an der Netto-Steuerquote – kommt der Stadt Drolshagen zu gute.

#### → Feststellung

Neben den in den weiteren Teilberichten beschriebenen Leistungsstandards führen auch die Musikschule und das Stadtbad zu höheren Aufwendungen. Die Stadt Drolshagen benötigt zum Ausgleich ihrer vergleichsweise höheren Aufwendungen folglich höhere ordentliche Erträge, die sie vorwiegend aus Steuern erzielt.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	103,2	58,8	116,4	99,2
Eigenkapitalquote 1	18,2	-2,9	60,7	30,7
Eigenkapitalquote 2	56,2	27,2	84,0	67,3
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	49,1	0,0	60,3	37,4
Abschreibungsintensität	9,4	5,8	16,9	10,4
Drittfinanzierungsquote	59,7	45,8	88,5	64,2
Investitionsquote	67,0	16,7	462,2	113,2
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	87,3	57,3	109,2	91,0
Liquidität 2. Grades	24,0	2,7	645,0	109,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,2	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,2	1,5	28,5	8,3
Zinslastquote	3,1	0,0	3,3	1,0
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	64,2	38,5	75,1	60,8
Zuwendungsquote	10,4	6,2	40,4	17,8
Personalintensität	18,1	11,9	21,6	16,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,3	9,6	20,0	16,1
Transferaufwandsquote	48,6	39,8	55,9	48,1

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

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

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	85.500	83.793	82.370	81.787	81.658	81.509	82.044	81.270
Umlaufvermögen	5.029	2.852	3.404	3.462	2.839	2.919	3.683	2.885
Aktive Rechnungsabgrenzung	524	591	583	632	627	618	673	592
<b>Bilanzsumme</b>	<b>91.053</b>	<b>87.236</b>	<b>86.356</b>	<b>85.880</b>	<b>85.124</b>	<b>85.045</b>	<b>86.400</b>	<b>84.747</b>

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	23	19	16	22	18	10	5	2
Sachanlagen	82.782	81.068	79.635	79.034	78.894	78.737	79.252	78.454
Finanzanlagen	2.695	2.706	2.718	2.731	2.746	2.762	2.787	2.813
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>85.500</b>	<b>83.793</b>	<b>82.370</b>	<b>81.787</b>	<b>81.658</b>	<b>81.509</b>	<b>82.044</b>	<b>81.270</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	6.715	6.579	6.376	6.378	6.369	6.351	6.307	6.251
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.575	1.548	1.521	1.493	1.488	1.460	1.433	1.501
Schulen	12.536	12.195	12.316	11.973	11.691	11.348	11.004	14.283
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	11.974	11.632	11.871	11.543	11.757	11.431	11.105	10.771
Infrastrukturvermögen	46.488	45.723	44.884	44.541	43.989	43.363	42.338	41.579
davon Straßenvermögen	29.394	28.842	28.268	28.328	28.153	27.802	27.045	26.624
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	16.729	16.532	16.282	15.892	15.529	15.268	15.014	14.689
sonstige Sachanlagen	3.495	3.392	2.667	3.106	3.600	4.784	7.064	4.069
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>82.782</b>	<b>81.068</b>	<b>79.635</b>	<b>79.034</b>	<b>78.894</b>	<b>78.737</b>	<b>79.252</b>	<b>78.454</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	689	689	689	689	689	689	689	689
Sondervermögen	1.919	1.919	1.919	1.919	1.919	1.919	1.919	1.919
Wertpapiere des Anlagevermögens	85	96	108	121	136	152	172	196
Ausleihungen	2	2	2	2	2	2	7	9
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>2.695</b>	<b>2.706</b>	<b>2.718</b>	<b>2.731</b>	<b>2.746</b>	<b>2.762</b>	<b>2.787</b>	<b>2.813</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	24.075	19.819	19.234	18.000	16.047	13.947	15.408	15.442
Sonderposten	31.777	30.552	32.246	32.104	32.037	31.944	31.603	32.561
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	31.638	30.387	32.126	32.022	31.945	31.841	31.288	32.173
Rückstellungen	7.458	7.570	7.139	7.040	7.206	7.986	7.963	8.139
Verbindlichkeiten	27.743	29.283	27.706	28.712	29.817	31.159	31.422	28.588
Passive Rechnungsabgrenzung	0	12	31	24	16	9	5	17
<b>Bilanzsumme</b>	<b>91.053</b>	<b>87.236</b>	<b>86.356</b>	<b>85.880</b>	<b>85.124</b>	<b>85.045</b>	<b>86.400</b>	<b>84.747</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.173	-890	891	-1.523	-458	-361	1.547	2.856
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	351	-173	339	189	-462	-555	-1.198	-504
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-823	-1.063	1.230	-1.334	-920	-916	349	2.352
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.890	802	-726	1.863	798	1.097	-578	-1.734
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.067	-260	504	530	-122	180	-229	618
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	256	426	278	726	1.254	1.115	1.295	1.066
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-897	113	-56	-2	-17	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>426</b>	<b>278</b>	<b>726</b>	<b>1.254</b>	<b>1.115</b>	<b>1.295</b>	<b>1.066</b>	<b>1.685</b>

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	327	1.015	2.156	2.849	3.749
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.615	-2.497	-2.053	-996	14
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.288	-1.482	103	1.853	3.763
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.205	1.411	-77	-1.080	-1.091
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-83	-71	26	773	2.672
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.685	1.601	1.530	1.556	2.329
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>1.601</b>	<b>1.530</b>	<b>1.556</b>	<b>2.329</b>	<b>5.000</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	13.098	11.047	14.841	12.699	14.419	14.254	16.449	16.740
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.758	1.335	1.149	1.541	1.539	1.902	3.268	2.641
Sonstige Transfererträge	2	11	2	6	4	13	33	69
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.968	3.759	3.798	3.853	3.845	4.161	4.227	4.028
Privatrechtliche Leistungsentgelte	201	149	198	175	199	162	203	283
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	965	2.514	637	326	258	726	1.448	713
Sonstige ordentliche Erträge	1.443	1.223	1.268	1.472	1.556	1.100	1.101	975
Aktivierete Eigenleistungen	31	21	9	10	10	10	13	10
Bestandsveränderungen	0	48	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>21.467</b>	<b>20.105</b>	<b>21.903</b>	<b>20.082</b>	<b>21.829</b>	<b>22.328</b>	<b>26.743</b>	<b>25.458</b>
Finanzerträge	0	2	3	4	3	3	3	7

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	17.385	18.380	19.115	19.833	20.587
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.192	2.581	2.383	2.398	2.245
Sonstige Transfererträge	220	114	114	13	13
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.097	4.113	4.139	4.095	4.141
Privatrechtliche Leistungsentgelte	331	651	321	321	321
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	848	448	1.417	1.429	882
Sonstige ordentliche Erträge	934	736	588	552	574
Aktivierete Eigenleistungen	10	10	10	10	10
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>26.017</b>	<b>27.033</b>	<b>28.089</b>	<b>28.651</b>	<b>28.774</b>
Finanzerträge	13	18	15	13	11

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	4.308	4.026	4.280	4.272	4.178	4.248	4.339	4.475
Versorgungsaufwendungen	333	1.129	383	317	1.255	1.263	396	507
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.108	5.635	3.537	3.496	3.358	4.412	4.518	4.281
Bilanzielle Abschreibungen	2.250	2.219	2.209	2.231	2.274	2.303	2.309	2.323
Transferaufwendungen	10.211	9.573	10.444	9.761	11.133	10.555	11.548	11.991
Sonstige ordentliche Aufwendungen	860	849	689	680	720	808	1.443	1.104
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>22.070</b>	<b>23.430</b>	<b>21.542</b>	<b>20.757</b>	<b>22.918</b>	<b>23.589</b>	<b>24.554</b>	<b>24.680</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.109	1.031	976	929	892	845	804	769

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	4.545	4.785	4.831	4.903	4.956
Versorgungsaufwendungen	511	541	546	559	502
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.235	5.676	5.502	5.220	4.380
Bilanzielle Abschreibungen	2.244	2.357	2.438	2.530	2.580
Transferaufwendungen	12.216	12.081	12.141	12.372	12.379
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.115	1.048	877	863	858
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>25.865</b>	<b>26.489</b>	<b>26.334</b>	<b>26.447</b>	<b>25.655</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	712	728	724	696	668

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen  
der Stadt Drolshagen  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	4
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	7
Rechtliche Grundlagen	7
Strukturen der OGS	7
Organisation und Steuerung	9
Fehlbetrag der OGS	11
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	12
→ Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	23
→ Schülerbeförderung	24
Organisation und Steuerung	25
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	27

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Drolshagen hat die Aufgabe der OGS an einen freien Träger übertragen.

Die Stadt grenzt die Aufwendungen und Erträge zwischen Schulbereich und OGS noch nicht transparent im Haushalt ab. Das sollte sie künftig vollständig in einem eigenen OGS-Produkt oder einer OGS-Kostenstelle tun. Außerdem sollte Drolshagen die Aufwendungen und Erträge für die OGS auswerten sowie mit Zielen und Kennzahlen steuern.

Der Fehlbetrag liegt in 2016 mit 650 Euro je OGS-Schüler höher als in 75 Prozent der von der gpaNRW verglichenen Kommunen. Hohe Transferaufwendungen beeinflussen die Aufwendungen je OGS-Schüler negativ. Diese steigen in 2018/2019 nochmals deutlich an. Die Stadt sollte die Entgelte neu verhandeln oder die Leistungen und Aufwendungen für andere Träger erkunden.

Den bereits hohen OGS-Aufwendungen stehen vergleichsweise geringe Erträge gegenüber. Nur 22,2 Prozent der Aufwendungen werden in Drolshagen durch Elternbeiträge gedeckt. Über die Hälfte der Vergleichskommunen deckt die Aufwendungen zu einem höheren Anteil durch Elternbeiträge.

Die Elternbeitragsatzung bietet der Stadt Drolshagen Möglichkeiten, das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen und damit den Fehlbetrag zu verringern. Drolshagen sollte die zu leistenden Elternbeiträge sozial staffeln, den zulässigen Höchstbetrag von 185 Euro für den offenen Ganztags ab einem Jahreseinkommen von 65.000 Euro erheben und die Elternbeiträge dann jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Weiterhin sollte die Stadt prüfen, ob anstelle einer Beitragsbefreiung von Leistungsbeziehern ein „symbolischer Beitrag“ gefordert werden kann. Zudem sollte die Stadt Drolshagen für die OGS-Betreuung in den Ferien zusätzliche Elternbeiträge erheben.

Drolshagen weist bei den Grundschulen mit OGS-Angebot eine der geringsten OGS-Teilnahmequoten auf. Nur etwa ein Drittel der Grundschüler hat Bedarf nach außerunterrichtlicher Betreuung. Davon reicht rund 60 Prozent die Über-Mittag-Betreuung aus. Die gpaNRW sieht aufgrund dessen ein weiteres OGS-Angebot im kleinen Grundschulstandort Schreibershof kritisch.

Die Stadt Drolshagen setzt je OGS-Schüler mehr Fläche ein als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der OGS-Flächeneinsatz nimmt in Form der Gebäudeaufwendungen signifikanten Einfluss auf die Aufwendungen des offenen Ganztags. Deshalb sollte die Stadt Drolshagen möglichst regelmäßig und detailliert analysieren, wie sich die Schülerzahlen entwickeln. So kann sie den notwendigen Flächenbedarf im Voraus planen. Sie sollte die Mehrfachnutzung der Flächen weiter ausbauen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Drolshagen mit dem Index 2.

## Schulsekretariate

Die Stadt Drolshagen erledigt die Aufgaben der Sekretariate im Jahr 2016 mit insgesamt 1,09 Vollzeit-Stellen. Über alle Schulformen hinweg wurden im Jahr 2016 unterdurchschnittlich viele Schüler je Sekretariatsstelle bei vergleichsweise höheren Personalaufwendungen je Schüler betreut.

Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen für Sekretariatskräfte im Jahr 2016 sind insbesondere auf die hohen Personalaufwendungen bei der zwischenzeitlich geschlossenen Hauptschule zurückzuführen. Die Personalaufwendungen für Sekretariatskräfte der Grundschulen sind mit 84 Euro je Schüler durchschnittlich.

Bei der Kennzahl „Schüler je Vollzeit-Stelle Grundschulen“ positioniert sich die Stadt Drolshagen leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, der Benchmark wurde nicht ganz erreicht. Hieraus resultiert ein geringfügiges Stellenpotenzial von ca. vier Wochenstunden.

Da die Hauptschule bereits geschlossen ist, werden die Kennzahlen nicht näher betrachtet. Die Sekundarschule Olpe-Drolshagen liegt in der Trägerschaft der Stadt Olpe, daher wird sie nur eingeschränkt betrachtet.

Insgesamt sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten, um noch Verbesserungen bei der Stellenbemessung der Schulsekretariate zu erreichen. Durch flexible Arbeitsverträge sichert sich die Stadt Drolshagen bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## Schülerbeförderung

Die Stadt Drolshagen wendete in 2016 rund 222.000 Euro für die Schülerbeförderung auf. 97 Prozent der Aufwendungen entfielen auf den Schulweg, der verbleibende Betrag auf Fahrten zu Sportstätten und zu Sonderveranstaltungen. Die Anzahl der beförderten Schüler (Schulweg) belief sich auf rund 258 Schüler in 2016.

Abgesehen von der vergleichsweise kleinen Gemeindefläche wirken sich die strukturellen Rahmenbedingungen in Drolshagen belastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung aus. Die Aufwendungen je befördertem Schüler liegen in Drolshagen höher als bei 71 Prozent der Vergleichskommunen. Ursächlich hierfür ist der vergleichsweise geringe Anteil beför-

derter Schüler. Um eine ausgewogene Klassengröße aufrecht zuhalten setzt die Stadt Drolshagen zum Schulstandort Schreibershof Schülerspezialverkehr ein. Die Schülerbeförderung wird weitestgehend über den Zweckverband personennahverkehr Westfalen-Süd optimiert.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

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

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

## → Offene Ganztagsschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

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

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

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

### Strukturen der OGS

Das Aufgabenfeld OGS wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von 6 bis 10 Jahren beeinflusst. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Nachfrage nach OGS-Plätzen wirken sich auf die Planung der Kommune aus. Weiterhin sind die Grundschullandschaft und das Betreuungsangebot insgesamt von Bedeutung. Nachfolgend werden entsprechende Strukturen der Stadt Drolshagen dargestellt.

In Drolshagen werden die außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der OGS an Kinder im Ganztag (KiG) gGmbH (nachfolgend Trägerorganisation) übertragen. Die Stadt Drolshagen hat eine Grundschule in kommunaler Trägerschaft, die über drei Grundschulstandorte verfügt:

- Der Hauptstandort der „Gräfin-Sayn-Grundschule“ in Drolshagen hat in 2016 270 Schüler- davon nutzen 45 Schüler das OGS Angebot.
- Der Standort in Hützemert hat in 2016 98 Schüler- davon nutzen 17 das OGS Angebot.

<sup>2</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagsschulen 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 Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

- Der Standort Schreibershof hat 2016 95 Schüler. An diesem Standort ist kein OGS Angebot eingerichtet.

In 2016 besuchten insgesamt 463 Schüler die Grundschulen. Davon nutzten 62 das OGS-Angebot.

Neben dem offenen Ganzttag gibt es in Drolshagen an allen Standorten der „Gräfin-Sayn-Grundschule“ noch ein Betreuungsangebot der Über-Mittag-Betreuung. Träger ist ebenfalls die KiG gmbH. Dieses Angebot nutzen 2016 105 Schüler. Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Drolshagen

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	11.787	11.848	11.791	11.874	11.837	11.699	11.548	11.343
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	609	614	611	644	665	575	554	516
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	437	458	438	440	432	411	398	385

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).  
\*Für das Jahr 2016 werden die Einwohnerzahlen von 2015 verwendet, da die Zahlen nach Altersgruppen für 2016 von IT.NRW noch nicht vorliegen.

