

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Emsdetten im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Emsdetten	5
Strukturelle Situation	5
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Emsdetten	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. 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).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Emsdetten wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht 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.

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten

### Managementübersicht

Die GPA NRW hat die Haushaltssituation der Stadt Emsdetten analysiert. Im Zeitraum 2007 bis 2012 hat die Stadt nur in den Jahren 2009 und 2012 negative Jahresergebnisse erzielt. Das

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Jahr 2013 hat mit einem Fehlbetrag von rund 3,6 Mio. Euro abgeschlossen. Bis 2017 plant Emsdetten durchgängig negative Jahresergebnisse. Die Folge wird sein, dass im Jahr 2017 die Ausgleichsrücklage verzehrt ist. Somit kann ab diesem Jahr der Haushalt auch fiktiv nicht mehr ausgeglichen werden.

Das von der GPA NRW ermittelte strukturelle, also nachhaltig zu erzielende Jahresergebnis, liegt im Jahr 2012 bei rund – 1,6 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht ein Konsolidierungsbedarf. Bereits in den vergangenen Jahren hat die Stadt Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Sie hat z. B. freiwillige Leistungen reduziert, Realsteuerhebesätze erhöht, den Abriss nicht mehr erforderlicher Gebäude beschlossen. Um ein Jahresergebnis von mindestens null Euro zu erreichen, muss die Stadt zukünftig ihre Möglichkeiten, Steuern, Gebühren, Beiträge und weitere Nutzungsentgelte zu erheben bzw. zu erhöhen, ausschöpfen.

Positiv festzustellen ist, dass die Stadt in den Jahren 2007 bis 2012 ihre Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen reduziert hat. Auch Kredite zur Liquiditätssicherung waren im v. g. Zeitraum nicht erforderlich. Die unterdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt (2012), aber auch auf Konzernebene (2010), bestätigen die vergleichsweise geringen städtischen Schulden.

Die Vermögens- und Ertragslage in Emsdetten ist unauffällig, mit Ausnahme des Straßenvermögens. Die rechnerisch ermittelte fortgeschrittene Abnutzung des Straßennetzes lässt zunächst vermuten, dass zukünftig Reinvestitionen anstehen könnten. Die Stadt erfasst den Straßenzustand und führt in den kommenden Jahren ein Straßenunterhaltungsmanagement durch. Ein Risiko aus dem hohen Anlageabnutzungsgrad ist daher zurzeit nicht zu erkennen. Sofern Straßenbaumaßnahmen zukünftig erforderlich werden sollten, sollte das Potenzial bei der Beitragserhebung ausgeschöpft werden. So kann die Ergebnisrechnung entlastet werden.

Wesentlichen Anteil am Vermögen haben neben dem Straßenvermögen auch die bebauten Grundstücke. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt - auch vor dem Hintergrund der demografischen Bevölkerungsentwicklung - in den kommenden Jahren beabsichtigt, Gebäude zu veräußern oder abzureißen. Durch die wegfallenden Unterhaltungsaufwendungen kann der Haushalt entlastet werden. Werden Gebäude abgerissen, sollen die dann freien Grundstücke als Bauland veräußert werden. Somit könnte die Stadt zudem ihre Liquiditätslage verbessern.

Auch innerhalb der Stadtverwaltung beschäftigt sich Emsdetten intensiv mit den Folgen des demografischen Wandels. In den nächsten zehn Jahren werden rund 20 Prozent der zum 30.06.2012 beschäftigten Mitarbeiter altersbedingt aus dem städtischen Dienst ausscheiden. Dabei wird der Fachdienst 60 (Technische Dienste und Infrastruktur) absolut gesehen am stärksten betroffen sein. Emsdetten sichert das zukünftig ausscheidende Erfahrungswissen bereits heute, z. B. mit einem Dokumentenmanagementsystem (DMS).

Die GPA NRW hat in den Aufgabenfeldern Einwohnermelde-, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Lediglich im letztgenannten Aufgabenfeld errechnet sich ein geringes Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen. Wir begrüßen daher, dass die Stadt plant, in diesem Bereich eine interne Überprüfung der Organisation durchzuführen.

In Emsdetten kann der seit dem 01. August 2013 bestehende Rechtsanspruch auf eine Tagesbetreuung erfüllt werden. Positiv wird von uns bewertet, dass die Stadt bei der jährlichen Kindergartenbedarfsplanung mit den freien Trägern zusammenarbeitet. Im interkommunalen Ver-

gleich zeigt sich, dass Emsdetten wenige Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft hält. Die freiwilligen Zuschüsse je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro liegen hingegen mit 338 Euro über dem Mittelwert von 248 Euro. Auch wenn die Elternbeitragsquote beim interkommunalen Mittelwert liegt, sollte die Stadt mehr Elternbeiträge generieren. Dazu könnte z. B. die in der Elternbeitragssatzung festgelegte Einkommenshöchstgrenze erhöht werden.

Bei den bestehenden Schulen zeigte sich im Vergleichsjahr 2012 ein Flächenüberhang von insgesamt 3.900 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF). Dieser Überhang teilt sich hälftig auf das Gymnasium und die Hauptschule auf. Die bereits zurückgegangenen Grundschülerzahlen führten dazu, dass ein Grundschulverbund gegründet wurde und eine Grundschule aufgegeben wird. Da die Schülerzahlen bis 2020 weiter sinken werden, wird sich auch der o. g. Flächenüberhang vergrößern. Somit könnten weitere Schulschließungen erforderlich werden.

In Emsdetten werden mehr Schüler je Sekretariatsstelle betreut, als in den Vergleichskommunen. Die Aufwendungen im Bereich der Schülersekretariate sind unterdurchschnittlich. Auch die Kennzahlen zu den Aufwendungen der Schülerbeförderungen sind in Emsdetten im interkommunalen unterdurchschnittlich und somit unauffällig.

Die Stadt Emsdetten hält vergleichsweise geringe kommunale Grünflächen vor. Allerdings weisen wir daraufhin, dass die von der Stadt Emsdetten zur Verfügung gestellten Daten zu den städtischen Grünflächen teilweise nicht belastbar sind. Daher sind die von der GPA NRW gebildeten Kennzahlen in diesem Bereich als vorläufige Werte zu interpretieren. Es zeigt sich aber bereits, dass die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Grünflächen vergleichsweise hoch sind. Die Stadt selbst wertet die hohen Aufwendungen als Folge eines hohen Standards. Um valide Flächendaten zu erhalten, sollte Emsdetten zunächst ein Grünflächenkataster aufstellen. Auf dieser Basis sollte die Stadt die von uns ermittelten Kennzahlen überprüfen.

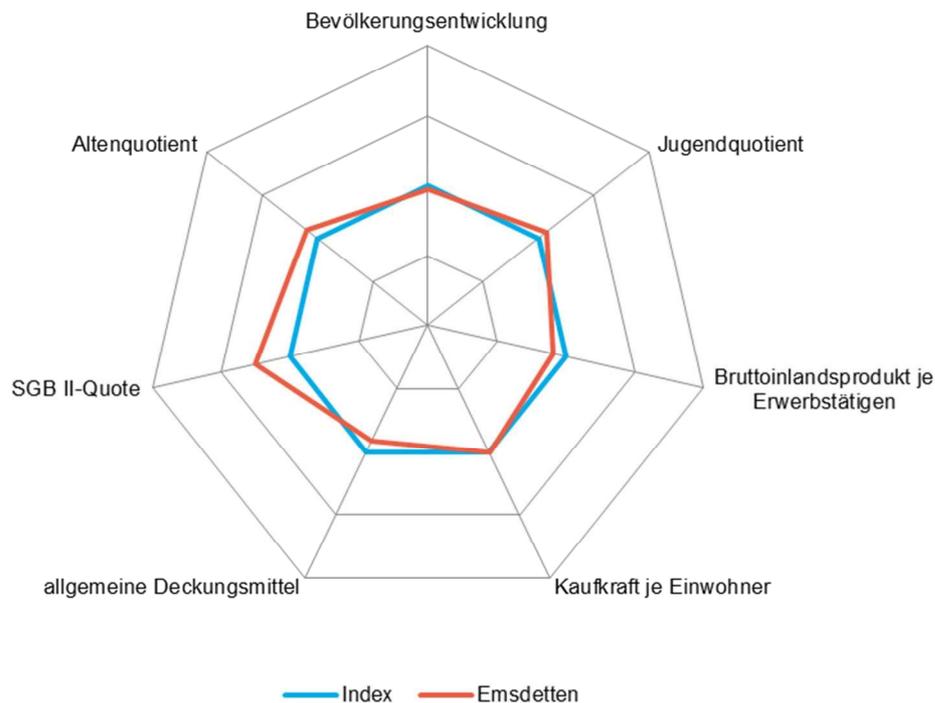
Im Grünflächenbereich positiv zu erwähnen ist, dass im Jahr 2007 ein Freiflächenentwicklungskonzept erstellt wurde, das anlassbezogen fortgeschrieben wird. Weiterhin begrüßen wir, dass die Stadt Emsdetten die demografische Entwicklung nicht nur bezüglich des Gebäudebestandes, sondern auch bei den Planungen des Umfangs der Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt.

## Ausgangslage der Stadt Emsdetten

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Emsdetten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview mit der Fachdienstleiterin Finanzen / Kämmerin, der Leiterin des Fachdienstes Strategie, Kommunikation und interne Dienste, der städtischen Gleichstellungsbeauftragten und dem Leiter Organisation und Personal hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die Bevölkerung in Emsdetten ist von 1962 bis 2012 von rund 26.000 Einwohnern auf rund 35.000 Einwohner gestiegen. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung in Emsdetten bis zum Jahr 2030 um rund drei Prozent sinken. Der Altenquotient 2012, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Emsdetten mit 31,48 Prozent unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 34,77 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt liegt in Emsdetten im Jahr 2012 bei 35,15 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,77 Prozent. Aufgrund des bestehenden Branchenmixes des Gewerbes in Emsdetten können für die Jugendlichen viele, unterschiedliche Ausbildungsplätze angeboten werden. Dies wirkt sich positiv auf den Jugendquotienten aus.

Die SGB II Quote auf Ebene des Kreises Steinfurt liegt mit 6,29 Prozent im Jahr 2012 unter der durchschnittlichen Quote aller Kreise von 8,48 Prozent. Sie wirkt sich somit grundsätzlich entlastend im Vergleich auf die Kreisumlage aus. Die SGB II Quote in Emsdetten selbst lag zum 31.07.2013 bei 6,21 Prozent. Die Arbeitslosenquote lag im Februar 2014 bei 4,6 %. Es waren 13.329 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte gemeldet.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2006 bis 2009 lag in Emsdetten mit 52.289 Euro unter dem Mittelwert von 57.680 Euro. Die Kaufkraft 2011 liegt mit 21.075 Euro in Emsdetten über dem Mittelwert von 20.984 Euro. In einem Ranking der verfügbaren Einkommen, verglichen in 399 Städten in NRW, erzielte die Stadt Emsdetten im Jahr 2009 den 38. Platz. Sie hat sich damit im Vergleich zu 2004 (Platz 93) verbessert. Die Stadt Emsdetten versucht die Kaufkraft am Ort zu halten, siehe hierzu weitere Ausführungen im Kapitel individuelle Strukturmerkmale.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in Emsdetten bei 1.039 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2008 bis 2011 ermittelt wurde. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.107 Euro je Einwohner. Auf die Finanzausstattung geht die GPA NRW im Finanzbericht näher ein.

### **Fachspezifische Strukturmerkmale**

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Die Stadt Emsdetten zählt mit 35.538 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31.12.2012) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes beträgt rund 72 km<sup>2</sup>. Emsdetten besteht aus einem komprimierten Stadtgebiet und acht Ortsteilen.

### **Individuelle Strukturmerkmale**

Emsdetten gehört zum Kreis Steinfurt. Die Stadt liegt 30 Kilometer von der Stadt Münster und ca. 50 Kilometer von den Niederlanden entfernt. Die Anbindung an Autobahnen ist gut. Die Entfernung zur A1 Hamburg/Bremen bzw. Münster/Dortmund/Köln beträgt zehn Kilometer. Die A31 Emden/Ruhrgebiet liegt ca. 40 Kilometer und die A30 Amsterdam/Berlin ca. 25 Kilometer entfernt. Zudem ist die Stadt gut an die Bundesstraße und die Bahnstrecke Hamm-Münster-Rheine (Anschluss an IC-Netz) angebunden. Der Flughafen Münster / Osnabrück liegt zwölf Kilometer von Emsdetten entfernt, der Dortmund-Ems-Kanal ca. 14 Kilometer.

Emsdetten ist eine Stadt mit einer erkennbar guten Infrastruktur und einem wirtschaftsfreundlichem Klima. Weltweit tätige Unternehmen sind hier ansässig. In der Vergangenheit war Emsdetten eine Textilstadt. Inzwischen besteht ein vielfältiger Branchenmix. Dieser verleiht Emsdettens Wirtschaft eine außergewöhnliche Stärke, die sich gerade während der Weltwirtschaftskrise bewährt hat. Im Strukturinterview führten die städtischen Teilnehmer jedoch an, dass sich die kleine Stadtfläche auch nachteilig auf die Anzahl / das Potenzial an Gewerbeflächen auswirkt. Um dieses Problem zu lösen, haben die Städte Emsdetten und Greven ein gemeinsames Gewerbegebiet gegründet. Die Wirtschaftsförderung und die Neuansiedlung von Unternehmen ist in Emsdetten ein Kernthema. Das Ziel dabei ist insbesondere das Einkommen der Emsdettener zu erhöhen. Emsdetten versucht die Gewerbestruktur so zu gestalten, dass wenig Fläche verbraucht, aber viele Arbeitsplätze geschaffen werden. Zudem wird Wert darauf gelegt, dass der Umweltschutz eingehalten wird.

Die Stadt Emsdetten wird 2014 das vorhandene Einzelhandelsentwicklung- und Zentrenkonzept fortführen. Ziel des Konzeptes soll sein, das Zentrum Emsdetten zu stärken, die Bevölkerung flächendeckend wohnungsnah versorgen, den Umsatz der Handelsunternehmen steigern und wettbewerbsfähig gegenüber den Nachbarstädten bleiben bzw. wieder zu werden. Emsdetten hatte in der Vergangenheit das Problem, dass die Umsätze der Unternehmer im Innenstadtbereich zurückgegangen sind. Nach GfK ist der Einzelhandelsumsatz in Emsdetten von 2001 nach 2011 um rund 60 Mio. Euro zurückgegangen. Der Umsatzrückgang lag insbesondere an den Entwicklungen in den Nachbarstädten: die Stadt Ochtrup hat ein Outletcenter errichtet, die Stadt Greven hat zwei Passagen neu gebaut, die Stadt Rheine die Ems-Galerie.

Um die Bereitstellung bedarfsgerechter Wohnungen zu stärken und eine nachhaltige Flächenentwicklung zu fördern, hat die Stadt 2011 und 2012 ein Handlungskonzept Wohnen erstellt. Neue Baugebiete werden eher selten ausgewiesen, da die Binnenentwicklung, unter dem Motto "Innen wohnen – Außen schonen", in Emsdetten eine große Rolle spielt. So hat die Stadt z. B. zwischen 2005 - 2007 als eine von vier Modellkommunen in NRW an dem vom Land geförderten Projekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ teilgenommen.

Emsdetten ist eine moderne und innovative Verwaltung. Sie hat u.a. E-Government und das zuvor erwähnte DMS zur Effizienzsteigerung von Prozessen und Aufgaben eingeführt. Die Personalentwicklung wird groß geschrieben. Das zeigt sich an Führungskräftecoaching, Telearbeit, Einarbeitungsvereinbarungen, Azubi-Projekte etc. Auch die Bürgerbeteiligung spielt im Emsdetten eine wichtige Rolle. Daher führt die Stadt Umfragen und die jährliche Emsdettenkonferenz zum Haushalt und aktuellen Großprojekten durch. Weiterhin gibt es eine Bürgermeistersprechstunde. Kinder werden bei Spielplatzplanungen beteiligt. Im Internet besteht ein online-Beteiligungsprojekt mit Jugendlichen über youthpart <http://emsdetten.ypart.eu/>.

## Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit der Fachdienstleiterin Finanzen / Kämmerin, der Leiterin des Fachdienstes Strategie, Kommunikation und interne Dienste, der städtischen Gleichstellungsbeauftragten und dem Leiter Organisation und Personal erläutert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Stadt beschäftigt zwar keinen Demografiebeauftragten. Sie hat dennoch einen sehr guten Überblick über die demografische Entwicklung der städtischen Bevölkerung. Sie setzt sich intensiv in verschiedenen betroffenen Handlungsfeldern mit dem demografischen Wandel auseinander. Die Bevölkerungsentwicklung wird in Emsdetten kontinuierlich beobachtet und mit ei-

nem eigenen zentralen Datentool (mps Demografie) ausgewertet. Die Entwicklung wird regelmäßig unterjährig im Rahmen des Managementberichts (Zahlen und Daten zu Demografie, Arbeitsmarkt, finanzielle Entwicklung des Etats) an die Verwaltungsführung und Politik berichtet. Zudem werden alle Fortgezogenen mit einem Fragebogen angeschrieben und nach dem Grund für den Fortzug (private oder berufliche Gründe, keine Wohnung/Haus gefunden etc.) sowie nach ihrer Zufriedenheit mit Emsdetten generell gefragt. Die Umfrage wird alle zwei Jahre ausgewertet (u.a. wer zieht warum wohin). Diese Ergebnisse fließen dann in die Arbeit der Politik und Verwaltung (Wohnen, Stadtplanung, Bildung, Marketing) ein.

Im März 2007 und Juni 2008 hat der Rat der Stadt fünf strategische Schwerpunkte für das städtische Handeln beschlossen. Diese Schwerpunktsetzung hat der Rat im Jahr 2012 vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und seiner Folgen evaluiert. Das Ergebnis war, dass die Schwerpunkte weiterhin aktuell sind, wenngleich sich Handlungsfelder und Prioritäten in den Schwerpunkten teilweise verschoben haben. Einer der fünf Schwerpunkte lautet „Soziale Gerechtigkeit und soziale Absicherung“. Dazu zählt das Handlungsfeld Teilhabe für alle. Somit haben die Integration, die Inklusion und die Einbindung der Senioren einen hohen Stellenwert in Emsdetten.

Integration ist als Querschnittsthema zentral im Fachdienst 10 angesiedelt. Im politischen Raum existiert ein Beirat für Integration und Migration unter dem Vorsitz des Bürgermeisters. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund betrug zum 31.10.2013 14,5 % Prozent an der Gesamtbevölkerung (eigene Auswertung Emsdetten, mpsDemografie). Emsdetten hat zahlreiche Projekte im Bereich der Integration angestoßen und durchgeführt. Dazu zählen z. B. das Projekt für Eltern mit Kindern unter 3 Jahren bzw. 3 bis 6 Jahre, deren Kinder bilingual aufwachsen, das Projekt Kulturlotsinnen an Grundschulen einerseits, andererseits interkulturelle Öffnungsprozesse mit jeweils IST-Analysen für die Jugendhilfe sowie für Familienzentren / Grundschulen zu Stärkung interkultureller Kompetenzen des pädagogischen Personals.

Integration wird in Emsdetten weit ausgelegt und bezieht unter dem Begriff Inklusion auch die Menschen mit Behinderung ein. Auf politischer Ebene vertritt der Beirat Menschen mit Behinderung die Interessen betroffener Einwohner. Mitglieder im Beirat sind Menschen, die selbst oder deren Angehörige eine Behinderung haben. Im FD 10 wurde eine IST-Analyse in der Sozial- und Demografie-Konferenz (FDe 10, 40, 30/50, 51, GSB) anhand der Themenfelder des Inklusionsplans NRW erarbeitet. In den folgenden Jahren wird sich die Umsetzungsphase anschließen.

Auch das Thema Senioren ist als Querschnittsthema zentral im FD 10 angesiedelt. Politisch vertritt der Seniorenbeirat die Interessen der Senioren. Mitglieder im Beirat sind Bürger über 60 Jahre. Die Stadt ist Mitglied im Netzwerk der professionellen Anbieter von Seniorenarbeit sowie im Netzwerk der „Altenstuben“. Alle zwei Jahre führt sie eine qualitative und quantitative Pflegebefragung durch.

Die Förderung des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements ist ein weiterer vom Rat im Jahr 2007 beschlossener strategischer Schwerpunkt. Als Querschnittsthema ist auch das Ehrenamt zentral im FD 10 angesiedelt. Um diesen Schwerpunkt zu betonen, hat die Stadt eine Wertschätzungskultur des Ehrenamtes aufgebaut. So existiert zurzeit eine Ehrenamtsgalerie. Es werden Ehrungen anlässlich des Neujahrsempfangs durchgeführt. Unter dem Motto „Der Bürgermeister bedient Sie“ lädt die Stadt zu Suppe mit Nachtisch ein. Der Bürgermeister und städtische Führungskräfte bedienen die Besucher. Zudem werden Ehrenamtsparty (der BM

zapft Getränke für Jugendliche), der Runde Tisch Junges Engagement, Workshops und Schulungen für Ehrenamtliche durchgeführt. Zurzeit ist die Stadt beim ehrenamtlichen Engagement gut aufgestellt. Allerdings werden sich aufgrund des demografischen Wandels auch Veränderungen ergeben. Die Stadt beobachtet hier entsprechende Entwicklungen, um rechtzeitig steuernd einzugreifen.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

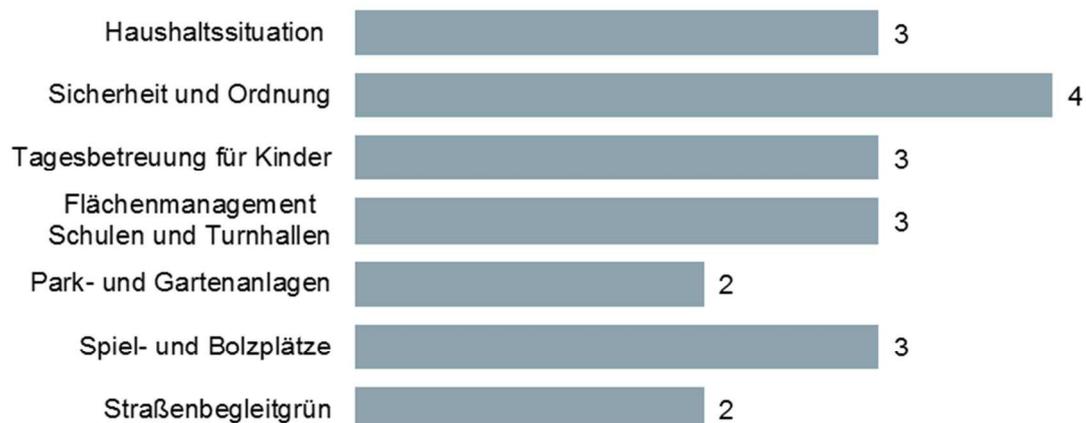
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

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

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

#### KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Emsdetten

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Emsdetten haben wir im Zeitraum Oktober 2013 bis August 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Emsdetten in allen Prüfgebieten das Jahr 2012 zu Grunde gelegt. In der Finanzprüfung setzte die Prüfung auf den festgestellten Jahresabschlüssen 2007 bis 2011 auf. Die Analysen und interkommunalen Vergleiche basieren auf den vorläufigen Ergebnissen des Jahresabschlusses 2012, Stand Oktober 2013. Zudem wurde der vorläufige Gesamtabschluss 2010, Stand Januar 2014 herangezogen. Beim Stellenvergleich und im Bereich Personalwirtschaft und Demografie haben wir die Personalliste zum 30.06.2012 zu Grunde gelegt.

Die von der GPA NRW angeforderten Daten wurden überwiegend kurzfristig zur Verfügung gestellt. Lediglich im Bereich der Grünflächen ergaben sich zeitliche Verzögerungen. Nach dem Schlussgespräch am 05.05.2014 hat die Stadt im Juli 2014 neue Daten zum Prüfgebiet Grünflächen, mit Ausnahme der Sportaußenanlagen, übersandt. Auf dieser Basis haben wir die interkommunalen Vergleiche durchgeführt.

Sofern die GPA NRW Kennzahlen mit einem Einwohnerbezug darstellt, ist zu berücksichtigen, dass diese Zahlen nicht die Ergebnisse von Zensus beinhalten. Die zu Grunde gelegten Einwohnerzahlen sind die fortgeschriebenen Zahlen der Volkszählung von 1987 von IT.NRW.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Bettina Brennenstuhl
Finanzen	Andreas Meyer
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Scharf
Sicherheit und Ordnung	Thomas Scharf
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Scharf
Schule	Reinhold Wegner
Grünflächen	Reinhold Wegner

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes, der Fachdienstleitungen und der Rechnungsprüfung fand am 05.05.2014 statt.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. 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) 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 werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden die mittleren kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden

den Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

## **Benchmarking**

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. 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. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW 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 jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls.

dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

### **GPA-Kennzahlenset**

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und 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 sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 16.09.2014

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Bettina Brennenstuhl

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  
Emsdetten im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	14
Haushaltskonsolidierung	15
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	18
Steuern	20
Gebäudeportfolio	21
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	25
Vermögenslage	25
Schulden- und Finanzlage	29
Ertragslage	35

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Finanzprüfung der GPA NRW ist es, sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten

- die Haushaltssituation der Kommune darzustellen und hieraus abzuleiten, inwieweit ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht,
- auf haushaltswirtschaftliche Risiken hinzuweisen und
- Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die GPA NRW hat hierzu insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert.

Der Prüfbericht ist entsprechend dieser Systematik aufgebaut:

- Die wesentlichen Ergebnisse bezogen auf die Prüfungsziele werden in den Berichtsabschnitten „Haushaltssituation“, „haushaltswirtschaftliche Risiken“ und „Haushaltskonsolidierung“ zusammenfassend dargestellt.
- Grundlage der Prüfung war hierbei eine Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Detailergebnisse können in den Berichtsabschnitten „Haushalts- und Jahresabschlussanalyse“ sowie „Gebäudeportfolio“ nachvollzogen werden.

Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse in die Prüfung einbezogen. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Das gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung, die sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen beschränkt.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Weitere Kennzahlen dienen der vertiefenden Analyse. Die Untersuchung wird durch Zeitreihenvergleiche und geeignete interkommunale Vergleiche unterstützt. Ferner werden die für die Haushaltssituation wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen mit einbezogen.

### Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie bestimmt, ob und in welcher Intensität Handlungsbedarf zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation einmal danach, ob der gesetzlich geforderte Haushaltsausgleich erreicht wird. Ferner fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

### Haushaltsausgleich

Nachfolgend werden zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dargestellt.

## Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Emsdetten stellte die Haushaltsführung zum 01.01.2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) um. Für diese überörtliche Prüfung standen die zwischenzeitlich vom Rat festgestellten Jahresabschlüsse 2007 bis 2011 zur Verfügung. Der Jahresabschluss 2012 lag in dieser Form noch nicht vor. Gleichwohl konnte ein vorläufiger Jahresabschluss mit Stand von Ende Oktober 2013 in die Analysen mit einbezogen werden.

Der erste Gesamtabchluss zum Stichtag 31.12.2010 ist am 10.02.2014 aufgestellt und vom Bürgermeister bestätigt worden.

### → Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat bisher ihre Jahres- und Gesamtabchlüsse nicht fristgerecht gem. § 95 Abs. 3 GO bzw. § 116 Abs. 5 GO aufgestellt. In der Folge konnten auch die Fristen zur Prüfung und Feststellung/Bestätigung der Abschlüsse gem. § 96 Abs. 1 GO bzw. § 116 Abs. 1 i. V. m. § 96 Abs. 1 GO nicht eingehalten werden.

In der betrachteten Zeitreihe 2007 bis 2011 konnte der vorgeschriebene Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO in allen Jahren mit Ausnahme von 2009 erzielt werden. In diesem Jahr konnte der Haushalt jedoch fiktiv ausgeglichen werden. Der Fehlbetrag konnte durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bestand zu keinem Zeitpunkt.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt Emsdetten zeigt sich mit Blick auf die jüngere Vergangenheit noch überwiegend ausgeglichen. Während der kameralen Haushaltsführung ab 2000 waren nur in den Jahren 2002 und 2003 Haushaltsdefizite zu verzeichnen. Nach der NKF-Umstellung entwickelte sich wie beschrieben nur 2009 defizitär.

Abweichend von dieser vergleichsweise positiven Ergebnislage stellt sich die weitere Perspektive negativer dar. Das vorläufige Jahresergebnis 2012 fällt mit minus 1,1 Mio. Euro erstmals wieder defizitär aus. Darauf aufbauend werden auch in den Haushaltsplanungen bis 2017 in keinem Jahr ausgeglichene Jahresergebnisse prognostiziert.

## Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Ist)

	EB 2007*	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		344	832	-7.863	3.784	4.460	-1.140
Höhe der allgemeinen Rücklage	110.803	111.473	112.264	112.274	111.726	112.108	110.551
Höhe der Ausgleichsrücklage	14.144	14.144	14.144	6.281	10.065	14.144	14.561
Verringerung der allgemeinen Rücklage in Prozent		./.	./.	./.	0,5	./.	1,4**
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		./.	./.	6,2	./.	./.	0,9

\*) Eröffnungsbilanz 01.01.2007

\*\*) Umbuchung eines Vorjahresüberschusses nach Maßgabe des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFWG) in die Ausgleichsrücklage

Die positive Ergebnisentwicklung der Zeitreihe 2007 bis 2011 ist unterbrochen vom deutlichen Defizit 2009. Ein wesentlicher Grund ist der Einbruch der Steuererträge um 6,3 Mio. Euro. Zudem verringerte sich das Aufkommen der Schlüsselzuweisungen um 1,3 Mio. Euro. Bei den Transferaufwendungen ergab sich eine Steigerung um 1,1 Mio. Euro.

In den Folgejahren 2010 und 2011 unterstützten insbesondere wieder gestiegene Gewerbesteuererträge sowie höhere Schlüsselzuweisungen die Jahresüberschüsse. Ab 2011 wirkt sich dazu auch eine Hebesatzanpassung ertragssteigernd aus.

Im Jahr 2012 konnten die ordentlichen Aufwendungen um knapp 1,4 Mio. Euro gesenkt werden. Dennoch ergab sich ein Defizit von 1,1 Mio. Euro. Diese Entwicklung hängt mit dem geänderten kommunalen Finanzausgleich zusammen. Die Schlüsselzuweisungen reduzierten sich um 5,2 Mio. Euro.

### Voraussichtliche Jahresergebnisse, Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan)

	2013*)	2014**)	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-5.467	-3.300	-2.781	-2.076	-2.522
Höhe der allgemeinen Rücklage	110.551	110.551	110.551	110.551	108.965
Höhe der Ausgleichsrücklage	9.093	5.793	3.012	936	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	0,0	0,0	./.	1,4
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	4,4	2,8	2,4	1,8	2,3

\*) Gegenüber der vorgelegten Haushaltsplanung korrigierte Abschlusserwartung für 2013 mit Stand vom 18.11.2013.

\*\*) Planergebnisse 2014 bis 2017 lt. Haushaltsplan 2014.

Die Haushaltsplanung 2013 ging ursprünglich von einem Defizit um 6,9 Mio. Euro aus. Im November 2013 stellte sich die Ergebniserwartung leicht verbessert dar. Es war aber weiterhin von einer Unterdeckung auszugehen. Wie zuvor dargestellt, wird aktuell mit einem Minus von 5,4 Mio. Euro gerechnet. Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt mit, dass das Jahr 2013 mit einem Defizit von rund 3,6 Mio. Euro abgeschlossen wurde.

Laut der Haushaltsplanung 2014 verschlechtern sich die Abschlusserwartungen 2014 bis 2017 zudem leicht gegenüber dem ursprünglich vorgelegten Haushaltsplan 2013.

