

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Düren
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düren	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Düren	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfbericht	11
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	13
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14
→ Prüfung der Stadt Düren	15
Prüfungsablauf	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Düren

Managementübersicht

Die Stadt Düren war von 1992 bis 2013 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. In den ersten Jahren nach Einführung des NKF zeigten die Jahresergebnisse hohe Defizite. Die Haushaltssituation der Stadt Düren hat sich mittlerweile grundlegend verbessert. Seit dem Jahr 2014 muss die Stadt Düren kein HSK mehr aufstellen. Der Haushaltsplan 2016 zeigt Jahresüberschüsse auch in der mittelfristigen Finanzplanung. Die Haushaltsplanung geht von einer weiterhin positiven Konjunkturontwicklung aus. Die Plandaten sind an den Orientierungsdaten ausgerichtet, die Personalaufwendungen werden sogar vorsichtiger kalkuliert. Steigende Aufwendungen werden in der Haushaltsplanung durch steigende Erträge insbesondere bei konjunkturabhängigen Positionen gedeckt. Bei einer rückläufigen konjunkturellen Entwicklung besteht ein Haushaltsrisiko für die Stadt Düren.

Die Defizite der vergangenen Jahre haben zu einem niedrigen Eigenkapital geführt. Die Eigenkapitalquote ¹ ist aber mit rund 23 Prozent nur leicht unter dem interkommunalen Mittelwert der großen kreisangehörigen Kommunen (rund 26 Prozent). Die Verbindlichkeiten der Stadt werden durch Investitionskredite und durch Kredite zur Liquiditätssicherung geprägt. Investitionskredite wurden in den Jahren 2010 bis 2013 auf 25,7 Mio. Euro reduziert. In 2014 steigen sie durch den Erwerb von Anteilen der Stadtwerke wieder auf 50 Mio. Euro an.

Teilweise wurden die Investitionen auch mit Liquiditätskrediten finanziert. Nähere Ausführungen enthält der Teilbericht Finanzen im Abschnitt Schulden und Finanzlage. Hierzu bittet die GPA NRW um Stellungnahme. Neben dieser Kreditaufnahme ist der größte Teil der Liquiditätskredite aus Defiziten der Vorjahre entstanden. Ende 2014 beträgt die Summe Liquiditätskredite 140 Mio. Euro. Die Stadt sollte die mit der Haushaltskonsolidierung erreichten positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit nutzen, um die Liquiditätskredite zu reduzieren.

Die GPA NRW hat zur Beurteilung des kommunalen Handelns den kommunalen Steuertrend entwickelt. Hierbei werden die Jahresergebnisse um die nicht von der Stadt beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich bereinigt. Ohne diese Positionen ist erkennbar, dass die Haushaltskonsolidierung der Stadt Düren in den Jahren 2011 bis 2014 zu deutlichen Haushaltsverbesserungen geführt hat. Die Stadt Düren hat in dieser Zeit eine Vielzahl von Maßnahmen in nahezu allen Verwaltungsbereichen umgesetzt.

Ab dem Jahr 2015 zeigt sich wieder eine negative Entwicklung. Die Stadt sollte den durch die Konsolidierung erreichten Haushaltsausgleich nicht gefährden. Sie sollte insbesondere neue freiwillige Leistungen vermeiden. Die GPA NRW zeigt in den jeweiligen Teilberichten weitere Konsolidierungsmaßnahmen zur Sicherung des Haushaltsausgleichs.

¹ Eigenkapital durch Bilanzsumme

Ertragsverbesserungen sind bei den Beiträgen für Wirtschaftswege, bei kalkulatorischen Zinsen der Gebührenhaushalte und bei der Neufestlegung des öffentlichen Grünanteils der Friedhöfe möglich. Im Teilbericht Bürgerdienste empfiehlt die GPA NRW die Gebühren in den Bereichen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten und Personenstandswesen anzuheben. Die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung sind in Düren mit 731 Euro je Platz sehr niedrig. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 1.046 Euro je Platz. Mit einer Veränderung der Gebührenstaffelung und mit dem Abbau von Gebührenbefreiungen könnten deutliche Mehrerträge erzielt werden. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte die Stadt für teure Leistungen der Kindertagesstätten (U3 und 45-Stunden Betreuung) höhere Gebühren verlangen. Zudem sollte sie höhere Einkommensgruppen stärker mit Gebühren belasten.

Die Stadt Düren sollte ihre freiwilligen Aufwendungen begrenzen. Hier belastet vor allem der Kulturbereich den Haushalt mit acht Mio. Euro. Ein Teil der freiwilligen Aufwendungen fällt im Dürener Service Betrieb an. Hierzu zählen der Neubau des Schwimmbades und der Betrieb des Badesees.

In den vergangenen Jahren wurde die Anzahl der Stellen deutlich reduziert. Auch unter Berücksichtigung der Beteiligungen, die einen großen Teil der städtischen Aufgaben wahrnehmen, hat die Stadt vergleichsweise niedrige Personalquoten erreicht.

Die Personalausstattung in den Aufgabengebieten Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sowie im Personenstandswesen ist knapp bemessen. Beim Einwohnermeldewesen ergibt sich rechnerisch ein Stellenüberhang von 1,6 Stellen. Der Bereich ist jedoch auch von hohen Krankenständen betroffen. Die Stadt Düren hat dieses Problem erkannt. Mit einer Umgestaltung des Bürgerbüros und weiteren Maßnahmen des Gesundheitsmanagements soll der Krankenstand reduziert werden. Erst dann sollte die Personalsituation mit aktuellen Fallzahlen erneut überprüft werden.

Die Stadt Düren achtet auf eine sparsame Aufgabenerfüllung bei der Tagesbetreuung für Kinder. Hier erreicht sie mit 1.924 Euro bei der Kennzahl „Fehlbetrag je Einwohner von 0-6 Jahren“ den niedrigsten Wert im interkommunalen Vergleich. Der Grund: Die Stadt Düren hat ihr Angebot an der tatsächlich vorhandenen Nachfrage orientiert. Aufgrund der Bevölkerungsstruktur (hoher Ausländeranteil und sozial schwache Bevölkerungsteile) ist die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen geringer als in anderen Städten. Hinzu kommt, dass viele Eltern nicht bereit sind, weitere Wege zur Kindertagesstätte zurückzulegen. Die Stadt ist bemüht, möglichst viele Kinder zu betreuen und zu fördern. Hierzu wird sie ihr Angebot in den Sozialräumen mit bisher niedrigen Betreuungsquoten ausweiten.

Auch beim Fehlbetrag für Kindertageseinrichtungen je Platz erreicht die Stadt einen niedrigen Wert. Die Gründe: In kommunalen Kindertageseinrichtungen werden zum Großteil Kinderpflegerinnen als Ergänzungskräfte eingesetzt. Der Personalkörper ist noch sehr jung. Dadurch sind die Personalaufwendungen vergleichsweise gering. Aufwandsseitig könnte die Stadt über eine Senkung der Zuschüsse an die freien Träger und die Reduzierung des Anteils der 45-Stunden-Betreuung noch Einsparungen erzielen.

Im Teilbericht Schulen hat die GPA NRW das Schulflächenangebot anhand der Kennzahl Bruttogrundfläche² je Klasse analysiert. Hierzu hat die GPA NRW einen Benchmark³ entwickelt.

² Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes

Diese Kennzahl zeigt das optimale Verhältnis von Flächenangebot und Flächenbedarf. Bei den Grundschulen zeigt sich, dass die Stadt 7.100 m² mehr Gebäudefläche zur Verfügung stellt, als lt. Benchmark erforderlich wäre.

Die Stadt plant bereits Flächen zu reduzieren. So wird die Grundschule Gürzenich ab dem Schuljahr 2017/2018 in einem Gebäudeteil der mittlerweile geschlossenen Hauptschule Gürzenich untergebracht. Die bisher genutzten 40 Jahre alten Fertigbauklassen der Grundschule werden voraussichtlich abgerissen und das Grundstück einer anderen Nutzung zugeführt. Teilweise werden bereits jetzt andere Nutzungen in die Grundschulgebäude integriert. So sind in der katholischen Grundschule Grüngürtel Kindergartengruppen untergebracht.

Bei den weiterführenden Schulen wird nur im Gymnasium Burgau mehr Fläche vorgehalten, als nach dem Benchmark der GPA NRW erforderlich ist. Die Stadt sollte die Entwicklung der Schülerzahlen beobachten und versuchen, die Gebäudeflächen weiter zu reduzieren.

Bei den Schulturnhallen hält die Stadt fünf Hallen-Einheiten mehr vor als für den Schulsport erforderlich sind. Nach Schließung des Standortes der Hauptschule Gürzenich zum Ende des Schuljahres 2015/ 2016 soll die dreifach Turnhalle nur noch für Vereinssport zur Verfügung gestellt werden. Die Stadt Düren sollte überlegen, ob die Halle durch eine Verlagerung der Nutzung freigezogen werden kann. Alternativ könnte die Turnhalle an einen Verein übertragen werden.

Die Park- und Gartenanlagen der Stadt Düren sind mit 10,4 m² je Einwohner überdurchschnittlich groß. Die einzelnen Anlagen sind größer als in anderen Städten. Sie sind zudem einfach gestaltet. Dies führt zu einem günstigen Kennzahlenwert der Pflegekosten von 1,10 Euro je m². Die GPA NRW sieht ein Konsolidierungspotenzial nur in der Verkleinerung der Flächen.

Die Pflegekosten der Spiel- und Bolzplätze sind dagegen mit 3,63 Euro je m² um 0,48 Euro über dem Benchmark der GPA NRW. Dies ist zum Teil in der Vielzahl der Anlagen, die eine eher kleine Fläche aufweisen, begründet. Eine Haushaltsentlastung kann am ehesten über eine Reduzierung der Anzahl der Spielplätze erreicht werden. Die Stadt Düren sollte ein Spielplatzentwicklungskonzept als Entscheidungsgrundlage für eine neue Struktur der Flächen erstellen. Grundlagen des Konzeptes sind schon im Spielplatzkataster der Stadt enthalten.

Die Pflege des Straßenbegleitgrüns wird wie alle Grünpflegearbeiten vom Dürener Service Betrieb durchgeführt. Sie ist mit 2,95 Euro je m² erheblich oberhalb des Benchmarks der GPA NRW. Der Dürener Service Betrieb sollte die Ursachen dieser teuren Pflege untersuchen. Der Aufwand könnte durch einen Rückbau von Grünflächen, durch Grünpatenschaften, eine Vergabe der Pflege von Flächen auf Kreisverkehrsinseln und durch Vergabe von Leistungen an private Grünpflegeunternehmen gesenkt werden.

³ Benchmark = guter Kennzahlenwert, der bei ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung von mehreren Kommunen erreicht wird.

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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die 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. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

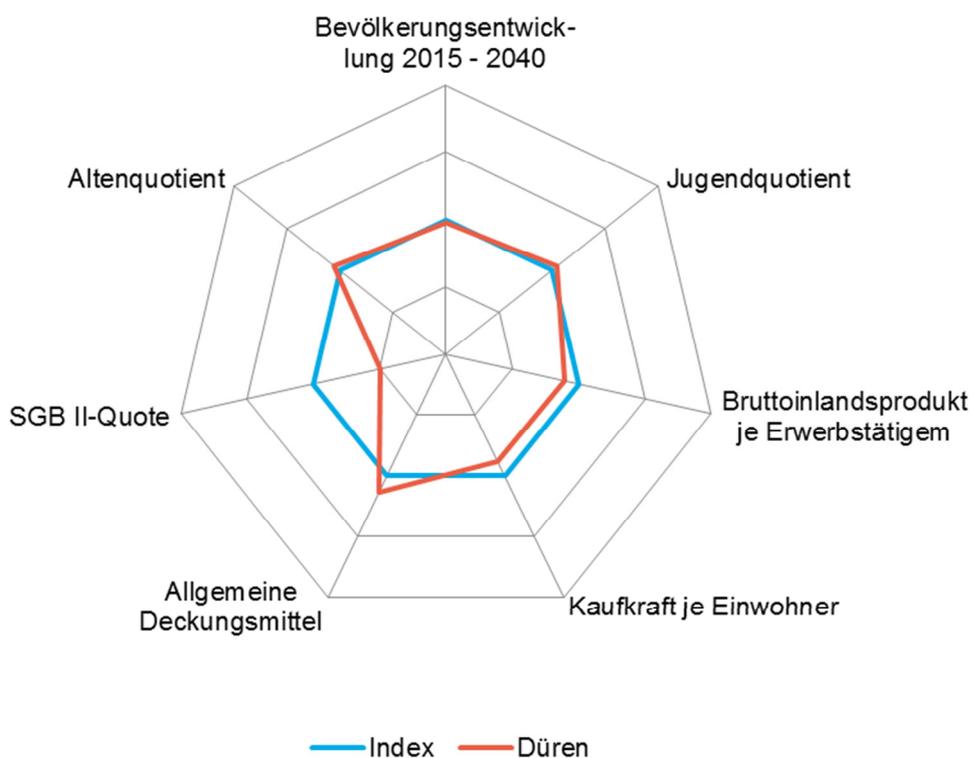
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Düren

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Düren. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt⁴. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die Stadt Düren hat aktuell wieder über 90.000 Einwohner. Dies wird im Wesentlichen durch die Aufnahme von rund 700 Flüchtlingen erreicht. Die Gesamtzahl der Einwohner der Stadt Düren wird nach der Prognose von IT.NRW bis zum Jahr 2040 wieder auf rund 88.000 zurückgehen.

Der leicht überdurchschnittliche Jugendquotient (Anzahl der unter 20jährigen zur Anzahl der 20 bis 65jährigen) und der unterdurchschnittlichen Altenquotient (Anzahl der über 65jährigen zur

⁴ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Anzahl der 20 bis 65jährigen) tragen derzeit zur Entlastung der Stadt Düren bei. Die Anteile der Altersgruppen werden sich wie in vielen Städten in den kommenden Jahren verändern.

Die Anzahl der 0 bis unter 20jährigen geht nach der aktuellen Prognose von rund 17.900 Ende Jahr 2015 bis zum Jahr 2040 um rund 1.650 (bzw. 9,1 Prozent) auf rund 16.250 Einwohner zurück. Im gleichen Zeitraum reduziert sich die Zahl der 20 bis 65jährigen um rund 5.460 (bzw. 10,1 Prozent) auf 48.500 Einwohner. Die Altersgruppe der über 65jährigen steigt dagegen um rund 4.900 Einwohner (26,5 Prozent) auf 23.300 Einwohner an. Um die demografischen Veränderungen künftig kleinräumig zu analysieren, richtet die Stadt derzeit eine neue Stabsstelle ein.

Um den steigenden Bedarf an seniorengerechten Wohnungen zu decken, achtet die Dürener Bauverein AG (Verbundenes Unternehmen der Stadt – Anteil rund 80 Prozent) bei Sanierungen ihrer Wohnungen auf eine barrierefreie Gestaltung. Daneben gibt es einige Projekte privater Investoren zum seniorengerechten Wohnen. Die Stadt Düren hat im „Masterplan Innenstadt Düren“ 2014 zudem eine Förderung barrierefreier Wohnungen beschlossen.

Die bereits in der letzten Prüfung festgestellte ungünstige Sozialstruktur hat sich nur geringfügig verbessert. Die Arbeitslosenquote lag Ende 2015 mit 7,5 Prozent⁵ noch leicht unterhalb der Quote des Landes NRW. Problematisch ist in Düren die SGB II-Quote⁶. Sie liegt mit 18,4 um 50 Prozent über dem Mittelwert (12,3) der großen kreisangehörigen Kommunen.

Dieses belastende Strukturmerkmal hat negative Auswirkungen auf die Strukturmerkmale Kaufkraft je Einwohner und Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem. Beide Strukturmerkmale sind über 10 Prozent niedriger als bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Der veraltete Wohnungsbestand und der Anteil der Sozialwohnungen innerhalb des Stadtgebietes haben in den vergangenen Jahren zu Zuzügen von Einwohnern aus sozial schwachen Schichten beigetragen. Die Stadt Düren möchte diesem Trend mit der Entwicklung von höherwertigen Wohnungen im Innenstadtbereich entgegenwirken. Im „Handlungskonzept Wohnen“ hat die Stadt vier Projekte zur Entwicklung größerer Grundstücke definiert. Zudem wurden seit 1990 rund 30 Neubaugebiete für bauwillige junge Familien ausgewiesen.

Die Stadt Düren hat eine gute Arbeitsplatzzentralität (Einpendlerüberschuss 2014: rund 11.000)⁷. Die Wirtschaftsförderung wird durch die neu gegründete „WIN.DN Wirtschafts- und Innovationsnetzwerk Stadt Düren GmbH“ wahrgenommen. Diese hat das Ziel Unternehmen neu anzusiedeln sowie die weitere Entwicklung bestehender Unternehmen zu unterstützen. Das gute Arbeitsplatzangebot trägt zur Verbesserung der Sozialstruktur bei.

Die Stadt Düren ist überdurchschnittlich gut mit allgemeinen Deckungsmitteln ausgestattet. Dies liegt unter anderem daran, dass die Soziallasten im Finanzausgleich seit 2012 stärker gewichtet werden. Hiervon profitiert die Stadt Düren mehr als die meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Aufgrund der höheren Anzahl der erfassten Bedarfsgemeinschaften erreicht die Stadt Düren in den Berechnungen des GFG 2016 den vierthöchsten Soziallastenansatz

⁵ Jahresbericht Statistik IHK Aachen

⁶ Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) Quelle: Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW Landesdatenbank

⁷ IT.NRW Kommunalprofil Düren Seite 16

aller großen kreisangehörigen Kommunen und in Folge dessen den dritthöchsten Schlüsselzuweisungsbetrag aller großen kreisangehörigen Kommunen. Zudem hat die Stadt seit 2011 bereits höhere Grund- und Gewerbesteuerhebesätze als die meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen.

Fachspezifische Strukturmerkmale

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

Der im Frühjahr 2016 neu erstellte Schulentwicklungsplan zeigt rückläufige Schülerzahlen. Eine Realschule und eine Hauptschule wurden bereits geschlossen.

Die Sozialstruktur der Stadt wirkt sich an mehreren Stellen aus. Sie erklärt die zurückhaltende Nachfrage nach Plätzen in Kindertagesstätten sowie den Maximumwert bei der Transferaufwandsquote. Dagegen wird bedingt durch die Soziallasten ein hoher Betrag bei der Schlüsselzuweisung erreicht.

Individuelle Strukturmerkmale

In der Stadt Düren lebt mehr als ein Drittel aller Einwohner der 15 Kommunen des Kreises Düren. Insofern hat die Stadt in vielen Bereichen eine zentrale Funktion. Dies insbesondere im Gesundheitswesen und im Einzelhandel. Aber auch im Schulbereich hat die Stadt Düren eine zentrale Funktion. Aufgrund des guten Rufs werden die Dürener Schulen auch von Schülern der umliegenden Kommunen besucht. Dies erhöht die Schülerfahrtskosten.

Zudem wird der Kreis auch wirtschaftlich durch die Stadt Düren geprägt. Dank einer guten Verkehrsverbindung (Nähe zu A 4 und A 61 sowie mehrere Bundesstraßen, Bahnanschluss) hat die Stadt einen entscheidenden Standortvorteil. Die mittelständische Gewerbestruktur verbunden mit einem ausgewogenen Branchenmix führt zu einem stabilen Gewerbesteueraufkommen.

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 dem Bürgermeister am 27.07.2016 erläutert.

Viele Wohnungen in Düren sind in der Zeit vor 1980 entstanden und entsprechen nicht mehr den heute geltenden energetischen Standards. Hinzu kommt, dass schon jetzt etwa jedes siebte Gebäude in der Stadt ausschließlich von über 70-jährigen Personen bewohnt wird. Hier wird es in den kommenden Jahren zu einem verstärkten Generationenwechsel kommen. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach passenden Wohnungen für Singles und Paare ohne Kinder⁸.

⁸ Kommunales Handlungskonzept Wohnen für die Stadt Düren

Die Stadt Düren begegnet den demografischen und sozialen Veränderungen mit neun Stadtentwicklungsprojekten und Konzepten, die unterschiedliche Themenschwerpunkte haben. Private und öffentliche Investitionen sollen nach der Zielsetzung des „Masterplan Düren“ die Innenstadt attraktiver machen. Das Projekt soziale Stadt umfasst mehrere Maßnahmen im Bereich Düren Nord. Dann gibt es noch eine eigene Konzeption für das Bahnhofsumfeld. Diese drei beispielhaft genannten Handlungsfelder zeigen, dass die Stadt Düren problematische Entwicklungen erkennt und aktiv gegensteuert.

In der Stadt leben über 11.000 nichtdeutsche Einwohner. Zur Verbesserung des Zusammenlebens gibt es einen Integrationsrat und die Stabsstelle des Bürgermeisters. In den Stadtquartieren werden Sozialarbeiter und freie Träger gemeinsam aktiv. Die Integration der Flüchtlinge wird durch mehr als 100 ehrenamtliche Helfer unterstützt. Zudem unterstützen Veranstaltungen - wie die „interkulturelle Woche - die Integration.

Die Jugendarbeit der Stadt wird durch die Jugendheime in den Stadtteilen, die auch durch ehrenamtliche Helfer betreut werden, unterstützt. Ein weiteres großes ehrenamtliches Engagement zeigt sich in den Sportvereinen. Bisher mussten noch keine Sportplätze aufgrund von rückläufiger Nutzung geschlossen werden.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Stadt Düren war in der Vergangenheit insbesondere bei der Erschließung von interkommunalen Gewerbegebieten mit den Gemeinden Niederzier und Kreuzau erfolgreich. Darüber hinaus nimmt die Stadt Aufgaben im Rahmen öffentlich rechtlicher Vereinbarungen für andere Kommunen wahr. Hierzu zählen die Bearbeitung der Beihilfe für die Gemeinde Hürtgenwald, die Musikschule für die Stadt Heimbach und die Trägerschaft der VHS für elf Kommunen des Südkreises. Das Ausländeramt wurde an den Kreis Düren abgegeben. Zudem bestehen folgende Zweckverbände:

- Förderschulzweckverband im Kreis Düren
- Planungsverband Düren-Niederzier
- Sparkassenzweckverband Kreis Düren-Stadt Düren
- Wasserleitungszweckverband Langerwehnd für die Förderschulen.

Die Stadt Düren ist grundsätzlich offen für interkommunale Zusammenarbeit.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI⁹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Düren stellen wir im Anhang zur Verfügung. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht in einer ausreichenden Anzahl Vergleichswerte vorliegen, reicht die GPA NRW den Anhang zu einem späteren Zeitpunkt nach.

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

⁹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht ausreichend viele Werte für das GPA-Kennzahlenset vorliegen, verzichten wir im Prüfbericht zunächst auf die Darstellung der Quartile. Die vollständige Übersicht erstellt die GPA NRW zu einem späteren Zeitpunkt und reicht diese nach.

In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW ausschließlich große kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. Für die Analyse der Kennzahlen, die unabhängig von der Größe einer Kommune sind, beziehen wir die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen ein.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Hierzu gab es eine Feststellung, die aber im Stellungnahmeverfahren ausgeräumt wurde.

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

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden 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. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanun-

gen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

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

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfung der Stadt Düren

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Düren wurde von Mai bis Dezember 2016 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich werden in der Stadt Düren das Jahresergebnis 2014, Stellenvergleiche des Bezugsjahres 2015 sowie Daten zur Kindertagesbetreuung und zu Schulflächen aus dem Bezugsjahr 2014 verwendet. Die GPA NRW kann bei der Stadt Düren auf eine gute Datenbasis für Grünflächen zurückgreifen. Es können Aussagen anhand der Benchmarks der GPA NRW getroffen werden.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	Eva Schwartz
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Chmielewski
Sicherheit und Ordnung	Maike Chmielewski
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Chmielewski
Schulen	Ralf Kouchen
Grünflächen	Ralf Kouchen

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten und auf Dezernatsebene bzw. mit der Leitung des Dürener Servicebetriebes erörtert. Das Gesamtergebnis wurde dem Verwaltungsvorstand in der Schlussbesprechung am 13. Dezember 2016 vorgestellt.

Herne, den 22.02.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Antonius Keils

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Düren im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
→ Haushaltskonsolidierung	18
Kommunaler Steuerungstrend	18
Kommunale Abgaben	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	25
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	28
Vermögenslage	28
Schulden- und Finanzlage	33
Ertragslage	40
→ Gebäudeportfolio	47

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Die Stadt hat zum 01. Januar 2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Für das Haushaltsjahr 2010 sollte ursprünglich ein Doppelhaushalt 2010/2011 aufgestellt werden. Die Beratungen mit der Kommunalaufsicht zogen sich bis Jahresende, so dass für das Jahr 2011 ein Einzelhaushalt vorgelegt und genehmigt wurde.

Der Jahresabschluss 2014 entspricht der Fassung, die dem Rat der Stadt am 28. September 2016 zugeleitet wurde. Die im Doppelhaushalt 2016/2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Düren wird die Gesamtabchlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2014 der Anzeige des Gesamtabchlusses des Haushaltsjahres 2015 beifügen. Vgl. Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 25. Juni 2015.

Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Haushaltsstatus

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

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Haushaltssituation der Stadt Düren war jahrelang von der Haushaltssicherung geprägt. Mit durchgängigen Fehlbeträgen bis zum Jahr 2011 setzte sich diese Entwicklung auch nach der NKF-Einführung im Jahr 2006 fort.

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis*	-19.721	-7.322	3.240	-3.845	5.974
Höhe der allgemeinen Rücklage**	166.611	157.320	157.121	155.840	155.749
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	3.240	0	5.974

	2010	2011	2012	2013	2014
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	10,0	5,6	keine Verringerung	0,8	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	10,6	4,4	pos. Ergebnis	2,4	pos. Ergebnis

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

**) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Das positive Ergebnis des Jahres 2012 ist hauptsächlich auf höhere Gewerbesteuererträge zurückzuführen. In der Planung war die Stadt noch von einem Fehlbetrag von 9,8 Mio. Euro ausgegangen. Durch den Überschuss konnte die Stadt erstmals wieder seit 2007 eine Ausgleichsrücklage ausweisen. Diese wurde aber bereits 2013 durch den erneuten Fehlbetrag aufgezehrt. Insgesamt haben die Jahresergebnisse der Jahre 2010 bis 2013 das städtische Eigenkapital um 27,6 Mio. Euro reduziert.

→ Feststellung

Die Verringerung des städtischen Eigenkapitals bis zum Jahr 2013 ist nicht mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Das Jahr 2014 leitete die Trendwende in der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Düren ein. Die Stadt konnte einen ausgeglichen Haushalt darstellen und die Jahre der Haushaltssicherung hinter sich lassen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67	-289	86	-94	-164	-82	-11	21

Auch im interkommunalen Vergleich stellt sich das Jahresergebnis 2014 positiv dar: Mit einem Jahresergebnis von 67 Euro je Einwohner ordnet sich die Stadt Düren oberhalb des 3. Quartils ein. Das bedeutet, dass die Stadt Düren im Jahr 2014 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner gehört.

Die städtische Haushaltsplanung weist bis einschließlich 2020 weitere Jahresüberschüsse aus, die zu einer Erhöhung des städtischen Eigenkapitals führen:

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis*	298	1.283	1.013	445	2.201	960
Höhe der allgemeinen Rücklage	155.749	155.749	155.749	155.749	155.749	155.749
Höhe der Ausgleichsrücklage	6.272	7.556	8.568	9.013	11.214	12.174

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis					

*) Haushaltsansätze 2015 bis 2017 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2018 bis 2020, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

→ Feststellung

Nach jahrelanger Haushaltskonsolidierung ist die Stadt Düren seit dem Jahr 2014 erfreulicherweise in der Lage, ausgeglichene Haushaltssatzungen beschließen zu können.

Wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt und in welchem Maße Planungsrisiken die Entwicklung gefährden können, stellt die GPA NRW nachfolgend dar.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen

Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2014. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.¹

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Düren		
	Jahresergebnis	5.974
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	62.895
./.	Bereinigungen Sondereffekte	5.859
=	bereinigtes Jahresergebnis	-62.779
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	62.267
=	strukturelles Ergebnis	-512

Das strukturelle Ergebnis 2014 von -512.000 Euro fällt wesentlich schlechter aus als das Jahresergebnis 2014. Dies liegt an den berücksichtigten individuellen Sondereffekten, insbesondere den Gewinnausschüttungen des Dürener Service Betriebs (DSB) und der Stadtentwässerung Düren (SE). Im Jahr 2014 hat die Stadt Düren rund 7,5 Mio. Euro Gewinnausschüttung dieser beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen erhalten. Da diese zum Teil aus Vorjahren resultierten, in denen keine Gewinnausschüttung erfolgte, hat die GPA NRW sie für die Berechnung des strukturellen Ergebnisses über die betroffenen Jahre geglättet.

Die im Jahr 2014 höheren Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen als im Zeitraum 2010 bis 2014 gleichen sich mit einer ebenfalls höheren allgemeinen Kreisumlage aus.

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Düren liegt im Jahr 2014 bei -512.000 Euro. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Düren ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,

¹ Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit Zinsen Gewerbsteuer, außerordentliche Erträge, geglättete Gewinnausschüttungen DSB und SE.

- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2020 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2014	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	17.813	19.195	1.382	1,3
Gewerbesteuer**	41.682	51.398	9.716	3,6
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern**	30.780	44.144	13.364	6,2
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich**	2.882	3.300	418	2,3
Schlüsselzuweisungen**	50.717	74.242	23.524	6,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	39.837	48.934	9.096	3,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	30.320	33.068	2.748	1,5
Steuerbeteiligungen**	6.240	7.881	1.641	4,0
Allgemeine Kreisumlage**	57.746	80.336	22.590	5,7
Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite*	1.585	3.100	1.515	11,8

*) Rechnungsergebnis des Jahres 2014.

**) Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2014.

Bei einem Zeitvergleich ergeben sich bei den betrachteten Positionen Mehrerträge von 48,4 Mio. Euro und Mehraufwendungen von 37,6 Mio. Euro. Es verbleibt eine Verbesserung von 10,8 Mio. Euro.

Trotz dieser deutlichen Verbesserung liegt der Unterschiedsbetrag zwischen dem strukturellen Ergebnis 2014 und dem Planergebnis 2020 bei lediglich rund 1,5 Mio. Euro.

Das liegt hauptsächlich an den Transferaufwendungen, die im Planungszeitraum stark ansteigen. Hier wirkt sich die soziale Struktur der Stadt Düren, aber auch der starke Flüchtlingszufluss aus. Da keine verlässlichen Prognosen zu der Anzahl der künftig aufzunehmenden Flüchtlinge vorliegen, an denen sich die Kommunen orientieren können, besteht hier eine gewisse Planungsunsicherheit.

Grundsteuer B

Die Grundsteuer B hat die Stadt Düren anhand der Orientierungsdaten² eingeplant. Da diese noch keine Angabe für das Jahr 2020 enthielten, hat die Stadt Düren hier eine Steigerung von einem Prozent berücksichtigt. Eine Erhöhung des Hebesatzes sieht die Stadt derzeit nicht vor. Die steigenden Steuererträge möchte sie durch neu ausgewiesene Baugebiete und zukünftig geplante neue Baugebiete erzielen. In den vergangenen Jahren konnte die Stadt Düren ihren gemäß der Orientierungsdaten geplanten Ansatz meist nicht erreichen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, dass die Kommunen die jeweilige örtliche Situation bei der Anwendung der Orientierungsdaten beachten sollten. Sollten die Steuererträge nicht in geplanter Höhe erzielt werden können, ergibt sich ein Risiko für den Haushalt der Stadt Düren.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist in vielen Kommunen eine extrem schwankungsanfällige Steuerart. Auch die Gewerbesteuererträge der Stadt Düren unterlagen in den letzten Jahren Schwankungen, wengleich diese nicht so stark ausgeprägt waren wie in vielen anderen Kommunen. Dies liegt daran, dass die Stadt Düren nicht von einem großen Gewerbesteuerzahler abhängig ist, sondern über viele mittelständische Unternehmen im Stadtgebiet verfügt.

Ihre durchschnittlichen Gewerbesteuererträge von rund 42 Mio. Euro jährlich möchte die Stadt Düren bis 2020 um fast zehn Mio. Euro steigern. Die Erhöhung ergibt sich aus der Anwendung der Orientierungsdaten bzw. einer einprozentigen Steigerungsrate für das Jahr 2020.

Dass verkehrsgünstig gelegene Flächen, die als Gewerbefläche genutzt werden könnten, nur noch in begrenztem Maße zur Verfügung stehen, könnte sich negativ auf die geplante Entwicklung der Gewerbesteuer auswirken. Die Stadt Düren möchte daher insbesondere interkommunale Gewerbegebiete erschließen. Ein geplantes interkommunales Gewerbegebiet an der Autobahn 4 mit der Gemeinde Langerwehe wird nicht realisiert, so dass die Stadt Düren derzeit nach neuen Projekten sucht.

Auch die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer führt dazu, dass die Planung einem allgemeinen Risiko unterliegt.

Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern

Auch bei der Planung der Anteile an den Gemeinschaftssteuern hat die Stadt Düren die Orientierungsdaten angewendet. Diese enthalten die vorübergehende Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um bundesweit 500 Mio. Euro jährlich in den Jahren 2015 und 2016 sowie um 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017. Die zugrunde gelegten Orientierungsdaten vom 08. Juli 2015 enthalten für das Jahr 2018 eine vollständige Rücknahme dieser Finanzhilfe des Bundes. Die Stadt Düren hat in ihrer Planung die Entlastung nur teilweise zurückgenommen.

² Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2015, Az. 34-46.05.01-264/15.