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

Nach den eigenen Erhebungen der Stadt über das Einwohnermeldeprogramm, die auch die Basis für die Schulentwicklungsplanung und die jährliche Schulstatistik sind, liegt die Gesamteinwohnerzahl 2016 bei 12.322 und damit rund vier Prozent über den Daten von IT.NRW.

Die Einwohnerdaten der Stadt Drolshagen weichen, wie folgende Tabelle veranschaulicht, von den Daten von IT.NRW ab.

### Anzahl Kinder

	It. IT.NRW 2016	It. Einwohnerdaten Drolshagen 2016
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	665	674
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	432	557

Die Entwicklung der Einwohnerzahl beeinflusst die Schullandschaft der Stadt. Aufgrund zu weniger Grundschüler musste die damals noch selbständige Grundschule in Schreibershof geschlossen werden. Politik, Verwaltung als auch Bürgerschaft haben sich für einen Erhalt der

Grundschule als Teilstandort des Grundschulverbundes ausgesprochen. Das OGS-Angebot wurde zunächst im Jahr 2006 an der damals noch selbständigen Grundschule in Drolshagen eingerichtet. Es folgte 2016 die Einrichtung der OGS am Standort in Hützemert. Derzeit bestehen Überlegungen, ob auch am Standort Schreibershof ein OGS-Angebot eingerichtet werden soll.

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

## Organisation und Steuerung

Mit welchen Standards die Aufgabe erfüllt wird, entscheiden die Kommunen gemäß Grundlagenerlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 nach Lage der Verhältnisse vor Ort. Auch wenn die Trägerschaft über die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote Dritten übertragen wurde, obliegt der Stadt die Verantwortung, die Erfüllung der OGS-Aufgaben angemessen zu steuern. Dies nicht zuletzt deshalb, weil ein nennenswerter Teil der finanziellen Mittel aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung gestellt wird.

Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte sind direkt bei der Trägerorganisation angestellt. Rechtliche Grundlage ist eine entsprechende Kooperationsvereinbarung, die in der derzeit gültigen Fassung vorliegt. Darin sind auch die genauen Aufgaben der einzelnen Partner aufgeführt, die Qualität des Personals sowie organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen festgeschrieben.

Die Erhebung und Einziehung der Elternbeiträge für die OGS übernimmt die Stadt Drolshagen. Die Beiträge werden unter anderem zur Finanzierung des städtischen Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses verwendet. Für eine vollständige Deckung dieser beiden Positionen reichen die Erträge aus Elternbeiträgen jedoch nicht aus.

In Drolshagen erfolgt einmal jährlich ein Austausch zwischen Schulleitung und Trägerorganisation. Zusätzlich werden bei Bedarf Abstimmungsgespräche geführt. Der Schulträger wird über die Gespräche informiert und nimmt gegebenenfalls an den Gesprächen teil. Durch solche regelmäßigen Treffen können die vorhandenen Bildungsangebote der unterschiedlichen Akteure aufeinander abgestimmt werden. Weiterhin erhält die Kommune Einblick in die Entwicklung der OGS und kann bei Bedarf steuernd einwirken.

### → **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat die Rahmenbedingungen der OGS-Betreuung vertraglich geregelt. Sie ist über die inhaltliche Ausgestaltung der OGS informiert. Eine Zusammenarbeit der örtlichen Beteiligten wird durch die regelmäßigen Treffen sichergestellt. So ist es der Stadt möglich, die kommunalen Interessen einzubringen.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte sich insbesondere vor dem Hintergrund des nicht unerheblichen Anteils an der Finanzierung der OGS auch weiterhin, wie bereits im Prüfungszeitraum festgestellt, aktiv in die laufende Umsetzung der OGS beispielsweise durch regelmäßigen Austausch zwischen Schulverwaltung und Trägerorganisation einbringen.

Seitens der Trägerorganisation wird der Stadt Drolshagen jährlich ein Sachbericht vorgelegt, der die Kommune über durchgeführte Aktionen und ähnliches informiert.

→ **Feststellung**

Ein jährlicher Sachbericht bietet der Stadt Drolshagen tiefere Einblicke in die Durchführung der OGS.

Ein wichtiges Steuerungsinstrument sieht die gpaNRW darin, dass Kennzahlen erhoben, analysiert und fortgeschrieben werden. Die Stadt Drolshagen arbeitet noch nicht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen. Durch fehlende Kennzahlenwerte für den offenen Ganzttag kann die Stadt unter Umständen nicht bedarfsgerecht und zeitlich angemessen reagieren. Finanzielle Fehlentwicklungen werden dadurch womöglich nicht erkannt.

Im Rahmen der Prüfung werden der Stadt für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

- Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler,
- Aufwendungen je OGS-Schüler,
- Elternbeitrag je OGS-Schüler.

→ **Empfehlung**

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

Grundlage dafür ist eine transparente Darstellung von Aufwendungen und Erträgen des Handlungsfeldes OGS. Hierzu wird auf die Ausführungen in den folgenden Abschnitten verwiesen.

Der letzte Schulentwicklungsplan für Drolshagen stammt aus April 2014. Dieser bezieht sich auf die Schuljahre bis 2018/2019. Er enthält noch keine Prognosen zum OGS-Bedarf. Ein aktueller Schulentwicklungsplan wird gerade erstellt. Die Stadt Drolshagen rechnet damit, dass dieser im Juli 2019 beschlussfähig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Entwicklung der Schülerzahlen und der Zahl der OGS-Schüler regelmäßig auswerten und für beide Gruppen regelmäßige Prognosen zur Entwicklung bzw. zum künftigen Bedarf erstellen.

Dabei sollten insbesondere folgende Faktoren einbezogen werden:

- Einwohnerprognose
- örtliche Besonderheiten, wie Neubaugebiete
- Anzahl der 35- und 45-Stunden-Plätze in den Kindertagesstätten.

## Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag des Bereiches OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. In Höhe des Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein. Die Höhe des Fehlbetrages wird bestimmt durch die ordentlichen Aufwendungen und die ordentlichen Erträge. Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Wesentlichen Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen), Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden) und die Transferaufwendungen (im Wesentlichen Zuschüsse an den Kooperationspartner).

Im Haushaltsplan der Stadt Drolshagen gibt es kein eigenes Produkt für das Handlungsfeld OGS. Entsprechende Erträge und Aufwendungen werden über das Produkt Grundschule verbucht. Zur Durchführung der überörtlichen Prüfung wurden die ordentlichen Erträge und Aufwendungen des Bereiches OGS für die Jahre 2012 bis 2016 von den Aufwendungen und Erträgen der Grundschule insgesamt separiert. Sofern keine direkte Zuordnung zum Handlungsfeld OGS möglich war, erfolgte die Ermittlung entsprechender Aufwendungen und Erträge in Anlehnung an das Verhältnis der OGS-Flächen zu den Gesamtflächen der Grundschulen. Nur durch diese Berechnung war es möglich, den Ressourceneinsatz für das Handlungsfeld OGS transparent darzustellen.

Neben der Ermittlung von Kennzahlen kann eine transparente Darstellung von Aufwendungen und Erträgen die Steuerung des Bereiches OGS unterstützen. Andere Kommunen gleicher Größenordnung haben für eine transparente Darstellung ein Produkt oder eine Kostenstelle OGS in ihrem Haushalt eingerichtet.

### → Empfehlung

Die Stadt Drolshagen sollte die Aufwendungen und Erträge der OGS in einem Produkt oder in einer Kostenstelle OGS separat darstellen, um die Steuerung zu verbessern.

Im Aufgabenfeld OGS lag der Fehlbetrag der Stadt Drolshagen 2016 bei insgesamt 90.343 Euro.

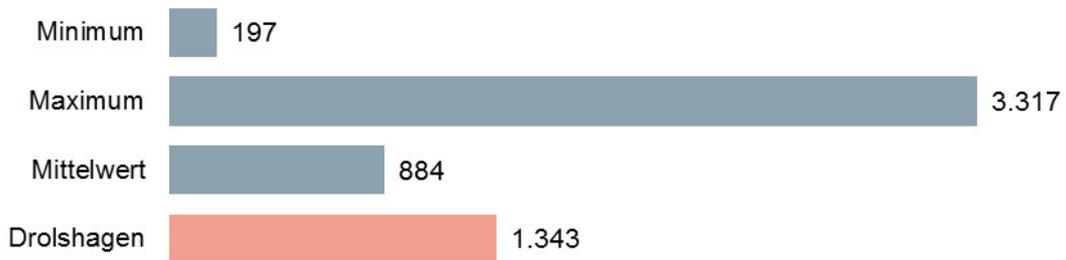
## Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre und je OGS-Schüler

Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zu der Anzahl der OGS-Schüler von Interesse. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich dieser Kennzahl mit entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

### Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
193	33	631	236	125	198	290	87

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.343	512	683	1.105	88

Die schlechtere Positionierung bei der Kennzahl Fehlbetrag je OGS-Schüler im Vergleich zu der Positionierung bei der Kennzahl Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis 10 Jahren ist darauf zurückzuführen, dass in der Stadt Drolshagen der Anteil der OGS-Schüler an der Gesamtschülerzahl niedriger ist als bei anderen Kommunen gleicher Größenordnung (siehe Abschnitt Teilnahmequote).

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

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag des Bereiches OGS. Diese werden im Folgenden näher betrachtet.

#### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>3</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017, ab dem Schuljahr 2018/2019 185 Euro. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

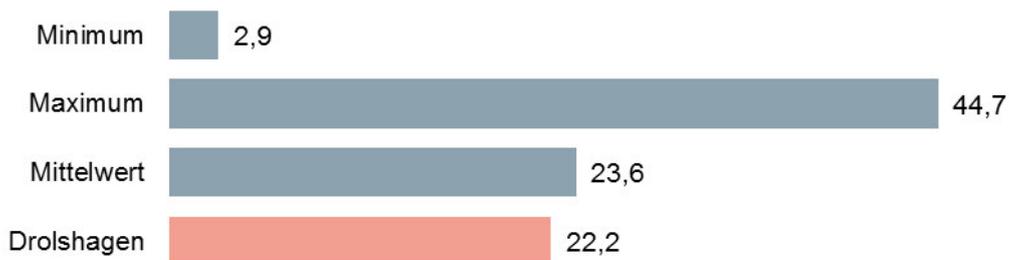
<sup>3</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	22.054	29.438	32.627	32.625	40.299
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	105.292	118.270	128.084	126.713	181.162
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0	0	0	0	0
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	613	718	725	725	650
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	20,9	24,9	25,5	25,7	22,2

Erste Rückschlüsse zu der Höhe der Elternbeiträge lassen sich aus einem Vergleich der Elternbeitragsquote der Stadt Drolshagen mit den Quoten anderer Kommunen gleicher Größenordnung ziehen.

### Elternbeitragsquote in Prozent 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,2	17,6	22,8	29,7	88

Die Höhe der Elternbeiträge ist nicht nur im Vergleich zu den ordentlichen Aufwendungen von Interesse. Ebenfalls betrachtet die gpaNRW, in welcher Höhe die Elternbeitragspflichtigen entsprechende Beiträge aufwenden. Dies wird durch die Kennzahl Elternbeiträge je OGS-Schüler verdeutlicht.

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
650	55	1.255	628	485	596	756	89

Die Elternbeitragspflichtigen in Drolshagen wenden je OGS-Schüler durchschnittlich rund 54 Euro pro Monat auf.

### → **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen erhebt nur leicht über dem Mittelwert liegende Elternbeiträge je OGS-Schüler. Dies führt in Verbindung mit höheren ordentlichen Aufwendungen zu einem deutlich höheren Fehlbetrag je OGS-Schüler als in anderen Kommunen. Hierdurch wird der Haushalt der Stadt belastet.

Verschiedene Faktoren und Parameter bestimmen die Höhe der Elternbeiträge. Wesentliche Faktoren und Möglichkeiten, durch die der Fehlbetrag im Bereich OGS zukünftig gesenkt werden kann, werden nachfolgend kurz beschrieben. Dabei wird auf die Satzung vom 04. März 2016 abgestellt. Diese ist auch aktuell noch gültig.

## **Soziale Staffelung/Höchstbetrag**

In Drolshagen sind die Elternbeiträge nicht abhängig vom Elterneinkommen. Jeder Elternbeitragspflichtige zahlt 100 Euro Elternbeitrag. Dies ist auch der festgesetzte Höchstbeitrag.

Einige Kommunen gleicher Größenordnung erheben einen höheren Höchstbetrag als die Stadt Drolshagen. Gemäß Grundlagenerlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung kann ein Maximalbetrag in Höhe von 185 Euro pro Monat pro Kind erhoben werden. Unterhalb des Höchstbetrages erfolgt in anderen Kommunen eine Staffelung meist in sechs Einkommensstufen.

Die Elternbeiträge wurden in Drolshagen zuletzt in 2016 angepasst. Eine jährliche Anpassung an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie erfolgt derzeit nicht. Die Stadt hat eine gute Sozialstruktur mit einer leicht überdurchschnittlichen Kaufkraft. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Umstellung der Elternbeitragshebung deutlich höhere Erträge erzielt werden können.

### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Drolshagen die Elternbeiträge sozial zu staffeln. Ab einem Einkommen von 65.000 Euro sollte der Höchstbeitrag von 185 Euro erhoben werden. In den Folgejahren sollte die Stadt die Elternbeiträge dann jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen.

## **Beitragsbefreiung**

Leistungsbezieher nach dem SGB II und dem Asylbewerberleistungsgesetz sind von der Beitragspflicht befreit. Die Befreiung führte in 2017 dazu, dass der Stadt Erträge in Höhe von rund 21.000 Euro entgingen. Vergleichbare Kommunen beteiligen alle Einkommensstufen und auch Leistungsbezieher an den Kosten für die OGS. Hier wird dann zumeist ein „symbolischer“ Beitrag gefordert.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte auch die Leistungsbezieher mit einem „symbolischen“ Beitrag an den Aufwendungen für die OGS zu beteiligen. Dies würde den Fehlbetrag senken.

## Geschwisterkinder

In der Elternbeitragssatzung der Stadt Drolshagen wird ebenfalls die Geschwisterkindermäßigung geregelt. Besuchen mehrere Kinder einer Familie gleichzeitig das Angebot der OGS der Stadt, so reduziert sich der Beitrag für jedes weitere Kind um 25 Prozent.

### → Feststellung

Positiv ist, dass die Stadt Drolshagen von einer vollständigen Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder absieht. Stattdessen werden die Beiträge der Geschwisterkinder reduziert. Der Fehlbetrag wird hierdurch entlastet.

## Ferienbetreuung

Die Stadt Drolshagen stellt über die Trägerorganisation auch eine Betreuung während der Ferien sicher. Nach dem Grundlagenerlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung ist es möglich, hierfür einen zusätzlichen Beitrag zu fordern. Die Stadt Drolshagen nutzt diese Möglichkeit derzeit nicht.

### → Empfehlung

Zur Senkung des Fehlbetrags sollte die Stadt Drolshagen prüfen inwiefern es möglich ist für die Ferienbetreuung zusätzliche Beiträge zu erheben.

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

Die Kommune hat<sup>4</sup> einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

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

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

Die Stadt Drolshagen hat im Jahr 2016 neben dem Eigenanteil weitere Ressourcen in Höhe von 908 Euro je Schüler eingesetzt. Konkret sind dies im Wesentlichen die Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude, die bilanzielle Abschreibung der Gebäude sowie der Zuschuss an den Kooperationspartner für die Aufgabenwahrnehmung (freiwilliger Zuschuss der Stadt).