#### → Feststellung

Aufgrund der dargelegten Haushaltsplanung wird die Ausgleichsrücklage voraussichtlich bis 2017 vollständig verbraucht. Durch den Eigenkapitalverzehr verliert die Stadt Emsdetten damit eigenverantwortliche finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume und könnte in eine Phase der „Fremdsteuerung“ gelangen.

Folgedefizite ab 2018 werden direkt die allgemeine Rücklage verringern. Ein Haushaltsausgleich kann dann nicht mehr dargestellt werden. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage wäre von der Kommunalaufsicht des Kreises Steinfurt zu genehmigen (§ 75 Abs. 4 GO).

## Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-32	-432	77	-58	-89	-19	30	20

Trotz negativem Jahresergebnis ordnet sich die Stadt Emsdetten 2012 leicht überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ein. Ähnlich positive Vergleichsorientierungen am Mittelwert oder leicht darüber sind auch in der Zeit zwischen 2007 bis 2011 festzustellen. Die einzige Ausnahme bildet das Defizitjahr 2009. Hier lag das Jahresergebnis je Einwohner bei -221 Euro. Der Mittelwert 2009 liegt davon abweichend bei -206 Euro je Einwohner. Mit der negativen Planungsporgnose könnte sich das Vergleichsbild nach 2012 verschlechtern.

### Strukturelle Haushaltssituation

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren oder wieder zu erlangen, muss es Ziel einer Kommune sein, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Insbesondere gilt es im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft einen Verzehr von Eigenkapital zu vermeiden. Einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen. Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

### Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oftmals durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis Jahr um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt und stattdessen für diese Positionen Durchschnittswerte der letzten vier Jahre angesetzt. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist. Zur Ermittlung des strukturellen Ergebnisses wird das voraussichtliche Jahresergebnis 2012 um Erträge und Aufwendungen der vorgenannten Aspekte bereinigt. Gegenläufig werden jeweils die Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012 wieder hinzugerechnet.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Kommune	
Jahresergebnis	-1.140
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	19.267
= bereinigtes Jahresergebnis	-20.407
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	18.547

Kommune	
= strukturelles Ergebnis	-1.560

Die strukturelle Haushaltssituation stellt sich unter Berücksichtigung durchschnittlicher Erträge und Aufwendungen der Jahre 2007 bis 2012 defizitär dar. Grundlegender Konsolidierungsbedarf ist zu unterstellen. Dies verdeutlicht auch die vorliegende negative Haushaltsplanung.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen.

Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 oder der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parametern die Stadt Emsdetten ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Haushaltsplanung lässt in der Zeitreihe 2013 bis 2017 durchgängig defizitäre Jahresergebnisse erwarten. Zur Frage, inwieweit bislang bereits Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt wurden, sind für die Stadt Emsdetten folgende konzeptionelle Ansätze exemplarisch zu beschreiben.

- Bereits Mitte 2010 setzte die Stadt Emsdetten nach Beschlussfassung des Rates diverse freiwillige Unterstützungszahlungen aus Konsolidierungsgründen aus. Betroffen waren z. B.:
  - die Übernahme von Essenskosten an Kindergärten und Schulen,
  - Gutscheine für Schwimmkurse,
  - die Einführung von Schulsozialarbeit an Grundschulen,
  - der Zuschuss für Sucht- und Drogenberatungsstelle des Caritasverbandes.
- Im Jahr 2011 wurden die Realsteuerhebesätze angepasst.
- Im Februar 2012 wurde eine Finanz- und Steuerungskommission (FSK) eingerichtet. Arbeitsziel laut Beschlussvorlage ist, Konsolidierungspotenziale für den städtischen Haushalt zu identifizieren. Das Gremium setzt sich aus Vertretern von Politik und Verwaltung zusammen und arbeitet dem Haupt-, Finanz- und Steuerungsausschuss zu.

- Ebenfalls 2012 wurde beispielsweise für den Bereich der Straßenbeleuchtung veranlasst, dass Langfeldleuchten gegen energieeffizientere LED-Leuchten ausgetauscht werden.
- In den Jahren 2015 und 2016 sollen bis dahin freigesetzte städtische Wohnhäuser, die als Übergangwohnheime genutzt wurden, abgerissen oder verkauft werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten setzt sich bereits seit einigen Jahren mit der Entwicklung von Konsolidierungsmöglichkeiten auseinander.

Dem Haushaltsplan 2014 sowie den Etatreden kann aber auch entnommen werden, dass die Hauptverantwortung für die finanzwirtschaftliche Perspektive dem Land und dem Bund zugerechnet wird. Der Schwerpunkt der Belastungen würde aus übertragenen Aufgaben und Lasten resultieren. Insofern wird große Hoffnung auf die anhängenden Gerichtsverfahren gesetzt. Auf Standardreduzierung soll, soweit möglich verzichtet werden. Ebenso sollen die Bürger von zusätzlichen ertragsverbessernden Belastungen verschont bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Abhängigkeiten vom kommunalen Finanzausgleich verringern. Daher sollten selbst steuerbare Konsolidierungspotenziale realisiert werden. Insofern sollten aus Sicht der GPA NRW auch weiterhin Standards reduziert und Ertragsmöglichkeiten verbessert werden.

Nach Maßgabe der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2017 stellen sich folgende wesentliche Veränderungen in Gegenüberstellung zur strukturellen Finanzlage dar.

**Vergleich strukturelles Ergebnis 2012\* und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern (4013)	16.008	16.900	892	1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402)	12.653	17.666	5.013	8
Ausgleichsleistungen (405)	1.171	1.482	311	5
Schlüsselzuweisungen (4111)	3.932	3.790	-142	-1
Zuwendungen und Umlagen ohne Schlüsselzuweisungen (41)	5.827	6.303	476	2
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen (50)	13.129	15.976	2.847	4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (52)	9.496	9.878	382	1
Steuerbeteiligungen (534)	2.765	2.837	72	1
Allgemeine Umlagen / Kreisumlage (5372)	12.153	13.526	1.373	2
Transferaufwendungen ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage	15.081	16.384	1.303	2

\*) Zuwendungen und Umlagen ohne Schlüsselzuweisungen (41), Personalaufwendungen (50) sowie Transferaufwendungen ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage = voraussichtliches Jahresergebnis 2012 – alle übrigen Positionen = strukturelles Ergebnis 2012, d. h. Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012

## **Gewerbesteuer**

Die Stadt Emsdetten unterstellt in ihrer Planung einen Mehrertrag von knapp 900 Tausend Euro. Dies ist nicht grundsätzlich auszuschließen, zumal beispielsweise auch die konjunkturellen Prognosen einen wirtschaftlichen Aufschwung erwarten lassen. Zudem ist eine Erweiterung im Industriegebiets Süd geplant. Die Vorjahresschwankungen und das Ergebnis 2009 machen aber auch deutlich, dass kaum aktiv Einfluss auf die Entwicklung genommen werden kann. Negative örtliche Betriebsergebnisse können jederzeit und entgegen positiver Prognosen zu fallenden Gewerbesteuererträgen führen. Dies bestätigt auch die Entwicklung 2013. Geplant waren Erträge von 16,7 Mio. Euro. Laut Jahresabschlussprognose vom 12. März 2014 fällt der Ertrag davon abweichend um ca. eine Mio. Euro niedriger aus. Lediglich über Hebesatzanpassungen kann die Stadt Emsdetten steuernd eingreifen. Nach 2011 wird darauf bislang verzichtet. Die weitere Entwicklung ist nur schwer zu prognostizieren. Der Fachdienst Finanzen legte nachvollziehbar dar, dass bei dieser Ertragsposition monatlich Sachstandsanalysen durchgeführt werden. Darüber wird die voraussichtliche und tatsächliche Entwicklung fortgeschrieben. Die GPA NRW sieht zurzeit kein zusätzliches Risiko bei den geplanten Gewerbesteuererträgen.

## **Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich**

Die Stadt plant entsprechend der Orientierungsdaten, dass die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern bzw. die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleichsgesetz kontinuierlich steigen. Insbesondere der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern soll um rund fünf Mio. Euro steigen. Unmittelbaren Einfluss kann die Stadt Emsdetten auch hier nicht nehmen. Das Aufkommen hängt ebenfalls vorrangig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Die Planung prognostiziert nach Maßgabe der Orientierungsdaten, dass der Ertrag von 13,9 Mio. Euro im Jahr 2012 bis 2017 auf 17,7 Mio. Euro steigt. Die Erfahrungswerte der vorliegenden Jahresabschlüsse 2007 bis einschließlich 2013 belegen aber abweichend nur einen durchschnittlichen Ertrag von 12,9 Mio. Euro jährlich. Gleichwohl ist auch zu berücksichtigen, dass der Ertrag 2013 tatsächlich angestiegen ist. Er umfasste 14,4 Mio. Euro. Die GPA NRW stellt das vorhandene Risiko bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern bzw. den Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleichsgesetz im folgenden Risikoszenario dar.

## **Schlüsselzuweisungen**

Die Schlüsselzuweisungen zeigen sich auf relativ gleichbleibendem Planungsniveau. Hier können aktuell keine anderen Aussagen gemacht werden.

Mit Stand im Mai 2014 ist zu ergänzen, dass der Verfassungsgerichtshof NRW zwischenzeitlich die Verfassungsbeschwerden diverser Städte und Gemeinden zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2011 zurückwies. Ertragserwartungen aus dem GFG 2011 stehen damit nicht mehr in Aussicht.

## Personalaufwendungen

Die Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt ab 2012 folgende Veränderungen.

### Veränderung der geplanten Personalaufwendungen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	13.129	14.876	15.469	15.444	15.739	15.976
Veränderung zum Vorjahr in Prozent		13,3	4,0	-0,2	1,9	1,5

Der Personalaufwand zeigt in Gegenüberstellung zum Jahr 2007 einen starken Anstieg. Der höchste Aufwand wird für 2017 mit 15,9 Mio. Euro eingeplant. Der Steigerungsanteil umfasst 42,6 Prozent bzw. 4,7 Mio. Euro.

Die Entwicklung zeigt zuvor Schwankungen. Herauszuhebende Veränderungen stellen sich zwischen 2011 und 2014 dar.

- 2011 stieg der Personalaufwand deutlich um 15,4 Prozent. Wesentlichen Anteil haben die Pensions- und Beihilferückstellungen mit 1,6 Mio. Euro.
- Niedrigere Dienstbezüge (Beamte) aufgrund zwischenzeitlicher Stellenvakanzen sowie gesunkene Pensions- und Beihilferückstellungen sind ausschlaggebend für den 2012 um ca. sieben Prozent reduzierten Personalaufwand. Die Pensions- und Beihilferückstellungen umfassten anteilig nur noch 297 Tausend Euro.
- Im Jahr 2013 steigen die Personalaufwendungen laut Planung um 13,3 Prozent bzw. 1,7 Mio. Euro. Die Stadt Emsdetten rechnete drei Prozent Tarif und Besoldungssteigerungen ein. Ferner ging sie von einem marginalen Stellenzuwachs sowie von ca. 541 Tausend Euro Pensionsrückstellungen aus.
- Für 2014 wurden Tarif- und Besoldungsanpassung von vier Prozent Steigerung eingeplant.
- Für 2015 unterstellte die Planung eine Reduzierung um 0,2 Prozent. Für 2016 und 2017 werden Steigerungen um 1,9 und 1,5 Prozent vorgesehen. Die Planung 2015 kann nach Maßgabe des aktuellen Tarifabschlusses nicht als realistisch angesehen werden. Sie ist als zu niedrig einzustufen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass konkrete Personal-konsolidierungsmaßnahmen und nachhaltige Stellenreduzierungen bislang nicht beschrieben und geplant wurden.

Zusätzliche Risiken können bei den Personalaufwendungen nicht ausgeschlossen werden. Daher stellt die GPA NRW die Personalaufwendungen im Kapitel Risikoszenario dar.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Auch die geplanten Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zeigen sich schwankend.

### Veränderung der geplanten Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen	10.335	10.540	9.974	9.848	9.878

	2013	2014	2015	2016	2017
Veränderung zum Vorjahr in Prozent		2,0	-5,4	-1,3	0,3

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen in der Zeitreihe 2007 bis 2017 von 8,9 Mio. Euro um eine Mio. Euro auf 9,9 Mio. Euro. Der zwischenzeitlich geplante Höchststand von 10,5 Mio. Euro wird für das aktuelle Jahr 2014 prognostiziert.

In den Folgejahren 2015 und 2016 sollen Einsparungen und damit Konsolidierungen von insgesamt 6,7 Prozent realisiert werden. Diese stehen im Zusammenhang mit dem geplanten Abriss bzw. Verkauf von Wohngebäuden. Auf nachfolgende diesbezügliche Ausführungen im Kapitel Gebäudeportfolio und Ertragslage wird verwiesen. Die GPA NRW erkennt bei dieser Aufwandsposition zurzeit kein zusätzliches Risiko.

### Steuerbeteiligungen – Gewerbesteuerumlage

Im Eckjahresvergleich 2012 zu 2017 zeigt sich das Volumen der geplanten Steuerbeteiligungen relativ einheitlich. Es wird lediglich ein Mehraufwand von ca. 72 Tausend Euro eingeplant. Die Steuerbeteiligungen entwickeln sich in Abhängigkeit vom Gewerbesteuerertrag. Im Risikoszenario werden die Gewerbesteuererträge dargestellt. Die GPA NRW erkennt in der Planung der Gewerbesteuerumlage keine Hinweise auf Risiken. In Relation zu den grundsätzlichen Gewerbesteuererwartungen erscheinen die Steuerbeteiligungen nicht als zu niedrig geplant.

#### → Feststellung

Bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen sind Planungsrisiken erkennbar. Ob die geplanten Erträge und Aufwendungen tatsächlich so realisiert werden, hängt weiterhin wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

#### → Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte bereits heute Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln, um im Fall einer negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kurzfristig gegensteuern zu können. Oberstes Ziel der Stadt muss der Haushaltsausgleich bleiben.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie weitere im Rahmen der Prüfungen erhobene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012<sup>1</sup>

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,2	111,3	98,1	93,7
Eigenkapitalquote 1	11,0	65,0	35,4	41,2

<sup>1</sup> Die GPA NRW veröffentlicht die jeweils aktuellen Vergleichswerte aus der überörtlichen Prüfung unter [http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads-/6\\_91.html](http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads-/6_91.html).

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
Eigenkapitalquote 2	34,8	80,5	61,7	72,4
Fehlbetragsquote	0,6	27,3	7,3	0,9
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	53,0	36,3	30,1
Abschreibungsintensität	1,3	16,6	9,4	9,0
Drittfinanzierungsquote	25,2	120,1	54,3	53,8
Investitionsquote	10,1	286,2	73,1	97,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	67,3	101,8	87,5	99,6
Liquidität 2. Grades	6,0	398,8	89,9	175,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11	266	44	11,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,0	25,0	7,9	3,5
Zinslastquote	0,1	8,3	3,1	2,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	46,2	67,4	56,4	60,4
Zuwendungsquote	5,5	29,4	16,8	15,0
Personalintensität	13,4	25,3	20,4	20,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,1	29,4	18,0	14,6
Transferaufwandsquote	36,2	50,0	43,4	47,4

### Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
Jahresergebnis je Einwohner in Euro (2012)	-432	77	-58	-32
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro (2012)	-263	295	32	150
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro (2010)*	502	5.290	2.376	1.775
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro (2012)	1.034	2.082	1.311	1.112

\*) Es sind hier abweichend die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 dargestellt. Die Kennzahl für das Jahr 2012 konnte noch nicht ermittelt werden, da der Gesamtabchluss für dieses Jahr noch nicht erstellt ist. Für 2012 stehen daneben auch noch nicht ausreichend Vergleichswerte zur Verfügung.

### KIWI-Bewertung der Haushaltssituation

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein. Die Bewertung spiegelt den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation und damit den Konsolidierungsdruck wider.

## Ist-Situation

- Bislang noch keine fristgerechte Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse; erster Gesamtabschluss 2010 im Februar 2014 erstellt,
- in den Jahren 2007 bis 2011 konnte nur im Jahr 2009 der Haushalt nicht ausgeglichen werden. Nach Maßgabe der vorläufigen Jahresabschlussdaten schließt das Jahr 2012 mit einem Defizit von ca. 1,1 Mio. Euro. Bis 2017 durchgängig negative Jahresergebnisse zu erwarten,
- Ausgleichsrücklage dadurch bedingt voraussichtlich bis 2017 vollständig aufgezehrt,
- voraussichtlicher Eigenkapitalverzehr in der Größenordnung von ca. 24,2 Mio. Euro zwischen 2011 und 2017,
- das Straßenvermögen ist rechnerisch zu 64 Prozent abgenutzt,
- aufgrund der rechnerischen Abnutzung, ggf. in den nächsten Jahren höhere Reinvestitionsmaßnahmen notwendig,
- für die Wirtschaftswege werden dabei derzeit keine Beiträge zur anteiligen Refinanzierung erhoben,
- Kreditverbindlichkeiten zwischen 2007 und 2012 reduziert,
- Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 mit 1.775 Euro leicht unterdurchschnittlich einzuordnen,
- Bedarf an Liquiditätskrediten könnte entstehen, da liquide Mittel aufgezehrt werden,
- durch den höheren Bedarf an Liquiditätskrediten könnte das Zinsänderungsrisiko zu zusätzlichen Belastungen führen,
- die Ertragslage ist insgesamt als durchschnittlich einzustufen,
- Leistungsbeziehungen mit den Finanzanlagen durch Stadtwerke Emsdetten GmbH und eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Emsdetten geprägt (Zinserträge),
- negatives strukturelles Ergebnis 2012 bestätigt Konsolidierungsbedarf,
- freiwillige Finanz- und Steuerungskommission seit 2012 eingesetzt; Konsolidierungspotenziale werden erarbeitet und geprüft,
- Planungsrisiken in Bezug auf Gemeinschaftssteuern und Personalaufwendungen nicht auszuschließen,
- Realsteuerhebesätze auf Niveau der Fiktivhebesätze, aber unterhalb der interkommunalen Vergleichswerte,

### KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Emsdetten mit dem Index 3 bewertet.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

Das Erkennen von haushaltswirtschaftlichen Risiken und der Umgang mit diesen Risiken sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Nachfolgend sind zunächst die im Rahmen der Prüfung festgestellten Risiken in einer Übersicht zusammengefasst.

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
drohender Eigenkapitalverlust – Ausgleichsrücklage könnte 2017 aufgezehrt sein	Jahresergebnisse und Rücklagen
struktureller Haushalt 2012 nicht ausgeglichen	Strukturelles Ergebnis
geplanter Mehrertrag bei der Gewerbesteuer nicht gesichert	Haushaltsplanung
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern nicht gesichert	Haushaltsplanung, Risikoszenario
Personalaufwand könnte deutlicher steigen, als geplant	Haushaltsplanung, Risikoszenario
Transferaufwand leicht überdurchschnittlich	Ertragslage

### Risikoszenario

Einige haushaltswirtschaftliche Risiken haben das Potenzial, die zukünftigen Jahresergebnisse erheblich zu beeinflussen. Im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung sind diese Risiken zunächst zu identifizieren. Darauf aufbauend ist in einem zweiten Schritt zu entscheiden, ob einzelne Risiken gegebenenfalls minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird, zum Beispiel durch die Vorbereitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Das folgende Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen, sind aber als Empfehlung zu verstehen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Ziel ist es, für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken zu sensibilisieren.

Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 summarisch dargestellt. Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Emsdetten zur Verfügung gestellt.

## Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	Ansatz Orientierungsdaten auf Ist 2013	17.534	17.666	123
Personalaufwendungen	2015: aktuellen Tarifabschluss von 04.2014 mit 2,4 Prozent angesetzt, danach Planung Emsdetten fortgeschrieben	16.386	15.976	410
Saldo				533

## Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2017



### → Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte im Rahmen ihrer strategischen Haushaltssteuerung ihre individuellen Risikoabschätzungen weiter vertiefen.

## Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung des Haushalts ist eine Daueraufgabe der Kommunen. Aktuelle Haushaltssituation, haushaltswirtschaftliche Risiken sowie neue oder steigende finanzielle Belastungen geben Anlass, mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen zu identifizieren und zu realisieren.

Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Danach werden zunächst die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung einschließlich der Konsolidierungsanstrengungen der Kommune als „kommunaler Steuerungstrend“ aufgezeigt.

### Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Fortsetzung der schon eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen	Haushaltsplanung
Realisierbarkeit der 2014 entwickelten Konsolidierungsliste prüfen und nach Möglichkeit umsetzen	Haushaltsplanung
Wirtschaftswege in der KAG-Satzung berücksichtigen und künftige Ausbaumaßnahmen abrechnen	Haushaltskonsolidierung (Beiträge)
Definierte Höchstsätze zur Festsetzungen des beitragsfähigen Anteils der Anlieger überprüfen und ggf. der Mustersatzung des StGB NRW entsprechend anpassen	Haushaltskonsolidierung (Beiträge)
Realsteuerhebesätze überprüfen und anpassen	Haushaltskonsolidierung (Steuern)
Abbau von Schulden und Verbindlichkeiten fortsetzen	Schulden- und Finanzlage
Stellenbedarf weiter überprüfen und nachhaltige Stellenreduzierungen zur Senkung des Personalaufwands entwickeln	Ertragslage (Personalaufwand)
Standards und freiwillige Dienstleistungen überprüfen und ggf. reduzieren	Ertragslage (Steuern, Personalaufwand, Transferaufwand)
Weiterentwicklung des Gebäudebedarfskonzepts und Fortsetzung des Rückbaus und Verkaufs städtischer Immobilien	Gebäudeportfolio
Nutzungsgebühren für Turnhallen und Sportanlagen sowie weitere städtische Immobilien einführen	Gebäudeportfolio

In dieser Übersicht sowie in anderen Teilberichten dieser Prüfung finden sich auch Empfehlungen zu freiwilligen Leistungen beziehungsweise zu Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen. Eine Kommune mit einem strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt, insbesondere in der Situation eines nicht genehmigten Haushalts, eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Haushaltssanierungsplans, muss ihr Ausgabeverhalten so gestalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Diese drei Bedingungen waren bei der Stadt Emsdetten bislang zwar noch nicht gegeben. Gleichwohl sollten aber gerade auch freiwillige Leistungen aufgrund der negativen Finanzperspektiven auf den Prüfstand gestellt werden.

Es bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch durch Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden. Soweit Einsparungen an anderen Stellen

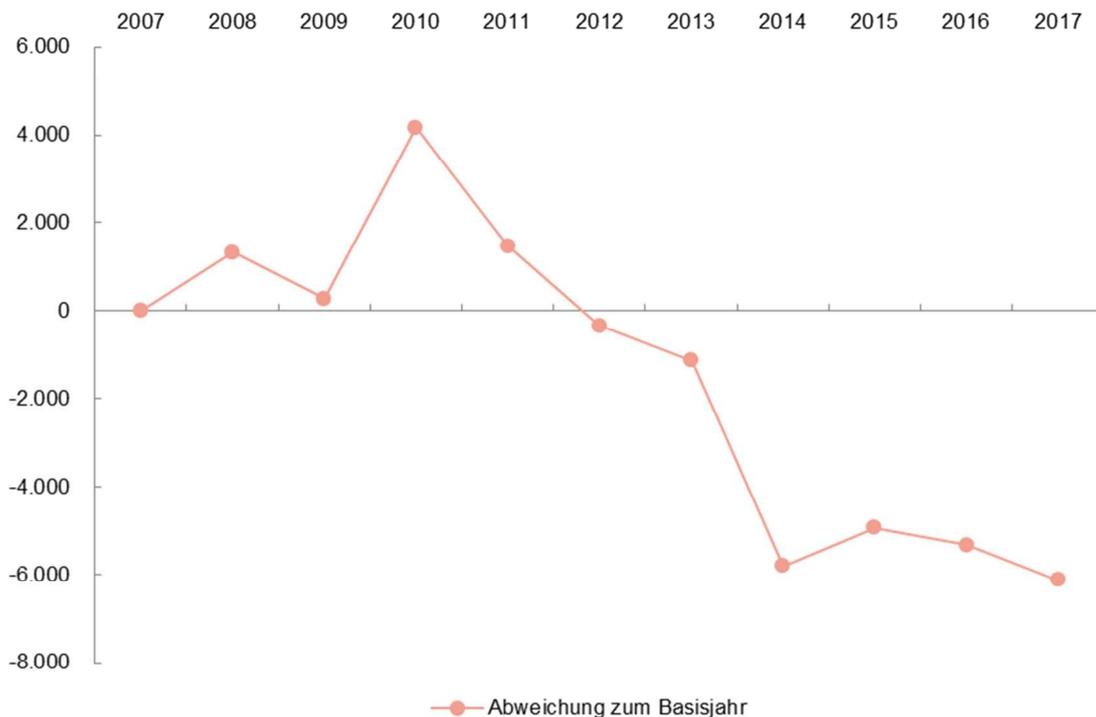
nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

### Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch die starken Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs bestimmt. Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Ausgehend von einem Basisjahr zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Kommune.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2013 errechnet auf der Grundlage Stand Mai 2014, Planung 2014 ff auf der Grundlage des Haushaltsplanes 2014 Stand Februar 2014.

#### → Feststellung

Gemessen am Basisjahr 2007 ergibt sich ab 2010 ein negativer Steuerungstrend. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung steht damit perspektivisch in der besonderen Abhängigkeit zu den nicht unmittelbar steuerbaren Erträgen und Aufwendungen.

Die positive Trendlinie bis einschließlich 2010 basiert insbesondere auf variierenden Entwicklungen bei den Zinserträgen. Im Jahr 2008 konnten beispielsweise noch ca. 1,5 Mio. Euro Zinserträge von Kreditinstituten verbucht werden. Die diesbezüglichen Zinserträge liegen in den Folgejahren nur noch bei maximal 113 Tausend Euro. Im Zeitraum 2010 bis 2012 erzielte die Stadt Emsdetten dann herauszuhebende Zinserträge aus den Finanzanlagen Stadtwerke und Abwasserwerk.

- Durch das „Schütt-Aus-Hol-Zurück“-Verfahren konnten 2010 und 2011 anteilige Zinserträge von 4,5 und 4,9 Mio. erzielt werden. Diese Erträge wurden dann als Kapitaleinlage in das Abwasserwerk wieder eingezahlt. Dieser Vorgang führte dazu, dass für die Finanzanlage, das Sondervermögen Abwasserwerk nachträgliche Anschaffungskosten aktiviert wurden. 2012 summiert sich dieser Ertragsanteil noch auf 3,3 Mio. Euro.
- Daneben realisierte Emsdetten in diesen drei Jahren zusätzliche Zinserträge von den Stadtwerken. 2010 umfassten diese zwei Mio. Euro. 2011 und 2012 zahlten die Stadtwerke jeweils eine Mio. Euro an die Stadt Emsdetten.

Positive Ertragsentwicklungen ergaben sich in der Zeitreihe 2007 bis 2012 zudem bei den privatrechtlichen Leistungsentgelten und den sonstigen Erträgen.

Mit dem Jahr 2013 fällt der kommunale Steuerungstrend deutlich ab. Die städtische Kämmerei weist dazu darauf hin, dass die weitere Haushaltsplanung bewusst vorsichtige Maßstäbe ansetzt. Gleichzeitig wird erwartet, dass die zuvor dargelegten Erträge seitens der Ausgliederungen in dieser Höhe nicht mehr realisiert werden können. Daneben prognostiziert die Haushaltsplanung insbesondere steigende Personalaufwendungen, bilanzielle Abschreibungen und Zinsaufwendungen bis 2017. Die Kombination sinkender Ertragserwartungen und steigender Aufwendungen bildet die Ursache für den festzustellenden negativen Trend. Dabei ist zu erinnern, dass insbesondere die Planung der Personalaufwendungen risikobehaftet einzustufen ist und sich die tatsächliche Entwicklung verschlechtern könnte.

→ **Empfehlung**

Der negative kommunale Steuerungstrend untermauert, dass die Stadt Emsdetten ihre Konsolidierungsanstrengungen in den steuerbaren Handlungsfeldern verstärken muss.

**Beiträge**

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

**Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.487	1.588	1.521	1.377	1.349	1.343
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.076	2.097	2.129	2.244	2.355	2.371

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	72	76	71	61	57	57

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
57	10	59	34	24	36	44	16

Die Stadt Emsdetten ordnet sich trotz in der Zeitreihe rückläufiger Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen 2012 nahe am Maximum des interkommunalen Vergleichs ein. Zuvor stellt sie 2007 bis 2009 und zudem in 2011 jeweils das bisherige Maximum.

Zur rückläufigen Entwicklung im Zeitverlauf nach 2009 ist folgendes zu berücksichtigen. Gemäß den vorgelegten Daten erhöhen sich wie dargestellt die Abschreibungen um 296 Tausend Euro. Die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Straßenbeiträge reduzierten sich hingegen um 144 Tausend Euro.

Seitens der Stadt Emsdetten wird ergänzend zur rückläufigen Drittfinanzierungsquote darauf hingewiesen, dass die Quotenberechnung der GPA NRW bestimmte straßenbaurelevante Zuwendungen nicht erfasst. Beispielsweise erhielt sie für die Innenstadtsanierung Zuwendungen, die zum Teil innerstädtische Straßenbaumaßnahmen betrafen. Diese Zuwendungsanteile konnten nicht als Sonderposten für Beiträge gebucht werden. Sie waren den sonstigen Sonderposten zuzuordnen und fehlen dementsprechend in der vorstehenden Quotenermittlung.

Die Stadt Emsdetten ist aufgrund ihrer Anlagenbuchhaltung in der Lage, diesbezügliche Zuwendungsanteile zu ergänzen. Unter Berücksichtigung dieser Anteile verändert sich die Drittfinanzierungsquote wie folgt.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen inkl. straßenbaurelevanter sonstiger Sonderpostenanteile

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.487	1.588	1.521	1.377	1.349	1.343
straßenbaurelevante Erträge aus anderen Sonderposten*)	110	138	171	207	248	254
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.076	2.097	2.129	2.244	2.355	2.371
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen inkl. straßenbaurelevanter sonstiger Sonderpostenanteile	77	82	79	71	68	67

\*) ergänzende Daten nachgereicht von der Stadt Emsdetten

Unter Berücksichtigung weiterer straßenbaurelevanter Erträge aus sonstigen Sonderposten ergibt sich eine Drittfinanzierungsquote, die sich in 2012 um ca. 70 Prozent bewegt.

### → **Feststellung**

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen belegt, dass die Stadt Emsdetten überdurchschnittliche Beiträge nach dem KAG und BauGB realisiert hat. Die jährlichen Ergebnisse orientieren sich jeweils am Maximum des interkommunalen Vergleichs.

Gleichwohl sind grundsätzliche Optimierungspotenziale zu ermitteln. Beispielsweise wird nach Beschreibung der Stadt Emsdetten darauf verzichtet, Außenbereichsgrundstücke zu veranlagern. Die Satzung der Stadt Emsdetten über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG berücksichtigt keine Wirtschaftswege. Daher erfolgt auch keine Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Die Ortssatzung entspricht insofern inhaltlich nicht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen (StGB NRW).

Optimierungsmöglichkeiten bei den Erträgen aus Beiträgen ergeben sich ferner mit Blick auf die Festsetzungen des Anteils der Beitragspflichtigen (§ 3 der Ortssatzung). Die Mustersatzung des StGB NRW eröffnet zwischenzeitlich die Möglichkeit, teilweise bis zu 80 Prozent der Ausbaukosten als beitragspflichtigen Anteil umzulegen. Die entsprechenden Höchstsätze der Stadt Emsdetten liegen bei maximal 70 Prozent.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die örtlichen Satzungen zur Erhebung von Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen überprüfen. Die Beitragssätze sollten nach pflichtgemäßem Ermessen erhöht und an die jeweiligen Mustersatzungen des StGB NRW angelehnt werden. Zudem sollte die Möglichkeit, Wirtschaftswege abzurechnen, aufgenommen werden.