Zwischenzeitlich steht jedoch fest, wie die kommunalen Haushalte ab 2018 um bundesweit fünf Mrd. Euro jährlich entlastet werden sollen. Eine Entlastung von 2,4 Mrd. Euro jährlich erfolgt dabei über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, was einer Steigerungsrate laut den Orientierungsdaten vom 25. Juli 2016³ von 17,6 Prozent für 2018 entspricht. Aufgrund dessen weist die Planung der Stadt Düren kein zusätzliches Planungsrisiko mehr auf.

Die Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern hängen jedoch insgesamt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht selbst gesteuert werden. Sie unterliegen daher einem allgemeinen Risiko.

Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Ausgleichsleistungen hat die Stadt Düren ursprünglich ebenfalls anhand der Orientierungsdaten eingeplant. Vor dem Beschluss des Doppelhaushalts 2016/2017 hat die Stadt die Festsetzung für 2016 erhalten, die 35.300 Euro geringer war als der bis dahin eingeplante Betrag laut Modellrechnung. Die Stadt hat den Betrag von 35.300 Euro absolut in allen Jahren in Abzug gebracht, so dass sich nun Steigerungsraten ergeben, die leicht von den Orientierungsdaten abweichen. Dadurch ergibt sich aber lediglich im Jahr 2018 ein leicht höherer Planwert.

Auch die Ausgleichsleistungen sind konjunkturabhängig. Daher besteht auch hier ein allgemeines Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen, die die Stadt Düren eingeplant hat, steigen jedoch – genau wie die Steuererträge – an. Die Planwerte ergeben sich durch die Anwendung der Orientierungsdaten.

Die Schlüsselzuweisungen tragen mit einem Anstieg von 23,5 Mio. Euro vom Durchschnittswert der Jahre 2010 bis 2014 bis zum Planwert 2020 wesentlich zu einer Haushaltsentlastung bei. Die GPA NRW sieht bei der Planung ein allgemeines Risiko, da die die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängt.

Personalaufwendungen

Die für das Jahr 2020 eingeplanten Personalaufwendungen sind rund neun Mio. Euro höher als die tatsächlichen Personalaufwendungen des Jahres 2014.

Die Besoldungs- und Tariferhöhungen hat die Stadt Düren anhand der bekannten Verhandlungsergebnisse kalkuliert. Für die Jahre, für die diese noch nicht bekannt waren, hat sie eine

³ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16.

Steigerung von zwei Prozent pro Jahr berücksichtigt. Damit weicht sie bewusst von den Orientierungsdaten ab, die für die Jahre ab 2017 eine einprozentige Steigerung vorsehen. Die Orientierungsdaten sollen den Kommunen jedoch lediglich als Hilfestellung dienen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse regelmäßig über einem Prozent liegen. Die Steigerung von einem Prozent pro Jahr kann nur mithilfe konkreter Konsolidierungsbemühungen eingehalten werden.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen in der Haushaltsplanung um 2,7 Mio. Euro an. Sie resultieren aus den Anmeldungen der Fachämter nach Rücksprachen mit Kämmerer und Verwaltungsvorstand, bei denen auch unterjährige Budgetberichte zu einer möglichst realistischen Planung beitragen sollen. Die Erhöhungen im Planungszeitraum ergeben sich unter anderem aufgrund von Anmietungen von Übergangwohnheimen, Brückenunterhaltungen und Projektkosten für den Masterplan Innenstadt.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Düren gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die Höhe der Gewerbesteuerumlage und des Fonds Deutsche Einheit entwickeln sich entsprechend der eingeplanten Gewerbesteuererträge.

Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31.12.2019. Die Stadt Düren hat hier risikobewusst geplant, da sie in ihrer Haushaltsplanung davon ausgegangen ist, dass die Umlage auch für 2020 bestehen bleibt. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit immer wieder in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW zwischenzeitlich, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen (vgl. Schnellbrief 299/2016 vom 27. Oktober 2016).

Allgemeine Kreisumlage

Der vom Kreis festgelegte Umlagesatz und die Umlagegrundlagen der Stadt (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmen die Höhe der allgemeinen Kreisumlage. Die Stadt Düren berücksichtigt dies, indem sie die Kreisumlage anhand des Bedarfes des Kreises Düren und der Umlagegrundlagen nach dem GFG plant.

Der Kreis Düren hat den Umlagesatz in seinem Haushaltsplan 2016 auf 46,49 Prozent festgelegt. Die Stadt Düren hat diesen Umlagesatz auch für die Folgejahre zugrunde gelegt. Er kann sich aber durchaus noch erhöhen. Daher besteht ein allgemeines Risiko, dass die von der Stadt ab 2017 eingeplante Kreisumlage nicht ausreicht.

Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite

Die Liquiditätskredite der Stadt Düren sind mit 141 Mio. Euro zum 31. Dezember 2014 sehr hoch. Bis 2020 möchte die Stadt den Bestand der Liquiditätskredite auf 124 Mio. Euro absenken. Die GPA NRW geht im Kapitel Haushalts- und Jahresabschlussanalyse auf die Gründe und Folgen der hohen Verschuldung durch Liquiditätskredite ein.

Trotz der zukünftigen Reduzierung der Liquiditätskredite steigen die Zinsaufwendungen von 2014 bis 2020 um 1,5 Mio. Euro an. Dies liegt daran, dass die Stadt bei der Planung von zukünftig ansteigenden Zinssätzen ausgeht.

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Düren ist plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Durch die konsequente Anwendung der Orientierungsdaten kann die Stadt ihre Steuererträge und Schlüsselzuweisungen im Planungszeitraum stark steigern. Diese Positionen sind jedoch auch stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass allgemeine Planungsrisiken bestehen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düren
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	104,2	96,3	98,9
Eigenkapitalquote 1*	-16,1	48,9	25,7	22,9
Eigenkapitalquote 2	8,5	74,5	46,0	45,2
Fehlbetragsquote*	1,6	47,2	4,8	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	32,1	29,7
Abschreibungsintensität	2,9	22,6	7,8	5,8
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	55,5	62,7
Investitionsquote*	14,2	300,2	46,0	300,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	51,2	102,5	81,0	71,0
Liquidität 2. Grades*	4,1	413,6	41,7	13,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)*	7	422	44	54
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,7	27,7	12,3	16,8

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düren
Zinslastquote*	0,3	7,4	1,9	1,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,5	65,7	50,5	43,9
Zuwendungsquote	8,7	40,7	24,1	32,0
Personalintensität	15,9	29,7	22,1	18,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,5	28,4	15,4	13,8
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	44,1	50,8

*) Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Deshalb wird anstatt des arithmetischen Mittelwertes der Median ausgewiesen.

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düren
Jahresergebnis je Einwohner	-289	86	-94	67
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-123	291	24	69
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner**	./.	./.	./.	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	2.079	1.576	1.727

***) Es liegen noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Jahresergebnisse 2010 bis 2014 schwanken von rund -20 Mio. Euro (2010) bis rund +6 Mio. Euro (2014).
- Das strukturelle Ergebnis 2014 und damit die nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke liegt bei -512.000 Euro.
- Die Stadt Düren konnte 2014 die HSK-Zeit hinter sich lassen und weist auch in den Planjahren einen ausgeglichenen Haushalt aus. Dies ist aber nur durch die konsequente Anwendung der Orientierungsdaten im Ertragsbereich möglich. Die wichtigsten Ertragspositionen wie Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen steigen im Planungszeitraum stark an. Dies birgt Risiken, da die Positionen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen.
- Die Eigenkapitalausstattung ist aufgrund der Fehlbeträge der Vergangenheit unterdurchschnittlich.
- Die Vermögenslage ist grundsätzlich unauffällig. Die sehr hohe Investitionsquote 2014 ist auf den Erwerb zusätzlicher Anteile an der Stadtwerke Düren GmbH (SWD) zurückzuführen. Die Investitionsquoten sind aber auch in anderen Jahren überdurchschnittlich hoch.

- Die Liquiditätskredite sind von 9,6 Mio. Euro (Eröffnungsbilanz 2006) auf 141 Mio. Euro (2014) angestiegen. Dies macht sich bei den Kennzahlen zur Finanzlage bemerkbar und birgt Zinsänderungsrisiken.
- Die Ertragslage ist von Schlüsselzuweisungen geprägt; die Gewerbesteuererträge schwanken nicht so stark wie in anderen Kommunen. Die Transferaufwandsquote bildet derzeit das Maximum im interkommunalen Vergleich.⁴

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Düren mit dem Index 3.

⁴ Hier machen sich die Kreisumlage, der Zuschuss zur Unterhaltung der Kitas und die hohen Sozialtransferaufwendungen der Stadt Düren bemerkbar. Die Transferaufwendungen werden mit den gesamten ordentlichen Aufwendungen ins Verhältnis gesetzt.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Um finanzielle Risiken zu überwachen, erstellt die Stadt Düren zwei Mal jährlich einen Budgetbericht, der an die Politik weitergegeben wird. In diesen prognostiziert die Stadt die Entwicklung einzelner Budgets und die Auswirkungen auf das Ergebnis zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres. Die Stichtage für die Budgetberichte sind in der Regel der 31. Mai und der 30. September. Größere Abweichungen einzelner Positionen zu den Planwerten erläutert die Stadt in der jeweiligen Vorlage.

In den Vorberichten der Haushaltspläne und den Lageberichten der Jahresabschlüsse geht die Stadt Düren kurz auf mögliche Risiken und Chancen für die Stadt ein. Die Stadt möchte dieses Thema weiter ausbauen, wenn sie die Jahresabschlüsse zeitnah nach Ablauf des Jahres erstellen kann.

Zur Absicherung von Zinsrisiken hat die Stadt Düren 2001 eine Swap-Vereinbarung abgeschlossen. Diese lief bis zum 30. Dezember 2015. Der Rat der Stadt Düren hat in seiner Sitzung am 11. März 2009 die der Verwaltung erteilte unbefristete Ermächtigung zum Abschluss derivater Geschäfte in Bezug auf bestehende Darlehen aufgehoben.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

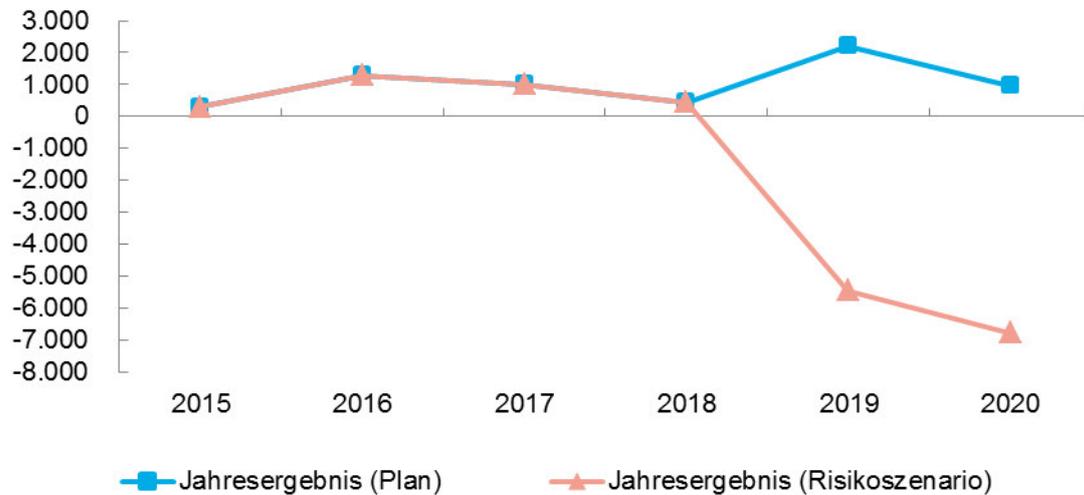
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2020 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2020 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.

→ Haushaltskonsolidierung

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

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beiträge für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen erheben	Beiträge
Kalkulatorischen Zinssatz vereinheitlichen bzw. erhöhen	Gebühren
Vorhalteflächen des Friedhofs Ost verkleinern und den öffentlichen Grünanteil neu berechnen	Gebühren
Einzelne Friedhofshallen alternativ nutzen	Gebühren
Freiwillige Aufwendungen reduzieren (insbesondere im Kulturbereich)	Gebäudeportfolio

Die Stadt Düren war von 1992 bis 2013 zur Aufstellung eines HSK verpflichtet. Im Jahr der NKF-Einführung 2006 verabschiedete der Rat der Stadt Düren ein umfassendes Konsolidierungsprogramm. Dies wurde in den HSK der Jahre 2006 und 2007 berücksichtigt. Die Maßnahmen reichten jedoch nicht aus, um den Haushalt nachhaltig zu sanieren. Daher entwickelte die Stadt Düren 2008 weitere Konsolidierungsmaßnahmen mithilfe der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft Rödl & Partner. Auch in den Folgejahren wurden weitere Maßnahmen erarbeitet, um im Jahr 2014 einen ausgeglichenen Haushalt darstellen zu können. Die Haushaltssicherungsmaßnahmen des HSK 2010/2011 führten zu einer Verbesserung von insgesamt fast 60 Mio. Euro in den Jahren 2010 bis 2014.

→ Feststellung

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Düren haben zu einer erheblichen Haushaltsverbesserung geführt. Die Stadt konnte dadurch einen ausgeglichenen Haushalt herstellen.

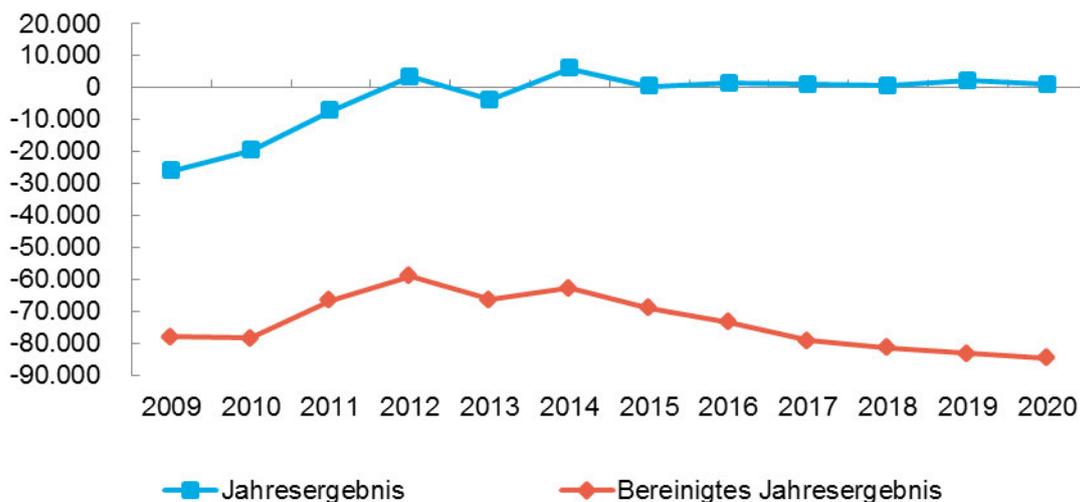
Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergeb-

nisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.⁵

Jahresergebnisse und bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



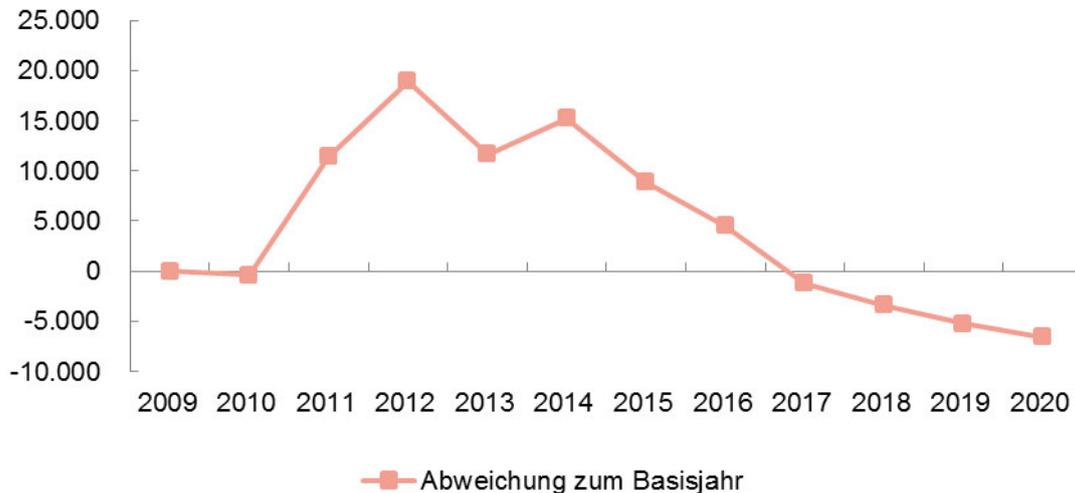
Werte 2009 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

Die Jahresergebnisse der Stadt Düren haben sich in den letzten Jahren verbessert und sind im Planungszeitraum vergleichsweise konstant. Auch bei den bereinigten Jahresergebnissen zeichnete sich in der Vergangenheit ein Aufwärtstrend ab. In den Planjahren verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse aber deutlich.

Die folgende Grafik zum kommunalen Steuerungstrend bezieht sich auf die Veränderungen dieser bereinigten Jahresergebnisse zum Basisjahr 2009. Sie macht somit die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

⁵ Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit Zinsen Gewerbesteuer, sonstige nicht zahlungswirksame ordentliche Erträge und Aufwendungen, außerordentliche Erträge und Aufwendungen, geglättete Gewinnausschüttungen DSB und SE, Zuführung Rückstellung (Personalübernahme KDVB). Aufgrund eines Softwarewechsels stehen die Daten für das Jahr 2009 nicht ohne weiteres zur Verfügung. Daher erfolgt die Bereinigung der individuellen Sondereffekte erst ab dem Jahr 2010.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Werte 2009 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

In den Jahren 2010 bis 2012 verzeichnet der kommunale Steuerungstrend der Stadt Düren einen Aufwärtstrend. In beiden Jahren sind die Steuererträge und Zuwendungen höher als im Basisjahr 2009. Hier machen sich die Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B, die Erhöhung der Vergnügungssteuer, höhere Sport- und Schulpauschalen und Zuweisungen des Landes für den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige (U3-Ausbau) bemerkbar. Zudem sind die Transferaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen geringer als noch 2009.

Ein Grund: Die von Stadt und Kreis Düren zu je 50 Prozent getragene Beschäftigungsförderungsgesellschaft „job-com gGmbH“ wurde zum 01. Januar 2011 aufgelöst. Die Aufgaben werden seitdem vollständig durch den Kreis wahrgenommen. Hierdurch sind die Transferaufwendungen an die Gesellschaft entfallen. Der damit verbundene Anstieg der allgemeinen Kreisumlage wird im Steuerungstrend aufgrund der Bereinigungssystematik nicht dargestellt. Insgesamt ist die Belastung der Stadt aber gesunken, da die Belastung aus der „job-com gGmbH“ nun kreisweit verteilt wird.

Die angestiegenen Versorgungsaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen konnten so mehr als kompensiert werden.

Im Jahr 2013 geht der Trend leicht nach unten, was insbesondere auf höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen zurückzuführen ist. Neben Tarif- und Besoldungserhöhungen und höheren Zuführungen zu Pensionsrückstellungen kam es zu höheren Aufwendungen für Honorare im Bereich der Volkshochschule (VHS) nach dem Zusammenschluss zur VHS Rur-Eifel.

Das darauffolgende Jahr 2014 ist von einer Erholung des Steuerungstrends geprägt. Hier führten höhere Zuwendungen und allgemeine Umlagen (beispielsweise aus dem Landesprogramm „Soziale Stadt NRW“ für Düren-Nord) sowie höhere Kostenerstattungen und Kostenumlagen zu ansteigenden Erträgen. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen, die u.a. Rückstellungszu-

führungen beinhalten, sind geringer. Außerdem führte die haushaltswirtschaftliche Sperre zu eingeschränkten Ausgabemöglichkeiten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren kann den Steuerungstrend in den Jahren 2010 bis 2014 durch ihre Konsolidierungsbemühungen positiv beeinflussen.

Der Steuerungstrend unterliegt in den Planjahren ab 2015 einem kontinuierlichen Abwärtstrend. Die ansteigenden Erträge wie die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte (Benutzungsgebühren Übergangwohnheime, Elternbeiträge Kindertagesstätten) und die Kostenerstattungen und Kostenumlagen (Erstattungen des Landes für die Flüchtlingsunterbringung) können die zunehmenden Aufwendungen nicht kompensieren. Diese beziehen sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Personalaufwendungen (Besoldungs- und Tarifierhöhungen),
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Anmietungen Übergangwohnheime, Brückenunterhaltung, Projektkosten – insbesondere Masterplan Innenstadt),
- Abschreibungen (Planung mittels Abschreibungs-Vorausschau unter Berücksichtigung der Investitionen im Planungszeitraum) und
- Transferaufwendungen (Umlage für den Förderschulzweckverband im Kreis Düren, Zuschüsse zur Unterhaltung von Kindergärten, Hilfen zum Lebensunterhalt).

Beide Grafiken zeigen, dass die positive finanzwirtschaftliche Entwicklung der Stadt Düren von den bereinigten Positionen abhängen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren kann den Haushaltsausgleich nur mithilfe der steigenden Erträge aus der Gewerbesteuer, den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen erreichen. Durch deren Konjunkturabhängigkeit ist die Planung risikobehaftet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte ihre Konsolidierungsbemühungen in den steuerbaren Handlungsfeldern verstärken. Sie sollte prüfen, in welchen Bereichen sie ihr Leistungsangebot reduzieren kann. Zudem sollte sie keine neuen freiwilligen Leistungen beschließen.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁶. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbei-

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

trag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge (in Tausend Euro)	3.324	3.199	3.158	3.278	2.987
Abschreibungen auf das Straßennetz (in Tausend Euro)	6.279	6.242	6.061	6.104	6.007
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	52,9	51,2	52,1	53,7	49,7

Die Stadt Düren kann die Abschreibungen auf ihr Straßennetz zu durchschnittlich 52 Prozent durch die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten für Straßenbeiträge decken. Im Jahr 2014 stellt sie mit einer Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen von 49,7 Prozent den derzeitigen 3. Quartilswert im interkommunalen Vergleich. Das bedeutet, dass die Stadt knapp zu den 25 Prozent der Kommunen gehört, die die Belastung ihrer Abschreibungen auf das Straßenvermögen am besten durch Drittfinanzierung abfedern können.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,7	6,0	64,2	40,0	30,1	44,2	49,7	20

Die Gründe für die gute Positionierung im interkommunalen Vergleich werden nachfolgend analysiert.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Die Satzung über die Erhebung der Erschließungsbeiträge der Stadt Düren regelt, dass die Stadt zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. Dementsprechend entfallen 90 Prozent des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Insbesondere in Neubaugebieten schließt die Stadt städtebauliche Verträge mit einer vollständigen Kostenübernahme durch den Erschließungsträger ab. Die Erschließungsanlagen werden an die Stadt übertragen und die so entstehenden Abschreibungen durch die ertragswirksame Auflösung des entsprechenden Sonderpostens gedeckt.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Düren verwendet in § 1 nicht wie die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes den weiter gehenden Anlagenbegriff des KAG. Unter diesen fallen beispielsweise auch

Wirtschaftswege. Die Stadt Düren hat einen recht großen Bestand an asphaltierten Wirtschaftswegen. Im Haushaltsplan 2016/2017 hat sie investive Mittel von je 200.000 Euro in den Jahren 2016, 2018 und 2020 eingeplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Satzung dahingehend ändern, dass auch Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen über Beiträge abgerechnet werden.

Die in der Satzung festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen wurden zuletzt 2010 erhöht. Sie liegen im oberen Bereich der in der Mustersatzung vorgesehenen Spannbreite. Zum Teil hat die Stadt Düren auch die Höchstwerte gewählt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren nutzt ihre Handlungsmöglichkeiten bei den Beiträgen weitestgehend aus. Dadurch kann sie die Belastung der Abschreibungen auf das Straßenvermögen für den städtischen Haushalt reduzieren.

Gebühren

Die GPA NRW hat die Gebührenhaushalte Abwasser, Friedhof sowie Straßenreinigung und Winterdienst untersucht. Diese Gebührenbereiche befinden sich nicht im Kernhaushalt der Stadt Düren, sondern in den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen: Der Bereich Abwasser bei der SE und das Friedhofswesen sowie die Straßenreinigung und der Winterdienst bei dem DSB.

Abwasser

Die SE kalkuliert die Abwassergebühren jährlich und nimmt entsprechende Nachkalkulationen vor. Die Kostenüberdeckungen oder Unterdeckungen, die sie feststellt, gleicht sie über nachfolgende Gebührenkalkulationen aus. Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnet die SE auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Den kalkulatorischen Zinssatz passt die SE an die Entwicklung des Zinsniveaus an und orientiert sich damit an der derzeitigen Rechtsprechung.⁷ Bei der Gebührenkalkulation 2016 liegt der kalkulatorische Zinssatz bei sechs Prozent.

Straßenreinigung und Winterdienst

Eine Erhöhung der Straßenreinigungsgebühren ist zuletzt zum 01. Januar 2015 in Kraft getreten. Der DSB hatte in den Nachkalkulationen seit 2010 Unterdeckungen festgestellt. Diese sind durch witterungsbedingt höhere Winterdienstkosten sowie gestiegene Personal- und Sachkosten entstanden. Zunächst konnte der DSB die Unterdeckungen noch durch die Auflösung der Rücklage für den Gebührenaussgleich kompensieren.

Der öffentliche Anteil für die Straßenreinigung beträgt rund 16 Prozent. Bei der Ermittlung wurde das öffentliche Interesse differenziert nach den verschiedenen Straßentypen Anliegerstra-

⁷ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. April 2005 (9 A 3120/03) sowie VG Düsseldorf, Urteil vom 09. August 2010 (5 K 1552/10).

Ben, Haupterschließungsstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Fußgängerzonen unterschiedlich gewichtet. Die Erstattung der Stadt Düren erfolgt pauschal mit 350.000 Euro pro Jahr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Kosten für das Allgemeininteresse bei der Straßenreinigung spitz abrechnen. Dies würde sich unter Umständen auch auf die Gebührenhöhe auswirken.

Die Basis für die kalkulatorischen Abschreibungen sind seit 2015 die Wiederbeschaffungszeitwerte der Vermögensgegenstände. Der kalkulatorische Zinssatz liegt – anders als bei den Entwässerungsgebühren – bei fünf Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für die unterschiedlichen Gebührenbereiche zugrunde legen.

Es empfiehlt sich, den kalkulatorischen Zinssatz gemäß der Rechtsprechung an dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren auszurichten. Für das Kalkulationsjahr 2017 liegt dieser bei 6,02 Prozent. Die GPA NRW aktualisiert den nach der aktuellen Rechtslage höchstens anzuwendenden kalkulatorischen Zinssatz jährlich und veröffentlicht diese Information auf ihrer Internetseite.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Der DSB verwaltet und unterhält 16 Friedhöfe. Diese haben eine Fläche von 555.000 m², wovon rund die Hälfte auf den Friedhof Ost entfällt. Die Friedhofsgebühren wurden seit 2007 nicht mehr angepasst. In den Nachkalkulationen berücksichtigt der DSB seit 2015 kalkulatorische Abschreibungen, die sich anhand von Wiederbeschaffungszeitwerten ergeben, sowie eine kalkulatorische Verzinsung von fünf Prozent. Für das Jahr 2015 ergibt sich ein gebührenrechtlicher Überschuss von rund 29.000 Euro.

Die Erstattung der Stadt für den öffentlichen Grünanteil liegt derzeit bei 575.000 Euro jährlich. Es erfolgt keine Spitzabrechnung der Kosten für den öffentlichen Grünanteil, sondern eine pauschale Erstattung.

→ **Empfehlung**

Auch die Erstattung für den öffentlichen Grünanteil sollte spitz erfolgen.

Der öffentliche Grünanteil trägt dem Allgemeininteresse von Friedhofsflächen (z.B. für Erholung) Rechnung. Durch die Erstattung von 575.000 Euro ergibt sich eine recht hohe Belastung für den städtischen Haushalt. Der Hintergrund ist, dass der Friedhof Ost große Vorhalteflächen aufweist. Da sich das Bestattungsverhalten in der Bevölkerung in den letzten Jahren zugunsten von Urnenbestattungen stark gewandelt hat, werden die Vorhalteflächen häufig nicht mehr vollumfänglich für Bestattungen benötigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Vorhalteflächen des Friedhofs Ost verkleinern.

Im Anschluss sollte die Stadt Düren den öffentlichen Grünanteil neu festlegen. Dieser bezieht sich auf die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen, Wege und Parkplätze.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte den öffentlichen Grünanteil neu berechnen und für die Gebührenkalkulation sowie die städtische Erstattung nutzen.

Die Trauerhallen sorgen ebenfalls für hohe Kosten. Die direkt zurechenbaren Einzelkosten belaufen sich 2015 auf rund 250.000 Euro (Energiekosten etc. sind hierbei nicht enthalten). Dem stehen Erlöse von rund 37.000 Euro gegenüber. Allgemein ist ein Rückgang bei der Inanspruchnahme von Trauerhallen zu spüren. Auch in Düren werden einzelne Trauerhallen nur in geringem Umfang genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte selten genutzte Friedhofshallen nach Möglichkeit einer anderen Nutzung zuführen.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die in der KAG-Satzung festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen im oberen Bereich der in der Mustersatzung vorgesehenen Spannbreite.
- Die Stadt Düren sollte für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen Beiträge erheben.
- Die Stadt Düren sollte einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für die unterschiedlichen Gebührenbereiche zugrunde legen.
- Die Stadt Düren sollte die Erstattungen für das Allgemeininteresse der Straßenreinigung und die Grünflächenfunktion der Friedhöfe spitz abrechnen.
- Die Stadt Düren sollte die Vorhalteflächen des Friedhofs Düren Ost reduzieren. Den sich dadurch ändernden öffentlichen Grünanteil sollte sie neu ermitteln und für die Gebührenkalkulation sowie die Festlegung der städtischen Erstattung nutzen. Zudem sollte sie die Anzahl der Friedhofshallen reduzieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Düren mit dem Index 3.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2014 beträgt 512.000 Euro. Das entspricht zusätzlichen 17 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 607 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend anderen Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Hebesätze 2016

	Düren	Kreis Düren	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	370	354	324	294
Grundsteuer B	590	576	548	556
Gewerbsteuer	450	464	473	460

Die Stadt Düren hat ihre Grundsteuerhebesätze zuletzt 2011 angepasst. Sie sind im interkommunalen Vergleich höher als die Hebesätze der Kommunen des Kreises Düren, der Kommunen des Regierungsbezirks Köln und der Kommunen gleicher Größenklasse.

Der Hebesatz für die Gewerbsteuer liegt seit 2006 bei im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlichen 450 Punkten.

Die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2016 liegen bei 217 (Grundsteuer A), 429 (Grundsteuer B) bzw. 417 (Gewerbsteuer) Hebesatzpunkten. Sie liegen damit unter den von der Stadt Düren festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt Düren zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuersatzung der Stadt Düren sieht einen Steuersatz von 20 Prozent des Einspielergebnisses für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit vor (§ 8 Abs. 2). Laut einschlägiger Rechtsprechung sind unter Berücksichtigung des Erdrosselungsverbotes Steuersätze von bis zu 20 Prozent zulässig.

Seit Ende 2013 empfiehlt der Städte- und Gemeindebund, künftig nicht mehr nach dem Einspielergebnis, sondern nach dem Spieleinsatz zu besteuern. Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auf den Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes (StGB NRW) vom 29. November 2013 und die Mustersatzung zur Vergnügungssteuer vom 28. November 2013.

Bei einer Umstellung der Bemessungsgrundlage auf den Spieleinsatz könnte sich die Stadt Düren an der Haushaltsumfrage 2016 des StGB NRW orientieren. Nach dieser bewegt sich die Besteuerung nach dem Spieleinsatz zwischen 1,6 und 6,5 Prozent (Schnellbrief 85/2016 vom 31. März 2016). Die Stadt sollte im Rahmen der Vergnügungssteuererklärungen auswerten, wie sich Spieleinsätze und Einspielergebnisse zueinander verhalten. Bei einer Umstellung sollte sich der neue Steuersatz in jedem Fall zu Erträgen in der Größenordnung des bisherigen Ertragsvolumens führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Vergnügungssteuer anhand des Spieleinsatzes erheben. Das bisherige Ertragsvolumen sollte sie im Sinne der Haushaltskonsolidierung beibehalten.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Geprägt ist das Vermögen der Stadt Düren vom Anlagevermögen. Dieses hat sich im Zeitraum von 2010 bis 2014 um rund 21 Mio. Euro erhöht.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	202	231	325	417	413
Sachanlagen	563.399	565.003	562.179	558.983	558.706
Finanzanlagen	100.664	102.061	102.452	97.266	126.348
Anlagevermögen gesamt	664.266	667.295	664.956	656.666	685.467

Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	67.692	67.186	66.580	66.457	66.542
Kinder- und Jugendeinrichtungen	12.019	12.162	12.047	11.887	13.678
Schulen	98.416	108.452	106.299	103.719	103.162
sonstige Bauten (inklusive Bauten auf fremdem Grund und Boden)	83.662	83.895	82.551	80.768	81.604
Infrastrukturvermögen	224.214	220.365	220.721	217.860	213.069
davon Straßenvermögen	223.852	220.045	220.435	217.617	212.850
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	77.395	72.944	73.981	78.292	80.651
Summe Sachanlagen	563.399	565.003	562.179	558.983	558.706

Die Sachanlagen machen mehr als 80 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Die Vermögenswerte der Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie der Schulen sind im Eckjahresvergleich 2010/2014 gestiegen. Hier machen sich Maßnahmen im Rahmen des U3-Ausbaus und mit Hilfe von Mitteln des Konjunkturpakets II finanzierte Maßnahmen bemerkbar.

