

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Heiligenhaus im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Heiligenhaus	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Heiligenhaus	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Heiligenhaus	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	13
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Heiligenhaus

Managementübersicht

Die Stadt Heiligenhaus konnte seit der Umstellung des Rechnungsstils von der Kameralistik zur Doppik zum 01. Januar 2007 nur im Jahr 2008 ein positives Jahresergebnis erzielen. Die Jahre

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

2007, 2009, 2010 und 2011 schlossen mit negativen Ergebnissen ab. Die Ausgleichsrücklage ist in der Folge bereits seit dem Jahr 2009 vollständig aufgezehrt. Seit 2010 muss die Stadt zudem ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Aufgrund der Planergebnisse wird das Eigenkapital (= allgemeine Rücklage) im Jahr 2015 nur noch einen Bestand von rund 5,9 Mio. Euro aufweisen. Im interkommunalen Vergleich spiegeln die Kennzahlen die schlechte Haushaltlage der Stadt wider. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 stellen im interkommunalen Vergleich den neuen Minimalwert dar. Die Fehlbetragsquote weist das neue Maximum aus. Gleiches gilt für die kurzfristige Verbindlichkeitsquote. Diese ist maßgeblich durch den hohen Bestand der Liquiditätskredite zum 31. Dezember 2011 von rund 48 Mio. Euro beeinflusst.

Um zu bewerten, in welcher Höhe die Stadt Heiligenhaus nachhaltige Ergebnisse erzielen kann, haben wir ein strukturelles Ergebnis ermittelt. Dieses liegt im Vergleichsjahr 2011 in Heiligenhaus bei – 12,2 Mio. Euro. Basis für das strukturelle Ergebnis ist das Jahresergebnis 2011. Dieses wurde um schwankende und nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen und Einmaleffekte bereinigt. In einem nächsten Schritt wurden die Mittelwerte der v. g. Erträge und Aufwendungen wieder hinzugerechnet. Das so ermittelte strukturelle Ergebnis zeigt den Konsolidierungsbedarf der Stadt Heiligenhaus.

Wir haben das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen, um Risiken erkennen zu können. Die Planungen der Stadt Heiligenhaus sind zunächst plausibel. Dennoch unterliegen bestimmte Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken, wie z. B. konjunkturellen Risiken oder Tarifsteigerungen. Diese Risiken können nicht bzw. nur sehr geringfügig eingeplant werden. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt bestimmter Risiken auf die geplanten städtischen Jahresergebnisse bis 2017 auswirken könnte. Weitere Risiken ergeben sich bei den städtischen Gebäuden. So ist z. B. bei den Schulgebäuden bereits ein Investitionsstau eingetreten.

Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen nach Auffassung der GPA NRW z. B. im Bereich der Gebühren, Beiträge und sonstigen Nutzungsentgelten, wie z. B. Sportstättennutzungsgebühren. Weiterhin könnte die Gewinnabführung der Stadtwerke Heiligenhaus GmbH erhöht werden, wenn das verlustreiche Bad aufgegeben oder der Verlust des Bades reduziert würde. Freiwillige Leistungen, wie z. B. Gebäude für kulturelle oder sportliche Zwecke zur Verfügung zu stellen sollten aufgrund der Haushaltslage ebenfalls reduziert werden. Alternativ sollten kostendeckende Nutzungsentgelte erhoben werden. Positiv festzustellen ist, dass die Stadt bereits Gebäude, die sie für die Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt aufgegeben hat bzw. aufgeben wird. Dieses Engagement sollte verstärkt werden.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem von der GPA NRW durchgeführten Stellenvergleich im Einwohnermelde-, Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Im Vergleichsjahr 2012 ergibt sich bei den Einwohnermeldeaufgaben ein Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen. Dieses reduziert sich jedoch bereits im Jahr 2014 auf 0,5 Vollzeit-Stellen. Grund hierfür ist, dass die Stadt Heiligenhaus den Personaleinsatz bereits reduziert hat. Im Personenstandswesen besteht im Jahr 2012 und auch 2014 ein Potenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen. Monetär ergibt sich in 2014 somit ein Gesamtpotenzial von 46.000 Euro. Im Einwohnermeldewesen sollte die Stadt die auch nach der Reduzierung auf 38 Wochenstunden überdurchschnittlichen Öffnungszeiten überprüfen. Dazu sollte sie die Besucherströme messen und die Öffnungszeiten entsprechend anpassen und weiter reduzieren.