## **Steuern**

### **Vergnügungssteuer**

Bei der Vergnügungssteuer realisierte die Stadt Emsdetten 2012 einen Ertrag von ca. 678 Tausend Euro. Im Mittel der Jahre 2007 bis 2011 liegt der Ertrag sogar bei ca. 642 Tausend Euro. Die Besteuerungsgrundlagen entsprechen den gerichtlich bestätigten Höchstsätzen. Handlungsempfehlungen sind nicht zu formulieren.

### **Realsteuern**

Die Realsteuern stellen wesentliche Ertragspositionen der Kommunen dar. Dabei stehen die Festsetzungen permanent in einem Zielkonflikt. Einerseits sollen zusätzliche Belastungen für die Bürger nach Möglichkeit vermieden werden. Andererseits dienen insbesondere die Hebesätze als Instrument dafür, um zusätzliche Konsolidierungspotenziale zu erschließen. Dies gilt vorrangig dann, wenn der Haushaltsausgleich nicht mehr dargestellt werden kann und sich ein nachhaltiger Eigenkapitalverzehr abzeichnet.

Die örtlichen Festsetzungen sollten dabei aber nicht nur einseitig in den Fokus der Frage eventueller Zusatzbelastungen für die Bürger gestellt werden. Vielmehr sollte auch abgewogen werden, welche Dienstleistungen und Standards dem gegenüber stehen und bedient werden. Dabei sollten das vollständige kommunale Handeln und insbesondere die freiwilligen Leistungen, Berücksichtigung finden (Schulangebote, Freizeit, Sport, Kultur, Tourismus, Straßen, Park- und Gartenanlagen, Spielplätze usw.).

Das aktuelle Hebesatzniveau stellt sich interkommunal verglichen wie folgt dar.

## Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Emsdetten	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	209	237	239	253
Grundsteuer B	413	440	502	457
Gewerbsteuer	411	422	445	414

Bei der Stadt Emsdetten erfolgte die letzte Hebesatzanpassung mit Wirkung ab 2011. Die Festsetzungen entsprechen den bisherigen Fiktivhebesätzen laut GFG. Sie unterschreiten aber zwischenzeitlich alle Mittelwerte der Vergleichsgruppen „Kreis Steinfurt“, „Regierungsbezirk Münster“ und „gleiche Größenklasse“ zum Teil deutlich.

### → Empfehlung

Die Stadt sollte weitere Hebesatzanpassungen vor dem Hintergrund der Haushaltslage nicht ausschließen.

## Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen, das durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet ist und zudem erhebliche Folgekosten verursacht. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Zielrichtung der nachfolgenden Betrachtung ist es, den kommunalen Gebäudebestand hinsichtlich seines Umfangs und der Notwendigkeit für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen - zu hinterfragen.

Eine Grobanalyse in Verbindung mit der Methodik des interkommunalen Vergleichs auf der Ebene von Gebäudearten soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen eine Kommune über größere Flächenressourcen verfügt als andere Gemeinden in der vergleichbaren Größenklasse. Hohe Kennzahlen sowie Gebäude, die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollten Anlass für eine kritische Betrachtung bieten. Darüber hinaus werden anhand entsprechender Kennzahlen Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen weiteren Haushaltswirtschaft aus dem Gebäudeportfolio heraus entwickelt. In einem gesonderten Berichtsteil (Schule) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte und Flächen sowie Flächen kommunaler Ausgliederungen (Sondervermögen und 100%ige Töchter) berücksichtigt.

In Emsdetten bewirtschaften die Stadtwerke Emsdetten GmbH die örtlichen Bäder (Hallenbad und Freibad). Die für diesen Analyseteil erforderlichen Bruttogrundflächen konnten die Stadtwerke aber nicht liefern. Insofern ist insbesondere im Bereich Sport und Freizeit zu berücksichtigen, dass die Flächenangaben unvollständig sind. Tatsächlich hält der Konzern Stadt Emsdetten unter Berücksichtigung der örtlichen Bäder mehr Gebäude als darstellbar vor.

Die Gebäude des Sondervermögens Abwasserwerk der Stadt Emsdetten konnten im Rahmen dieser Portfolio-Prüfung ebenfalls nicht erfasst werden. Auch diese eigenbetriebsähnliche Einrichtung verfügt zurzeit nicht über diese Gebäudeinformationen. Die Gebäude des Abwasser-

werks wären der Rubrik „sonstige Nutzungen“ zuzuordnen. Die diesbezügliche Gesamtbruttogrundfläche kann insofern auch nur unvollständig ausgewertet werden.

Insgesamt weist die Stadt Emsdetten 128.771 m<sup>2</sup> Bruttogrundflächen (BGF - gemäß DIN 277, Berechnungsgrundlage „Bereich a“) für ihre übrigen Gebäude nach. Diese gliedern sich in folgende Nutzungsarten und Quadratmeteranteile.

### Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF

Flächenverbrauch (m <sup>2</sup> BGF)		Anzahl Gebäude	je 1.000 Einwohner	je km <sup>2</sup> Gemeindefläche
Schule	65.361	21	1.839	909
Jugend	5.921	9	167	82
Sport und Freizeit ohne Bäder der Stadtwerke Emsdetten GmbH	5.417	18	152	75
Verwaltung	8.459	1	238	118
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.022	2	85	42
Kultur	15.223	15	428	212
Soziales	7.933	35	223	110
sonstige Nutzungen ohne Gebäude des Abwasserwerks	14.848	27	418	207
Summe BiPo "sonstige Gebäude"	54.902	98	1.545	764
Gesamt (ohne Bäder und Abwasserwerk)	126.185	128	3.551	1.755

Kommunaltypisch beanspruchen die Schulen die größten Flächenanteile. Ca. 52 Prozent der gesamten Bruttogrundfläche sind Schulen und dem Schulbetrieb in Turnhallen zuzuordnen. Die übrigen Nutzungsarten nehmen ca. 48 Prozent der ausweisbaren Flächenanteile ein.

Da sich viele kommunale Flächen nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen lassen, wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen.

### BGF je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
Schule	1.270	2.389	1.891	1.839
Jugend	106	370	183	167
Sport und Freizeit (ohne Bäder)	36	743	209	152
Verwaltung	163	363	256	238
Feuerwehr und Rettungsdienst	57	258	153	85
Kultur	27	296	173	428
Soziales	16	214	117	223
sonstige Nutzungen (ohne Abwasserwerk)	96	1.268	578	418
Gesamtfläche	2.667	4.627	3.584	3.551

Der Flächenanteil der Schulen ordnet sich knapp unterdurchschnittlich ein. Auf den Teilbericht Schulen wird verwiesen. Im Jahr 2008 zeigt sich eine hohe Investitionsquote von 67 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Schulen zeigt an, dass zurzeit kein Reinvestitionsbedarf erkennbar ist.

Auch in der Nutzungsart Jugend ordnet sich die Stadt Emsdetten unterdurchschnittlich ein. Zugeordnet sind hier seitens der Kommune zwei Jugendzentren und sieben Kindertagesstätten. Als örtliche Besonderheit ist dabei zu berücksichtigen, dass fünf der sieben Kindertagesstätten zwar flächenbezogen von der Stadt nachgewiesen werden. Die jeweilige Trägerschaft wird aber von Dritten wahrgenommen. Auf die finanziellen Auswirkungen dieser Trägerschaften geht die GPA NRW im Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder näher ein. Durch den erforderlichen U-3 Ausbau hat die Stadt im Jahr 2010 hohe Investitionen in die maßgeblichen Gebäude getätigt. Dieses spiegelt sich in der bei 96 Prozent liegenden Investitionsquote wider. Diese Baumaßnahmen führen auch dazu, dass der Anlagenabnutzungsgrad bei den Kindertageseinrichtungen mit rund 37 Prozent relativ gering ist.

Auch der Bereich Sport und Freizeit weist ohne die Bäder noch einen unterdurchschnittlichen Flächenanteil nach. Eine Besonderheit stellt hier die Ems-Halle als Mehrzweckhalle dar (insgesamt 6.043 m<sup>2</sup>). Dieses Objekt wird nach Analyse der Belegungsplanung im Wesentlichen von Schulen und Sportvereinen und daneben auch für kulturelle und andere Veranstaltung genutzt (siehe nachfolgende Ausführungen). Dem außerschulischen Sportanteil wurden 473 m<sup>2</sup> der gesamten Hallenfläche zugerechnet. Für den Schulsport wurden 503 m<sup>2</sup> berücksichtigt.

Unterdurchschnittlich ordnet sich die Stadt Emsdetten bei der Nutzungsart Verwaltung und den Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst ein. Kritische Aspekte haben sich hier im Rahmen der Prüfung nicht ergeben. Bei der Nutzungsart Feuerwehr und Rettungsdienst ist die 2013 begonnene bauliche Erweiterung im Vergleich berücksichtigt.

Ein Flächenüberhang ergibt sich im Bereich Kultur. Hier wurde die Ems-Halle mit anteilig 5.067 m<sup>2</sup> zugeordnet. Daneben sind insbesondere das Kulturzentrum Stroetmanns Fabrik mit 3.505 m<sup>2</sup> und die Stadtbibliothek mit 2.308 m<sup>2</sup> hervorzuheben. Zudem berücksichtigt wurden der Hof Deitmar, die Galerie Münsterland sowie weitere Museumsgebäude. Dem Schulzweckverband Emsdetten Greven Saerbeck wird zurzeit das frühere Wohngebäude Schulstraße 20 zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus führte die Stadt Emsdetten drei Gemeinschaftshäuser oder Begegnungsstätten als Kulturobjekte im Gebäudebestand auf. Für das Kolpinghaus, das türkische Zentrum und das IDA als ehemalige Schule in Ahlintel wurde aber den jeweiligen Nutzern die wirtschaftliche Verantwortung übertragen. Diese Form der Verantwortungs- und Kostenübertragung wird von der GPA NRW begrüßt und befürwortet.

Ein weiterer Flächenüberhang ergibt sich bei der Nutzungsart Soziales. Dieser ergibt sich, weil die Stadt Emsdetten zurzeit noch insgesamt 33 Wohnhäuser sowie zwei Übergangwohnheime für soziale Zwecke vorhält. Sämtliche Gebäude wurden bisher überwiegend für Asylbewerber und Obdachlosenangelegenheiten genutzt. Die Gebäude- und Raumkonzeption der Stadt Emsdetten sieht zwischenzeitlich vor, dass eine Reihe dieser Gebäude in Kürze abgerissen werden. Dies betrifft insbesondere Objekte am Grünring, deren Bausubstanz als sehr schlecht beschrieben wird. Die damit frei werdenden Flächen sollen als Bauland vermarktet werden.

Darüber hinaus verfügt die Stadt Emsdetten noch über weitere 19 Wohngebäude, die vermietet werden. Diese sind der Rubrik sonstige Nutzungen zugeordnet. Interkommunal verglichen posi-

tioniert sich Emsdetten hier noch unterdurchschnittlich. Allerdings fehlen die Flächenanteile des Abwasserwerks.

Als weitere örtliche Besonderheiten ist bei der sonstigen Nutzung das Bahnhofsgebäude, die Tiefgarage sowie zwei Radabstellanlagen hervorzuheben. Insbesondere das Bahnhofsgebäude zählt dabei nicht zum kommunaltypischen Gebäudebestand. Die Stadt Emsdetten erwarb es seinerzeit von der Deutschen Bahn AG und führte umfangreiche Sanierungen durch. Unter Berücksichtigung von Landeszuschüssen sowie der laufenden Mieteinnahmen seitens der aktuellen Nutzer (Taxiunternehmen, Mietwohnung, Gaststätte, VHS), kann das Objekt aber kostendeckend bewirtschaftet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten bewirtschaftet einen vergleichsweise großen Bestand an Wohn- / Mietgebäude. Die Raum- und Gebäudekonzeption sieht aber vor, dass eine Reihe dieser Gebäude aufgegeben bzw. abgerissen werden sollen. Es ist beabsichtigt, dass der Gebäudebestand darüber nachhaltig reduziert wird. Diesbezügliche Entscheidungen sind mit Blick auf die notwendige Konsolidierung zu begrüßen.

Im Rahmen der Analysegespräche wurde deutlich, dass auch mit Blick auf andere Nutzungsarten die Aufgabe von städtischen Gebäuden oder Nutzungsbündelungen in Erwägung gezogen wird. Auch Nutzungsintensivierung / -bündelungen werden für die Zukunft in Betracht gezogen. In den Fachdiensten beschäftigt man sich in dieser Orientierung beispielsweise auch mit der demografischen Bevölkerungsentwicklung.

Die bisher von der Stadt Emsdetten gepflegten hohen Standards zeigen sich auch darin, dass überwiegend keine Gebühren von den Nutzern der städtischen Gebäude erhoben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte im Konsolidierungsinteresse für die Nutzung städtischer Gebäude Nutzungsgebühren einführen.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

**Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012**

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
unbebaute Grundstücke	31	3.261	848	660
Kinder- und Jugendeinrichtungen	22	239	110	161
Schulen	866	2.366	1.387	1.663
sonstige Bauten*	5	1.577	664	1.333
Abwasservermögen	1	2.092	888	./.
Straßenvermögen**	1.603	3.412	2.504	2.509
Finanzanlagen	168	5.820	1.781	1.189

\*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden.

\*\*) Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

Mit der begleitenden Ausweisung des Straßenvermögens sowie der Finanzanlagen wird die Größenordnung der in den Gebäuden gebundenen Vermögenswerte deutlich. Vermögensbezogene Überhänge ergeben sich nach diesem Vergleich im Bereich der Kinder- und Jugendeinrichtungen, der Schulen sowie der sonstigen Bauten. Ein Zusammenhang mit den zuvor flächenbezogenen Überhängen insbesondere im Bereich der sonstigen Flächennutzungen bestätigt sich. Die umfangreiche Gebäudeausstattung mit Ems-Halle, Kulturzentrums Stroetmanns Fabrik, 52 Wohngebäuden sowie beispielsweise dem Bahnhofgebäude schlagen hier entsprechend zu Buche.

## Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Im Folgenden wird deshalb die Entwicklung der Vermögenswerte, die Analyseergebnisse zur Vermögensstruktur insgesamt sowie zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung anhand von Kennzahlen dargestellt.

### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	269.059	269.853	272.409	273.586	277.490	279.137	278.934
Umlaufvermögen	19.278	20.396	17.855	7.614	13.350	20.311	19.367
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.159	3.116	3.676	4.198	4.854	4.843	5.042
Bilanzsumme	289.496	293.366	293.941	285.398	295.694	304.291	303.343

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	173	203	278	305	277	441	548
Sachanlagen	236.031	236.766	239.192	240.308	240.923	238.686	236.133
Finanzanlagen	32.855	32.884	32.939	32.973	36.291	40.011	42.254
Anlagevermögen gesamt	269.059	269.853	272.409	273.586	277.490	279.137	278.934

### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	25.190	24.678	24.710	25.111	24.677	23.819	23.444
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5.130	5.036	4.944	4.861	5.793	5.832	5.712
Schulen	59.087	59.373	59.934	59.092	59.591	60.223	59.097
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	50.720	50.627	49.797	50.208	49.178	48.283	47.385

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Infrastrukturvermögen	91.508	91.034	93.587	95.300	94.840	92.947	91.370
davon Straßenvermögen	31.564	89.016	91.322	92.868	92.475	90.663	89.162
sonstige Sachanlagen	4.396	6.017	6.220	5.736	6.845	7.581	9.124
Summe Sachanlagen	236.031	236.766	239.192	240.308	240.923	238.686	236.133

Auf die oben im Abschnitt „Gebäudeportfolio“ dargestellten Ergebnisse wird ergänzend verwiesen.

Im Eckjahresvergleich zwischen der Eröffnungsbilanz 2007 und 2012 erhöhte sich das Anlagevermögen um 9,8 Mio. Euro bzw. 3,7 Prozent.

Die Sachanlagen blieben dabei im Saldo nahezu auf gleichem Niveau. Abschreibungsabgängen etc. stehen beispielsweise Vermögenszuwächse bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen gegenüber. Hier nahm der Vermögensanteil im Zuge des U3-Ausbaus um 581 Tausend Euro zu, der sich auch in der hohen Investitionsquote in diesem Bereich im Jahr 2010 zeigt

Die deutlichste Veränderung im Anlagevermögen ergibt sich in den Finanzanlagen. Betroffen ist das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Emsdetten. Die jährlichen Wertansätze verändern sich infolge von Kapitalerhöhungen. Wie bereits beim kommunalen Steuerungstrend erläutert, nutzt die Stadt die Möglichkeiten des „Schütt-Aus-Hol-Zurück“-Verfahrens. Zunächst werden die Gewinne des Tochterunternehmens, des Abwasserwerkes an die Stadt als Mutter ausgeschüttet. Die Stadt nutzt diese gewonnene Liquidität und führt diese dem Abwasserwerk als Kapitaleinlage wieder zurück. Durch diese Kapitaleinlage erhöht sich der aktivierte Wert des Abwasserwerks in der städtischen Bilanz. Die Kapitaleinlage wird als nachträgliche Anschaffungskosten aktiviert.

### Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche „Alter“ des Vermögens und die von der Kommune festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der in Kommunen regelmäßig hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie beeinflusst werden, die ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Vermögens hat. Auf die korrespondierenden Prüfungsergebnisse im Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“ wird hingewiesen.

### Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	38	84	176	33	19	34	64
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	2	0	96	14	0	19
Schulen	9	67	12	5	19	5	19

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
sonstige Bauten*)	70	13	40	2	1	16	24
Infrastrukturvermögen	77	52	74	26	26	4	43
davon Straßenvermögen**)	74	51	67	27	27	4	42
sonstige Sachanlagen	9	12	5	11	5	5	8
Finanzanlagen	398	672	444	34.404	38.551	23.287	16.292
Investitionsquote gesamt	113	139	121	163	125	98	126

\*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden.

\*\*) Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

Die Übersicht verdeutlicht, dass sich die Stadt Emsdetten in unterschiedlichem Maße engagiert. Die hohen Gesamtquoten werden aber im Wesentlichen von den schon beschriebenen Wertsteigerungen bei den Finanzanlagen beeinflusst. Den vollständigen Werteverzehr der Jahre konnte die Kommune nicht kompensieren. Dies ist einmal der teilweise guten örtlichen Gebäudesubstanz geschuldet. Das an anderer Stelle gedämpfte Engagement ist aber auch dem Konsolidierungsdruck geschuldet, weswegen Reinvestitionsmaßnahmen auch teilweise aufgeschoben werden. Ferner sind beispielsweise auch Abrissmaßnahmen geplant. In diesen Fällen erübrigen sich bis dahin gegebenenfalls erforderliche Reinvestitionsmaßnahmen. Die Investitionsquote und die Abschreibungsintensität ordnen sich interkommunal verglichen unterschiedlich ein.

### Investitionsquote und Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emsdetten
Investitionsquote	10	286	73	98
Abschreibungsintensität	1	17	9	9

Die Abschreibungsintensität ist auch mit Blick auf die geprüften Vorjahre bei gleichbleibend ca. neun Prozent am Mittelwert einzuordnen.

#### → Feststellung

Im Rahmen der Prüfung haben sich keine Erkenntnisse ergeben, dass die Stadt Emsdetten nicht in ausreichendem Maße dem jährlichen Werteverzehr entgegentritt.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Anlagenabnutzungsgrad	Anteil am Anlagevermögen
Kindergärten	32,9	1,9
Schulgebäude	45,0	22,0
Geschäftsgebäude	46,3	16,7
Straßen	64,0	21,6

Die Anlagenabnutzungsgrade werden durch Gegenüberstellung der von der Stadt Emsdetten dargelegten Restnutzungsdauer zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer ermittelt. Für die Gebäude sind lange Gesamtnutzungsdauern vorgesehen. Schulgebäude und das Rathaus werden über 80 Jahre abgeschrieben. Für die Kindertagesstätten sind 70 Jahre vorgesehen. Für die Straßen gelten mit 50 Jahren mittlere Gesamtnutzungszeiten. Die Stadt Emsdetten analysiert ihren zukünftigen Gebäudebedarf zwischenzeitlich beispielsweise mit Bezug auf den demografischen Wandel. Dies gilt insbesondere für die Schulen. Auf den diesbezüglichen Teilbericht wird verwiesen. Der Straßenzustand wird von der Stadt Emsdetten auskunftsgemäß erfasst. Darauf aufbauend wird in den nächsten Jahren ein Straßenunterhaltungsmanagement durchgeführt.

→ **Feststellung**

Zunehmender Handlungsbedarf könnte sich aufgrund der hohen rechnerischen Abnutzung im Bereich der Straßen ergeben. Diese sind rechnerisch bereits zu annähernd zwei Dritteln abgenutzt, so dass ein zunehmender Reinvestitionsbedarf angenommen werden kann.

→ **Feststellung**

Nach Maßgabe der vorliegenden Informationen ist davon auszugehen, dass der Reinvestitionsbedarf in Bezug insgesamt sachgerecht geplant wird. Hinweise auf vorzeitige Anlagenabgänge haben sich nicht ergeben.

Zukünftig wird die Stadt Emsdetten ihr Engagement zum Substanzerhalt ggf. erhöhen müssen. Diese Rahmenbedingungen sind der Stadt Emsdetten bekannt, aber wegen der sich ggf. verschlechternden Finanzperspektiven zu betonen. Möglicherweise wird es in den nächsten Jahren ungleich schwerer, notwendige Investitionen durchzuführen. Insofern sollte verstärkt geprüft werden, ob nicht zwingend erforderliches Anlagevermögen beispielsweise vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen auch aufgegeben werden könnte.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	19.644	19.644	19.644	19.644	19.644	19.644	19.644
Beteiligungen	9	9	36	36	36	36	36
Sondervermögen	12.529	12.529	12.529	12.529	15.824	19.501	21.696
Wertpapiere des Anlagevermögens	256	295	334	376	410	462	520
Ausleihungen	416	406	397	387	377	368	358
Summe Finanzanlagen	32.855	32.884	32.939	32.973	36.291	40.011	42.254

Die Finanzanlagen nehmen mit rund 42,3 Mio. Euro in 2012 etwa 15 Prozent des Anlagevermögens ein.

### Wesentliche Finanzanlagen laut Schlussbilanz 2012 in Tausend Euro

Finanzanlage	2012
<b>Verbundene Unternehmen</b>	

Finanzanlage	2012
Stadtwerke Emsdetten GmbH	19.644
<b>Sondervermögen</b>	
Abwasserwerk der Stadt Emsdetten	21.695

Der Ausgliederungsgrad der Stadt Emsdetten ist vergleichsweise eng gefasst und beschränkt sich auf den Dienstleistungsbereich der Ver- und Entsorgung. Vergleichskommunen haben teilweise mehr Dienstleistungsbereiche und Aufgaben ausgelagert. Ein höherer Ausgliederungsgrad erscheint im Zeitalter der NKF-Haushaltsführung nicht mehr unbedingt zeitgemäß, wenngleich er im Einzelfall auch sachlich begründet sein könnte. Insbesondere das Steuerungsinteresse der Kommunen spricht heute wieder mehr für eine produktorientierte Aufgabenbündelung im Kernhaushalt. Diesem Aspekt trägt die Stadt Emsdetten Rechnung.

### Verbundene Unternehmen

Die Stadtwerke Emsdetten GmbH stellen die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser sowie den Betrieb der Bäder sicher. Die Stadt Emsdetten ist alleinige Gesellschafterin der GmbH. Sie erzielt über diese Beteiligung einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag von ca. drei Mio. Euro (Konzessionsabgabe ca. zwei Mio. Euro, Gewinnabführung ca. eine Mio. Euro). Hinweise auf Risiken oder außergewöhnliche Belastungen ergaben sich nicht.

### Sondervermögen

Die kommunale Aufgabe der Abwasserbeseitigung ist dem Sondervermögen Abwasserwerk übertragen. Die kaufmännische und technische Betriebsführung nimmt das städtische Produkt „Betriebsführung des Sondervermögens Abwasserwerk“ war. Nach Maßgabe des Teilergebnisplans 2014 liegt hier der jährliche Konsolidierungsbeitrag in Form von Zinserträgen ebenfalls bei ca. drei Mio. Euro. Risiken und Belastungen ergaben sich im Rahmen der Prüfung ebenfalls nicht.

## Schulden- und Finanzlage

### Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune in der Lage ist, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren oder sie dafür auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen ist.

### Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.491	4.722	-5.859	2.649	7.301	5.345
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.123	-2.218	-2.957	-3.800	-2.643	-2.676
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	1.369	2.504	-8.816	-1.151	4.658	2.670
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.811	-1.402	-1.474	1.638	-964	-1.013
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-442	1.102	-10.290	487	3.694	1.657

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	11.703	11.495	12.446	2.166	2.553	9.394
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	234	-151	10	-100	3.147	-598
= Liquide Mittel	11.495	12.446	2.166	2.553	9.394	10.452

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

### Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	3.491	98
2008	4.722	132
2009	-5.859	-165
2010	2.649	75
2011	7.301	206
2012	5.345	150
2013	-3.394	-96
2014	-501	-14
2015	-257	-7
2016	1.666	47
2017	686	19

\*) Planwerte: Haushaltsansatz 2014 ff

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
150	-263	295	32	-50	43	105	20

Für die Jahre 2009 und 2013 bis 2015 sind nach dem vorliegenden Datenbestand negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zu ermitteln. Interkommunal verglichen ordnet sich Emsdetten im Jahr 2012 positiv oberhalb des Mittelwerts ein. Aufgrund der perspektivisch rückläufigen Salden kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich zukünftig ein Bedarf an Liquiditätskrediten einstellt.

#### → Feststellung

Im Zuge des defizitären Planungstrends könnte die Selbstfinanzierungskraft verloren gehen.

### Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtver-

bindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabchluss voraus. Die diesbezügliche Analyse berücksichtigt die vorläufigen Gesamtverbindlichkeiten entsprechend dem vorläufigen Gesamtabchluss 2010 mit Stand vom 24. Januar 2014. Der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten bezieht sich auf das Vergleichsjahr 2010, da Daten für Folgejahre noch nicht vorliegen. Die Gesamtabchlüsse 2011 und 2012 sind weder in Emsdetten, noch bei einer Vielzahl der Vergleichskommunen fertiggestellt.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 im interkommunalen Vergleich

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.775	502	5.290	2.376	1.528	2.365	3.072	15

#### → Feststellung

Die Gesamtverbindlichkeiten 2010 des Konzerns Stadt Emsdetten liegen auf unterdurchschnittlichem Niveau.

Dennoch ist auch im Fall Emsdetten anzufügen, dass auch der vorliegende Schuldenstand weiterhin eine andauernde Haushaltsbelastung zur Folge hat.

Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Da einigen Kennzahlen die Schulden des Kernhaushaltes insgesamt zugrunde gelegt werden, enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich:

### Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	34.901	33.147	31.744	30.271	31.915	30.977	29.994
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.436	1.354	1.490	663	1.694	274	579
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.293	1.134	2.434	1.821	1.634	1.164	1.546
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	299	513	291	1.053	693	592	639
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	225	1.217	1.130	1.409	2.638	6.783	7.289
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>38.154</b>	<b>37.367</b>	<b>37.090</b>	<b>35.218</b>	<b>38.575</b>	<b>39.790</b>	<b>40.047</b>
Rückstellungen	34.186	36.203	35.351	35.484	35.875	38.692	39.543
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	851	703	570	0	27	592	850
<b>Schulden gesamt</b>	<b>73.192</b>	<b>74.273</b>	<b>73.012</b>	<b>70.702</b>	<b>74.476</b>	<b>79.074</b>	<b>80.440</b>
<b>Schulden je Einwohner in Euro</b>							
Schulden insgesamt	2.046	2.077	2.042	1.986	2.097	2.235	2.263

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
davon Verbindlichkeiten	1.067	1.045	1.042	991	1.090	1.120	1.127

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten reduzierte ihre Investitionsverbindlichkeiten zwischen 2007 und 2012 aktiv um 4,9 Mio. Euro. Daneben weist die Schuldenübersicht des Kernhaushalts bis dahin noch keine Liquiditätsverbindlichkeiten aus. Der auf die Kernverwaltung beschränkte interkommunale Vergleich der Verbindlichkeiten je Einwohner belegt ein unterdurchschnittliches Niveau (Mittelwert 1.695 Euro je Einwohner, Emsdetten 1.127 Euro je Einwohner).

**Kapitaldienst der Kernverwaltung in Tausend Euro**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zinsen des Kernhaushalts	2.463	2.760	1.498	1.495	1.515	1.463
Tilgung des Kernhaushalts	3.187	1.402	1.474	1.002	964	1.013
Kapitaldienst Kernhaushalt	5.650	4.162	2.972	2.497	2.479	2.476
Kapitaldienst in Euro je Einwohner	158	116	83	70	70	70

Die errechneten 70 Euro je Einwohner des Jahres 2012 ordnen sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ein (Mittelwert 121 Euro je Einwohner). Gleichwohl stellt der Zinsaufwand von 1,4 Mio. Euro eine erhebliche jährliche Aufwandsbelastung dar. Die gebundenen Mittel stehen für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung nicht mehr zur Verfügung.

Ab 2014 berücksichtigt die Haushaltsplanung zudem anteilige Zinsaufwendungen für Kredite zur Liquiditätssicherung. Diese waren bis dahin nicht auszuweisen, da die Stadt Emsdetten noch über liquide Mittel verfügte. Derzeit profitieren die Kommunen bei der Aufnahme entsprechender Liquiditätskredite von sehr günstigen Zinsmarktkonditionen. Entwicklungsprognosen zu den zukünftigen Zinssätzen können aber nicht verlässlich aufgebaut werden. Daher ist auch für die Stadt Emsdetten ein grundsätzliches Zinsänderungsrisiko zu betonen, dass im negativen Fall die bislang eingeplanten Zinsaufwendungen entsprechend erhöhen könnte. Es ist nicht garantiert, dass die zurzeit günstigen Kapitalmarktkonditionen auf Dauer gehalten werden können. Verteuerungen an dieser Stelle könnten positive Effekte aus der Entschuldung im Hinblick auf die fortwährende Aufwandsbelastung wieder aufheben. Die Ausführungen im städtischen Haushaltsplan 2014 machen aber deutlich, dass sich Emsdetten inhaltlich bereits mit diesem Risiko auseinandersetzt. Den Kapiteln „6 Verbindlichkeiten und Liquidität“ und „7 Zusammenfassung“ ist zu entnehmen, dass man dieses Risiko erkannt und auch berücksichtigt hat. Insofern wurde in diesem Punkt auf eine Berücksichtigung im Risikoszenario verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte an ihrem Ziel der Entschuldung festhalten und weiter konsequent ihre Schulden reduzieren. Im Hinblick auf den Kapitaldienst sollte dabei auch weiterhin das Zinsänderungsrisiko berücksichtigt werden.