Das Abwasservermögen hat die Stadt Düren in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung SE ausgliedert. Dennoch ist das Infrastrukturvermögen die wertmäßig größte Position des Sachanlagevermögens.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Die Investitionsquote des Dürener Straßenvermögens lag in den Jahren 2010 bis 2014 bei durchschnittlich 53 Prozent. Die Stadt hat damit rund die Hälfte des Werteverzehrs durch Neuinvestitionen ausgeglichen. Solange kein ungewollter Werteverzehr eintritt, sind niedrige Investitionsquoten unproblematisch. Instandhaltungsmaßnahmen können sich zudem auf den tatsächlichen Zustand der Vermögensgegenstände auswirken, ohne den Wert der Vermögensgegenstände in der Bilanz zu beeinflussen.

Die Analyse der Altersstruktur kann Hinweise auf mögliche zukünftige Investitionsbedarfe geben. Die Stadt Düren hat ihre Straßen in Unter- und Oberbauten eingeteilt und für diese auch unterschiedliche Nutzungsdauern festgelegt. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorschriften, nach der eine Straße – dem Grundsatz der Einzelwertung entsprechend – nur mit ihrem gesamten Baukörper bewertet werden kann. Die GPA NRW hat diesbezüglich bereits bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz eine Feststellung getätigt. Auch das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision weist in den Bestätigungsvermerken der Jahresabschlüsse darauf hin.

→ Feststellung

Die Bewertung der städtischen Straßen entspricht nicht den Vorgaben der GemHVO NRW. Die getrennte Bewertung von Unter- und Oberbau und die Festlegung unterschiedlicher Nutzungsdauern sind unzulässig, so dass eine Neubewertung stattfinden muss.

Die Stadt Düren hat für die Unterbauten ihrer Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren zugrunde gelegt. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt Ende 2014 bei rund 36 Jahren, so dass sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 29 Prozent ergibt. Dieser deutet nicht auf eine Überalterung der Unterbauten hin. Die Oberbauten weisen je nach Straßenart unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern auf, so dass der Anlagenabnutzungsgrad hier nicht berechnet werden kann.

Die SE war an dem Forschungsprojekt „Nachhaltige Bestandserhaltung öffentlicher Abwasseranlagen und ihre Refinanzierung“ beteiligt. Im Rahmen dessen wurde der Kanalbestand der SE zum Stichtag 31. Dezember 2013 untersucht. Unter Beibehaltung der bisherigen Sanierungsstrategie (jährliche Mittel von rund vier Mio. Euro) ergibt sich eine mittlere wirtschaftliche Restnutzungsdauer von ca. 81 Jahren. Die planmäßige Gesamtnutzungsdauer, die bei der Gebührenkalkulation und im Jahresabschluss zugrunde gelegt wird, liegt bei 75 Jahren.

→ **Feststellung**

Bei dem für die Stadt Düren wesentlichen Vermögensbereich des Infrastrukturvermögens ist aus bilanzieller Sicht kein Investitionsstau erkennbar.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	11.736	11.736	11.736	11.736	11.736
Beteiligungen	28.498	28.498	21.929	21.713	50.362
Sondervermögen	53.023	53.023	59.502	59.610	59.989
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.011	2.512	2.606	2.660	2.775
Ausleihungen	6.396	6.292	6.679	1.548	1.486
Summe Finanzanlagen	100.664	102.061	102.452	97.266	126.348
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.085	1.152	1.154	1.093	1.419

Finanzanlagen je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.419	141	6.531	1.930	905	1.419	2.402	21

Der Wert der Finanzanlagen ist von 2010 bis 2014 um rund 26 Mio. Euro gestiegen. Im Jahr 2014 stellt der Wert der Finanzanlagen je Einwohner den Median des interkommunalen Vergleichs dar. Er teilt somit die sortierten Werte der 21 Vergleichskommunen in der Mitte und weist auf den durchschnittlichen Dürener Wert im Vergleich mit anderen Kommunen hin.

Anteile an verbundenen Unternehmen

Bei den Anteilen an verbundenen Unternehmen bilanziert die Stadt Düren die Anteile

- an der Entsorgungsgesellschaft für Verkaufsverpackungen Düren mbH (EGD),
- an der Wirtschafts- und Innovationsnetzwerk Stadt Düren GmbH (WIN.DN),
- an der Gemeinnützige Dürener Bauverein AG und
- an der Dürener Gebäudereinigungsgesellschaft mbH (DGG).

Seit 2016 ist die Stadt Düren alleiniger Gesellschafter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft WIN.DN. Ab diesem Jahr sieht der Haushaltsplan Zuschüsse an die WIN.DN in Höhe von 615.000 Euro in den Jahren 2016 und 2018, in Höhe von 685.000 Euro im Jahr 2017 und je 465.000 Euro in den Jahren 2019 und 2020 vor (Betrauungsvertrag, Zuschuss Innovationsförderung und Projektzuschuss).

Die Gemeinnützige Dürener Bauverein AG ist für die Stadt Düren ein bedeutendes Unternehmen und wird im Gesamtabchluss ebenso wie die SE und der DSB vollkonsolidiert.

Der Zweck der Gemeinnützigen Dürener Bauverein AG ist es, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Die Stadt Düren ist mit 79,47 Prozent an der AG beteiligt. Verknüpfungen zum städtischen Haushalt ergeben sich durch die jährliche Dividende von 6.150 Euro und einem Überschuss aus der Wohnhausbewirtschaftung (Planwert 2016 von 218.000 Euro). Für den Erwerb von Aktien eines Minderheitsaktionärs hat die Stadt investive Mittel von 3,3 Mio. Euro eingeplant. Das Eigenkapital der Dürener Bauverein AG lag 2013 bei 13,4 Mio. Euro. Die Eigenkapitalverzinsung aus Dividende und Überschuss liegt gemessen am anteiligen Eigenkapital nur bei rund 2,1 Prozent. Im Wohnbausektor sind meist höhere Renditen erzielbar.

Beteiligungen

Unter die Beteiligungen fallen hauptsächlich die Krankenhaus Düren gem. GmbH und die SWD. Ursächlich für den Anstieg des Bilanzwertes auf 50,4 Mio. Euro im Jahr 2014 ist der Ankauf weiterer Anteile an der SWD. Die Stadt ist nun zu 50,1 Prozent beteiligt; zuvor waren es 25,05 Prozent. Der Kaufpreis für die Anteile in Höhe von 28,5 Mio. Euro basierte auf den Ergebnissen einer Unternehmensbewertung der SWD. Diese wurde durch einen neutralen Gutachter durchgeführt. Die Gewinnabführung der SWD lag 2014 bei 837.000 Euro und beläuft sich im Planungszeitraum auf durchschnittlich rund 1,5 Mio. Euro pro Jahr. Wenn die tatsächlichen Gewinnausschüttungen angesichts der Unwägbarkeiten auf dem Energiemarkt hinter den prognostizierten Erträgen zurückbleiben, würde dies eine zusätzliche Belastung für den städtischen Haushalt bedeuten.

Sondervermögen

Das Sondervermögen beinhaltet die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen SE und DSB.

Die Abwasserbeseitigung wird in Düren durch die SE durchgeführt. Sie erhält von der Stadt Düren Erstattungen für die Entwässerung öffentlicher Verkehrsflächen und die Gewässerunterhaltung. Im Jahr 2014 lagen die Erstattungen bei rund 2,9 Mio. Euro. Mit einer durchschnittlichen Eigenkapitalverzinsung von 2,5 Mio. Euro pro Jahr hat die SE in den vergangenen Jahren zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Die Gewinnausschüttung erfolgte zum Teil zeitverzögert, so dass im Jahr 2014 6,7 Mio. Euro ausgeschüttet wurden. Für die Berechnung des strukturellen Ergebnisses und die Darstellung des kommunalen Steuerungstrends wurden die Gewinnausschüttungen geglättet. Auch in den Planjahren sind jährliche Gewinnausschüttungen von durchschnittlich 2,4 Mio. Euro vorgesehen.

Der DSB ist für folgende Bereiche zuständig: Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Fahrzeugstellung, Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Grünflächenunterhaltung inklusive Bestattungswesen und Forsten, städtischer Bauhof einschließlich Kanal- und Gullyreinigung, Dürener Badesee, Hallenbad Jesuitenhof und Straßenbeleuchtung. Der DSB hat in den letzten Jahren ebenfalls Gewinne an die Stadt Düren abgeführt. Diese lagen bei durchschnittlich 312.000 Euro pro Jahr. Auch im Haushaltsplan 2016/2017 sind Gewinnabführungen in dieser Größenordnung vorgesehen. Da der DSB allerdings zwischenzeitlich einen Verlustvortrag ausweisen muss, rechnet die Stadt Düren nun nicht mehr mit weiteren Gewinnausschüttungen und wird dies bei

der nächsten Haushaltsplanung entsprechend berücksichtigen. Vom städtischen Haushalt erfolgen folgende Erstattungen an den DSB:

Erstattungen der Stadt Düren an den DSB in Tausend Euro

Grund der Erstattung	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grünflächenfunktion der Friedhöfe	575	575	575	575	575	575	575
Allgemeininteresse Straßenreinigung	350	350	350	350	350	350	350
Straßenunterhaltung	695	710	710	710	710	710	710
Grünflächenunterhaltung	2.994	3.034	3.146	3.181	3.181	3.181	3.181
Gebäudereinigung	870	830	830	830	830	830	830
Personalkosten	22	21	21	21	21	21	21
Straßenbeleuchtung	1.475	1.475	1.485	1.485	1.485	1.485	1.485
Verlustausgleich Hallenbad	0	0	58	137	0	0	0
Summe	6.981	6.995	7.175	7.289	7.152	7.152	7.152

Werte 2014 gemäß des Jahresabschlusses; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

Der DSB hat 2012 den Betrieb des Hallenbads Jesuitenhof von der SWD übernommen und dafür einen Betrieb gewerblicher Art (Bäderbetriebe Düren) gebildet. Um die daraus entstehenden steuerbegünstigten Verluste auszugleichen, hat die Stadt Düren dem DSB Anteile an der SWD in Höhe von 8,35 Prozent übertragen. So tragen die Gewinnausschüttungen der SWD zur Deckung der Aufwendungen für den Bäderbetrieb bei. Da die Ausschüttungen aber seit 2012 rückläufig sind, hat die Stadt Düren 2015 weitere Anteile in Höhe von 2,65 Prozent übertragen. Zudem hat sie in den Jahren 2016 und 2017 Mittel für den Verlustausgleich eingeplant. Die Bäderbetriebe Düren, die neben dem Hallenbad Jesuitenhof auch den Dürener Badensee beinhalten, weisen 2014 einen Fehlbetrag von rund 378.000 Euro und 2015 von 580.000 Euro aus (unter Berücksichtigung der Gewinnausschüttung SWD).

→ Feststellung

Das Risiko sinkender Gewinnausschüttungen durch die SWD macht sich nicht nur unmittelbar im städtischen Haushalt bemerkbar, sondern auch mittelbar über die Verlustabdeckung des Schwimmbadbetriebes.

Das Hallenbad Jesuitenhof soll in den nächsten Jahren aufgegeben werden, da es sich in einem schlechten baulichen Zustand befindet. Stattdessen hat der Rat der Stadt Düren den DSB damit beauftragt, ein neues Sport- und Familienbad im Holzbendenpark zu bauen. Der DSB rechnet damit, dass das neue Sport- und Familienbad – ebenso wie das Hallenbad Jesuitenhof – einen jährlichen Verlust von rund 700.000 Euro (ohne die Gewinnausschüttung der SWD, ohne Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen) verzeichnen wird. Die Baukosten von 14,5 Mio. Euro sollen über Kredite finanziert werden. Dadurch wird die Gesamtverschuldung der Stadt weiter ansteigen.

→ **Feststellung**

Das Schwimmangebot, das eine freiwillige Aufgabe darstellt, belastet den städtischen Gesamthaushalt.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-12.434	230	-1.957	2.543	6.178
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-455	-1.429	4.757	-1.278	-35.125
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-12.889	-1.199	2.800	1.264	-28.947
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.211	-4.594	12.865	-7.980	27.526
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.678	-5.793	15.665	-6.716	-1.421
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.218	6.968	410	11.734	946*
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	5.429	-766	-4.341	-4.430	981
= Liquide Mittel	6.968	410	11.734	588	507

*) beinhaltet neben dem Endbestand der liquiden Mittel 2013 noch Umbuchungen

Der Saldo aus Finanzierungstätigkeit ist im Betrachtungszeitraum insgesamt positiv. Dies zeigt, dass die Aufnahmen und Rückflüsse von Darlehen die Tilgungsleistungen übersteigen. Als Folge steigt die Verschuldung der Stadt Düren.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist bis auf das Jahr 2012 negativ. Negative Salden aus Investitionstätigkeit bedeuten, dass die Auszahlungen für Investitionen höher sind als die investiven Einzahlungen, beispielsweise aus Zuwendungen, Beiträgen oder Verkaufserlösen. Die Investitionsquoten der Stadt Düren sind im Vergleich zu anderen Kommunen hoch.

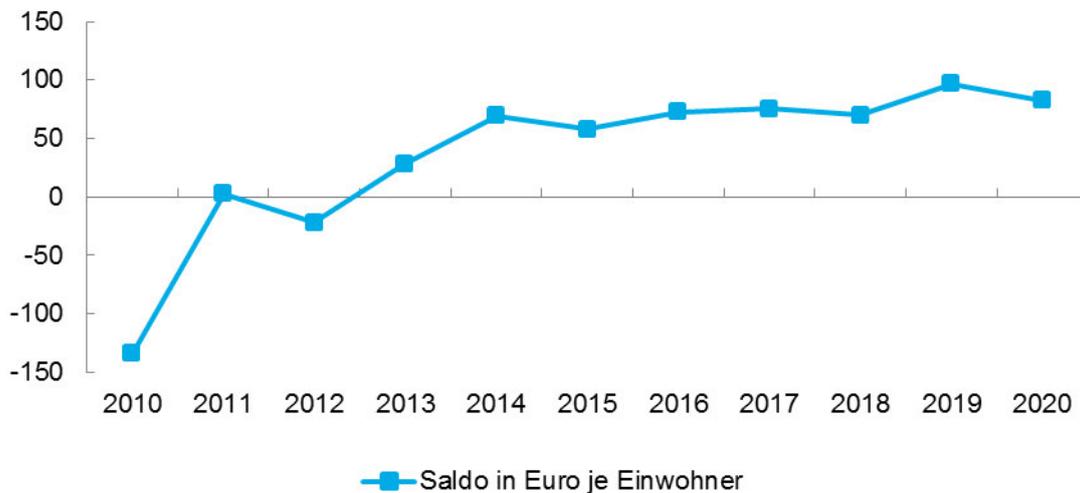
Der Saldo aus laufender Investitionstätigkeit entwickelt sich positiv: In den Jahren 2011, 2013 und 2014 waren die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit höher als die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt Düren war hier in der Lage, das laufende Geschäft aus eigener Kraft zu finanzieren. Im interkommunalen Vergleich kann sie sich in der oberen Hälfte der Vergleichskommunen positionieren.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69	-123	291	24	-107	18	94	21

Die folgende Grafik zeigt zur Analyse der langfristigen Selbstfinanzierungskraft den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner für die Jahre 2010 bis 2020.

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



Werte 2010 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

→ Feststellung

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit entwickelt sich in den Planjahren weiterhin positiv. Die Stadt Düren verfügt somit über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	45.213	38.464	31.345	25.774	50.480

	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	117.945	126.654	139.409	137.230	141.082
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	236	225	218	221	204
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.291	1.545	1.335	2.960	2.442
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	4.900	4.970	2.718	1.931	1.459
Sonstige Verbindlichkeiten (inklusive Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern)	20.004	7.634	6.144	4.779	4.809
Erhaltene Anzahlungen	30.242	16.158	16.709	19.964	17.530
Verbindlichkeiten gesamt	220.831	195.650	197.879	192.860	218.006
Rückstellungen	119.658	123.837	128.407	128.469	128.320
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	788	530	461	546	270
Schulden gesamt	341.276	320.017	326.747	321.875	346.596
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.379	2.209	2.229	2.168	2.449
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner ohne Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen, verbundenen Unternehmen und Beteiligungen	2.370	2.200	2.221	2.160	2.442

Die Stadt Düren kann ihre Schulden im Betrachtungszeitraum zeitweilig reduzieren. Im Eckjahresvergleich 2010/2014 steigen sie allerdings um rund fünf Mio. Euro an.

Die sonstigen Verbindlichkeiten und die erhaltenen Anzahlungen sinken im Jahr 2011 deutlich gegenüber dem Vorjahr. Es gab 2011 weniger unklare Zahlungseingänge als noch 2010; diese verbucht die Stadt Düren bei den sonstigen Verbindlichkeiten. Bei den erhaltenen Anzahlungen wirkt sich die Passivierung von Mitteln des Konjunkturpakets II aus.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Düren sind mit 2.442 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.⁸ Die Aussagekraft dieses Vergleichs ist aufgrund des unterschiedlichen Umgangs mit Ausgliederungen allerdings begrenzt.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Der Gesamtabchluss 2010 der Stadt Düren weist mit Verbindlichkeiten von fast 300 Mio. Euro um 79 Mio. Euro höhere Verbindlichkeiten aus als der städtische Kernhaushalt. Gemäß dem Entwurf des Gesamtabchlusses 2011 verringern sich die Gesamtverbindlichkeiten auf rund 271 Mio. Euro. Dies ist auf reduzierte Verbindlichkeiten für Investitionen, erhaltene Anzahlungen und sonstige Verbindlichkeiten zurückzuführen. Die Reduzierung dieser Positionen macht sich bereits im städtischen Einzelabschluss bemerkbar.

⁸ Ohne Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen, verbundenen Unternehmen und Beteiligungen.

Derzeit liegen noch nicht genügend Werte für einen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vor. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Düren im Vergleich zu anderen Kommunen einordnen.⁹

Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen

In den Jahren 2010 bis 2014 sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen kontinuierlich gesunken. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2006 lagen sie noch bei über 98 Mio. Euro. Hintergrund ist eine Auflage der Kommunalaufsicht des Kreises Düren im Zusammenhang mit einem von der SE zurückgezahlten Trägerdarlehen von 48,2 Mio. Euro im Jahr 2005. Die Rückzahlung wurde von der Kommunalaufsicht mit der Auflage genehmigt, die zurückfließenden Mittel ausschließlich zur Ablösung bestehender städtischer Investitionskredite zu verwenden.

Die Investitionskredite sollten zum Teil aus wirtschaftlichen Gründen, nämlich zur Vermeidung von Vorfälligkeitsentschädigungen, nicht direkt getilgt werden. Die liquiden Mittel aus dem Trägerdarlehen, die nicht zeitnah für die Tilgung von Investitionskrediten verwendet werden konnten, verwendete die Stadt Düren zunächst als Kassenbestandsverstärkung bzw. zur Tilgung von Liquiditätskrediten.

Aufgrund der Auflage der Kommunalaufsicht hat die Stadt Düren den Saldo zwischen den investiven Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung in den darauf folgenden Jahren durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten geschlossen. Im Ergebnis hat sie Investitionen mit Liquiditätskrediten finanziert.

Die Finanzierung von Investitionen mithilfe von Liquiditätskrediten ist allerdings grundsätzlich nicht zulässig. Einerseits wird dadurch die Willensäußerung des Rates unterwandert, da das über Fremdkapital zu finanzierende Investitionsvolumen in der Haushaltssatzung festgesetzt wird. Andererseits dienen Liquiditätskredite lediglich zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit (vgl. § 89 Abs. 2 GO NRW). Die Fristigkeit der meist kurzfristig aufgenommenen Liquiditätskredite entspricht nicht der langfristigen Lebensdauer des Anlagevermögens.

Die von der SE zurückgezahlten Mittel aus dem Investitionsdarlehen wurden für die Tilgung der Liquiditätskredite verwendet. Die spätere Finanzierung von Investitionen mithilfe neuer Liquiditätskredite gleicht dies teilweise wieder aus.

Um die Tilgung der Investitionskredite nachzuhalten, bildete die Stadt eine Tilgungsrücklage als Bestandteil der allgemeinen Rücklage. Diese wurde jährlich um die zur Rückzahlung umzuschuldenden Darlehen und um den negativen Saldo aus Investitionstätigkeit (Ersatz für Neuaufnahmen) reduziert. Die Stadt Düren hat die Tilgungsrücklage im Jahr 2011 aufgelöst. Anlässlich der Rathausanierung hatte die Stadt nach einer wirtschaftlicheren Finanzierungsmöglichkeit gesucht. So konnte sie an einem Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für energetische Sanierung teilnehmen. Die Vorgehensweise wurde mit der Kommunalaufsicht abgestimmt. Die Stadt Düren nimmt seitdem keine Liquiditätskredite mehr auf, um Investitionsmaßnahmen zu finanzieren.

⁹ Die Vergleichswerte werden auf der Internetseite der GPA NRW www.gpanrw.de veröffentlicht.

Der Anstieg der Investitionskredite im Jahr 2014 ist auf den Erwerb der zusätzlichen Anteile an der SWD zurückzuführen. Aufgrund der weiterhin negativen Salden aus Investitionstätigkeit werden die Investitionskredite in der Zukunft weiter ansteigen. Die Stadt Düren geht von einem Anstieg auf 92,5 Mio. Euro bis 2020 aus.

Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung

Die Eröffnungsbilanz der Stadt Düren zum 01. Januar 2006 wies Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Höhe von 9,6 Mio. Euro aus. Bis zum Jahr 2014 sind sie damit um über 130 Mio. Euro angewachsen.

→ Feststellung

Die Liquiditätskredite sind in Düren von Anfang 2006 bis Ende 2014 um über 1.400 Prozent angestiegen.

Der Grund für den enormen Anstieg der Liquiditätskredite liegt neben den zum Teil negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in der zuvor erläuterten Vorgehensweise beim Umgang mit dem zurückgezahlten Trägerdarlehen. Im Jahr 2014 hat die Stadt Düren keine Investitionen mehr mit Liquiditätskrediten finanziert. Dass die Liquiditätskredite im Jahr 2014 trotz des positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ansteigen, ist der Stichtagsbetrachtung geschuldet.

Der hohe Bestand an Liquiditätskrediten zeigt, dass in Düren trotz einem ausgeglichenen Haushalt ein dringender Handlungsbedarf gegeben ist. Die hohen Liquiditätskredite bergen nicht nur erhebliche Zinsrisiken, sondern belasten auch zukünftige Generationen mit Schulden, für die diese nicht verantwortlich sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Düren sollte die Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Tilgung ihrer Liquiditätskredite einsetzen. Um die Schuldentilgung voranzutreiben, sollte sie ihre Selbstfinanzierungskraft weiter verbessern.

Die Stadt Düren geht in ihrer Haushaltsplanung davon aus, die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bis 2020 auf einen Bestand von rund 124 Mio. reduzieren zu können.

Die hohen Liquiditätskredite wirken sich auch auf die Kennzahlen zur Finanzlage aus.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	69,2	68,5	68,3	67,1	71,0
Liquidität 2. Grades	22,7	13,2	25,3	15,9	13,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	neg. Ergebnis	1.332	neg. Ergebnis	120	54
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	16,3	14,8	15,5	15,1	16,8
Zinslastquote	2,5	2,5	1,9	1,4	1,3

- Die hohen Liquiditätskredite machen sich zunächst beim Anlagendeckungsgrad 2 bemerkbar. Die Stadt Düren kann ihr Anlagevermögen nur zu rund 70 Prozent aus langfristig gebundenem Kapital decken. Im interkommunalen Vergleich ist der Dürener Anlagendeckungsgrad 2 stark unterdurchschnittlich.
- Die Liquidität 2. Grades weist aus, inwieweit die liquiden Mittel und kurzfristigen Forderungen die kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag decken können. Auch hier gehört die Stadt Düren zu den 25 Prozent der Kommunen, denen dies am schlechtesten gelingt.
- Ob ein dynamischer Verschuldungsgrad ausgewiesen werden kann, hängt davon ab, ob der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv oder negativ ist. Der dynamische Verschuldungsgrad 2014 gibt an, dass eine Entschuldung der Stadt unter gleichbleibenden Bedingungen innerhalb von 54 Jahren möglich wäre.
- Aufgrund der hohen, meist kurzfristigen Liquiditätskredite ist die kurzfristige Verbindlichkeitsquote der Stadt Düren höher als in den meisten anderen Kommunen.
- Bei der im Zeitablauf sinkenden Zinslastquote macht sich das derzeit sehr niedrige Zinsniveau bemerkbar. Sollte dieses zukünftig wieder ansteigen, werden die Zinsaufwendungen den städtischen Haushalt stärker belasten (insbesondere aufgrund des hohen Bestands an Liquiditätskrediten).

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	101.261	103.436	103.747	105.599	109.130
Rückstellungen Deponien und Altlasten	210	210	210	210	332
Instandhaltungsrückstellungen	8.487	8.081	7.085	5.761	3.218
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	9.700	12.110	17.365	16.898	15.640
Summe der Rückstellungen	119.658	123.837	128.407	128.469	128.320

Die Pensionsrückstellungen bilden den wesentlichen Anteil der städtischen Rückstellungen. Ihre Höhe ergibt sich aus den jährlichen versicherungsmathematischen Gutachten der Rheinischen Versorgungskasse Köln. Die Stadt Düren hat bis auf den KVR-Fonds keine Kapitalanlagen zur Finanzierung der künftigen Pensionslasten gebildet. Dies schränkt die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt weiter ein, da sie die Pensionsauszahlungen aus dem laufenden Geschäft finanzieren muss.

Eigenkapital

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

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	169.414	160.122	163.164	158.642	164.526
Sonderposten	203.836	215.454	215.449	207.260	205.694
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	161.597	170.735	167.256	161.208	160.090
Rückstellungen	119.658	123.837	128.407	128.469	128.320
Verbindlichkeiten	220.831	195.650	197.879	192.860	218.006
Passive Rechnungsabgrenzung	10	10	9	1.637	2.027
Bilanzsumme	713.748	695.073	704.908	688.868	718.573
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	23,7	23,0	23,1	23,0	22,9
Eigenkapitalquote 2	46,4	47,6	46,9	46,4	45,2

Nachdem der hohe Fehlbetrag des Jahres 2010 von fast 20 Mio. Euro das städtische Eigenkapital drastisch reduziert hat, fielen die nachfolgenden Jahresergebnisse besser aus. Der Eigenkapitalverzehr von Ende 2010 bis Ende 2014 liegt bei rund fünf Mio. Euro. Die Eigenkapitalquoten, die Ende 2009 noch bei 26,6 Prozent (Eigenkapitalquote 1) bzw. 50,0 Prozent (Eigenkapitalquote 2) lagen, sind aufgrund des Eigenkapitalverzehrs gesunken. Im Betrachtungszeitraum ab 2010 sind die Eigenkapitalquoten relativ konstant; im interkommunalen Vergleich liegen sie aber in der Nähe der Mittelwerte bzw. unter dem Median:

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014

	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1*	22,9	-16,1	48,9	21,7	4,4	25,7	35,5	20
Eigenkapitalquote 2	45,2	8,5	74,5	46,0	33,8	47,8	61,1	20

*) Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Deshalb sollte anstatt auf den arithmetischen Mittelwerte auf den Median abgestellt werden.

Nach einem Gesamtergebnis von -17,7 Mio. Euro weist der erste Gesamtabschluss der Stadt Düren zum 31. Dezember 2010 ein Eigenkapital in Höhe von 185 Mio. Euro aus. Ende 2011 liegt das Gesamteigenkapital bei 172 Mio. Euro. Die weiteren Gesamtabschlüsse befinden sich noch in der Aufstellung.

Ertragslage

Erträge

Die GPA NRW analysiert die Ertragsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	83.856	93.311	101.848	95.935	98.656
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	52.767	59.354	60.973	66.969	69.437
Sonstige Transfererträge	1.111	1.321	1.375	1.449	1.646
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	13.925	14.624	14.883	14.503	14.583
Privatrechtliche Leistungsentgelte	3.090	2.874	2.821	3.024	2.868
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	12.262	10.766	13.278	12.421	14.428
Sonstige ordentliche Erträge	12.686	14.048	14.086	15.697	14.663
Aktiviert Eigenleistungen	713	622	638	737	729
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	180.410	196.921	209.902	210.736	217.011
Finanzerträge	3.830	3.158	8.953	3.831	10.893

Die Finanzerträge schwanken stark, was hauptsächlich auf die Verbuchung der Gewinnausschüttungen der SE zurückzuführen ist. In den Jahren 2011 und 2013 wurde keine Gewinnausschüttung gebucht; im Jahr 2014 fiel sie zum Teil noch für Vorjahre an. Zudem waren die Gewinnabführungen der Sparkasse und der SWD in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch.

Die ordentlichen Erträge der Stadt Düren sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich angewachsen. Im interkommunalen Vergleich liegen die ordentlichen Erträge je Einwohner im durchschnittlichen bis leicht überdurchschnittlichen Bereich:

Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.438	1.905	3.065	2.441	2.310	2.416	2.535	21

Ursächlich für den Anstieg der ordentlichen Erträge sind die Steuern und ähnlichen Abgaben und die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Diese Ertragspositionen machen auch den größten Anteil der ordentlichen Erträge aus.

Über das Zusammenspiel der Steuererträge und Zuwendungen innerhalb der ordentlichen Erträge geben die Netto-Steuerquote und die Zuwendungsquote Aufschluss.

Netto-Steuerquote in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,9	33,5	65,7	50,5	44,6	48,6	56,1	21

Zuwendungsquote in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,0	8,7	40,7	24,1	18,6	24,7	30,5	21

Ursächlich für die sehr hohe Zuwendungsquote der Stadt Düren sind die Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Düren hat im GFG 2016 den vierthöchsten Soziallastenansatz und in Folge dessen den dritthöchsten Schlüsselzuweisungsbetrag aller großen kreisangehörigen Kommunen. Dies wirkt sich über die Bezugsgröße der ordentlichen Erträge auch auf die Netto-Steuerquote aus: Diese ist stark unterdurchschnittlich.

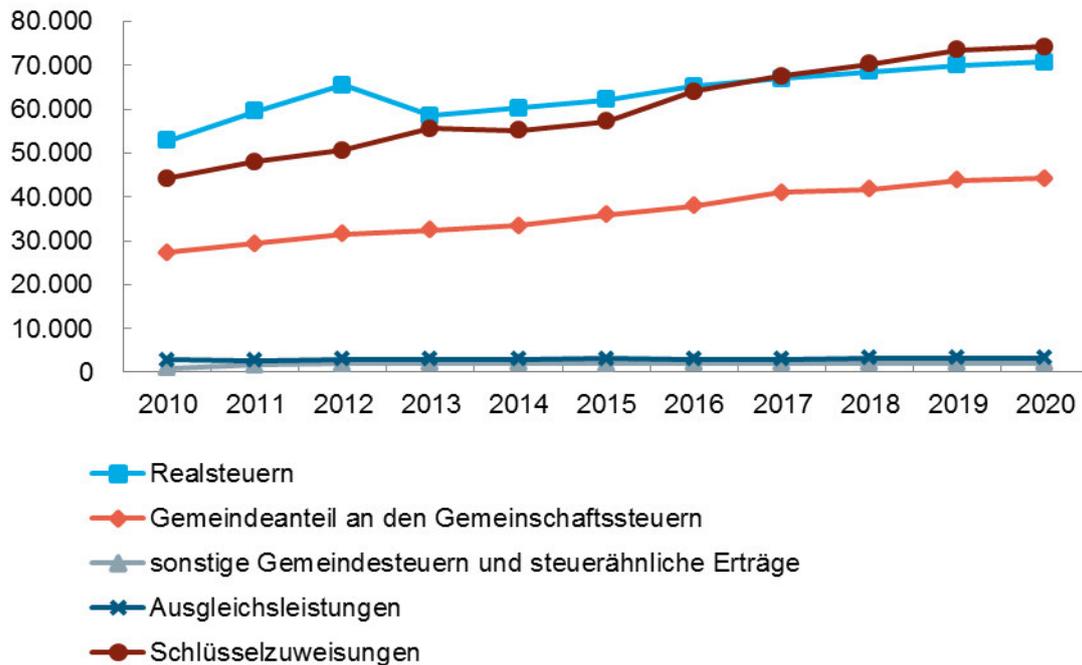
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Werte 2010 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016/2017.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Düren lagen in der Vergangenheit zwischen 128 Mio. Euro (2010) und nahezu 154 Mio. Euro (2014). Im Vergleich zu anderen Kommunen verfügt die Stadt Düren über hohe allgemeine Deckungsmittel.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.727	1.236	2.079	1.576	1.469	1.556	1.655	21

Nicht nur im Jahr 2014, sondern auch in den Jahren 2011 bis 2013, liegen die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Düren oberhalb des 3. Quartils.

Im Planungszeitraum steigen die allgemeinen Deckungsmittel auf bis zu fast 195 Mio. Euro an. Vom Jahr 2014 ausgehend bedeutet dies eine Erhöhung von rund 40 Mio. Euro. Diese erfolgt zur Hälfte durch die Schlüsselzuweisungen, gefolgt von der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

→ Feststellung

Die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer spielen für die städtische Haushaltslage eine sehr wichtige Rolle. Der jährliche Haushaltsausgleich hängt in besonderem Maße von diesen konjunkturabhän-

gigen Positionen ab. Dadurch ergibt sich ein Unsicherheitsfaktor für den städtischen Haushalt.

Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	37.524	36.631	36.225	38.360	39.837
Versorgungsaufwendungen	7.649	11.210	7.133	10.592	12.169
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	28.741	31.729	30.878	30.298	30.320
Bilanzielle Abschreibungen	12.166	12.454	12.640	12.803	12.801
Transferaufwendungen	95.846	99.202	105.814	108.349	111.567
Sonstige ordentliche Aufwendungen	16.856	12.217	18.889	14.500	12.767
Ordentliche Aufwendungen	198.781	203.443	211.579	214.901	219.462
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	5.047	5.127	4.036	3.063	2.774

Wie die ordentlichen Erträge steigen auch die ordentlichen Aufwendungen im Betrachtungszeitraum an. Auffällig sind die schwankenden Versorgungsaufwendungen, bei denen es sich hauptsächlich um die Zuführungen zu der Pensionsrückstellung handelt.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.465	2.041	2.941	2.533	2.352	2.466	2.775	21

Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner der Stadt Düren sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich hoch. Die folgenden Kennzahlen geben Hinweise zur Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen.

