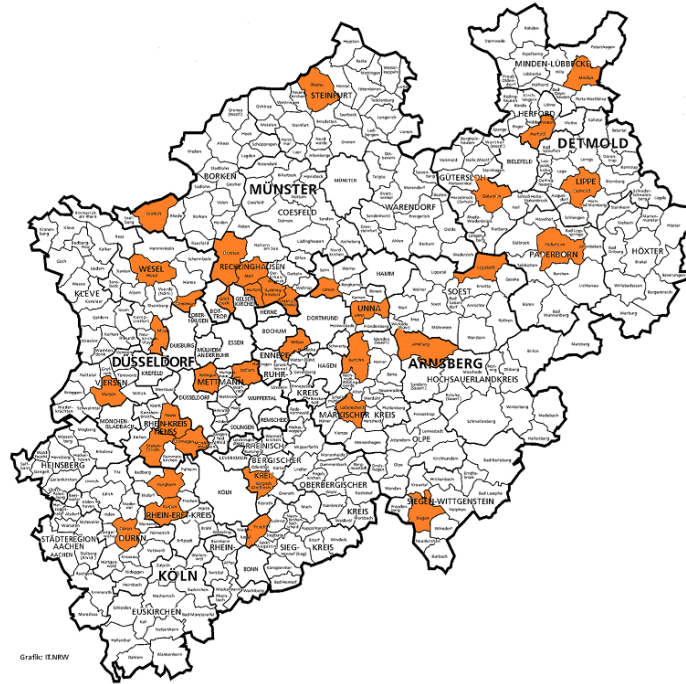


ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG



Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen in 2017

INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorwort	3
→ Zusammenfassung	5
→ Finanzen	8
Haushaltssituation	8
Haushaltswirtschaftliche Risiken	10
Haushaltssolidierung	13
Gebäudeportfolio	16
Gesamtabschluss	16
→ Personalwirtschaft und Demografie	17
Unterschiedliche Strategien zu demografischen Veränderungen	17
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personalwirtschaft und Demografie	17
→ Sicherheit und Ordnung	18
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben	19
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personenstandswesen	19
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Gewerbe/Gaststättenangelegenheiten	20
→ Tagesbetreuung für Kinder	21
Wesentliche Empfehlungen zur Tagesbetreuung für Kinder	25
→ Schulen	27
Schulflächen	27
Wesentliche Empfehlungen aus dem Bereich Schulflächen	29
Schülerbeförderung	29
→ Grünflächen	30
Wesentliche Empfehlungen zu Grünflächen	33
Sportaußenanlagen	34
Empfehlungen zu Sportaußenanlagen:	34

→ Vorwort



Die gpaNRW hat im Zeitraum von Anfang 2016 bis Mitte 2017 zum dritten Mal das Segment der großen kreisangehörigen Kommunen überörtlich geprüft. Dieses umfasst Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 59.111 (Stadt Unna) und 155.414¹ (Stadt Neuss). Nur zwei der 35 Städte haben mehr als 120.000 Einwohner. Dagegen leben in 20 Städten weniger als 80.000 Einwohner.

Mehr als ein Drittel der großen kreisangehörigen Kommunen nimmt am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Dieser Anteil ist größer als bei den mittleren und kleinen kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen, die dem Stärkungspakt unterliegen, wurden nur Prüfinhalte betrachtet, die nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task-Force waren.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die gpaNRW hat den Auftrag das Verwaltungshandeln der Kommunen des Landes NRW auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Die gpaNRW hat Finanzen, Personalwirtschaft und Demografie, Sicherheit und Ordnung, Tagesbetreuung für Kinder, Schulen und Grünflächen geprüft. Die bereits im zuvor geprüften Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen bewährte Prüfsystematik wurde in der Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen weiter angewendet.

In einigen Prüfgebieten verwendet die gpaNRW Benchmarks. Dies sind gute Kennzahlenwerte, die von mehreren Kommunen erreicht oder übertroffen werden. Zudem müssen die Aufgaben bei den Benchmarks vollständig und rechtmäßig erfüllt werden. Monetäre Potenziale werden

¹ IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31.12.2015

auf der Grundlage dieses Benchmarks ermittelt. Ergänzende Handlungsempfehlungen geben den Städten Hinweise, wie diese Potenziale erreicht werden können.

Zur Einordnung von Kennzahlen verwendet die gpaNRW zudem Quartile. 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 usw. Hierdurch werden die Kennzahlenvergleiche noch aussagekräftiger.

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Neben den in der aktuellen Prüfung verwendeten Kennzahlen werden die Kennzahlen aus den Prüfgebieten der letzten Prüfrunde fortgeschrieben und in einem Kennzahlenset zusammengestellt. Dieses Kennzahlenset wird jedem Prüfbericht beigelegt und darüber hinaus auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht. 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 unterstützen die Kennzahlen die interne Steuerung der Kommunen.

Bei der Analyse der Kennzahlen und zur Bewertung der Handlungsmöglichkeiten werden die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune berücksichtigt. Im Einzelnen wurden die folgenden Strukturmerkmale als nicht steuerbare Einflussfaktoren mit der Verwaltungsführung und mit Demografiebeauftragten der jeweiligen Kommune besprochen:

- Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2040,
- Altenquotient 2015
- Jugendquotient 2015
- Kaufkraft 2014
- SGB II-Quote 2015
- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem (auf Kreisebene) Mittelwert 2011 bis 2014
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012 bis 2015

Neben demografischen Veränderungen haben individuelle Struktur- und Standortfaktoren Auswirkungen auf die Aufgabenstellung der Kommune. Hierzu zählen im Wesentlichen die Lage der Stadt, das Arbeitsplatzangebot, die Verkehrsanbindung, die Möglichkeiten der Flächenentwicklung und die Entwicklung der prägenden Wirtschaftszweige. Aufgrund dieser Faktoren ergeben sich sehr unterschiedliche Sozialstrukturen und teils große Unterschiede im kommunalen Steueraufkommen. Die hieraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten und –erfordernisse werden in den jeweiligen Prüfgebieten aufgegriffen. Die jeweilige Stadt erhält zutreffend für ihre Ausgangssituation konkrete Handlungsempfehlungen, die aus der Analyse der Kennzahlen und guten Beispielen aus anderen Städten entwickelt werden.

➔ Zusammenfassung

Mehr als die Hälfte der Städte musste im Haushaltsjahr 2014/2015 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, bzw. nahm am Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW teil. Die meisten Städte erzielten von 2010 bis 2014 Ertragssteigerungen. Dies führte jedoch nur zum Teil zu Verbesserungen von **Jahresergebnissen und Rücklagen**. In sieben der 35 Städte sind sogar Ergebnisverschlechterungen in 2014 eingetreten. Kommunen mit Ergebnisverbesserungen haben in der Regel ihre Steuern erhöht.

Insbesondere in den Stärkungspaktkommunen führten diese zu wesentlichen Ertragssteigerungen. Allerdings waren dort teilweise auch noch deutlich höhere Standards in der Aufgabenerledigung und damit noch weitreichende Konsolidierungsmöglichkeiten erkennbar.

Die durchschnittlichen Jahresergebnisse aller großen kreisangehörigen Kommunen verbessern sich zwischen 2010 bis 2015 und nähern sich damit an. „Arme“ und „reiche“ Städte rücken in NRW näher zusammen.

Überwiegend gingen die Haushaltsplanungen der Städte von realistischen Erwartungen aus. Gleichwohl führten eigene Konsolidierungsanstrengungen nicht zu den gewünschten Erfolgen. Der sog. Kommunale Steuerungstrend, der diese Entwicklung aufzeigt, verlief negativ. Hierfür waren nicht nur selbstverantwortete Aufwandssteigerungen, sondern auch steigende Transferaufwendungen (insbesondere Jugendhilfe, KITAS, AsylbLG) und steigende Personalaufwendungen Hauptursachen.

Bei der Einnahmebeschafterung zeigten vor allem Beiträge und Gebühren nicht genutzte Einnahmemöglichkeiten

Erst ab dem Jahr 2014 erreichten die großen kreisangehörigen Städte im Durchschnitt einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Allerdings war diese bessere Finanzlage nur bei 60 Prozent der Städte auskömmlich.

Insbesondere die Entwicklung der Liquiditätskredite führte dazu, dass die Gesamtverbindlichkeiten der 35 Städte von 7,16 Mrd. Euro (2010) auf 8,06 Mrd. Euro (2014) gestiegen sind.

Hierbei korrespondierte die Entwicklung der Investitionskredite mit der Verringerung der Investitionsquote. Das Vermögen verlor kontinuierlich an Wert und die negative Eigenkapitalentwicklung konnte demzufolge nicht aufgehalten werden.

Bei den **Gebäudeflächen** betrug die Differenz bei einer durchschnittlich großen Stadt zwischen Minimal – und Maximalwert 294.000 m² absolut. Sie ist insbesondere auf den Anteil der Schulen, aber auch ortsteilbezogenen Einrichtungen wie Bürgerhäuser oder Feuerwehrgerätehäuser zurückzuführen.

Im Prüfgebiet **Personal und Demografie** konnten unterschiedliche Strategien im Umgang mit demografischen Veränderungen festgestellt werden. Gut aufgestellte Kommunen haben ineinandergreifende Konzepte zu Personal- und Aufgabenentwicklung

Im Bereich **Sicherheit und Ordnung** haben wir die Effizienz der Aufgabenerledigung über die Anzahl der Fälle pro Vollzeitstelle in den Blick genommen.

Die Stellenausstattung im Einwohnermeldewesen zeigte hierbei unterschiedliche Standards. Nur acht der 35 Städte erreichten hier, wie auch im Personenstandswesen, den Benchmark.

Im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten waren es 10 Städte, die den Benchmark erreichten, bzw. unterschritten.

Der in diesen Aufgabengebieten festgestellte hohe Personaleinsatz wurde meist durch viele Nebenstellen, nicht am Bedarf orientierten Öffnungszeiten, eine nicht zeitgemäße technische Ausstattung und organisatorische Mängel hervorgerufen.