**Rückstellungen**

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

## Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	27.881	29.221	28.359	29.004	29.817	30.651	31.420
Rückstellungen Deponien und Altlasten	1.966	1.962	1.959	1.953	1.950	1.944	1.941
Instandhaltungsrückstellungen	1.245	1.422	1.170	1.261	786	1.679	1.486
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.095	3.598	3.863	3.267	3.323	4.419	4.697
Summe der Rückstellungen	34.186	36.203	35.351	35.484	35.875	38.692	39.543

Das Volumen der Rückstellungen hat zugenommen. Diese Entwicklung ist durch höhere Pensionsrückstellungen, Instandhaltungsrückstellungen sowie sonstigen Rückstellungen beeinflusst. Die sonstigen Rückstellungen sind ab 2011 angestiegen, da ein bestehendes Wechselrisiko abgedeckt werden musste. Die Stadt Emsdetten hat in der Vergangenheit einige Zinsswaps und Zins- und Währungsswaps zur Zinssicherung und – optimierung abgeschlossen. Von den zwölf zum Prüfungszeitpunkt bestehenden Swaps sind acht Geschäfte beklagt. Die Klagen wurden im Dezember 2013 eingereicht. Ein Swapgeschäft ist ein Zinstausch zwischen der Stadt und dem Vertragspartner, der Bank. Dieses Geschäfts ist ein schwebendes Geschäft. Bilanzrechtlich sind drohende Verluste aus schwebenden Geschäften gem. § 36 Abs. 5 GemHVO zurückzustellen. Noch nicht realisierte Gewinne aus diesen Tauschgeschäften dürfen hingegen gem. § 32 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO nicht aktiviert werden. Sofern zwischen dem Swapgeschäft und einem Grundgeschäft (= Kredit) eine Bewertungseinheit vorliegt, muss im Fall eines drohenden Verlustes ausnahmsweise keine Rückstellung bilanziert werden. Die von der Stadt Emsdetten in der Vergangenheit abgeschlossenen Zins- und Währungsswaps können keine Bewertungseinheit mit dem Kredit auf Euro-Basis bilden. Das führt dazu, dass in der Vergangenheit für diese Swapgeschäfte Rückstellungen i. H. der zum Bilanzstichtag bestehenden negativen Marktwerte der Swaps hätten bilanziert werden müssen. Die Stadt Emsdetten hat zwar Rückstellungen ausgewiesen, aber nicht in Höhe der negativen Marktwerte. Mit Klageeinreichung im Dezember 2013 muss die Stadt einschätzen, ob sie die Klage gewinnt oder verliert. Danach richtet sich dann die Höhe der jeweils zu bilanzierenden sonstigen Rückstellung. Die Stadt hat ihre Zahlungen an den Swappartner aufgrund ihrer Klage eingestellt. Somit entsteht bis zur Urteilsverkündung zu jedem vertraglich vereinbarten Zahlungstermin ein Erfüllungsrückstand. Dieser ist von der Stadt in jedem Fall dann zu begleichen, wenn sie die Klage verliert.

### → Feststellung

Die Stadt hat ihre Zahlungen in den beklagten Swapgeschäften seit Dezember 2013 eingestellt. Bis zur Klageentscheidung muss sie in jedem Jahresabschluss prüfen, ob für den jeweils entstandenen Erfüllungsrückstand eine Rückstellungen gem. § 36 Abs. 4 GemHVO zu bilanzieren ist.

## Eigenkapital

Je größer das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme einer Kommune ist, desto weiter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot entfernt. Die Eigenkapitalausstattung gilt als Indikator für die kommunale Substanz bzw. die stetige Aufgabenerfüllung, die bei haushaltswirtschaftlichen Fehlbeträgen für eine Inanspruchnahme zur Verfügung steht.

Das Eigenkapital ist insofern ein Gradmesser für die wirtschaftliche Gesamtsituation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage und damit am Eigenkapital orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	124.947	125.616	126.408	118.555	121.791	126.251	125.111
Sonderposten	92.184	94.170	95.083	95.945	98.692	99.241	97.963
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	89.438	91.192	92.296	93.293	96.087	96.034	94.572
Rückstellungen	34.186	36.203	35.351	35.484	35.875	38.692	39.543
Verbindlichkeiten	38.154	37.367	37.090	35.218	38.575	39.790	40.047
Passive Rechnungsabgrenzung	25	10	8	196	761	316	679
Bilanzsumme	289.496	293.366	293.941	285.398	295.694	304.291	303.343
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>							
Eigenkapitalquote I	43	43	43	42	41	41	41
Eigenkapitalquote II	74	74	74	74	74	73	72
<b>Eigenkapital je Einwohner in Euro</b>							
Eigenkapital I	3.493	3.512	3.535	3.330	3.429	3.569	3.520
Eigenkapital II	5.994	6.062	6.116	5.950	6.133	6.284	6.182

Die Entwicklung des Eigenkapitals zeigt sich bedingt durch die überwiegend noch positiven Jahresergebnisse bis 2012 mit leicht ansteigender Tendenz. Die ebenfalls zunehmenden Sonderposten bestätigen in Verbindung mit den aktuellen Drittfinanzierungsquoten, dass im Betrachtungszeitraum diverse Investitionen mit Unterstützung Dritter realisiert werden konnten.

### Eigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41	11	65	35	26	37	45	20
72	35	81	62	53	60	73	20

Die Stadt Emsdetten weist interkommunal verglichen überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten nach.

Die negativen Ergebnisplanungen 2013 bis 2017 führen rechnerisch zu verbleibenden Eigenkapitalreichweiten zwischen 22 und zuletzt 43 Jahren. Diese Betrachtung setzt voraus, dass sich die Jahresergebnisse wie geplant negativ entwickeln. Zwischen 2011 und 2017 droht ein Eigenkapitalverzehr in der Größenordnung von ca. 24,2 Mio. Euro. Dieser sollte zum Anlass genommen werden, um auf nachhaltig ausgeglichene Jahresergebnisse hinzuwirken.

## Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

### Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	38.652	35.838	29.470	34.268	37.510	38.024
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.942	8.510	8.390	11.674	12.545	9.112
Sonstige Transfererträge	336	298	314	409	562	453
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.743	5.819	5.616	5.626	5.760	5.789
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.004	870	1.501	777	1.577	866
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.519	2.801	3.803	3.055	3.371	2.532
Sonstige ordentliche Erträge	4.748	5.482	4.983	4.071	4.890	3.870
Aktiviert Eigenleistungen	137	127	139	78	68	144
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>59.080</b>	<b>59.744</b>	<b>54.216</b>	<b>59.958</b>	<b>66.284</b>	<b>60.789</b>
Finanzerträge	2.169	2.352	1.614	6.582	5.971	4.417

### Erträge in Tausend Euro (Plan)

	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	38.935	39.397	40.441	41.493	42.526
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.619	11.386	10.022	10.492	10.093
Sonstige Transfererträge	327	359	357	357	357
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.567	5.598	5.599	5.598	5.590
Privatrechtliche Leistungsentgelte	600	609	614	612	609
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.547	3.130	2.687	2.682	2.699
Sonstige ordentliche Erträge	3.316	3.147	3.397	3.402	3.833
Aktiviert Eigenleistungen	84	84	84	84	84
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>58.995</b>	<b>63.709</b>	<b>63.201</b>	<b>64.720</b>	<b>65.790</b>
Finanzerträge	3.390	3.964	4.028	3.797	3.659

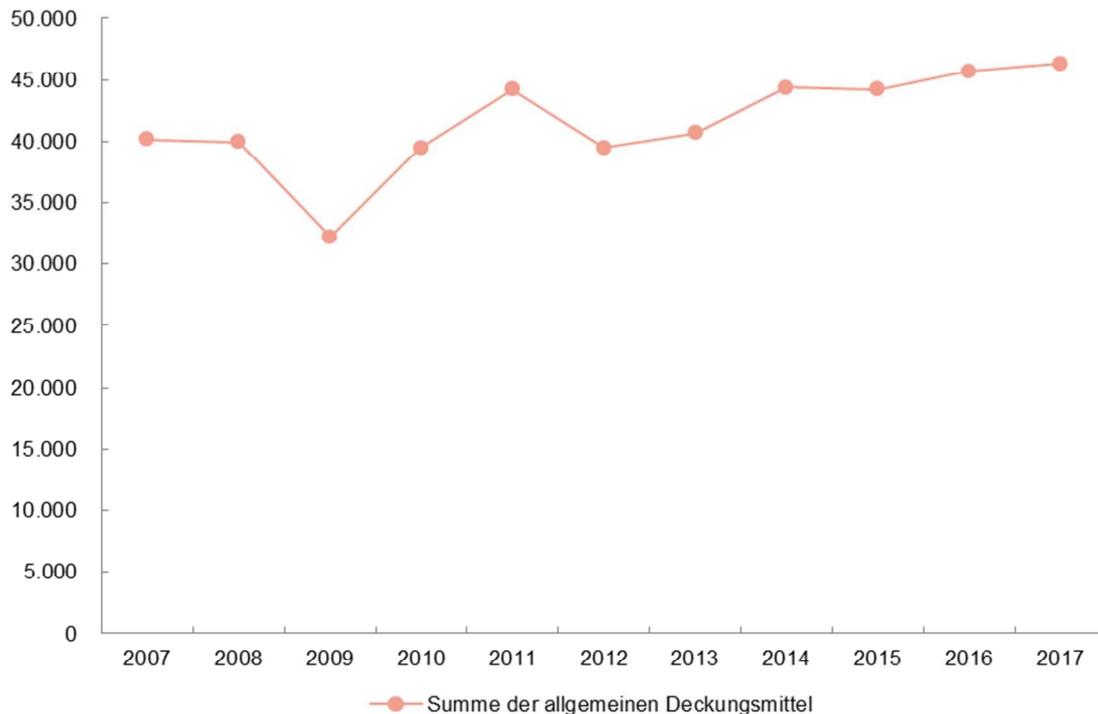
Die ansteigende Ertragsperspektive basiert im Wesentlichen auf höheren Ertragserwartungen bei den Steuern und Zuwendungen. Die Analyse der geplanten Entwicklungen erfolgte zuvor im Berichtsabschnitt „Haushaltsausgleich“.

### Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ werden die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient - unter Berücksichtigung

des kommunalen Finanzausgleichs - als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

### Perspektivische Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro (Ist/Plan)



### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.112	1.034	2.082	1.311	1.180	1.260	1.368	20

Die 2012 rückläufigen allgemeinen Deckungsmittel ordnen sich in Relation zur Einwohnerzahl leicht unterdurchschnittlich ein. Die Vorjaheresergebnisse 2010 und 2011 orientierten sich jeweils am Mittelwert bzw. lagen im Fall 2011 leicht darüber.

### Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge aus. Auf ihre Bedeutung sind wir ansatzweise auch schon im Kapitel „Haushaltskonsolidierung“ eingegangen. Die quantitative Einordnung erfolgt anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder.

Um ein realistisches Bild der Steuerkraft zu gewinnen, werden die Steuererträge bereinigt. In Abzug zu bringen sind die Gewerbesteuerumlage und der Aufwand für die Finanzierungsbetei-

ligung am Fonds Deutsche Einheit. Der Abzug erfolgt sowohl bei den Steuererträgen wie auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt.

### Netto-Steuerquote in Prozent (Ist/Plan)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Netto-Steuerquote	63	58	53	56	55	60	64	60	62	62	63

### Netto-Steuerquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	46	67	56	52	57	60	21

2012 stellt sich eine leicht überdurchschnittliche Netto-Steuerquote dar. Die Vergleichswerte der geprüften Zeitreihe orientieren sich zuvor am jeweiligen Mittelwert bzw. geringfügig darunter.

#### → Feststellung

Die Ertragskraft der Stadt Emsdetten stellt sich nach Maßgabe der Analyseergebnisse bei den allgemeinen Deckungsmitteln und der Nettosteuerquote als durchschnittlich dar. Auf die in Vergleichsorientierung vertretbaren Spielräume zur Anpassung der Realsteuerhebesätze ist nochmals zu verweisen.

### Aufwendungen

#### Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	11.202	11.892	12.137	12.238	14.116	13.129
Versorgungsaufwendungen	2.393	1.221	3.025	2.178	1.554	2.010
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.958	9.275	9.338	9.108	10.948	9.496
Bilanzielle Abschreibungen	5.213	5.269	5.640	5.904	5.865	5.963
Transferaufwendungen	26.376	27.281	28.412	28.440	29.754	30.758
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.299	3.567	3.642	3.393	4.043	3.529
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>58.441</b>	<b>58.504</b>	<b>62.195</b>	<b>61.261</b>	<b>66.279</b>	<b>64.884</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.463	2.760	1.498	1.495	1.515	1.463

#### Aufwendungen in Tausend Euro (Plan)

	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	14.876	15.469	15.444	15.739	15.976
Versorgungsaufwendungen	1.567	1.685	1.715	1.747	1.780
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.335	10.540	9.975	9.848	9.878
Bilanzielle Abschreibungen	5.953	6.078	6.123	6.199	6.195
Transferaufwendungen	31.364	32.560	32.342	32.537	32.747
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.244	3.405	3.034	3.003	2.907

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>67.339</b>	<b>69.738</b>	<b>68.633</b>	<b>69.072</b>	<b>69.483</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.987	1.235	1.377	1.521	2.488

## Personalaufwand

### Personalintensität in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalintensität	19	20	20	20	21	20	22	22	23	23	23

### Personalintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20	13	25	20	18	21	23	20

Die Personalintensität ordnet sich im interkommunalen Vergleich auf durchschnittlichem Niveau ein. Auch die aktuellen Personalquotenvergleiche im Kennzahlenset liefern leicht unterdurchschnittliche Vergleichsergebnisse für die Stadt Emsdetten. Aufgrund ihrer Haushaltssituation sollte sich die Stadt Emsdetten tendenziell eher am besten Viertel der Vergleichskommunen orientieren.

#### → Empfehlung

Dem Konsolidierungsdruck geschuldet sollte weiterhin der zukünftige Stellenbedarf kritisch geprüft werden. Im Zusammenhang mit den zuvor angeregten Standardreduzierungen sollte auch auf nachhaltige Stellenreduzierungen hingewirkt werden. Darüber ließe sich der Personalaufwand auf Dauer reduzieren.

## Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen bis 2017 wie beschrieben auf ca. zehn Mio. Euro. Der prognostizierte Höchststand von 10,5 Mio. Euro fällt gegebenenfalls im aktuellen Jahr 2014 an. Die Sach- und Dienstleistungsintensität bewegt sich in der geprüften Zeitreihe zwischen 15 und 17 Prozent. Gleichwohl wird die Stadt Emsdetten auch hier voraussichtlich erste Konsolidierungserfolge erzielen können. Wie auch zuvor dargelegt, werden 2015 und 2016 mehrere bislang als Übergangwohnheime genutzte Wohnhäuser abgerissen oder verkauft. Dies wird die Aufwandsbelastungen der Stadt Emsdetten beispielsweise durch Abschreibungen sowie die hier thematisierten Sach- und Dienstleistungsaufwendungen nachhaltig reduzieren.

#### → Feststellung

Der geplante Abriss von städtischen Immobilien (Übergangwohnheime) führt dazu, dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen reduziert werden können. Diese Planung ist als beispielhafter Ansatz, Konsolidierungsbeiträgen zu realisieren, einzustufen.

## Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen stellen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung dar. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang der Kommunalhaushalt durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird.

Die Abschreibungsintensität offenbart zwar einerseits eine beträchtliche Ergebnisbelastung durch Abschreibungen. Andererseits stehen diesen jedoch im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

### Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (Ist) sowie Kennzahlen in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	58.441	58.504	62.195	61.261	66.279	64.884
Abschreibungen auf Anlagevermögen	5.213	5.269	5.640	5.904	5.865	5.963
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	3.341	3.014	3.892	3.182	3.073	3.134
Netto-Ergebnisbelastung	1.872	2.255	1.748	2.723	2.792	2.829
Abschreibungsintensität	9	9	9	10	9	9
Drittfinanzierungsquote	64	57	69	54	52	53

### Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (Plan) sowie Kennzahlen in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
Ordentliche Aufwendungen	67.339	69.738	68.633	69.072	69.483
Abschreibungen auf Anlagevermögen	5.953	6.078	6.123	6.199	6.195
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	3.401	3.440	3.492	3.543	3.579
Netto-Ergebnisbelastung	2.551	2.638	2.631	2.656	2.616
Abschreibungsintensität	9	9	9	9	9
Drittfinanzierungsquote	57	57	57	57	58

Nach der bislang vorliegenden Planung liegen die Abschreibungen im Jahr 2017 um ca. 982 Tausend Euro über dem Ist 2007. Den Anstieg spiegelt die Abschreibungsintensität so nicht wider, da die ordentlichen Aufwendungen ebenfalls steigen. Die Abschreibungsintensität bleibt daher durchgängig auf dem einheitlichen Niveau von neun Prozent.

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zeigen sich mit leichten Schwankungen. Die Drittfinanzierungsquote verändert sich geringfügig aufgrund dieser zwischenzeitlichen Schwankungen.

## Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9	1	17	9	8	10	12	19

Die Abschreibungsintensität bewegt sich auf mittlerem Niveau.

## Drittfinanzierungsquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53	25	120	54	37	42	59	19

Die Drittfinanzierungsquote 2012 ordnet sich ebenfalls am Mittelwert ein. Die Vorjahre 2007 bis 2011 weisen jeweils leicht überdurchschnittliche Quoten nach. Insofern stellt sich Emsdetten hier etwas positiver als der Durchschnitt der Vergleichskommune auf.

## Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen steigen in der geprüften Zeitreihe deutlich. In Relation zum Basisjahr 2007 erhöht sich der Aufwand bis 2017 um rund 6,4 Mio. Euro bzw. 24,2 Prozent.

Beispielhaft sind als wesentliche Faktoren zu skizzieren:

- Die Kreisumlage stieg bis 2012 um 1,4 Mio. Euro. Die Planung prognostiziert darauf aufbauend bis 2017 einen nochmals um ca. 1,2 Mio. Euro höheren Aufwand.
- Die Zuschüsse der Kindertagesbetreuung stiegen bereits bis 2012 um 2,2 Mio. Euro. Auf diesen Punkt gehen wir im Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder näher ein.
- Daneben belasten bspw. steigende Aufwendungen für soziale Leistungen sowie der hinzugekommene Eigenanteil an den Kosten der Unterkunft den jährlichen Haushaltsausgleich.

## Transferaufwandsquote in Prozent (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwandsquote	45	47	46	46	45	47

## Transferaufwand in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47	36	50	43	40	44	47	20

### → Feststellung

In der geprüften Zeitreihe zwischen 2007 und 2012 sind für die Stadt Emsdetten durchgängig leicht überdurchschnittliche Transferaufwandsquoten zu ermitteln, die eine entsprechende Haushaltsbelastung darstellen.

Gemäß der Haushaltsplanung ist weiterhin von einer bei ca. 47 Prozent liegenden Transferaufwandsquote auszugehen. Der Stadt Emsdetten ist die höhere Quote bekannt. Sie arbeitet an der Entwicklung von Konsolidierungsmaßnahmen. Beschrieben wurde exemplarisch, dass im Bereich der Jugendhilfe beginnend im aktuellen Jahr Verträge auslaufen. Ziel der aktuellen Verhandlungen soll sein, die Transferaufwendungen zu reduzieren. Der Ansatz, die aus der Jugendhilfe resultierenden Transferaufwendungen durch neue Verträge zu deckeln bzw. zu reduzieren, ist zu begrüßen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte insbesondere auch im Bereich der Transferaufwendungen intensiv an der Entwicklung von Konsolidierungsmöglichkeiten weiter arbeiten. Gerade auch hier bietet es sich an, die eigenen Standards auf den Prüfstand zu stellen.

## → Absender

---

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

*Personalwirtschaft und  
Demografie der Stadt  
Emsdetten im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

### Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Der Stadt Emsdetten wurde die Dokumentation des standardisierten Fragebogens zur Verfügung gestellt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Emsdetten zu folgenden Themenkomplexen Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung

Um Zielvorstellungen der Verwaltung mit deren internen Rahmenbedingungen abstimmen zu können, ist das Personalmanagement idealerweise bereits bei der Formulierung übergreifender Ziele mit einzubinden. Fast alle Handlungsfelder des Personalmanagements sind für die Bewältigung des demografischen Wandels erforderlich. Personalmarketing/Personalgewinnung, Personalbedarfsplanung/Personaleinsatz, Personalführung, Personalentwicklung, Personalauswahl, Personalerhaltung/Personalbindung und Personalkostenmanagement führen wie ein roter Faden durch die Aufgaben des Personalmanagements.

Strategische Zielvorgaben für das Personalmanagement gibt es bisher seitens der Verwaltungsleitung in Emsdetten nicht. Aus Gesprächen konnte jedoch beispielsweise die Absicht entnommen werden, dass die Stadt Emsdetten attraktiver Arbeitgeber sein möchte. Um dies zu erreichen oder dauerhaft zu halten könnte das Personalmanagement folgende Punkte anstreben:

- die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern und erhalten
- durch spezielle Ausbildungen neue Mitarbeiter gewinnen
- durch Personalentwicklungen Leistungsträger an die Verwaltung binden

Auch wenn es in der Stadt Emsdetten nicht unmittelbar formulierte Ziele gibt, so ist das Thema attraktiver Arbeitgeber doch allgegenwärtig.

Teams werden gebildet für strategische Themenfelder in verschiedenen Fachdiensten der Verwaltung und auch fachdienstübergreifend. Gleichzeitig ist auch das Team Organisation und Personal in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung mit eingebunden. Der erarbeitete, regelmäßig fortgeschriebene und vom Rat beschlossene Frauenförderplan greift ebenfalls Personalentwicklungsziele auf. Auch hieran orientiert sich die Verwaltung. Die vorgenannten Absichten sind erkennbar Wille des Personalmanagements. Die GPA NRW hält es für notwendig, dass derartige Zielrichtungen nicht nur in den Köpfen der Mitarbeiter vorhanden sind. Vielmehr sollten diese auch niedergeschrieben werden und in verbindlich formulierten und vor allem terminierten Zielen münden. Nur so kann auch bei personellen Ausfällen sichergestellt sein, dass die Ziele konsequent und dauerhaft verfolgt werden. Als ein gutes Beispiel kann hier die Stadt Soest genannt werden. Dort wurde ein strategisches Vorgehen im Personalmanagement formuliert. Die KGSt hat diese Vorgehensweise in ihrem Bericht 3/2010 veröffentlicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte strategische Hauptziele für das Personalmanagement formulieren. Daraus sollten operative Ziele für das Personalmanagement im Bereich der Arbeitsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit der Verwaltung und zum Thema des optimierten Ressourcenverbrauchs abgeleitet werden.

### **Verwaltungsorganisation**

Mit der Organisation der Verwaltung beginnt in Zeiten des demografischen Wandels die Optimierungsarbeit. Durch die sich abzeichnenden Personalfluktuationsmüssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig verbessern. Dies lässt sie die anfallenden Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen.

Die Stadt Emsdetten positioniert sich in der Gliederungsbreite mit lediglich zwei Fachbereichen und drei Verantwortungsebenen in der Gliederungstiefe im Verwaltungsorganigramm gut. In der Regel sind einer Führungskraft zehn Mitarbeiter zugeordnet. Trotzdem nehmen die Fachdienst- und Teamleitungen nicht nur Leitungsaufgaben, sondern auch Sachbearbeitungsfunktionen wahr. Des Weiteren reagiert die Stadtverwaltung Emsdetten durch die Bildung von Projektgruppen flexibel auf die anfallenden Aufgaben.

### **Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose**

Viele Verwaltungen werden sich in den nächsten zehn Jahren der Herausforderung starker altersfluktuationsbedingter Personalverluste stellen müssen. Diese Personalabgänge können aufgrund des zu erwartenden Fachkräftemangels vermutlich nicht vollständig kompensiert werden. Mit einer Altersstrukturanalyse und einer darauf aufsetzenden Fluktuationsprognose können Kommunen diese Problematik systematisch erfassen und ihr entgegenwirken.

Die Stadtverwaltung Emsdetten erstellt keine regelmäßige Analyse zur Altersstruktur der Mitarbeiter. Man begründet das damit, dass die Personalabgänge in der Regel bekannt sind. Die Personalverwaltung führt regelmäßig Gespräche mit den Mitarbeitern, welche die Altersgrenze erreichen. Eine entsprechende Datengrundlage zur Analyse der Altersstruktur ist über die eingesetzte Software vorhanden und abrufbar. Diese Daten werden jedoch nicht zusammengefasst und analysiert.

Sofern Bedarf besteht, wird eine Liste aus der Software erstellt, die zu erwartende Personalabgänge aufzeigt. Die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze berücksichtigt die Stadt Emsdetten derzeit noch nicht, da es derartige Fälle nach Aussage der Stadt noch nicht gibt. Auch hierbei werden keine weiteren Fluktuationsgründe – beispielsweise Beurlaubungen, Kündigungen, krankheitsbedingtes Ausscheiden – auf Grundlage von Erfahrungswerten der Vergangenheit für Folgeplanungen berücksichtigt. Die Stadt Emsdetten schreibt jährlich einen Frauenförderplan fort. Dieser enthält auch die Altersstruktur in den verschiedenen Berufsgruppen. Hieran orientiert man sich. In Gesprächen wurde seitens der Stadt Emsdetten aufgeführt, dass eine Fluktuationsprognose über einen zehnjährigen Zeitraum nicht praktikabel sei.

→ **Empfehlung**

Altersstrukturanalysen bzw. Fluktuationsprognosen sind bedeutsame Basis-Instrumentarien für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Für eine effektive Steuerung und zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Aufgabenerfüllung sollte sich die Stadt Emsdetten dieser Basis-Instrumentarien über einen Zeitraum von zehn Jahren künftig bedienen.

Um einen ersten Überblick über die in Emsdetten eintretende altersbedingte Fluktuation zu gewinnen, hat die GPA NRW die Personalliste der Stadt Emsdetten genauer untersucht und ausgewertet. Hierbei wurden die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze sowie Besonderheiten bei der Pensionierung im Bereich der Feuer- und Rettungswache nach Beamtenrecht ergänzt und berücksichtigt. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass aus aktueller Sicht folgende altersbedingte Fluktuation eintreten wird:

**Ausscheiden nach Jahren**

Jahre bis Ausscheiden	Mitarbeiter	Vollzeit-Stellen
0-5	25	21,45
5-10	42	38,67
11-20	103	87,7
21-30	87	70,99
31-40	61	53,55
41-50	27	26,63

Quelle: Auszug aus LOGA, Stadt Emsdetten, Stand: 25.11.2013

In den nächsten zehn Jahren werden 67 Mitarbeiter mit ca. 60 Vollzeit-Stellen die Stadt Emsdetten altersbedingt verlassen. Das sind rund 20 Prozent der insgesamt 299 vollzeitverrechneten Stellen laut Personalliste.

Dieses Personal ist in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt. Es handelt sich sowohl um Sachbearbeiter als auch um Führungskräfte. Mit den Mitarbeitern verlässt ein großes Spektrum an Erfahrungswissen die Verwaltung. Gleichzeitig wird es aufgrund des beschriebenen Fachkräftemangels schwierig sein, die Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren.

Da eine Prognose über die altersbedingte Fluktuation in der Regel ungenauer wird, je weiter man in die Zukunft blickt, hat sich die GPA NRW bei der folgenden fachbereichsspezifischen Fluktuationsanalyse dazu entschieden, lediglich einen Zeitraum von zehn Jahren darzustellen.

### Ausscheiden nach Fachbereichen in den nächsten 10 Jahren

Organisationseinheit	Mitarbeiter	ausscheidende Mitarbeiter	Vollzeit-Stellen
Fachdienst 10	34	4	4
Fachdienst 14	2	1	1
Fachdienst 20	15	2	2
Fachdienst 23	7	0	0
Fachdienst 30	18	5	4,82
Fachdienst 40	5	2	1,51
Fachdienst 50	19	4	2,98
Fachdienst 51	30	4	2,95
Fachdienst 60	90	23	21,23
Fachdienst 61	10	2	2
Feuer- und Rettungswache	17	6	6
Abwasserwerk	16	0	0
Kindertageseinrichtungen	35	2	1,65
Schule	25	9	6,98
Stadtbibliothek	10	0	0
Sonstige	4	3	3

Der Fachdienst 60 (Technische Dienste und Infrastruktur) ist in den nächsten zehn Jahren am stärksten von der altersbedingten Fluktuation betroffen. Von den insgesamt 90 Mitarbeitern dieses Fachdienstes werden 23 Mitarbeiter die Verwaltung in diesem Zeitraum altersbedingt verlassen. Prozentual hingegen ist der Fachdienst 40, von dem zwei der fünf Beschäftigten in den Ruhestand gehen sowie auch der Fachdienst 14, bei dem einer von zwei Beschäftigten altersbedingt ausscheidet, stärker von der Fluktuation betroffen. Die Stadt Emsdetten sollte auf Grundlage der Analyseergebnisse eine Personalbedarfsplanung erstellen und ihre Ausbildungsaktivitäten darauf ausrichten. Hierauf geht die GPA NRW im weiteren Verlauf dieses Berichtes noch ein.

Unter den ausscheidenden Mitarbeitern befinden sich zwei Fachdienstleiter und acht weitere Führungskräfte. Die scheidenden Führungskräfte stellen rund 28 Prozent aller derzeitigen 36 Führungskräfte dar.

## Ausscheiden von Führungskräften in den nächsten 10 Jahren

Organisationseinheit	Führungskräfte	Vollzeit-Stellen
Fachdienst 10	3	3
Fachdienst 14	1	1
Fachdienst 51	1	0,48
Fachdienst 60	4	4
Sonstige	1	1

Für das Personalmanagement stellt sich hier die Frage nach der Wiederbesetzung. Die Stellen der ausscheidenden Führungskräfte könnten durch interne weitergebildete Personalkapazitäten sowie durch externe Ausschreibungen neu besetzt werden. Die Entscheidung für die eine oder andere Richtung bestimmt maßgeblich auch den Personalbedarf hinsichtlich der Qualität. Rückt beispielsweise jemand aus dem mittleren in den gehobenen Dienst durch Aufstieg nach, so entsteht eine Vakanz im mittleren Dienst. Ist hier kein Nachfolger in Sicht, so muss die Stelle durch eigene Ausbildungskräfte oder eine externe Ausschreibung neu besetzt werden.

### Personalbedarfsplanung

Für den zukünftigen Personaleinsatz in quantitativer und qualitativer Hinsicht benötigen die Kommunen zunächst eine Übersicht über ihr künftiges Aufgabenportfolio. Dieses wird sich nicht zuletzt auch in Folge des demografischen Wandels in den nächsten Jahren verändern. Ziel soll es sein, Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen der Verwaltung zu erhalten.

In der Stadt Emsdetten besteht keine langfristige Personalbedarfsplanung, die Erkenntnisse aus einer Aufgabenanalyse, Organisationsuntersuchung sowie einer Fluktuationsprognose bündelt und auf diese Weise den zukünftigen Personalbedarf quantitativ und qualitativ darstellt. Nach Aussage der Stadt Emsdetten ist dies für die Größe der Kommune nicht zielführend. Im Personalmanagement spricht man regelmäßig über die zu erwartenden Abgänge. Zu Beginn jeden Jahres werden die mittelfristig zu erwartenden Personalabgänge aus der angewandten Software erstellt und ausgewertet. Hierzu wird der Fokus auch auf die ausscheidenden Führungskräfte gelegt. Gleichzeitig wird jede neu zu besetzende Stelle aufgabenkritisch untersucht. Erst nach interner Prüfung, ob das bisherige Stellenvolumen auch weiterhin benötigt wird, erfolgt eine entsprechende Neubesetzung. Insofern liegen der Stadt die benötigten Daten für eine Personalbedarfsplanung vor. Die Analyse erfolgt auf verbaler Ebene unter den Führungskräften. Riskant wird eine solche Personalbedarfsplanung, wenn aus nicht vorhersehbaren Gründen unerwartet Führungskräfte ausfallen. Ziel soll es sein, das Wissen für die Personalbedarfsplanung neuem Personal in den jeweiligen Aufgabenfeldern zugänglich zu machen.

#### → **Feststellung**

Die aufgabenkritische Untersuchung jeder Stelle vor einer Neubesetzung wird von der GPA NRW positiv bewertet.