Personalintensität in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,2	15,9	29,7	22,1	19,5	22,6	23,5	21

Personalaufwendungen je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
447	410	737	560	481	540	624	21

Sowohl die Personalintensität als auch die Personalaufwendungen je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dies ist aber lediglich eine Schlussfolgerung auf die Höhe der Personalkosten und nicht auf die Personalausstattung. Die Personalkosten ausgliedeter Bereiche (z.B. des DSB) fließen nicht in diese Kennzahlen ein. Außerdem hat die Stadt Düren nur zehn städtische Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft. Der Großteil der Kindergartenplätze wird durch kirchliche oder sonstige Träger bereitgestellt. Die Personalkosten für die Mitarbeiter fallen bei den Trägern an und schlagen sich als städtische Zuschüsse bei den Transferaufwendungen nieder.

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,8	8,5	28,4	15,4	11,9	15,6	17,2	21

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
341	200	647	390	308	384	456	21

Auch im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen weist die Stadt Düren unterdurchschnittliche Kennzahlen auf. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen allerdings von 2014 bis 2020 um rund drei Mio. Euro an.

Transferaufwandsquote in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,8	37,6	50,8	44,1	42,6	44,6	46,0	21

Transferaufwendungen je Einwohner in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.253	857	1.349	1.119	993	1.129	1.253	21

Die sehr hohe Transferaufwandsquote der Stadt Düren, die im interkommunalen Vergleich derzeit das Maximum stellt, zeigt, dass die Stadt Düren mehr als andere Kommunen durch Transferaufwendungen belastet ist. Dies wird auch durch den 3. Quartilswert der Transferaufwendungen je Einwohner deutlich. Die allgemeine Kreisumlage liegt 2014 bei 65 Mio. Euro und macht mehr als die Hälfte der Transferaufwendungen aus. Die zweitgrößte Einzelposition ist der Zuschuss zur Unterhaltung von Kindergärten in Höhe von fast 15 Mio. Euro im Jahr 2014. Es fallen hohe Aufwendungen als Zuschüsse bei den Transferaufwendungen für die 40 Kitas in freier Trägerschaft an. Zudem macht sich die ungünstige Sozialstruktur der Stadt Düren bei den Transferaufwendungen bemerkbar (z.B. wirtschaftliche Jugendhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt).

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	198.781	203.443	211.579	214.901	219.462
Abschreibungen auf Anlagevermögen	12.299	12.505	12.640	13.291	12.812
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	7.751	8.470	8.439	8.211	8.029
Netto-Ergebnisbelastung	4.548	4.035	4.201	5.080	4.783
Abschreibungsintensität	6,2	6,1	6,0	6,2	5,8
Drittfinanzierungsquote	63,0	67,7	66,8	61,8	62,7

Die Abschreibungsintensität sinkt im Zeitablauf, da die ordentlichen Aufwendungen als Bezugsgröße zu den Abschreibungen ansteigen. Die Drittfinanzierungsquote liegt bei durchschnittlich 64 Prozent.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent 2014

	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	5,8	2,9	22,6	7,8	5,8	7,3	8,6	21
Drittfinanzierungsquote	62,7	18,4	79,9	55,5	44,1	56,7	65,4	21

Die Abschreibungsintensität der Stadt Düren von 5,8 Prozent im Jahr 2014 entspricht im interkommunalen Vergleich dem ersten Quartilswert. Die Stadt hat das Abwasservermögen (und damit auch die jährlichen Abschreibungen auf das Kanalnetz) ausgegliedert. Zudem hat sie im Bereich der Gebäude zum Teil eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt, durch die sich die Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilen und somit jährlich gesehen geringer sind.

Die überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote zeigt, dass die Stadt Düren die Belastung durch die Abschreibungen besser durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten abfedern kann als viele andere Kommunen. Dies gelingt ihr beispielsweise durch die Akquirierung von Fördermitteln und die Erhebung von Straßenbaubeiträgen.

→ Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch die Gebäudeflächen der vollkonsolidierten Tochterunternehmen SE, DSB und Gemeinnützige Dürener Bauverein AG sowie angemietete Objekte berücksichtigt.

Die zentrale Stelle, die sich mit dem städtischen Flächenmanagement befasst, ist in Düren das Amt für Gebäudemanagement (Amt 65). Dieses hält Flächendaten, kalkulatorische Kosten und Betriebskosten der eigenen und angemieteten Gebäude in einem Gebäudekataster vor. Informationen zu Investitions- und Instandhaltungsbedarfen werden dort allerdings nicht erfasst. Die Stadt ist bestrebt, ihren Gebäudebestand zu reduzieren. So hat sie im Jahr 2016 das denkmalgeschützte ehemalige Rathaus in Birkesdorf an einen Investor verkauft, der dort Wohnungen schaffen wird. Das städtische Übergangsheim in Arnoldsweiler soll 2017 aufgegeben werden. Das Gebäudemanagement erstellt regelmäßig einen Kostenrechnungsbericht. Dieser beinhaltet neben einer Analyse der Kosten und Erlöse auch Änderungsvorschläge, wie die Kosten gesenkt werden könnten. Eine erhebliche Kostensenkung ist nur durch die Reduzierung der Gebäudeflächen möglich. Insbesondere die Sport- und Turnhallen, die sich zum Teil in einem schlechten baulichen Zustand befinden, führen über hohe Kosten zu einer Haushaltsbelastung.

→ Empfehlung

Die Stadt Düren sollte weiterhin prüfen, ob sie Gebäude abstoßen kann. Dies bietet häufig eine Chance zur Konsolidierung. Die Stadt könnte dadurch beispielsweise die Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung reduzieren.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Düren über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem besonderen Berichtsteil (Schulen).

Flächen absolut nach Nutzungsarten in m² BGF 2014

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	179.251	2.014	38,7
Jugend	19.139	215	4,1
Sport und Freizeit	12.299	138	2,7
Verwaltung	22.153	249	4,8

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Feuerwehr / Rettungsdienst	8.487	95	1,8
Kultur	40.240	452	8,7
Soziales	7.226	81	1,6
sonstige Nutzungen	174.308	1.958	37,6
Gesamtsumme	463.104	5.202	100

Das Gebäudeportfolio der Stadt Düren umfasst eine Bruttogrundfläche (BGF) von rund 463.100 m².

Die Anzahl der Ortsteile, die Gemeindefläche und die Einwohnerzahl sind wesentliche Einflussfaktoren des Flächeneinsatzes. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der vorgehaltenen Schulen, Kindergärten und weiteren Gebäude wider. Die Stadt Düren hat 14 Stadtteile, in denen zum Teil noch ein stark ausgeprägtes Ortsdenken herrscht. Die Fläche der Stadt Düren liegt mit 85 km² unterhalb des Mittelwerts der Vergleichskommunen. Die Bevölkerungsdichte ist mit 1.047 Einwohner/km² überdurchschnittlich. Dies wirkt sich tendenziell vorteilhaft auf den einwohnerbezogenen Flächenverbrauch aus. Die Stadt Düren weist jedoch insgesamt überdurchschnittliche Gebäudeflächen auf.

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düren
Schulen	1.533	2.286	1.944	2.014
Jugend	8	328	211	215
Sport und Freizeit	95	393	206	138
Verwaltung	194	405	307	249
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	138	95
Kultur	185	785	349	452
Soziales	43	576	197	81
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.559	1.958
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.912	5.202

Schulen

Die größte Gebäudegruppe der Stadt Düren stellen die Schulgebäude dar. Dazu gehören auch die Turnhallen, die für den Schulsport genutzt werden. Die Stadt Düren weist hier eine leicht überdurchschnittliche Fläche je 1.000 Einwohner auf. Nähere Informationen enthält hierzu der Teilbericht Schulen, der sich mit dem Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen befasst.

Jugend

Auch bei der Nutzungsart Jugend ist die Gebäudefläche der Stadt Düren leicht überdurchschnittlich. Dazu gehören neben Gebäuden von Kindertageseinrichtungen die Flächen der acht Jugendtreffs.

Die Anzahl der Kindertageseinrichtungen in kommunalem Eigentum beeinflusst maßgeblich den Umfang der Gebäudeflächen bei dieser Nutzungsart. Die Stadt Düren besitzt neben den städtischen Kindertageseinrichtungen auch Gebäude, in den Einrichtungen freier Träger untergebracht sind. Der interkommunale Vergleich der vorgehaltenen Flächen ermöglicht daher nur bedingt eine Aussage über ein sparsames oder großzügiges Angebotspektrum.

Sport und Freizeit

Zu der Nutzungsart Sport und Freizeit gehören zwei Sporthallen, die nicht für den Schulsport genutzt werden (An der Festhalle 3-5 und Ellener Straße 22), diverse Sportheime, die Gebäude am Dürener Badeseesee und das Hallenbad Jesuitenhof. Hinzukommen wird die Dreifachturnhalle der zum Ende des Schuljahres 2015/2016 geschlossenen Gemeinschaftshauptschule Gürzenich.

Auch wenn die von der Stadt Düren für diese Nutzungsart bereitgestellten Flächen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich sind, so führt dieser Bereich dennoch zu einer recht hohen Haushaltsbelastung. Laut dem Auswertungsbericht der Kostenrechnung ergibt sich für die Sport- und Turnhallen (auch Schulturnhallen) im Jahr 2014 ein negativer Deckungsbeitrag von rund 2,5 Mio. Euro. Für die Nutzung der Sporthallen durch Vereine erhebt die Stadt Nutzungsgebühren. Jugendgruppen sind von der Zahlung der Nutzungsgebühren befreit.

Das Hallenbad Jesuitenhof soll durch das Sport- und Familienbad im Holzbendenpark ersetzt werden. Die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt hat die GPA NRW im Rahmen der Haushalts- und Jahresabschlussanalyse bei den Finanzanlagen dargestellt.

Verwaltung

Zu den Verwaltungsflächen zählen neben dem Rathaus noch weitere Verwaltungsgebäude im Stadtgebiet. Insgesamt ergibt sich im Einwohnerbezug eine unterdurchschnittliche Flächenkennzahl. Die umfassende Sanierung des Dürener Rathauses, die rund 19,8 Mio. Euro gekostet hat, wurde 2015 abgeschlossen.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Die Stadt Düren hält für den Brandschutz eine Hauptfeuerwache sowie zwölf Feuerwehrgerätehäuser in den Stadtteilen vor. Im Stadtteil Merken befinden sich zwei kleinere Feuerwehrgerätehäuser, von denen eins der Unterbringung der Fahrzeuge dient.

Da die Ziele des Brandschutzbedarfsplans nicht erreicht werden, ist der Neubau einer Feuerwache an einem anderen Standort im Gespräch. Die Kosten würden sich schätzungsweise auf rund 15 Mio. Euro belaufen. Im Haushaltsplan sind zunächst Planungskosten in Höhe von

150.000 Euro im Jahr 2017 berücksichtigt. Die bestehende Hauptfeuerwache ist zudem sanierungsbedürftig.

Kultur

Zu den überdurchschnittlich hohen Gebäudeflächen, die die Stadt Düren im Kulturbereich für ihre Bürger vorhält, gehören hauptsächlich folgende Einrichtungen:

- Leopold-Hoesch-Museum,
- Papiermuseum,
- Haus der Stadt,
- VHS,
- Schloss Burgau,
- Pleußmühle und
- Gemeinschaftshäuser.

Die Haushaltsbelastung des Kulturbereichs verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Produkte:

Planergebnisse Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft in Tausend Euro

Produkt	2016	2017	2018	2019	2020
04.252.020 Leopold-Hoesch-Museum	-1.564	-1.583	-1.698	-1.730	-1.761
04.252.030 Papiermuseum	-276	-292	-287	-289	-297
04.281.010 Dürener Kulturbetrieb	-6.030	-6.196	-6.362	-6.480	-6.624
Summe	-7.870	-8.071	-8.347	-8.499	-8.682

Das Produkt 04.281.010 Dürener Kulturbetrieb setzt sich aus einzelnen Teilprodukten wie beispielsweise Musikschule, VHS, Stadtbücherei, Schloss Burgau und Haus der Stadt zusammen.

→ Feststellung

Der jährliche Zuschussbedarf für den Kulturbereich ist mit steigender Tendenz eingeplant. Mit einer Höhe von über acht Mio. Euro pro Jahr ist die Haushaltsbelastung dieses Bereichs, der hauptsächlich freiwillige Aufgaben beinhaltet, sehr hoch. Die Gebäudeaufwendungen haben einen großen Anteil hieran.

Soziales

Zu dieser Nutzungsart gehören Altentagesstätten sowie Übergangs- und Obdachlosenwohnheime im Stadtgebiet. Da die Flächen für das Jahr 2014 erfasst wurden, machen sich die Auswirkungen des Flüchtlingsstroms des Jahres 2015 auf den städtischen Gebäudebestand hier noch nicht bemerkbar.

Sonstige Nutzungen

Bei den sonstigen Nutzungen sorgen insbesondere die Wohnungen der Dürener Bauverein AG für eine überdurchschnittliche Fläche im interkommunalen Vergleich. Des Weiteren gehören städtische Wohnungen, Friedhofsgebäude und öffentliche Bedürfnisanstalten zu dieser Nutzungsart.

Bilanzielle Auswirkungen der Gebäudeflächen

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Düren
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	398	147	154
Schulen	0	2.032	1.102	1.159
sonstige Bauten*	8	1.232	647	917

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

Die Vermögenswerte enthalten nur die Gebäude, die bei der Stadt Düren bilanziert sind. Die Bauten der Beteiligungen bleiben daher unberücksichtigt.

Alle dargestellten Vermögenswerte der Stadt Düren sind überdurchschnittlich hoch. Dafür können viele Faktoren ursächlich sein. Die Höhe der Vermögenswerte wird durch das Alter, bauliche Standards und Bewertungsspielräume beeinflusst. Die Festlegung der Gesamtnutzungsdauern im Rahmen der Eröffnungsbilanz war ein solcher Bewertungsspielraum. Die Stadt Düren hat sich hier für eher lange Gesamtnutzungsdauern entschieden. Dadurch kann sie die Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilen. Die Ergebnisrechnungen der einzelnen Jahre werden so weniger belastet.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Düren	Durchschnittl. RND Düren	Anlagenabnutzungsgrad
	Von	Bis			
Kindergärten	40	80	70	35	50,0
Schulgebäude	40	80	80	26	67,5
Verwaltungsgebäude (Rathaus)	40	80	80	48	40,0

Berechnung der GPA NRW auf Basis von Auswertungen der Anlagenbuchhaltung zum Stichtag 31.12.2014.

Die Anlagenabnutzungsgrade der betrachteten Gebäude weisen aus bilanzieller Sicht nicht auf einen kurzfristigen Reinvestitionsbedarf hin. Bei den Schulgebäuden entsteht am ehesten Handlungsbedarf: Hier weisen einige Gebäudeteile nur noch geringe Restnutzungsdauern auf.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-
mografie der Stadt Düren im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Personalbedarf planen	7
Personal entwickeln	8
Attraktiver Arbeitgeber sein	9
Wissensbewahrung	10

→ 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.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

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.

Die GPA NRW hat im Verlaufe eines standardisierten Interviews zahlreiche Punkte und Themenfelder angesprochen. Gemeinsam mit den Vertretern des Personalamtes wurden alle Themen besprochen und dokumentiert. Nachfolgend werden die wesentlichen Punkte betrachtet.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Düren folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungen zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich wahrnehmen zu können.

Die Stadt Düren verfügt über vier Dezernate. Die Gliederungstiefe umfasst zwei und bei großen Organisationseinheiten drei Ebenen. Unterhalb der Dezernatsebene arbeitet die Stadt Düren mit Amtsleitungen und Sachgebietsleitungen. Bei großen Organisationseinheiten wird noch die Abteilungsleitung zwischengeschaltet. Dem Bürgermeister direkt unterstellt sind neben der Integration, dem Frauenbüro und der Wirtschaftsförderung folgende Ämter:

- Personalamt
- Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision
- Schulverwaltungs- und Sportamt
- Amt für Kinder, Jugendliche und Familien
- Museen
- Dürener Kulturbetrieb

→ **Feststellung**

Die geringe Gliederungsbreite und die flache Gliederungstiefe sorgen für geringe Schnittstellen und eine klare Struktur der Verantwortlichkeiten.

Es wird für die öffentliche Verwaltung zukünftig von zunehmender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung sein, mit dem vorhandenen Personal flexibel auf Anforderungen reagieren zu können. Flexible Formen der Arbeitsorganisation wie Projektgruppen wirken hierbei unterstützend. So kann auch mit einem reduzierten Personalbestand kurzfristig den Herausforderungen der Aufgabenerledigung begegnet werden. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, bei Neueinstellungen auf besonders stark ausgeprägte persönliche Kompetenzen wie Flexibilität zu achten.

Die Stadt Düren arbeitet bereits mit dem flexiblen Organisationsmodell der Projektgruppe. So bestand beispielsweise von 2011 bis 2016 eine Projektgruppe zum Thema Rathaussanierung. Seit 2015 existiert ein Stab, der sich mit außergewöhnlichen Ereignissen wie beispielsweise dem Flüchtlingsstrom befasst.

→ **Feststellung**

Die Arbeit in Projektgruppen ist ein geeignetes Mittel um flexibel auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren

Altersstruktur und Fluktuation

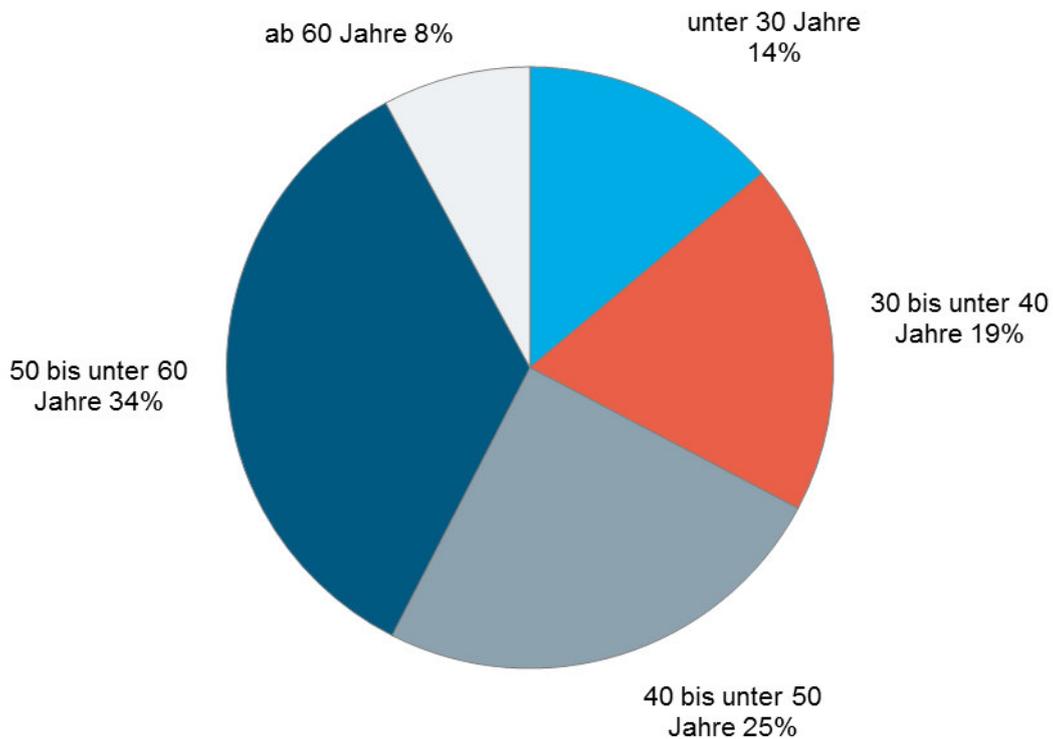
Eine Altersstrukturanalyse mit Fluktuationsprognose ist ein wichtiges Grundinstrument für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Die Stadt Düren muss sich in den nächsten Jahren mit der demografischen Entwicklung der Belegschaft, der Fachkräftegewinnung, der Qualifizierung zukünftiger Führungskräfte sowie der Gesunderhaltung der Beschäftigten befassen. Eine Altersstrukturanalyse mit einer darauf aufsetzenden Fluktuationsprognose trägt dazu bei, Transparenz zu schaffen und frühzeitig zu planen. Hierbei kann das Ergebnis maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben. Fluktuation bietet Chancen zur Veränderung. Bei jeder Fluktuation ist eine Aufgabenkritik durchzuführen. Es stellt sich die Frage, ob bzw. in welcher Form (z. B. interkommunale Zusammenarbeit) die Aufgabe zukünftig wahrgenommen werden soll.

Die Stadt Düren hat bereits umfassende Kenntnisse über die bevorstehende altersbedingte Fluktuation und nutzt diese umfangreich. Die Stadt Düren verfügt sowohl über einen kurzfristigen (drei bis fünf Jahre) als auch einen langfristigen (fünf bis zehn Jahre) Planungshorizont. Hierbei nutzt die Stadt Erfahrungswerte der letzten Jahre um innerhalb der Fluktuationsanalyse auch unvorhersehbares Ausscheiden in einem gewissen Rahmen zu berücksichtigen. Die vorliegenden Fluktuationsanalysen werden regelmäßig fortgeschrieben.

→ **Feststellung**

Die umfassenden Kenntnisse der vorhersehbaren Fluktuation Stadt Düren ermöglichen Verwaltung und Politik strategische Entscheidungen und konkrete Maßnahmen.

Die GPA NRW hat die Altersstruktur der Beschäftigten auf der Grundlage der Personalliste vom 30. Juni 2015 ermittelt. Mitarbeiter/innen in der Freizeitphase der Altersteilzeit, geringfügig Beschäftigte als auch Beschäftigte der eigenbetriebsähnlichen Betriebe sind hierbei nicht berücksichtigt worden.



unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	Über 60 Jahre
128	175	229	320	73

Das Durchschnittsalter der 925 Beschäftigten liegt zum Stichtag bei 44,7 Jahren. Der Anteil der über 50 Jährigen liegt bei 42 Prozent. Bis zum Jahr 2030 gehen rund 35 Prozent der Beschäftigten (326 Personen) in den Ruhestand. Der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren liegt bei rund 28 Prozent.

→ **Feststellung**

Innerhalb der nächsten zehn Jahre, bezogen auf den Stichtag 30.Juni 2015 scheidet 22 Prozent der Beschäftigten der Stadt Düren altersbedingt aus.

Es wird deutlich, dass die jüngeren Beschäftigten nur einen Teil des altersbedingt ausscheidenden Personals ersetzen können. Dem Personalamt kommt an dieser Stelle eine herausragende Bedeutung zu. Es ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Das Personalamt ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen.

Das Personalamt sollte allgemeine, demografische und gesamtstädtische Einflussfaktoren auf das Aufgabenportfolio einschätzen. Der künftige Personalbedarf zu den einzelnen Berufsgrup-

pen sowie die Zahl der benötigten Auszubildenden bzw. externen Einstellungen sollte anhand dieser Einschätzung ermittelt werden. Diese Aufgabe kann das Personalamt nur erfüllen, wenn es frühzeitig über Veränderungen der gesamtstädtischen Einflussfaktoren, wie den allgemeinen als auch demografischen Veränderungen, eingebunden ist.

→ **Feststellung**

Die Einbindung des Personalamtes in die strategische demografische Ziel- und Maßnahmeplanung ermöglicht eine umfassende Personalbedarfsplanung.

Um die bereits bekannte Fluktuation abzumildern, bildet die Stadt Düren regelmäßig aus. Am 01. Oktober 2015 waren 43 Ausbildungsplätze besetzt. Um die Ausbildungsplatzquote zu ermitteln, stellt die GPA NRW die Anzahl der besetzten Ausbildungsplätze zum 01. Oktober 2015 den ermittelten vollzeit-verrechneten Stellen laut der zur Verfügung gestellten Personalliste gegenüber. Für die Stadt Düren ergibt sich so eine im interkommunalen Vergleich eine leicht unterdurchschnittliche Ausbildungsplatzquote.

Personalbedarf planen

Die Personalplanung hat den Zweck, den Personalbestand quantitativ und qualitativ auf das Aufgabenportfolio der Verwaltung abzustimmen. Allein 199 Beschäftigte werden die Verwaltung in den nächsten zehn Jahren altersbedingt verlassen. Die Stadt Düren muss frühzeitig wissen, wie viele Beschäftigte zu welchem Zeitpunkt benötigt werden und über welche Qualifikation und Kompetenz diese verfügen müssen. Personalentwicklungsmaßnahmen und Neueinstellungen müssen frühzeitig geplant werden. Die Personalbedarfsplanung stützt sich in Düren auf die bereits vorliegende Übersicht über die voraussichtlichen Fluktuationen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren kann den voraussichtlichen Stellenbedarf sowohl mittelfristig (drei bis fünf Jahre) als auch langfristig (fünf bis zehn Jahre) darstellen, dadurch kann sie frühzeitig angemessene Maßnahmen einleiten.

Die Aufgabenkritik ist in Düren Aufgabe der Amtsleitungen. Sofern auf Amtsebene festgestellt wird, dass ein Bedarf besteht, unterstützt das Hauptamt durch Organisationsuntersuchungen oder Aufgabenanalyse und Optimierung der Geschäftsprozesse. Geänderte Aufgabenstrukturen werden seitens der Fachämter mitgeteilt und dann innerhalb der Haushaltsplanungen durch Neueinrichtungen von Stellen oder auch Streichung von Stellen bzw. Stellenanteilen berücksichtigt. Bei der Personalbedarfsplanung berücksichtigt die Stadt Düren die Stellenplanbeschlüsse und kw-Vermerke.

→ **Feststellung**

Die frühzeitige Aufgabenkritik ermöglicht es den tatsächlichen Personalbedarf abzubilden und unterstützt so die Personalbedarfsplanung.

Die Stadt Düren hat für die Stellen der Verwaltung noch nicht flächendeckend Anforderungsprofile erstellt. Diese zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Das ist insbesondere für folgende Instrumente des Personalmanagements wichtig:

- Grundlage für rechtssichere interne und externe Stellenausschreibungen,

- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen und
- Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für jede Stelle eindeutig festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Auch die Beschäftigten wissen, welche Fortbildungen sie absolvieren müssen, um sich erfolgreich weiterzuentwickeln. In Düren werden die Anforderungsprofile anlassbezogen z.B. bei Stellenvakanzen erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte für alle Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen, um die Instrumente des Personalmanagements zielgerichtet einsetzen zu können.

Personal entwickeln

Mithilfe von Personalentwicklung sollen die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten erhalten und gefördert werden. Die Bedürfnisse und Qualifikationen der Beschäftigten sollen mit den Zielen und Aufgaben der Organisation in Einklang gebracht werden. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, bei Neueinstellungen auf besonders stark ausgeprägte persönliche Kompetenzen wie Flexibilität zu achten.

Derzeit liegt in Düren noch kein schriftliches Personalentwicklungskonzept vor. Ein solches befindet sich in der Vorbereitung. Zum jetzigen Zeitpunkt existieren bereits verschiedene Konzepte, die mit zur Personalentwicklung zählen. Hierzu zählen beispielsweise:

- **Kompetenzentwicklungszirkel (KEZ)**
Hierbei handelt es sich um ein Förderprogramm zur Kompetenzentwicklung. Das Förderprogramm ist eine umfassende, vernetzte Qualifizierung mit dem Ziel, persönliche und berufliche Perspektiven zu erweitern. Neben Kommunikation und Gesprächsführung werden auch weitere wichtige Themenschwerpunkte beispielsweise aus den Bereichen Projektmanagement, Teamarbeit, Präsentationstechniken geschult. Insgesamt bietet das Förderprogramm den Teilnehmern die Möglichkeit, eigenes Potential einzubringen und weitere Schlüsselqualifikationen zu erlernen. Das Förderprogramm wird über einen Zeitraum von 1,5 Jahren zehn bis zwölf Beschäftigten des gehobenen Dienstes angeboten.
- **Führungskräfteweiterbildung**
Für Beschäftigte, die bereits eine Leitungsfunktion innehaben, bietet die Stadt Düren regelmäßig ein- bis zweitägige Schulungen an. Themen der bereits durchgeführten Schulungen waren beispielsweise „Führen in Ausnahmesituationen“ oder „strukturiertes Vorgehen bei Leistungsabweichungen zwischen Soll und Ist“
- **Gesundheitsvorsorge**
Die Stadt Düren bietet einen arbeitspsychologischen Dienst an. Die Beschäftigten können eine vertrauliche, niederschwellige Beratung in Konfliktsituationen durch berufs- und lebenserfahrene Psychologen in Anspruch nehmen. Ernsten gesundheitlichen Belastun-

gen oder auch Ausfällen soll so vorgebeugt werden. Im Falle von belastenden Extremsituationen wird eine Nachsorge angeboten. Des Weiteren wird ein Rückentraining in der Mittagspause in Zusammenarbeit mit der Betriebssportgemeinschaft angeboten. Insbesondere für den Außen-, Ordnungs- und Rettungsdienst wird ein Projekt zur Deeskalation und Gewaltprävention angeboten.

- Es existiert ein Frauenförderplan, der alle drei Jahre fortgeschrieben wird.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren hat erkannt, dass die wichtigste Ressource das Personal ist. Die auf Basis der Konzepte eingeleiteten Maßnahmen, wie der Kompetenzentwicklungszirkel sind geeignete Mittel, um die zukünftige veränderte Personalausstattung zu steuern.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Schon jetzt konkurrieren die Kommunen untereinander um die Ressource Personal. Eine Konkurrenzsituation besteht auch zur freien Wirtschaft. Infolge dessen, wird es für die Kommunalverwaltungen immer schwieriger geeignetes Personal zu finden. Die Kommunen können im sich verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte nur bestehen, wenn sie ihr Personalmarketing verbessern. Für Verwaltungen bestehen Möglichkeiten, Attraktivitätsfaktoren, wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch flexible Arbeitszeiten, ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, hochwertige Personalentwicklungsinstrumentarien, Motivation durch Führungskräfte, Anreizsysteme, verantwortungsvolle Tätigkeitswahrnehmung und Sinngehalt der Arbeit gezielt zu gestalten und damit zu werben.

Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bietet Düren verschiedene flexible Arbeitszeitmodelle an. Die genauen Regelungen wie der Dienstbetrieb aufrechterhalten wird, regelt jede Abteilung in eigener Verantwortung. Auch besteht die Möglichkeit, die Arbeit vom Heimarbeitsplatz aus zu erledigen. Es ist geplant den Bereich Heimarbeit weiter auszubauen. Hierzu werden die Voraussetzungen, gerade im technischen Bereich noch genauer in den Fokus genommen.

Die Stadt Düren bildet regelmäßig aus. Die Bewerberlage ist nach Aussage der Stadt derzeit noch sehr hoch. Teilweise gehen bis zu 400 Bewerbungen ein. Um möglichst viele Bewerber persönlich kennenzulernen wird vor dem eigentlichen Auswahlverfahren ein sog. Speed-Dating durchgeführt. Hierbei besteht für die Stadt die Möglichkeit sich in einem zehn-minütigen Gespräch bereits einen ersten Eindruck über die Persönlichkeit des Bewerbers zu gewinnen. Des Weiteren können aber auch die beiderseitigen Erwartungen abgeglichen werden. Die Nutzung eines online-Bewerberportals ist geplant. Dieses würde insbesondere aufgrund der hohen Bewerberzahl zu einer Entlastung in der Bearbeitung führen.

Die Stadt Düren hat ein Pilotprojekt zum Klimaschutz gestartet. Attraktiver Nebeneffekt hierbei ist, dass den Beschäftigten daraus die Möglichkeit erwächst ab Frühjahr 2017 einen Zuschuss zum Job-Ticket zu erhalten.

Wissensbewahrung

In den nächsten zehn Jahren scheiden altersbedingt (ohne sonstige Fluktuationen) rund 22 Prozent der Beschäftigten der Stadt Düren aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten, die über Spezialwissen (so genanntes Schlüsselwissen) verfügen. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann.

Die Stadt Düren hat noch kein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren entwickelt, um Wissen zu bewahren und zu verteilen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Beschäftigte festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Fachbereichen sorgen. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen.

Von 2008 – 2011 war das Thema „Demografischer Wandel“ ein Schwerpunkt der Personalentwicklung. Aus dem Kompetenzentwicklungszirkel hat sich in 2013 eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese hat sich mit dem Thema „Weitergabe von Verwaltungswissen“ beschäftigt. Die Erkenntnisse wurden in einem Bericht zusammengefasst. Dieser enthielt auch Angaben zu den etwaigen Kosten. Das Thema wurde aus Gründen der damaligen Bemühungen um einen Haushaltsausgleich seitens des Verwaltungsvorstandes zurückgestellt.

Grundsätzlich liegt die Weitergabe des Verwaltungswissens in der Verantwortung der einzelnen Organisationseinheiten. Teilweise werden Stellen, die vakant werden zur Einarbeitung überlappend besetzt oder der zukünftige Stelleninhaber besetzt beispielsweise am Vormittag die alte Stelle und am Nachmittag die neue Stelle.

Einzelnen ausscheidenden Beschäftigten in herausgehobenen Positionen und Funktionen bietet die Stadt für eine begrenzte Dauer eine Art Beraterdienst auf 450 Euro-Basis an. So werden beispielsweise neue Führungskräfte unterstützt und das Expertenwissen geht nicht verloren.