Im Prüfgebiet **Tageseinrichtungen für Kinder** haben wir als führende Kennzahl den „Fehlbetrag pro Platz“ in den Vergleich gestellt. Hierbei haben wir festgestellt, dass der Grundaufwand pro Platz prägend für die Fehlbeträge ist. Dieser war in den kommunal gesteuerten Einrichtungen teils deutlich geringer als in denen der freien Träger. Die direkte Einflussmöglichkeit auf die eigenen Kindertagesstätten ermöglicht es daher, geringere Landeszuschüsse zu kompensieren.

Der Fehlbetrag pro Platz ist allerdings auch abhängig von anderen Einflussfaktoren, wie Anteil der kommunalen Plätze, Versorgungsquoten, Elternbeiträge, freiwillige Zuschüsse und Anteil der 45 Wochenstundenbetreuung.

Überwiegend waren die Versorgungsquoten bedarfsgerecht über einen Kindergartenbedarfsplan ermittelt und umgesetzt. Besonders hohe Versorgungsquoten waren in Kommunen mit guter Sozialstruktur vorzufinden.

Diese Kommunen erhoben auch überdurchschnittlich hohe Elternbeiträge, während die Elternbeitragsquote im Übrigen mit einer Variationsbreite von bis zu 100 Prozent stark schwankte.

Auch die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger waren unterschiedlich stark ausgeprägt. Der freiwillige Zuschuss variierte bis zu 300 Euro je Platz. Hier gab es u.a. signifikante regionale Unterschiede zwischen rheinischen und westfälischen Kommunen. Während die rheinischen Kommunen teils keine oder nur geringe Zuschüsse zahlen, ist dies in Westfalen sehr ausgeprägt und durchgängiger der Fall.

Die 45 Wochenstundenbetreuung ist die teuerste Betreuungsform und sollte nur am Bedarf orientiert angeboten werden. Festgestellt wurde, dass freie Träger in der Regel höhere Anteile der 45-Stundenbetreuung anboten als kommunale Kindertagesstätten, ohne dass die Kommune hierauf Einfluss nimmt. Diesen Einfluss kann sie bspw. dergestalt ausüben, dass sie auch von den freien Träger Bedarfsnachweise und Präsenzkontrollen der angemeldeten Kinder einfordert.

Mit dem Prüfgebiet „**Schulen**“ sollte vor allem die Effizienz im Umgang mit Gebäudefläche im Vergleich betrachtet werden. Durchschnittlich 46 Prozent der kommunalen Gebäudeflächen in großen kreisangehörigen Städten werden von Schulen genutzt.

Bei fast jeder Schulform konnten wir auch unter Berücksichtigung eines Flächenanteils für OGS teils noch erhebliche Flächenüberhänge feststellen.

Insbesondere ist in Grund – Haupt – und Realschulen noch kein signifikanter Abbau des Flächenüberangebots bis 2015 erfolgt.

Dagegen sind sowohl die meisten Gymnasien wie auch Gesamtschulen optimal ausgelastet.

Flächen der Schulsportanlagen liegen nur bei Grundschulen deutlich über dem Bedarf. Einwohnerbezogen variiert das Flächenangebot hier von 251 bis 511 m² je 1.000 Einwohner.

Im Bereich „Schülerbeförderung“ konnten für ÖPNV und Schülerspezialverkehr noch Handlungsmöglichkeiten festgestellt werden. Vertragsgestaltungen führten oft zu einer verdeckten Subventionierung des ÖPNV und zu hohen Aufwendungen je befördertem Schüler.

Im Zusammenhang mit den **kommunalen Grünanlagen** haben wir vor allem die Steuerung und die Effizienz der Grünflächenunterhaltung betrachtet. Hierbei haben wir festgestellt, dass bei der Bewirtschaftung der Park- und Gartenanlagen die Fläche und die Gestaltung den Aufwand entscheidend beeinflussen.

Das Flächenangebot variierte je Einwohner von 3,3 m² bis 21,4 m².

Anders als bei den Park – und Gartenanlagen oder dem Straßenbegleitgrün war bei den Spiel- und Bolzplätzen die Datenlage und Steuerung überwiegend zufriedenstellend.

Prägend für das Ergebnis in diesem Segment sind Anzahl und Beschaffenheit der Spielgeräte und die Größe der Fläche. Hier gilt - wie auch bei Park – und Gartenanlagen, dass unwirtschaftliche Kleinflächen möglichst abgebaut werden sollten. Darüber hinaus können multifunktionale Spielgeräte aus Edelstahl den Pflegeaufwand weitergehend reduzieren.

Die Steuerung des Straßenbegleitgrüns ist durch den Umfang des Straßennetzes begrenzt. Die Ausstattung mit Bäumen und der Anteil der Rasenflächen des Straßenbegleitgrüns variierten hierbei sehr stark. Dies hat deutliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeitskennzahl.

Das Angebot der kommunalen Sportanlagen zeigte eine große Bandbreite. Die Kennzahlen fielen in diesem Bereich tendenziell positiv aus, wenn die Kommune sich selbst in der Vergangenheit schon mit dem Thema „Sportstättenbedarfsplanung“ beschäftigt hat. Darüber hinaus kann eine kritische Bedarfsüberprüfung und Kontrolle der tatsächlichen Belegungszeiten durch die Vereine zu mehr Wirtschaftlichkeit führen.

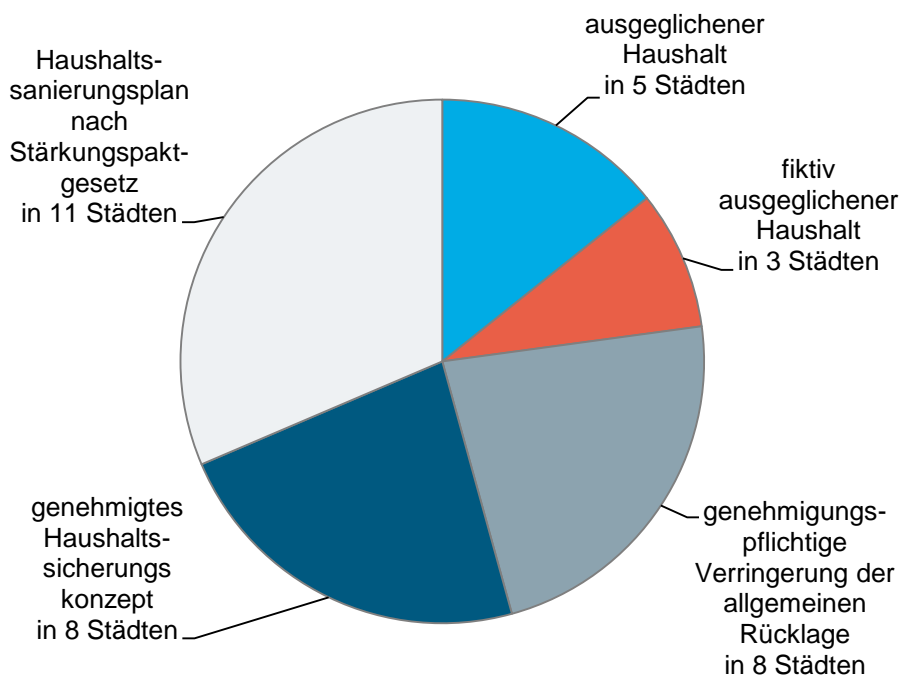
➔ Finanzen



Der inhaltliche und methodische Schwerpunkt der Finanzprüfung liegt in der Analyse der strukturellen haushaltswirtschaftlichen Situation sowie der Identifikation von Risiken und Belastungen für die zukünftige Haushaltswirtschaft. Hierzu werden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert. Die finanzwirtschaftlichen Daten umfassen bei den Erträgen/Einzahlungen auch die Stärkungspaktmittel.

Haushaltssituation

Nur 23% der großen kreisangehörigen Kommunen gelingt Haushaltsausgleich

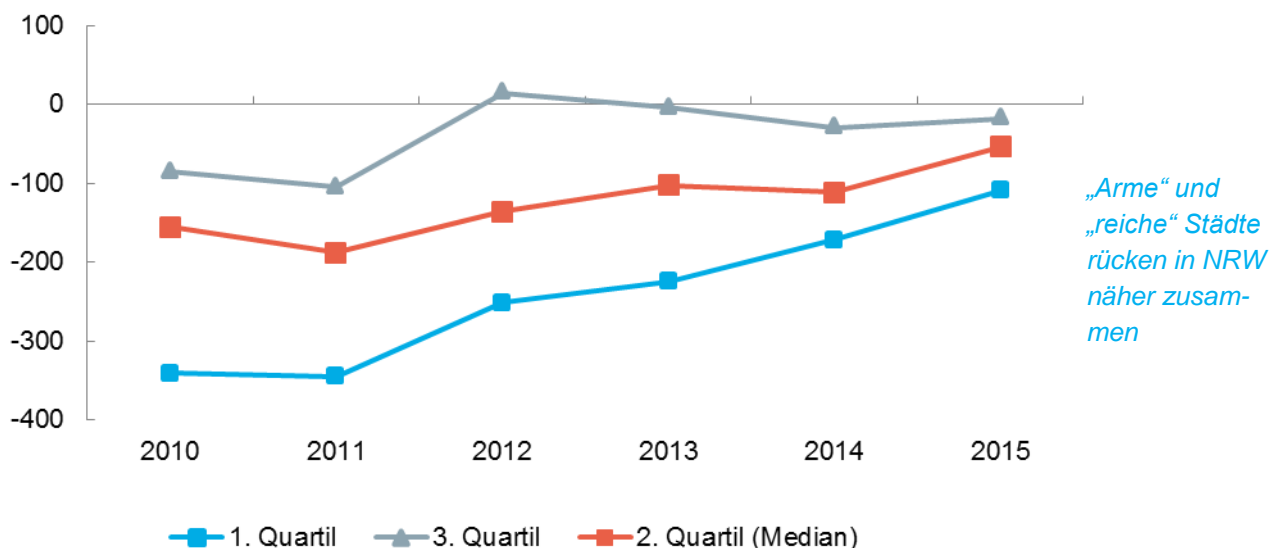


Mehr als die Hälfte der Städte muss ein HSK aufstellen bzw. nimmt am Stärkungspakt teil

- Die Bandbreite der Jahresergebnisse der großen kreisangehörigen Kommunen reicht in 2014 von + 82 Euro je Einwohner bis – 375 Euro je Einwohner.
- In mehr als der Hälfte der Städte besteht in 2014 aufgrund des Defizits von 100 Euro je Einwohner und darüber hinaus ein erheblicher Konsolidierungsbedarf.