#### → **Empfehlung**

Die in Emsdetten vorliegenden Daten zur Personalbedarfsplanung sollten schriftlich fixiert werden, um dieses Wissen auch auf neues Personal übertragen zu können.

Insgesamt sollte die Personalbedarfsplanung einen perspektivischen Ausblick über zehn Jahre ermöglichen. Folgende Gründe sprechen für eine zehnjährige Planung: Eine Personalbedarfsplanung kann dem Personalmanagement Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen liefern. Auch lässt sie Rückschlüsse auf die künftig benötigten Auszubildenden zu. Final liefert sie Erkenntnisse, welche Berufsgruppen künftig in den unterschiedlichen Aufgabenfeldern aufgrund der eingetretenen Veränderungen verstärkt benötigt werden. Dies betrifft insbesondere die Situation im Fachdienst 60. Gerade die Suche nach speziellen Berufen und Kenntnissen wird in den nächsten Jahren in den Verwaltungen verstärkt zunehmen. Der sich abzeichnende Fachkräftemangel steht dieser Nachfrage entgegen.

Als Grundgerüst werden neben dem statistischen Personalbestand in Vollzeit-Stellen auch die möglichen Veränderungen des aktuellen Stellen-Solls durch Veränderungen der Aufgabenentwicklung und durch verbesserten IT-Einsatz benötigt. Gleichzeitig sollten auch Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte und nicht altersbedingte Abgänge berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte für die Erledigung der zukünftig anfallenden Aufgaben den Einsatz einer langfristigen Personalbedarfsplanung als Steuerungsinstrument diskutieren.

### **Gestaltung und Marketing von Arbeitgeber-Attraktivitätsfaktoren mit Blick auf die Personalgewinnung**

Aufgrund des sinkenden Angebots an neuem qualifiziertem Personal sind die Kommunen gezwungen, ihre Attraktivität durch verschiedene Angebote zu verbessern. Personalmarketingmaßnahmen müssen modifiziert, Instrumente der Personalgewinnung zielgruppenorientiert eingesetzt werden.

In der Stadt Emsdetten werden flexible Arbeitszeitmodelle, flexible Formen der Arbeitsorganisation durch Tele- und Heimarbeitsplätze sowie die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angeboten. Diese Angebote werden lediglich durch dienstliche Erfordernisse begrenzt. Bei den Wünschen der Mitarbeiter zum Stundenumfang geht die Stadt auf die individuellen Wünsche ein. Weiter ist man auch bei der zeitlichen Lage der Arbeitszeit (Vormittag, Nachmittag) aufgeschlossen. Im Zeitpunkt dieser Prüfung ist der Einsatz einer Software geplant, welche die weltweite Verfügbarkeit eines Arbeitsplatzes ermöglicht. Jeder Mitarbeiter soll von jedem Rechner in jedem Land auf seinen Arbeitsplatz zugreifen können. Gleichzeitig soll durch die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (E-Akten) die Möglichkeit der Heimarbeit weiter ausgebaut werden. Aktuell werden standardmäßig bereits Rechnungen eingescannt und die Personalakten in elektronischer Form geführt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten zeigt sich durch ein vielfältiges Angebotsspektrum für die Mitarbeiter sowohl in der Ausstattung als auch in der Ausgestaltung der Arbeitszeit als attraktiver Arbeitgeber.

Auch in der Außendarstellung zeigt sich die Stadt Emsdetten als attraktiver Arbeitgeber. Zur Forcierung der Attraktivitätsfaktoren führt die Stadt Emsdetten regelmäßig in der neunten und zehnten Klasse der örtlichen Realschule ein Bewerbungstraining durch. Außerdem bietet sie jährlich die „Woche der Ausbildung“ an. Hierbei wird Betrieben die Möglichkeit gegeben, sich

den entsprechenden Schulklassen zu präsentieren. Des Weiteren wirbt die Stadt auch ganzjährig über die neu gestaltete Internetseite um Ausbildungskräfte.

Innovativ zeigt man sich auch bei den Auswahlverfahren. Für die neuen Ausbildungskräfte stellt die Stadt nicht nur auf den Schulabschluss ab. Gezielt fragt man auch nach den Tätigkeiten neben der Schule. Konflikt- und Kontaktfähigkeit können die Bewerber zudem während des Vorstellungsgesprächs in Gruppendiskussionen unter Beweis stellen. Ziel ist hier, näher am Anforderungsprofil zu sein. Gleichzeitig bietet die Stadt Feedbackgespräche für alle Teilnehmer der Vorstellungsgespräche an. Dies gilt nicht nur für die Bewerbungen auf einen Ausbildungsplatz, sondern für alle Ausschreibungsverfahren. Für einige Vorstellungsgespräche wird ein externer Berater hinzugezogen. Dieser übernimmt teilweise die Gesprächsführung in den Vorstellungsgesprächen und beleuchtet zusätzlich psychologische Problemfelder bei den Bewerbern. Bei einer Vielzahl von eingegangenen Bewerbungen auf eine Stelle wird eine ebenfalls extern durchgeführte Auswahlreduzierung durch Telefoninterviews durchgeführt.

Bereits seit längerer Zeit legt die Stadt den Fokus im Rahmen der Personalakquise verstärkt auf Menschen mit Migrationshintergrund. Nach Aussage der Verwaltung soll das Rathaus „Spiegelbild der Bevölkerung“ sein.

Auch die Homepage der Stadt Emsdetten ist auf aktuellem Stand. Sie wird nicht nur regelmäßig gepflegt, sondern hebt sich auch durch Design und Layout von anderen Seiten ab.

#### → **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die innovative Ausrichtung der Stadt Emsdetten bei der Darstellung als attraktiver kommunaler Arbeitgeber durch zielgruppenorientiertes Marketing und innovative Auswahlverfahren. Insbesondere sind Feedback-Gespräche eine örtliche Besonderheit, die interkommunal gesehen viel zu wenig verbreitet ist.

Um sich als kommunaler Arbeitgeber im zielgruppenorientierten Marketing gegenüber anderen Arbeitgebern behaupten zu können, müssen neue Wege beschritten werden. Viele Möglichkeiten hierzu hat die Stadt – wie zuvor beschrieben – bereits aufgegriffen. Diese Attraktivitätsfaktoren sind aus Sicht der GPA NRW noch erweiterbar. Folgende Möglichkeiten könnten noch diskutiert und probiert werden:

- Werbekampagnen mit kommunalem Studieninstitut
- Kooperation mit Fachhochschulen
- Interkommunale Kooperation auf dem Gebiet der Personalgewinnung

Kommunen wählen in der Regel die benötigten Fachkräfte alleine, ohne die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen aus. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat herausgefunden, dass ein gemeinsames Personalmarketing gewinnbringend für die beteiligten Kommunen sein kann. Er hat eine gemeinsame Initiative verschiedener kommunaler Arbeitgeber für ein modernes Personalmanagement organisiert. Hierzu wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, die mit Praktikern aus verschiedenen kommunalen Verwaltungen im Land in fast zweijähriger Arbeit zentrale Themen zum internen und externen Personalmarketing untersucht haben. Auf der Internetseite [www.berufe-sh.de](http://www.berufe-sh.de) stellen sich derzeit 20 Kommunen gemeinsam als attraktive Arbeitgeber in der Öffentlichkeit vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die bestehenden Attraktivitätsfaktoren weiter ausbauen. Für die Marketing-Aktivitäten bei der Personalgewinnung bietet sich perspektivisch auch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit an.

## **Personalentwicklung**

Mit der Personalentwicklung erhält und fördert man die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter. Diese werden mit Blick auf die demografische Entwicklung die anfallenden Aufgaben zukünftig in geringerer Personalstärke erledigen. Das Personalmanagement fördert daher idealerweise auch die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter. Dies ist verständlicherweise mit hohen Aufwendungen verbunden. Im Ergebnis erzielen die Kommunen aber hieraus auch einen großen Nutzen.

Die Verwaltungsleitung der Stadt Emsdetten hat Stellenanteile für die Planung und Umsetzung von Personalentwicklungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Nach Aussage der Stadt hat sich hierdurch viel bewegt. So wurde beispielsweise der Ausbildungsbereich mit der Umstellung auf den Bachelor-Studiengang weiter strukturiert. Gleichzeitig wurden Personalentwicklungsvereinbarungen für die neuen Führungskräfte abgeschlossen. Diese greifen nun sowohl fachliche, als auch persönliche Ziele auf. Diese Ziele sind an Zeitschienen gekoppelt. Fachliches Ziel wäre beispielsweise die Optimierung von Arbeitsabläufen und somit die Effektivitätssteigerung zu nennen. Als persönliche Ziele werden auch weitergehende berufliche Perspektiven oder Fortbildungen vereinbart. Auch das zuvor beschriebene weiterentwickelte Personalauswahlverfahren wurde in diesem Bereich mitentwickelt. Perspektivisch will man im Jahr 2014 die im Frauenförderplan niedergeschriebenen Maßnahmen – wie Potenzialanalysen für junge Mitarbeiter des gehobenen Dienstes – umsetzen.

Als weitere Besonderheit konnte die GPA NRW feststellen, dass jeder neuen Führungskraft auf Wunsch ein externer Coach zur Seite gestellt wird. Dieser soll die Qualität der Personalführung gleich zu Beginn der Aufgabenübernahme sicherstellen. Ergänzend will man sich künftig auch wieder an den vom Studieninstitut angebotenen Mentorenprogrammen beteiligen.

Insgesamt können nach Aussage der Stadt Emsdetten viele der Beschäftigten in der Altersklasse der 20 bis 30 Jahren einen Masterabschluss vorweisen und stehen somit auch für höherwertige Aufgaben zur Verfügung. Hier hat die Stadt Emsdetten mit Blick auf die scheidenden Führungskräfte positive Aussichten. Sicherlich birgt ein Überangebot an geeigneten Nachwuchskräften aber auch die Gefahr, dass diese von anderen Arbeitgebern frühzeitig abgeworben werden oder sich selbst einen anderen Arbeitgeber suchen.

Für jüngere Mitarbeiter besteht die Möglichkeit von Einzelgesprächen über den beruflichen Werdegang. Ziel dieser Einzelgespräche soll es sein, Studiengänge aufzuzeigen, die sich für den jeweiligen Mitarbeiter anbieten könnten. Hier kann es ebenfalls sowohl um fachliche, wie auch um allgemeine Fortbildungen gehen. Auch können sich Mitarbeiter gezielt auf andere Tätigkeiten innerhalb des Hauses vorbereiten.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Förderung der jüngeren Mitarbeiter durch eine gezielte Personalentwicklung in Emsdetten, da sie langfristig Qualität sichert und zu einer Effektivitätssteigerung führt. Insgesamt wird dem Thema Fortbildung seitens der Stadt Emsdetten ein hoher Stellenwert zugemessen. Fortbildungen können nicht nur aus fachlicher Sicht, sondern auch

zu Themen der Persönlichkeitsentwicklung besucht werden. Für die steigenden Anforderungen aufgrund des demografischen Wandels ist die Stadt Emsdetten gut gerüstet.

Ein betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) ist installiert. Gespräche werden regelmäßig angeboten, geführt und protokolliert. Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen finden zwar nicht flächendeckend in der Verwaltung statt, die Mitarbeiter können jedoch alle Themenbereiche über das Studieninstitut abdecken. Beispielhafte Themen aus diesem Bereich sind:

- Raucherentwöhnung
- Stressmanagement
- Sportangebote
- Rückenschule
- Suchtprävention
- Gesunde Ernährung
- Mobbing

Positiv wurde weiter festgestellt, dass regelmäßige Arbeitsplatzbegehungen stattfinden. Hier werden in Verbindung mit einem externen Unternehmen Gefährdungsbeurteilungen in allen Tätigkeiten und für alle Arbeitsplätze durchgeführt. Für die Beschäftigten der Stadt Emsdetten besteht die Möglichkeit zur Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen. Hierzu arbeitet man mit dem Zentrum für Arbeitsmedizin zusammen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Angebotsbreite, die den Mitarbeitern der Stadt Emsdetten durch das betriebliche Eingliederungsmanagement zur Verfügung gestellt wird.

### **Wissensbewahrung und –verteilung**

Durch die künftig zu erwartende hohe Fluktuation wird auch eine Menge an Erfahrungswissen die Stadt Emsdetten verlassen. Ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens von Wissensträgern gibt es in der Stadt Emsdetten derzeit noch nicht. Mit der fortlaufenden Einführung des Dokumentenmanagementsystems will man hierzu jedoch prüfen, wie Wissen optimal vorgehalten werden kann. Sobald das Dokumentenmanagementsystem flächendeckend installiert ist, soll das Wissen den betreffenden Mitarbeitern auch technikunterstützt zur Verfügung gestellt werden.

Aktuell wird Wissen bereits teilweise systematisch in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumenten festgehalten.

Übergabe- und Vertretungsakten werden in Emsdetten technikunterstützt geführt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die technikunterstützte Führung von Übergabe- und Vertretungsakten. Mit der Einführung des Dokumentenmanagementsystems und den Folgeüberlegungen zur Wissensbewahrung befindet man sich auf dem richtigen Weg.

## → 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

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Emsdetten im Jahr  
2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	6
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	8
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	10

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung „Sicherheit und Ordnung“ umfasst einen leistungsbezogenen Kennzahlenvergleich verschiedener Handlungsfelder innerhalb des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung.

Damit wird die Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Teilbereichen in Bezug auf den jeweiligen personalwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch und dessen Verhältnis zum Leistungsniveau interkommunal verglichen und analysiert. Auf der Basis von Benchmarks werden hierbei Potenziale ermittelt. Unterstützt wird der Kennzahlenvergleich durch strukturierte Interviews.

Der interkommunale Vergleich erfolgt zunächst durch die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall“ des entsprechenden Handlungsfeldes. Zum Vergleich des Stellenvolumens werden Leistungskennzahlen auf der Sachbearbeitungsebene (Fälle je Vollzeit-Stelle) ermittelt. Ergänzend werden weitere Kennzahlen (z. B. Personalaufwandsdeckungsgrad) gebildet.

Die Personal- und Sachaufwendungen für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden auf Basis von stellenbezogenen KGSt-Durchschnittswerten ermittelt, die dem „KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ entnommen sind.

Die in die Leistungskennzahl einfließenden Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die jeweilige Berechnung für die Gewichtung wurde der zuständigen Organisationseinheit übergeben, so dass eine gesonderte Darstellung im Bericht entfällt.

Das Aufgabenportfolio der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den Handlungsfeldern

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

ist grundsätzlich identisch. Die prüfungsrelevanten Aufgaben wurden einheitlich definiert, so dass die Vergleichskommunen das vorhandene Personal und die Erträge - unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur - entsprechend zuordnen konnten.

Der Personaleinsatz ist nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt, sondern kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie besondere Qualitätsansprüche und Standards geprägt sein. Bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung sind bestehende Standards kritisch zu analysieren und diskutieren. Deshalb sind diese Besonderheiten beim Stellenvergleich nicht bereinigt. Örtliche Besonderheiten können somit dazu führen, dass eine im Vergleich erhöhte Personalausstattung unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen zunächst angemessen erscheint. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können.

Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung sollen den Kommunen eine Hilfestellung geben, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Eine analytische Stellenbemessung wird nicht vorgenommen. Insoweit bleiben eine weitere Untersuchung und eine spezifische Analyse auf individuelle Optimierungspotenziale unerlässlich.

Ausgehend von der These, dass in einem definierten Leistungsprozess ein Substitutionseffekt zwischen dem Einsatz von IT und dem Personalbedarf feststellbar sein müsste, nähert sich die GPA NRW diesem Themenfeld in einem ersten Schritt mit der Abfrage und Erfassung struktureller Merkmale im Zusammenhang mit der Anwendung der einheitlichen Standesamtssoftware „AutiSta“ und der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters im Handlungsfeld Personenstandswesen. Im Rahmen eines standardisierten Interviews wird der individuelle Entwicklungsstand der Kommune erfasst. Ziel ist es festzustellen, ob sich im Rahmen dieser empirischen Erhebung in einer Gesamtbetrachtung für das Prüfungssegment Wirkungszusammenhänge zwischen dem IT-Einsatz und dem Personalbedarf feststellen lassen.

### Einwohnermeldeaufgaben

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ werden im Vergleichsjahr 2012 durch 3,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,08 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. Bezogen auf die Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt Emsdetten mit 0,92 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner unter dem interkommunalen Mittelwert von 1,16. Der Overheadanteil liegt in der Nähe des Minimalwertes von 0,02 Vollzeit-Stellen.

Eine geringere Personalausstattung muss nicht zwingend dazu führen, dass Aufgaben nicht effektiv erledigt werden. So können beispielsweise auch geringe Fallzahlen oder genutzte Synergien zu einer effektiven Aufgabenerledigung führen. Aus diesem Grunde hat die GPA NRW Kennzahlen z.B. zu den Personalaufwendungen und die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Einwohnermeldeaufgaben“ entwickelt. Diese werden im Folgenden dargestellt, soweit nennenswerte Besonderheiten aus ihnen ableitbar waren.

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 8.580 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden. Werden die KGSt-Personalaufwendungen zu Grunde gelegt, ergeben sich für die Stadt Emsdetten Personalaufwendungen von 18,36 Euro je gewichteten Fall.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,36	13,87	32,53	23,23	20,66	23,32	25,67	26

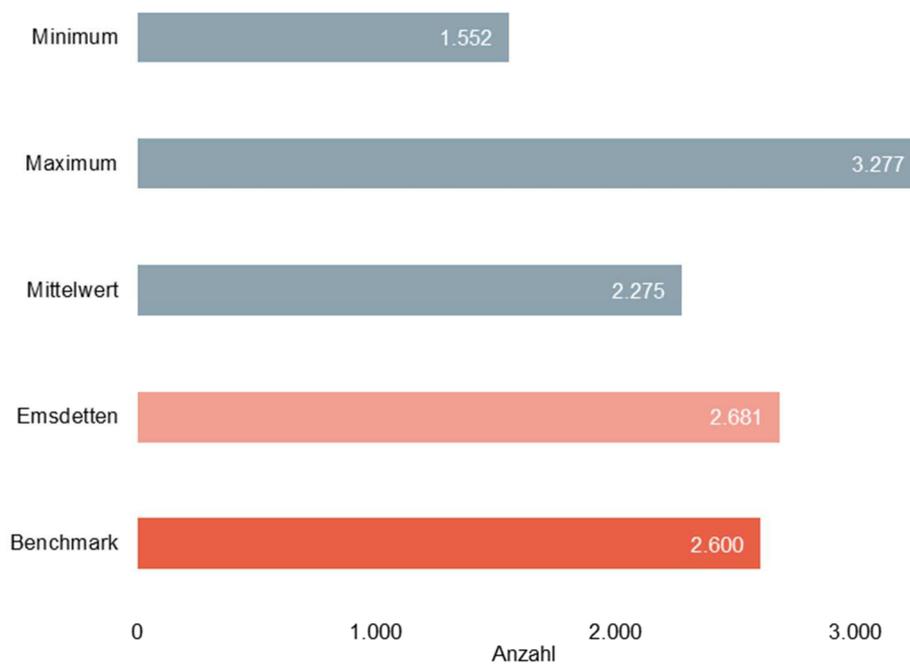
Der Wert der Stadt Emsdetten liegt unter dem 1. Quartil der bisher geprüften Kommunen in diesem Segment. Gemessen an den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle erreicht die Stadt Emsdetten mit 48.022 Euro einen Wert unter dem interkommunalen Mittelwert von 48.498 Euro. Dies resultiert sicherlich auch aus dem geringen Overheadanteil.

→ **Feststellung**

In der Stadt Emsdetten sind die Personalaufwendungen nach KGSt geringer als in vielen anderen Kommunen aus unserem Vergleich.

Der Einwohnermeldebereich wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Auf Ebene der Leistungskennzahl hat die GPA NRW die Fälle im Einwohnermeldewesen – auf Basis der uns von den Vergleichskommunen genannten Zeitbedarfe - gewichtet. Die gewichteten Fälle werden in das Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung gesetzt. Die Overheadanteile werden hierbei nicht berücksichtigt. Es ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

**Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012**



Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.681	1.552	3.277	2.275	2.000	2.246	2.468	26

Im Jahr 2013 verringert sich der Personaleinsatzes um 0,14 Vollzeit-Stellen. Die Leistungskennzahl wird sich in Emsdetten für das Jahr 2013 bei ähnlichen Fallzahlen ebenfalls am Benchmark orientieren.

Die Positionierung der Stadt Emsdetten oberhalb des Benchmarks liegt unter anderem daran, dass keine Nebenstellen und geringe Öffnungszeiten gegeben sind. In Emsdetten werden alle Angelegenheiten des Einwohnermeldewesens im Bürgerbüro des Rathauses erledigt. Nebenstellen hält die Stadt für dieses Aufgabenfeld nicht vor. Die Stadt Emsdetten weist - trotz der Öffnung am Samstagvormittag - mit 30 Stunden im Vergleich unterdurchschnittliche Öffnungs-

zeiten im Bürgerbüro auf (Mittelwert 34 Stunden). Dies begünstigt einen geringeren Personaleinsatz. Dennoch kann die Stadt Emsdetten den Einwohnern weitere Serviceleistungen bieten. So werden monatlich alle Einwohner angeschrieben, deren Ausweise und Pässe ungültig werden. Zur Sicherstellung eines aktuellen Melderegisters werden im Einwohnermeldewesen jährlich die gemeldeten Nebenwohnsitze kontrolliert. Des Weiteren finden Kontrollen durch die Zustellung von Wahlbenachrichtigungskarten statt. Die geringen Personalaufwendungen je Fall liegen offenbar in der effektiven Leistungserbringung begründet.

→ **Feststellung**

Im Bereich des Einwohnermeldewesens stellt die GPA NRW eine effektive Aufgabenwahrnehmung fest.

## Personenstandswesen

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des Personenstandswesens werden durch 1,17 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Zusätzlich bestehen 0,07 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 272 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden. Werden die KGSt-Personalaufwendungen zu Grunde gelegt, ergeben sich für die Stadt Emsdetten Personalaufwendungen von 245,61 Euro je Fall.

### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
245,61	245,61	801,52	497,45	389,41	477,74	592,20	26

Die Stadt Emsdetten stellt den Minimalwert aller bisher geprüften Kommunen dar. Gemessen an den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen die Personalaufwendungen der Stadt Emsdetten mit 53.856 Euro in der Nähe des interkommunalen Minimalwertes. Es wird somit von einer günstigen Stellenbewertung ausgegangen. Auch der geringe Overheadanteil trägt positiv zu den vorgenannten Ergebnissen bei. Ob die Sachbearbeitung auch effektiv ist, wird in der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ im weiteren Verlauf deutlich.

→ **Feststellung**

Im Bereich Personenstandswesen hat sich die Stadt Emsdetten im Vergleichsjahr 2012 bei den Personalaufwendungen günstig aufgestellt.

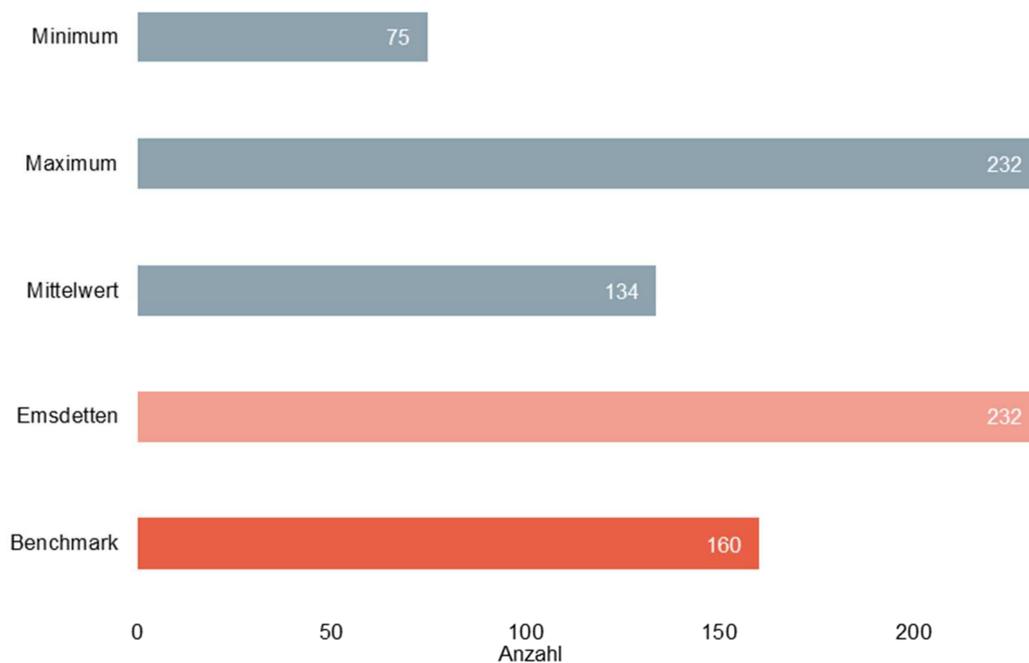
Das einzige Trauzimmer befindet sich im historischen Gebäude Hof Deitmar. Das Gebäude liegt in unmittelbarer Nähe zum Rathaus. Durch die geringe Wegstrecke muss der Standesbeamte in Emsdetten im Vergleich zu anderen Kommunen eine geringere Arbeitszeit aufwenden. Durch diese Zeitersparnis kann eine höhere Fallzahl bearbeitet werden. Dadurch werden die Personalaufwendungen pro Fall geringer. Ob die Fallzahl in Emsdetten höher ist als bei anderen Kommunen im Vergleich, zeigt die von der GPA NRW entwickelte Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012“.

Für diese Leistungskennzahl wurden die einzelnen (Haupt-)aufgaben aufgrund unterschiedlicher Bearbeitungszeiten gewichtet. Dabei handelt es sich um folgende Differenzierung:

- Eheschließungen, bei denen sowohl das Meldeverfahren als auch die Trauung in der Stadt Emsdetten durchgeführt wird
- Eheschließungen, bei denen nur die Trauung durchgeführt wird
- Eheschließungen, bei denen nur das Meldeverfahren, nicht aber die Trauung durchgeführt wird
- Beurkundungen von Geburten
- Beurkundungen von Sterbefällen

Für die Stadt Emsdetten ergibt sich daraus folgende gewichtete Leistungskennzahl:

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012



Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
232	75	232	134	99	134	157	26

Die Stadt Emsdetten bildet den Maximalwert bei der Leistungskennzahl ab. Betrachtet man den Personalaufwandsdeckungsgrad, so bildet die Stadt Emsdetten mit rund 45 Prozent ebenfalls den Maximalwert der Vergleichskommunen ab. Besonderheiten wie beispielsweise Eventtrauungen finden in Emsdetten nicht statt.

Die Nacherfassung des Eheregisters für die Jahre 2009 bis 2012 hat die Stadt Emsdetten im Vergleichsjahr 2012 bereits abgeschlossen. Die Nacherfassung der Jahre vor 2009 erfolgt in einer Mischform alphabetisch und anlassbezogen. Hier ist man derzeit noch nicht weit fortgeschritten. Eine Zeitschiene für die Nacherfassung existiert nicht. Ein Grund für die gute Leistungskennzahl kann demnach auch an der noch weitestgehend unbearbeiteten Nacherfassung des Eheregisters für die Zeit vor 2009 liegen. Hier sind andere Kommunen bereits weiter fortgeschritten. Dies kann bei den anderen Kommunen ebenfalls zu einer Verschlechterung der Leistungskennzahl geführt haben.

In Emsdetten gibt es kein Krankenhaus mit Geburtsstation, sodass hier in der Regel neben Hausgeburten keine Geburten stattfinden. Dies beeinflusst die Leistungskennzahl lediglich in der Zusammensetzung der Fallzahlen. Durch die Gewichtung der unterschiedlichen Aufgaben erfährt die Stadt Emsdetten hieraus jedoch keinen Vorteil im Ergebnis.

→ **Feststellung**

Orientiert an dem von uns festgelegten Benchmark lässt sich auf Basis des Jahres 2012 eine effektive Aufgabenwahrnehmung feststellen.

**Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten**

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 1,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Zusätzlich entfallen 0,26 Vollzeit-Stellen auf den Overhead. Die insgesamt 1,36 Vollzeit-Stellen der Stadt Emsdetten entsprechen damit dem interkommunalen Mittelwert.

Bezogen auf die Einwohner liegt die Stadt Emsdetten mit 0,38 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten am Mittelwert (0,35) der Vergleichskommunen.

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 816 Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden. Bezieht man die KGSt-Personalaufwendungen gemessen am Stellenvolumen unter Berücksichtigung der vorgenannten Fallzahl mit ein, so ergeben sich für die Stadt Emsdetten Personalaufwendungen von 92,53 Euro je gewichteten Fall.

**Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012**

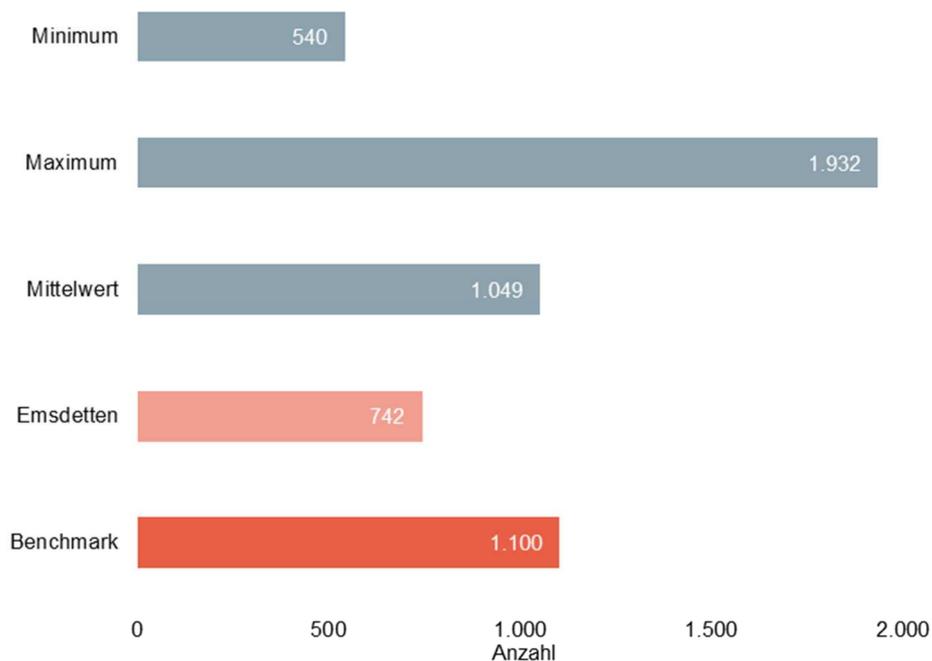
Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
92,53	30,97	123,88	67,03	51,73	64,74	76,93	26

Mit diesem Wert liegt die Stadt Emsdetten über dem 3. Quartil der Vergleichskommunen. Dies kann zum einen an dem vergleichsweise hohen Overheadanteil liegen. Zum anderen lassen hohe Personalaufwendungen je Fall jedoch bereits auf eine geringere Fallzahl je Vollzeit-Stelle schließen. Dies kann zu einer schlechteren Leistungskennzahl führen, die im weiteren Verlauf des Berichtes dargestellt wird. Betrachtet man hingegen die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeitstelle, so errechnen sich in Emsdetten Personalaufwendungen im Gewerbe- und Gaststättenbereich von 55.504 Euro. Im interkommunalen Vergleich dieser errechneten Personal-

aufwendungen liegt die Stadt Emsdetten unter dem Mittelwert von 57.186 Euro. Eine Auffälligkeit in der Stellenwertigkeit besteht demnach nicht.