Alle Mitarbeiter können bereits jetzt Dienstanweisungen, Vordrucke und Anleitungen über den Ordner V: abrufen. Für die jeweiligen Organisationseinheiten wird ein Ordner O: zur Verfügung gestellt, in dem spezielle Inhalte gesammelt werden und abrufbar sind.

Die Stadt Düren hat bereits in verschiedenen Teilbereichen wie beispielsweise in der Abteilung Steuern oder Liegenschaften ein DMS eingeführt. Verwaltungsweit wird der Rechnungsworkflow eingeführt. Die Einführung eines verwaltungsweiten DMS ist in Düren geplant.

Um den eingeschlagenen Weg zur innovativen Verwaltung weiter zu gehen hat die Stadt sich beim Pilotprojekt des Bundes „E-Government“ beworben und erhielt den Zuschlag als Modellkommune. Nach der Durchführung einer Bürgerbefragung und eines Ideenmarktes mit Amtsleitungen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung und Vertretern aus der Wirtschaft analysiert die Stadt die Ideen und entwickelte daraus folgende zehn Teilprojekte:

- Bezahlplattform im Bürgerportal (E-Payment),
- Formulare selbst entwickeln,
- Kitaplatz-Vergabe-Management,
- Leistungen des Einwohnerwesens,
- Umzugsservice,
- Gewerbergisterauskunft und Gewerbeanzeige,
- Dienstleistungen im Bereich Kultur,
- Online-Bewerben (E-Recruiting),
- An- und Abmeldung von Hunden und Abfallgefäßen,
- Online-Terminvergabe,
- Bürgerterminal.

In diesen Prozess hat die Stadt Düren die Mitarbeiter die gesamte Zeit eingebunden. Die Stadt stellt damit sicher, dass die von Veränderungen betroffenen Mitarbeiter so dem Prozess positiv gegenüberstehen und die Projekte unterstützen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren wendet bereits verschiedene Möglichkeiten des Wissenserhaltes und des Wissenstransfers an und baut diesen Bereich weiter aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte aus den bereits vorhandenen Einzelmaßnahmen ein strukturiertes Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens entwickeln, um dem Verlust von Erfahrungs-/Spezialwissen entgegenzusteuern. Die Mitarbeiter sollten in den Gesamtprozess eingebunden werden, da dies für eine hohe Akzeptanz sorgt und das Engagement fördert.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Düren im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	9
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	14
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	17
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	19

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben werden in der Stadt Düren im Bürgerbüro erledigt. Das Bürgerbüro ist organisatorisch dem Dezernat IV-Recht, Sicherheit und Bürgerservice zugeordnet. Auf der nachgeordneten Organisationsebene ist für Einwohnermeldeaufgaben das Amt 33 (Bürgerbüro mit Standesamt) zuständig.

Es werden rund 50 Dienstleistungen angeboten. Diese reichen von der Annahme von alten Datenträgern oder auch Korken bis hin zur Fundsachenverwaltung oder dem Ausstellen von Fischereischeinen. Aufgrund des Aufgabenspektrums im Bürgerbüro nimmt das Personal auch Aufgaben wahr, die nicht unter die Definition der GPA NRW zur Bemessung des Personaleinsatzes im Einwohnermeldewesen fallen. Solche Aufgabenbereiche wurden in der Datenerhebung sorgfältig abgegrenzt und werden nachfolgend nicht betrachtet.

Das Bürgerbüro verfügt über sieben Schalter für die verschiedenen Anliegen und ein Informationsschalter, an dem zwei Arbeitsplätze eingerichtet sind. Zusätzlich existieren ein Schalter an dem beantragte Ausweisdokumente abgeholt werden können und ein Schnellschalter für kurze Anliegen wie beispielsweise Führungszeugnisse oder Meldebescheinigungen. Für Backoffice-Arbeiten werden drei Arbeitsplätze vorgehalten.

Personaleinsatz

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Düren im Jahr 2015 mit 10,06 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,57 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die GPA NRW setzt die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Einbezogen werden sowohl die Sachbearbeiter- als auch die Overhead-Vollzeit-Stellen. Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 600.392 Euro Personalaufwendungen und 170.190 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 22.130 gewichtete Fälle.

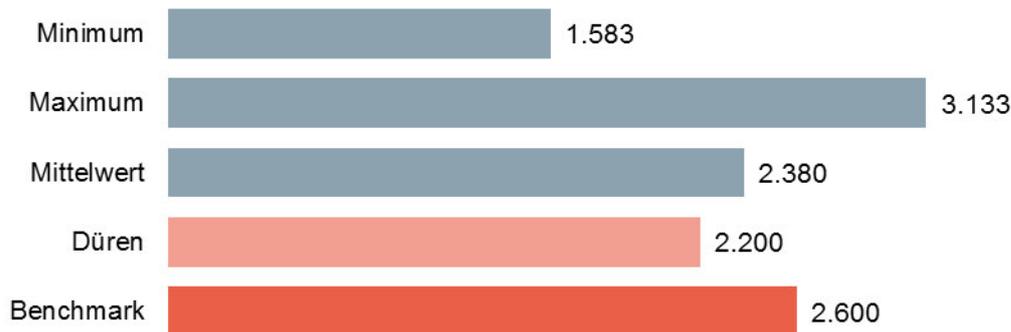
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,1	17,9	40,3	26,1	22,0	25,5	28,1	18

Die Personalaufwendungen je Fall werden insbesondere vom Fallaufkommen, von den Stellenwertigkeiten und durch den Stellenanteil des Overheads beeinflusst, da die Personalaufwendungen für Beschäftigte mit Leitungsfunktion generell höher sind. Deshalb hat die GPA NRW bei den Einwohnermeldeaufgaben zusätzlich den Overhead-Anteil und die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betrachtet. Drei Beschäftigte sind in EG 6 eingruppiert, und der Rest der Beschäftigten ist mindestens in EG 8 eingruppiert bzw. mit A8 besoldet. An dieser Stelle soll jedoch nicht dargestellt werden, ob die Wertigkeit der Stellen des Dürener Bürgerbüros angemessen ist. Hierfür ist in jedem Einzelfall eine Stellenbewertung erforderlich. Trotz eines unterdurchschnittlichen Overhead-Anteils von 5,4 Prozent (Mittelwert = 7,1 Prozent) und durchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit –Stelle, positioniert sich die Stadt Düren bei den

Personalaufwendungen je Fall über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Ursächlich hierfür ist der Personaleinsatz, der gemessen am Fallaufkommen vergleichsweise hoch ist. Dieser Umstand macht die Fallbearbeitung in Düren überdurchschnittlich teuer. Einen unterdurchschnittlichen Wert erzielt die Stadtverwaltung beim Personalaufwandsdeckungsgrad. Mit rund 28 Prozent liegt der Deckungsgrad unter dem Durchschnitt von rund 31 Prozent. Dies bestätigt, dass die Stadt Düren die Personalaufwendungen nur zu einem geringeren Anteil durch Erträge deckt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.200	2.094	2.452	2.665	16

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Jahr 2015 ein rechnerisches Potenzial von rund 1,6 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Fallzahlen in der Zahlenreihe fortschreiben und den Personaleinsatz daran ausrichten.

Die Kennzahlresultate werden von den Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufen vor Ort beeinflusst. Wir analysieren diese Rahmenbedingungen näher.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale das Ergebnis höherer Standards. Hierzu zählen unter anderem die Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten des Bürgerbüros in Düren fallen mit 36,5 Stunden pro Woche unterdurchschnittlich aus. Demnach sind die Öffnungszeiten nicht als belastender Faktor, der einen erhöhten Personalbedarf begründet, heranzuziehen.

Die Stadt Düren hat mit einer SGB II Quote von 18,4 eine problematische Sozialstruktur. Hinzu kommt ein vergleichsweise hoher Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund. Dies verur-

sacht unter anderem aufgrund von Sprachbarrieren einen höheren Zeitbedarf für die Erledigung der Einwohnermeldeaufgaben. .

Entwicklung der An-, Ab- und Ummeldungen in der Stadt Düren

	2011	2012	2013	2014	2015
An-, Ab- und Ummeldungen gesamt	16.261	16.306	16.499	17.235	18.871
nur Anmeldungen	4.595	4.836	5.201	5.506	6.907

Die Zahl der An-, Ab- und Ummeldungen ist in der Zeitreihe um rund 16 Prozent gestiegen. Das Fallaufkommen bei den Anmeldungen- der zeitintensivsten Aufgabe- hat sich im selben Zeitraum um rund 50 Prozent erhöht. In 2015 bearbeitete die Stadt Düren im Vergleich zum Vorjahr rund 25 Prozent mehr Anmeldungen. Die gestiegenen Fallzahlen stehen in direktem Zusammenhang mit der Zuwanderung von Flüchtlingen. Für die Bearbeitung einer Anmeldung benötigt die Stadt Düren im Durchschnitt rund drei Minuten länger als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auf die Anzahl der bearbeiteten 6.907 Anmeldungen in 2015 bezogen, ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein personeller Mehrbedarf in Höhe von 0,13 Vollzeit-Stellen.

Die Stadt Düren setzt im Bürgerservice eine Aufrufanlage ein, womit die Reihenfolge der Bedienung gesteuert wird. Mit der Aufrufanlage wertet die Stadt die Kundenfrequentierung aus. Zusätzlich ist es möglich Termine zu vereinbaren. Bei der Online-Terminvereinbarung wird direkt angezeigt, wie viel Zeit das Anliegen in Anspruch nehmen wird. Zusätzlich können über die Homepage der Stadt die aktuellen Wartezeiten abgerufen werden. Hierbei wird innerhalb der Wartekreise Ausweisabholung, Kurzkontakte und Schalter unterschieden.

→ Feststellung

Der Einsatz der Aufrufanlage und die Möglichkeit der Terminvereinbarung entlasten die Beschäftigten des Bürgerbüros und erhöhen die Kundenzufriedenheit.

Seit 2013 verzeichnet die Stadt ein steigendes Fallaufkommen bei den beantragten Ausweisdokumenten. Im Vergleichsjahr 2015 erreicht Düren mit 1.407 beantragten Ausweisdokumenten je 10.000 Einwohner einen leicht überdurchschnittlichen Kennzahlenwert (Mittelwert: 1.398). Auch bei einem überdurchschnittlichen Antragsaufkommen sollten insbesondere unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten regelmäßig Maßnahmen zur Verringerung ungültiger Ausweisdokumente durchgeführt werden.

Erfahrungsgemäß steigt etwa vor den großen Schulferien die Zahl der Anträge auf Verlängerungen eventuell schon abgelaufener Dokumente stark an. Die Nachfrage kann durch gezieltes Anschreiben von Bürgern mit ungültigen Ausweisdokumenten gesteuert werden. In Fällen, in denen auf eine solche Erinnerung zur rechtzeitigen Verlängerung nicht oder unangemessen spät reagiert würde, sollte ein Buß- oder ggf. Zwangsgeldverfahren eingeleitet werden. Durch die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten können zusätzliche Erträge erzielt werden. Seitens der Stadt Düren erfolgt derzeit keine Kontrolle der Ausweispflicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte ihre Bürger regelmäßig aus eigener Initiative auffordern, die Ausweisdokumente zu verlängern bzw. neu zu beantragen. Sie kann somit gezielt das Antragsaufkommen steuern.

Neben der Besuchersteuerung begünstigt eine umfassende Information der Bürger einen effizienten Arbeitsablauf. Je genauer der Antragsteller in Bezug auf sein Anliegen weiß, wer seine Ansprechpartner sind, welche Unterlagen vorzulegen sind und welche Gebühren anfallen, umso reibungsloser werden im Regelfall Antragsaufnahme und -bearbeitung erfolgen. Zudem sollten idealerweise downloadfähige Formulare zur Verfügung stehen. Die Stadt Düren stellt auf ihrer Internetseite übersichtliche und aussagefähige Informationen zur Verfügung. Es ist eine umfangreiche Formularsammlung (einschließlich Vollmachten) zum Herunterladen verfügbar.

→ **Feststellung**

Durch umfangreiche Informationen verringert die Stadt Düren den Kommunikationsaufwand im Bürgerbüro.

Folgende weitere Faktoren führen dazu, dass das rechnerische Stellenpotenzial zum jetzigen Zeitpunkt nicht realisiert werden kann:

- Das Bürgerbüro wird durch einen relativ hohen Krankenstand bei den Beschäftigten belastet. In 2015 beliefen sich die Fehlzeiten auf 548 Krankheitstage. Da die Krankheitszeiten der einzelnen Beschäftigten unter sechs Monaten lagen, sind die Stellenanteile in vollem Umfang mit in den Vergleich eingeflossen. Tatsächlich stand dem Dürener Bürgerbüro für die Aufgabenerledigung aber Personal im Umfang von rund 2,7 Vollzeit-Stellen weniger zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung der hohen krankheitsbedingten Ausfallzeiten ergibt sich 2015 kein rechnerisches Stellenpotenzial mehr.

In 2016 liegt die Zahl der krankheitsbedingten Ausfallzeiten bei 602 Tagen. Hierauf hat die Stadt bereits reagiert. Um die Geräuschbelastung zu reduzieren, wurde der Wartebereich vom Schalterraum getrennt und räumlich verlegt. Des Weiteren ist geplant, durch neue Möblierung die Arbeitsplätze neu zu gestalten, wodurch die Zusammenarbeit unterstützt werden soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Maßnahmen des Gesundheitsmanagements fortsetzen, um den Krankenstand zu reduzieren.

- Das Dürener Bürgerbüro ist auch für die Vorbereitung und Durchführung der regelmäßig anstehenden Wahlen zuständig. Zu Wahlzeiten werden für die Dauer von drei bis sechs Monaten neben der Leitung des Bürgerbüros auch mehrere Mitarbeiter für die Arbeiten im Zusammenhang mit der Wahl abgestellt. Die Stadt Düren schätzt den Personaleinsatz auf drei Vollzeit-Stellen die in Wahljahren beim Einwohnermeldewesen nicht zur Verfügung

gung stehen. In Jahren, in denen keine Wahl stattfindet- so auch in 2015- sind diese Stellenanteile mit enthalten.

- Erhöhter Beratungs- und Bearbeitungsaufwand aufgrund der Änderungen des Bundesmeldegesetzes wie beispielsweise, bedingter Sperrvermerk und Wiedereinführung des Wohnungsgebernachweises. Düren erreicht bei den An- Ab- und Ummeldungen eine hohe Fallzahl. Es wurden beispielsweise für alle Heimbewohner bedingte Sperrvermerke eingetragen, die den Bearbeitungsaufwand erhöhen.
- Nach Einschätzung der Stadt Düren spricht auch der besonders gründliche Umgang bei der Einrichtung eines bedingten Sperrvermerks für einen höheren Bearbeitungsaufwand.

→ Personenstandswesen

Das Standesamt, das organisatorisch zum Bürgerbüro gehört, ist ebenfalls im Dienstgebäude „Markt 2“ untergebracht.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des durch die GPA NRW definierten Aufgabenfeldes „Personenstandswesen“ wurden im Jahr 2015 mit 4,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Zusätzlich bildeten 0,25 Vollzeit-Stellen den Overhead. Je 10.000 Einwohner setzte die Stadt Düren 0,57 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben des Personenstandswesens ein. Damit liegt die Stadt unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,66 Vollzeit-Stellen.

Die GPA NRW setzt die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Es sind Personalaufwendungen in Höhe von 332.593 Euro zu berücksichtigen. Bezogen auf 1.389 gewichtete Fälle² aus dem Vergleichsjahr 2015 errechnen sich folgende Personalaufwendungen je Fall:

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
239	211	482	335	290	344	386	18

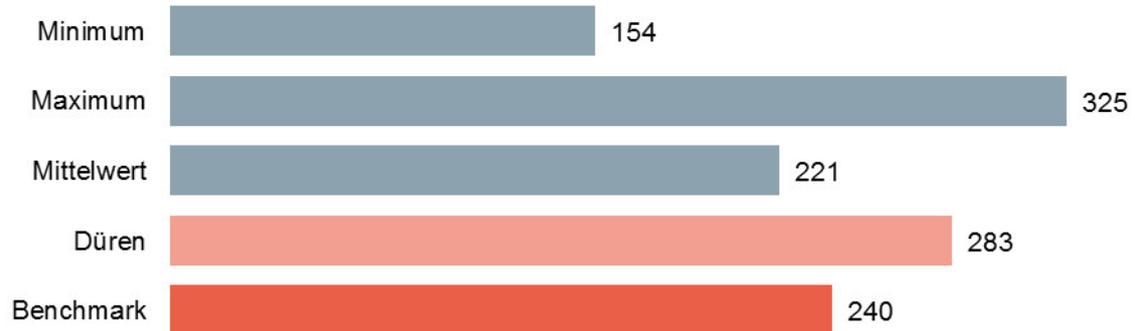
Die Personalaufwendungen je Fall sind in der Stadt Düren vergleichsweise gering; sie liegen mit 239 Euro zwischen dem Minimum und dem 1. Quartil³. Dies wird durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit weniger als 65.000 Euro positioniert sich Düren unter dem Mittelwert von 66.430 Euro.
- Positiv fällt zudem der geringe prozentuale Anteil des Overheads am Gesamt-Stellenvolumen im Personenstandswesen auf – auch in diesem Punkt liegt das Standesamt mit 4,8 Prozent unter dem Durchschnitt (6,4 Prozent).
- Hauptgrund für die geringen Personalaufwendungen je Fall ist das hohe Fallaufkommen.

² Gewichtung sh. Anlage

³ Düren gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
283	185	207	237	18

→ Feststellung

Die Stadt Düren übertrifft den Benchmark. Aus dem interkommunalen Vergleich ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Dies ist nach Aussage der Stadt Düren auf das erfahrene Personal, das zur Erfüllung der Aufgabe eingesetzt wird, zurückzuführen. Auch führt das gute Arbeitsklima zu der effektiven Fallbearbeitung.

Öffnungszeiten

Im Betrachtungsjahr 2015 hatte das Standesamt Düren 23 Stunden pro Woche geöffnet, rund eine Stunde weniger als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Geburten

Das Fallaufkommen im Standesamt wird regelmäßig durch örtliche Besonderheiten maßgeblich beeinflusst. In der Stadt Düren gibt es zwei Krankenhäuser mit Geburtsstation.

Düren gehört zum Viertel der Vergleichsstädte mit dem höchsten Fallaufkommen je 10.000 Einwohner bei den Geburten. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt wie folgt:

Zahl der beurkundeten Geburten (einschließlich Nachbeurkundungen) je 10.000 Einwohner 2015

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
213	69	335	171	105	175	208	18

Ende November 2016 wurden für das Jahr 2016 bereits 1.967 Geburten absolut beurkundet. Dies entspricht einer Fallzahlensteigerung um rund vier Prozent. Durch die Geburten kommen im Standesamt jährlich rund 2.000 neue Fälle hinzu, die ab diesem Zeitpunkt einen zusätzlichen

Arbeitsaufwand verursachen. So sind Folgebeurkundungen von Amts wegen oder auf Antrag zu erstellen. Anlässe für eine nachträgliche Beantragung sind beispielsweise:

- Anmeldung bei einer weiterführenden Schule,
- Anmeldung bei einem Fußballverein,
- Beginn einer Ausbildung/eines Vorbereitungsdienstes,
- Eheschließung oder
- Rentenzwecke.

Zum Prüfzeitpunkt erfasste die Stadt Düren noch nicht umfassend die Zahl der nachträglich ausgestellten Urkunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Fallzahlen der nachträglich ausgestellten Urkunden erfassen, da nur so auch der zusätzliche Arbeitsaufwand abgebildet werden kann.

In der Stadt Düren werden bei Geburten im Krankenhaus die Unterlagen zur Anmeldung einer Geburt von einem Krankenhaus gesammelt und zum Standesamt Düren gebracht. Die Unterlagen werden bereits vom Krankenhaus auf Vollständigkeit geprüft und dann dem Standesamt übergeben. Die anfallenden Gebühren vereinnahmt das Krankenhaus und leitet sie an das Standesamt weiter. Die fertigen Urkunden werden den Mitarbeitern des Krankenhauses ausgehändigt und von dort an die Kindeseltern weitergereicht. Eine persönliche Vorsprache ist damit entbehrlich. Dieses Angebot können lediglich verheiratete Paare mit deutscher Staatsangehörigkeit in Anspruch nehmen.

Das andere Krankenhaus faxt dem Personenstandswesen die Anzeige einer Geburt vorab. Dadurch werden die Arbeitsabläufe bereits beschleunigt.

Bei Geburten mit Ausländerbeteiligung ist weiterhin eine Vorsprache der Kindeseltern im Standesamt nötig. Hier muss ausländisches Recht angewendet werden. Die Beurkundung ist meist kompliziert und kann nicht über das o.g. Serviceangebot abgedeckt werden. Nach Aussage der Stadt ist die Zahl der Fälle mit Ausländerbeteiligung relativ hoch. Konkrete Daten werden hierüber nicht erhoben.

Die weitere Ausgestaltung des Geburtenservices wurde seitens der Stadt Düren im Rahmen der Teilnahme als Modellkommune E-Government umfänglich geprüft. Inhalt war hierbei auch der mögliche Einsatz eines Erfassungsmoduls für die Krankenhäuser. Nach erfolgter Prüfung wurde diese Erweiterung des Serviceangebots zurückgestellt, da das Erfassungsmodul nach Erkenntnissen der Stadt noch verbesserungswürdig ist und die Krankenhäuser nicht bereit sind, die Kosten hierfür zu übernehmen.

Sterbefälle

Die Zahl der beurkundeten Sterbefälle ist in Düren vergleichsweise hoch. Grund hierfür sind zwei Krankenhäuser. Außerdem existieren mehrere Alten- und Pflegeheime.

Die Stadt Düren bearbeitete 2015 absolut gesehen 1.713 Sterbefälle, Damit stellt die Stadt das Maximum. Je 10.000 Einwohner verzeichnete die Stadt Düren in 2015 190 Sterbefälle. Interkommunal verglichen gehört Düren damit zum Viertel der Vergleichskommunen mit den meisten Sterbefällen.

Die Sterbefälle werden in Düren zumeist mit Unterstützung der Bestatter beurkundet. Entweder reichen die Bestatter die Unterlagen im Standesamt ein oder sie senden sie vorab per E-Mail/Fax. Wenn der Vorgang bearbeitet ist, holen die Bestatter die Urkunden beim Standesamt ab. Im Falle der vorherigen Übermittlung der Unterlagen per E-Mail/Fax werden dann im Nachhinein die Originalunterlagen vorgelegt. Die Bestatter sprechen zu den normalen Öffnungszeiten vor und warten dann auf die entsprechende Urkunde, oder sprechen im Falle von fehlenden Unterlagen erneut vor.

→ **Feststellung**

Die optimierte Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Sterbeurkunden verringert die Wartezeiten für die Bestatter und entlastet die Beschäftigten, da die Beurkundungen flexibel außerhalb der Öffnungszeiten oder zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen bearbeitet werden können.

Eheschließungen

Das Fallaufkommen bei den Eheschließungen ist in Düren durchschnittlich. Montag- und mittwochnachmittags sowie freitagvormittags werden Trauungen im Trauzimmer des Rathauses angeboten.

Neben den Trauungen in den Räumlichkeiten im Standesamt sind auch Ambiente-Trauungen auf Schloss Burgau und im Leopold-Hoesch-Museum möglich. Auf Schloss Burgau sind Trauungen an über 20 Samstagen im Jahr möglich. Freitagnachmittag besteht zusätzlich an über 20 Terminen jährlich die Möglichkeit, sich in den Räumlichkeiten des Leopold-Hoesch-Museums das Ja-Wort zu geben.

Durch die Trauungen außerhalb des Rathauses entsteht ein zeitlicher Mehraufwand. Dies stellt einen erhöhten und von der Stadt beeinflussbaren Standard dar. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Prüfungen festgestellt, dass es vergleichbare Ambiente-Trauungen in fast jeder Stadt gibt. Dabei ist der entstehende Mehraufwand unterschiedlich. Bei der Kalkulation der Gebühren sollte insbesondere der Zeitaufwand für Eheschließungen außerhalb des Rathauses in Form einer Aufwandsentschädigung berücksichtigt werden.

Für die Ambiente-Trauungen auf Schloss Burgau und im Leopold-Hoesch-Museum wird eine höhere Gebühr erhoben. Für Schloss Burgau erhebt die Stadt Düren von den Brautpaaren eine Gebühr von 216 Euro. Für die Nutzung des Leopold-Hoesch-Museums ist freitags eine Gebühr von 100 Euro und samstags eine Gebühr von 166 Euro von den Brautpaaren aufzubringen. Die Gebühren für die Nutzung der Trauzimmer wurden per Ratsbeschluss festgelegt und werden im Budget des Gebäudemanagements verbucht. Es ist nicht bekannt, ob diese Gebühren kostendeckend sind.

→ **Feststellung**

Die Erhebung höherer Gebühren für Ambiente-Trauungen entlastet den allgemeinen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Kosten, die mit der Nutzung von Schloss Burgau und des Leopold-Hoesch-Museums entstehen, regelmäßig überprüfen und ggfls. die Gebühren erhöhen.

Erträge

Im Jahr 2015 deckt die Stadt Düren ihren Personalaufwand zu einem großen Teil über Erträge.

Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen 2015 in Prozent

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,5	20,9	53,0	37,2	31,3	34,9	43,3	18

Der Personalaufwandsdeckungsgrad wird durch das hohe Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle positiv beeinflusst. Die erhöhten Gebühren für Ambiente-Trauungen tragen ebenfalls dazu bei, dass die Düren zum Viertel der Vergleichsstädte mit dem höchsten Personalaufwandsdeckungsgrad gehört.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten der Stadt Düren sind ebenfalls dem Dezernat IV-Recht, Sicherheit und Bürgerservice zugeordnet. Auf der nachgeordneten Organisationsebene fallen die Aufgaben in die Verantwortung des Amtes 30 (Recht und Ordnung). Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden im Dienstgebäude Weiherstr. 6 bearbeitet, Nebenstellen werden nicht vorgehalten. Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Düren mit 3,44 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,20 Vollzeit-Stellen den Overhead. Soweit Tätigkeiten wahrgenommen werden, die nicht explizit unter die Aufgabendefinition für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fallen, wurden diese sorgfältig abgegrenzt.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 228.250 Euro Personalaufwendungen 70.420 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 3.316 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

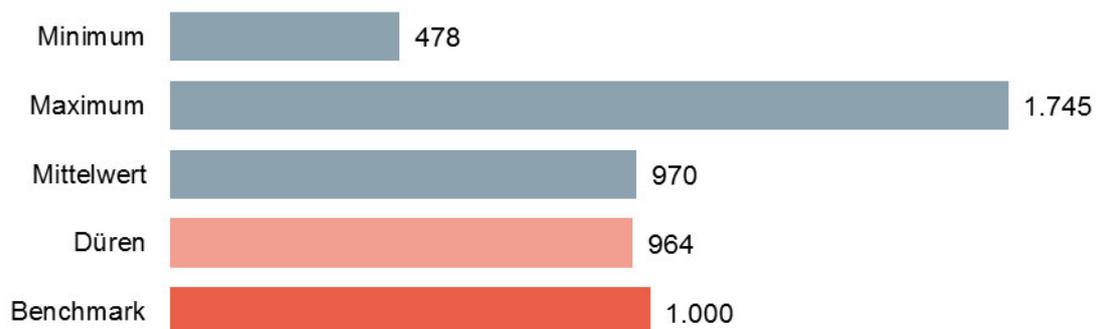
Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69	52	141	82	71	81	85	17

Die Stadt Düren erreicht bei dieser Wirtschaftlichkeitskennzahl eine günstige Positionierung unter dem Mittelwert. Wie im Kapitel „Einwohnermeldeaufgaben“ dargestellt, werden die Personalaufwendungen je Fall von den Stellenwertigkeiten, dem Overhead-Anteil und vom Fallaufkommen beeinflusst.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen einschließlich Overhead bei 62.706 Euro und damit deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt von 66.690 Euro. Der Overhead-Anteil beträgt in Düren rund fünf Prozent und damit weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Anteils in den Vergleichskommunen von rund elf Prozent.

Die Personalaufwendungen je Fall werden in Düren außerdem durch eine hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle positiv beeinflusst.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
964	843	964	1.057	17

→ **Feststellung**

Das Stellenvolumen ist nahezu optimal auf die Fallzahlen abgestimmt. Es ergibt sich lediglich ein rechnerisches Stellenpotential von 0,1 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Fallzahlen aufmerksam beobachten und an deren weitere Entwicklung wie bisher das Stellenvolumen bedarfsgerecht ausrichten.

Rahmenbedingungen

Mit 23 Öffnungszeiten pro Woche liegt Düren unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (Mittelwert rund 27 Öffnungszeiten). Nach Angaben des Fachamtes steht die Öffnungszeit in einem angemessenen Verhältnis zum Besucheraufkommen; zu einer Ausweitung besteht damit kein Anlass.

Bei der Fallintensität innerhalb der An- Ab- und Ummeldungen eines Gewerbes je 10.000 Einwohner liegt Düren mit 244 am Maximalwert von 250 Gewerbemeldungen.

Nach Aussage des Fachamtes werden rund 40 Prozent der Gewerbemeldungen von ausländischen Mitbürgern vorgenommen. Die Stadt stellt fest, dass insbesondere von diesem Personenkreis die erforderliche Abmeldung eines Gewerbes unterbleibt. Hier muss dann die Stadt von Amts wegen tätig werden.

Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse/ Gestattungen je 10.000 Einwohner 2015

	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse je 10.000 Einwohner	5,10	2,65	8,72	4,48	3,19	4,11	5,15	17
Zahl der erteilten Gestattungen je 10.000 Einwohner	26,2	10,9	55,8	21,7	13,5	17,5	26,2	17

Düren erteilt überdurchschnittlich viele Gaststättenerlaubnisse je 10.000 Einwohner. Bei der Fallintensität der erteilten Gestattungen gehört die Stadt zum Viertel der Kommunen mit den meisten erteilten Gestattungen je 10.000 Einwohner.

Aus dem Gefüge von Stellenwertigkeit, Personalausstattung und Gebührenerträgen resultiert für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Düren ein Personalaufwandsdeckungsgrad

von 31 Prozent. Dieser Wert liegt knapp unter dem Durchschnitt von rund 32 Prozent. Die Gebühren werden aufgrund einer Gebührekalkulation erhoben.

Maßgeblich hierfür ist Tarifstelle 12 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW). Soweit Amtshandlungen in den Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie fallen, wird die Gebührenhöhe innerhalb der gemäß Tarifstelle 12 zulässigen Spanne lediglich durch den tatsächlichen Verwaltungsaufwand begrenzt. Zudem ist selbstverständlich jede tatsächlich erbrachte gebührenpflichtige Leistung entsprechend in Rechnung zu stellen.

Gegenstand der Prüfung war nicht die Gebührekalkulation selbst. Wie die Erträge aus Verwaltungsgebühren für Gewerbemeldungen, Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse im Gewerbeswesen und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich ausfallen, zeigt die nachfolgende Tabelle:

Erträge

	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Ertrag je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	19.346	4.306	58.897	21.620	17.021	20.275	24.464	17
Ertrag je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	21,24	5,27	40,43	25,15	21,24	25,92	31,37	17

Auffällig ist die erhebliche Spannweite zwischen Minimum und Maximum: Hier zeigen sich drastische Unterschiede zwischen den geprüften Kommunen. Bei den ertragsbezogenen Kennzahlen wirkt sich aus, ob und wie weit der gesetzliche Rahmen der Gebührengestaltung ausgeschöpft wird: Anders ist nicht zu erklären, dass der Maximalertrag je Stelle fast vierzehnmal und je Fall fast achtmal so hoch ausfällt wie das jeweilige Minimum. Die Stadt Düren liegt sowohl stellen- als auch fallbezogen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ Empfehlung

Die Stadt Düren sollte die Gebührensituation im Gewerbe- und Gaststättenbereich überprüfen und gegebenenfalls erhöhen.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,6
Personenstandwesen	./.
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,1
Gesamtsumme	1,7

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von rund 84.000 Euro.

- Einwohnerwesen:** Die Stadt hat überdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall. Die Aufwendungen je Vollzeit-Stelle sind ebenfalls überdurchschnittlich. Mit 2.200 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt die Fallzahl unter dem Durchschnitt, der Benchmark wird nicht erreicht. Moderate Öffnungszeiten tragen zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei. Übersichtliche und aussagefähige Informationen auf der Internetseite der Stadt verringern Kommunikationsaufwand mit den Antragstellern. Es ist eine umfangreiche Formularsammlung zum Herunterladen verfügbar; dazu gehören auch Vollmachten und Verlusterklärungen für Personaldokumente. Aufgrund des hohen Krankenstandes ist das rechnerische Stellenpotenzial zum jetzigen Zeitpunkt nicht realisierbar.
- Personenstandwesen:** Die Personalaufwendungen sind sowohl fall- als auch stellenbezogen unterdurchschnittlich. Mit 283 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Düren über dem Durchschnitt und überschreitet den Benchmark. Düren erreicht einen überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad.
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten:** Die Stadt hat niedrigere Personalaufwendungen je Fall als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Je Vollzeit-Stelle sind die Aufwendungen überdurchschnittlich. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist durchschnittlich. Mit 964 Fällen je Vollzeit-Stelle bearbeitet die Stadt durchschnittlich viele Fälle, der Benchmark wird nicht erreicht.

Empfehlungen

- Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung der Ausweispflicht zu kontrollieren und die Zahl der ungültigen Ausweisdokumente zu verringern bzw. gering zu halten.