Jahresergebnisse und Rücklagenentwicklung bleiben hinter Ertragssteigerung zurück

Durchschnittliche Jahresergebnisse aller großen kreisangehörigen Städte in Euro je Einwohner



- Trotz Ergebnisverbesserung um 87 Euro im Durchschnitt kein Ausgleich erreicht
- Ergebnisverbesserung wird auch durch die Sparzwänge des Stärkungspaktes und Stärkungspaktmittel beeinflusst.

Entwicklung Anteile Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen aller großen kreisangehörigen Städte

Ertragsart	2010 in Mio. Euro	2014 in Mio. Euro	Verbesserung Euro je Einwohner
Anteil Einkommensteuer	898	1.150	87,87
Schlüsselzuweisungen	829	1.005	61,49
Summe	1.727	2.155	149,36

- Anstieg bei Anteil Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen um rund 150 Euro je Einwohner (+ 230 € bei allgemeinen Deckungsmitteln)²
- Ertragsverbesserungen reichen dennoch nicht aus, um die Defizite und die steigenden Aufwendungen auszugleichen

Haushaltswirtschaftliche Risiken

In der Prüfung werden die folgenden zusätzlichen Haushaltsrisiken festgestellt:

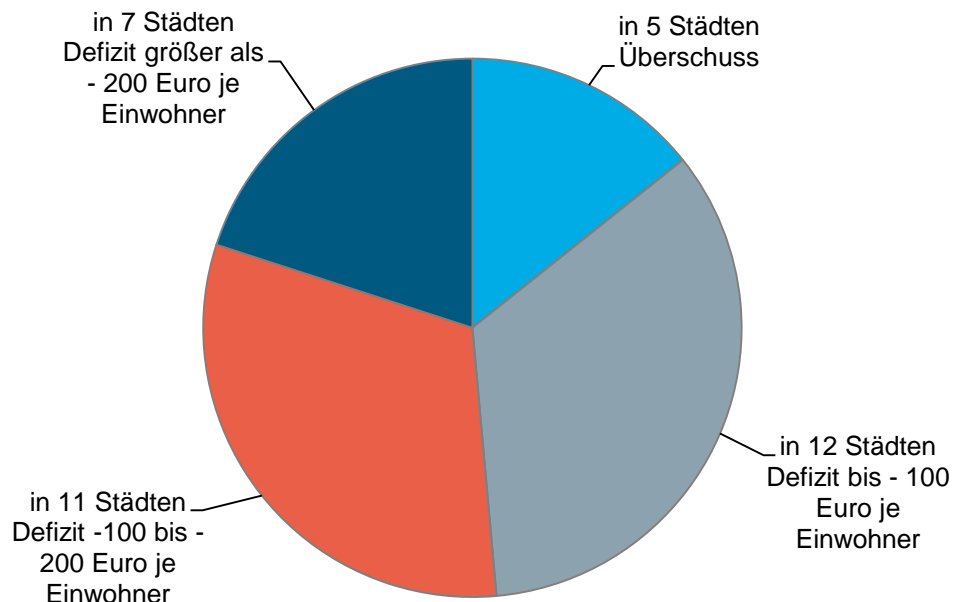
- Steigerungsraten der Personalaufwendungen: Die restriktive Planung der Personalaufwendungen ist in 20 von 35 Städten risikobehaftet, da ihre Planung mit einem Prozent jährlicher Steigerung oder darunter nicht mit einem Stellenabbau oder anderen personalwirtschaftlichen Maßnahmen einhergeht.
- Aufgabenerweiterungen: Meist steigt die Zahl der Stellen auch aufgrund von Aufgabenerweiterungen wie z.B. beim U3 Ausbau der Kindertagesstätten, offener Ganztagschule oder Flüchtlingsbetreuung.
- Weitere Aufwendungen: In vielen Städten sind zu geringe Steigerungen bei Sach- und Dienstleistungen oder eine konstante Kreisumlage eingeplant, obwohl die Kreise mit steigenden Umlagezahlen planen.

Überwiegend gehen die Haushaltsplanungen von realistischen Erwartungen aus

² Erträge aus Realsteuern, Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern, sonstigen Gemeindesteuern, Ausgleichsleistungen und Schlüsselzuweisungen

In sieben der 35 Städte sind Ergebnisverschlechterungen eingetreten.

Verteilung Jahresergebnisse in Euro je Einwohner auf die Städte in 2014



- Die Ergebnisverschlechterungen werden im Wesentlichen durch steigende Transferaufwendungen und Personalaufwendungen verursacht.
- Fünf dieser sieben Städte stehen nicht unter formalem Konsolidierungszwang, da sie in 2014 kein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen. Alle sieben Kommunen legen bis 2014 moderate bzw. nur unterdurchschnittliche Hebesätze (weniger als 497 v.H.) fest.

Kommunen mit Ergebnisverbesserungen haben Steuern erhöht

- Die sechs Städte mit den höchsten Ergebnisverbesserungen von bis zu 513 Euro je Einwohner haben ihre Hebesätze für Realsteuern von durchschnittlich 422 v.H. auf durchschnittlich 622 v.H. erhöht.
- Von 2010 bis 2014 werden die Hebesätze in einzelnen Städten um bis zu 73 Prozent angehoben.
- Dagegen werden die Gewerbesteuerhebesätze mit durchschnittlich 7,2 Prozent eher zurückhaltend angehoben.
- Die Städte mit dem formal größten Konsolidierungszwang haben im Zeitraum von 2010 bis 2014 die größten Ergebnisverbesserungen.

Stärkungspaktkommunen mit weiterhin hohen Standards

In einigen Kommunen, in denen aufgrund des Sparzwangs deutliche Ergebnisverbesserungen eingetreten sind, wurden aber immer noch außergewöhnlich hohe Standards festgestellt.

- In einer Stadt im Ruhrgebiet gibt es neben der Stadthalle mit 8.000 m² eine weitere Mehrzweckhalle mit 5.000 m²; die Stadthalle ist stark sanierungsbedürftig und benötigt einen jährlichen Zuschuss von einer Mio. Euro; die Schulflächen zeigen aktuell 15.000 m² Überhang; es ist keine Prognose möglich, da ein Schulentwicklungsplan nicht vorliegt.
- Mit Personalquoten³ von 12,9 bzw. 8,7 (ohne Personal für eine Sonderaufgabe) gehört eine weitere Stadt zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Personalausstattung. Diese Stadt hat darüber hinaus erhebliche Flächenüberhänge im Schulbereich inklusive Sporthallen von etwa 49.500 m².
- In einer weiteren Stadt sind Finanzanlagen nur unzureichend in die Haushaltssanierung eingebunden; die Sparkasse (100 % Anteil der Stadt) hat seit Jahren keine Gewinnausschüttungen geleistet – aktuell 250.000 Euro; zudem leistet die Stadt jährliche freiwillige Aufwendungen für die Kultur von 5,8 Mio. Euro; eine Rathausanierung ist mit 24 Mio. Euro geplant; hinzu kommt ein Flächenüberhang in Höhe von mehr als 30.000 m² bei den Schulen; es gibt 17 Grundschulstandorte auf 72 km², davon 5 Schulen mit nur einer Eingangsklasse; allein bei den Grundschulen beträgt der Flächenüberhang ca. 21.000 m².
- Eine andere Stärkungspaktkommune weist Flächenüberhänge im Schulbereich inklusive Turnhallen von etwa 42.900 m² aus. Darüber hinaus konnten wir ein Stellenpotenzial von fast 40 Prozent im Einwohnermeldewesen aufgrund von fünf Stadtbüros sowie umfangreichen Wochenöffnungszeiten feststellen.
- Eine Stärkungspaktkommune stellt Ausweise für einen Teil der Bevölkerung persönlich zu. Hier ist zudem keine Schulschließung erfolgt, obwohl dies im HSP beschlossen ist; das Flächenpotenzial aller Schulen liegt bei 46.500 m² -davon entfallen auf die Grundschulen 11.300 m².
- Eine andere Stärkungspaktkommune leistet eine Sportförderung in Höhe von elf Mio. Euro jährlich; kulturelle Aufwendungen von acht Mio. Euro; der Rathausneubau wurde entgegen der Empfehlungen der gpaNRW großzügig umgesetzt; es bestehen weiterhin 17 Grundschulstandorte mit einem perspektivischen Flächenüberhang von fast 10.000 m²; die Stadt hat hochwertig gestaltete und gepflegte große Park- und Gartenanlagen; ein überdurchschnittliches Flächenangebot an Spielplätzen mit überdurchschnittlich vielen Spielgeräten.

Ergebnisverbesserungen vieler Stärkungspaktkommunen aufgrund von Ertragssteigerungen - dennoch teilweise deutlich höhere Standards

Die gpaNRW berät die weit überwiegende Anzahl der Stärkungspaktkommunen mit ihrer Task Force auf Wunsch bei der Umsetzung ihrer Haushaltssanierungsmaßnahmen. Die Erreichung der Sanierungsplanziele liegt in der Verantwortung der Stärkungspaktkommunen gegenüber den Bezirksregierungen. Die gpaNRW wirbt bei den Kommunen darum, bei der Haushaltssanie-

³ Stellen je 10.000 Einwohner für fest definierte Aufgabenbereiche

ung insbesondere die Aufwandsseite verstärkt in den Blick zu nehmen, da dies Nachhaltigkeit verspricht.