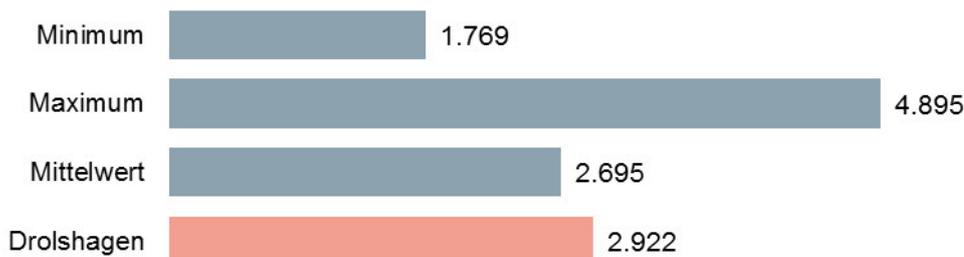
Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

<sup>4</sup> Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

## Aufwendungen je OGS-Schüler

Zu den Aufwendungen zählen die Transferaufwendungen an den OGS-Träger für den Betrieb der OGS, die Personalaufwendungen, die Sach- und Dienstleistungen (in erster Linie sind dies Aufwendungen für die OGS-Räume), Abschreibungen sowie sonstige ordentliche Aufwendungen. Außerdem werden die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, sofern diese nicht bei den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind.

### Aufwendungen je OGS-Schüler 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.922	2.259	2.606	2.948	88

Von den Aufwendungen in Höhe von absolut rund 181.000 Euro im Jahr 2016 entfielen ca. 70 Prozent auf den Transferaufwand (rund 131.000 Euro). Es handelt sich dabei um den Ressourceneinsatz zur Durchführung der OGS. Diese bestimmen damit maßgeblich die Aufwendungen je OGS-Schüler. Sie enthalten ausschließlich Leistungen an die KiG gGmbH für die Durchführung der OGS. Die Transferaufwendungen wurden näher betrachtet. Diese sind, wie folgende Tabelle dargestellt höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen liegen aber noch leicht unter dem Mittelwert.

### Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016\*

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.107	1.537	4.238	2.156	1.806	2.052	2.394	80

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

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden durch die unterdurchschnittlichen Gebäude- und Personalaufwendungen je OGS-Schüler beeinflusst. Die Personalaufwendungen für das Verwaltungspersonal werden aufgrund der 2016 vorgenommenen Erhöhung der Stellenanteile von 0,38 auf 0,51 Vollzeit-Stellen allerdings steigen.

Finanziert wird der Ressourceneinsatz durch die Zuweisung des Landes (rund 55.000 Euro), den pflichtigen Eigenanteil der Stadt Drolshagen (rund 27.000 Euro) sowie weitere freiwillige Zuschüsse (rund 49.000 Euro) der Stadt an den Träger. Die vereinnahmten Elternbeiträge (rund

40.000 Euro) nutzt die Stadt zur teilweisen Deckung des Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses. Für eine vollständige Deckung reichen die Erträge aus Elternbeiträgen nicht aus.

Weitere rund 20 Prozent der Gesamtaufwendungen entfielen auf die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen inklusive der Gebäudeaufwendungen (rund 28.000 Euro) und die Abschreibungen (rund 9.000 Euro).

Im Schuljahr 2018/2019 haben sich die Transferaufwendungen auf 182.345 Euro erhöht. Der Trägeranteil wurde aufgrund eines Antrages der Trägerorganisation durch entsprechenden Beschluss erhöht. Diesen Aufwendungen stehen 68 OGS-Schüler im aktuellen Schuljahr gegenüber. Demnach ergeben sich je OGS-Schüler Transferaufwendungen in Höhe von 2.682 Euro.

Wie sich die Aufwendungen sowie die Transferaufwendungen je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen bei den Anlagen zum Teilbericht. Anstiege sind auf höhere Transferaufwendungen zurückzuführen.

→ **Empfehlung**

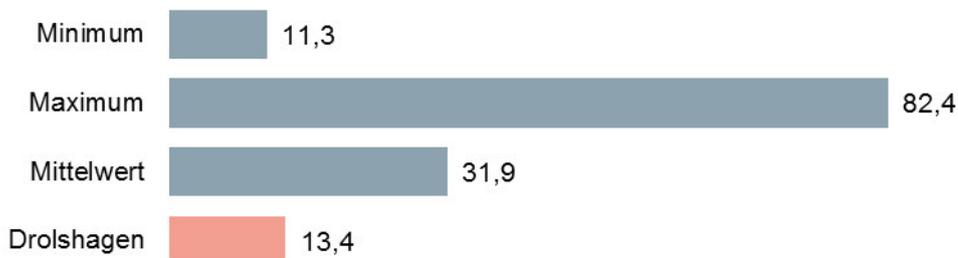
Die Stadt Drolshagen sollte vor dem Hintergrund der derzeitigen Sachlage eine Erkundung der Trägerlandschaft durchführen, um eventuell Alternativen für das Angebot der OGS zu finden. Ggf. ist eine Neuausschreibung ratsam.

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

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht bislang nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

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

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



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,4	22,6	30,6	39,2	89

Die Stadt Drolshagen hat sich keine starren Zielvorgaben für die Teilnahme an der OGS gesetzt. Derzeit erfolgt das Einrichten der Plätze bedarfsabhängig. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, da so keine Überkapazitäten geschaffen werden. Weitere Betreuungsformen sind in Drolshagen gewünscht und werden entsprechend angenommen. In 2016 nahmen von 463 Grundschulern 105 am Angebot der Übermittagsbetreuung teil.

Vor dem Hintergrund, dass die OGS derzeit nur von einem geringen Anteil der Schüler in Anspruch genommen wird, sollte die Stadt Drolshagen das geplante OGS-Angebot am Standort „Schreibershof“ kritisch in den Fokus nehmen.

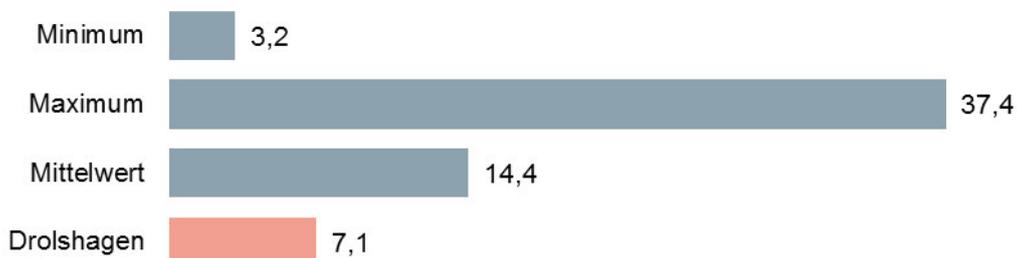
### Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

Die Ausgestaltung der OGS ist örtlich sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten und dem Gebäudebestand werden in einigen Kommunen Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden in den Schulgebäuden die Räumlichkeiten aber auch gleichermaßen von der Schule und der OGS genutzt. Die Investitionen in gesonderte OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune. Sofern möglich sollten vorhandene Räumlichkeiten möglichst effizient genutzt werden. Ein hohes Flächenaufkommen führt grundsätzlich zu erhöhten Aufwendungen und damit zu einer Belastung des Fehlbetrages OGS.

In Drolshagen stehen im Vergleichsjahr 2016 insgesamt 302 Quadratmeter Bruttogrundfläche zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. Diesbezüglich hat die Stadt seinerzeit in den Grundschulen vorhandene Räume umgestaltet. Neben den reinen OGS-Flächen gibt es in den Standorten „Drolshagen“ und „Hützemert“ Flächen, die sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt werden. Insgesamt ergibt sich für die OGS eine Gesamtfläche von 515 m<sup>2</sup>.

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



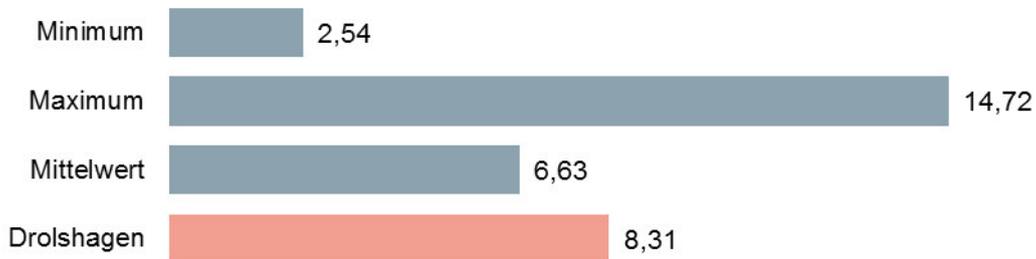
Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	9,5	12,9	17,8	87

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot ist in Drolshagen unauffällig. Der niedrige Kennzahlenwert resultiert aus der großen BGF der Grundschule.

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

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

**Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016**



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,31	4,72	6,15	7,98	88

→ **Feststellung**

In Drolshagen steht jedem OGS-Schüler mehr Fläche zur Verfügung als in rund 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Der hohe OGS-Flächeneinsatz bedingt entsprechend hohe Aufwendungen für OGS-Räume und bilanzielle Abschreibungen und erhöht dadurch den Fehlbetrag des offenen Ganztags.

Die Klassenräume werden grundsätzlich nur vormittags schulisch genutzt. Nachmittags werden sie von der Schule in der Regel nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Ergebnishaushalt der Kommune durch jährlich zusätzliche Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die OGS-Flächen aus Wirtschaftlichkeitsgründen durch eine Mischnutzung optimieren.

## → 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 Drolshagen hatte 2016 insgesamt 1,09 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>5</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. Der Gesamtaufwand betrug rund 51.000 Euro.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
91	49	151	87	74	86	96	80

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler fallen in der Stadt Drolshagen in 2016 überdurchschnittlich aus. Die eingeflossenen Personalaufwendungen je Schüler bei den Grundschulen sind durchschnittlich. Diese liegen bei 84 Euro je Grundschulschüler. Ein Grund für diesen guten Wert liegt darin, dass alle drei Standorte von zwei Sekretariatskräften vom Hauptstandort in Drolshagen betreut werden.

Bei der Hauptschule liegen die Personalaufwendungen je Schüler bei 124 Euro. Dies ist der Medianwert der verglichenen Kommunen. Da die Hauptschule in 2016 bereits auslaufend gestellt war und zum 01.08.2018 geschlossen wurde, werden diese Kennzahlen in der Prüfung nicht weiter betrachtet.

Beeinflusst werden die Personalaufwendungen je Schüler von der Anzahl der Vollzeit-Stellen, der Bewertung dieser Stellen und von der Zahl der Schüler an den jeweiligen Schulformen.

Erste Erkenntnisse zur Stellenbewertung lassen sich aus der Kennzahl Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ableiten.

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

### Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46.400	42.037	50.106	47.180	46.400	47.134	48.022	79

Bei dieser Kennzahl positioniert sich die Stadt Drolshagen am 1. Quartil und damit niedriger als 75 Prozent der Vergleichskommunen. An dieser Stelle wird auf den Abschnitt „Eingruppierung der Sekretariatskräfte“ dieses Berichtsteils verwiesen. Wichtig ist, dass in diesem Zusammenhang keine Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Stellenbewertung vorgenommen werden können. Im interkommunalen Vergleich kann das Stellenniveau beispielsweise aufgrund des Zuschnitts der einzelnen Arbeitsplätze unterschiedlich sein.

Die Anzahl der Schüler ist ebenfalls von Bedeutung für die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
516	312	940	566	489	556	633	80

#### → Feststellung

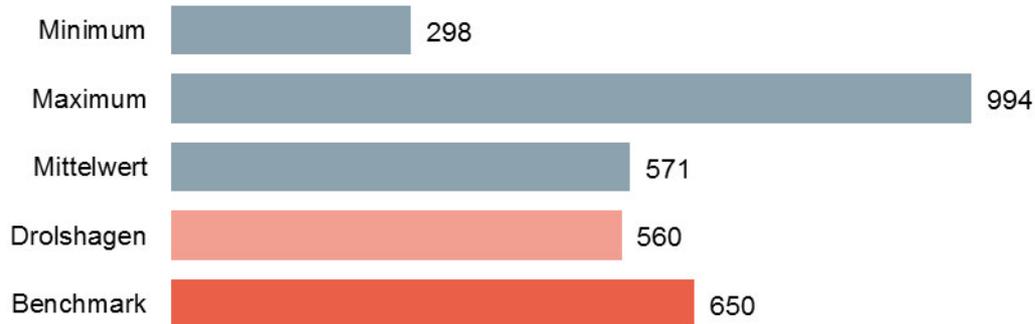
In den Schulsekretariaten der Stadt Drolshagen werden, über alle Schulformen hinweg betrachtet, unterdurchschnittlich viele Schüler je Vollzeit-Stelle mit überdurchschnittlichen Aufwendungen je Schüler betreut.

Wie bereits dargestellt, sind hier auch die Daten, der sich bereits in 2016 im Abbau befindlichen Hauptschule eingeflossen.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW den Personaleinsatz in den Schulsekretariaten differenziert nach Schulformen. Gemessen wird der Personaleinsatz im Vergleich zum Benchmark. Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen durch gezielte Steuerung mit rechtmäßiger Aufgabenerfüllung mindestens erreicht wird.

In 2016 wurden an der Grundschule 465 Schüler von zwei Sekretariatskräften mit einem Stundenumfang von 0,83 Vollzeit-Stellen betreut.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
560	478	553	652	80

#### → Feststellung

Die Kennzahl der Stadt Drolshagen lag 2016 rund 14 Prozent unterhalb des Benchmarks. Daraus resultiert für das Jahr 2016 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen

An der Hauptschule wurden 2016 noch 97 Schüler von einer Sekretariatskraft mit einem Stundenumfang von 0,26 Vollzeit-Stellen betreut. Danach bestand für 2016 für die weiterführenden Schulen, ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,11 Vollzeit-Stellen.

Die Hauptschule wurde durch einen Teilstandort der Sekundarschule Olpe-Drolshagen in Drolshagen ersetzt. Hier wird die Sekretariatskraft nun eingesetzt. Die gpaNRW analysiert die neue Zuordnung nur eingeschränkt, da die Stadt Drolshagen hier nicht Schulträger ist, sondern die Stadt Olpe.

Aufgrund der Kooperation mit der Stadt Olpe trägt die Stadt Drolshagen für den 0,5 Vollzeit-Stellenanteil der Sekretariatskraft Personalaufwendungen von 23.200 Euro.

Die gpaNRW hat die genannten Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte ermittelt. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. Die Personalaufwendungen je Schüler liegen für die Sekundarschule in Drolshagen bei 103 Euro.

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

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

In der Stadt Drolshagen sind die Sekretariatskräfte sowohl in die Entgeltgruppe 5 als auch in 6 eingruppiert.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Drolshagen wendet ein pauschales Stellenbemessungsverfahren an, das an das KGSt-Gutachten angelehnt ist. Hierbei werden Schülerzahlen und die Schulformen berücksichtigt. Des Weiteren werden Zuschläge für die Verbundgrundschule, Offene Ganztagsschule und Schülerbetreuungsangebote an den Grundschulen, Förderschüler (Inklusion) an der Grundschule und Sekundarschule sowie Ganztagsschule Sekundarschule gewährt.

Überprüfungen nimmt die Stadt Drolshagen aufgrund von relativ konstanten Schülerzahlen alle zwei Jahre vor. Der Stellenbedarf wird bei Fluktuationen neu ermittelt und angepasst.

### Vertragsgestaltung

Die Arbeitsverträge der Sekretariatskräfte sind teilweise bereits flexibel gestaltet. Der Einsatzort ist flexibel bestimmbar. Die Schulsekretärinnen sind zum Teil auch an mehreren Standorten eingesetzt. Die beiden Schulsekretärinnen im Primarbereich betreuen vom Hauptstandort aus zwei weitere Grundschulstandorte. Und die Schulsekretärin der Hauptschule ist wie bereits ausgeführt parallel an der Sekundarschule eingesetzt.

#### → **Feststellung**

Durch flexible Arbeitsverträge sichert sich die Stadt Drolshagen bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

## → Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen und stellt eine wesentliche Aufwandsposition in den städtischen Haushalten dar. Geprägt werden die Beförderungsaufwendungen wesentlich von der Gemeindestruktur. Zersiedelte Flächenkommunen mit großen Entfernungen zu den Schulstandorten haben Nachteile gegenüber kompakten Kommunen, deren Gebiet weitestgehend durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erschlossen ist.