- Die Leistungskennzahl im Einwohnerwesen sollte fortgeschrieben und der Personaleinsatz an das Fallaufkommen angepasst werden.
- Mit weiteren Maßnahmen des Gesundheitsmanagements sollte im Bürgerbüro versucht werden, den Krankenstand zu reduzieren.
- Es empfiehlt sich die Fallzahlen der nachträglich erstellten Urkunden im Personensstandswesen zu erheben, da so der zusätzliche Aufwand abgebildet werden kann.
- „Ambiente-Trauungen“ sollen als individuelle Serviceleistungen der Stadt nicht den allgemeinen Haushalt belasten, vereinnahmte Erträge sollten kostendeckend sein.
- Die Gebührensituation im Gewerbe- und Gaststättenbereich sollte überprüft werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Düren mit dem Index 4.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2014	Anzahl 2015	gewichtet 2014	gewichtet 2015
An-, Um- und Abmeldung	0,5	17.235	18.871	8.618	9.436
Personalausweis	1,0	8.995	8.894	8.995	8.894
Reisepass	1,0	3.570	3.800	3.570	3.800
Gesamt gewichtet				21.183	22.130

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2014	Anzahl 2015	gewichtet 2014	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	1.898	1.924	569	577
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.514	1.713	303	343
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	310	361	310	361
Eheschließung: nur Trauung	1,0	60	61	60	61
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	72	95	36	48
Gesamt gewichtet				1.278	1.389

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2014	Anzahl 2015	gewichtet 2014	gewichtet 2015
Gewerbeanmeldungen	1,0	879	1.044	879	1.044
Gewerbeummeldungen	1,0	323	296	323	296
Gewerbeabmeldungen	0,4	884	859	354	344
gewerberechtliche Erlaubnisse (ohne Reisege- werbe und Spielhallen)	8,0	4	2	32	16
Reisegewerbekarte	4,0	20	16	80	64
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	44	46	528	552
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättenge- setz	2,0	251	236	502	472
Gewerbeuntersagungen	24,0	13	22	312	528
Gesamt gewichtet				3.010	3.316

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Düren im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Organisation	6
Steuerungsinstrumente	6
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	9
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	20

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren 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).

→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Stadt Düren	2014	2015	2020	2025	2030	2040
Einwohner insgesamt	89.024	90.244	89.468	89.583	89.414	88.031
0 bis unter 3	2.325	2.401	2.470	2.457	2.346	2.061
3 bis unter 6	2.417	2.479	2.517	2.560	2.506	2.209
0 bis unter 6	4.742	4.880	4.987	5.017	4.852	4.270

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

Die Gesamteinwohnerzahlen der Stadt Düren steigen demnach um rund ein Prozent. Dabei sinkt die Zahl der unter 3-Jährigen um rund elf Prozent die Zahl der 3 bis 6-Jährigen um rund zehn Prozent.

Die Stadt Düren stellt nach der Kindergartenbedarfsplanung folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	3.010	2.941	3.025	2.915	2.997
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.818	2.736	2.818	2.709	2.774
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	192	205	207	206	223

*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs wurde das Platzangebot vom Kindergartenjahr 2011/2012 bis 2015/2016 nicht wesentlich erweitert. Die Stadt orientiert sich hierbei an der eher zurückhaltenden Nachfrage. Um den aktuellen Bedarf an Betreuungsplätzen zu decken, wird das Platzangebot kontinuierlich angepasst.

Nachdem festgestellt wurde, dass in einzelnen Sozialräumen noch Bedarfe bestehen, hat der Rat der Stadt Düren beschlossen, in 2015 und 2016 bei einer Kindertageseinrichtung eine

Gruppe anzubauen und zwei Kindertageseinrichtungen neu zu bauen. Insgesamt sollen elf neue Gruppen mit circa 210 Betreuungsplätzen (169 Ü-3-Betreuungsplätze und 41 U-3-Betreuungsplätze) entstehen.

Nunmehr ist die aktuelle Flüchtlingssituation für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² mit folgender Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“.³

Die aktuelle Flüchtlingsentwicklung erschwert es den Kommunen deutlich, ihre Angebote für die Kindertagesbetreuung zu planen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommune ihre Bedarfsplanung zeitnah aktualisiert und fortschreibt. Nur so kann sie ihr Angebot zielgerichtet steuern. Auch kann sie dann ihre Haushaltsmittel in diesem Rahmen wirtschaftlich einsetzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen.

Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese bedürfen altersabhängig u. a. eines vorschulischen Betreuungsplatzes, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen. Sie müssen geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren u. a. erheblich verändert durch

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

Organisation

Das Jugendamt ist im „City-Karree“, einem weiteren Dienstgebäude des Rathauses untergebracht. Die Kindertagesbetreuung ist eine Abteilung von Amt 51 –Amt für Kinder Jugendliche und Familien und gehört zum Dezernat I, das dem Bürgermeister unterstellt ist.

Steuerungsinstrumente

Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder ist aus Sicht der GPA NRW nicht losgelöst von der Steuerung des gesamten Jugendamtes möglich. Die kommunale Kinder- und Jugendhilfe bedarf zur Steuerung eines standardisierten Controllings. Es hat im Jugendbereich die Aufgabe, in Verbindung mit einem Berichtswesen, über die Bedarfs- und Versorgungsstrukturen im Stadtgebiet zu informieren. Zu diesem Zweck werden themenbezogene Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet. Die Analyse ermöglicht der Kommune eine strategische Ausrichtung.

Der Kindergartenbedarfsplan der Stadt Düren wird jährlich aktualisiert. Unterjährig werden Planungsgespräche geführt. Die Bearbeitung erfolgt zentral über die Kindergartenbedarfsplanung. Die freien Träger werden in die Kindergartenbedarfsplanung mit eingebunden.

Seit Mai 2016 setzt die Stadt für die Platzvergabe in den Kindertageseinrichtungen ein Anmeldeverfahren ein. Die Eltern haben die Möglichkeit bis zu fünf Wunsch-Kindertageseinrichtungen anzugeben. Sollten Kinder nicht mit einem Betreuungsplatz versorgt worden sein, vermittelt das Jugendamt.

→ **Feststellung**

Der Einsatz eines Systems zur Vormerkung und Vergabe von Kindertagesbetreuungsplätzen eignet sich, um den Betreuungsbedarf verlässlich festzustellen und zu steuern.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In der Stadt Düren hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2011	2012	2013	2014
7.967.392	8.096.747	9.233.605	9.121.413

Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen in Düren durch Erträge von außen gedeckt sind. Der Fehlbetrag steigt von 2011 bis 2013 kontinuierlich an. In 2014 fällt der Fehlbetrag aufgrund eines ausgeschütteten Zuschusses seitens der Stadt-Sparkasse-Düren in Höhe von 700.000 Euro für die Kinder- und Jugendförderung geringer aus.

Aussagekräftiger wird dieser Fehlbetrag für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege jedoch, wenn man ihn zunächst auf die relevante Altersgruppe der Bevölkerung bezieht:

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren in Euro

2011	2012	2013	2014
1.602	1.628	1.903	1.924

In der dargestellten Zeitreihe ist der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren um rund 20 Prozent gestiegen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.924	1.956	3.403	2.443	2.288	2.380	2.564	15

Betrachtet man den Fehlbetrag auf den Platz in Kindertageseinrichtungen bezogen, positioniert sich Düren wie folgt:

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.231	2.969	4.425	3.482	3.174	3.451	3.645	15

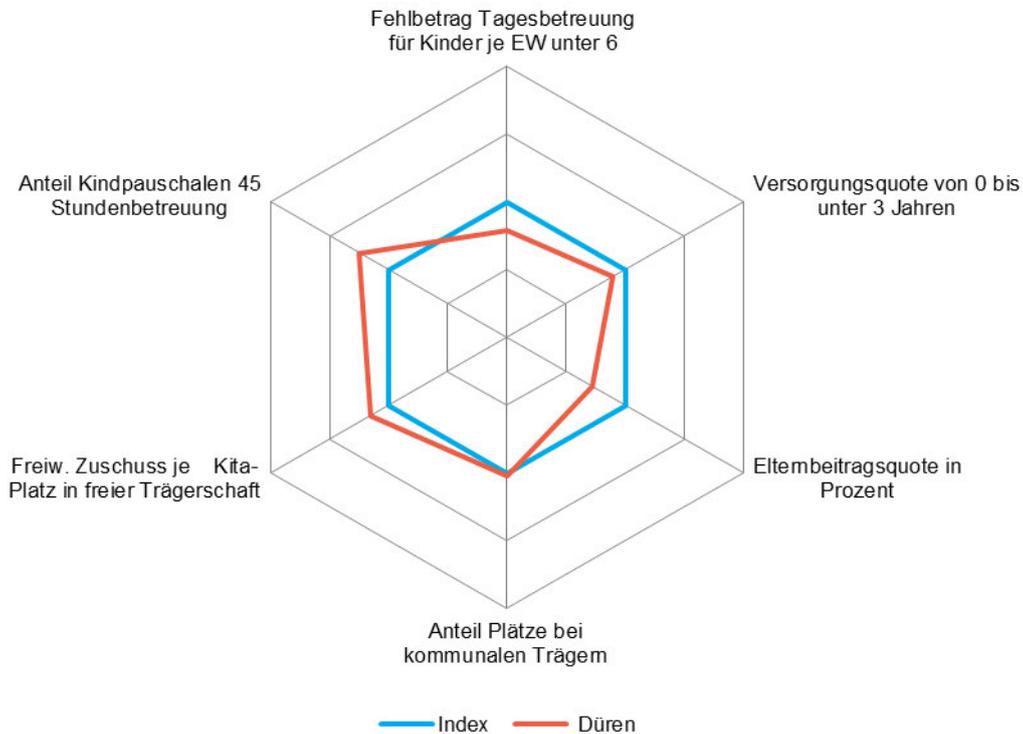
Die Stadt Düren setzt platzbezogen 251 Euro weniger ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen und positioniert sich damit günstig zwischen dem Minimumwert und dem Mittelwert. Eine Ursache hierfür sind die vergleichsweise geringen Personalkosten. Im interkommunalen

Vergleich liegen die Personalkosten je Kindergartenplatz in kommunaler Trägerschaft bei durchschnittlich 7.657 Euro. Dem gegenüber wendet die Stadt Düren 6.465 Euro je Platz auf. Bei 772 städtischen Plätzen ergeben sich geringere Personalaufwendungen in Höhe von rund 920.000 Euro. Ein Grund für die niedrigeren Personalkosten ist, dass das eingesetzte Personal noch sehr jung ist und die Stadt zum Teil Kinderpflegerinnen als Ergänzungskräfte einsetzt.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Düren. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen im Netzdiagramm zeigen überwiegend belastende Ausprägungen. Wirtschaftlich positiv zu sehen sind die unterdurchschnittliche Versorgungsquote und der durchschnittliche Anteil der Plätze bei kommunalen Trägern. Die niedrige Versorgungsquote führt im Ergebnis zum unterdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (1.924 Euro). Würde Düren genauso viele Tagesbetreuungsplätze anbieten, wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen, läge der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre bei 2.040 Euro.

→ **Feststellung**

Der niedrige Fehlbetrag je Einwohner von 0-6 Jahren wird durch die niedrige Versorgungsquote verursacht. Ein Anstieg der Versorgungsquote verschlechtert den Wert.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U 3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü 3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U 3.

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich nachgefragt werden. Die Kommunen mit einem eigenen Jugendamt müssen demnach zunächst den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln. In der Kindergartenbedarfsplanung müssen sie diesen Bedarf dokumentieren. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Betreuungsplätze U-3 gesamt	258	290	594	679	708
Einwohner U-3	2.449	2.445	2.318	2.325	2.401
Versorgungsquote U-3 in Prozent	10,5	11,9	25,6	29,2	29,5
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	10,5	11,9	17,9	21,4	21,4

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplanung

Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,2	25,7	40,2	32,4	29,6	33,3	35,0	16

Der U-3 Ausbau ist in Düren im Kindergartenjahr 2014/2015 noch nicht abgeschlossen und wird moderat weiter betrieben.

Ursächlich für die unterdurchschnittliche Versorgungsquote ist die Sozialstruktur der Stadt. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist nach Aussage der Stadt relativ gering. Nach weiteren Erkenntnissen der Stadt wird die wohnsitznahe Betreuung in Düren favorisiert. Ist dies nicht möglich, wird der Bedarf nicht weiter angemeldet.

Zur Berechnung der Versorgungsquote legt die Stadt Düren die Anzahl der Kinder im Alter von 0 bis unter sechs Jahren aus dem Einwohnermeldeprogramm zugrunde und stellt dieser Anzahl die vorhandenen Betreuungsplätze gegenüber. Die von der Stadt berechnete U-3-Versorgungsquote beträgt im Kindergartenjahr 2016/2017 30 Prozent. Eine Zielquote ist in Düren nicht festgeschrieben.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Die Stadt Düren hat nach eigenen Berechnungen eine Elternbeitragsquote von rund zehn Prozent bezogen auf die Kindpauschalen für das Kindergartenjahr 2015/2016.

Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Die Erhebung von Elternbeiträgen regelt die Stadt Düren in einer Satzung, in der auch die Beiträge für die Kindertagespflege beinhaltet sind.

⁴ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Jugendämtern erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014
Elternbeiträge *in Euro	1.781.479	1.997.802	2.043.538	2.325.900
davon „echte Elternbeiträge“ (Beiträge , die von den Eltern ge- zahlt werden)	1.309.503	1.120.589	1.143.117	1.214.460
davon Zuschuss des Landes für Befreiung 3. Kindergartenjahr	322.092	770.212	771.151	764.811
ordentliche Aufwendungen in Euro	17.218.864	18.346.724	19.395.838	20.934.674
Elternbeitragsquote in Prozent	9,5	10,3	9,9	9,5

*Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

→ **Feststellung**

Das ab dem Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr höhere Elternbeitragsaufkommen ist sowohl auf die Zuweisungen des Landes NRW für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres, als auch den U-3-Ausbau, durch den vermehrte Elternbeiträge vereinnahmt wurden, zurückzuführen.

Im KiBiz ist nicht ausdrücklich der von den Eltern zu leistende Finanzierungsanteil geregelt. Bei der Abrechnung des Landes mit den Jugendämtern wird allerdings von einem 19-prozentigen Anteil der Elternbeiträge ausgegangen. In der Praxis bewegt sich das Elternbeitragsaufkommen in der Regel auf einem niedrigeren Niveau, insbesondere in Kommunen mit ungünstiger Sozialstruktur. Die Rahmenbedingungen in der Stadt Düren spiegeln sich u. a. im niedrigen Anteil von 9,5 Prozent wider.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,5	8,5	17,1	13,1	12,7	13,5	13,9	16

Es gibt – wie bei vielen Städten - keine einheitliche Elternbeitragssatzung im Kreisgebiet. Die Satzungsregelungen umfassen die Bereiche: Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Die Elternbeitragssatzung in der aktuellen Fassung vom 06. Juni 2012 enthält Regelungen zu Beitragsstufen, Geschwisterkindern etc. Die Elternbeitragsquote liegt in der Stadt Düren unterhalb des 1. Quartils. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen eine höhere Quote.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Düren analysiert. Einen Optimierungsansatz, um Erträge zu erhöhen, bietet die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle. Die Elternbeitragssatzung beinhaltet eine Differenzierung nach 25-, 35- und 45- Betreuungsstunden für Kinder im Alter von null bis unter zwei Jahren und für Kinder ab dem vollendeten 2. Lebensjahr.

Trotz des höheren Aufwands für U-3 Kinder erhebt die Stadt Düren höhere Elternbeiträge nur für die Gruppe der Kinder bis unter zwei Jahren.

Ab einer Einkommenshöhe von 12.501 Euro setzt die Beitragspflicht ein. Nach der Einkommensstaffelung werden höhere Einkommensgruppen stärker belastet. Es besteht bis 50.000 Euro eine engmaschige Staffelung in 5.000 Euro Stufen. Danach sind Stufen von 10.000 Euro festgelegt. Höhere Einkommensstufen über 100.000 Euro bzw. Elternbeiträge über 500 Euro monatlich sind aktuell nicht vorgesehen.

Die GPA NRW hat Vergleichsberechnungen für ein einjähriges bzw. ein vierjähriges Kind durchgeführt. Dabei werden Beiträge für verschiedene Einkommenshöhen und Betreuungsstunden ermittelt. Die Werte für Düren liegen beim einjährigen Kind und bei einem vierjährigen Kind durchgängig zwischen Minimum und Mittelwert.

Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege wird in Düren kein Beitrag erhoben. Durch diese Regelung sollen Eltern mit mehreren Kindern entlastet werden. Hierdurch gehen der Stadt Einnahmen verloren.

In der Stadt Düren ist die Beitragsdifferenz in den niedrigeren Einkommensstufen zwischen der 35- und 45-Stundenbetreuung vergleichsweise niedrig. In den höchsten Einkommensstufen liegt die Beitragsdifferenz bei maximal 170 Euro. Hierdurch wird die wichtige Steuerungsfunktion über den Elternbeitrag bei der Auswahl der Betreuungszeiten begrenzt. Durch den geringen Beitragsunterschied in den niedrigeren Einkommensstufen haben die Eltern wenig Motivation, eine möglicherweise ausreichende geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern.

Bei der Elternbeitragsatzung der Stadt Düren besteht Spielraum, das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen. Hierzu sollten folgende Punkte überprüft und umgesetzt werden:

- Differenzierung der Altersgruppen von U-2 bzw. Ü-2 abändern in U-3 bzw. Ü-3 und dadurch höhere Beiträge für die Betreuung der zweijährigen Kinder erheben.
- Die Beitragshöhe in den unterschiedlichen Einkommensstufen sollte angehoben werden.
- Die Stadt sollte die grds. Befreiung der Geschwisterkinder überdenken. Eine Beitragserhebung von beispielsweise 25 Prozent für das erste Geschwisterkind ist angemessen und vertretbar.
- Die höchste Einkommensstufe sollte zur Verbesserung der Ertragssituation deutlich (z.B. auf 125.000 Euro) angehoben und die Elternbeiträge entsprechend weiterführend gestaffelt werden.
- Es sollten für die unterschiedlichen Betreuungszeiten insbesondere zwischen der 35 und der 45 Wochenstundenbetreuung auch für die niedrigeren Einkommensstufen größere Beitragsunterschiede festgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte ihre Elternbeitragsatzung überarbeiten, um ihre Ertragssituation zu verbessern und den Fehlbetrag mittelfristig weiter zu senken.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen geringeren Zuschuss.⁵ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.⁶ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

In Düren gibt es 50 Kindertageseinrichtungen. Zehn dieser Einrichtungen befinden sich in kommunaler Trägerschaft. 40 der Kindertageseinrichtungen werden von freien Trägern betrieben, 14 von den Kirchen, 25 von Wohlfahrtsverbänden und eine Einrichtung durch eine Elterninitiative.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Differenzierung des Angebotes nach Trägern:

Angebot in Kindertageseinrichtungen

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Plätze gesamt	3.010	2.941	3.025	2.915	2.997
Plätze in kommunaler Trägerschaft	832	773	790	772	771
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	29,5	28,3	28,0	28,5	27,8
Plätze in freier Trägerschaft	1.986	1.963	2.028	1.937	2.003
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	70,5	71,7	72,0	71,5	72,2

Die freien Träger stellen in Düren das überwiegende Platzangebot. Interkommunal verglichen positioniert sich Düren beim Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern wie folgt:

Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,5	0,0	68,3	27,9	12,3	26,6	38,8	16

Der Anteil an KiTa-Plätzen bei kommunalen Trägern ist in Düren im Kindergartenjahr 2014/2015 leicht überdurchschnittlich.

Hinweis: 2 von 16 Vergleichsstädten 2014 haben keine KiTa-Plätze in kommunaler Trägerschaft. Dies wirkt sich mindernd auf den Mittelwert aus.

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁶ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Einen Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft vorzuhalten, bietet den Städten gute Steuerungsmöglichkeiten. Sie können beispielsweise stärkeren Einfluss auf die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen und die Belegung der Betreuungszeiten nehmen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁷ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich.

Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen, prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Der 45 Wochenstundenbetreuung kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Düren auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

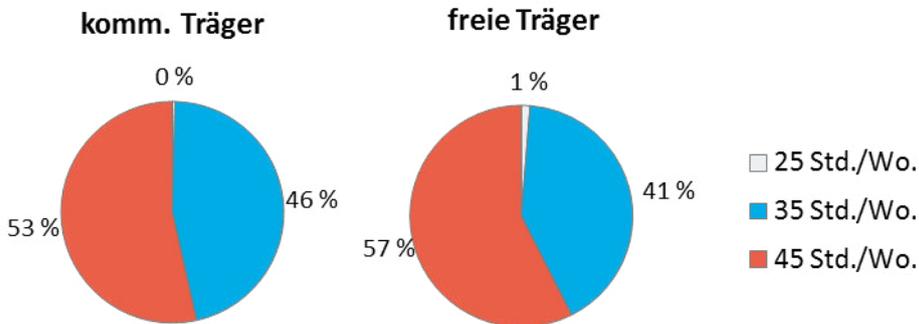
	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.818	2.736	2.818	2.709	2.774	2.792
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	19	17	27	27	27	21
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	0,7	0,6	1,0	1,0	1,0	0,8
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.443	1.317	1.263	1.156	1.125	1.132
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	51,2	48,1	44,8	42,7	40,6	40,5
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.356	1.402	1.528	1.526	1.622	1.639
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	48,1	51,2	54,2	56,3	58,5	58,7

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

⁷ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Es zeigt sich erst ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 eine Verlagerung zur 45 Stunden Wochenbetreuung.

Nachfolgende Grafik zeigt die Verteilung der Betreuungszeiten innerhalb der jeweiligen Trägergruppe 2014/2015:



Auffällig ist bei beiden Trägergruppen der sehr geringe Anteil der 25 Stunden Wochenbetreuung. Dieser Umstand spiegelt den politischen Willen in der Stadt Düren wider. Aufgrund der Sozialstruktur ist es erklärtes Ziel der Politik den Zugang zum Bildungssystem möglichst in langen Betreuungszeiten zu ermöglichen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Betreuungsumfang	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	1,0	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stunden/Woche	42,7	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stunden/Woche	56,3	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

Der Anteil der 25 Stunden Wochenbetreuung ist in Düren nah am Minimumwert. Die Stadt Düren verzeichnet einen vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteil für eine 35 Stunden Wochenbetreuung. Der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich, oberhalb des 3. Quartils.

Die GPA NRW stellt ergänzend die Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten für das Kindergartenjahr 2016/2017 dar:

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2016/2017

Betreuungsumfang	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	0,8	0,5	21,3	7,3	2,4	6,0	11,4	35
35 Stunden/Woche	40,5	24,1	68,1	46,0	39,5	44,2	54,1	35
45 Stunden/Woche	58,7	27,4	72,9	46,6	38,3	45,2	53,4	35

Es ist eine weitere Verschiebung der Nachfrage von der 25 und 35 Stunden Wochenbetreuung hin zur 45 Stunden Wochenbetreuung festzustellen. Einer weiteren Verschiebung kann durch die im Teilbereich Elternbeitragsquote ausgesprochenen Empfehlungen gegengesteuert werden.

→ **Feststellung**

Im Kindergartenjahr 2016/ 2017 steigt der Anteil der 45- Stundenbetreuung weiter an. Der geringe Anteil der Kindpauschalen für 25 Betreuungsstunden und der demgegenüber überdurchschnittliche Anteil für 45 Betreuungsstunden wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Zahl der 45 –Stunden Betreuungsplätze sollte reduziert werden. Hierzu sollte ein trägerübergreifendes Verfahren eingeführt werden, das die Vergabe der Plätze nach Prioritäten steuert. Auch Auswertungen über das eingesetzte Programm können zur Bedarfsanalyse unterstützend genutzt werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe⁸ Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen.

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen gem. § 20 KiBiz für Kindertageseinrichtungen freier Träger	12.165.520	13.044.192	13.853.704	14.842.120	15.685.170
Freiwillige Zuschüsse zu den Betriebskosten an freie Träger	730.304	751.046	774.520	843.812	915.402
Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent	6,0	5,8	5,6	5,7	5,8
Plätze in freier Trägerschaft	1.986	1.963	2.028	1.937	2.003

⁸ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	368	383	382	436	457

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
436	188	760	379	254	321	486	16

Historisch bedingt übernimmt die Stadt für die finanzschwachen freien Träger (AWO, SkF, Lebenshilfe, Verein behinderter Kinder e.V. und die Waldorf-Initiative) die gesamten Trägeranteile. Zusätzlich gewährt die Stadt dem SkF e.V. Düren, dem Verein für behinderte Kinder e.V. und dem Waldorfkindergarten Düren einen Verwaltungskostenzuschuss.

→ Empfehlung

Die Stadt Düren sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen. So sieht es das KiBiz vor und so handhaben es auch andere Kommunen.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt⁹. Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Die Vermittlung von Plätzen in der Kindertagespflege wird in Düren vom Verein Tagesmütter und Väter, der AWO und dem katholischen Forum vorgenommen. Seitens der Stadt wird in diesem Bereich nicht gesteuert.

Die Kindertagespflege wird in Düren nach Aussage der Stadt zum größten Teil bei Betreuungsbedarf zu Randzeiten nachgefragt. Das in Düren vorherrschende „Ortsdenken“ führt dazu, dass der Bedarf nicht weiter angemeldet wird, wenn der Platz in einem anderen Ortsteil erfolgt.

Seit 2016 nimmt die Stadt Düren an einem Modellprojekt des Landes NRW zum qualitativen Ausbau der Kindertagespflege teil.

⁹ § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Düren ergänzt.

Plätze in der Kindertagespflege

	2011	2012	2013	2014	2015
Plätze in Kindertagespflege*	192	205	207	206	223
Tagesbetreuungsplätze gesamt	3.010	2.941	3.025	2.915	2.997
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	6,4	7,0	6,8	7,1	7,4

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	4,2	11,8	8,0	6,5	7,7	9,4	16

Der Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen liegt in Düren bei rund 56 Prozent und ist unterdurchschnittlich (Mittelwert: 87 Prozent).

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren ist im Betrachtungszeitraum um 20 Prozent gestiegen. Er bildet dennoch mit 1.924 Euro den neuen Minimumwert ab. Dies liegt an der insgesamt vergleichsweise niedrigen Nachfrage nach Kindertagesbetreuung. Die Stadt Düren hat ihr Platzangebot hieran ausgerichtet. Bei einem Ausbau des Angebotes werden sich die Kennzahlen deutlich verschlechtern.
- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder in der Kindertageseinrichtung je Platz ist mit 3.231 Euro unterdurchschnittlich.
- Der Anteil der 25 Stunden-Wochenbetreuung liegt in Düren zwischen dem Minimumwert und dem 1. Quartil. Der Anteil der 35 Stunden-Wochenbetreuung ist ebenfalls unter dem Durchschnitt. Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung ist überdurchschnittlich. Diese Verteilung ist politisch gewollt, wodurch der Fehlbetrag belastet wird.
- Die derzeitige Beitragssatzung bietet aus Sicht der GPA NRW zahlreiche Möglichkeiten um die Elternbeiträge zu erhöhen und so den Fehlbetrag für Kinder weiter zu senken.
- Die Tagesbetreuung wird überwiegend von freien Trägern durchgeführt. Für einige Träger übernimmt die Stadt neben Trägeranteilen zusätzliche Verwaltungskostenzuschüsse.
- Die Stadt nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot, das aber nur in vergleichsweise geringem Umfang, beispielsweise bei Randzeitenbetreuungen angenommen wird.

Empfehlungen

- Die Stadt Düren sollte ihre Elternbeitragssatzung überarbeiten um ihre Ertragssituation weiter zu verbessern und den Fehlbetrag mittelfristig weiter zu senken.
- Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger der Kindertageseinrichtungen mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen. So sieht es das KiBiz vor und so handhaben es auch andere Kommunen.
- Die Zahl der 45 –Stunden Betreuungsplätze sollte reduziert werden. Hierzu sollte ein trägerübergreifendes Verfahren eingeführt werden, das die Vergabe der Plätze nach Prioritäten steuert. Auch Auswertungen über das eingesetzte Programm können zur Bedarfsanalyse unterstützend genutzt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Düren mit dem Index 2.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Düren
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	14
→ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	17
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem wir die Gebäudeflächen analysieren, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/ 2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

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

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen.. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Düren mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

Grundschulen

Die Stadt Düren ist im Schuljahr 2016/2017 im Primarbereich Schulträgerin von 17 Grundschulen an 19 Standorten. Es gibt zwei Grundschulverbünde: „GGS³ Derichsweiler/KGS⁴ Gürzenich“ und „KGS LeNie“ (mit KGS Lendersdorf und KGS Niederau). Die Grundschulverbünde verfügen jeweils über einen Haupt- und einen Teilstandort.

Entsprechend dem landesweiten Trend war in den letzten Jahren auch an den Grundschulen der Stadt Düren ein Rückgang der Schülerzahlen zu verzeichnen. Im Vergleich der Schuljahre 2004/2005 und 2014/2015 ist die Schülerzahl an den Dürener Grundschulen um 17 Prozent zurückgegangen. Die Prognose des vorliegenden Schulentwicklungsplanes geht davon aus, dass sich die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2020/2021 um 86 Schüler erhöhen wird.

³ Gemeinschaftsgrundschule

⁴ katholische Grundschule

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	319	347	377	16

Mit Ausnahme der GGS Burg Birgel werden alle Grundschulen als offene Ganztagschule (OGS) geführt und bieten Betreuung in den Nachmittagsstunden an. An der GGS Burg Birgel werden den Eltern Betreuungsmöglichkeiten im Rahmen der Landesprogramme „Schule von acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“ angeboten.

Im Schuljahr 2014/ 2015 wird das OGS Angebot von 813 der insgesamt 3.308 Grundschüler genutzt. Das entspricht einem OGS-Anteil von rund 25 Prozent. Der Benchmark beträgt grundsätzlich 285 m² je Klasse und unterstellt einen OGS-Anteil von bis zu 25 Prozent. Bei einem höheren OGS-Anteil steigt der Benchmark entsprechend.

Im Schuljahr 2014/ 2015 liegen die Flächenüberhänge im Grundschulbereich der Stadt Düren im Vergleich zum Benchmark bei 48 m² BGF je Klasse. Dies entspricht bei 149 gebildeten Klassen rund 7.100 m². Aufgrund des hohen Flächenüberhanges werden die einzelnen Schulstandorte betrachtet.

Bruttogrundflächen Grundschulen je Klasse in m² 2013

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
KGS St. Arnold	1.625	125	6	1	271
GGG Burg Birgel	1.180	124	6	1	197
KGS Birkesdorf	3.875	351	16	4	242
KGS St. Bonifatius	1.732	198	8	2	217
Hauptstandort Derichweiler	2.034	151	7	1	291
Teilstandort Gürzenich	2.016	93	4	1	504
KGS Echtz	1.745	163	8	2	218
KGS Grüngürtel	4.330	195	8	2	541
GGG Hoven	1.856	107	5	1	371
KGS St. Joachim	2.416	165	8	2	302
Hauptstandort Lendersdorf	2.376	174	8	2	297

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs- klassen	Fläche je Klasse
Teilstandort Niederau	975	94	4	1	244
GGs Martin Luther	5.021	272	12	3	418
GGs Merken	1.716	101	4	1	429
GGs Mutter Teresa	2.039	160	7	2	291
GGs Nikolaus	2.154	125	7	2	308
GGs Paul Gerhardt	5.095	267	12	3	425
KGS Im Pesch	3.090	141	7	1	441
KGS Süd	4.324	302	12	3	360
Grundschulen gesamt	49.599	3.308	149	35	333

Eine grafische Einzeldarstellung ist der Anlage zu entnehmen.

Dreizehn der 19 Standorte überschreiten den Benchmark zum Teil erheblich. Da der Flächenbedarf im Schulbereich vor allem durch die Anzahl der gebildeten Klassen bestimmt wird, wird zur weiteren Analyse die nachfolgende Raumbilanz aufgestellt.

Raumbilanz der Grundschulen in Düren

Grundschulen	Gebildete Klassen	Klassenräume (Anzahl)	Mehrzweck- und Fach- unterrichtsräume
KGS St. Arnold	6	6	4
GGs Burg Birgel	6	7	4
KGS Birkesdorf	16	16	9
KGS St. Bonifatius	8	8	5
Hauptstandort Derichweiler	7	7	6
Teilstandort Gürzenich	4	4	13
KGS Echtz	8	8	3
KGS Grüngürtel	8	7	5
GGs Hoven	5	7	4
KGS St. Joachim	8	8	7
Hauptstandort Lendersdorf	8	8	6
Teilstandort Niederau	4	5	2
GGs Martin Luther	12	12	14
GGs Merken	4	6	3
GGs Mutter Teresa	7	8	3
GGs Nikolaus	7	8	7
GGs Paul Gerhardt	12	13	11
KGS Im Pesch	7	8	7
KGS Süd	12	12	10
Grundschulen gesamt	149	158	123

Einzelne Schulen weisen besonders große Verkehrsflächen und Aulen auf. Dies trägt zu den größeren Kennzahlenwerten bei. Einige Schulen verfügen zudem über eine Vielzahl von Fach- und Mehrzweckräumen. Dieses überdurchschnittliche Flächenangebot trägt ebenfalls zu den hohen Kennzahlenwerten bei. Bei der Gegenüberstellung der Anzahl der gebildeten Klassen zu den an den Grundschulen tatsächlich vorhandenen Klassenräumen zeigt sich, dass nur ein Klassenraumüberhang von neun Klassen existiert (rund sechs Prozent aller Klassenräume).

Bei den Grundschulen Hoven und Merken liegen die Klassenraumüberhänge bei zwei Räumen. Beide Standorte sind zu klein, um den jeweils anderen Standort aufnehmen zu können. Die Empfehlungen des Schulentwicklungsplanes sehen einen Zusammenschluss der beiden Grundschulen als Schulverbund mit Haupt- und Teilstandort vor.