Haushaltskonsolidierung

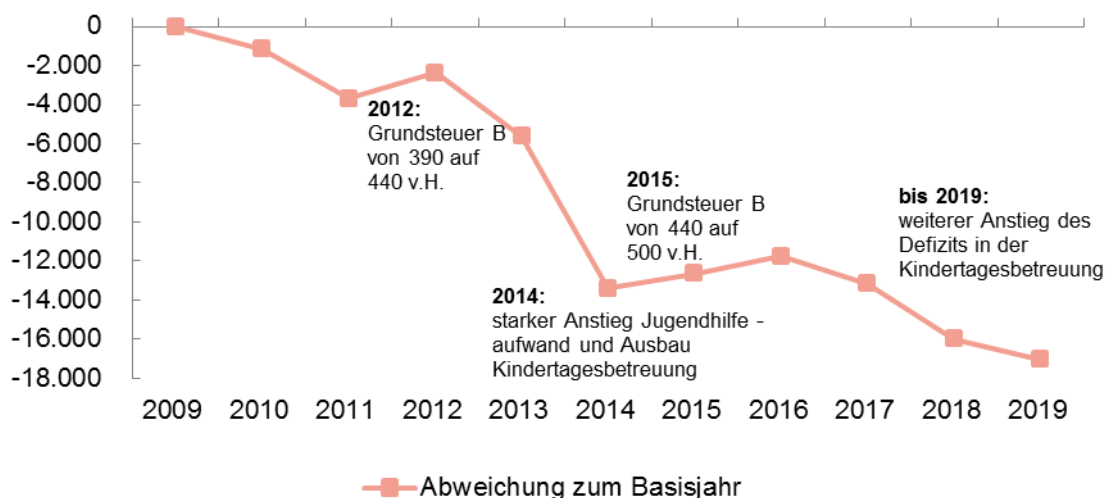
Negativer kommunaler Steuerungstrend durch erweiterte Aufgabenwahrnehmung und -intensität

Um offenzulegen, wie sich die Erträge und Aufwendungen ohne die großen extern bestimmten Ertrags- und Aufwandsarten entwickeln, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs (ggf. auch Solidarumlage/Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG). Zudem werden Sondereffekte bereinigt. Nach diesen Bereinigungen wird die Entwicklung in einer Zeitreihe analysiert.

Hierdurch werden die originären Konsolidierungserfolge einer Kommune offenbar.

Am diesem Beispiel zeigt sich eine typische Entwicklung des Steuerungstrends in der Zeitreihe:

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro am Beispiel einer Stadt mit 73.500 Einwohnern



Ist- Ergebnisse 2009-2014 und Planwerte 2015 bis 2019

- Auch nachdem die Grundsteuer B in zwei Schritten angehoben wurde, führen die bereinigten Erträge und Aufwendungen Ende 2019 zu einem um rund 17 Mio. Euro schlechteren Ergebnis als Ende 2008.
- Die steigenden Aufwendungen u.a. für Jugendhilfe und Kindertagesbetreuung können durch die Grundsteueranhebungen nicht aufgefangen werden.
- Keine Kommune – auch keine Stärkungspaktkommune - gleicht steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ganz aus.

Steigende Transferaufwendungen (insbesondere Jugendhilfe, Kitas, AsylbLG) und steigende Personalaufwendungen sind meist Hauptursachen für negative Steuerungstrends

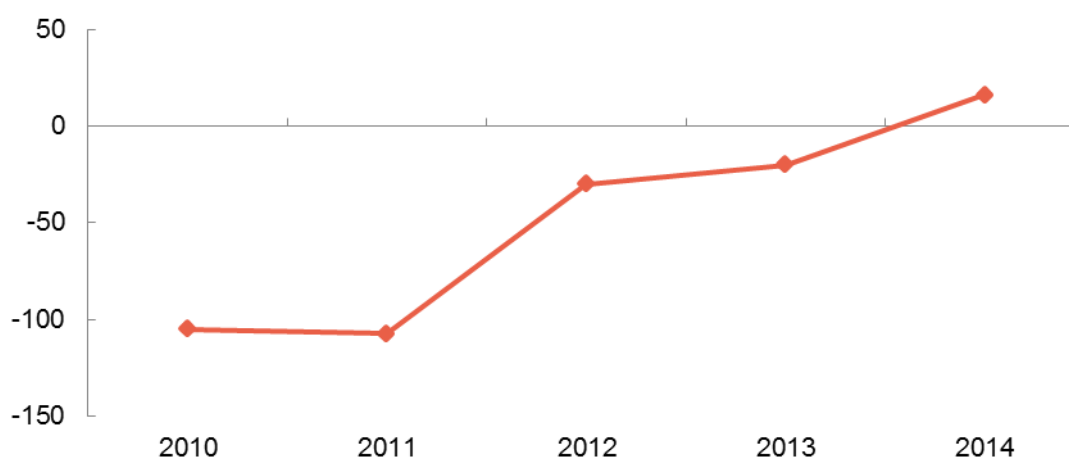
- Von 2010 bis 2014 ist es nur elf Kommunen gelungen, den Anstieg der Personalaufwendungen unter zehn Prozent zu halten.
- Die Personalquoten zeigen starke Unterschiede in der Personalausstattung der Städte. Zwischen dem ersten und dritten Quartil liegen 0,8 Stellen je 1.000 Einwohner. Dies bedeutet für eine Stadt mit 75.000 Einwohnern eine Differenz von 60 Stellen absolut.
- Zwischen Minimum- und Maximumwert liegen sogar 2,8 Stellen je 1.000 Einwohner. Dies entspricht 210 Stellen für eine Stadt mit 75.000 Einwohnern.

Beiträge und Gebühren zeigen nicht genutzte Einnahmemöglichkeiten

- 25 Städte könnten die KAG-Beiträge anheben – die Anliegeranteile bleiben oft deutlich unter rechtlich zulässigen Möglichkeiten.
- In Gebührenhaushalten sind in zehn Städten Potenziale von 100.000 Euro bis über zwei Mio. Euro vorhanden. Die Ursachen sind
 - niedrige kalkulatorische Zinsen,
 - keine Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten und
 - zu große öffentliche Anteile bei Straßenreinigung und Bestattungswesen.

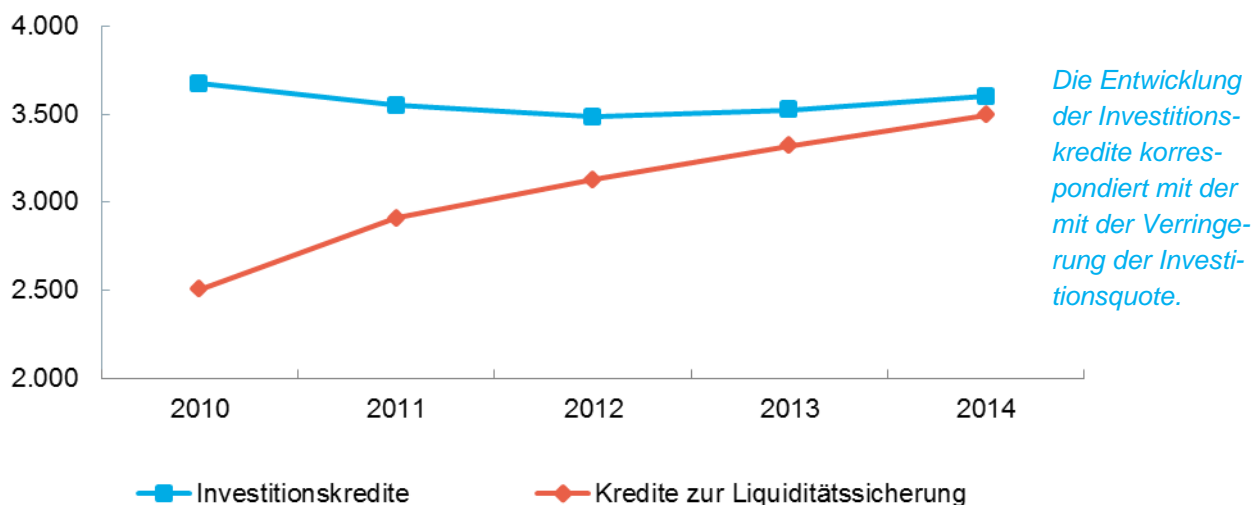
Bessere Finanzlage nur bei 60 Prozent der Städte auskömmlich

Durchschnittlicher Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner



Erst ab dem Jahr 2014 erreichen die großen kreisangehörigen Städte im Durchschnitt einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Investitions- und Liquiditätskredite aller großen kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro



- Die Verbindlichkeiten aller großen kreisangehörigen Kommunen haben sich in der Summe von 7,16 Mrd. Euro in 2010 auf 8,06 Mrd. Euro in 2014 erhöht.
- Die Kennzahl Verbindlichkeiten je Einwohner variiert von 911 Euro bis 7.300 Euro je Einwohner.
- Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung steigen um 992 Mio. Euro an und haben in 2014 mit rund 3,5 Mrd. Euro einen 43 prozentigen Anteil an den Verbindlichkeiten der Kernhaushalte.
- Ab 2014 steigen die Investitionskredite wieder leicht an.

Negative Eigenkapitalentwicklung nicht aufgehalten

Entwicklung des Eigenkapitals der großen kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro

	2010	2014
Eigenkapital	7.646	6.173
nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge	16	299
Summe	7.630	5.874

Vermögen verliert an Wert und Verbindlichkeiten steigen

- Die Summe des Eigenkapitals aller großen kreisangehörigen Kommunen verringert sich von 2010 bis 2014 um rund 23 Prozent bzw. 1,76 Mrd. Euro Das Sachanlagevermögen der großen kreisangehörigen Städte hat von 2010 bis 2014 um rund 844 Mio. Euro abgenommen.
- Der Werteverzehr wird nicht durch entsprechende Investitionen aufgefangen.

- Nur vier Städte konnten ihr Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz bis 2014 erhöhen. In allen anderen Städten entwickelt sich das Eigenkapital negativ.
- Ende 2010 können 15 Städte eine Ausgleichsrücklage ausweisen. Ende 2014 haben nur noch neun von 35 großen kreisangehörigen Städten eine Ausgleichsrücklage.