Die Fläche der Stadt Drolshagen beträgt 67 km<sup>2</sup>. Damit positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich unterhalb des Durchschnittswertes von 78 km<sup>2</sup>. Bei 58 Ortschaften liegt die Einwohnerdichte der Stadt mit 177 Einwohnern je km<sup>2</sup> deutlich unterhalb des Mittelwertes von 211 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Die Grundschule verfügt neben dem Hauptstandort in Drolshagen noch über einen Standort in Hützemert und in Schreibershof. Die Hauptschule befindet sich ebenfalls in Drolshagen.

Die Stadt Drolshagen hat im Jahr 2016 insgesamt 222.433 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Dieser Betrag setzt sich zusammen aus:

- 156.879 Euro für den ÖPNV,
- 59.217 Euro für den Schülerspezialverkehr,
- 4.685 Euro für die Beförderung zu Sportstätten sowie
- 1.652 Euro für die Beförderung zu Sonderveranstaltungen.

Insgesamt wurden 258 Schüler durch öffentliche Verkehrsmittel oder den Schülerspezialverkehr befördert. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Bei den nachfolgenden Kennzahlen werden die Grundschule und die Hauptschule berücksichtigt. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	385	21	597	323	231	318	414	77
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.075	339	2.956	739	584	683	785	68

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	35,8	0,2	82,5	45,1	32,5	48,7	58,0	73

In die Kennzahl Aufwendungen je Schüler in Euro fließen sowohl die Aufwendungen für den ÖPNV, den Schülerspezialverkehr als auch die Beförderung zu Sportstätten und Sonderveranstaltungen ein. In Drolshagen liegen die Aufwendungen bei 385 Euro und damit höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die niedrige Anzahl beförderter Schüler, die den Aufwendungen gegenüberstehen, führt dazu, dass die Aufwendungen je befördertem Schüler in Drolshagen hoch ist. Unterstützt wird diese Kennzahl durch den Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Gesamtschülerzahl in Prozent. Hier erreicht die Stadt Drolshagen mit 35,8 Prozent einen niedrigeren Wert, der etwas über dem 1. Quartil liegt.

Schülerfahrkosten sind die für die Beförderung der Schüler notwendigen Kosten. Notwendige Kosten entstehen, wenn der Schulweg (die einfache Entfernung) in der Primarstufe mehr als zwei Kilometer beträgt. In der Sekundarstufe 1 muss die einfache Entfernung bei 3,5 Kilometern und der Sekundarstufe 2 bei 5 Kilometer liegen.

Obwohl Drolshagen mit 58 Ortschaften eine zersiedelte Struktur aufweist, kann mehr als die Hälfte der Schüler die nächstgelegene Schule fußläufig erreichen. Für viele Schüler besteht deshalb kein Beförderungsanspruch. Hinzu kommen einpendelnde Schüler aus den angrenzenden Kommunen. Der Anteil einpendelnder Schüler ist mit 2,8 Prozent niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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

## Organisation und Steuerung

Als Schulträger entscheidet die Stadt Drolshagen über das zweckmäßigste Verfahren, also über Art und Umfang, der Schülerbeförderung. Der Schulträger hat keine Beförderungs-, sondern lediglich eine Kostentragungspflicht.

In Drolshagen wird die Schülerbeförderung grundsätzlich durch den ÖPNV sichergestellt. Über den Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd erhalten alle Schüler ein Schülerticket. Für die Anspruchsberechtigten Schüler übernimmt die Stadt Drolshagen die Kosten für die Schülertickets. Zusätzlich wird in Drolshagen Schülerspezialverkehr eingesetzt um die schulrechtlichen Bestimmungen zum Erhalt einer ausgewogenen Klassengröße an allen Grundschulstandorten genüge zu tragen. Der Schülerspezialverkehr, der für den Schulstandort in Schreibershof eingesetzt wird, wird jährlich ausgeschrieben.

Die Fahrstrecken werden vom Verkehrsunternehmen entsprechend der Bedarfe der Schülerbeförderung optimiert. Somit ergibt sich keine Notwendigkeit, Schulzeiten an den ÖPNV anzupassen.

sen. Die Abstimmung erfolgt überwiegend durch den Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd<sup>6</sup>.

Freiwillige Leistungen der Schülerbeförderung übernimmt Drolshagen nicht. So werden weder Schüler ohne Anspruchsberechtigung befördert, noch Fahrkosten für die Nachmittagsfahrten der OGS-Schüler übernommen.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Drolshagen ist weitgehend optimiert. Dies entlastet den Haushalt der Stadt.

<sup>6</sup> Der Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd hat sich zur Aufgabe gemacht, die Verkehrsangebote der Region zu sichern und zu verbessern. Die Verkehrsträger (Bahn und Bus) sollen zu einem Gesamtsystem ÖPNV verknüpft werden. Des Weiteren soll die der ÖPNV wirtschaftlich sein.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

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

**Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS**

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	481	472	485	478	463
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	481	472	485	478	463
davon OGS-Schüler	36	41	45	45	62
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	122	118	115	98	105
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	0	0	0	0	0

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	481	472	485	478	463
davon OGS-Schüler	36	41	45	45	62

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	44.110	46.004	50.809	47.499	83.281
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	1.225	1.122	1.129	1.056	1.343

**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	815	712	719	634	908

**Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler**

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.925	2.885	2.846	2.816	2.922
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	2.205	2.228	2.247	2.279	2.107

**Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	7,5	8,7	9,3	9,4	13,4
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	7,5	8,7	9,3	9,4	13,4

**Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	84	46	159	87	71	84	101	80
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	560	298	994	571	478	553	652	80
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	30.734	51.108	46.859	46.400	46.400	47.651	80
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	124	65	754	197	104	124	244	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	373	62	754	341	193	373	458	36
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	49.000	47.350	46.400	46.400	49.000	40

**Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	398	15	597	229	129	212	315	69
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.187	345	2.956	824	551	677	887	62
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	33,5	0,2	69,2	30,7	15,9	26,1	41,8	72
Einpendlerquote in Prozent	1,5	0,0	15,5	1,8	0,0	0,7	3,0	65
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	320	107	2.444	510	276	371	504	29

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	689	371	2.991	976	643	767	960	27
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	46,4	5,0	100,0	50,0	25,7	48,0	69,2	33
Einpendlerquote in Prozent	9,3	0,0	77,2	18,4	5,2	12,0	28,4	31

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze  
der Stadt Drolshagen  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Sporthallen	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Spiel- und Bolzplätze	16
Steuerung und Organisation	16
Strukturen	18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	19

## → Managementübersicht

### Sport

Die vorhandene Datenlage der Stadt Drolshagen ist bei Sporthallen wie auch bei Sportplätzen gut. Anzahl, Zustand und Auslastung der Sportstätten sind der Verwaltung geläufig. Es gibt fünf Sporthallen (seit 2018 noch vier Sporthallen) und fünf Sportplätze. Eine Sportentwicklungsplanung gibt es in Drolshagen nicht. Daten werden bei Bedarf erhoben und ausgewertet.

Bei den Schulsportstätten übersteigt der Bestand den Bedarf, insbesondere bei den Grundschulen. Sie liegen jedoch in verschiedenen Ortsteilen und es ist von der Stadt bisher nicht beabsichtigt, einen Standort samt Sporthalle aufzugeben. Eine Reduzierung des Hallenbestandes ist allenfalls bei einer Schulstandortschließung sinnvoll. Derzeit wird ein Schulentwicklungsplan erstellt. Die künftige Standortfrage wird Gegenstand dieses Plans. Auf das Kennzahlenset „Schulen Flächenmanagement“ und den Prüfbericht zur Gebäudewirtschaft, Flächenmanagement Schulen und Turnhallen aus dem Jahr 2011, wird verwiesen.

Die Hallenflächen sind im Vergleichsjahr 2016 bezogen auf Einwohner und Mannschaften sehr hoch. Durch die Aufgabe der Halle Buscheid nutzen auch die bisher dort untergebrachten Vereine und Mannschaften ab Sommer 2018 die verschiedenen Schulsportstätten. Die Kennzahlen bleiben trotzdem weit überdurchschnittlich. Daraus folgt, dass die Sporthallen sowohl bei der schulischen als auch bei der außerschulischen Nutzung nur gering ausgelastet sind.

Die Vereine sollten sich über Nutzungsentgelte für Sporthallen an den Aufwendungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung beteiligen.

Die Fläche der Sportplätze und der Spielfelder ist auf die Einwohner und die Mannschaften bezogen gering. Das sparsame Flächenangebot wird nur zurückhaltend in Anspruch genommen. Nur auf dem Sportplatz Iseringhausen gibt es eine gute Auslastung. Die anderen Sportplätze werden nicht einmal zur Hälfte der möglichen Nutzungszeiten belegt, und der Sportplatz Schreibershof ist nur zu einem Viertel ausgelastet.

Die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportplätze inklusive ihrer Außenanlagen hat die Stadt Drolshagen auf die Vereine übertragen und gewährt nur sehr geringe Zuschüsse. Dies verringert die Aufwendungen. Die Stadt bleibt Eigentümerin der Sportplätze, aber die Spielfelder haben die Vereine errichtet. In diesem Zusammenhang aktivierte Sonderposten verringern die Haushaltsbelastung der Stadt. Daher muss die Auslastung für die Stadt auch nicht übermäßig im Fokus stehen, solange die Vereine den Spielbetrieb und die Plätze aufrechterhalten. Im Gegenzug verzichtet die Stadt auf Nutzungsentgelte.

Falls einer der schlecht ausgelasteten Sportplätze sanierungsbedürftig wird, sollte die Stadt den Sportplatz aufgeben oder vollständig auf den Verein übertragen um die Haushaltsbelastung zu reduzieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Drolshagen mit dem Index 3.

## Spiel- und Bolzplätze

Auch wenn die Stadt Drolshagen kein Spielplatzkonzept erstellt hat, verfügt sie mit gut strukturierten und aussagekräftigen Datenblättern zu den Spiel- und Bolzplätzen und einer Kostenrechnung auf dem Bauhof über gute Grundlagen zur Steuerung der Spiel- und Bolzplätze. Gleichwohl werden die in den Datenblättern aufgenommenen Bemerkungen, z. B. über den möglichen Abbau der Anlage aufgrund mangelnder Frequentierung, bisher nicht konsequent abgearbeitet.

Mit 33 Spielplätzen - auf denen überdurchschnittlich viele Spielgeräte stehen - und 12 Bolzplätzen hat die Stadt für ihre Einwohner unter 18 Jahren ein weit umfangreicheres Angebot an Spiel- und Bolzplätzen als 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Es ist festzustellen, dass eine Vielzahl der Anlagen sehr klein ist und vergleichsweise unattraktive und veraltete Holzspielgeräte mit hohen Folgekosten für die Wartung und Reparatur aufweist. Die durchschnittliche Größe der Spielplätze stellt in Drolshagen das neue Minimum. Sie liegen darüber hinaus in vielen Ortschaften verteilt. Dies erfordert hohe Fahrt- und Rüstzeiten durch den Bauhof.

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz liegen trotzdem unter dem Benchmark. Aber die Kennzahl wird begünstigt durch die hohe Anzahl der wenig pflegeintensiven Bolzplätze und zu geringen Aufwendungen, um einen guten Standard zu erreichen. Auch das in Drolshagen praktizierte Festwertverfahren für die Spielgeräte und die Ausstattung begünstigt die Kennzahl, da keine Abschreibungen anfallen und Geräte nur selten ersetzt werden.

Handlungsmöglichkeiten bestehen durch die Erstellung eines Spielplatzkonzeptes zur Verbesserung des strategischen Umgangs mit diesen Flächen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Die Stadt Drolshagen sollte ihr Angebot am tatsächlichen Bedarf ausrichten. Weniger, dafür attraktivere Spiel- oder Themenspielplätze werden voraussichtlich verstärkt angenommen. Auch die Anzahl der Spielgeräte könnte verringert werden. Darüber hinaus sollten Patenschaften akquiriert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Drolshagen mit dem Index 1.

## → 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 betrachtet die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Drolshagen. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlich zugänglichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW untersucht zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

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

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

Die Erträge und Aufwendungen bezieht die gpaNRW auf das Haushaltsjahr 2016; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.

## → Sporthallen

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

### Flächenmanagement Schulsporthallen

Die Produktverantwortung für die Sporthallen und -plätze trägt der Bereich Gebäudemanagement im Fachbereich 2 Finanzen, Gebäudemanagement.

Die Stadt Drolshagen hat bisher keine Sportentwicklungsplanung erstellt und hält dies aufgrund der überschaubaren Struktur mit der örtlichen Verteilung der Schulsporthallen und des Gesamtbedarfs an Nutzungen bzw. der Eigenorganisation durch die Vereine auch nicht für zielführend. Für insgesamt 58 Ortschaften werden Sporthallen an insgesamt vier Schulstandorten vorgehalten. Bei diesen vier Schulstandorten handelt es sich um die zum Grundschulverbund gehörenden drei Grundschulstandorte Drolshagen (Hauptstandort), Hützemert und Schreibershof (Teilstandorte) sowie um den Teilstandort Herrnscheid der Sekundarschule der Kreisstadt Olpe in Drolshagen.

Insgesamt stehen 2016 sechs Halleneinheiten für den Schulsport zur Verfügung:

- drei Grundschulsporthallen mit zwei Einfachhallen (Ortsteile Hützemert und Schreibershof) und einer Zweifachhalle (Drolshagen) sowie
- eine Zweifachhalle am Teilstandort der Sekundarschule (Drolshagen).

Die Halle Buscheid mit einer Halleneinheit (ebenfalls in Drolshagen und 2018 abgerissen) wird als ehemalige Grundschulturnhalle seit Inbetriebnahme der neuen Sporthalle Wünne nicht mehr schulisch genutzt und wird in der Betrachtung 2016 nicht berücksichtigt.

### Flächenkennzahlen Schulsporthallen 2016

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	163	45	231	104	78	97	121	71

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsport-hallen gesamt	81	27	111	53	40	49	60	68
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent	50,1	25,6	72,4	52,0	47,3	52,0	56,4	67

Die höheren Werte der Bruttogrundfläche als auch in der Sportnutzfläche je Klasse deuten auf eine geringere Auslastung hin. Als weitere Ursache kommt eine großzügigere Bauweise als in den Vergleichskommunen in Betracht.

Der Vergleich des Anteils zwischen Sportnutzfläche und Bruttogrundfläche je Klasse zeigt, dass die Nebenflächen im Vergleich zur Sportnutzfläche hoch sind. Dies betrifft alle Hallen gleichermaßen. Unter wirtschaftlichen Aspekten sollte die Sportnutzfläche einen möglichst hohen Anteil an der Gesamtfläche haben. Die vergleichsweise neue Sporthalle Wünne zeigt mit fast 56 Prozent Anteil Sportnutzfläche einen deutlich besseren Wert.

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen für zehn Klassen und an weiterführenden Schulen für zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigt wird. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Drolshagen stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,0	4,0	2,0
Weiterführende Schule	1,2	2,0	0,8
<b>Gesamt</b>	<b>3,2</b>	<b>6,0</b>	<b>2,8</b>

Die Gräfin-Sayn-Grundschule besteht aus drei Teilstandorten. Der Hauptstandort liegt in Drolshagen. Hier gibt es zwölf Klassen. Sie nutzen die Sporthalle Wünne mit zwei Halleneinheiten. Theoretisch gibt es hier ein Potenzial von 0,8 Halleneinheiten.

Die beiden Einfachhallen der Teilstandorte in Hützemert und Schreibershof werden von jeweils vier Grundschulklassen genutzt. Dies führt zu einem Potenzial von jeweils 0,6 Halleneinheiten.