Die Personalintensität ist im Wesentlichen abhängig von der anfallenden Leistungsdichte aufwandsintensiver Tätigkeiten in diesem Aufgabenfeld. Aus diesem Grunde wird als Leistungskennzahl die Zahl der Gewerbe-, um- und abmeldungen sowie gewerbliche Erlaubnisse, Spielhallen- und Gaststättenerlaubnisse, Reisegewerbekarte und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht (gewichtet) je Vollzeit-Stelle ausgewertet.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012



Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
742	540	1.932	1.049	791	912	1.244	26

\* Der Minimalwert zum Datenbankstichtag 31.01.2014 stammt ebenfalls von Emsdetten, wurde jedoch zwischenzeitlich korrigiert. Da für den Bericht jedoch der Datenbankstichtag zum 31.01.2014 relevant war, wird er hier abgebildet.

Mehraufwendungen können bei den Gewerbe- und Gaststättenerlaubnissen durch die monatlichen Kontrollen beim Abgleich des Handelsregisters entstehen. Dies wird jedoch auch in anderen Kommunen unseres Vergleichs praktiziert. Ob diese Aufgaben nach Art und Umfang angemessen sind, betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfung nicht.

Beim Personalaufwandsdeckungsgrad positioniert sich Emsdetten mit 37,8 Prozent unter dem Mittelwert (45,1 Prozent) der Vergleichskommunen. Dies spiegelt auch das Bild der Leistungs-

kennzahl wider. Bei einem geringeren Personaleinsatz oder einer Orientierung am Benchmark wäre dieser Wert deutlich höher. Die unterdurchschnittliche Leistungskennzahl wird hierdurch bestätigt.

Die Stadt Emsdetten erhebt für das Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenerlaubnisse keine Kennzahlen. Kennzahlen könnten der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen. Ungesteuert werden Veränderungen in den anfallenden Aufgaben meist nicht zeitnah erkannt. Dies führt einerseits zu Überlastungen, kann andererseits aber auch zu ungenutzten Personalressourcen / - überhängen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte Kennzahlen zu Steuerungszwecken für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definieren und diese dann fortführen. Hierzu kann beispielsweise auch die Leistungskennzahl der GPA NRW zugrunde gelegt werden.

Durchaus positiv stellt sich die Zahl der Wochen-Öffnungszeiten für dieses Aufgabenfeld dar. So bewegt sich die Stadt Emsdetten mit 23 Wochen-Öffnungszeiten unter dem interkommunalen Mittelwert von rund 27 Wochen-Öffnungszeiten.

Orientiert an dem von der GPA NRW festgelegten Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,4 Vollzeit-Stellen. Die Berechnung des Potenzials wurde der Stadt Emsdetten während der Prüfung zur Verfügung gestellt. In Gesprächen teilte die Stadt Emsdetten mit, dass der Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten organisatorisch untersucht werden soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die beabsichtigte interne Überprüfung der Organisation durchführen um festzustellen, ob das errechnete Stellenpotenzial bestätigt wird.

## **Gebührenkasse**

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird in der Stadt Emsdetten lediglich eine Gebührenkasse geführt. Der Bestand der Gebührenkasse wird nicht an jedem Arbeitstag mit den Aufzeichnungen zur Gebührenkasse abgeglichen. Die Barmittel werden bei der Stadtkasse eingezahlt, sobald ein Betrag von 600 Euro erreicht wurde. Auf diese Gebührenkasse haben insgesamt drei Personen aus dem Aufgabenfeld Zugriff. Die Kasse wird somit nicht personenbezogen geführt. Bei Unstimmigkeiten kann nur erschwert festgestellt werden, welche der drei Personen verantwortlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten die Gebührenkasse personenbezogen führen. Hierdurch kann eine korrekte Zuordnung bei Unstimmigkeiten sichergestellt werden.

## **Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung**

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Im Einwohnermeldewesen erreicht die Stadt Emsdetten bei der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeitstelle den Benchmark.
- Im Personenstandswesen bildet die Stadt Emsdetten den neuen Maximalwert in der Leistungskennzahl.
- Die Gebührenkasse im Aufgabenfeld der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte personenbezogen geführt werden.
- Der im Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten festgestellte Personaleinsatz sollte zum Anlass genommen werden, dort eine Verringerung des Stellenvolumens zu prüfen.
- Für eine bessere Steuerungsqualität und leichtere Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sollten Personal- und Leistungskennzahlen erhoben werden.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Sicherheit und Ordnung“ mit dem Index 4 bewertet.

## → 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

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Emsdetten im Jahr  
2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Tagesbetreuung für Kinder	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Tageseinrichtungen für Kinder	9
Kindertagespflege	12

## → Tagesbetreuung für Kinder

### Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Betrachtungen ist es, den Umfang der Aufgabenwahrnehmung und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch in der Tagesbetreuung im Verlauf darzustellen, interkommunal zu vergleichen und mögliche Handlungsoptionen, die perspektivisch zu Ergebnisverbesserungen führen können, unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen, aufzuzeigen.

Die GPA NRW vergleicht die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes für den Bereich der Kindertagesbetreuung. Dazu werden auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten<sup>1</sup> des Jugendamtes sowie unterstützenden Interviews Kennzahlen gebildet und verglichen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen richtet die GPA NRW den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

### Tagesbetreuung für Kinder

#### Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Einen entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Bedarf in der Tagesbetreuung für Kinder hat die demografische Entwicklung der nachfragerrelevanten Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahre und von 0 bis unter 6 Jahre.

#### Entwicklung der Bevölkerungsgruppen 0 bis unter 3 Jahre und 3 bis unter 6 Jahre

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	35.604	35.523	35.376	35.538	35.053	34.503	33.918	33.219
0 bis unter 3	866	853	856	835	813	819	817	780
3 bis unter 6	974	914	887	893	864	837	850	834

Quelle: IT.NRW (2009 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2015 zum 01.01.)

In den nächsten Jahren werden die Zahlen der Einwohner und auch der Kinder in den vorgeannten Altersstufen sinken. Maßgeblich für die Entwicklung der Bevölkerung sind nicht nur die Geburten- und Sterberaten. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 war der Anteil der Zu- und

<sup>1</sup> Beim Aufbau der Datenerfassungen, mit denen die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhoben werden, hat die GPA NRW sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVPG), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII) orientiert.

Fortzüge deutlich höher. Auch hier war die Tendenz leicht negativ. Die Zahl der Fortgezogenen ist etwas größer als die Zahl der Zugezogenen.<sup>2</sup>

## Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Tageseinrichtungen und Tagespflege)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
<b>Platzangebot</b>				
Plätze in Tageseinrichtungen	1.110	1.070	1.023	1.063
angebotene Plätze der Tagespflege	60	90	90	100
<b>Versorgungsquoten*</b>				
0 bis unter 3 Jahre	11,1	19,7	22,3	25,6
3 bis unter 6 Jahre	107,1	104,5	100,0	101,2

\*Versorgungsquote 0 bis unter 3 Jahre inkl. Tagespflege, 3 bis unter 6 Jahre ohne Tagespflege

In Emsdetten sind – abgesehen von Elterninitiativen – alle Formen der öffentlich geförderten Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen angesiedelt. Wie viele Kinder in den unterschiedlichen Altersstufen einen Platz in der Tagesbetreuung erhalten können, gibt die jeweilige Versorgungsquote an. Nach Aussage der Stadt wird zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 in der U-3 Betreuung eine Versorgungsquote von 32 Prozent erreicht. Das Land NRW geht davon aus, dass eine durchschnittliche Versorgungsquote von 32 Prozent bedarfsdeckend ist. Emsdetten erfüllt diese Plangröße somit ab dem Kindergartenjahr 2013/2014.

### → Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat die Plangröße des Landes NRW hinsichtlich der Versorgungsquote für die U-3 Betreuung erreicht.

Die Versorgungsquote der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren liegt im Vergleichsjahr 2012 bei 101,2 Prozent. Jedes Kind kann in dieser Altersklasse einen Platz in einer Kindertagesstätte bekommen. Die Nachfrage kann in diesem Bereich somit vollumfänglich gedeckt werden. Die Zahl der Plätze in Tageseinrichtungen insgesamt ist von 2009 bis 2012 leicht gesunken. Dies resultiert aus den gesetzlichen Vorgaben für die Gruppengröße im Zusammenspiel mit dem U-3 Ausbau. Die darin enthaltene Zahl der Plätze für die U-3 Betreuung hat sich in den letzten vier Jahren hingegen mehr als verdoppelt. Die Schwierigkeit besteht hier im Spagat, neben dem steigenden Bedarf im U-3 Bereich auch weiterhin den Bedarf im Ü-3 Bereich zu decken. Dies ist der Stadt Emsdetten bisher gelungen.

Für die Planung des jeweiligen Folgejahres erstellt die Stadt Emsdetten jährlich eine Kindergartenbedarfsplanung. Für diese Planung und Fortschreibung werden auch die freien Träger eingebunden. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII tagt unter Beteiligung der freien Träger regelmäßig vor den Jugendhilfeausschusssitzungen. Aus dieser Kindergartenbedarfspla-

<sup>2</sup> IT NRW Kommunalprofil Emsdetten, Stadt

nung geht aktuell bereits für das Kindergartenjahr 2014/2015 eine Versorgungsquote von 43 Prozent für die U-3 Betreuung hervor.

Über die Kindergartenbedarfsplanung hinaus kann die Stadt Emsdetten auch eine mittel- und langfristige Planung aufzeigen. Diese wird aufgrund der nicht vorhersehbaren unterjährigen Schwankungen nur für interne Zwecke verwendet. So ist beispielsweise zu Beginn des Jahres 2014 die Zahl der Anmeldungen durch diverse Zuzüge insbesondere aus Osteuropa sprunghaft gestiegen.

→ **Feststellung**

Die jährlich fortgeschriebene Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Emsdetten in Verbindung und Zusammenarbeit mit den freien Trägern sowie die mittel- und langfristige Planung bewertet die GPA NRW positiv.

Die Zahl der Kinder, die nicht in Emsdetten wohnen, jedoch hier in eine Kindertageseinrichtung gehen, ist sehr begrenzt. Dies liegt an der örtlichen Besonderheit, dass Kinder anderer Kommunen nur dann einen Kindergartenplatz in Emsdetten erhalten, wenn deren Kommune die Übernahme der anfallenden Kosten zugesichert hat.

→ **Feststellung**

Die strikte Transferkinderregelung in Emsdetten bewertet die GPA NRW positiv.

### Kindergartenbedarfsplanung U-3 2014/2015

U-3	Anzahl	Versorgungsquote	
Ausgewiesene Plätze U-3 nach KiBiz	197 Plätze		
Kinder U-3 auf Plätzen Ü-3	82 Plätze		
Plätze in Kindertagespflege (bis zu)	70 Plätze		
Plätze insgesamt	349 Plätze		
Kinder U-3 insgesamt	810 Kinder	01.08.2014:	43 %

Quelle: Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Emsdetten

### Kindergartenbedarfsplanung Ü-3 2014/2015

Ü-3	Anzahl	Versorgungsquote	
Plätze Ü-3 bei Regelbelegung	856		
Betreute Kinder Ü-3 2013/2014	(Überbelegt) 917		
Entlasskinder zum 31.07.2014	312		
nachrückende Kinder Ü-3	174		
Kinder 3-6jährige insgesamt	864		99 %

Quelle: Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Emsdetten

Insgesamt werden fehlende Plätze derzeit durch Überbelegungen kompensiert. Auf diese Weise kann der Bedarf sowohl im U-3 Bereich, als auch im Ü-3 Bereich derzeit gedeckt werden.

## **Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder**

Der Fachdienst Jugendamt der Stadt Emsdetten ist dem Fachbereich 2 zugeordnet. Im Haushaltsplan werden die Produkte des Jugendamtes unter den Produktgruppen 06.01 (Förderung von Kindern in Tagesbetreuung), 06.02 (Förderung und Schutz junger Menschen), 06.03 (Hilfen für junge Menschen und ihre Familien) und 06.04 (Andere Aufgaben der Jugendhilfe) abgebildet. Neben dem Fachdienst Jugendamt sind auch die Bereiche Soziale Leistungen, Bildung, Sport und Kultur sowie Wirtschaft und Wohnen dem Fachbereich 2 zugeordnet. Aufgrund der ineinander übergreifenden Aufgaben und Verzahnungen in diesen Bereichen können sich daraus ergebende Synergien optimal genutzt werden. Insbesondere die Bündelung von Jugendhilfe und Schule in einem Fachbereich wird aufgrund der großen Schnittmenge, was den Personenkreis angeht, positiv gesehen. Die Aufgaben des Jugendamtes werden zentral im Rathaus der Stadt wahrgenommen. Insbesondere werden auch die Listen für belegte Einrichtungen im U – und Ü-3 Bereich sowie die Belegung der Tagesbetreuungsplätze zentral im Jugendamt geführt und bearbeitet. Hierbei handelt es sich um Kinder, deren Wünsche nicht unmittelbar berücksichtigt werden konnten. Diese werden dann vom Jugendamt vermittelt, sodass auch deren Bedarf gedeckt ist. Die Belegung von Plätzen ist grundsätzlich Trägerhoheit. Im Rahmen der konstruktiven Zusammenarbeit und der guten Kommunikation mit den Trägern kann die Planung in Emsdetten jedoch über das Jugendamt erfolgen. Dies hat für die Stadt folgende Vorteile:

- Doppelanmeldungen können vermieden werden
- Die Nachfrage kann an zentraler Stelle erfasst und gesteuert werden
- Die Belegung der Plätze kann über das gesamte Stadtgebiet jeweils wohnortnah realisiert werden

### **→ Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Warteliste und die Belegung im Jugendamt der Stadt Emsdetten zentral geführt werden. Die organisatorische Bündelung der verschiedenen Aufgaben im Fachbereich 2 wird positiv bewertet.

Die Anmeldung und Vergabe der Kita Plätze erfolgt in Emsdetten über die Standardsoftware der Tabellenkalkulation. Hierüber wird ebenfalls die Kindergartenbedarfsplanung erstellt. Auch der in der Stadt Emsdetten mit 0,3 Vollzeit-Stellen besetzte Bereich der Jugendhilfeplanung kann lediglich auf die Standardsoftware und das MESO-Verfahren zurückgreifen.

### **→ Feststellung**

Die auch ohne den Einsatz spezieller Software ausgeprägte Steuerungsleistung der Tagesbetreuung für Kinder in Emsdetten erkennt die GPA NRW ausdrücklich an.

Um den örtlichen Familien Planungssicherheit zu geben, erhalten diese bereits im Vorjahr eine Zusage für einen Kindergartenplatz. Nach Aussage der Stadt wird dieses Verfahren bereits von einigen Nachbarkommunen übernommen.

Im Rahmen des Finanz- und Fachcontrollings wird von der Gesamtverwaltung quartalsweise ein Managementbericht herausgegeben, an dem auch das Jugendamt beteiligt ist. Dieser Bericht geht in den Haupt- und Finanzausschuss. Des Weiteren sind im Haushaltsplan Kennzahlen für den Bereich der Jugendhilfeplanung verankert. Diese werden nach Aussage der Stadt für Steuerungszwecke verwendet. Für die Steuerungszwecke ist zu beachten, dass das Jugendamt schnell auf Gesetzesänderungen und Besonderheiten reagieren muss. Diese Veränderungen haben in der Regel auch Auswirkungen auf den Haushaltsplan und andere Bereiche der Verwaltung (wie zum Beispiel die Wirtschaftsförderung und Gewerbeangelegenheiten bei der Ansiedlung neuer Betriebe). Hierzu ist das Jugendamt auf eine gute interne Kommunikation angewiesen. Als gutes Werkzeug für das interne Zusammenspiel dient in Emsdetten der Managementbericht. Der Dialog, der sich aus den Ergebnissen des Managementberichtes bildet, sollte nach Ansicht der Fachverantwortlichen noch intensiviert werden.

### Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) im interkommunalen Vergleich 2012

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder (inkl. Tagespflege) macht im Jahr 2012 einen Anteil am Fehlbetrag des Jugendamtes von rund 43 Prozent aus. Im Jahr 2009 betrug dieser Anteil noch rund 50 Prozent. Der Fehlbetrag des Jugendamtes gesamt ist von 2009 bis 2012 um rund 20 Prozent gestiegen. Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder hingegen nur um rund vier Prozent. Somit belasten offenbar andere Aufwendungen als die Aufwendungen für die Tagesbetreuung für Kinder den Fehlbetrag des Jugendamtes gesamt.

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag Jugendamt	6.159.183	6.906.291	7.105.049	7.417.494
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder	3.085.895	3.141.061	3.176.226	3.210.826

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren stellt sich wie folgt dar:

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.858	1.293	2.597	1.815	1.550	1.804	2.013	21

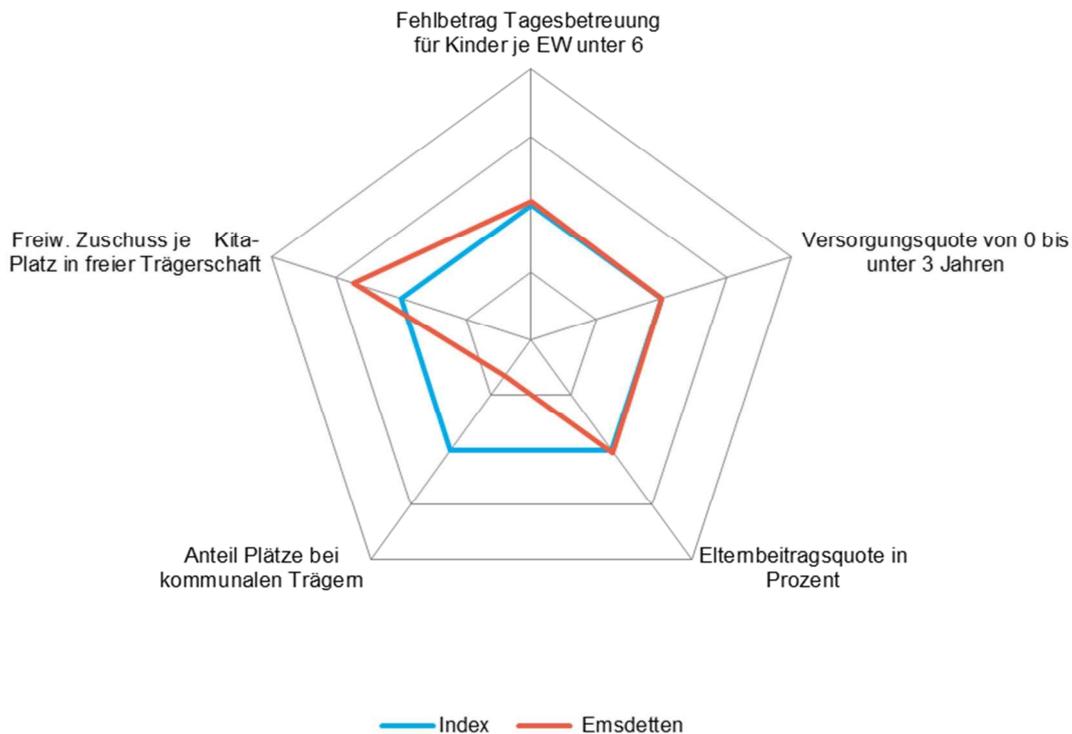
### Wirkungszusammenhänge

Zusammenfassend stellt die GPA NRW das Ergebnis der Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich grafisch dar. Hierzu wurden die folgenden Kennzahlen zusammengestellt.

	Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre	Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren	Anteil der Elternbeiträge an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Prozent	Anteil Plätze bei kommunalen Trägern	Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro
Anzahl Daten	21	22	22	22	22
Mittelwert	1.815	25,5	15,5	35,8	248
Emsdetten	1.858	25,6	15,8	11,6	338

\* errechneter Wert. Berechnung unter Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich 2012

Der vorgenannte Mittelwert wurde auf 100 Prozent gesetzt. Im folgenden Diagramm zeigt der Abstand der Stadt Emsdetten zum Index (Mittelwert) die Unterschiede zu den Vergleichskommunen.



Die in der Grafik dargestellten Kennzahlen werden – sofern Besonderheiten bestehen – im Folgenden näher analysiert.

In Emsdetten werden die Erträge und Aufwendungen in den Bereichen Tageseinrichtungen für Kinder und Tagespflege (§§ 22, 22a und 23) in einem Produkt gebucht. Insofern können diese beiden Teilbereiche nicht getrennt dargestellt werden. In der Folge sind auch der Fehlbetrag je Platz in Tageseinrichtungen und der Fehlbetrag in der Tagespflege nicht unmittelbar errechenbar.

→ **Empfehlung**

Eine Produktunterscheidung von Tageseinrichtungen für Kinder (§ 22, 22a SGB VIII) und Tagespflege (§ 22 und 23 SGB VIII) sollte eingeführt werden.

Bei getrennter Veranschlagung der vorgenannten Bereiche ergeben sich für die Stadt Emsdetten ebenfalls weiterführende Steuerungsmöglichkeiten. Hierzu kann sich die Stadt Emsdetten an den von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen orientieren.

## Tageseinrichtungen für Kinder

Die Plätze in den Kindertageseinrichtungen werden in NRW vielfach von den freien Trägern der Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. Die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe genießen den gesetzlichen Vorrang aus § 4 Abs. II SGB VIII. Eine Anpassung des Tagesbetreuungsangebotes an die örtlichen Gegebenheiten wird in den Kommunen daher nur durch das Zusammenwirken der kommunalen und freien Träger der Tageseinrichtungen möglich. In der Stadt Emsdetten findet die GPA NRW sowohl kommunale, als auch konfessionelle und freie Träger der Kindertageseinrichtungen vor. Das Größenverhältnis der unterschiedlichen Träger gemessen an der Zahl der Plätze soll durch die folgende Tabelle verdeutlicht werden.

### Platzangebot in Tageseinrichtungen für Kinder im Vergleichsjahr 2012

	kommunale Träger	freie Träger	Summe
Anzahl Plätze	123	940	1.063
davon Plätze für 0 bis unter 3 Jahre	27	132	159

Gemessen an der Summe aller Plätze für Kinder in Tageseinrichtungen liegt der Anteil der kommunalen Plätze bei rund zwölf Prozent. Dies liegt in Emsdetten an dem vielfältigen Angebot der freien Träger.

### Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2012

Der Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2012 kann für Emsdetten aufgrund der fehlenden Trennung in den Produkten nicht dargestellt werden.

### Freiwilliger Zuschuss für die freien Träger / geringer Anteil an kommunalen Trägern

Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewährt Emsdetten im Vergleichsjahr 2012 freiwillige Zuschüsse an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Diese Zuschüsse in Höhe von 318.156 Euro werden aufgrund von Ratsbeschlüssen und Verträgen geleistet. Im Folgenden hat die GPA NRW diese freiwilligen Zuschüsse auf die Zahl der Plätze in freier Trägerschaft verteilt. Für die Stadt Emsdetten ergibt sich hieraus eine Positionierung über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Begründet wird dies seitens der Stadt aufgrund der vielen freien Träger in Emsdetten. Da es nur zwei kommunale Einrichtungen gibt können die Aufgaben nicht aufgefangen werden. Die Forderungen der freien Träger sind daher sehr hoch. Die Übernahme der Aufgabe durch kommunale Träger ist jedoch noch kostenintensiver. Nach dem Finanzierungsmodell des KiBiz tragen Kommunen bei kommunalen Einrichtungen 51 Prozent der Kindpauschalen (30 Prozent Jugendamt und 21 Prozent die Kommune als Träger), während sie bei freien Trägern selbst bei Übernahme des vollen Trägeranteils maximal 45 Prozent tragen müssen.

## Produkt Tageseinrichtungen für Kinder § 22, 22a SGB VIII

### Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
338	35	562	248	141	251	337	22

### Anteil freiwillige Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen 2012 in Prozent

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,9	0,7	8,9	4,2	2,4	4,1	5,9	22

Die Stadt Emsdetten bildet auch beim Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen einen Wert über dem Mittelwert ab. In der Zeit von 2009 bis 2012 sind die Betriebskostenzuschüsse insgesamt um 13 Prozent gestiegen. Auch die freiwilligen Zuschüsse sind in dieser Zeit um 13 Prozent gestiegen, sodass sich der Anteil von 5,9 Prozent nicht verändert hat. Die Steigerung der Betriebskostenzuschüsse hängt mit der Umwandlung weiterer U-3 Plätze zusammen. Die Stadt hat daher keine Zugeständnisse gemacht, die freiwilligen Zuschüsse weiter zu erhöhen.

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich ist der freiwillige Zuschuss der Stadt Emsdetten an die freien Träger hoch. Eine weitere Steigerung ist aus Sicht der GPA NRW keinesfalls erforderlich, da der Ausbau der Tagesbetreuung weitestgehend abgeschlossen ist. Im Hinblick auf die Haushaltslage bestehen hier Konsolidierungspotenziale.

### Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich 2012

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. Die Jugendämter können nach § 23 Abs. 1 KiBiz für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung Elternbeiträge nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Sofern dies geschieht, ist lediglich eine soziale Staffelung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern vorzusehen. Aufgrund der angespannten Finanzlage der Kommunen stellen Elternbeiträge ein geeignetes Mittel dar, um die sich aus der Aufgabe heraus ergebenden finanziellen Belastungen zu senken. Die Eltern leisten hierdurch einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen.

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Emsdetten wurde im Jahr 2012 neu gefasst, die Beitragshöhe zum 01.08.2013 angepasst. Die Elternbeitragspflicht setzt in Emsdetten erst ab einem jährlichen Einkommen von 25.000 Euro ein. Für einkommensstarke Familien geht die Staffelung der zu leistenden Beiträge bis zu einem Einkommen von 91.000 Euro. Familien, die diese Einkommensgrenze überschreiten, zahlen den Höchstbetrag. Dieser liegt in Emsdetten derzeit bei 460 Euro (Elternbeitrag Kinder unter 2 Jahren; Jahreseinkommen ab 91.000 Euro).

Für Geschwisterkinder sieht die Elternbeitragssatzung eine Beitragsbefreiung vor, sodass in jedem Falle nur für ein Kind der Beitrag zu entrichten ist. In dem durch das KiBiz festgelegten beitragsfreien letzten Jahr vor der Einschulung entfällt der Elternbeitrag für das erste Kind. Ab

diesem Zeitpunkt wird jedoch der Elternbeitrag für das günstigere Geschwisterkind fällig. Die Stadt Emsdetten deckt die Bereiche Kindertagespflege, Kindertageseinrichtungen und den offenen Ganzttag mit nur einer Satzung ab. Durch diese systemübergreifende Handhabung sollen Eltern mit mehreren Kindern entlastet werden. So fällt beispielsweise nur ein Elternbeitrag an, wenn ein Kind eine Kindertageseinrichtung und ein anderes Kind den offenen Ganzttag besucht. Durch diese Handhabung gehen der Stadt Einnahmen verloren. Dies wird auch bei diversen anderen Kommunen so praktiziert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten verzichtet aufgrund der systemübergreifenden Satzung auf Einnahmen aus den Elternbeiträgen.

Die Einkommen der Elternbeitragspflichtigen werden jährlich überprüft. Auch bei Verlassen des Kindergartens findet eine Überprüfung der Beiträge statt. Wenn sich der Stundenumfang der Betreuung für die Kinder ändert oder Änderungen in den Einkommens-, Vermögens- oder persönlichen Verhältnissen eintreten, sind die Eltern anzeigepflichtig.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet die jährliche Überprüfung der Elternbeiträge. Hierdurch werden die Elternbeitragspflichtigen immer in der korrekten Höhe veranlagt. Gleichzeitig werden die Beitragszahler bei einer ausweiteten Nutzung der Tagesbetreuung oder bei einer Einkommenssteigerung vor höheren Nachzahlungen geschützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine Übersicht über die Einkommensstruktur erstellen. Die bisherige maximale Einkommensgrenze von 91.000 Euro kann auf über 100.000 Euro erweitert werden.

Die Elternbeitragsquote wird seitens der GPA NRW definiert aus dem Verhältnis des Elternbeitragsaufkommens (Ertrag) für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder (in Emsdetten zuzüglich Kindertagespflege) inklusive der Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung für das dritte Kindergartenjahr zu den ordentlichen Aufwendungen des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder (in Emsdetten mangels Differenzierung der gesamten Produktgruppe Kindertagesbetreuung) im jeweiligen Haushaltsjahr. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes NRW vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Alle bisher in diesem Segment geprüften Kommunen unterscheiden im Haushalt die Erträge und Aufwendungen in den Bereichen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Die in den folgenden Tabellen genannten Werte sind somit auch nicht unmittelbar mit den Werten der anderen Kommunen vergleichbar. Da die Stadt Emsdetten die Daten nicht in der benötigten Form liefern konnte, sind die errechneten Werte hier nur informativ genannt. Sie werden nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt.

**Elternbeitragsquote Tagesbetreuung für Kinder**

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen in Euro	7.029.217	7.219.545	7.812.326	7.983.997
Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen / Tagespflege in Euro	908.665 <u>34.923</u>	928.387 <u>56.746</u>	943.224 <u>61.573</u>	880.956 <u>87.626</u>
	943.588	985.133	1.004.797	968.582

	2009	2010	2011	2012
Zuweisungen des Landes für die Beitragsbefreiung 3. Kindergartenjahr in Euro			116.980	291.727
Elternbeitragsquote in Prozent	134	13,6	14,4	15,8

\* bei dieser Elternbeitragsquote sind Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kinder in Kindertagespflege enthalten. Im nachfolgenden interkommunalen Vergleich ist bei den anderen Kommunen nur die Elternbeitragsquote der Kinder in Kindertageseinrichtungen berücksichtigt.

### Elternbeitragsquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,8	9,4	22,4	15,5	13,2	15,1	17,4	22

\* Werte der anderen Kommunen ohne Kindertagespflege

Mit der Elternbeitragsquote positioniert sich die Stadt Emsdetten am Mittelwert der Vergleichskommunen. Nach Aussage der Stadt Emsdetten sollen die Eltern bei den Elternbeiträgen nicht übermäßig belastet werden. Insbesondere ist festzustellen, dass die Elternbeiträge in den Jahren 2009 bis zum Ende des Kindergartenjahres 2010/2011 kontinuierlich gestiegen, danach jedoch gesunken sind. Die sinkenden Erträge aus den Elternbeiträgen sind den zum 01.08.2011 in Kraft getretenen Änderungen im KiBiz geschuldet. Gemäß § 23 Abs. 3 KiBiz ist die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege in dem Kindergartenjahr, das der Einschulung vorausgeht, beitragsfrei. Im Gegenzug für diese Änderung erhält die Stadt Emsdetten eine entsprechende Zuweisung des Landes für diese Beitragsbefreiung. Daher ist die Elternbeitragsquote in der Summe auch weiterhin gestiegen.

Insgesamt haben die Elternbeiträge ertragsseitig Einfluss auf die Höhe des Fehlbetrages der Tageseinrichtungen für Kinder. Geringere Erträge aus Elternbeiträgen gehen zusätzlich zu Lasten des Jugendamtes und somit zum städtischen Jahresergebnis. Aufgrund des in Emsdetten bestehenden Konsolidierungsdrucks (siehe auch Teilbericht Finanzen) sollte die Höhe der Elternbeiträge daher regelmäßig auf Angemessenheit überprüft und angepasst werden.

#### → Empfehlung

Die Elternbeitragsquote sollte perspektivisch steigen. Hierbei kann die Berechnungsgrundlage des Landes als Orientierungshilfe dienen.