Gebäudeportfolio

Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert
Schulen	1.533	2.286	2.012
Jugend	8	328	215
Sport und Freizeit	107	325	194
Verwaltung*	110	408	286
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	139
Kultur	184	527	319
Soziales	19	576	213
sonstige Nutzungen**	236	3.433	962
Gesamtfläche	3.149	6.725	4.340

Die Flächendifferenz bei einer durchschnittlich großen Stadt beträgt zwischen Minimal – und Maximalwert 294.000 m² absolut.

- Es sind signifikante Unterschiede in der Flächenvorhaltung erkennbar.
- Neben politischen Schwerpunktsetzungen wird hierfür auch oft die örtliche Struktur (z.B. Anzahl Ortsteile) angeführt.

Gesamtabschluss

- Fast die Hälfte der Städte hat noch keinen Gesamtabschluss.
- 14 Städte haben nur einen Gesamtabschluss für 2010.
- Die meisten Städte machen von der Vereinfachungsregelung Gebrauch und zeigen der Aufsichtsbehörde die Gesamtabschlüsse ab 2011 gemeinsam mit dem Gesamtabschluss 2015 an.

➔ Personalwirtschaft und Demografie



Unterschiedliche Strategien zu demografischen Veränderungen

- Viele Kommunen haben sich noch nicht ausreichend mit strategischer Personalentwicklung auseinandergesetzt.
- In einigen Kommunen fehlen Fluktuationsanalysen und das Wissensmanagement ist noch ausbaufähig.

Gut aufgestellte Kommunen haben ineinandergreifende Konzepte zu Personal- und Aufgabenentwicklung

Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personalwirtschaft und Demografie

- Aufgabenanalyse, Organisationsuntersuchung durchführen, um festzustellen, welche Aufgaben zukünftig noch in welchem Umfang erfüllt werden müssen
- Organisationsstruktur an Produkten ausrichten
- Detaillierte und regelmäßige Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen durchführen
- Personalentwicklungsplanung einführen / Personalentwicklungskonzept erstellen
- Wissensmanagement aufbauen (z. B. Dokumentenmanagementsystem)
- Als attraktiver Arbeitgeber werben, z. B. durch Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Tele-/Heimarbeit

➔ Sicherheit und Ordnung

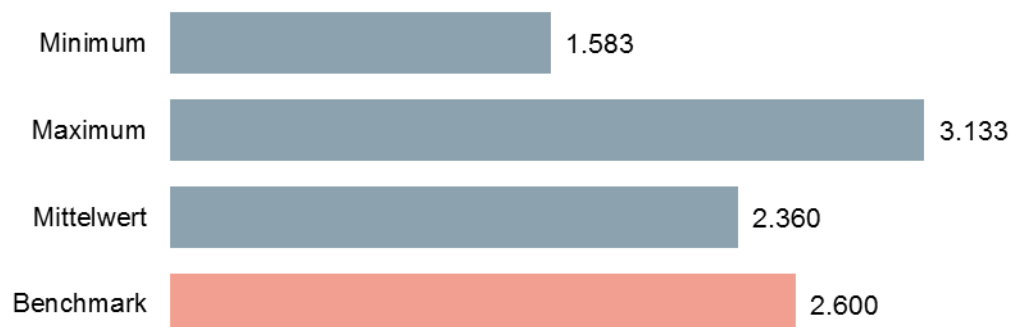


Mit einem Stellenvergleich (Fälle je Vollzeit-Stelle) hat die gpaNRW das Stellenvolumen in den folgenden Aufgabenbereichen analysiert:

- Einwohnermeldeaufgaben
- Personenstandswesen
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Stellenausstattung im Einwohnermeldewesen zeigt unterschiedliche Standards

Einwohnermeldeaufgaben, Fälle je Vollzeit-Stelle (Sachbearbeitung) 2015



- Acht Kommunen von 35 haben den Benchmark erreicht oder liegen über dem Benchmark.
- 17 Kommunen erreichen den Mittelwert nicht.

Ein hoher Personaleinsatz wird meist durch viele Nebenstellen, nicht am Bedarf orientierten Öffnungszeiten, eine nicht zeitgemäße technische Ausstattung und organisatorische Mängel hervorgerufen

- In sechs Städten werden Einsparpotenziale von bis zu 39 Prozent der Sachbearbeiterstellen ermittelt.

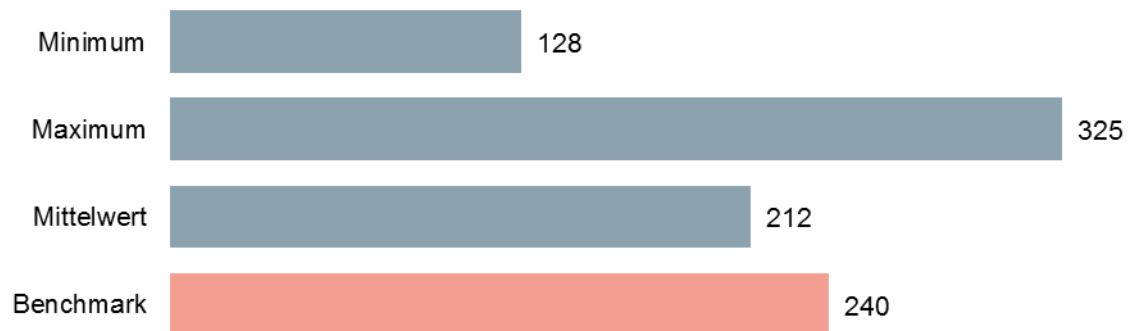
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben

Um den Personaleinsatz zu reduzieren, hat die gpaNRW die folgenden Empfehlungen in den großen kreisangehörigen Städten gegeben:

- Anzahl der Haupt- bzw. Zweigstellen des Einwohnermeldeamtes reduzieren
- Öffnungszeiten an den Kundenströmen orientieren und ggf. reduzieren
- Terminvergabe verbunden mit einer Online- Terminreservierung
- Technische Verbesserungen (Aufrufanlage, Speed-Capture-Station, Kassensautomat, Unterschriftenpads, E- Government, E-Akten) prüfen
- Publikumsstrom durch schriftliche Erinnerung an neue Ausweisdokumente lenken
- Fall- und Leistungskennzahlen fortschreiben, um den Personalbedarf anzupassen

Personenstandswesen – 27 Städte erreichen Benchmark nicht

Personenstandswesen, Fälle je Vollzeit-Stelle (Sachbearbeitung) 2015



- Acht von 35 Kommunen haben den Benchmark erreicht oder überschritten.
- 20 große kreisangehörige Städte erreichen den Mittelwert nicht.

Fallzahlen und Personaleinsatz sollten aufeinander abgestimmt werden

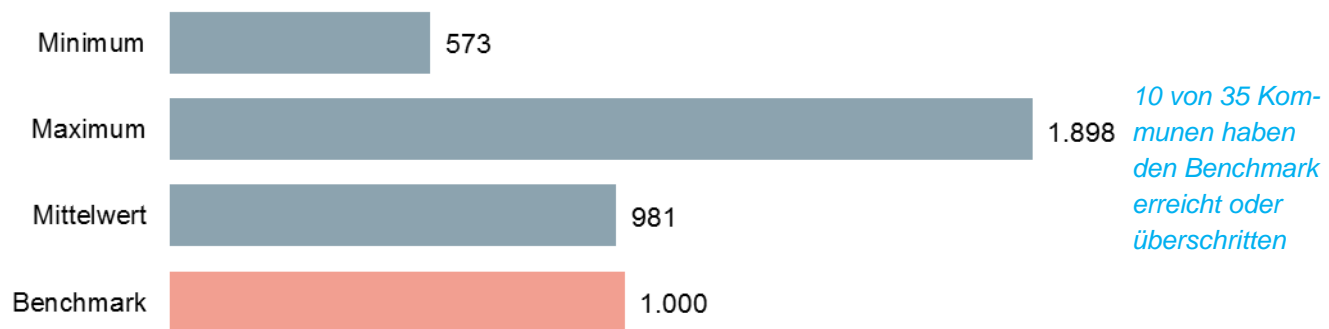
Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personenstandswesen

- Zusammenarbeit mit Krankenhäusern und Bestattern mit dem Ziel einer effektiveren Bearbeitung von Geburts- und Sterbefällen verbessern
- Trauorte und Trautermine konzentrieren

- Zusätzliche Aufwandsentschädigung für „Ambiente-Trauungen“ außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten bzw. außerhalb des Rathauses

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - 24 Städte unter Mittelwert

Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten, Fälle je Vollzeit-Stelle (Sachbearbeitung) 2015



- 24 Städte erreichen Fallzahlen je Stelle, die unterhalb des Mittelwertes liegen.

Wesentliche Empfehlungen im Bereich Gewerbe/Gaststättenangelegenheiten

- Über Ziele und Kennzahlen steuern
- Leistungskennzahl (Fallzahl je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung) fortschreiben und Aufgabenkritik durchführen - Personaleinsatz und Standards entsprechend anpassen
- Besucherströme messen, um den Bedarf / Umfang der erforderlichen Öffnungszeiten zu ermitteln
- Termine vergeben, z. B. online über Homepage der Kommune. ggf. Aufrufanlage einrichten, um den Arbeitsablauf zu verbessern
- Gebühren anheben (z.B. Erlaubnis zum Betrieb eines Gaststättengewerbes)

➔ Tagesbetreuung für Kinder



Die gpaNRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu wirtschaftlichen Ergebnisverbesserungen führen.

Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder (aber auch: die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW) sind in der Prüfung berücksichtigt.

Bei Einflussfaktoren ist der Grundaufwand bestimmend

Interkommunaler Vergleich Fehlbetrag je Einwohner von 0-6 Jahren 2014 in Euro

	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi- an ⁴)	3. Quartil
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (einschl. Tagespflege)	1.924	3.403	2.386	2.151	2.344	2.569

- Die Fehlbeträge je Einwohner von 0-6 Jahren variieren sehr stark.
- Weitere Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag:

Der Grundaufwand pro Platz hat eine größere Wirkung auf die Fehlbeiträge als alle anderen weiteren Einflussfaktoren

⁴ Median= Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Größe nach sortiert. Der Median wurde in dieser Grafik verwendet, weil Extremwerte der Aufwendungen die Mittelwerte stark verzerren.

- Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen an allen Plätzen der Kindertageseinrichtungen in der Kommune
- Versorgungsquoten =prozentualer Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung
- Elternbeitragsquote = prozentuales Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen (nicht vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent)
- Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger
- Anteil der Kindpauschalen für die 45-Stunden Wochenbetreuung an der Summe aller Kindpauschalen

Vergleich Erträge und Aufwendungen je Platz in Kommunen mit hohen und niedrigen Fehlbeträgen

Anzahl Plätze	Erträge in Tausend Euro	Ertrag je Platz	Aufwendungen in Mio. Euro	Aufwand je Platz	Fehlbetrag je Platz	Beispielhafte Gründe für hohen/niedrigen Aufwand /bzw. Ertrag
Durchschnitt der drei Städte mit den niedrigsten Fehlbeträgen je Einwohner unter sechs Jahren						
2.440	11.283	4.613	18.846	7.713	3.099	niedrige Betreuungsquoten U3 und Ü3; niedrige freiwillige Zuschüsse
Durchschnitt der drei Städte mit den höchsten Fehlbeträgen je Einwohner unter sechs Jahren						
2.438	11.162	4.565	21.132	8.687	4.122	Überangebot Ü3; großer Anteil Ü45 Stundenbetreuung; niedrige Elternbeitragsquoten; viele integrative Plätze

- Der Gesamtaufwand je Platz prägt den Fehlbetrag signifikant. Die Städte mit den höchsten Aufwendungen je Platz haben auch die höchsten Fehlbeträge je Platz und die höchsten Werte bei der Kennzahl Fehlbetrag je Einwohner von 0-6 Jahren.
- Einzelne Faktoren sind nur dann prägend für den Fehlbetrag, wenn sie Extremwerte aufweisen oder kumuliert auftreten.
- Die Erträge pro Platz variieren dagegen nur gering. Höhere Erträge führen also nicht zwangsläufig zu niedrigen bzw. unterdurchschnittlichen Fehlbeträgen je Platz.

Hoher Anteil kommunaler Plätze führt nicht zwangsläufig zu hohen Fehlbeträgen

Vergleich Kommunen mit hohen bzw. niedrigen Anteilen kommunaler Plätze

Anteil kommunaler Plätze	niedrigster Fehlbetrag je Platz	höchster Fehlbetrag je Platz
unter 20 Prozent	2.969	3.992
über 40 Prozent	3.096	3.760

- 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 Dies verteuert die kommunalen Kindertageseinrichtungen tendenziell.
- Gleichwohl gibt es keine Korrelation zum Fehlbetrag.
- In Städten mit einem hohen Anteil eigener Kindertagesstätten haben die freien Träger eine schwächere „Marktposition“ die häufig geringere freiwillige Zuschüsse zur Folge hat.

Direkte Einflussmöglichkeit auf die eigenen Kindertagesstätten ermöglicht es, geringere Landeszuschüsse zu kompensieren.

Versorgungsquoten bei guter Sozialstruktur besonders hoch

Interkommunaler Vergleich der Versorgungsquoten 2014

Art der Versorgungsquote	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren	26	40	33	30	32	35
Versorgungsquote Kinder von 3 bis unter 6 Jahren	92	119	103	100	102	105

- Zwölf große kreisangehörige Städte haben bereits U3 Versorgungsquoten von über 35 Prozent. Hierzu zählen überwiegend Städte mit geringer SGB II Quote und hoher Kaufkraft.
- Insbesondere in den Städten mit einer U3-Versorgungsquote von weniger als 30 Prozent ist ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebotes in den folgenden Jahren zu erwarten.

Kindertagesstätten-Bedarfsplanungen zeigen in den meisten Kommunen einen am Bedarf ausgerichteten Ausbau für die U3-Betreuung

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Die Elternbeitragsquoten variieren um bis zu 100 Prozent

Interkommunaler Vergleich der Elternbeitragsquoten 2014

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
8,5	17,1	12,9	11,7	13,3	14,1

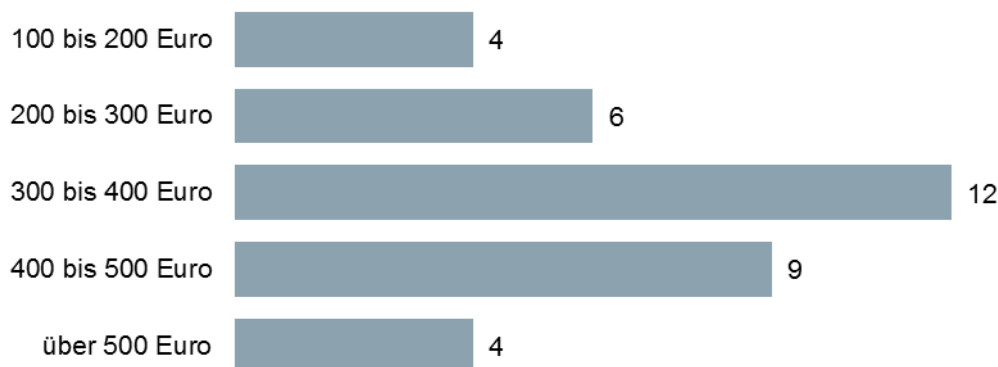
Städte mit einer guten Sozialstruktur haben überdurchschnittliche Elternbeitragsquoten

- Hohe Gesamtaufwendungen je Platz ziehen nicht zwangsläufig hohe Elternbeiträge nach sich.
- Die Höchstbeträge für U3 Kinder (z.B. ein einjähriges Kind in der 45 Stunden Betreuung) variieren sehr stark zwischen 364 Euro und 800 Euro pro Monat.
- Unabhängig von der Sozialstruktur wird in vielen Städten – teilweise politisch gewollt – auf mögliche Erträge verzichtet.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger unterschiedlich stark ausgeprägt

- Alle geprüften Städte zahlen zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen an die freien Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Verteilung der freiwilligen Zuschüsse je Kindergartenplatz 2014



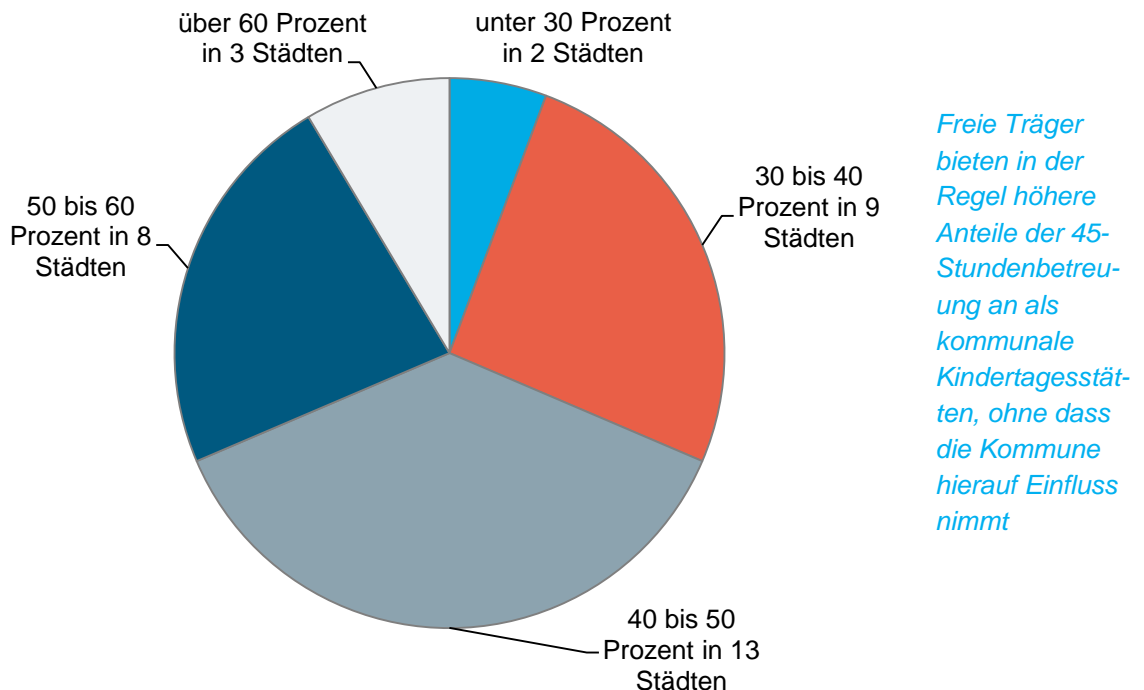
Regionale Unterschiede zwischen rheinischen und westfälischen Kommunen - freiwilliger Zuschuss variiert bis zu 300 Euro je Platz

Anzahl Städte

- Vertragliche Vereinbarungen sind sehr unterschiedlich gestaltet.
- Die freiwilligen Zuschüsse haben insgesamt nur eine geringe Auswirkung auf die Gesamtfehlbeträge.