Insgesamt besteht ein Potenzial von zwei Halleneinheiten im Bereich der Grundschulen. Es ist nicht zu realisieren, da die beiden Teilstandorte in von Drolshagen weit entfernten Ortsteilen liegen. Die Sporthalle Wünne ist die neueste Halle, ist in gutem Zustand und erst 2004 in Betrieb genommen worden. Sie verfügt über Tribünen und kann für den Vereinssport genutzt werden. Sie wird für den Vereinssport benötigt, da die Halle Buscheid – die bisher ausschließlich für den Vereinssport genutzt wurde – 2018 aufgegeben wird und die Vereine zukünftig überwiegend die Sporthalle Wünne nutzen werden.

Die frühere Hauptschule ist mit dem Schuljahr 2017/2018 ausgelaufen. Das Gebäude und die Sporthalle werden ab dem Schuljahr 2018/2019 vollständig vom Teilstandort der Sekun-

darschule Olpe genutzt. 2016 werden für 14 Klassen der auslaufenden Haupt- bzw. neu aufgebauten Sekundarschule 1,2 Halleneinheiten benötigt. Zur Verfügung stehen zwei Halleneinheiten. Das rechnerische Potenzial bei der weiterführenden Schule beträgt 0,8 Halleneinheiten.

Insgesamt besteht ein rechnerisches Potenzial von 2,8 Halleneinheiten bei insgesamt sechs Halleneinheiten Bestand.

→ **Feststellung**

Durch den Schulsport sind die Sporthallen der Stadt Drolshagen nicht ausgelastet.

### Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Zusätzlich zu den vier Schulsporthallen gab es 2016 die Einfachsporthalle Buscheid. Dies ist die ehemalige Sporthalle der Gräfin-Sayn-Verbundgrundschule Drolshagen. Im Jahr 2016 war sie ohne schulische Nutzung. Sie wurde nach Inbetriebnahme der Sporthalle Wünne seit 2005 nur noch durch den Turn- und Sportverein '09 Drolshagen e.V. genutzt und vom Verein bewirtschaftet.

Insgesamt standen im Vergleichsjahr 2016 mit den Schulsporthallen sieben Halleneinheiten zur Verfügung. Das Grundstück samt Halle wurde 2018 verkauft und die Vereine nutzen seitdem die Schulsporthallen.

#### Bruttogrundfläche Sporthallen gesamt in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
548	126	861	417	330	403	491	71

Die Kennzahl reduziert sich ohne die Halle Buscheid ab Sommer 2018 auf 467 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner und positioniert sich dann im dritten Viertel.

#### Halleneinheiten Sporthallen gesamt je 1.000 Einwohner 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,59	0,19	0,89	0,54	0,44	0,52	0,69	72

Ohne die Halle Buscheid stehen für die Einwohner noch sechs Halleneinheiten insgesamt zur Verfügung. Nach der Veräußerung des Grundstücks reduziert sich die Kennzahl auf 0,51 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner. Für den Freizeitsport stellt die Stadt Drolshagen seit 2018 eine immer noch durchschnittliche Zahl an Halleneinheiten zur Verfügung.

Bisher stellt die Stadt Drolshagen den Vereinen keine Beteiligung an den Betriebskosten bzw. Nutzungsentgelte in Rechnung. Nutzungsentgelte können nicht alle Kosten decken und allenfalls zu einem geringen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung führen. Eine vollständige Kostenumlage macht die Hallennutzung erfahrungsgemäß für viele Nutzer unerschwinglich.

Die Beteiligung der Vereine an den Betriebskosten erhöht das Bewusstsein zum nachhaltigen Verbrauch. Die Vereine achten vermehrt auf gelöschte Lichter, abgestellte Duschen und geschlossene Fenster. Pauschalbeträge verringern hier den Verwaltungsaufwand.

Die Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen, dass durch die Erhebung von Nutzungsentgelten die Vereine nicht benötigte Zeiten regelmäßig mitteilen. Diese Zeiten können dann ggf. anderen Vereinen oder privaten Anbietern zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Für die Überlassung kommunaler Sporthallen sollte die Stadt Drolshagen Betriebskostenbeteiligungen erheben.

### Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Hallen werden mehr von außerschulisch als von den Schulen genutzt. Die Belegungsquote liegt mit 57,7 Prozent im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Diese Positionierung wird einerseits durch die eher geringe Belegung durch Schulen erreicht. Zum Anderen führt die Verteilung der Hallen im Stadtgebiet zu einem ortsnahen Angebot, das die außerschulische Nachfrage begünstigt.

Für die Stadt Drolshagen zeigt die Einwohnerprognose von IT.NRW bis 2040 sinkende Einwohnerzahlen der unter 18-Jährigen. Prognostiziert wird ein Rückgang von fast 30 Prozent. Allerdings versucht die Stadt Drolshagen, Industrie und Gewerbe und damit auch Einwohner anzusiedeln und dem prognostizierten Einwohnerrückgang entgegenzuwirken. Sie sieht den Rückgang langfristig nicht so stark. Derzeit steigen die Schülerzahlen sogar.

Die Entwicklung des Sporthallenangebotes ist an die Schulstandorte geknüpft. Aktuell wird ein neuer Schulentwicklungsplan von einem externen Büro erarbeitet und wird dann zu weiteren Entscheidungen herangezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte anhand der Schülerzahlenprognose unter wirtschaftlichen Aspekten erneut untersuchen, ob die beiden Grundschul-Teilstandorte und die Sporthallen in Hützemert und Schreibershof weiter vorgehalten werden sollten.

Die Schulen haben feste Zeiten zur Nutzung der Schulsporthallen. Diese variieren entsprechend der Schulform. Teilweise werden nach dem Schulsport noch OGS-Angebote in den Sporthallen angeboten.

Den Schulen stehen die Schulsporthallen von 8 bis 16 oder 17 Uhr für ihren Sportunterricht zur Verfügung. Teilweise finden in den Zeiten noch OGS-Angebote in den Sporthallen statt. Außerschulische Nutzer belegen die Sporthallen in Drolshagen in freien Zeiten oder regelmäßig nach dem Schulsport. Am Abend endet die Nutzung ca. um 22 Uhr.

#### Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,3	2,5	17,8	11,2	9,3	11,2	13,7	62

Auch die Betrachtung der Sporthallen für den Mannschaftssport bestätigt den Überhang an Hallen: Mit nur 2,3 Mannschaften bzw. Gruppen je Halleneinheit liegt Drolshagen unter dem bisherigen Minimum<sup>1</sup>. Auch nach Aufgabe der Halle Buscheid ab Sommer 2018 nutzen nur 2,7 Mannschaften eine Halleneinheit.

#### Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m<sup>2</sup> Sporthallen gesamt 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
191	20	123	40	26	37	45	59

Drolshagen stellt 2016 das neue Maximum<sup>1</sup> zur Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe. Ohne die Halle Buscheid ab Sommer 2018 bildet die Kennzahl mit 173 m<sup>2</sup> immer noch den Maximalwert.

#### → Feststellung

Die Vergleiche zu Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit und Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m<sup>2</sup> Sporthallen zeigen, dass die Sporthallen auch in der außerschulischen Nutzung nur gering ausgelastet sind.

Im Zuge der demografischen Entwicklung ändert sich nicht nur der Bedarf an Schulsportstätten. Auch die außerschulischen Nutzungen verändern sich. Vereine werden weniger Mitglieder haben. Sie müssen ihr Angebot reduzieren oder neu ausrichten. Beispielsweise gewinnen der Freizeit- und Gesundheitssport immer mehr an Bedeutung, wohingegen andere Sportarten, wie z. B. Fußball und Leichtathletik eher an Bedeutung verlieren. Für diese Angebote können die Vormittagsstunden ebenfalls genutzt werden, wenn die Hallen durch den Schulsport nicht ausgelastet sind. Die freien Zeiten sollte die Stadt Drolshagen anderen Nutzern, wie z. B. Mutter-Kind-Gruppen oder Senioren, zur Verfügung stellen.

<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt der Auswertung lagen die Kennzahlen für die Stadt Drolshagen noch nicht vor.

## → Sportplätze

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

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

Die Stadt Drolshagen wendete 2016 für ihre Sportplätze 7,90 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,90	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 Drolshagen sowie deren Wirkung zueinander.

### Strukturen

In der Stadt Drolshagen gibt es 2016 fünf kommunale Sportplätze mit insgesamt sechs Kunstrasenfeldern. Das sind fünf wettkampfe geeignete Großspielfelder in den Ortsteilen Drolshagen, Hützemert, Schreibershof, Bleche und Iseringhausen sowie ein kleineres Jugendspielfeld in Drolshagen. Auf den Sportplätzen findet neben dem Vereinssport Schulsport in geringem Umfang statt. Eigene Schulsportplätze sind nicht vorhanden.

Alle Sportplätze sind im Eigentum der Stadt Drolshagen. Die Gesamtfläche der fünf Sportplätze beträgt rund 56.900 m<sup>2</sup>, die Fläche der Spielfelder insgesamt rund 35.000 m<sup>2</sup>.

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

### Strukturkennzahlen kommunale Sportaußenanlagen 2016

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	4,81	1,79	13,14	7,17	4,91	7,14	8,83	70
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,97	0,69	7,49	3,41	2,15	3,01	4,50	70

Die gesamte Fläche inklusive der Außenanlagen beträgt fast 57.000 m<sup>2</sup>, davon sind fast 35.000 m<sup>2</sup> Sportnutzfläche. Das entspricht 62 Prozent. Da es in Drolshagen nur Fußballfelder und keine kleinteiligen Flächen für andere Sportarten gibt, wird dieser Wert begünstigt und ist deutlich überdurchschnittlich. Es entfällt wenig Fläche auf Zuschauerbereiche, Parkplätze, Grün- und andere Flächen. Nebensportanlagen wie Leichtathletikflächen gibt es nicht. Der Anteil der Spielfelder an der Sportnutzfläche beträgt 100 Prozent.

Der interkommunale Vergleich zeigt ein sparsames Angebot an Spielfeldflächen je Einwohner und je Mannschaft. Das sagt jedoch noch nichts über Nutzung und Bedarf aus, da hierfür die Anzahl der Mannschaften und die benötigten Nutzungszeiten betrachtet werden müssen.

### Auslastung und Bedarfsberechnung

Im Jahr 2016 gab es 36 Mannschaften, davon 19 Jugendmannschaften. Bei der Berechnung der Auslastung stellt die gpaNRW den grundsätzlich verfügbaren Nutzungszeiten die belegten Nutzungszeiten gegenüber. Für die Kunstrasenfelder legen wir durchschnittlich 30 Stunden pro Woche Beispielbarkeit zugrunde. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag. Da alle Anlagen über eine Flutlichtanlage verfügen gibt es keine jahreszeitlichen Einschränkungen.

### Auslastung Sportplätze 2016

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Differenz	Auslastungsgrad in Prozent
Drolshagen	14	60	28	32	47,1
Hützemert	5	30	12	18	40,0
Schreibershof	5	30	8	22	26,7
Bleche	5	30	14	16	45,0
Iseringhausen	7	30	17	13	56,7

Insgesamt standen 2016 auf den sechs kommunalen Sportplätzen 180 Stunden zur Verfügung (sechs Felder x 30 Stunden Nutzungszeit für Kunstrasen). Tatsächlich wurden die Plätze mit 79 Stunden belegt. Dies entspricht einer Nutzungsintensität von unter 45 Prozent über alle kommunalen Sportplätze. Dabei beträgt die Auslastungsquote zwischen 27 Prozent (Sportplatz Schreibershof) bis 57 Prozent auf dem Sportplatz Iseringhausen. Damit positioniert sich Drolshagen beim ersten Quartilswert. Der Mittelwert für die Auslastung liegt bei 65 Prozent.

### → **Feststellung**

Die zur Verfügung stehenden Sportplätze werden nicht einmal zur Hälfte der Zeiten belegt. Einzige Ausnahme bildet die Anlage Iseringhausen.

Durch die gleichzeitige Belegung von Mannschaften, z. B. Bambinis, Jugend-, Senioren- oder Hobbymannschaften, erhöht sich die Nutzung auf 110 Stunden. Diese Zahl zeigt die höhere Belastung für den Belag, wenn mehr als eine Mannschaft auf dem Spielfeld trainiert. Die Nutzungsintensität liegt dann bei rund 60 Prozent und damit im Vergleich zu anderen Kommunen im untersten Viertel.

Die Belegungspläne erstellen die Vereine. Die tatsächlichen Nutzungszeiten werden in Drolshagen nicht erfasst. Sie liegen aus Erfahrung in anderen Kommunen oft nochmals unter den belegten Zeiten.

Werden Sportplätze bei dieser geringen Auslastung von Kommunen betrieben, wäre die weitere Vorhaltung äußerst unwirtschaftlich. Aber in Drolshagen unterhalten und bewirtschaften die Vereine die Anlagen und es gibt nur sehr geringe Materialkostenzuschüsse von der Kommune, sodass die gpaNRW hier keine Veranlassung hat, eine Reduzierung des Angebotes zu empfehlen.

### **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

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

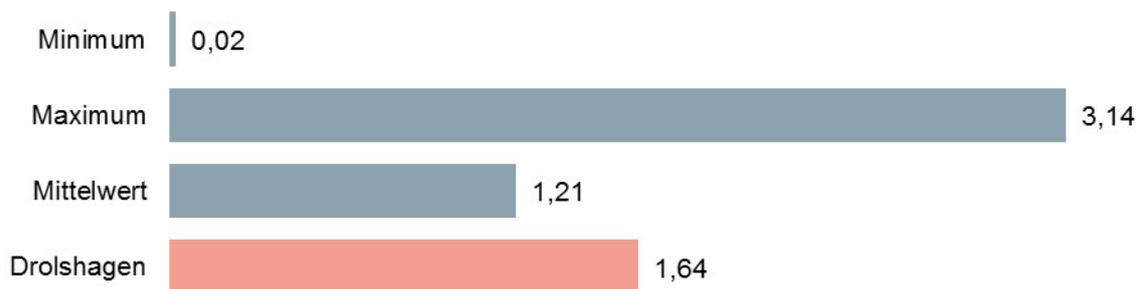
Die Aufwendungen für die Spielfelder sind der Hauptkostenträger. Hierzu gehören Personalaufwendungen, Aufwendungen für Fremdvergaben von Ingenieurleistungen, Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen), Abschreibungen sowie Zuschüsse für Pflegeleistungen an Vereine.

In Drolshagen sind die Aufwendungen nicht getrennt für die Spielfelder zu ermitteln. Daher stellt die gpaNRW hier die Aufwendungen für die gesamten Sportplätze dar.

Die Stadt Drolshagen wendete 2016 und 2017 rund 93.500 Euro für die Sportplätze auf. Betrieb, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportplätze sind auf die Vereine übertragen. Die Personalaufwendungen der Verwaltung sind mit gut 8.500 Euro entsprechend gering und wurden über die interne Leistungsverrechnung ermittelt. Ingenieurleistungen sowie Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen) fallen nicht an. Die Zuschüsse an die fünf Vereine für die Unterhaltung der Kunstrasenfelder sowie Materialkostenzuschüsse betragen fast 7.000 Euro. Der größte Teil der Gesamtaufwendungen sind Abschreibungen in Höhe von rund 78.000 Euro.

Je Einwohner wendet die Stadt in 2016 7,90 Euro auf. Dies ist mehr als die meisten verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen aufwenden. Die Kennzahl wird durch die Abschreibungen geprägt.

### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,64	0,43	1,21	1,73	39

Die Stadt hat durch eine aktive Einbindung der Vereine eine Reduzierung der Aufwendungen erreicht. Betrieb, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportplätze sind auf die Vereine übertragen. Die Wartung der Kunstrasenfelder durch die Vereine wird vom Bauhof durch Ausleihe von dort stehenden Maschinen und Geräten (die sich die Vereine teilen) sporadisch nachgehalten. Die laufende Unterhaltung zum Erreichen der Lebensdauer der Spielfelder liegt im eigenen Interesse der Vereine, weil es lt. aktueller Beschlusslage keine weiteren Zuschüsse oder eine Erneuerung der Spielfelder gibt, z. B. wegen unterlassener Arbeiten. Die Unterhaltung der Außenanlagen wird ebenfalls von den Vereinen durchgeführt.