### Kindertagespflege

Die Kindertagespflege wird als Teil eines qualifizierten, vielfältigen und integrierten Systems der Tagesbetreuung verstanden. Sie wird deshalb nicht mehr isoliert neben dem Angebot der Kindertagesstätten betrachtet, sondern möglichst weitgehend in ein gemeinsames Angebot integriert. Mit der Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wurde der Stellen-

wert der Kindertagespflege zum gleichrangigen Angebot aufgewertet. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege insoweit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U-3 Rechtsanspruches leisten.

In Emsdetten liegt die Kindertagespflege vollständig in der Hand des Jugendamtes. Im Jahr 2013 wurde die stundenweise Abrechnung der Tagesmütter und Tagesväter auf Pauschalen umgestellt. In diesem Zeitraum ist auch die Zahl der Tagespflegepersonen und der Tagespflegeverhältnisse regelmäßig gestiegen. Durch die Pauschalen hat die Stadt Emsdetten den Abrechnungsablauf verschlanken können. Im Gegenzug brauchte man für die steigenden Fallzahlen den Personaleinsatz nicht erhöhen. Durch die Pauschalierung entstehen der Stadt Emsdetten jedoch keine höheren Ausgaben. Im Aufbau befindet sich aktuell der Zusammenschluss von Tagesmüttern und Tagesvätern, um eine gegenseitige Vertretung gewährleisten zu können.

### Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,6	1,3	13,0	7,7	5,6	7,8	8,7	22

Mit einem Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen von fast neun Prozent positioniert sich die Stadt Emsdetten über Mittelwert der Vergleichskommunen.

### Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

- Freiwilliger Zuschuss im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert
- Elternbeitragsquote generiert Entwicklungspotenzial (Berechnungsgrundlage vom Land NRW geht von 19 Prozent aus)
- Fehlende Produktunterscheidung von Tageseinrichtungen für Kinder und Tagespflege

#### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Tagesbetreuung für Kinder“ mit dem Index 3 bewertet.

## → Absender

---

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

*Schule der Stadt Emsdetten  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schule	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Schulentwicklungsplanung in Emsdetten	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschule	7
Realschulen	8
Gymnasium	8
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	11
Schulsekretariate	12
Organisation und Steuerung	13
Schülerbeförderung	14
Organisation und Steuerung	14

## → Schule

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schule umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der Prüfung ist es, die Kommunen auf die Steuerungs- und Optimierungspotenziale dieser Handlungsfelder hinzuweisen und ihnen Strategien und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, diese sukzessive umzusetzen.

Methodisch liegen den Betrachtungen interkommunale Kennzahlenvergleiche sowie die Analyse der Organisation und Steuerung der Handlungsfelder unter strategischen und operativen Aspekten zugrunde. Bei den Flächenkennzahlen werden den individuellen Kennzahlenergebnissen der einzelnen Kommunen ergänzend Benchmarks gegenübergestellt, auf deren Basis Potenziale berechnet werden.

Die ausgewiesenen Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013.

### Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Durch die Analyse der Flächensituation sollen die Kommunen insbesondere für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Mit einem vorausschauenden, streng am Bedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierten Flächenmanagement, das gleichzeitig die Auswirkungen des demografischen Wandels mit berücksichtigt, steht den Städten und Gemeinden ein nachhaltiger und bedeutender „Hebel“ zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung.

Im Fokus der Flächenbetrachtung stehen die von der Stadt Emsdetten vorgehaltenen Schulen und Turnhallen mit Ausnahme der Förderschulen. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche (BGF) der Gebäude.

Bei den ausgewiesenen Benchmarks handelt es sich um Werte, die auf der Basis der Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen sowie der im Laufe der vergangenen Prüfungen gesammelten Erfahrungen gebildet wurden. Für OGS-Angebote an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen werden entsprechend der individuellen Situation zusätzliche Flächen berücksichtigt.

### Schulentwicklungsplanung in Emsdetten

Die Stadt Emsdetten hat mit externer Unterstützung für den Zeitraum 2009-2016 einen Schulentwicklungsplan erstellt. Die Aktualisierung und Fortschreibung erfolgt durch die Schulverwaltung. Anfang 2012 legte die Schulverwaltung eine umfangreiche Analyse der zukünftigen Grundschulstruktur in Emsdetten vor. Sie beschäftigt sich mit allen Bereichen der Grundschu-

len: Schülerzahlen, Standorte, Schulweglängen, Schulwegsicherung, OGS, Unterhaltungsaufwendungen für die Gebäude, usw.. Die Analyse schließt mit dem Fazit der Verwaltung, dass bis zum Schuljahr 2017/18 ein Grundschulstandort aufzulösen ist. Mittelfristig sind weitere schulorganisatorische Maßnahmen wahrscheinlich. Die Grundschulanalyse wurde in den politischen Gremien beraten. Seit 2013/14 bilden die Paul-Gerhard-Schule und die Buckhoffschule einen Grundschulverbund. 2016 erfolgt der Umzug der Buckhoffschule in das Gebäude der ehemaligen Paul-Gerhard-Schule.

## Grundschulen

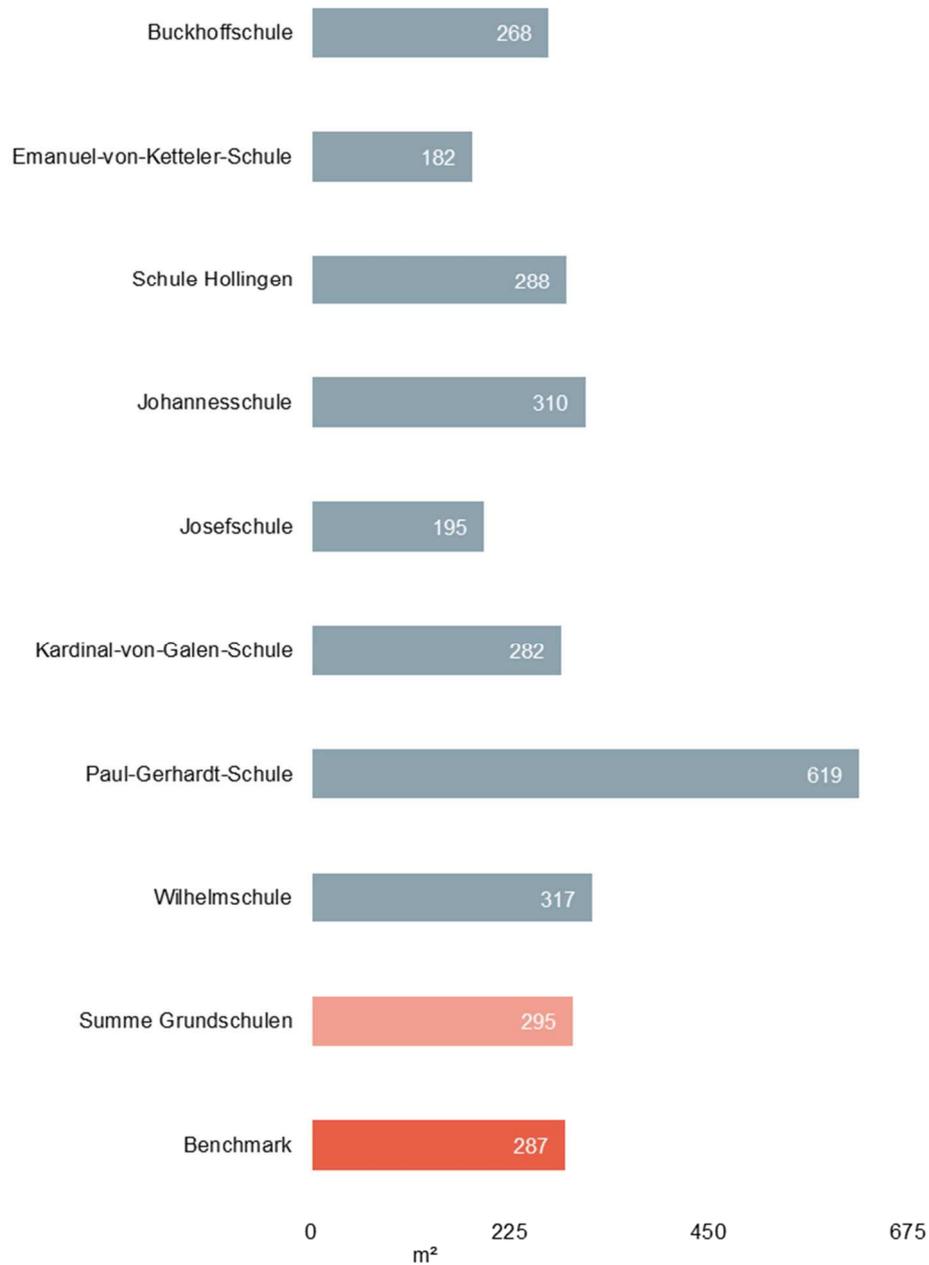
Wie in vielen anderen Kommunen haben auch die Grundschulen in Emsdetten einen deutlichen Rückgang der Schülerzahlen erfahren. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/14 ist die Zahl der Grundschüler um rund 26 Prozent gesunken. Bis 2019/2020 muss mit einem weiteren Schüllerrückgang von rund 18 Prozent gerechnet werden.

### Grundschulen Emsdetten 2013

Grundschule	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche in m <sup>2</sup> BGF je Klasse	Benchmark
Buckhoffschule	2.141	150	8	2	268	285
Emanuel-von-Ketteler-Schule	1.276	135	7	1	182	285
Schule Hollingen	2.595	219	9	2	288	293
Johannesschule	3.096	230	10	2	310	290
Josefschule	2.144	249	11	2	195	290
Kardinal-von-Galen-Schule	1.694	133	6	1	282	285
Paul-Gerhardt-Schule	3.716	125	6	1	619	303
Wilhelmschule	2.539	197	8	2	317	298
<b>Summen</b>	<b>19.200</b>	<b>1.438</b>	<b>65</b>	<b>13</b>	<b>295</b>	<b>287</b>

In Emsdetten besteht an fünf Schulen ein Betreuungsangebot im Rahmen des OGS. Im Schuljahr 2012/2013 wurde es von insgesamt 396 Schülern genutzt. Die Betreuungsquote liegt damit bei insgesamt 28 Prozent.

## Bruttogrundfläche Grundschulen in Emsdetten je Klasse



## Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012/2013

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
295	268	452	332	295	322	365	21

Über alle alle Grundschulen hinweg betrachtet erzielt die Stadt Emsdetten ein Ergebnis oberhalb des Benchmarks. Daraus ergeben sich Flächenüberhänge von insgesamt 545 m<sup>2</sup> BGF. Auffallend ist der Flächenüberhang bei der Paul-Gerhardt-Schule in Höhe von 1.898 m<sup>2</sup> BGF. Bei der Analyse wurden bereits nicht nutzbare Dachflächen und fremdgenutzte Flächen von insgesamt ca. 1.200 m<sup>2</sup> aus der Gesamtfläche herausgerechnet.

Die Buckhoffschule und die Paul-Gerhardt-Schule sind seit dem Schuljahr 2013/2014 ein Grundschulverbund. Die Paul-Gerhardt-Schule ist rechtlich aufgelöst und jetzt Teilstandort des Hauptstandortes Buckhoffschule. Es ist politisch beschlossen (Rat 03.07.2012, Vorlage 92/2012), dass die Schüler der Buckhoffschule zum Schuljahr 2016/2017 in das dann renovierte Gebäude des Teilstandortes Paul-Gerhardt-Schule einziehen. Das Gebäude der Buckhoffschule wird ab diesem Zeitpunkt nicht mehr für schulische Zwecke benötigt.

➔ **Feststellung**

In Emsdetten sind für die Grundschulen insgesamt Flächenüberhänge festzustellen. Die Stadt Emsdetten setzt Maßnahmen zur Flächenreduzierung um.

**Weiterführende Schulen (gesamt)**

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Emsdetten im Schuljahr 2012/2013

- Marienschule – Ganztags Hauptschule
- Geschwister-Scholl-Realschule (Ganztag)
- Käthe-Kollwitz-Realschule sowie
- Gymnasium Martinum (Ganztag)

Aktuell stellt sich die Situation in Emsdetten wie folgt dar:

**Weiterführende Schulen in Emsdetten 2012/13**

Schulform	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen / Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Hauptschule	7.195	341	15	1	480
Realschulen	14.260	1.272	47	7	303
Gymnasium	13.519	1.057	45	4	301
<b>Gesamt</b>	<b>34.975</b>	<b>2.670</b>	<b>107</b>	<b>12</b>	<b>327</b>

Bis auf die Käthe-Kollwitz-Realschule verfügen alle weiterführenden Schulen über ein Ganztagsangebot.

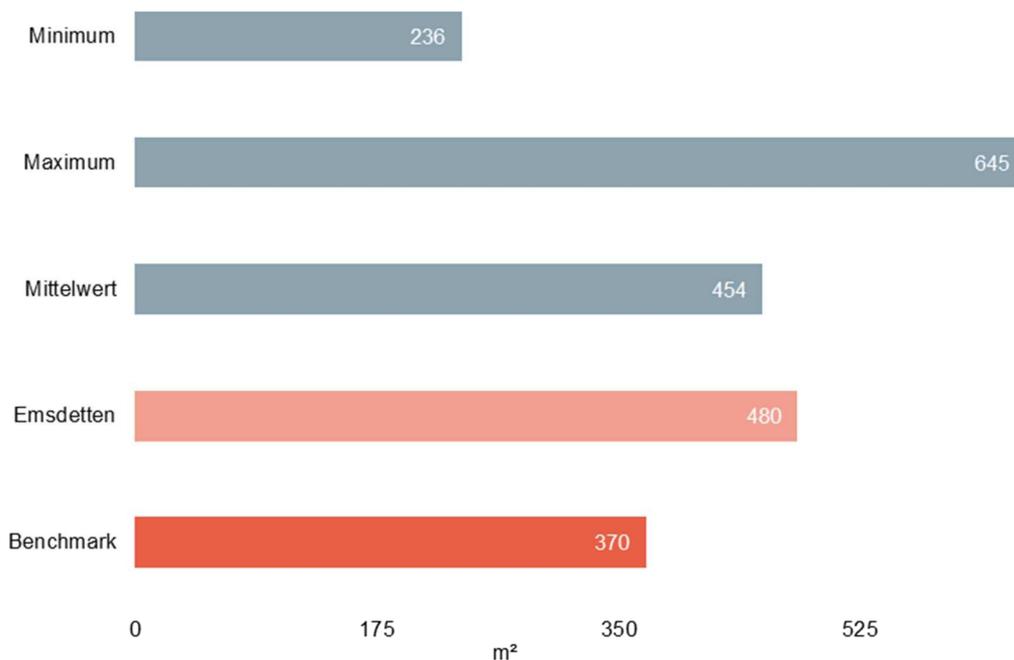
Vor dem Hintergrund rückläufiger Schülerzahlen plante die Stadt Emsdetten die Errichtung einer Gesamtschule. Dieses Vorhaben wurde zunächst von der Bezirksregierung in Münster abgelehnt. Einer Klage der Stadt Emsdetten gegen die Entscheidung der Bezirksregierung wurde 2013 vom Verwaltungsgericht in Münster nicht stattgegeben.

Zum Prüfungszeitpunkt waren noch keine konkreten Planungen über das weitere Vorgehen der Stadt Emsdetten bekannt. Die Anmeldezahlen zum Schuljahr 2014/15 sollen zunächst abgewartet werden.

## Hauptschule

Die Zahl der Hauptschüler in Emsdetten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 – 2013/14 von 579 auf 341 (- 41 Prozent) verringert. Bis 2020 rechnet die Stadt Emsdetten mit einem weiteren Rückgang um 30 Prozent auf 239 Schüler.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012/2013



### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012/2013

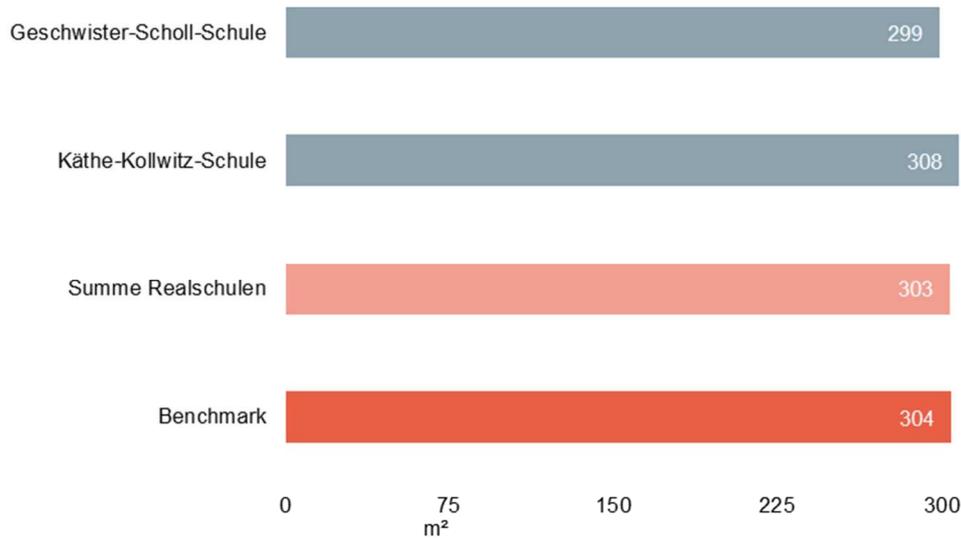
Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
480	236	645	454	406	456	490	20

Bei der Festsetzung des Benchmarks haben wir berücksichtigt, dass die Hauptschule als Ganztagschule geführt wird. Der Flächenverbrauch überschreitet erkennbar den gebildeten Benchmark.

## Realschulen

Die Anzahl der Schüler hat sich im Zeitraum 2000/01 – 2013/14 von 1.094 auf 1.272 (+ 16 Prozent) erhöht. In 2009 erreichte die Schülerzahl zwischenzeitlich einen Höchststand von 1.357. Seit dem trat ein kontinuierlicher Schülerrückgang ein.

### Bruttogrundfläche Realschulen in Emsdetten je Klasse



### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012/2013

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
303	221	525	340	298	320	374	20

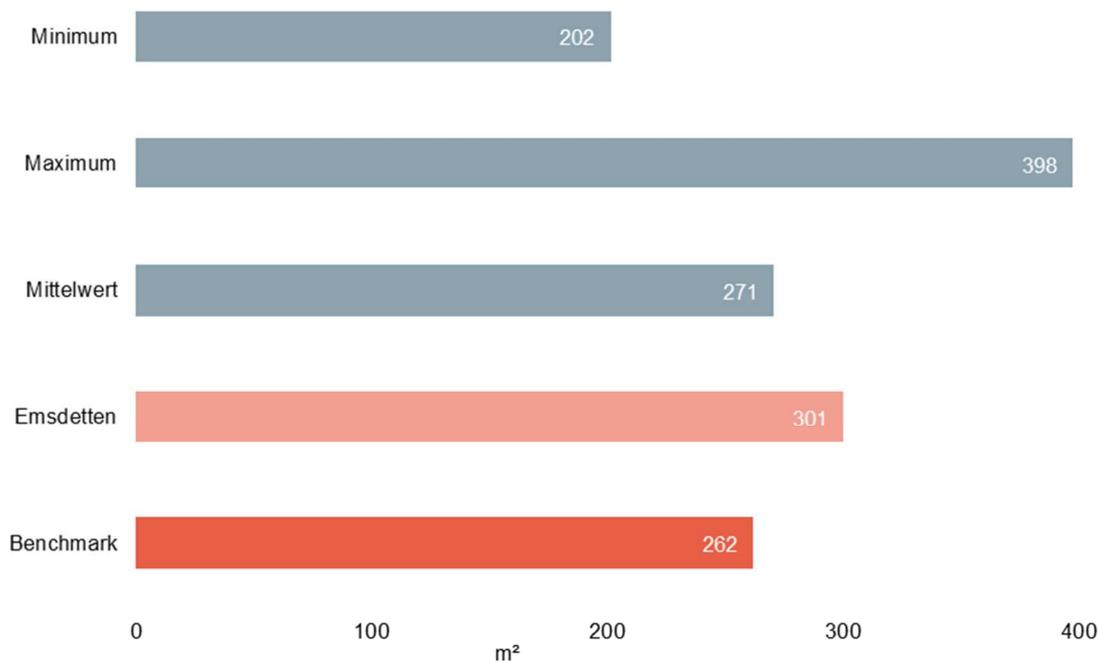
Bei der Errechnung des Benchmarks für das Realschulangebot wurde berücksichtigt, dass die Geschwister-Scholl-Realschule als Ganztagschule geführt wird. Der Flächenverbrauch der Realschule entspricht dem von der GPA NRW ermittelten Benchmark. Er wird sich aber erhöhen, weil bis 2020 ein Schülerrückgang von 24 Prozent gerechnet wird.

## Gymnasium

Die Schülerzahl stieg zwischen 2000/01 und 2013/14 von 1.017 auf 1.069 (+ fünf Prozent) an. Bis 2020 prognostiziert der Schulentwicklungsplan wird ein Schülerrückgang um 30 Prozent auf.

Die Schulfläche des Gymnasiums erstreckt sich über mehrere Gebäudeteile unterschiedlicher Epochen. Für die Analyse der GPA NRW stellte der Fachdienst 60 eine fein gegliederte Flächenauflistung zur Verfügung. Der nachfolgenden Beurteilung liegt eine Gesamtfläche von 13.519 m² BGF zugrunde. Das Gymnasium umfasst acht Gebäudeteile. Dementsprechend ist der Anteil der Verkehrsflächen mit 2.862,44² BGF hoch.

## Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse / Kurs im interkommunalen Vergleich 2012/2013



## Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse / Kurs im interkommunalen Vergleich 2012/2013

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
301	202	398	271	228	250	302	20

Bereits heute übersteigt der Flächenverbrauch den Benchmark deutlich. Der sich abzeichnende starke Schülerrückgang bis 2020 zeigt Handlungsnotwendigkeiten auf.

### Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m²	Anzahl der Klassen	Potenzial in m² (gerundet)
Grundschulen	295	287	65	500
Hauptschulen	480	370	15	1.600
Realschulen	303	304	47	0
Gymnasien	301	262	45	1.700
<b>Gesamt</b>				<b>3.900</b>

Mit der beschlossenen Aufgabe der Buckhoff-Grundschule kann im Grundschulbereich das Potenzial realisiert werden. Da die Gründung einer Gesamtschule nicht möglich ist, müssen für

das Schulangebot im Sekundarbereich räumliche und schulische Konzepte entwickelt werden. Hierbei ist die Abstimmung mit den umliegenden Kommunen notwendig.

Auf der Basis interkommunaler Erfahrungen geht die GPA NRW für die monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale von einem Wert von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite, was ausreichend ist, die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Somit stellt der vorgenannte Flächenüberhang monetär derzeit ein Potenzial von ca. 390.000 Euro jährlich dar.

### Schulturnhallen

Die Stadt Emsdetten hält für den Schulsport im Stadtgebiet acht Sporthallen vor. Diese befinden sich nur zum Teil unmittelbar am jeweiligen Schulstandort. Sechs Sporthallen werden jeweils von mehreren Schulen genutzt. Anhand der Belegungspläne wurden Turnhallenflächen anteilmäßig den einzelnen Schulen zugeordnet.

#### Bestand der Turnhalleneinheiten 2012

Schulturnhallen	m <sup>2</sup> BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	3.980	5,5	724
Hauptschulen	802	1,0	802
Realschulen	2.317	4,0	463
Gymnasien	2.969	2,8	1.060
<b>Gesamt</b>	<b>10.068</b>	<b>13,3</b>	<b>892</b>

Das Verhältnis der Gesamtflächen zu den gebildeten 172 Klassen/Kurse im Schuljahr 2012/2013 ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

#### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012/2013

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
59	60	125	76	66	72	79	21

Die vorstehende Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Turnhalleneinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten liegt in Emsdetten mit 892 m<sup>2</sup> am dritten Quartil. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Gegenüberstellung von Turnhallenbestand und Turnhallenbedarf:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012/2013

	Bedarf bei 10 Klassen/ÜE	Bedarf bei 12 Klassen/ÜE	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,5	5,4	5,5	0,1

	Bedarf bei 10 Klassen/ÜE	Bedarf bei 12 Klassen/ÜE	Bestand	Saldo
Hauptschulen	1,5	1,3	1,0	-0,3
Realschulen	4,7	3,9	4,0	0,1
Gymnasien	4,5	3,7	2,8	-0,9
<b>Gesamt</b>	<b>17,2</b>	<b>14,3</b>	<b>13,3</b>	<b>-1,0</b>

Viele Kommune haben dargelegt, dass unter Berücksichtigung des Angebots von Schulschwimmen und Sportaußenanlagen eine Halleneinheit je zwölf Klassen ausreicht. Daher legt die GPA NRW dies für die Berechnung des Hallenbedarfs zugrunde. Der Bedarf und Bestand der Turnhalleneinheiten in Emsdetten zeigt einen rechnerischen Bedarf von einer Turnhalleneinheit.

Bei der Bestandsermittlung wurde berücksichtigt, dass nach Feststellungen des BAD (B·A·D Gesundheitsvorsorge und Sicherheitstechnik GmbH) die Dreifach-Sporthalle am Hallenbad wegen der unzureichenden Akustik nur zweifach belegt werden sollte. Daher ist diese Sporthalle in die Bestandsermittlung nur mit zwei Turnhalleneinheiten eingegangen. Dem Belegungsplan ist aber zu entnehmen, dass diese Halle tatsächlich dreifach belegt wird. Abgesehen von notwendigen baulichen Veränderungen besteht in Emsdetten derzeit kein zusätzlicher Hallenbedarf.

### Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen verfügt die Stadt noch über die Gymnastikhalle Diemshoff (297 m<sup>2</sup> BGF) und die für den Schulsport nicht genutzte Sporthalle Hembergen (415 m<sup>2</sup> BGF). Aufgrund der geringen Spielfeldgrößen ist eine Nutzung für den Schulsport nicht möglich.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
484	247	786	382	333	374	395	20

#### → Feststellung

Bei den Turnhallen besteht in Emsdetten kein Handlungsbedarf.

### Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- In Emsdetten sind für die Grundschulen heute noch Flächenüberhänge festzustellen. Die Stadt Emsdetten setzt bereits Maßnahmen zur Flächenreduzierung um und gibt im Schuljahr 2016/2017 das Gebäude der Buckhoffschule auf. Weiter sinkende Schülerzahlen im Grundschulbereich führen zukünftig zu weiteren Flächenüberhängen und erfordern eine weitere Analyse der übrigen Schulstandorte.
- Der heute bereits bestehende Flächenüberhang bei der Hauptschule erfordert zeitnah konkrete Maßnahmen der Stadt Emsdetten.

- Für den Bereich der Realschulen wird sich die Schülerzahl bis 2020 um 24 Prozent verringern. Dadurch entstehen Flächenüberhänge.
- Die sinkenden Schülerzahlen des Gymnasiums erfordern ebenfalls konkrete Maßnahmen der Stadt Emsdetten.
- Die Gründung einer Gesamtschule und damit eine favorisierte Neuordnung der Schullandschaft im Sekundarbereich wurde 2013 vom Verwaltungsgericht nicht zugelassen. Die Stadt Emsdetten steht damit wieder am Anfang umfangreicher Beratungen. Lösungen müssen in Abstimmungen mit den umliegenden Kommunen gesucht werden.
- Bei den Turnhallen besteht in Emsdetten kein Handlungsbedarf.

#### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“ der Stadt Emsdetten mit dem Index 3 bewertet.

### Schulsekretariate

Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung der Kommunen im Hinblick auf die Angemessenheit der Stellenausstattung. So unterlagen die Anforderungen an die Schulsekretariate in den vergangenen Jahren infolge sinkender Schülerzahlen, der Bildung von Schulverbänden sowie der Einrichtung und Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht erheblichen Veränderungen. Mit der Integration und Inklusion oder auch der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets kommen weitere Herausforderungen auf die Kommunen zu. Diese sich verändernden Rahmenbedingungen entfalten zwangsläufig auch Auswirkungen auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten.

Für die Schulsekretariate in Emsdetten stehen insgesamt sechs Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die für die Kennzahlenbildung zugrunde gelegten Personalaufwendungen wurden auf der Basis des KGSt-Gutachtens „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13) ermittelt.

### Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60,18	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	21
Schüler je Sekretariatsstelle	705	422	705	569	508	568	632	20
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544	20

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Emsdetten bei den Aufwendungen den Minimumwert und bei der Anzahl der Schüler den Maximalwert. Der geringe Ressourceneinsatz erstreckt sich über alle Schulformen.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Wie in den meisten Kommunen sind auch in Emsdetten die Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe 5 zugeordnet.

### Stellenbemessungsverfahren

Erstmals wurde zum Schuljahr 2007/2008 ein Berechnungsverfahren für die Stellenbemessungen angewendet. Die Verwaltung hat die ermittelten Stellenanteile mit den Schulleitungen und den Sekretärinnen abgestimmt. Grundlage war ein detaillierter Tätigkeitskatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten (mBz). Auf dieser Basis ermittelt die Stadt Emsdetten nach wie vor die Stellenanteile für die Sekretariate. Bezugsgrößen für die Stellenbemessung sind für jede Schulform je nach Tätigkeit jeweils die Anzahl der Schüler, Klassen, Lehrer, Schulwochen und Schulmonate. Örtliche Besonderheiten (OGS, 8-13-Betreuung, Förderaufgaben, Integration, u.a.) werden berücksichtigt. Die stundenmäßige Zuordnung der Schulsekretärinnen erfolgt schulscharf und wird jährlich angepasst, wenn sich die Bezugsgrößen um zehn Prozent ändern. Die Arbeitsverträge enthalten Zusatzvereinbarungen, um Anpassungen nach oben oder unten vornehmen zu können. In der Regel betreut eine Schulsekretärin zwei Schulstandorte.

Die ursprüngliche Festlegung der mittleren Bearbeitungszeiten gilt noch unverändert. Allerdings hat die Stadt Emsdetten bereits erkannt, dass sich einige Aufgaben verändert haben und eine punktuelle Neuberechnung angezeigt ist. Im Ergebnis könnte das zu einer Erhöhung des Stellenvolumens führen.

Vor diesem Hintergrund hat die GPA NRW zwei Alternativberechnungen vorgenommen, um der Stadt Emsdetten aufzuzeigen, wie sich eine Anhebung des Stellenvolumens auf die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich auswirken würde:

### Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 bei einem Stellenvolumen von 6,5 Stellen (alle Schularten)

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65,20	65,20	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70
Schüler je Sekretariatsstelle	650	422	705	569	508	568	632
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544

### Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 bei einem Stellenvolumen von sieben Stellen (alle Schularten)

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70,22	66,87	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Schüler je Sekretariatsstelle	604	422	705	569	508	568	632
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544

## Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

### Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	123	105	350	222	152	220	282	20
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	495	287	871	566	490	584	633	18
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	23	20	58	38	28	38	47	19
Aufwendungen je Einwohner in Euro	14,64	10,79	44,79	25,59	15,69	24,58	31,48	20

Dem Fachdienst wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten bei allen Kennzahlen unterhalb des Mittelwertes.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Emsdetten wickelt die Schülerbeförderung fast ausschließlich über den ÖPNV ab. Die Schüler erhalten Schülerkarten, die nur während der Schulzeiten gelten. Wegen der fehlenden Anbindung an den ÖPNV musste eine Linie als Schülerspezialverkehr eingerichtet werden.

Auf der Grundlage der Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO- erfolgt die Fallbearbeitung im Fachdienst 40. Die Ausgabe der Schülerkarten übernehmen die Schulen. Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten bestehen nicht. Streckenoptimierungen werden regelmäßig mit dem Verkehrsbetrieb besprochen und wenn möglich von diesem umgesetzt. In einem Fall wurde der Schulbeginn an der Ankunftszeit des Busses angepasst.