Kommunale Steuerung beeinflusst Anteil der 45-Stunden Wochenbetreuung

Verteilung der Anteile der Kindpauschalen für die 45-Stunden Wochenbetreuung 2014



- Große Angebotsunterschiede aufgrund unterschiedlicher Steuerung der Vergabe von 45-Stunden Plätzen
- Hohe Anteile bei der 45-Stundenbetreuung durch geringe Steuerung oder bewusste politischen Entscheidung für hohe Standards

Wesentliche Empfehlungen zur Tagesbetreuung für Kinder

- Versorgungsquoten bedarfsgerecht im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung ermitteln
- Beitragsbemessungsgrenzen für Elternbeiträge im Sinne der größeren Beitragsgerechtigkeit sowohl nach oben als auch nach unten anpassen
- Höhere Refinanzierung sowohl für umfangreichere Betreuungszeiten (45 Stunden Betreuung) als auch für aufwendigere Betreuungsformen (U 3 Betreuung) erreichen
- Bessere Ausdifferenzierung der Elternbeiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stundenbetreuung erreichen (siehe auch Ausführungen Elternbeitragsquote)
- Über ein zentrales Anmeldeverfahren mehr Transparenz über die tatsächlichen (Stunden-) Bedarfe schaffen

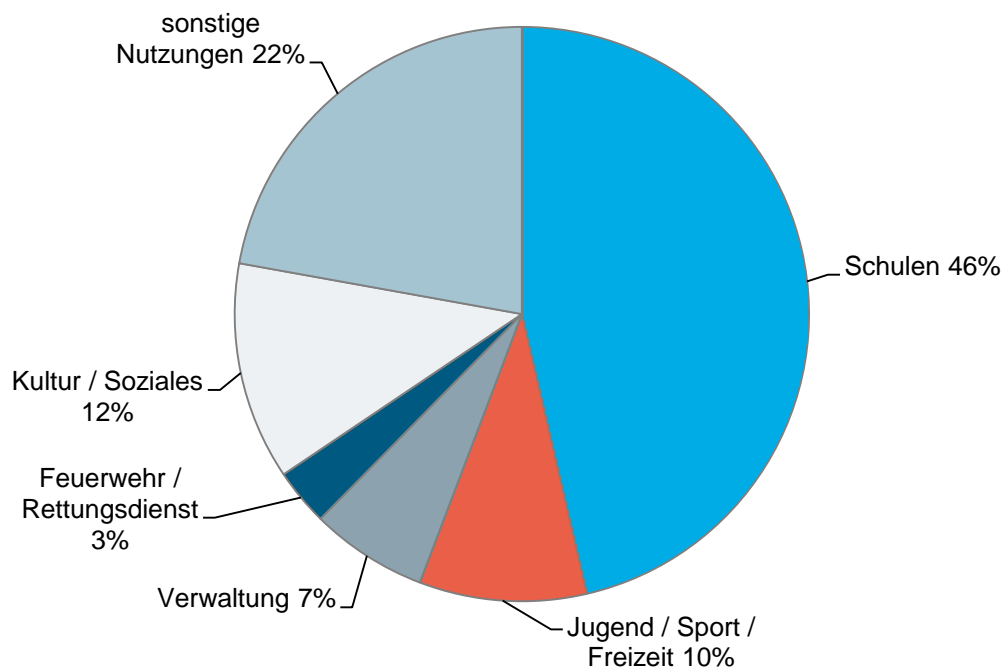
- Bedarf der 45-Stundenbetreuung nachweisen lassen und die Inanspruchnahme dieser Betreuungszeit - insbesondere auch bei den freien Trägern – kontrollieren
- 35 Stunden Betreuung mit Nachmittagsbetreuung beispielsweise an ein bis zwei Tagen in der Woche, um 45 Stunden- Betreuungsplätze und Elternbeiträge zu verringern
- Verträge mit freien Trägern - falls möglich - proaktiv gestalten

➔ Schulen



Schulflächen

Anteile der durchschnittlichen Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner



Durchschnittlich 46 Prozent der kommunalen Gebäudeflächen in großen kreisangehörigen Städten werden von Schulen genutzt

Bei fast jeder Schulform teils noch erhebliche Flächenüberhänge

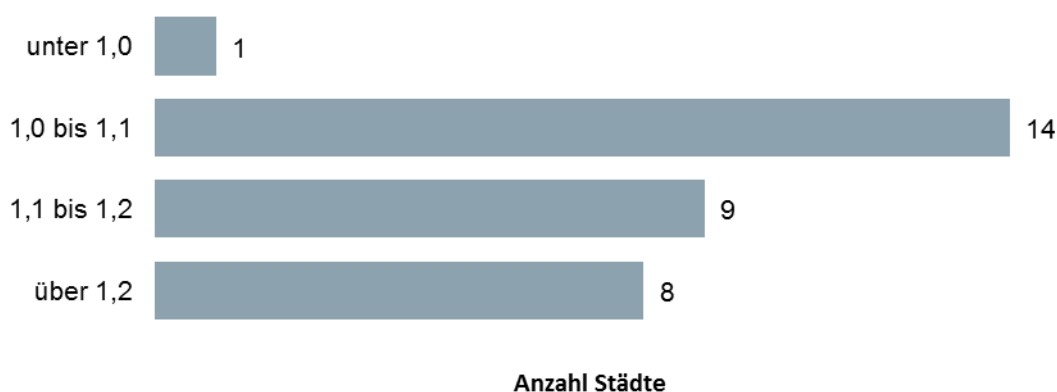
- Die vorgefundenen Mittelwerte der verschiedenen Schulformen überschreiten die jeweiligen gpa-Benchmarks mitunter deutlich - ein Indiz für Flächenüberangebote.
- Schulpolitische Schwerpunktsetzungen verändern Anforderungen an Flächenangebot z.B.: Inklusion, offene Ganztagschule (OGS)
- In vielen Städten wird in fast jedem Ortsteil noch eine Grundschule vorgehalten
- Aufgrund des demografischen Wandels sind die Schülerzahlen in den Grundschulen in den meisten Städten tendenziell bis 2016 gesunken.
- Nur wenige Städte haben darauf reagiert und Grundschulstandorte geschlossen. Oft werden weitere Neu- und Anbauten für den Betrieb von offenen Ganztagschulen errichtet.
- Zunehmend ungenutzte Räume in auslaufenden Haupt- und Realschulen - Schulformen werden meist durch bestehende oder neu gegründete Sekundar- und - Gesamtschulen genutzt.
- Gymnasien und Gesamtschulen haben überwiegend stabile oder steigende Schülerzahlen. Dies führt zu einer optimalen Flächennutzung mit entsprechend günstigen Kennzahlen.

Abbau Flächenüberangebot in Grund- Haupt- und Realschulen bis 2015 nicht erfolgt

Optimale Flächenauslastung in den meisten Gymnasien und Gesamtschulen

Flächen der Schulsporthallen nur bei Grundschulen deutlich über Bedarf

Anzahl Halleneinheiten je zwölf Klassen 2014



- Schulen mit zunehmender Schülerzahl und Nachmittagssportunterricht (Gymnasien und Gesamtschulen) verfügen in den meisten Städten über ein unterdurchschnittliches Hallenangebot.
- Fast jedem Grundschulstandort steht unabhängig von der Anzahl der Klassen in der jeweiligen Grundschule eine Halleneinheit zur Verfügung.

Einwohnerbezogen variiert das Flächenangebot von 251 bis 511 m² je 1.000 Einwohner

- In rückläufigen Schulformen (Haupt- und Realschule), aber auch Grundschulen übertrifft der Bestand der Halleneinheiten den Bedarf

Wesentliche Empfehlungen⁶ aus dem Bereich Schulflächen

- Aktuelle Schulentwicklungsplanung mit Raumbilanzen und Prognosen für die Folgejahre vorhalten
- Flächennutzung auf der Grundlage der Schulentwicklungsplanung optimieren
- Schulstandorte aufgeben oder verlagern
- Folgenutzungen für gesamte Gebäude oder Teilflächen finden
- Nebennutzungen in Schulgebäuden ansiedeln
- Gebäude bzw. Gelände vermarkten
- Sporthallen schließen, wirtschaftliches Eigentum an Vereine übertragen oder Hallen an Private verkaufen
- Nutzungsentgelte für die Sporthallennutzungen erheben

Schülerbeförderung

Für ÖPNV und Schülerspezialverkehr bestehen Gestaltungsmöglichkeiten

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	134	875	564
Einpendlerquote in Prozent	1,0	25,1	8,8

- Die Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je befördertem Schüler haben meist entweder eine überdurchschnittliche Gemeindefläche und/oder eine überdurchschnittliche Einpendlerquote.
- Kostentragungspflicht beinhaltet für den Schulträger auch bei einer unzureichenden Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) keine Verpflichtung zur Einrichtung eines Schülerspezialverkehrs.
- In vielen Kommunen keine regelmäßige Ausschreibung des Spezialverkehrs

Vertragsgestaltungen führen oft zu einer verdeckten Subventionierung des ÖPNV und zu hohen Aufwendungen je befördertem Schüler

⁶ Empfehlungen zur Reduzierung von Flächen werden nur ausgesprochen, wenn das Raumprogramm der jeweiligen Schule dies zulässt. Ebenso wurde berücksichtigt, dass derzeit viele Flüchtlingsklassen gebildet werden müssen. Auf den zusätzlichen Flächenbedarf für Inklusion an entsprechender Stelle hingewiesen.

➔ Grünflächen

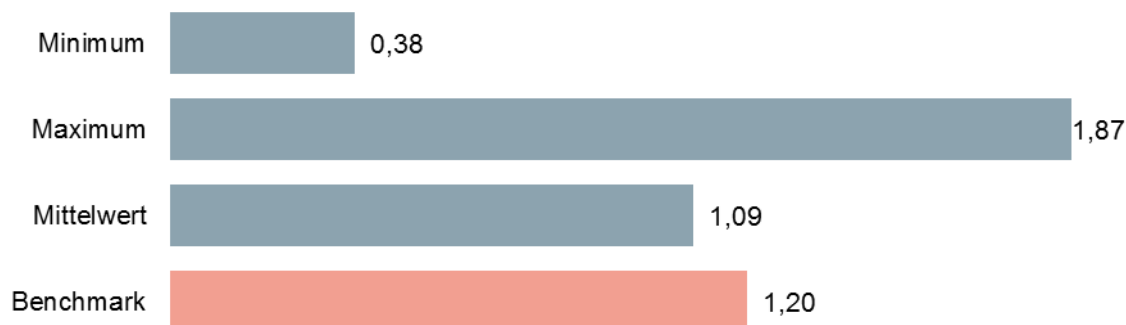


Die gpaNRW hat in diesem Prüfgebiet die Strukturen und die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung von Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätzen sowie des Straßenbegleitgrüns untersucht. Die Sportaußenanlagen zählen zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen. Die gpaNRW ermittelt die Potenziale anhand des Vergleichs der Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege je m²“ mit den gpa-Benchmarks.