Die Personalaufwendungen der Verwaltung sind entsprechend gering und wurden über eine interne Leistungsverrechnung ermittelt. Es gibt geringe Zuschüsse auf Antrag der Vereine. 2016 waren es z. B. Zuschüsse in Höhe von insgesamt 3.800 Euro für alle Sportplätze und 2.600 Euro für Materialkostenzuschüsse.

Dennoch ist der Aufwand je m<sup>2</sup> Sportplatzfläche bei einer reinen Aufwandsbetrachtung in Drolshagen aufgrund der hohen Abschreibungen für die Kunstrasenplätze höher als bei den meisten verglichenen Kommunen. Die Eigenleistungen der Vereine sind hier nicht berücksichtigt.

Die Stadt Drolshagen hat den Sportvereinen jeweils einen hohen Betrag für die Errichtung der Kunstrasenfelder zur Verfügung gestellt. Die Sportvereine ihrerseits haben bei Errichtung der Spielfelder erhebliche eigene Finanzmittel und Eigenleistungen eingebracht, die die Stadt geprüft und bewertet hat. Insofern wurden die tatsächlichen, bei den Vereinen entstandenen Herstellungskosten aktiviert und hinsichtlich der eingesetzten Finanzmittel und Eigenleistungen der Vereine Sonderposten gebildet, die analog der Abschreibung aufgelöst werden.

Aus diesem Sachverhalt ergeben sich Erträge aus der Auflösung dieser Sonderposten. Wenn die Abschreibungen um die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten bereinigt werden, ergibt sich eine deutlich niedrigere tatsächliche (Netto-)Belastung der Stadt von nur noch 34.590 Euro bzw. 0,61 Euro je m<sup>2</sup> Sportplatzfläche. Die Nettobelastung je Einwohner ist dann mit 2,92 Euro ebenfalls deutlich niedriger.

Durch die Verpflichtung zur Übernahme von Pflegeleistungen durch die nutzenden Vereine verzichtet die Stadt Drolshagen auf die Erhebung von Nutzungsentgelten.

→ **Feststellung**

Die Sportplätze der Stadt sind nur gering ausgelastet. Durch die Kunstrasenfelder stellt die Stadt einen hohen Standard bei den Sportplätzen zur Verfügung. Die Haushaltsbelastung der Stadt ist durch das Engagement der Vereine beim Bau und der Pflege der Sportplätze in Anbetracht des Angebots eher niedrig.

Sollten die Plätze jedoch nicht ausreichend durch die Vereine unterhalten werden und es zu Anträgen auf höhere Zuschüsse oder gar Erneuerungen der Spielfelder kommen, sollte die Stadt Drolshagen die Anzahl der Sportplätze reduzieren, um den Haushalt zu entlasten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der jetzt schon geringen Auslastung und der demografischen Entwicklung bis 2040, nach der die Bevölkerung um rund acht Prozent, die der Jugendlichen um fast 30 Prozent zurückgeht.

## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten grundsätzlich unberücksichtigt. In Drolshagen werden drei Spielplätze auf Schulhöfen mit öffentlichem Zugang in die Betrachtungen einbezogen.

Die Stadt Drolshagen wendete 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 7,11 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2016

Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,11	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 Drolshagen sowie deren Wirkung zueinander.

### Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze trägt der Fachbereich 4 Planen, Bauen, Wohnen. Die Pflege, Kontrolle und Unterhaltung übernimmt der Bereich 4.3 Städtischer Baubetriebshof.

### Kostenrechnung

In der Stadt Drolshagen gibt es am Baubetriebshof eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis und ein Bauhofprogramm. Idealerweise sind die Kostenstellen mit dem Grünflächenkataster verbunden. Die Differenzierung sollte soweit heruntergebrochen werden, dass z. B. nicht nur pauschal für Grünflächen, sondern auch für Rasen-, Sand- und Fallschutzflächen, Hackschnitzel usw. Leistungspreise gebildet werden können. Das entsprechende Modul der in der Verwaltung eingesetzten Software ist bereits vorhanden, kann jedoch aufgrund mangelnder personeller Ressourcen bisher nicht eingesetzt werden.

In der Verwaltung hingegen gibt es keine Kostenrechnung. Um darstellen zu können, was die Spielplatzpflege insgesamt kostet, müssen auch die Kosten der Verwaltung, also des Overheads, erfasst werden. Langfristig sollte die Stadt Drolshagen daher die Kosten des Fachbereichs 4 erfassen, aufteilen und so einen „Gesamtpreis“ für die Produkte ermitteln. Diesen Preis kann sie dann beispielsweise mit dem freien Markt vergleichen und beurteilen, ob sie diese Leistung wirtschaftlich erbringt.

### Spielplatzplanung

Ein Spielplatzkonzept gibt es in Drolshagen bisher nicht. Die Spiel- und Bolzplätze sind nicht in den Grünflächenkataster eingepflegt. Aber für die Spielplätze und Spielgeräte gibt es jeweils

Datenblätter. Jeder einzelne Spiel- und Bolzplatz ist erfasst, dazu die Geräte und die Ausstattung, der Zustand, Fotos und eine Kurzbeschreibung mit einem Vermerk, wie zukünftig mit dem Platz umgegangen werden sollte. Z. B. gibt es Hinweise, ob sich die Pflege durch Patenschaften der unmittelbaren Anwohner anbietet, er häufig oder eben selten frequentiert oder in gutem oder weniger gutem Zustand ist oder zurückgebaut werden könnte. Diese Hinweise werden jedoch bisher nicht konsequent umgesetzt.

→ **Feststellung**

In Drolshagen gibt es kein Grünflächenkataster und kein Spielplatzkonzept. Jedoch sind über die Datenblätter wesentliche Informationen zu den Spiel- und Bolzplätzen vorhanden.

Die meisten Spielplätze und Spielgeräte sind in keinem guten Zustand, unmodern und unattraktiv. Überwiegend sind veraltete Holzspielgeräte vorhanden. Die Frequentierung ist auf manchen Spielplätzen gering. Dies zeigt, dass strategische Entscheidungen über Umfang und Standards des Angebotes erforderlich sind. Sonderspielflächen oder einen Abenteuerspielplatz gibt es nicht, auch keine Skateranlage. Auf einem Spielplatz ist ein Wasserspielgerät installiert. Auf einem Bolzplatz ist ein kleiner Skaterbock integriert.

Mittels eines Spielplatzkonzeptes unter Beteiligung der Kinder, Schulen und Bürger könnten einige Spielplätze aufgegeben und/oder umgestaltet werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Spielplätze in Drolshagen sehr klein sind und entsprechend hohe Fahrt- und Rüstzeiten durch den Bauhof erforderlich machen (vgl. Kapitel Wirtschaftlichkeitsbetrachtung).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte alle Informationen zu den Spielplätzen in einem System zusammenführen und auswerten. Anhand dieser Informationen sollte die Stadt ein Spielplatzkonzept erstellen und entscheiden welches Angebot wo und auch zukünftig am Bedarf orientiert vorgehalten werden soll. Ggf. reicht es aus, Ortsteile und Einzugsbereiche zu clustern und für sich zu betrachten.

Wenig frequentierte Spielplätze sollten zurückgebaut und die verbleibenden durch attraktive, in der Kontrolle und Unterhaltung wirtschaftliche Spielgeräte aufgewertet werden. Nicht mehr benötigte Flächen sollten aufgegeben und die Spielgeräte abgebaut werden. Es entsteht eine einfach oder extensiv zu pflegende Rasenfläche. Im Idealfall kann das Grundstück veräußert werden.

Es können auch so genannte Themenspielplätze geschaffen werden. Sie sind durch die hohen Anschaffungskosten eines größeren oder ausgefallenen Spielgerätes zunächst teuer. Die Folgekosten könnten jedoch geringer sein wenn es nur eine Fallschutzfläche gibt und auf die Modellierung der Fläche sowie Mähhindernisse wie Hecken und Bänke verzichtet wird. Sie sollten gruppiert werden und können durch besondere Anordnung in Verbindung mit Bänken zu Kommunikationsbereichen werden.

Wie in vielen Kommunen in NRW ist die Bevölkerungsentwicklung im Betrachtungszeitraum und auch in der Prognose bis 2040 sinkend. Dies betrifft die Einwohnerzahlen um minus acht Prozent, die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren sogar um fast 30 Prozent. Gleichwohl versucht die Stadt Drolshagen, sich zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort zu entwickeln und die Einwohnerzahl konstant zu halten.

→ **Empfehlung**

Der demografische Wandel sollte in einem Spielplatzkonzept berücksichtigt werden. Dies betrifft die Zahl der unter 18-Jährigen, aber auch die steigende Zahl der älteren Mitbewohner.

## Strukturen

### Grünflächen allgemein

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

#### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2016

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	176	44	820	211	130	185	248	205
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	4.864	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	85,8	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

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

Die Stadt Drolshagen zeichnet sich durch die Lage in einem ländlich geprägten Gebiet mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte aus. Insgesamt besteht ein geringerer Bedarf an Spiel- und Bolzplätzen als in eher urban geprägten Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

### Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Drolshagen hat mit ihren 58 Ortsteilen in Bezug auf die Versorgung der Bürger bzw. Jugendlichen mit Spiel- und Bolzplätzen eine umfangreiche gewachsene Spielplatzstruktur. Es gibt eine starke Zersiedelung mit nur zwei Hauptorten, in denen über 1.000 Einwohner leben (Drolshagen, Hützemert).

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

Die Stadt Drolshagen betreibt im Vergleichsjahr 2016 30 kommunale Spielplätze sowie drei auf Schulhöfen mit öffentlichem Zugang mit einer Gesamtfläche von 15.944 m<sup>2</sup>. Auf den Spielplätzen sind 210 Spielgeräte verschiedenster Bauart installiert. Darüber hinaus gibt es zwölf Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 14.330 m<sup>2</sup>. Insgesamt handelt es sich also um 45 Anlagen mit einer Gesamtfläche von 30.274 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl <sup>1)</sup>	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	14,4	5,2	32,3	15,2	10,7	14,8	18,0	74
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	21,5	4,5	21,5	11,5	9,3	11,3	13,4	74
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	15,7	4,1	19,4	9,8	8,1	9,7	11,4	74
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	5,7	0	5,4	1,8	0,9	1,6	2,5	69
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>	673	743	2.659	1.332	1.070	1.263	1.530	74
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	13,2	1,3	17,6	5,7	4,3	5,5	6,8	72

<sup>1)</sup> Zum Zeitpunkt der Auswertung zum Stichtag 30. Juni 2018 lagen die Kennzahlen für Drolshagen noch nicht vor.

Die Tabelle zeigt, dass Drolshagen ein weit umfangreicheres Angebot an Spiel- und Bolzplätzen hat als 75 Prozent der verglichenen Kommunen oder stellt sogar den neuen Maximalwert.

Die Flächen der einzelnen Spiel- und Bolzplätze sind im Durchschnitt aber kleiner als in allen anderen verglichenen Kommunen. Die Spielplätze alleine sind im Mittel nur 483 m<sup>2</sup> groß. Dies ist mit Abstand das neue Minimum. Das bisherige Minimum lag bei 621 m<sup>2</sup>, der Median bei 1.184 m<sup>2</sup>.

#### → Feststellung

Mit 45 Spiel- und Bolzplätzen hat Drolshagen ein überdimensioniertes Angebot für die unter 18-Jährigen. Dies führt zu einer erheblichen Haushaltsbelastung.

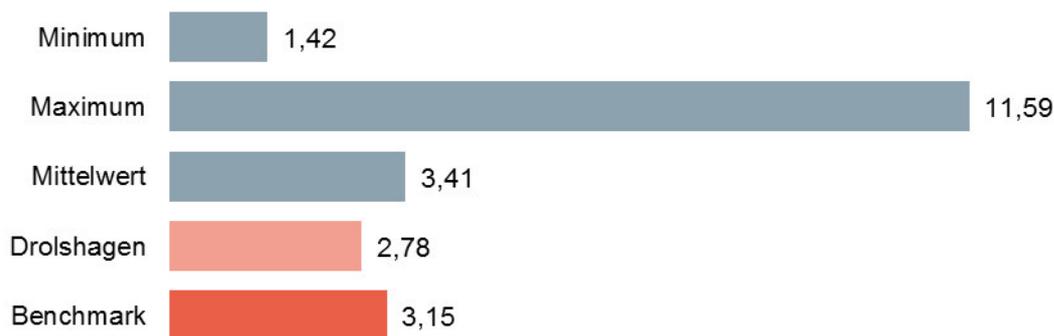
### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze sind der Kostenrechnung des Bauhofs entnommen und enthalten neben den Pflegeleistungen auch Abschreibungen, Sach- und Gemeinkosten des Bauhofs und den Overhead der Verwaltung. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten. Fremdleistungen

erfolgen zu einem geringen Anteil für Grünschnitt und Reinigung durch die Caritas-Station Drolshagen.

Im Jahr 2016 belaufen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Drolshagen auf rund 84.200 Euro. Da Drolshagen auch bei den Spielgeräten und bei der Ausstattung – nicht nur bei der Grünpflege (Aufwuchs) wie die meisten Kommunen – mit dem Festwertverfahren arbeitet, sind keine Abschreibungen erfasst.

#### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2016



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,78	2,27	3,09	4,05	54

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze liegen im Jahr 2016 unter dem Benchmark. In der Zeitreihe nehmen die Aufwendungen im Jahr 2017 mit 2,22 Euro je m<sup>2</sup> sogar noch ab. Daraus ergibt sich ein Dreijahres-Durchschnitt von 2,55 Euro je m<sup>2</sup>.

Gleichwohl ist diese Kennzahl nicht positiv zu bewerten:

- Zu geringe Aufwendungen führen zu einem nicht zufriedenstellenden Zustand der Anlagen. Viele Spielplätze bzw. Spielgeräte sind veraltet und es wurde eine geringe Frequenzierung anhand der Datenblätter festgestellt.
- Die Kennzahl ist begünstigt durch das Festwertverfahren für die Spielgeräte und die Ausstattung sowie die Grünpflege (Aufwuchs). Daher werden keine Abschreibungen erfasst wie in den Vergleichskommunen. In den Vergleichskommunen liegen die Abschreibungen durchschnittlich bei 0,54 Euro je m<sup>2</sup>. Spielgeräte werden Drolshagen nur selten ersetzt, so dass auch hierfür der Aufwand eigentlich zu niedrig ist.
- Die hohe Anzahl der weniger pflegeintensiven Bolzplätze begünstigt die Kennzahl, kann jedoch von einer Kommune auch strategisch gewollt sein, wenn die Bolzplätze angenommen werden und die Kinder und Jugendlichen beschäftigt sind.
- Bei der Betrachtung einzelner Pflegeleistungen fällt auf, dass die Aufwendungen für viele veraltete und damit wartungs- und reparaturanfällige Holzspielgeräte anteilig besonders hoch sind.

## Aufwandskennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,57	0,05	2,10	0,78	0,42	0,61	1,02	40
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	3,26	0,09	8,95	1,50	0,75	1,22	1,72	41
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,93	0,06	1,40	0,46	0,26	0,41	0,59	35
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	2,33	0,11	7,83	1,03	0,36	0,64	1,19	34
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	247	11	1.124	285	150	211	400	40
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	71	7	278	92	47	74	129	35
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	177	6	984	189	86	127	211	34
Sonstige Pflegeaufwendungen je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,31	0	0,41	0,16	0,02	0,17	0,24	35

### → Empfehlung

Die Stadt Drolshagen sollte die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze reduzieren und am künftigen Bedarf ausrichten. Auch die Aufwendungen je Spielplatz sollten berücksichtigt werden. Ggf. ist es sinnvoller, weniger, dafür aber attraktivere und bedarfsgerechte Anlagen anzubieten, vakante Flächen zu veräußern oder einfach zu pflegende Rasenflächen zu belassen.

Die Aufwendungen lassen sich an folgenden Parametern beeinflussen:

- Flächenstandards,
- Ausstattung,
- Unterhaltungs- und Pflegestandards sowie
- Ehrenamt (Patenschaften).