Die Stadt Düren hat die folgenden Maßnahmen zur Optimierung des Raumbedarfs bereits beschlossen bzw. in Planung:

- In einem Teil der zum Schuljahresende 2015/2016 aufgelösten GHS⁵ Gürzenich wird nach Umgestaltung zum Schuljahresbeginn 2017/2018 die Grundschule Gürzenich (als Teilstandort des Grundschulverbunds GGS Derichsweiler/KGS Gürzenich) einziehen. Durch diesen Schritt hat sich die BGF der Grundschule Gürzenich von 2.000 m² auf rund 1.500 m² reduziert. Der aufgegeben Standort der Grundschule wird einer anderweitigen Nutzung zugeführt. Überlegungen dazu finden zurzeit statt.
- In den Grundschulen Grüngürtel und St. Joachim wurden die Flächenreserven in der Vergangenheit bereits durch die Unterbringung von Kindertagesstätten reduziert.
- Im Gebäude der Grundschule im Pesch werden Räumlichkeiten durch die dortige Narrenzunft genutzt.

→ **Empfehlung**

Entsprechend der Schülerzahlenentwicklung sollte die Stadt Düren jährlich überprüfen, inwiefern sich Raumüberhänge abzeichnen, um rechtzeitig auf entsprechende Tendenzen reagieren zu können. Die bereits in der Vergangenheit begonnenen Flächenoptimierungen sollten fortgeführt werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Düren gab es in 2014/2015 folgende weiterführenden Schulen:

- Städtische GHS Birkesdorf
- Städtische GHS Burgauer Allee
- Städtische GHS Gürzenich (schrittweise Schließung zum Schuljahresende 2015/2016)
- Städtische Anne-Frank-Gesamtschule
- Städtische Heinrich-Böll-Gesamtschule

⁵ Gemeinschaftshauptschule

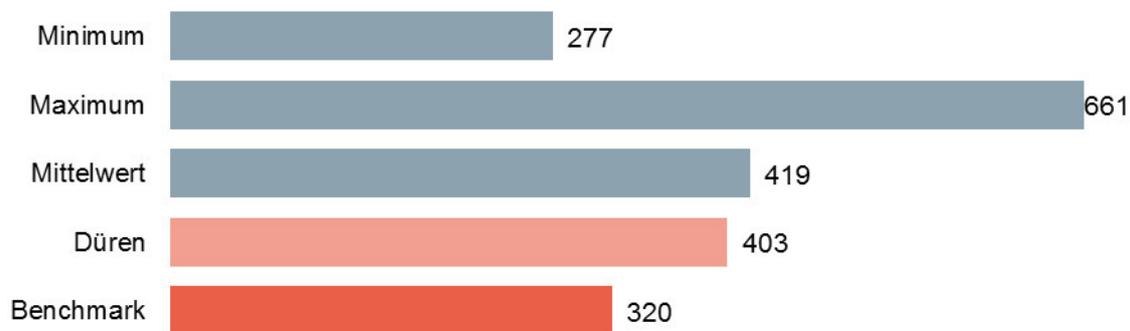
- Städtische Realschule Bretzelnweg (gebundene Ganztagsrealschule)
- Städtische Realschule Wernersstraße
- St. Angela-Realschule (Mädchengymnasium in Trägerschaft der St. Angela-Schulgesellschaft mbH)
- Städtisches Burgau-Gymnasium mit bilinguaem deutsch-französischen Zweig
- Städtisches Rurtal-Gymnasium (gebundenes Ganztagsgymnasium)
- Städtisches Gymnasium am Wirteltor mit bilinguaem deutsch-englischen Zweig
- Stiftisches Gymnasium (öffentliches Gymnasium mit besonderer Rechtsstruktur)
- St. Angela-Gymnasium (Mädchengymnasium in Trägerschaft der St. Angela-Schulgesellschaft mbH)

Hiervon betrachtet die GPA NRW im Folgenden nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Düren hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/ 2001 zu 2014/ 2015 um rund 38 Prozent bzw. von 1.363 auf 849 Schüler verringert.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
403	337	420	479	18

Zum Zeitpunkt der Prüfung errechnet sich ein Flächenüberhang von insgesamt 3.300 qm. Die Stadt Düren hat auf den Rückgang der Schülerzahlen im Hauptschulbereich reagiert und für die GHS Gürzenich bei nicht genügend vorhandenen Anmeldungen zur Bildung einer Eingangsklasse als Konsequenz eine schrittweise Auflösung zum Schuljahresende 2015/2016 beschlossen. In einen Gebäudeteil wird nach Umgestaltung zum Schuljahresbeginn 2017/2018 die Grundschule Gürzenich einziehen. Der dann noch zur Verfügung stehende zweite Gebäude-trakt des früheren Hauptschulstandortes soll einer anderen Nutzung zugeführt werden. Auf die vorstehenden Ausführungen zu den Grundschulen wird hingewiesen. Die verbliebenen Schü-

ler/innen der aufgelösten Hauptschule Gürzenich besuchen seit dem Schuljahr 2016/2017 die Klassen 8, 9 und 10 der beiden anderen Hauptschulen. Für die 40 Hauptschulklassen stehen 40 Klassenräume zur Verfügung.

Durch die Schließung der Hauptschule Gürzenich reduziert sich zunächst der Flächenüberhang bei den Hauptschulen auf rund 500 m² BGF. Die Schülerzahl an den verbleibenden zwei Hauptschulen wird nach den Prognosen bis zum Schuljahr 2020/ 2021 auf rund 500 Schüler sinken.

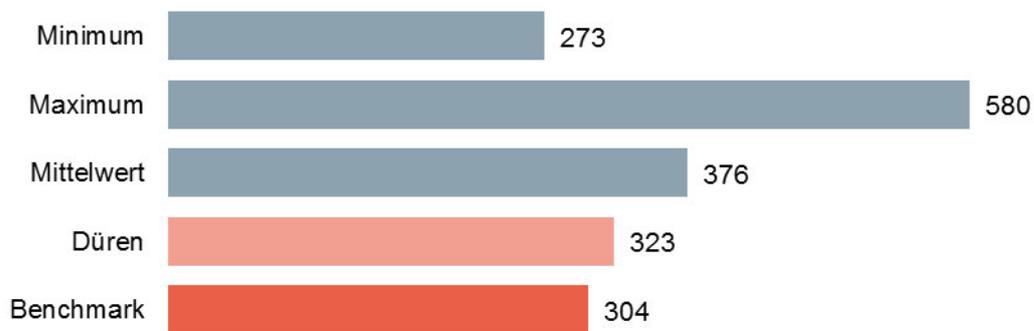
→ **Empfehlung**

Der Stadt Düren wird empfohlen, die Schülerzahlenentwicklung der Hauptschule nach jedem Anmeldezeitpunkt zu beobachten, um rechtzeitig weitere Gebäudeflächen zu reduzieren.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler hat sich im Vergleich der Schuljahre 2004/ 2005 und 2014/ 2015 um 541 verringert. Das entspricht einem Rückgang von rund 34 Prozent. Die Stadt Düren hat auf Schülerrückgang reagiert und zum Schuljahresende 2012/ 2013 die Realschule Nord auslaufen lassen. Die Beschulung der verbliebenen Schüler wurde von der Realschule Bretzelweg übernommen. Der folgende Vergleich beinhaltet die Daten der verbleibenden städtischen Realschulen Bretzelweg und Wernersstraße.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
323	330	363	382	16

Der Flächenbenchmark beträgt grundsätzlich 273 m² je Klasse. Dieser unterstellt einen Ganztagesanteil von bis zu 60 Prozent. Die Realschule Bretzelweg wird zu 100 Prozent als Ganztagschule geführt. Hieraus errechnet sich ein erhöhter Benchmark von 324 m² je Klasse. Im Mittel der beiden Realschulen ergibt sich ein anzuwendender Benchmark von 304 m² je Klasse.

Die Stadt Düren gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen, die bei den Realschulen die niedrigste Bruttogrundfläche je Klasse aufweisen. Dennoch wird der Benchmark um 19 m² überschritten. Bei 40 gebildeten Klassen entspricht das einem Flächenüberhang von 760 m².

Den 40 gebildeten Klassen steht ein Raumbestand von 43 Klassen- und 20 Fachräumen gegenüber.

Bis zum Schuljahr 2020/ 2021 sinkt die Anzahl der Realschüler voraussichtlich um weitere 185 Schüler. Das Flächenpotenzial wird sich bis zu diesem Zeitpunkt auf rund 2.500 m² erhöhen.

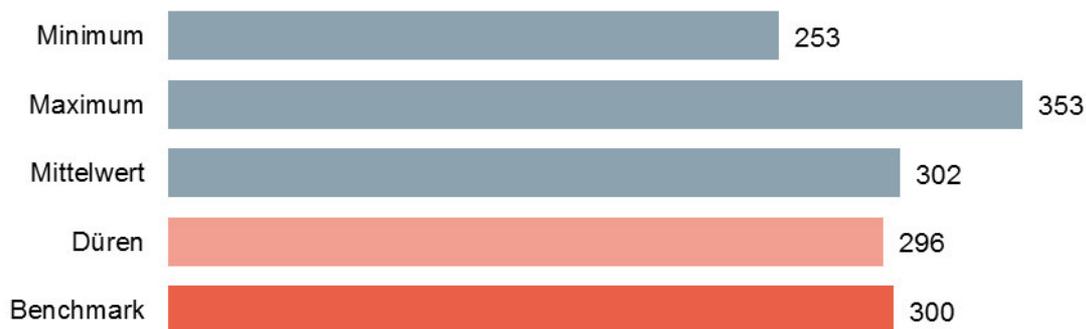
→ **Feststellung**

Das Flächenpotenzial der städtischen Realschulen beträgt in 2014 760 m². Bis 2020/ 2021 steigt das Flächenpotenzial auf 2.500 m² an. Dies bietet die Möglichkeit die Gebäudeflächen weiter zu reduzieren.

Gymnasien

In städtischer Trägerschaft befinden sich das Burgau-, das Rurtal- und das Gymnasium am Wirteltor. Die Schülerzahlen haben sich seit dem Schuljahr 2004/ 2005 bis zum Schuljahr 2014/ 2015 um 349 Schüler bzw. um rund 13 Prozent verringert.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² BGF 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
296	280	298	324	16

Zum Schuljahr 2014/ 2015 errechnet sich kein Flächenüberhang bei den Gymnasien der Stadt Düren. Bei der Betrachtung der Einzelstandorte ergeben sich Unterschiede. Das Rurtal-Gymnasium, das als Ganztagschule geführt wird, und das Gymnasium am Wirteltor unterschreiten den jeweiligen individuellen Benchmark. Beim Burgau-Gymnasium errechnet sich durch die Überschreitung des Benchmarks ein Flächenüberhang von rund 3.600 m².

Die Raumbilanz am Burgau-Gymnasium bestätigt den Flächenüberhang. Den 29 gebildeten Klassen/Kursen steht ein Raumbestand von 35 Klassenräumen und 25 Fachräumen gegenüber.

In der gesamten Raumbilanz aller Gymnasien stehen den 105 gebildeten Klassen/Kurs 95 Klassenräume und 66 Mehrzweck- und Fachräume gegenüber.

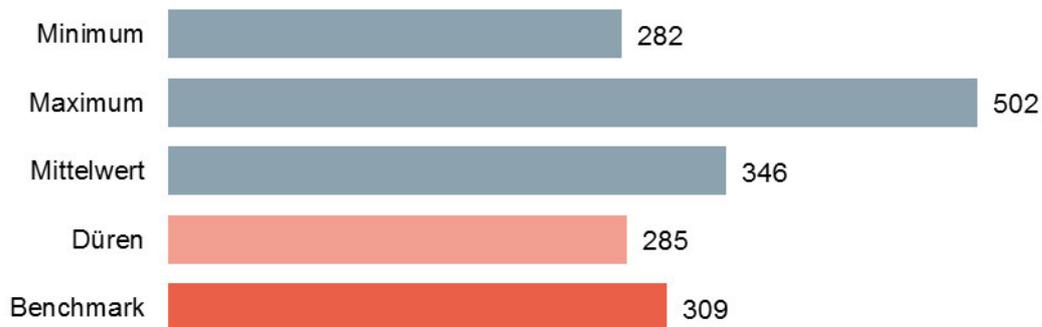
→ **Feststellung**

Das Burgau-Gymnasium hat einen erheblichen Flächenüberhang. Die Anzahl der Gymnasiasten soll bis zum Prognosezeitraum 2020/ 2021 um 376 Schüler zurückgehen. Dies bietet die Möglichkeit Flächen zu reduzieren.

Gesamtschulen

In Düren befinden sich die Anne-Frank- und Heinrich-Böll-Gesamtschule in städtischer Trägerschaft. Die Zahl der Gesamtschüler ist im Vergleich der Schuljahre 2000/ 2001 zu 2014/ 2015 nahezu konstant geblieben (plus neun Schüler). Bis zum Schuljahr 2020/ 2021 wird eine gleichbleibende Schülerzahl prognostiziert.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² BGF 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
285	291	338	367	14

Mit einer Bruttogrundfläche von 285 m² wird der Benchmark um 24 m² unterschritten. Auch bei der Betrachtung der Einzelstandorte wird der Benchmark unterschritten.

→ **Feststellung**

Zum Schuljahr 2014/ 2015 als auch für den Prognosezeitraum 2020/ 2021 sind die Gebäudelflächen der Gesamtschulen optimal genutzt.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/ 2015

Schulart	Fläche je Klasse	Benchmark je Klasse	Flächenpotenzial je Klasse	Anzahl Klassen	Potenzial in m² (gerundet)
Grundschulen	333	285	48	149	7.100
Hauptschulen	408	320	83	40	3.300
Realschulen	323	304	19	40	760
Gymnasien	294	300	0	106	0
Gesamtschulen	293	336	0	73	0
Gesamt					11.160

Das Flächenpotenzial bei den Hauptschulen verringert sich durch die Auflösung der Hauptschule Gürzenich auf rund 500 m² BGF. Das Gesamtpotenzial verringert sich dann auf rund 8.360 m² BGF.

Die GPA liegt der monetären Bewertung der ermittelnden Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Somit ergibt sich nach Aufgabe der Hauptschule Gürzenich ein Potenzial von 836.000 Euro jährlich. Der Hauptanteil dieses Potenzials stammt aus dem Bereich der Grundschulen. Wie ausgeführt, ist es aufgrund der Architektur kaum möglich, das rechnerische Potenzial im vorhandenen Gebäudebestand auszuschöpfen.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100-180 m² BGF. In Düren werden sowohl an den Grundschulen als auch an den weiterführenden Schulen Schüler inklusiv beschult. Nach Aussage der Verwaltung reichen diese Flächen im Zeitpunkt der Prüfung aus.

Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Düren waren im zum Zeitpunkt der Prüfung die Grundschulen Paul Gerhard, St. Bonifatius, Im Pesch und St. Joachim mit jeweils einer Sprachfördergruppe, die Hauptschulen Burgauer Allee und Birkesorf mit jeweils drei Gruppen und die Realschule Bretzelweg mit zwei Gruppen belegt. Im Burgau-Gymnasium waren zwei und im Rurtal-Gymnasium eine Sprachfördergruppe eingerichtet. Aufgrund der geringen Gruppengrößen reichen auch für diese Klassen kleinere Räume.

Der anhaltende Zuzug von Flüchtlingsfamilien hat zu einer schwierigen Situation hinsichtlich der fehlenden Plätze für die Beschulung von Flüchtlingskindern in Vorbereitungsklassen bzw. Sprachfördergruppen geführt. Im Jahre 2016 mussten erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um Plätze für die neu hinzukommenden schulischen Seiteneinsteiger bereit zu stellen. Eine Entspannung dieser Lage ist auch über den Berichtszeitraum hinaus nicht erkennbar.

Schulturnhallen

Die Stadt Düren hält an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor. Außerhalb der Schulzeiten werden die Hallen von Vereinen genutzt. Weitere Sporthallen befinden sich nicht im Stadtgebiet.

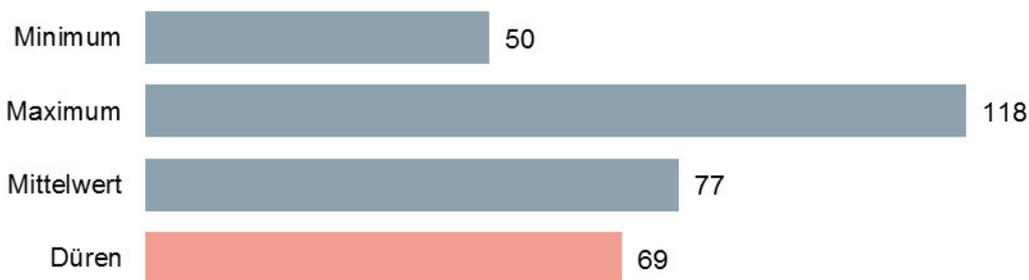
Bestand der Sporthalleinheiten 2014

Schulsporthallen	BGF Halle in m ²	Übungseinheiten	durchschnittliche Fläche je Übungseinheit in m ²
Grundschulen	11.488	19,0	605

Schulsporthallen	BGF Halle in m²	Übungseinheiten	durchschnittliche Fläche je Übungseinheit in m²
Hauptschulen	3.147	5,0	630
Realschulen	2.621	3,0	874
Gymnasien	6.827	6,0	1.138
Gesamtschulen	4.075	4,0	1.019
Gesamt	28.160	37	761

Im Vergleich der Gesamtfläche zu den gebildeten 410 gebildeten Klassen/Kurse ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Bild.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69	68	72	87	16

Mit 69 m² je Klasse positioniert sich die Stadt Düren fast am 1. Quartil. Damit gehört Düren zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Hallenfläche in m² je Klasse.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Düren stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	12,4	19,0	6,6
Hauptschulen	3,2	5,0	1,8
Realschulen	3,3	3,0	- 0,3
Gymnasien	8,8	7,0	-1,8
Gesamtschulen	6,3	5,0	-1,3
Gesamt	34,0	39,0	5,0

→ **Feststellung**

In Düren gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von fünf Hallen-Einheiten. Durch die Schließung des Standortes der Hauptschule Gürzenich zum Ende des Schuljahres 2016/ 2017 soll die dreifach Turnhalle nur noch für die Vereinsnutzung zur Verfügung gestellt werden. Diese Nutzung ist eine freiwillige Leistung der Stadt.

Turnhallen (gesamt)

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
311	251	460	371	314	389	414	16

Weitere Turnhallen, die beispielsweise in Vereinsträgerschaft liegen, sind nicht vorhanden. Das Hallenangebot für den Vereinssport ist in Düren geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

Auch beteiligt die Stadt Düren bereits alle Sportvereine an den Aufwendungen für die Unterhaltung der Sporthallen. So werden Nutzungsgebühren für die Nutzung der Gymnastikhalle (acht Euro), Standardhalle (11 Euro), Zwei- und Dreifachsporthalle (13 Euro je Übungsstunde erhoben. Jugendgruppen (bis 18 Jahre) sind von der Zahlung der Nutzungsgebühr befreit.

→ **Feststellung**

Die Erhebung von Nutzungsgebühren ist ein geeignetes Mittel, die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Sporthallen zu senken und damit den städtischen Haushalt zu entlasten.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Im Grundschulbereich errechnet sich ein Flächenüberhang zum Schuljahr 2014/ 2015 von rund 7.100 m² BGF. Bei einem Vergleich der gebildeten Klassen zu den vorhandenen Klassenräumen relativiert sich der enorme Flächenüberhang. Die Entwicklung der Schülerzahlen sollte beobachtet werden. Die bereits getroffenen Maßnahmen mit zusätzlichen Nutzungen oder Umzug in andere Gebäude sollten fortgeführt werden, um Gebäudeflächen zu reduzieren.
- Eine von drei Hauptschulen hat den Schulbetrieb zum Ende des Schuljahres 2015/ 2016 eingestellt. Die verbliebenen sechs Klassen sind auf die beiden anderen Schulen verteilt worden. 40 gebildete Klassen stehen nun 40 Klassenräumen gegenüber. Der rechnerische Flächenüberhang beträgt derzeit rund 500 m² BGF und lässt sich nicht realisieren.

- Nach den Prognosen sinken die Schülerzahlen im Hauptschulbereich. Die Stadt Düren sollte diese Entwicklung jährlich beobachten, um den Gebäudebestand frühzeitig anzupassen.
- Der Flächenüberhang bei den Realschulen beträgt rund 700 m² BGF. Für 40 Klassen gibt es 43 Klassenräume. Eine Realisierung des Flächenpotenzials ist nicht möglich. Bis 2020/ 2021 steigt das Flächenpotenzial voraussichtlich auf 2.500 m² an. Dies bietet die Möglichkeit die Gebäudeflächen weiter zu reduzieren.
- Das Rurtal-Gymnasium und das Gymnasium am Wirteltor unterschreiten den jeweiligen individuellen Benchmark. Beim Burgau-Gymnasium errechnet sich durch die Überschreitung des Benchmarks ein Flächenüberhang von rund 3.600 m². Aufgrund der im gymnasialen Bereich weiter sinkenden Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2020/ 2021 sollte die Stadt Düren bereits jetzt Überlegungen zu Flächenreduzierungen treffen.
- Die beiden Gesamtschulen unterschreiten den Benchmark. Ein Flächenpotenzial lässt sich nicht darstellen.
- Bei den Schulturnhallen errechnet sich ein Überhang von fünf Einheiten. Durch die Schließung der Hauptschule Gürzenich wird die vorhandene dreifach Turnhalle an Vereine übergeben. Die Unterhaltung verbleibt bei der Stadt Düren. Dies stellt eine freiwillige Leistung dar.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Düren mit dem Index 3.

→ Schulsekretariate

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

- die sinkende Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.,

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

Die Stadt Düren hatte 2014 insgesamt 19,59 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁶. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93,15	63,19	128,67	89,85	80,09	93,15	100,54	19

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
499	368	747	538	470	499	576	19

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Im Gesamtbild liegen die Personalaufwendungen je Schüler am Median der Vergleichskommunen. Beim Gymnasium liegen sie mit rund 105 Euro weit über dem dritten Quartilswert von 96 Euro. Das ist mit einem hohen Personaleinsatz begründet. Am Gymnasium werden nur 457 Schüler von einer Vollzeitstelle betreut. Dieser Wert ist weit unterdurchschnittlich. Nach Aussage der Stadt Düren sind die Einsatzzeiten der Sekretärinnen nach Wegfall des Überschneidungsjahrganges G 8/ G 9 auf dem früheren Stand „eingefroren“ worden, da die Belastungen durch den zunehmenden Nachmittagsbetrieb gestiegen sind.

⁶ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen und der Personaleinsatz der Schulsekretariate der Stadt Düren liegen im interkommunalen Vergleich über alle Schulformen beim Median. Der im Vergleich zu den anderen Schulformen in Düren überdurchschnittliche Personaleinsatz in den Gymnasien bietet Einsparpotenziale.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte die Personalausstattung in einem Stellenbemessungsverfahren überprüfen und ggfls. Fluktuationen zum Stellenabbau nutzen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

An den Grundschulen werden die Schulsekretärinnen nach EG 5 und bei den weiterführenden Schulen nach EG 6 bewertet.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung und Bewertung erfolgt nach einem Modell, das die Stadt Düren selber entwickelt hat. Dabei wird lediglich ein Minutenwert als Berechnungsschlüssel für die Einsatzzeiten der Schulsekretärinnen angesetzt. Beispielsweise erhalten die Sekretärinnen drei Minuten pro Schüler als umgerechnete Arbeitsstunden pro Woche. Dieser Bemessungsschlüssel besteht seit einem Ratsbeschluss aus dem Jahr 1991. Erst seit dem Schuljahr 2016/ 2017 werden Zuschläge für Kinder mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge hinzugenommen.

Die Stellenbemessung wird jährlich auf Grundlage der Daten der amtlichen Schulstatistik angepasst. Geringe Veränderungen des Stellenbedarfs führen dabei nicht zu einer Änderung der Stellenanteile.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im 2014 erschienene KGSt-Bericht geben. Darin werden verschiedene Varianten der Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen, sowie ein analytisches Verfahren, das auf dem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erzielen, ist es erforderlich, sich weitestgehend am unteren Rand dieser Korridore zu orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte den seit 25 Jahren bestehenden städtischen Berechnungsschlüssel überprüfen. Hierzu sollte sie die zuletzt im Jahr 2014 vorgenommene Berechnung mit dem KGST-Modell vergleichen und die Personalbemessung ggf. anpassen.

→ Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die Stadt Düren hat im Berichtsjahr 2014 rund 1.592.000 Euro für die Schülerbeförderung ausgegeben.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	163	80	240	169	156	166	191	19
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	627	134	875	592	550	601	628	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26,0	16,8	52,9	27,9	21,9	26,8	31,2	19
Einpendlerquote in Prozent	17,5	5,1	17,5	8,9	6,2	8,4	10,4	18

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt mit 26 Prozent leicht unter dem Mittelwert. Die Einpendlerquote beträgt in Düren rund 18 Prozent und stellt einen neuen Maximalwert bei den großen kreisangehörigen Kommunen dar. Dieser Anteil wird maßgeblich durch hohe Anteile am Gymnasium, der Realschule und der Hauptschule beeinflusst. Es wird deutlich, dass die Stadt Düren als zentraler Schulstandort im Kreis viele Schüler aus benachbarten Kommunen zu ihren weiterführenden Schulen zu transportiert.

Im Bereich der Grundschulen sind die Aufwendungen mit zwei Euro je Schüler verhältnismäßig gering. Das spricht für eine intakte Versorgung der Stadtteile mit Grundschulen. Der Anteil der Grundschüler mit Beförderungsanspruch liegt bei 0,3 Prozent. Der Aufwand je beförderten Schüler ist unterdurchschnittlich, d.h. der Transport an sich ist sehr günstig.

Organisation und Steuerung

Der überwiegende Anteil der Schülerbeförderung in Düren erfolgt über den ÖPNV durch die Dürener Kreisbahn GmbH sowie der Aachener Verkehrsverbund GmbH.

Grundlage für die Schülerbeförderung ist ein Vertrag zwischen der Stadt Düren mit den beiden Verkehrsbetrieben. Dieser wurde in 2012 mit der Einführung des School&Fun-Tickets geschlossen.

Die Schulsekretariate geben die Anträge für die Schülerfahrkarten aus. Das Schulverwaltungsamt prüft die Anspruchsvoraussetzungen und teilt dem Verkehrsträger mit, welche Kinder eine Berechtigung für eine Fahrkarte haben. Die Verkehrsbetriebe schicken die Fahrkarten an das Schulverwaltungsamt. Von dort werden sie über die Schulen an die Schüler verteilt. Die School&Fun-Tickets gestatten eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Hierfür kann der Schulträger von den Eltern bzw. volljährigen Schülern einen Eigenanteil von bis zu 12 Euro erheben. Den Anspruch auf diesen Eigenanteil hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Die Beträge werden von dort eingezogen.

Die Stadt Düren zahlt den Verkehrsbetrieben monatlich pauschale Abgeltungsbeträge. Diese orientieren sich aber nicht an den tatsächlich ausgegebenen Fahrkarten. Grundlage sind die zum Vertragsschluss zu zahlenden Beförderungskosten für Schülerjahreskarten und die Gesamtzahl der Schüler. Seit Vertragsschluss wird der zu zahlende Preis anhand der Tarifsteigerungen und der in der Schulstatistik gemeldeten Schüler jährlich aktualisiert.

Im Jahr 2014 hatten in Düren 2.540 Schüler Anspruch auf das School&Fun-Ticket. Die jährliche Zahlung belief sich in diesem Jahr auf 1.431.716 Euro. Daraus errechnet sich ein „theoretischer“ Ticketpreis von rund 47 Euro monatlich je Schüler.

Einschließlich der Eigenanteile der Eltern erhielten die Verkehrsbetriebe in 2014 für ein School&Fun-Ticket bis zu 59 Euro (47 Euro zuzüglich 12 Euro Eigenanteil der Eltern). Die Verkehrsträger haben für nicht anspruchsberechtigte Schüler ebenfalls die Möglichkeit geschaffen das School&Fun Ticket zu beziehen. Diese können das Ticket zum Preis von nur 27,50 Euro pro Monat erhalten. Das Angebot zu diesem günstigen Preis ist nur in Verbindung mit der allgemein verpflichtenden Abnahme der School&Fun-Tickets für die übrigen Schüler erfolgt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Düren zahlt die Schülerfahrtkosten an die Verkehrsunternehmen unabhängig von der ausgegebenen Anzahl der Fahrkarten. Zudem werden Fahrkarten von nicht anspruchsberechtigten Schülern aufgrund der verpflichtenden Abnahme von School&Fun-Tickets subventioniert. Diese Aufwendungen sind damit nicht verursachungsgerecht, sie beinhalten zudem freiwillige Anteile.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte eine verursachungsgerechte Abrechnung der Schülerfahrtkosten auf der Grundlage der aktuellen Beförderungsleistungen anstreben. Sofern eine Subventionierung des ÖPNV erfolgt, sollte diese transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt sein.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014

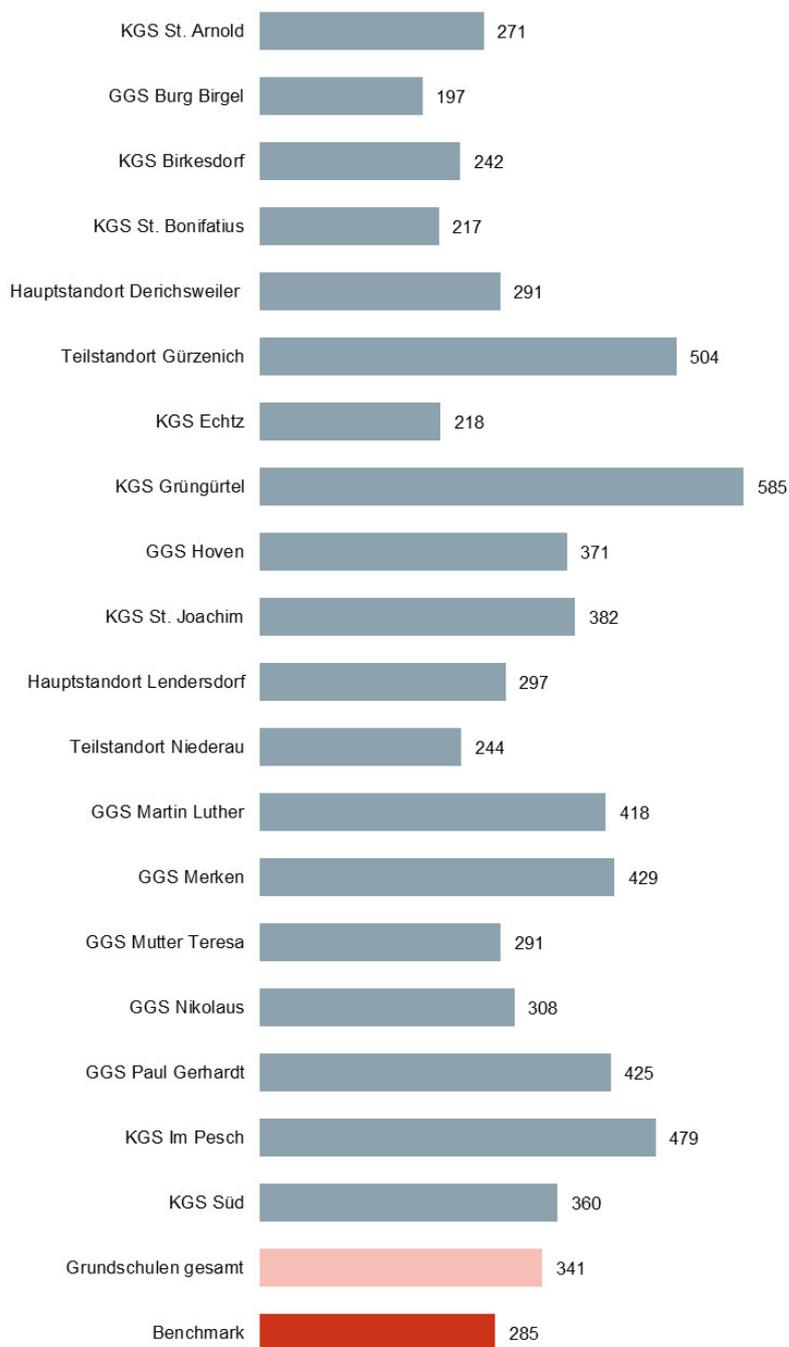


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Düren	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	89	53	123	88	76	89	106	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	510	379	856	550	435	518	597	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.188	43.447	48.371	45.831	45.100	45.188	46.727	19
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	104	55	302	130	94	125	147	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	442	158	865	417	317	378	491	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.000	44.844	47.800	46.797	45.100	47.795	47.800	19
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	41	122	81	69	80	91	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	572	392	1.097	608	503	599	659	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.341	45.078	47.800	46.703	45.100	47.459	47.800	19
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	104,66	63	114	87	76	87	96	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	457	420	748	561	483	544	619	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.100	50.596	47.327	46.586	47.800	47.800	19
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81,19	56	167	89	81	87	92	18
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	589	281	860	560	512	543	593	18
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.078	48.513	47.102	46.563	47.794	47.800	18
Förderschulen								

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	156	117	355	225	160	226	281	14
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	290	135	387	233	168	206	286	14
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.100	45.078	47.800	46.727	45.100	47.795	47.800	15

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	2	0	132	65	43	61	88	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	462	2.810	992	554	813	1.081	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	0,3	0,0	19,0	5,9	2,6	3,6	7,4	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	3,2	0,4	0,0	0,1	0,3	16
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	108	0	529	202	116	185	231	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	107	985	506	448	492	542	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,2	0,0	98,6	41,3	21,9	34,9	66,1	17
Einpendlerquote in Prozent	11,2	0,0	16,5	5,4	2,2	3,2	8,1	16
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	239	0	271	161	123	171	204	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	104	740	515	460	515	559	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	38,1	0,0	77,0	32,0	20,1	27,2	39,3	17

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	22,0	0,0	23,5	7,1	1,2	6,0	9,1	16
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	341	0	344	196	137	195	237	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	113	667	539	504	572	621	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	54,3	0,0	77,5	36,8	25,4	36,3	44,2	17
Einpendlerquote in Prozent	41,8	0,0	41,8	13,5	5,1	9,6	21,9	16
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	217	0	370	223	166	208	317	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	122	856	540	452	533	659	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	34,6	0,0	79,1	42,5	32,4	37,1	48,2	17
Einpendlerquote in Prozent	19,4	0,0	30,1	12,0	4,5	10,9	19,9	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	14	0	1.208	429	212	349	561	13
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	564	171	2.254	955	608	677	1.282	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,2	0,0	73,6	39,4	23,7	41,0	54,8	13
Einpendlerquote in Prozent	0,4	0,0	51,6	10,9	2,3	4,3	15,7	13

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Düren
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
→ Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
→ Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
→ Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	18

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Aufwendungen der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Düren ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl gesamt				79	93
Erfüllungsgrad in Prozent					85

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Steuerung der Aufgaben zur Unterhaltung und Pflege der kommunalen Grünflächen erfolgt zentral bei der Grünflächenabteilung im Dürener Service Betrieb (DSB). Alle anfallenden Arbeiten werden aus „einer Hand“ organisiert, geplant und ausgeführt. Dadurch ergeben sich sehr gute Synergieeffekte.
- Alle Flächen sind im Hinblick auf die Vegetationsarten und der Nutzungsformen bekannt. Ein Grünflächenkataster befindet sich im Aufbau; ein Baumkataster ist vorhanden und wird ständig aktualisiert.
- Ein Freiflächenentwicklungskonzept ist vorhanden und wurde in den 90-er Jahren noch von der Stadt Düren aufgestellt. Aktuell befindet es sich im der kompletten Neuausrichtung. Fertigstellungstermin ist das Jahr 2017. Ein externes Büro ist mit der Durchführung beauftragt. Zurzeit findet der zweite Beteiligungstermin statt. In diesem Konzept wird die strategische Ausrichtung der Stadt Düren im Hinblick auf die städtebauliche Weiterentwicklung insbesondere unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung für die kommenden Jahre festgelegt.
- Bei der Stadt Düren ist ein Beschwerdemanagement über die Homepage vorhanden. Eingehende Beschwerden und Anregungen werden von dort aus unmittelbar dem Servicebetrieb weitergeleitet. Durch eine Vernetzung via Smartphone garantiert der Servicebetrieb die Erledigung innerhalb von 24 Stunden. Eine aktive Bürgerbefragung wurde noch nicht durchgeführt.
- Durch die Verwaltungsführung müssen bezogen auf die Grünflächen strategische Ziele formuliert, dokumentiert und vereinbart werden. Dies könnten der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens, Verbesserung des Klimaschutzes oder die Attraktivierung bestimmter Bereiche sein. Bei der Stadt Düren steht weiterhin die Attraktivierung des Dürener Badesees im Vordergrund. Dieser ist weit über die Stadtgrenzen hinaus bekannt. Weiterhin baut die Stadt Düren ihr Image als „bienenfreundliche Stadt“ aus. Hier geht es um die Stärkung des Umweltschutzes in den Park- und Gartenanlagen. Dort werden in Zusammenarbeit mit dem BUND Blumenwiesen als Schmetterlings- und Insektenwiesen angelegt.
- Ausgehend von den strategischen Zielen wurden die operativen Ziele für die Pflegestandards der jeweiligen Vegetationsflächen definiert. Auf der Grundlage dieser Zielvorgabe werden die erforderlichen Haushaltsmittel zur Durchführung ermittelt.