Im Betrachtungsjahr 2012 hatten 600 Schüler aller Schulformen Anspruch auf Schülerbeförderung. Tatsächlich wurden 910 Schülerkarten ausgegeben. 69 Kinder werden mit einem Spezialverkehr befördert. Abweichend von der Schülerfahrkostenverordnung erhalten Grundschüler in

Emsdetten ab einen Kilometer Luftlinie Entfernung vom Wohnort zur Schule eine Schülerkarte. Im Sekundarbereich I erhalten Schüler Fahrkarten ab einer Entfernung von zwei Kilometer Luftlinie und im Sekundarbereich II ab einer Entfernung von drei Kilometern. Aktuell (im Jahr 2013) wird das Budget des Fachdienstes 40 mit 504 Karten aufgrund eines gesetzlichen Anspruchs belastet. Weitere 330 Karten werden als freiwillige Leistung der Stadt Emsdetten ausgegeben.

## → Absender

---

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

*Grünflächen der Stadt Emsdetten  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Datenlage in Emsdetten	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	7
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	8
Spiel- und Bolzplätze	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	14
Sportaußenanlagen	14
Organisation und Steuerung	14
Strukturen	15

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung Grünflächen umfasst die Handlungsfelder

- Park- und Gartenanlagen,
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün sowie
- Sportaußenanlagen.

Ziel der Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die Prüfung gliedert sich in die Abbildung der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen und Sportaußenflächen sowie einen interkommunale Kennzahlenvergleich zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns. Bei den Aufwendungen wurden Personalaufwendungen, Aufwendungen für Fremdvergaben von Ingenieurleistungen, Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen) und Abschreibungen einbezogen.

Zudem wird die Flächensituation und Auslastung der kommunalen Sportaußenanlagen untersucht.

### Grünflächen allgemein

#### Datenlage in Emsdetten

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten und die damit einhergehende Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die zunächst Ende 2013 von der Stadt Emsdetten zur Verfügung gestellten Daten erwiesen sich nicht als valide. Es wurde festgestellt, dass infolge verschiedener Veränderungen in den Zuständigkeiten die Daten der Jahre 2012 und 2013 keine verlässlichen Analysen zuließen. Der letzte valide Datenbestand stammt aus dem Jahr 2011. Da sich bis heute nach Aussagen der Verantwortlichen im Finanzbereich grundsätzliche Veränderungen hinsichtlich der Flächendaten und des Finanzvolumens nicht ergeben haben, wurde auf den Daten 2011 eine ergänzende Prüfung und Analyse aufgebaut. Auch hierbei musste festgestellt werden, dass die Katasterdaten einer Überprüfung bedürfen.

In 2014 wird die Bauhofsoftware „DINOP“ eingeführt. Im Rahmen der Datenübernahme sollen die vorhandenen Katasterdaten überprüft und neu geordnet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte mit Vorrang ein Grünflächenkataster erstellen.

Im Jahre 2007 stellte ein von der Stadt Emsdetten beauftragtes Unternehmen ein Freiflächenentwicklungskonzept auf. Dieses gilt auch zum Prüfungszeitpunkt noch. Unabhängig vom Freiflächenentwicklungskonzept wurden damals auch die Katasterdaten von dem Externen erhoben. Diese Katasterdaten wurden nicht fortgeschrieben und sind heute nicht mehr in allen Punkten aktuell. Sie konnten daher für unsere Prüfung nicht herangezogen werden.

**Organisation und Steuerung**

Die Aufgaben der Grünpflege werden vom Baubetriebshof im Fachdienst 60 wahrgenommen. Leistungsbeschreibungen liegen für fremd vergebene Leistungen (Rasenschnitt) und Eigenleistungen (Daueraufträge) vor. Die Beschreibungen für die Eigenleistungen enthalten nur unzureichende Angaben zu den Standards. Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Emsdetten mit, dass den Leistungsbeschreibungen Standards zu Grunde liegen. Diese seien mit der Politik gemeinsam erarbeitet. Während der Prüfung konnten uns keine schriftlichen Standardbeschreibungen vorgelegt werden.

Die Organisation und Steuerung wird auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement“ analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Emsdetten einer zeitgemäßen wie effizienten Steuerung der Aufgabenerfüllung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Mit Ausnahme der Fragen nach dem Freiflächenentwicklungskonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung nehmen wir eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen.

**Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement**

Frage	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	9	3	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	12	3	6	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanla- gen	Spielplätze	Straßen- begleitgrün
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	4	2	2	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	8	2	4	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	150	49	54	47
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>58</b>	<b>51</b>

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet.

### Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Emsdetten erreicht mit dem o.g. Erfüllungsgrad von insgesamt 54 Prozent bereits ein zufriedenstellendes Ergebnis. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Steuerung sind noch Optimierungsmöglichkeiten erkennbar.
- Die Aufgaben der Grünpflege werden vom Baubetriebshof im Fachdienst 60 wahrgenommen.
- Seit 2007 liegt ein extern erstelltes Flächenentwicklungskonzept vor. Dieses wird für die städtische Grünflächenplanung vom Fachdienst 61 anlassbezogen fortgeschrieben. Ein strukturierter ständiger Austausch zwischen der Planung und der Ausführung findet nicht statt. Es ist nicht sichergestellt, dass bei der Veränderung von Pflegeflächen die Planung einbezogen wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass durch Unterhaltungsmaßnahmen der eigentliche Planungsinhalt - negativ – verändert wird. Ferner berücksichtigt die Planung (Neuplanung oder Überplanung) nicht oder nur sporadisch den monetären Pflegeaufwand. Eine ständige Abstimmung mit dem für die Unterhaltungspflege verantwortlichen Bereich (Baubetriebshof) muss konstituiert werden.
- Die Bürger sind ausdrücklich aufgefordert, das Instrument der „Gelben Karte“ (Bürgerkarte auf der Homepage der Stadt Emsdetten) zu nutzen. Die Anregungen der Bürger werden aufgegriffen und rückgemeldet.
- Durch die Verwaltungsführung wurden bezogen auf die Grünflächen bis heute noch keine strategischen Ziele beschrieben. Allenfalls erteilt der Verwaltungsvorstand Aufträge. Weitere Handlungsvorgaben ergeben sich aus Beschlüssen in den Etatberatungen. Ziele sollten gebündelt formuliert, dokumentiert und vereinbart werden.

- Flächendaten und weitere Arbeitsgrundlagen sind in Excel-Dateien vorhanden. Weitere Erkenntnisse können aus dem „Handbuch für Arbeitsaufzeichnungen“ abgeleitet werden.
- Die Standards für die Unterhaltung der Grünflächen (z.B. Pflegeklassen) sind nur für die Fremdleistungen beschrieben. Die Standards für die in Eigenleistung erbrachten Arbeiten ergeben sich aus der langjährigen Praxis unter Berücksichtigung der monetären Rahmenbedingungen.
- Die Aufwendungen des Baubetriebshofes für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen werden im städtischen Haushalt im Teilergebnisplan 01.06.02 nachgewiesen. Das Volumen beträgt 2,7 Millionen Euro. Auf der Grundlage der Stundenerfassungen werden die Aufwendungen für Eigenleistungen den einzelnen Produkten im Rahmen der Abschlussarbeiten zugeordnet. Ferner werden auch die Aufwendungen für Fremdleistungen den jeweiligen Produkten zugeordnet.
- Eine Kostenrechnung ist teilweise vorhanden. Anlassbezogen liefert der Baubetriebshof die erforderlichen Daten für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ein Berichtswesen besteht nicht. Für den Bereich der Spielplätze hat der Jugendhilfeausschuss zuletzt 2012 vom Fachbereich II einen umfassenden Bericht über den vorhandenen Bestand erhalten.
- Flächendeckende Leistungspreise sind nicht bekannt. Anlassbezogen werden für die Prüfung einer Fremdvergabe eigene Leistungspreise ermittelt. Eine umfassende und regelmäßige Prüfung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung erfolgt nicht.

## Strukturen

Die Grün- und Erholungsflächen umfassen Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün. Sie beziehen sich auf alle Flächen im Stadtgebiet, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

## Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	492	113	1.631	486	296	439	543	18
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	78,0	48,2	88,6	78,3	77,2	80,8	84,6	16
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	1.585	295	7.814	2.473	1.442	1.807	2.882	18

Die Stadt Emsdetten zählt mit 35.358 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 72 km<sup>2</sup>. Auffällig gering ist der Anteil kommunaler Grünflächen an der Gemeindefläche im bisherigen interkommunalen Vergleich. Das erklärt sich durch große Flächen, die von anderen Trägern (Forst) und Verbänden (z.B. Emsauen) betreut werden.

Die von der Stadt Emsdetten zur Verfügung gestellten Struktur- und Finanzdaten sind teilweise nur eingeschränkt belastbar. Die nachfolgenden Ausführungen und Kennzahlen sind daher teilweise ebenfalls nicht vollständig belastbar.

## Park- und Gartenanlagen

Die in die Prüfung einbezogenen Park- und Gartenanlagen sind Freiflächen einer Kommune, die eine – wenn auch geringe – Pflege benötigen. Ausgenommen davon sind Flächen, die einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind oder einer bestimmten Nutzungsart dienen (z.B. Sportflächen, Spiel- und Bolzplätze). Ebenso unberücksichtigt bleiben land- und forstwirtschaftlich genutzt Flächen sowie so genannte weitere Parkanlagen (z.B. Kurparks, Botanische Gärten).

### Strukturen

Die Stadt Emsdetten pflegt und unterhält nur drei große Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 35.090 m<sup>2</sup>. Der Stadtpark mit einem Tiergehege ist mit 39.081 m<sup>2</sup> extra ausgewiesen. Eine Skateranlage mit 27.925 m<sup>2</sup> gehört nicht zu den Park- und Gartenanlagen. Etwa 65 Prozent der Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere Flächenangaben (z.B. Sträucher/Gehölze, Beete/Wechselbepflanzungen, Baumbestandsflächen, etc.) konnten nicht gemacht werden, da die entsprechenden Daten noch nicht erfasst sind.

Die Übersicht (Drucksache 144/2012) der Sport- und Bolzplätze zeigt, dass vier Spiel- und Bolzplätze über eine Fläche von insgesamt über 60.000 m<sup>2</sup> verfügen. Weitere Plätze werden mit einer ungewöhnlichen Größe von 4.000 – 10.000 m<sup>2</sup> angegeben. Hier müsste eine Unterteilung in Spiel- und Bolzplätze und Park- und Gartenanlagen erfolgen. Somit wäre die Fläche für Park- und Gartenanlagen in Emsdetten tatsächlich höher und die Fläche der Spiel- und Bolzplätze deutlich geringer.

Ausgehend von den von der Stadt Emsdetten gemachten Angaben ergibt sich folgende Darstellung:

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m <sup>2</sup>	0,99	0,26	19,66	6,29	2,59	4,41	6,80	13
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	11.697	781	32.011	7.089	2.394	4.941	8.774	13

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte bei der Prüfung der Grünflächen aufgrund der Datenlage in Emsdetten insgesamt nur mit Einschränkungen realisiert werden. Im Jahr 2011 betragen nach Angaben der Stadt Emsdetten die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen 157.574 Euro. Die Aufwendungen wurden anhand der geleisteten Bauhofmitarbeiterstunden, den Geräteaufwendungen und den Fremdleistungen

ermittelt. Aufgrund der nicht exakten Flächendaten sind die ermittelten Werte ungenau. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> betragen in Emsdetten 4,49 Euro. Ein interkommunaler Vergleich konnte aufgrund von zu wenigen Vergleichskommunen im Prüfungszeitraum nicht durchgeführt werden. Festzustellen ist jedoch, dass der aktuelle Maximalwert bei 3,13 Euro je m<sup>2</sup> liegt. Dieser Wert kann zumindest als Orientierung herangezogen werden. Er zeigt, das vergleichsweise hohe Aufwandsniveau in Emsdetten.

Innerhalb der Sonderanlage (Stadtpark) mit 39.081 m<sup>2</sup> unterhält die Stadt Emsdetten ein Kleintiergehege. Für 2012 wurden hierfür folgende Personalaufwendungen angegeben:

- Tierpflege und – versorgung (1.400 Std.) ca. 50.400 Euro
- Tierhaltung sonst. (312 Std.) ca. 12.000 Euro

Eine Erfassung des Aufwandes für die Unterhaltung der Gehege und Ställe erfolgt nicht. Die Unterhaltung einer Kleintieranlage ist in Kommunen vergleichbarer Größenordnung ungewöhnlich. Werden die Aufwendungen für den Stadtpark den Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen zugeschlagen, wäre der oben dargestellte Aufwand deutlich höher.

Die Höhe der Aufwendungen im interkommunalen Vergleich könnte aber auch ein Hinweis auf nicht korrekten Flächendaten sein. Allerdings wurde festgestellt, dass beispielsweise lt. Leistungsverzeichnis die Rasenflächen in den stadtbildprägenden Park- und Gartenanlagen bis zu 36-mal im Jahr gemäht werden sollen. Die übrigen Rasenflächen werden nach Bedarf und weniger als zweiwöchentlich gemäht. Die Anzahl der tatsächlichen Mähdurchgänge ist witterungsabhängig. Das ist ein ungewöhnlich hoher Standard. Daraus lässt sich folgern, dass auch andere Pflegestandards überdurchschnittlich hoch sein dürften. Da das Auftraggeber- / Auftragnehmeverhältnis noch nicht ausgestaltet ist, können jedoch keine belegbaren Beispiele (z.B. Pflege in den Park- und Gartenanlagen) genannt werden.

## Potenziale

Zwischenzeitlich liegen die Werte einer ausreichenden Anzahl von Vergleichskommunen vor. Aus diesen Werten hat die GPA NRW einen Benchmark für Park- und Gartenanlagen von 1,10 Euro/m<sup>2</sup> festgelegt. Die Stadt Emsdetten kann aus der Differenz zwischen diesem Benchmark und ihrem eigenen Kennzahlenwert ein Potenzial ableiten, sobald sie über valide Flächendaten verfügt.

## Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Mangels valider Flächendaten kann die Positionierung der Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich nur eine grobe Orientierung sein.
- Die Flächen für die Park- und Gartenanlagen müssen exakter bestimmt werden. Vermutlich sind teilweise Park- und Gartenanlagen bei den Flächen der Spiel- und Bolzplätze zugeordnet. Es ist zu vermuten, dass die tatsächliche Fläche der Park- und Gartenanlagen größer ist, als bisher von der Stadt angegeben.

- Neben den Personalaufwendungen müssen für das Kleintiergehege auch die Aufwendungen für Sachleistungen (z. B. laufende Unterhaltung der Ställe) ermittelt werden.
- Die Analysegespräche haben gezeigt, dass sich die Stadt Emsdetten bewusst für einen überdurchschnittlichen Pflegestandard bei den Park- und Gartenanlagen entschieden hat. Allerdings können mangels detaillierter Daten keine Potenziale aufgezeigt werden.
- Eine zielorientierte Steuerung der Park- und Gartenanlagen erfolgt bisher nicht. Dazu muss die Stadt Emsdetten in einem ersten Schritt die Strukturdaten (Flächen) ermitteln bzw. aktualisieren. In einem zweiten Schritt sind die Leistungsbeschreibungen und –verzeichnisse anzupassen. Sodann ist der Aufbau einer Kostenrechnung erforderlich.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ der Stadt Emsdetten mit dem Index 2 bewertet.

## Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen). Die Kommunen sind gemäß § 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) dazu verpflichtet, Lebensbedingungen für junge Menschen zu schaffen, die ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten in einer kinder- und familiengerechten Umwelt ermöglicht.

Die Stadt Emsdetten wird dieser Aufgabe u.a. dadurch gerecht, Spielbereiche zu schaffen und zu unterhalten, die die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen in gesicherten Freiräumen fördert.

### Strukturen

Die Stadt Emsdetten unterhält 68 Spiel- und Freizeitflächen (Spiel- und Bolzplätze) mit einer Gesamtfläche von 124.500 m<sup>2</sup>. Diese Angaben wurden dem umfangreichen Sachstandsbericht zu den Spiel- und Bolzplätzen in Emsdetten (Drucksache 144/2012) entnommen. Der Bericht enthält keine Angaben zu den fünf öffentlichen Anlagen mit Sport- und Spielgeräten (z.B. Skateranlage, Basketball, etc.).

Die Spielplätze werden hinsichtlich ihrer Größe und der Zielgruppen in Kategorien (A – C) unterteilt. An dieser Stelle wird auf die umfangreichen Darstellungen in der Berichtsvorlage für den Jugendhilfeausschuss verwiesen.

Bereits bei den Park- und Gartenanlagen wurde ausgeführt, dass etliche Spielplätze außergewöhnlich groß sind und dass die Vermutung besteht, dass hier eine Unterscheidung in Spiel- und Bolzplätze und Park- und Gartenanlagen nicht vorgenommen wird. Die durchgeführten Analysegespräche in den verschiedenen Fachbereichen schafften keine Klarheit. Es wurde auf das noch zu erstellende Grünflächenkataster verwiesen.

Auf den Spielanlagen befinden sich 379 Spielgeräte (Stand 2011).

## Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m <sup>2</sup>	3,50	1,20	5,39	2,60	2,05	2,47	2,93	16
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	18,6	6,7	31,6	14,8	11,7	14,2	15,4	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,6	0,8	2,8	1,6	1,2	1,6	1,9	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	8,6	4,4	16,2	9,2	6,8	8,3	10,9	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	k.A.	1,6	8,9	4,7	3,0	3,8	6,2	15
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.804	936	2.988	1.702	1.143	1.652	1.954	16

Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in Emsdetten liegt im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert. Wie eingangs erläutert, sind die tatsächlichen Flächen jedoch geringer. Somit bestehen bei den v. g. Kennzahlen mit einem Bezug zur Fläche Zweifel hinsichtlich der Belastbarkeit.

Der Stadt Emsdetten dient zur Orientierung für die Versorgung mit Spielplätzen einer Kommune der Mustererlass der ARGE Bau aus dem Jahr 1987. Hier wird empfohlen, dass die gesamte Bruttospielfläche zwei bis vier m<sup>2</sup> je Einwohner betragen soll. Damit beurteilt Emsdetten im vorgenannten Sachstandsbericht ihr ausgebautes Netz an Spiel- und Freizeiflächen mit sehr gut. Nach Vorliegen valider Katasterdaten müsste die Stadt Emsdetten diese Beurteilung noch einmal überprüfen.

Die von IT.NRW veröffentlichten Einwohnerzahlen sind in der Zeit von 2008 – 2012 leicht rückläufig. Die Modellrechnung zeigt bis 2030 einen weiteren geringen Rückgang auf 34.490 Einwohner in 2030. Die Einwohner unter 18 Jahre werden sich im Zeitraum von 2008 bis 2030 um zehn Prozent verringern. Vor diesem Hintergrund plant die Stadt Emsdetten keine Erweiterung der Spielflächen und beurteilt den Bestand zum aktuellen Zeitpunkt für ausreichend.

Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze liegt in Emsdetten unter dem interkommunalen Mittelwert. 72 Prozent der Einwohner von Emsdetten wohnen in Ein- und Zwei-Familienhäusern mit entsprechenden Grünflächen auf dem eigenen Grundstück. Daraus lässt sich ableiten, dass in Emsdetten der Bedarf an öffentlichen Grünflächen geringer ist, als in anderen Kommunen mit einer anderen Wohnstruktur. Ein Bedarf lässt sich auch daran ablesen ob und in welchem Umfang Spiel- und Bolzplätze frequentiert werden. In Emsdetten gibt es für die Überprüfung, wie stark Spiel- und Bolzplätze genutzt werden, keine Kriterien. Eine Bedarfsprüfung erfolgt nach Angaben der Fachdienste lediglich im Rahmen der Kontroll- und Pflegearbeiten des Fachdiens-

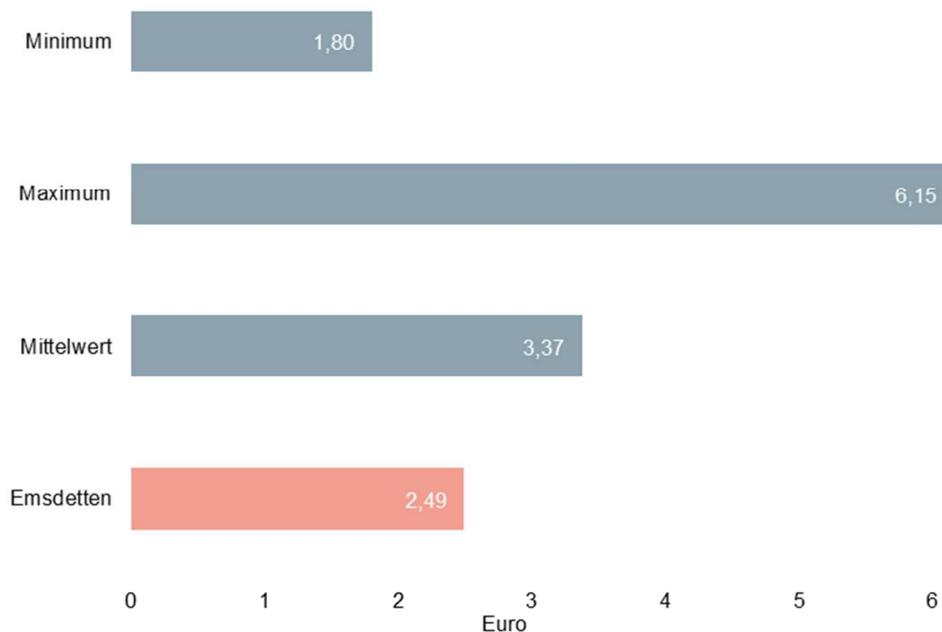
tes 60. Danach sind geringe Wartungsarbeiten ein Indiz für einen nicht mehr vorhandenen Bedarf. In diesen Fällen erfolgt eine Information an den Fachdienst 51.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine Bedarfsprüfung, ob Spiel- und Bolzplätze von der Bevölkerung in Emsdetten genutzt werden regelmäßig nach festgelegten Kriterien durchführen. Die Prüfung ist zu dokumentieren.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

**Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012**



**Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro im interkommunalen Vergleich 2012**

Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,49	1,80	6,15	3,37	2,32	2,95	4,17	14

Wie bei den Kennzahlen zuvor bereits erwähnt, kann auch die v. g. Kennzahl aufgrund der offensichtlich ungenauen Flächenangaben nur zur Orientierung dienen.

Die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte, die Wartung und Reparatur der Spielgeräte, Fallschutzflächen usw. wurden bezogen auf das Jahr 2011 vom Fachdienst 20 –Finanzen mit 310.000 Euro angegeben.

## Potenziale

Zwischenzeitlich liegen die Werte einer ausreichenden Anzahl von Vergleichskommunen vor. Aus diesen Werten hat die GPA NRW einen Benchmark für Spiel- und Bolzplätze von 2,90 Euro/m<sup>2</sup> festgelegt. Da die tatsächlichen Flächen Spiel- und Bolzplätze in Emsdetten geringer sind, ist der bisherige Kennzahlenwert für die Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> von 2,49 Euro nur ein vorläufiger Wert. Wenn die Stadt auf Basis der richtigen Flächen die v. g. Kennzahl erneut ermittelt, übersteigt die Kennzahl möglicherweise den Benchmark. Sie könnte somit bei der Gegenüberstellung valider Werte mit dem Benchmark u.U. ein Potenzial ableiten.

## Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Emsdetten im interkommunalen Vergleich auf unterdurchschnittlichem Niveau.
- Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze ist vergleichsweise hoch. Vor einer Beurteilung ist eine korrekte Flächenerhebung und –zuordnung erforderlich. Es ist zu vermuten, dass die tatsächliche Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze kleiner ist, als bisher von der Stadt angegeben.
- Die Wirtschaftlichkeit kann aufgrund fehlender oder unzutreffender Flächendaten noch nicht beurteilt werden.
- Regelmäßige Bedarfsprüfungen, ob Spiel- und Bolzplätze noch genutzt werden, sollten strukturiert nach festgelegten Kriterien erfolgen. Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sofern für bestimmte Spiel- und Bolzplätze kein Bedarf mehr besteht.

### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Spiel- und Bolzplätze" der Stadt Emsdetten mit dem Index 3 bewertet.

## Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün verstehen wir alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreises, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

## Strukturen

Die Fläche des Straßenbegleitgrün umfasst in Emsdetten 69.450 m<sup>2</sup>.

## Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	1,96	2,45	34,83	12,94	6,07	7,43	20,42	12

Wenn die Flächen der Banketten einbezogen werden, ist die Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün für Emsdetten höher.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Jahr 2011 betragen die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns in Emsdetten 7,75 Euro je m<sup>2</sup>. Ein interkommunaler Vergleich dieser Kennzahl konnte im Prüfungszeitraum aufgrund einer unzureichenden Anzahl von Vergleichskommunen nicht durchgeführt werden. Allerdings ist festzustellen, dass die Daten der bisherigen Kommunen zeigen, dass Emsdetten den Maximalwert bilden würde. Der bisher höchste Wert liegt bei 3,40 Euro je m<sup>2</sup>. Die Pflege des Straßenbegleitgrün umfasst sämtliche Pflegeflächen, die nicht den Park- und Gartenanlagen zugeordnet sind. Der Gesamtaufwand für 2012 wurde mit 538.518 Euro angegeben.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün der Stadt Emsdetten

Aufwendungen		2012
Personalaufwendungen Verwaltung (Overhead)	Euro	57.655
Pflegeaufwendungen Eigenleistungen (manuell)	Euro	442.032
Pflegeaufwendungen Fremdleistungen	Euro	38.821
<b>Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün</b>	Euro	<b>538.518</b>

Die vergebenen Fremdleistungen umfassen insbesondere den Rasenschnitt. Die sonstigen Pflegearbeiten werden vom Baubetriebshof durchgeführt. Die Aufwendungen werden anhand der geleisteten Arbeitsstunden nachgewiesen. Der Aufwand umfasst in der Hauptsache den Personal- und Maschinen-/Fahrzeug- und Geräteeinsatz.

Wie bereits bei den Park- und Gartenanlagen sowie den Spiel- und Bolzplätzen müssen bei den Flächenangaben Ungenauigkeiten unterstellt werden. Der Anteil der Flächen Straßenbegleitgrün an den kommunalen Grünflächen beträgt aufgrund der von Emsdetten gemeldeten Daten 48 Prozent. Das ist im interkommunalen Vergleich der Maximumwert. Die Flächen des Straßenbegleitgrüns wurden ohne die Banketten angegeben. Dieser Wert müsste aber berücksichtigt werden. Sollte unter Berücksichtigung der Bankette der Aufwand je m<sup>2</sup> immer noch über dem Mittelwert liegen, wäre das ein Hinweis auf einen hohen Pflegestandard. Konkret konnte im Rahmen der Analyse nur der Standard für das Mähen der Rasenflächen mit 18 Schnitten/Jahr (fremd vergeben) belegt werden.

Der genaue Pflegestandard der Eigenleistung ist nicht belegt. Der Baubetriebshof führt aufgrund langjähriger Praxis die Arbeiten in fast eigener Verantwortung aus. Wünsche des Verwaltungsvorstandes, der Bürgerschaft und der Politik werden möglichst zeitnah umgesetzt. Die

Aufgabenerledigung wird seitens der Verwaltung nicht strukturiert hinterfragt und auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht.

## Potenziale

Zwischenzeitlich liegen die Werte einer ausreichenden Anzahl von Vergleichskommunen vor. Aus diesen Werten hat die GPA NRW einen Benchmark für Straßenbegleitgrün von 1,40 Euro/m<sup>2</sup> festgelegt. Die Stadt Emsdetten kann bei der Gegenüberstellung valider Werte mit dem Benchmark ein Potenzial erkennen.

## Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrün sind in Emsdetten auffallend hoch.
- Der vom Baubetriebshof zu erbringende Leistungsumfang ist nicht beschrieben bzw. wurde noch nicht hinterfragt.
- Trotz einer noch zufriedenstellenden Haushaltslage sollte gemäß dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der Leistungsumfang kritisch hinterfragt und reduziert werden.

### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Straßenbegleitgrün" der Stadt Emsdetten mit dem Index 2 bewertet.

## Sportaußenanlagen

Der Schwerpunkt bei den kommunalen Sportaußenanlagen liegt bei den Sportplätzen. Dabei werden ausschließlich kommunale Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße) einbezogen, die entsprechend in der städtischen Bilanz ausgewiesen sind mit Ausnahme von Stadien und Spiel- und Bolzplätzen.

Berücksichtigt werden auch solche Sportplätze, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise auf nutzende Vereine übertragen wurden und bei denen sich die Kommunen über Zuschüsse und/oder unterstützende Dienstleistungen am laufenden Unterhaltungsaufwand beteiligen.

## Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Fachdienstleiter „Bildung, Sport und Kultur“ abgestimmten Fragebogens. Im Ergebnis ist für Emsdetten folgendes festzuhalten:

- In Emsdetten gibt es drei große Sportanlagen (Stadien). Die Stadt hat teilweise die Aufgabe der Betreuung und Verwaltung einer großen Sportanlage auf einen Verein übertragen. Die Belegungen organisieren die Vereine in eigener Verantwortung.
- 2001 wurde einem Verein die Platzwarttätigkeit für ein Stadion übertragen. Der Aufgabenkatalog wurde exakt beschrieben. Hierfür erhält dieser Verein von der Stadt einen jährlichen Zuschuss. Die Stadt trägt die Aufwendungen für die Mäharbeiten und die notwendigen Reparaturen.
- Zwei Vereine waren 1992 bereit, in dem von Ihnen betreuten Gebäudebestand die Reinigung zu übernehmen und erhalten hierfür einen städtischen Zuschuss. Die Stadt errechnete 1992 eine Einsparung von 50 Prozent gegenüber der Reinigung mit eigenem Personal oder der Fremdvergabe. Der städtische Zuschuss wurde bis heute dem allgemeinen Preisanstieg angepasst. Eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist nicht dokumentiert.
- Die Stadt Emsdetten kennt die Auslastung der drei großen Sportanlagen, ohne Einfluss auf die Belegung im Detail zu nehmen. Einmal im Quartal ist ein Kontrolltermin mit dem Fachdienst vor Ort vorgesehen.
- Für 2014 ist die Erweiterung/Erneuerung der Umkleide und des Sanitärbereichs am „Stadion West“ beschlossen. Die Gesamtaufwendungen für die Stadt Emsdetten betragen 280.000 Euro. Zusätzlich erbringt der Verein Leistungen in Höhe von 16.000 Euro.
- Aus dem ständigen Kontakt mit den Sportvereinen besteht für die Stadt die Erkenntnis, dass das Flächenangebot ausreicht. Erweiterungen und Umbauten, bis auf „Stadion West“ sind derzeit nicht geplant. Wünsche der Vereine werden bisher auch mit Hinweis auf demografische Veränderungen abgewiesen.
- Für den Schulsport stehen zwei kleinere Sportanlagen zur Verfügung. Diese Anlagen werden von der Stadt Emsdetten verwaltet.

## Strukturen

Die Stadt Emsdetten verfügt über drei große Sportaußenanlagen (Stadien) mit insgesamt ca. 170.000 m<sup>2</sup>. Zwei kleinere Sportanlagen mit insgesamt 14.700 m<sup>2</sup> werden für den Schulsport und einem kleinen Verein vorgehalten.

## Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je 1.000 EW in m <sup>2</sup>	5,23	2,28	7,97	4,82	3,21	4,44	6,11	16
Sportnutzfläche Sportplätze je 1.000 EW in m <sup>2</sup>	1,79	0,95	3,82	2,16	1,45	1,78	2,76	18

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenflächen insgesamt auf durchschnittlichem Niveau liegt.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dies gilt auch für die Stadt Emsdetten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine zukünftige Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

## Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>53</b>

## Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				54	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>58</b>

## Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				47	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>51</b>

## → Absender

---

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)