## Flächenstandard

Neben der Anzahl und Größe der vorhandenen Anlagen ist hinsichtlich der Aufwendungen für die Grünflächenpflege auch die Aufteilung der Flächen von Bedeutung. Wichtig bei der Gestaltung der Flächen ist es, Mähhindernisse zu vermeiden. Sinnvoll ist es, z.B. Sträucher und Ge-

hölze zu gruppieren und/oder jenseits der Rasenflächen anzusiedeln. Standorte von Bänken sollten befestigt sein und sich am Rand oder vor Gehölzflächen befinden. Auch sollte auf Modellierung der Fläche verzichtet werden, da Naturspielmöglichkeiten in Drolshagen ausreichend vorhanden sind.

Kleine Spielplätze lassen kaum eine wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung durch den Bauhof zu. Der Einsatz größerer Maschinen und Geräte ist nicht möglich und Fahrt- und Rüstzeiten fallen in erhöhtem Maß an. Außerdem sind kleinere Spielplätze in der Art der Spielmöglichkeiten begrenzt und werden von den Nutzern daher meist weniger angenommen. Dies sollte anhand der Datenblätter geprüft werden.

## Ausstattung

Neben der hohen Anzahl der Spielgeräte (siehe Strukturkennzahlen) ist auch die Frage von Bedeutung, welche Materialien (z.B. Holz-, Metall- oder Kunststoffgeräte) im Einsatz sind.

Die veralteten Holzspielgeräte verursachen i.d.R. durch ihre Beschaffenheit höhere Unterhaltungsaufwendungen. Sie sind hinsichtlich der Standsicherheit und der Verschleißteile häufiger und umfangreicher zu kontrollieren als welche aus anderen Materialien. Dies hat die Stadt bereits erkannt und einige neue Spielgeräte aus Kunststoff angeschafft. Diese Materialien sind widerstandsfähiger gegen Vandalismus- und Witterungsschäden. Auch sind sie wartungsfreundlich und weniger reparaturanfällig.

Grundsätzlich gilt: Bei der Auswahl neuer Spielgeräte sind die Folgeaufwendungen für die Kontrolle, Wartung und Reparatur zu berücksichtigen. Die alle ein bis drei Monate notwendige Kontrolle der Standsicherheit der Geräte und der Verschleißteile kann zu hohen Folgekosten führen. Des Weiteren erleichtert die Beschränkung auf wenige Hersteller der Spielgeräte die Ersatzteilbeschaffung.

### → Empfehlung

Beim Austausch älterer (Holz-)Spielgeräte sollte die Stadt Drolshagen weiterhin auf die Verwendung pflegearmer Materialien achten. Gleichzeitig sollte ein „bunter Mix“ die Attraktivität steigern und die Kinder für verschiedene Materialien sensibilisieren.

## Unterhaltungs- und Pflegestandard

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

- Wöchentliche allgemeine Sicht- und Funktionskontrollen (Sauberkeit, Beschädigungen)
- Alle ein bis drei Monate Verschleißkontrollen (operative Inspektion): Nach Erfahrungswerten bzw. nach Herstellerangaben
- Jährliche Hauptinspektion („Spielplatz-TÜV“).

Dabei werden die Wirkung von Witterungseinflüssen, das Vorliegen von Verrottung oder Korrosion sowie jeglicher Veränderung der Anlagen-Sicherheit als Folge von durchgeführten Reparaturen oder zusätzlich eingebauten oder ersetzten Anlagenteilen erfasst. Der vorgeschriebene Kontrollaufwand kann nur verringert werden, wenn die in Drolshagen sehr umfangreiche Geräteanzahl reduziert wird.

Auch die Pflege der Grünflächen ist nicht zu vernachlässigen. Aufwändig zu beschneidende Hecken oder Obstbäume können zu hohen Folgekosten führen.

## Patenschaften

In einigen Kommunen sind angesichts der knapper werdenden Ressourcen Patenschaften für Spiel- und Bolzplätze anzutreffen. Gerade junge Eltern sind besonders motiviert, da ihre eigenen Kindern und somit auch die gesamte Familie zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören.

Auch wenn die Patenschaften die regelmäßigen Kontrollen durch die Kommune nicht ersetzen können und dürfen, bietet das ehrenamtliche Engagement Vorteile. So können insbesondere Mängel ggf. frühzeitig erkannt und behoben werden sowie eine wöchentliche Müllsammlung entfallen.

### → Empfehlung

Die Stadt Drolshagen sollte versuchen, Spielplatzpaten zu akquirieren. Diese können Schäden schneller melden und gewährleisten eine soziale Kontrolle auf den Spielplätzen. Ansätze hierzu sind den Datenblättern über die einzelnen Spielplätze bereits zu entnehmen.

Eine Kommune schließt z. B. inzwischen Patenschaftserklärungen ab, nach denen die Spielplatzpaten auch Arbeiten wie das Zurückkehren oder -schaufeln von herausgespieltem Sand sowie die Entfernung von Abfällen, Glasscherben, Zigarettenkippen und Tierkot vornehmen.

In anderen Kommunen gibt es für die Unterhaltung von Spielplätzen Interessen- und Fördervereine. Diese unterstützen die Stadt bei Kontrollen, Pflege- und Wartungsleistungen. Diese Beteiligungen reduzieren Vandalismusschäden und fördern den Sicherheitsgedanken.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen  
der Stadt Drolshagen  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Datenlage zum Thema Verkehrsflächen ist in der Stadt Drolshagen recht gut. Das digitale Geoinformationssystem enthält als Grundlage der Straßendatenbank verschiedene Daten zum Straßen- und Wegenetz. Diese werden derzeit ergänzt. Kostenrechnungen und die entsprechende Software sind in der Verwaltung als auch auf dem Bauhof vorhanden. Leistungspreise und -kennzahlen werden aber noch nicht gebildet. Auf den Bericht der überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2011 „Bauhof, Organisation und Steuerung, Handlungsempfehlungen“ wird verwiesen.

Die Zustandsklassen werden entsprechend durchgeführter Maßnahmen bzw. festgestellter Veränderungen im Zweijahresturnus fortgeschrieben. Ein Zehnjahres-Plan mit Baukostenprognose liegt vor, jedoch können die erforderlichen Maßnahmen mit den freigegebenen Finanzmitteln nur ansatzweise umgesetzt werden. Es gibt einen erheblichen Sanierungsstau.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt aus bilanzieller Sicht mit 70 Prozent ein überaltertes Straßenvermögen. Die Einteilung der Straßen und Wirtschaftswege in Zustandsklassen aus der IST- Zustandserfassung zeigt ein etwas besseres Bild. Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen weit unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Auch die Reinvestitionen reichen bei Weitem nicht an das Maß heran das erforderlich wäre, um den Straßenzustand zu erhalten oder gar zu verbessern.

Im Wesentlichen werden die Straßen laufend und punktuell vom Bauhof unterhalten. Großflächige Maßnahmen finden kaum statt. Damit nimmt die Stadt Drolshagen in Kauf, dass fortschreitende Schäden an der Deck- und Binderschicht entstehen und die Erhaltung zu einem späteren Zeitpunkt umso aufwändiger wird. Zum Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens sollte Drolshagen über den gesamten Lebenszyklus nicht nur eine Unterhaltungs- sondern eine Erhaltungsstrategie praktizieren und mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestieren.

#### → **KIWI-Bewertung**

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

## → Steuerung

Die gpaNRW untersucht schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen.

Mit der Einführung des NKF haben die Verkehrsflächen und deren Erhaltung an Bedeutung gewonnen. Die Verkehrsflächen nehmen in den kommunalen Bilanzen einen erheblichen Anteil ein.

Gleichzeitig ist die Haushaltsslage in vielen Kommunen mehr als angespannt. Auch für die Straßenerhaltung stehen damit oftmals nur begrenzte Finanzressourcen zur Verfügung.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Dieser Umstand lässt auch bereits bei kleineren Kommunen den Einsatz eines Erhaltungsmanagements sinnvoll werden.

### Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich 4 Planen, Bauen, Wohnen, Bereich Tiefbau. Hier werden die erforderlichen Baumaßnahmen geplant und realisiert.

### Straßendatenbank

Die Straßendatenbank ist unterteilt in Fahrbahnen, Radwege, Gehwege, Parkstreifen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege. Auch Ingenieurbauwerke (Brücken) sind erfasst. Eine Überprüfung und Ergänzung dieser Daten erfolgt jährlich. Alle zwei Jahre wird eine Zustandsbewertung durchgeführt, zuletzt im Jahr 2017.

Die Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen werden ebenfalls in verschiedenen Layern<sup>1</sup> der Datenbank geführt. Allerdings ist dieser Layer erst im Aufbau. Weiteres Straßenzubehör wurde bisher nicht erfasst.

Die erfassten und möglichst optimal bereitgestellten Daten sind notwendig, um den Zustand einzelner Straßenabschnitte zu beobachten und ggf. mit Erhaltungsmaßnahmen dem Wertverlust entgegenwirken zu können.

Zu Straßendaten gibt es noch weitere Datenbanken, die aber nicht miteinander verbunden sind. Für die Entwässerung ist das Wasserwerk Drolshagen zuständig. Dort wird ein eigenes Kataster geführt. Die Stadt Drolshagen sollte die unterschiedlichen Datenhaltungen miteinander verknüpfen um ein Gesamtbild zu erhalten. Dies erleichtert auch die Planung von Aufbrüchen.

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

→ **Empfehlung**

Die Straßendatenbank sollte um relevante Daten erweitert werden. Die Straßendatenbank sollte um relevante Daten erweitert und mit den Daten des Wasserwerks verknüpft werden. Auf diese Weise wird die Steuerung durch eine umfassende Datengrundlage erleichtert.

## **Straßenerhaltung**

Mit dem strategischen Erhaltungsmanagement kann die langfristige Entwicklung des Straßenzustandes prognostiziert werden. Darauf aufbauend lassen sich die Folgen bestimmter Handlungen bzw. Maßnahmen unter vorgegebenen Randbedingungen abschätzen. Mit dem strategischen Erhaltungsmanagement lassen sich somit zwei Szenarien abbilden:

- **Qualitätsszenario**  
Welches Budget ist zur Erreichung einer bestimmten Qualität notwendig?
- **Budgetszenario**  
Wie entwickelt sich die Qualität bei einem vorgegebenen Budget?

Systematisch erfolgen die Straßenkontrollen durch halbjährliches Befahren entsprechend ausgebildeter Mitarbeiter des Bauhofes. Die hieraus resultierenden Informationen werden in das Straßensanierungskonzept eingearbeitet. Darüber hinaus melden die Bürger etwaige Schäden. Aus dem Straßensanierungskonzept resultiert ein Zehnjahres-Plan mit Baukostenprognose zur Straßenunterhaltung bzw. -erneuerung in Form einer Excel-Liste. Diese Liste ist nicht mit der Straßendatenbank verknüpft.

Zur Umsetzung werden derzeit jedoch nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet einen weiter auflaufenden Sanierungsstau und in der Folge die weitere Verschlechterung der Verkehrsflächen. Für 2019 ist zwar eine Erhöhung der bisherigen Finanzmittel um rund 25 Prozent gegenüber den Vorjahren vorgesehen. Jedoch betragen auch diese Aufwendungen weniger als die Hälfte der Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ein auf der Straßendatenbank basierendes strategisches Erhaltungsmanagement für eine mittel- und langfristige Maßnahmenplanung installieren. Für die dauerhafte Straßenerhaltung sollten ausreichende Finanz- und Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Das Leitziel der Straßenerhaltung muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet. Als weitere Teilziele können Verkehrssicherheit und Substanzerhalt mit entsprechenden Vorgaben formuliert werden.

→ **Feststellung**

Die Verwaltungsführung hat bisher noch keine strategischen Ziele für die Unterhaltung und Erhaltung der Verkehrsflächen festgelegt.

→ **Empfehlung**

Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung sollten strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen durch die Verwaltungsführung formuliert und dokumentiert werden.

## **Kostenrechnung**

Sowohl im Bereich Tiefbau als auch auf dem Bauhof wird eine Kostenrechnung geführt. In der Verwaltung ist der Bauhof eine eigene Kostenstelle. Es werden Aufträge erteilt und diese quartalsweise abgerechnet.

Gleichwohl sind die Kostenrechnungen noch recht grob gegliedert. Hier könnten weitere Kostenstellen mehr Transparenz und Steuerungsrelevanz geben.

Idealerweise sollten die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung des Tiefbaus und in der Straßendatenbank identisch sein. Da die Straßendatenbank noch nicht weit genug differenziert und ausreichend Kostenstellen gebildet sind ist dieses wichtigste Steuerungsinstrument derzeit noch nicht einsetzbar.

Wichtigstes Kriterium zur Feststellung der wirtschaftlichen Arbeitsweise auf dem Bauhof ist das Bilden von Leistungspreisen. Diese werden in Drolshagen noch nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Wie bereits im Bericht der überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2011 zum Bauhof dargestellt sollten auf dem Bauhof Leistungspreise gebildet werden.

## → Ausgangslage

### Strukturen

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	176	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	70	36	171	75	54	75	85	40
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,2	0,4	3,9	1,5	0,9	1,5	1,9	40

Die Stadt Drolshagen hat mit 67 km<sup>2</sup> eine durchschnittlich große Gemeindefläche mit einer leicht unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte. Aus der Verkehrsfläche je Einwohner und dem Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ergibt sich eine durchschnittliche Belastung für die Kommune, obwohl die Stadt stark zersiedelt ist.

### Bilanzkennzahlen

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

Die Stadt Drolshagen weist ihre Bilanzsumme zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 mit rund 86,4 Mio. Euro aus. Davon entfallen rund 16,8 Mio. Euro auf die Straßen und nur rund 325.000 Euro auf die asphaltierten Wirtschaftswege.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote <sup>1)</sup> in Prozent	19,8	11,2	35,3	22,1	17,6	22,6	24,9	40
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	20,13	8,80	67,25	24,49	18,12	23,36	29,16	38

<sup>1)</sup> Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme

Die Verkehrsflächenquote enthält neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden. Die Verkehrsflächenquote zeigt mit einem Anteil von rund einem Fünftel am gesamten Vermögen der Stadt Drolshagen die Bedeutung der Verkehrsflächen als Anlagevermögen. Der unterdurchschnittliche Wert der Verkehrsflächen je m<sup>2</sup> deutet auf einen erhöhten Abnutzungsgrad der Verkehrsflächen hin.

**Bilanzwert Verkehrsflächen 2012 – 2017**

2012	2013	2014	2015	2016	2017
18.292.261	18.255.641	18.063.031	17.735.946	17.108.964	16.577.985

Die Abnahme des Bilanzwertes der Verkehrsflächen in der Zeitreihe zeigt, dass ein kontinuierlicher Werteverzehr stattfindet. Nur Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhöhen die Bilanzsumme. Das ist in Drolshagen in fast allen Jahren nicht der Fall. Die Abschreibungen sind höher als die (Re-)Investitionen in die Verkehrsfläche.

→ **Feststellung**

In der Stadt Drolshagen findet ein kontinuierlicher Werteverzehr am Verkehrsflächenvermögen statt. Dies birgt die Gefahr eines Investitionsstaus.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren, die auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung wirken, sind:

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

Diese drei Einflussfaktoren stellt die gpaNRW mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Drolshagen in einem Netzdiagramm dar. Den Kennzahlen der Stadt Drolshagen ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Die Unterhaltungsaufwendungen gesamt berechnen sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd), Sach- und Gemeinkosten sowie den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen.