- Gemeinsam mit dem Freiflächenkonzept ist der Aufbau eines zentralen Grünflächeninformationssystems (GRIS) verbunden. In diesem GRIS werden alle steuerungsrelevanten Informationen enthalten sein, wie z.B. die Art, Lage und Größe der Flächen sowie deren Vegetationsarten. Diese sind bereits zum Zeitpunkt der Prüfung vorhanden, werden dann allerdings in einem Programm zusammengefasst sein.
- Standards für die Unterhaltung der Grünflächen sind über den Standardpflegeplan vorhanden. Diese werden im Rahmen der Entwicklung des GRIS fortgeschrieben und dort integriert.
- Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit werden entwickelt und erhoben. In der Kostenrechnung sind die für die Aufgabenerledigung anfallenden Kosten vollständig erfasst. So kann der Servicebetrieb die Kosten für alle Vegetationsarten zur Verfügung stellen.
- Ein Berichtswesen ist vorhanden und vollständig ausgebaut.
- Ein eindeutiges Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis ist vorhanden. Die Stadt Düren ist Auftraggeber für den DSB im Bereich der Grünflächenunterhaltung. Bis 2012 wurden die erbrachten Leistungen jährlich spitz abgerechnet. Ab 2013 erfolgt eine Budgetierung, um den Abrechnungsaufwand zu minimieren. Im Falle einer Unterdeckung muss der DSB das Defizit abdecken. Arbeitet der DSB effektiver als es das Budget vorsieht, wird dieser Überschuss auf den DSB vorgetragen.
- Künftig sollten die Pflegearbeiten des DSB wieder auf der Grundlage von Leistungspreisen vergütet werden. Nur so ist die Stadt Düren in der Lage, einen Vergleich mit dem freien Wettbewerb durchzuführen. Die gute Datenlage des DSB erlaubt es bereits jetzt Leistungspreise zu beziffern.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	1.047	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	661	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	69,3	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	78	20	472	86	42	56	78	13
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	8,2	1,2	17,9	6,4	2,9	4,0	7,2	13

Die Stadt Düren zählt mit 89.024 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31. Dezember 2014) zu den einwohnerstarken großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 85 km². Bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte liegt der Anteil der Erholungs- und Grünflächen des Stadtgebietes am Median. Die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner ist dagegen eher unterdurchschnittlich.

Die Kennzahl „kommunale Grünflächen je Einwohner“ liegt für Düren beim dritten Quartil. Die Stadt Düren stellt ihren Einwohnern somit mehr kommunale Grünflächen zur Verfügung als die meisten anderen verglichenen Städte.

Aufteilung der kommunalen Grünflächen der Stadt Düren 2014

Flächen- oder Nutzungsart	Fläche in m ²
Park- und Gartenanlagen	926.795
Sonderanlagen	4.516
Spiel- und Bolzplätze	179.733
Straßenbegleitgrün	195.000
Außenanlagen an städtischen Gebäuden	413.223
Friedhöfe	507.983
Biotope, Ausgleichsflächen	789.247
Gewässer	634.747
Forst	2.972.600
Kleingartenanlagen	308.304
Gesamtfläche	6.932.148

→ Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Düren unterhält 49 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 927.000 m². Neun dieser Anlagen sind kleiner als 500 m². Hierzu ist festzustellen, dass viele kleine Anlagen in der Regel höhere Kosten verursachen als wenige große. Eine Vielzahl von Anlagen führt normalerweise zu höheren Anfahrtszeiten. Zudem lässt sich bei größeren Anlagen die Arbeit vor Ort durch zusammenhängende Arbeitsabläufe und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher gestalten.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	10,4	3,3	16,6	9,3	7,1	8,9	11,0	15
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	18.914	1.671	26.114	8.644	4.075	7.469	9.695	14

Die Fläche der Park- und Gartenanlagen ist einwohnerbezogen überdurchschnittlich. Düren gehört bei der durchschnittlichen Größe zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der größten Fläche je Park- und Gartenanlage.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Düren hat für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen im Jahr 2014 rund 1.023.000 Euro aufgewendet. Die Aufwendungen je m² belaufen sich auf 1,10 Euro. Der Benchmark beträgt 1,20 Euro.

Einen wesentlichen Anteil an den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen haben die Aufwendungen für die Rasenflächen. Dabei beeinflusst der Anteil der Rasenfläche an der Gesamtfläche Park- und Gartenanlagen die Aufwendungen. Bei einem hohen Anteil Rasenflächen kann von größeren zusammenhängenden zu mähenden Flächen

ausgegangen werden. Diese sind in der Unterhaltung günstiger als kleinere Flächen. In Düren liegt der Anteil an Rasenflächen mit 500.105 m² bei rund 54 Prozent. Die Aufwendungen belaufen sich auf 0,77 Euro je m² Rasenfläche und sind als günstig anzusehen.

Die Aufwendungen für Sträucher und Gehölze beeinflussen noch deutlicher die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen, da diese pflegeintensiver sind. Die Aufwendungen für Sträucher und Gehölze lagen in Düren im Jahr 2014 bei 151.111 Euro. Bei einer Fläche von 127.501 m² ergeben sich Aufwendungen je m² Sträucher/Gehölzfläche von 1,19 Euro. Der Mittelwert liegt bei 0,83 Euro.

Auch trägt die Unterhaltung und Pflege der Bäume in den Park- und Gartenanlagen in größerem Umfang zu den gesamten Aufwendungen bei. In Düren werden mit einem Aufwand von 89.924 Euro im Jahr 2014 17.500 Bäume unterhalten. Je Baum bedeutet dies einen Aufwand von 5,14 Euro. Damit liegt Düren unterhalb des 1. Quartils und gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den günstigsten Ausgaben für die Baumpflege.

In den Park- und Gartenanlagen gibt es keine Beete mit Wechselbepflanzung. Auch dies trägt zu der günstigeren Kennzahl für die Pflege je m² bei.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen im Jahr 2014 unter dem Benchmark. Die Kennzahl wird durch die Größe und die Gestaltung der einzelnen Parkanlagen begünstigt. Ein Einsparpotenzial kann nur erzielt werden, wenn die Stadt die zu pflegenden Flächen reduziert.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

In Düren waren 2014 152 öffentliche Spielplätze und siebzehn öffentliche Bolzplätze vorhanden. Hierfür stellt die Stadt eine Fläche von rund 136.000 m² für die Spielplätze und rund 44.000 m² für die Bolzplätze zur Verfügung. Die Ausstattung der Spielplätze mit Spielgeräten, aber auch mit Bänken und Mülleimern ist wesentlich aufwändiger als die der Bolzplätze. Durch die damit einhergehende höhere Pflegenotwendigkeit ist auch die Unterhaltung aufwändiger. Auf den Spielplätzen waren 776 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	11,7	6,0	18,9	13,4	11,7	13,2	15,6	17
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	10,9	3,4	13,4	8,1	6,0	7,9	10,0	17
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	5,7	2,3	11,3	4,8	3,7	4,6	5,5	17
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.069	1.069	3.055	1.718	1.515	1.668	1.857	17

Die obersten beiden Kennzahlen beziehen sich auf die Hauptnutzergruppe der unter 18 Jahre alten Einwohner. Dabei wird deutlich, dass die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze oberhalb des dritten Quartils liegt. Ebenfalls auffällig ist die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze. Die Stadt Düren stellt zu dieser Kennzahl im interkommunalen Vergleich das Minimum. Viele und zudem kleine Plätze verteuern den Pflegeaufwand.

Um die Versorgung der Einwohner unter 18 Jahren mit Spielplätzen besser einordnen zu können, muss zunächst die demographische Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppe untersucht werden. Im zugrunde gelegten Jahr 2014 hat die Gruppe der unter 18-jährigen einen Anteil von 17,4 Prozent. Im Interkommunalen Vergleich liegt Düren damit am dritten Quartil. Die Bevölkerungsentwicklung prognostiziert bis 2040 einen Rückgang dieser Gruppe um rund sieben Prozent. Damit wird perspektivisch die Versorgung mit Spielplätzen noch mehr im Focus der Betrachtung stehen müssen, da die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege erhebliche Mittel binden und zukünftig nicht mehr so viele Spielplätze benötigt werden.

Etwaigen Spielplatzschließungen sind jedoch systematische Überlegungen voranzustellen, die möglichst in eine strategische Spielplatzplanung einmünden sollen. Aus dieser sollte die aktuelle und künftige Bedarfslage hervorgehen.

In Düren ist ein Spielplatzkataster vorhanden, dass ständig aktualisiert wird. Inhalt des Katasters sind die Flächengrößen sowie die Ausstattungskriterien der einzelnen Anlagen. Daneben sind Angaben zum Nutzerverhalten aufgeführt. Eine unter der Federführung des Jugendamtes bestehende Arbeitsgruppe trifft sich regelmäßig alle zwei Monate, um die Weiterentwicklung in Spielplatzbereich voranzutreiben. Teilnehmer der Arbeitsgruppe sind Vertreter des DSB, Jugendamt und Amt für Grünflächen und Tiefbau. Hintergrund des Spielplatzkatasters ist eine konkretere Planung, wie zukünftig mit den einzelnen Anlagen umgegangen werden soll.

Das Spielplatzkataster sollte zu einem Spielplatzentwicklungsplan erweitert werden. Es sollte um Prognosen zur künftigen Nutzung der Spielplätze ergänzt werden. Dies mit dem Ziel die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze zu reduzieren. Eine neue strategische Ausrichtung des Angebotes bietet sich vor allem in den größeren Ortsteilen an. Im Ergebnis kann die Stadt hierdurch ein kostengünstigeres nutzerorientiertes Angebot erreichen.

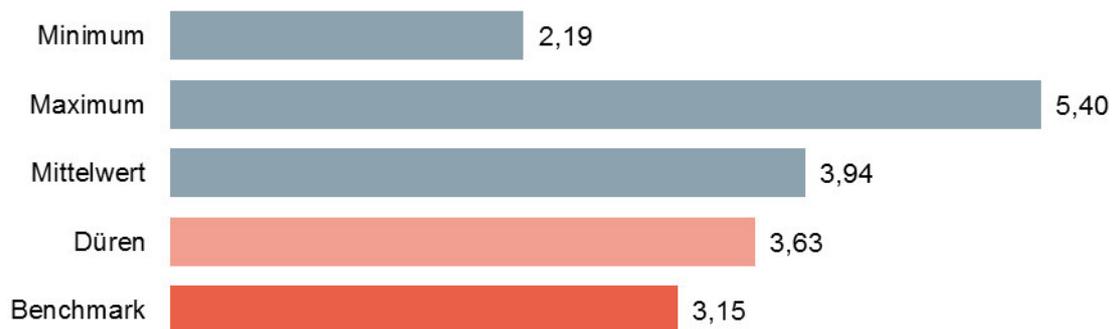
→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen im Stadtgebiet durch eine Spielplatzentwicklungsplanung strategisch neu ausrichten. Sie sollte die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze verringern.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Düren wendete für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze im Jahr 2014 insgesamt 655.181 Euro auf. Dies entspricht einem Wert von 3,63 Euro je m². Der Benchmark liegt bei 3,15 Euro je m².

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Düren	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,63	3,36	3,93	4,43	15

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegen im Jahr 2014 um 0,48 Euro über dem Benchmark. Für die Stadt Düren ergibt sich gemessen am Benchmark ein Potenzial von rund 87.000 Euro.

Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege machen mit rund 280.500 Euro bzw. 1,56 Euro je m² Spiel- und Bolzplatz den größten Anteil aus. Im interkommunalen Vergleich der Kennzahl liegt Düren am 3. Quartil und ist teurer als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Diese Kennzahl wird durch die vielen kleinen Spiel- und Bolzplätze negativ beeinflusst.

Die Aufwendungen für die Spielgeräte liegen je m² bei 0,68 Euro. Dieser Wert unterteilt sich in die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m² mit 0,51 Euro und in die Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte je m² von ,017 Euro. Mit diesen Werten liegt Düren unterhalb des 1. Quartils, d.h. im interkommunalen Vergleich liegt Düren bei den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen für die Kontrolle sowie Reparatur und Wartung je m² Spielplatzfläche.

Je Spielgerät ausgedrückt fallen folgende Aufwendungen an:

- Kontrollaufwand: 89 Euro
- Wartung/Reparatur: 30 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte zukünftig versuchen, die relativ hohen Aufwendungen für die Grünflächenpflege der Spiel- und Bolzplätze zu reduzieren.

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Düren unterhält 195.000 m² Straßenbegleitgrün. Davon entfallen rund 107.000 m² auf Rasenflächen, 88.000 m² auf Strauch- und Gehölzflächen sowie 716 m² auf Flächen mit Wechselbepflanzung. Laut Auskunft aus dem Baumkataster befinden sich rund 7.500 Bäume im Straßenbegleitgrün.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	2,2	1,1	17,6	5,5	3,0	4,1	5,7	14

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns waren im Jahr 2014 rund 576.000 Euro erforderlich. Der überwiegende Anteil davon (482.866 Euro) wird durch den DSB erbracht. Ein Anteil von 49.637 Euro wird an Firmen aus der freien Wirtschaft vergeben.

Im Verlauf der Prüfung wurde eine Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns von 195.000 m² angegeben. Die Größenangabe wurde jedoch in der Vorstellung des Ergebnisses in der Amtsleiterrunde am 07. Februar 2017 durch den DSB relativiert. Es sind noch nicht alle Flächen des Straßenbegleitgrüns erfasst. Somit können keine Kennzahlen für die Prüfung gebildet werden. Sobald die Flächen vollständig erfasst sind, sollten Kennzahlen wie „Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege je m²“ gebildet werden. Diese sollten weiter untergliedert werden in „Aufwendungen für Rasenpflege“, „Aufwendungen für Baumpflege“ sowie „Aufwendungen für die Pflege von Pflanzbeeten“.

In den folgenden Ausführungen gibt die GPA NRW Empfehlungen, um die Aufwendungen in der Pflege des Straßenbegleitgrüns zu reduzieren.

Die Arbeiten im Bereich des Straßenbegleitgrüns finden naturgemäß im direkten Umfeld der Verkehrsflächen und des Verkehrsgeschehens statt. Aus diesem Grund sind besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, welche die Sicherheit sowohl der Mitarbeiter des Baubetriebshofes als auch der Verkehrsteilnehmer gewährleistet. Nach Aussage des DSB wird in diesem Bereich den Vorgaben der Unfallkasse NW gefolgt. Der zum Teil erhebliche Sicherungsumfang beeinflusst die Kennzahlen in der Regel negativ. Ob der hierfür betriebene Aus-

wand in Düren höher ist als in anderen Kommunen konnte jedoch nicht abschließend geklärt werden.

In vielen NRW-Kommunen haben sich über viele Jahre Pflegepatenschaften für das Straßenbegleitgrün bewährt. Die Stadt legt die Bepflanzung unter Einbeziehung der Wünsche der Anlieger für die öffentlichen Grundstücke fest. Somit ist gewährleistet, dass die Anwohner hinsichtlich der Gestaltung der Areale mit einbezogen sind und den zukünftigen Pflegeaufwand abschätzen können. Dem Bürger gibt es zudem auch das Gefühl, etwas Gutes für die Allgemeinheit zu tun. Der soziale Gedanke und das „Wir-Gefühl“ werden in der Bevölkerung gestärkt und gefestigt.

Durch die Pflegepatenschaften können die Aufwendungen erheblich gesenkt werden. Gerade in den Außenorten entfallen somit längere Anfahrten der Mitarbeiter zur turnusmäßigen Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte versuchen, für Flächen des Straßenbegleitgrüns Pflegepaten zu gewinnen. Neben dem sozialen Engagement der Bürger für das Allgemeinwohl sind auch wirtschaftliche Aspekte bei den Unterhaltungsaufwendungen von Bedeutung.

Weitere Reduzierungen bei der Pflege können durch Sponsoring beispielsweise bei den Kreisverkehren erzielt werden. Hier könnte die Unterhaltung durch Garten- und Landschaftsbaufirmen erfolgen. In anderen Kommunen werden diese kostenfrei unterhalten. Im Gegenzug haben die Städte den Firmen das Aufstellen von kleinen Werbetafeln gestattet. Durch die kostenfreie Ausführung in vergleichsweise hoher Qualität werden durch die Stadt nicht zu unterschätzende Aufwendungen gespart. Dies bietet sich insbesondere bei den kostenintensiven Pflanzbeeten des Straßenbegleitgrüns an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Düren sollte anstreben, die Pflege und Unterhaltung der Pflanzbeete des Straßenbegleitgrüns an Garten- und Landschaftsbaufirmen zu übertragen. Andere Kommunen haben hinsichtlich der ausgeführten Qualität und der finanziellen Einsparungen positive Resultate erzielt.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die gute Datenlage beim DSB ist besonders zu erwähnen. Neben den Flächengrößen liegen auch Angaben über Aufwuchs und Bepflanzung durchgängig vor.
- Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegt Düren mit 1,10 je m² unterhalb des aktuellen Benchmark-Wertes von 1.20 Euro. Ein Einsparpotenzial lässt sich daher nicht darstellen. Die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gelingt in Düren besonders wirtschaftlich. Die Kennzahl Pflegekosten je m² wird durch besonders große Anlagen begünstigt.
- Düren gehört zu den Kommunen mit der höchsten Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen je Einwohner unter 18 Jahren. Die Fläche je Spiel- und Bolzplatz ist dagegen kleiner als bei allen anderen verglichenen Kommunen.
- Im Vergleich zum Benchmark von 3,15 Euro je m² liegen die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze in Düren bei 3,63 Euro je m². Damit ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von rund 87.000 Euro.
- Im Rahmen eines Spielplatzkonzeptes konnte das Angebot der Spiel- und Bolzplätze in den vergangenen Jahren geringfügig reduziert werden.
- Die Stadt Düren sollte die aktuelle und künftige Nutzung der Spielplätze beobachten. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Spielplatzkatasers im Sinne einer Spielplatzplanung sollte die Stadt Düren die Anzahl der Spielplätze reduzieren.
- Nachdem die Flächen des Straßenbegleitgrüns vollständig erfasst sind, sollten Kennzahlen gebildet werden. Diese sollten verwendet werden um ggf. Pflegestandards zu reduzieren oder Flächen umzugestalten. Aufwandsreduzierungen könnten bei der Pflege von Pflanzbeeten im Wege von Patenschaften bzw. bei kostenloser werbewirksamer Pflege durch private Betriebe erreicht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Düren mit dem Index 3

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung erfolgt auf Basis des vor Ort erörterten Fragenkataloges. Darüber hinaus werden die von der Stadt Düren bereitgestellten Informationen berücksichtigt.

Eine zielgerichtete Steuerung ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportaußenanlagen hat.

Im Ergebnis bleibt für die Stadt Düren festzuhalten:

- Die Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen der Stadt Düren wird beim Schulverwaltungs- und Sportamt durchgeführt.
- Die Stadt Düren hat einen aktuellen Überblick über ihre Sportanlagen. Die Parameter Anzahl, Fläche, Ausstattung sowie der Gebäudebestand (Vereinsheime) sind bekannt. Eine detaillierte Erhebung zur Feststellung aller Sportaußenanlagen ist lange nicht mehr durchgeführt worden.
- Die Stadt ist Eigentümerin von 15 Sportanlagen. Eine Sportanlage befindet sich im Vereinseigentum; Eigentümer der Anlage ist der „GFC Düren 99 e.V.“ Diese Anlage wird, nach einem Ratsbeschluss, wie eine städtische Anlage behandelt.
- Ein zentraler Kern der Sportstättenförderung in Düren ist die Übertragung der Sportanlagen an die Sportvereine. Die Vereine sind nun Hausherrn der jeweiligen Anlage. Bei fünf Kunstrasenplätzen wurde zusätzlich das wirtschaftliche Eigentum auf die Vereine übertragen.
- Bei den Kunstrasenplätzen hat die Stadt je Verein einen Zuschuss von 250.000 Euro gewährt. Die restlichen Investitionskosten mussten die Vereine übernehmen.

- Die Fußballvereine sind für die Verkehrssicherheit der jeweiligen Sportaußenanlage verantwortlich. Seit 1991 sind sie für die Pflege und Unterhaltung der Nebenflächen (ohne Sportplatzfläche) zuständig. Hierfür zahlt die Stadt Düren einen Zuschuss von 0,11 Euro je m². Bei den Hauptflächen können die Vereine wählen, ob sie den Platz selber unterhalten oder ob er vom Dürener Service Betrieb übernommen wird. Bei Vereinspflege zahlt die Stadt einen Zuschuss an den Verein, ansonsten zahlt die Stadt für die Pflege an den DSB.
- Zuschüsse an die Vereine leistet die Stadt Düren auf Basis der gemeldeten Mitgliederzahlen beim Fußball- und Leichtathletik-Verband Westfalen e.V. (FLVW). Bei der Berechnung der Zuschüsse wird nicht zwischen „passiven“ und „aktiven“ Mitgliedern unterschieden. Die Stadt Düren sollte das Berechnungsmodell dieser freiwilligen Leistung kritisch überprüfen.
- Alle Kosten, die bei den Sportanlagen anfallen, werden von der Stadt Düren gezahlt. Die Vereine beteiligen sich wie folgt an diesen Kosten: Energie: 35 Prozent, Bauunterhaltung: 30 Prozent (Jahreshöchstbetrag: 1.533,88 Euro), sowie Abgaben und Versicherungen: 30 Prozent. Befindet sich im Sportheim eine konzessionierte Gaststätte, so sind die Energiekosten zu 100 Prozent von den Vereinen zu tragen.
- Die Sportaußenanlagen werden auch von Dürener Schulen für den regulären Schulsport sowie für Bundesjugendspiele und andere Sportveranstaltungen genutzt.
- Neben der Zahl der nutzenden Vereine sind der Stadt auch die Zahl der nutzenden Mannschaften sowie das Verhältnis Jugend- zu Seniorenmannschaften bekannt.
- Die Belegungszeiten der Sportplätze sind dort, wo auch Schulen die Anlagen für den Schulsport nutzen, zwischen Vereinen und der Stadt abgestimmt. Die tatsächlichen Nutzungszeiten von Schulen und Vereinsmannschaften werden nicht erfasst und ausgewertet. Insofern liegen bei der Stadt Düren keine Daten zur tatsächlichen Auslastung der Sportanlagen vor. Für die überörtliche Prüfung durch die GPA NRW wurde eine Abfrage bei den Vereinen durchgeführt.
- Bisher wurden zwei Sportplätze aufgegeben. Für einen vereinseigenen Platz wird kein Zuschuss mehr gezahlt. Auf der städtischen Sportanlage Birkesdorf wurde einer von drei Sportplätzen und auf der städtischen Sportanlage Hoven wurde einer von zwei Sportplätzen geschlossen. In der Zwischenzeit ist dieser Platz wieder in Betrieb, weil ein zusätzlicher Verein mit neuen Mannschaften diese Anlage nutzt. Der Zuschuss an den Post-Sportverein zur Pflege eines Fußballplatzes wurde gestrichen. Die Stadt Düren beziffert die jährliche Ersparnis auf 9.000 Euro für die Pflege der Plätze.
- Die Stadt Düren hat noch kein Sportentwicklungskonzept erarbeitet. Um ein bedarfsgerechtes Angebot an Sport- und Bewegungsräumen vorzuhalten, ist eine Sportentwicklungsplanung unumgänglich. Eine solche Planung muss vor dem Hintergrund der bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Veränderungen beim Sportnutzverhalten der Bevölkerung sowohl Sporthallen, Sportaußenanlagen als auch sonstige Bewegungsräume abdecken.
- Eine Sportentwicklungsplanung umfasst in der Regel folgende Phasen:

- Bestandsaufnahme (u.a. Vereine, Bevölkerung, Sportanlagen, Angebote Dritter)
 - Bedarfsanalysen
 - Bestands-Bedarfs-Bilanzierung
 - Maßnahmenplanung mit Zeitzielen
- Für den Doppelhaushalt 2016/2017 sind Haushaltsmittel zur Erstellung eines Sportentwicklungsplanes in Höhe von 60.000 Euro veranschlagt.

Strukturen

In 2014 stellte die Stadt Düren den Vereinen für den Fußball 15 Sportaußenanlagen mit 28 wettkampfgeeigneten Sportplätzen zur Verfügung. Auf den Anlagen befinden sich vierzehn Sportrasen-, acht Tennen- und sechs Kunstrasenplätze.

Eine Anlage befindet sich im Vereinseigentum des GFC Düren 99. Sie ist in diesen Daten nicht enthalten. Allerdings wird sie bei der späteren Bedarfsberechnung mit berücksichtigt.

Die Gesamtfläche der Anlagen im Eigentum der Stadt Düren addiert sich auf rund 417.000 m², die Sportnutzfläche auf rund 254.000 m². Die Vereinsanlage des GFC Düren 99 verfügt über eine Sportnutzfläche von 18.550 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen gesamt

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,68	2,31	9,59	4,64	3,03	4,27	5,82	16
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,75	1,00	4,10	1,94	1,35	1,83	2,25	16

Die Kennzahl „Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner“ belegt, dass die Gesamtfläche der Sportaußenanlagen in Düren –gemessen an der Einwohnerzahl – durchschnittlich ist. Dagegen liegt die Kennzahl „Sportnutzfläche je Einwohner“ oberhalb des dritten Quartils. Das bedeutet, dass Düren zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen gehört, die die größte Sportnutzfläche je Einwohner zur Verfügung stellt.

Ein erster Hinweis zur Ausstattung der Fußballvereine mit Sportplätzen lässt sich aus der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ ableiten. Im Jahr 2014 nutzten 18 Fußballvereine mit 128 Mannschaften die von der Stadt Düren zur Verfügung gestellten Sportplätze.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Kennzahl	Düren	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Mannschaft in m ²	1.915	656	1.915	1.056	831	989	1.226	16

Der einwohnerbezogene Trend setzt sich in Düren auch bei der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ fort; sie bildet das Maximum.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen

Die Berechnung des Sportstättenbedarfs für den Fußballsport erfolgt zunächst mit einer Formel, die seit dem Jahr 2000 bundesweit als Planungsrichtlinie angewendet wird. Entwickelt wurde sie vom Bundesinstitut für Sportwissenschaften (BIS). Auf Basis der beim Fußball- und Leichtathletik-Verband Westfalen e.V. (FLVW) gemeldeten Mitglieder in der Sparte „Fußball“ wird berechnet, wie viele Spielfelder - bezogen auf das gesamte Stadtgebiet - nötig sind, um für den Fußballsport ausreichende Trainings- und Wettkampfplätze vorzuhalten. Bei dieser Berechnung werden die Großspielfelder mit dem Faktor 1,0 - und die Klein- und Jugendspielfelder mit dem Faktor 0,5 berücksichtigt. Die sonstigen Spielfelder sind nicht enthalten. Das Resultat ist eine erste quantitative Einschätzung über alle Standorte. Rückschlüsse auf die Auslastung der einzelnen Sportanlagen lassen sich aus dem Ergebnis nicht ableiten.

Auf Düren bezogen bedeutet das eine Anzahl von 2.937 aktiven Fußballsportlern. Auf Basis dieser Eingangsdaten errechnet sich für Düren ein Bedarf von 18 Spielfeldern. Düren hatte 2014 – inklusive der Vereinsanlage des GFC Düren 99- insgesamt 29 Großspielfelder in Betrieb. Tendenziell stellt die Stadt Düren - bezogen auf den Fußballsport - den Vereinen mehr Spielstätten zur Verfügung, als sie für den Trainingsbetrieb brauchen.

Auslastungsgrad der Sportanlagen 2014

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch den Trainingsbetrieb ist in Düren unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Dabei legt die GPA NRW folgende verfügbare wöchentliche/jährliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche = 728 Stunden/Jahr,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche = 1.040 Stunden/Jahr,
- Tenne 25 Stunden/Woche = 1.300 Stunden/Jahr und
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche = 1.560 Stunden/Jahr.

Nachfolgend werden die Auslastungsgrade der einzelnen Sportanlagen der Stadt Düren anhand des Verhältnisses der verfügbaren Nutzungszeiten zu den Belegungszeiten dargestellt.

Auslastungsgrade der einzelnen Sportanlagen 2014:

Sportanlage	Auslastung in Prozent
Schwarz-Weiß Düren	42
Sportfreunde Düren	41
Spielverein Düren / Türkischer SV	87
Viktoria Arnoldsweiler	97
FC Düren 77	65
Bergwacht Berzbuir	29
Germania Birgel	105
Viktoria Birkesdorf	64
Teutonia Echtz	43
Borussia Derichsweiler	87
SV Hoven / CSV Düren	71
Alemannia Lengersdorf	64
Rhenania Mariaweiler	52
SV Merken	50
FC Niederau	140
GFC Düren	90

Der durchschnittliche Auslastungsgrad aller Sportplätze durch den Vereinssport liegt bei rund 68 Prozent. Dieser Wert bestätigt tendenziell das Ergebnis der Bedarfsberechnungen. Zu beachten sind nicht nur die gering ausgelasteten Anlagen, sondern auch die, die eine Auslastung über 100 Prozent aufweisen. Hier wird der jeweilige Sportplatzbelag überproportional der Belastung ausgesetzt und ist in der Regel eher zu erneuern.

Bedarfsberechnung der Sportanlagen anhand der Mannschaften

Nachfolgend wird der Bedarf an trainingsgeeigneten Sportplätzen über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW den – je nach Belagsart - verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

Danach benötigen die 140 Dürener Mannschaften 420 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 620 Nutzungsstunden. Dieses Ergebnis bestätigt die bereits zuvor dargestellte Tendenz, dass den Vereinen mehr Trainingsressourcen zur Verfügung stehen, als nach der Bedarfsberechnung erforderlich sind.

Das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagert sich mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 - 75-Jährigen von - z.B. Fußball - in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen. Durch die Verpachtung

der Anlagen an die Vereine hat die Stadt Düren ihre Aufwendungen für die Sportaußenanlagen in den letzten Jahren verringert. Dennoch verbleibt der größte Anteil der Aufwendungen bei ihr.

→ **Empfehlung**

Der Stadt Düren wird dringend empfohlen, einen Sportentwicklungsplan aufzustellen, um zukünftig auf die vorhandenen Überhänge an Sportaußenanlagen reagieren zu können.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de