Park- und Gartenanlagen: Flächengröße und Gestaltung beeinflussen Aufwand

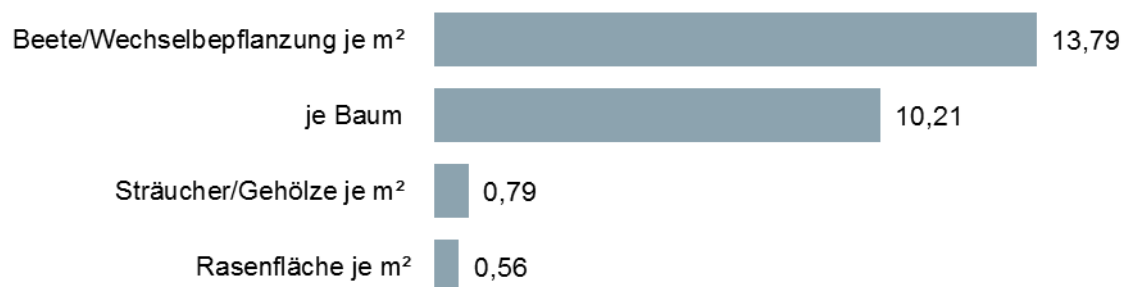
Interkommunaler Vergleich Aufwendungen Park- und Gartenanlagen 2014 in Euro je m²



- Elf Kommunen erreichen den Benchmark; teilweise liegen die Pflegekosten deutlich unterhalb des Benchmarks
- Große Parkanlagen sind aufgrund des relativ geringeren Anteils an Rüstzeiten und aufgrund des Einsatzes größerer Geräte kostengünstiger zu pflegen.
- Anteile der jeweiligen Vegetationsarten wirken sich auf die Wirtschaftlichkeit aus (z.B. Rasenflächen sind günstiger zu pflegen).

Das Flächenangebot variiert von 264.000 m² bis 2,6 Mio. m². Entsprechend stark variiert die Fläche je Einwohner von 3,3 m² bis 21,4 m².

Durchschnittliche (Median⁷) Aufwendungen in Euro nach Vegetationsarten in 2014

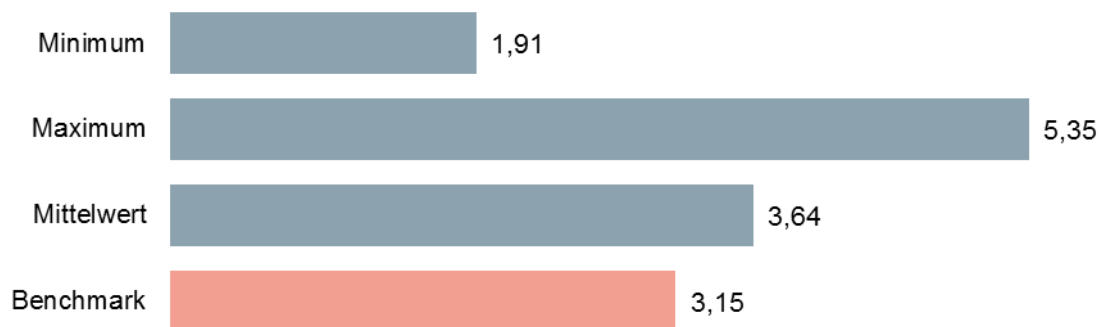


- Nur 25 von 35 Städten können die Aufteilung der Flächen nach den einzelnen Vegetationsarten (Beete/Wechselbepflanzung, Bäume, Sträucher, Rasen) nennen.
- Städte mit größeren Anteilen der günstig zu pflegenden Vegetationsarten erreichen bei den Pflegekosten je m² meist gute Werte.

⁷ Median= Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Größe nach sortiert. Der Median wurde in dieser Grafik verwendet, weil Extremwerte der Aufwendungen die Mittelwerte stark verzerren.

Spiel- und Bolzplätze – Datenlage und Steuerung zufriedenstellend

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro

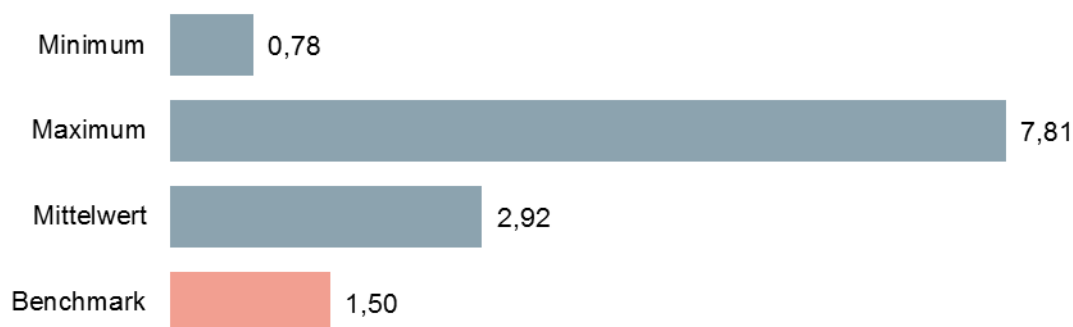


- Nur sechs Kommunen erreichen den Benchmark
- Es gibt eine große Bandbreite von Anzahl, Größe und Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze. Oft liegt kein oder nur ein veraltetes Spielplatzentwicklungskonzept vor.
- Die Datenlage zu Spiel- und Bolzplätzen ist besser als bei Park- und Gartenanlagen.
- Auch wenn Gesamtaufwendungen bekannt sind, fehlt es aber häufig noch an einer weiteren Untergliederung der Pflegeleistungen (z.B. Kosten je m² Rasenfläche).

Prägend für das Ergebnis sind Anzahl und Beschaffenheit der Spielgeräte und die Größe der Fläche

Steuerung Straßenbegleitgrün durch Umfang des Straßennetzes begrenzt

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro in 2014



- Nur fünf Kommunen erreichen Benchmark; der hohe Mittelwert wird von drei Kommunen mit Pflegeaufwendungen von über sechs Euro je m² beeinflusst.
- Umfangreiches Straßennetz in Kommunen führt zu größeren Flächen im Straßenbegleitgrün

Die Ausstattung mit Bäumen und der Anteil der Rasenflächen variieren sehr stark. Dies hat Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeitskennzahl

- Deutlich geringere Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf Flächenreduzierungen als bei Park- und Gartenanlagen
- Auch hier gilt, dass kleinere und kleinste Flächen tendenziell unwirtschaftlicher zu unterhalten sind.

Wesentliche Empfehlungen zu Grünflächen

- Freiflächenentwicklungskonzept erstellen und Fachplanungen zu einem Konzept bündeln
- Zentrales und produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem aufbauen bzw. aktuell halten; im Kataster sollten die einzelnen Flächen, Vegetationsarten (Rasen, Wechselbepflanzung etc.), Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung, Pflegestandards etc. hinterlegt werden
- Baumkataster aufbauen
- Auftraggeber-/ Auftragnehmerverhältnis aufbauen
- Kostenrechnung aufbauen bzw. um Kostenträgerrechnung erweitern, um auf Basis von Leistungspreisen (= Stückkosten) Aufträge abzurechnen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen.
- In Städten mit umfangreichen (teils auch nicht kommunalen) Erholungs- und Grünflächen) - falls möglich - das Grünflächenangebot reduzieren und Flächen umwandeln - z.B. in Bauland
- Kleinstflächen zurückbauen / aufgeben, um Aufwendungen zu reduzieren (Grund: kleine Flächen sind aufwendiger / kostenintensiver in der Pflege und Unterhaltung)
- Datenlage zur Abgrenzung des Pflegeaufwandes Straßenbegleitgrün zu Park- und Gartenanlagen verbessern
- Flächen mit dem Ziel einer kostengünstigen Pflege gestalten (z.B. Reduzierung von Wechselbeetbepflanzungen)
- Einwohner für Pflegepatenschaften gewinnen (z. B. für einfache Kontrollen auf Spielplätzen, Pflege von Baumscheiben)
- Aktuelles Spielplatzentwicklungskonzept erstellen
- Anzahl von Spiel- und Bolzplätzen Quartiersbezogen reduzieren – insbesondere bei rückläufiger Einwohnerzahl der unter 18 Jährigen
- Benachbarte Spielplätze in größere und besser ausgestattete Einheiten zusammenfassen
- Standards in der Pflege reduzieren – wenn auffällig hohe Standards vorgefunden werden
- Wirtschaftlich günstige Spielgeräte verwenden

- Spielplatzkontrollen auf das für die soziale Sicherung und Verkehrssicherung erforderliche Maß zu reduzieren
- Standards für die Rasenpflege im Straßenbegleitgrün senken
- Anzahl Bäume reduzieren - dies gestaltet sich jedoch aus grünpolitischen Gründen oft schwierig

Sportaußenanlagen

Das Angebot der kommunalen Sportaußenanlagen variiert sehr stark

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2014

Primäre Strukturkennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	1,65	9,59	4,18
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	0,57	4,10	1,73

- Das Sportstättenangebot nicht nur abhängig von Siedlungs- und Vereinsstruktur, sondern auch von kommunaler Schwerpunktsetzung.
- Die demografische Entwicklung zeigt oft eine Abnahme der Mannschaften und Mitglieder in den Vereinen.
- Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine an den verfügbaren bzw. gebuchten Nutzungszeiten ist in vielen Sportanlagen niedrig.
- Manche Städte, die bereits Sportanlagen geschlossen haben, vermarkten oder nutzen die Flächen als Bauland.

Positiver fallen die Kennzahlen meist aus, wenn die Kommune sich selbst in der Vergangenheit schon mit dem Thema „Sportstättenbedarfsplanung“ beschäftigt hat

Empfehlungen zu Sportaußenanlagen:

- Sportstättenbedarfsplan erstellen / aktualisieren
- Tatsächliche Nutzungszeit kontrollieren / erheben
- Sportanlagen bei geringer Nutzung schließen oder auf Vereine übertragen
- Nutzungsentgelte erheben

➔ 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