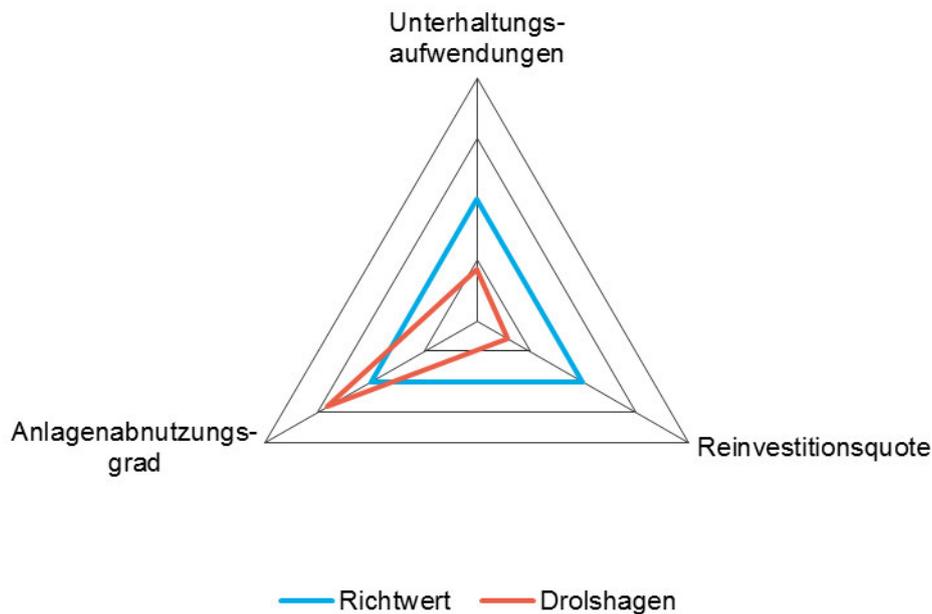
Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

### Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen 2016	Richtwert	Drolshagen
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro <sup>*)</sup>	1,25	0,53
Reinvestitionsquote in Prozent	100	29,0
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	70,5

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

## Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt, dass sehr viele Verkehrsflächen in Drolshagen den Großteil ihrer Lebensdauer bereits erreicht haben. Dieses Merkmal erschwert die Erhaltung der Verkehrsflächen in Drolshagen bei der derzeitigen Finanzlage. Auch die niedrige Reinvestitionsquote und die geringen Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche erschweren es der Stadt Drolshagen, ihr Vermögen langfristig wirtschaftlich zu erhalten. Es besteht bereits ein erheblicher Sanierungsstau.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei wesentlichen Merkmale näher.

### Alter und Zustand

Anders als in der Finanzprüfung erfolgt hier für den Anlagenabnutzungsgrad eine Gewichtung anhand der Flächen. Dadurch ergibt sich eine genauere Darstellung des durchschnittlichen Alters der Verkehrsflächen.

Die Stadt Drolshagen hat folgende Nutzungsdauern für die Verkehrsflächen festgelegt:

- Die Gesamtnutzungsdauer für Straßen beträgt 50 Jahre, für Wirtschaftswege 10 Jahre.
- Alle Straßen haben die gleiche Gesamtnutzungsdauer (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen).

Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen ist demnach durch die unterschiedliche Flächenverteilung und die unterschiedlichen Gesamt- und Restnutzungsdauern der Straßen und Wirtschaftswege ein gewichteter Wert. Sie beträgt in Drolshagen 44 Jahre bei einer Restnutzungsdauer von 13 Jahren. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt in Drolshagen folglich 70,5 Prozent für die Verkehrsflächen.

## Anlagenabnutzungsgrad 2016

Kennzahlen	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	70,5	30,8	80,0	60,7	53,1	63,4	66,9	32
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	69,7	26,7	75,0	55,6	47,0	57,8	65,0	27
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	88,7	27,6	100	68,7	58,7	72,0	82,2	26

Ein Anlagenabnutzungsgrad von über 50 Prozent zeigt ein unausgewogenes Verhältnis von älteren zu neueren Verkehrsflächen.

### → Feststellung

Drolshagen gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anlagenabnutzungsgrad. Er ist sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen weit fortgeschritten.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt, dass in den kommenden Jahren voraussichtlich erhebliche Investitionen erforderlich werden, um das Straßen- und Wegenetz gebrauchsfähig zu erhalten.

Maßgeblich ist aber der Zustand der Verkehrsflächen. Hierfür gilt die folgende Einteilung:

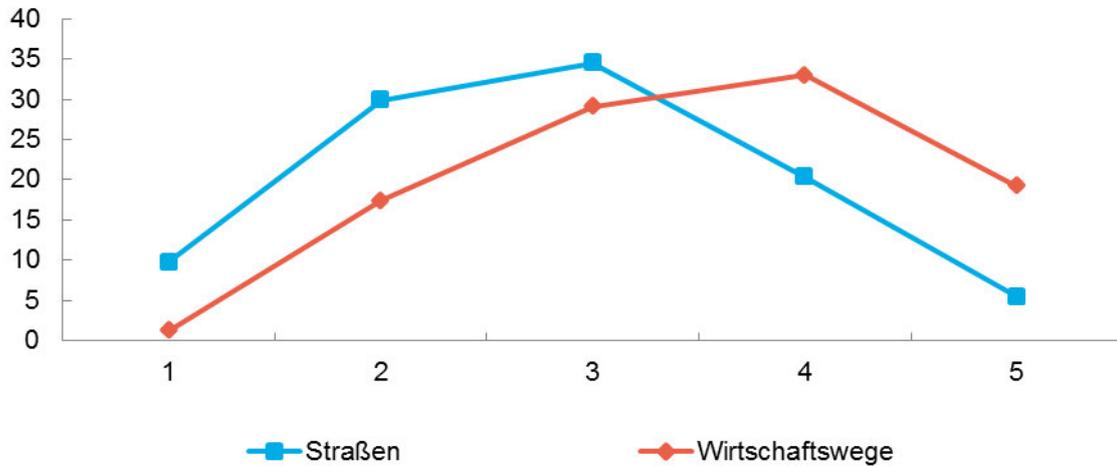
- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert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

Die Stadt Drolshagen schreibt den Zustand der Verkehrsflächen im Zweijahresturnus fort. Änderungen ergeben sich z. B. durch erfolgte Bau- oder Unterhaltungsmaßnahmen, aber auch durch nicht erfolgte Maßnahmen, strenge Winter, Aufbrüche durch Versorger usw.

### → Feststellung

Die Fortschreibung des Zustandes der Verkehrsflächen in der Stadt Drolshagen alle zwei Jahre wird sehr positiv gesehen.

### Verteilung der Zustandsklassen 2015/2016 nach Straßenart und Fläche in Prozent



### Verteilung der Zustandsklassen nach der Art und Fläche in Prozent 2015/2016

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	9,8	29,9	34,5	20,3	5,5
Wirtschaftswege	1,3	17,4	29,1	33,0	19,2

Unterhaltungsmaßnahmen fallen vorwiegend in den Zustandsklassen 3 und 4 an. Das betrifft immerhin über die Hälfte der Straßen und fast zwei Drittel der Wirtschaftswege. Reinvestitionen sind dagegen bei Erreichen der Zustandsklasse 5 angezeigt.

Bereits im Jahr 2017 zeigt sich eine Verschiebung der Straßen in Zustandsklasse 4 mit 26 Prozent und Zustandsklasse 5 mit sechs Prozent. Die Wirtschaftswege verschieben sich mit 28 Prozent in Zustandsklasse 5. Auch vor diesem Hintergrund ist ein Wirtschaftswegekonzept aufzustellen ratsam mit dem Ziel, nicht mehr benötigte Wege aufzugeben (sh. Kapitel Strukturen).

#### → Feststellung

Die Anteile der Zustandsklassen 4 und 5 von über 25 Prozent zeigen, dass die Stadt Drolshagen in den nächsten Jahren hohe Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen durchführen sollte. Gleichwohl ist der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen in der Zustandsklassenverteilung besser als es der bilanzielle Wert mit dem hohen Anlagenabnutzungsgrad von über 70 Prozent erkennen lässt.

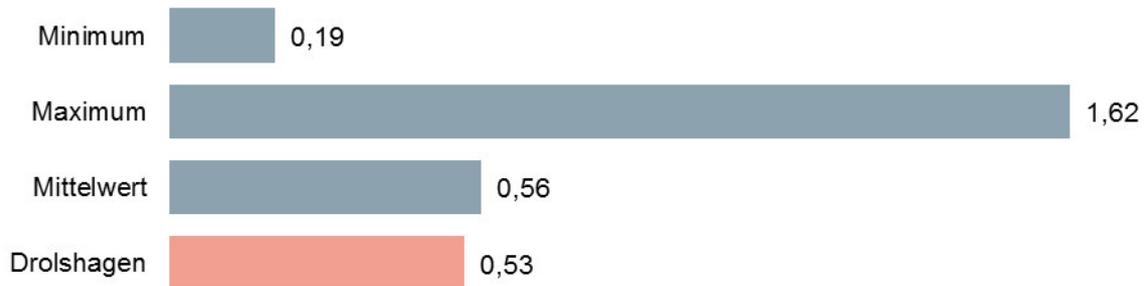
### Unterhaltung

Um die angenommene Lebensdauer der Verkehrsflächen zu erreichen fallen regelmäßige Unterhaltungsaufwendungen an. Die von der gpaNRW betrachteten Unterhaltungsaufwendungen beinhalten den gesamten Ressourcenverbrauch (Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden.

Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten. Die „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ sind ohne Abschreibungen errechnet.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Drolshagen in den Jahren 2016 rund 270.000 und 2017 rund 280.000 Euro aufgewendet.

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



Drolshagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,53	0,34	0,45	0,69	35

Die Grafik zeigt auf, dass die Stadt Drolshagen 2016 unterdurchschnittliche Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen getätigt hat. Auch die mittleren Aufwendungen über die letzten drei Jahre lagen mit 0,54 Euro je m<sup>2</sup> in diesem Bereich. In der Zeitreihe ist zu erkennen, dass die Aufwendungen steigende Tendenz zeigen auf 0,61 Euro je m<sup>2</sup> im Jahr 2017.

Der interkommunale Vergleich gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die aufgewendeten Mittel für die wirtschaftliche Erhaltung der kommunalen Verkehrsflächen ausreichend sind. Hierfür orientiert sich die gpaNRW am Richtwert der FGSV. Dieser liegt für die Unterhaltungsaufwendungen bei 1,25 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

Die Stadt Drolshagen liegt in der Betrachtung des Zeitraums von 2013 bis 2016 mit den Aufwendungen weit unter dem Richtwert. Ob die Stadt den zugrunde gelegten Richtwert benötigt, hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Maßgeblich ist der tatsächliche Straßenzustand. Ist der Anlagenabnutzungsgrad niedrig und viele Straßen und Wirtschaftswege sind in die besseren Zustandsklassen eingeteilt, so muss nicht in Höhe der empfohlenen jährlichen Aufwendungen unterhalten werden. Das ist allerdings in Drolshagen nicht der Fall. Bilanzieller und tatsächlicher Wert der Verkehrsflächen indizieren, dass höhere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sind.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass einige Ortsverbindungsstraßen in die kleineren Ortschaften und Siedlungen geringer frequentiert und nicht so starken Belastungen wie auf Ortsdurchfahrtstraßen ausgesetzt sind. Dies führt dazu, dass bei diesen Straßen geringere Unterhaltungsaufwendungen für den Substanzerhalt erforderlich sind.

Auch nicht endausgebaute Straßen oder solche, deren (historischer) Unterbau nicht den heutigen Regeln der Technik entsprechen, erfordern Unterhaltungsaufwendungen, die je nach unterschiedlicher Belastung geringer oder sogar höher ausfallen können. Auch solche Straßen

müssen regelmäßig ausgebessert werden. Hierdurch fallen entsprechende Unterhaltungsaufwendungen an. Es werden Unterhaltungsmittel gebunden, die grundsätzlich zum Substanzerhalt von endausgebauten Straßen eingesetzt werden sollten.

Nach Aussage des Bereichs Tiefbau werden überwiegend Unterhaltungsmaßnahmen zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit vorgenommen. Das punktuelle Flickern von Schäden führt langfristig betrachtet zu höheren Aufwendungen. Es besteht bereits ein Sanierungsstau. Jedoch sind derzeit aus finanziellen und personellen Gründen mehr als zwei bis drei substanzerhaltende Maßnahmen im Jahr nicht möglich. Für das Jahr 2019 stehen rund 350.000 Euro für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zur Verfügung. Damit steigen die Unterhaltungsaufwendungen auf ca. 0,62 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Das ist in etwa die Hälfte des anzustrebenden Richtwertes.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> für die Verkehrsflächen der Stadt Drolshagen sind sparsam bemessen. Es besteht das Risiko des vorzeitigen Abgangs von Verkehrsflächenvermögen mit entsprechend frühzeitigem Eigenkapitalverzehr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen entsprechend dem Bedarf bemessen, um außerplanmäßige Abschreibungen zu vermeiden und die Gebrauchsfähigkeit der Straßen zu verbessern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen, um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Außerdem können Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde (siehe Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge).

Für eine wirtschaftliche Unterhaltung sollte der kommunalen Bauhof die betriebliche Unterhaltung übernehmen. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungsarbeiten sollen wegen des Umfangs der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Knowhow an Fremdunternehmen vergeben werden.

Die Zusammensetzung der Eigen- zu den Fremdleistungen weist in Drolshagen ein Verhältnis von ca. 56 zu 44 Prozent auf. Die gpaNRW hat in den vergangenen Prüfrunden die Erfahrung gemacht, dass nur sehr effizient gesteuerte Bauhöfe in der Lage sind, Leistungen günstiger zu erbringen als Wettbewerber auf dem Markt. Da die Stadt Drolshagen wie im Abschnitt Steuerung beschrieben nicht über Leistungspreise verfügt – den erbrachten Stunden werden nicht die erbrachten Leistungen gegenübergestellt – ist die Wirtschaftlichkeit der Vorgehensweise nicht nachweisbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte nur die betriebliche Erhaltung (Kontrolle und Wartung der Verkehrsflächen) und die punktuelle bauliche Unterhaltung zur Gefahrenabwehr selbst durchführen und für den Bauhof Leistungspreise und -kennzahlen ermitteln. Wenn die Leistungspreise feststehen kann über den Anteil von Fremd- und Eigenleistung neu entschieden werden.

## Reinvestitionen

Neben laufenden Unterhaltungsmaßnahmen, die zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer notwendig sind, sind auch Investitionen zum Substanzerhalt der kommunalen Verkehrsflächen erforderlich. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt sollte die Stadt Drolshagen die Abschreibungssumme über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Nur investive Maßnahmen können aktiviert werden und steigern den Bilanzwert.

### Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Drolshagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	29,0	0	154,6	44,8	15,3	31,7	61,6	39
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	29,0	0	112,1	30,8	5,8	22,8	50,3	36

#### → Feststellung

Im Jahr 2016 beträgt die Reinvestitionsquote lediglich 29 Prozent, also nicht einmal ein Drittel der Abschreibungen, im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 rund 34 Prozent. Damit ist ein entsprechend hoher jährlicher Werteverlust verbunden und es besteht langfristig das Risiko des Vermögensverzehr. Im Betrachtungszeitraum fanden keine Neubaumaßnahmen statt.

Wie bei reduzierten Unterhaltungsaufwendungen kann auch eine geringere Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein, wenn die Verkehrsflächen in gutem Zustand sind. In Drolshagen steigt der Anteil der schlechteren Zustandsklassen von Jahr zu Jahr. Diese Entwicklung sollte unterbrochen werden.

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

Die Zeitreihe der Investitionen der vergangenen Jahren zeigt keine großen Maßnahmen, die den Wertverlust des Anlagevermögens wieder auffangen. Im Jahr 2017 sinkt die Reinvestitionsquote auf 12,8 Prozent. Die Stadt hat jedoch den Investitionsbedarf im Straßenvermögen erkannt und in der Haushaltsplanung 2018 für die Jahre 2018 bis 2021 Investitionen von insgesamt rund 5,8 Mio. Euro eingeplant.

#### → Feststellung

Im Teilfinanzhaushalt Verkehrswege und Ingenieurbauten sind von 2018 bis 2021 Baumaßnahmen mit einem Volumen von 5,8 Mio. Euro vorgesehen. Dies trägt zu einer Verbesserung der Investitionsquote und des Straßenzustands bei.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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