Auch im Bereich der Schulflächen hat die GPA NRW Möglichkeiten dargestellt, um zu konsolidieren. Bei den Grund- und Realschulen besteht im Vergleichsjahr ein Flächenpotenzial von 3.700 m² Bruttogrundfläche (BGF). Dies entspricht einem monetären Potenzial von 370.000 Euro. Bis zum Schuljahr 2019/2020 verringern sich die Grundschülerzahlen weiter, so dass auch das Potenzial steigen würde, sofern die Schulen unverändert fortgeführt würden. Da bei den Grundschulen bereits ein Investitionsstau eingetreten ist, sollte die Stadt Gebäude abstoßen, Standorte schließen, um das Flächenpotenzial zu reduzieren und somit den Haushalt dauerhaft zu entlasten. Gleiches gilt für die Realschulen.

Auch bei den Schulturnhallen besteht ein geringer Flächenüberhang, der zu einem monetären Potenzial von 20.000 Euro führt. Werden Schulen geschlossen, sollten auch die zugeordneten Schulturnhallen aufgegeben werden. Würden Turnhallen dann nur noch für den Vereinssport zur Verfügung gestellt, handelt es sich um eine freiwillige Leistung. Diese ist vor dem Hintergrund der städtischen Haushaltslage nicht vertretbar.

Die Aufwendungen im Bereich der Schülersekretariate und der Schülerbeförderung sind unterdurchschnittlich und unauffällig.

Die Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren führt zu hohen Aufwendungen in der städtischen Ergebnisrechnung. Im interkommunalen Vergleich liegt der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren mit 1.742 Euro jedoch unter dem Mittelwert von 1.803 Euro. Auch der Fehlbetrag je Platz ist mit 2.771 Euro unterdurchschnittlich.

Der Fehlbetrag wird durch die Elternbeitragsquote, die Versorgungsquote der Kinder von 0 bis unter 3 Jahren, dem Anteil Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft sowie dem freiwilligen Zuschuss an freie Träger beeinflusst. Auffallend hoch ist in Heiligenhaus der freiwillige Zuschuss je Kindergartenplatz. Dieser liegt bei 680 Euro und stellt das neue Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Begründet liegt dieser hohe Wert u. a. darin, dass in Heiligenhaus die Tagesbetreuung für Kinder überwiegend von freien Trägern wahrgenommen wird. Die Stadt hat auf den hohen Kennzahlenwert bereits reagiert und will den Zuschuss ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 reduzieren. Dann soll nur noch die Kindpauschale gezahlt werden. Diese Reduzierung reicht jedoch aus Sicht der GPA NRW nicht aus, um den Fehlbetrag deutlich zu verringern. Daher sollte die Stadt die Elternbeiträge, trotz einer überdurchschnittlichen Elternbeitragsquote, erhöhen. Die Staffelung der Einkommensklassen, die Höchstgrenze der Einkommen und die Geschwisterkindregelungen sollten angepasst werden.

Das Grünflächenmanagement der Stadt Heiligenhaus sollte kurzfristig optimiert werden. Zwingend erforderlich ist zunächst, dass ein Grünflächenkataster aufgestellt wird, um valide Flächendaten als Grundlage zu erhalten. In einem weiteren Schritt sollte dann ein Freiflächenentwicklungskonzept erstellt werden. Dieses kann als Basis dienen, um strategische Ziele für das Grünflächenmanagement festzulegen. Aus diesen könnten dann wiederum operative Ziele abgeleitet werden. Die Zielerreichung sollte dann mittels Kennzahlen gemessen werden.

Um zu bewerten, ob die Leistungen vom Bauhof wirtschaftlich erbracht werden, müssen die noch zu erhebenden Flächendaten mit Aufwandsgrößen für die Unterhaltung und Pflege dieser Flächen verknüpft werden. Zur Orientierung der Stadt werden nachfolgend die zwischenzeitlich von der GPA NRW festgelegten Benchmarks dargestellt:

Benchmarks für das Vergleichsjahr 2012

Aufwand Pflege und Unterhaltung Park- und Gartenanlagen je m ² in Euro	Aufwand Pflege und Unterhaltung Spiel- und Bolzplätze je m ² in Euro	Aufwand Pflege und Unterhaltung Straßenbegleitgrün je m ² in Euro
1,10	2,90	1,40

Die Stadt sollte Pflege- und Ausstattungsstandards festlegen. Dabei muss der Fokus aufgrund der Haushaltslage zum einen darauf liegen, dass keine freiwilligen Leistungen, wie z. B. die Pflege des Begleitgrüns an klassifizierten Straßen durchgeführt werden. Zum anderen müssen die Standards z. B. in Bezug auf die Pflegehäufigkeit, Umfang von Grünflächen reduziert werden. Beim Umfang insbesondere der Spiel- und Bolzplätze sollte der demografische Wandel berücksichtigt werden. Aufgrund der zurückgehenden Kinderzahlen werden zukünftig auch weniger derartige Plätze vorgehalten werden müssen.

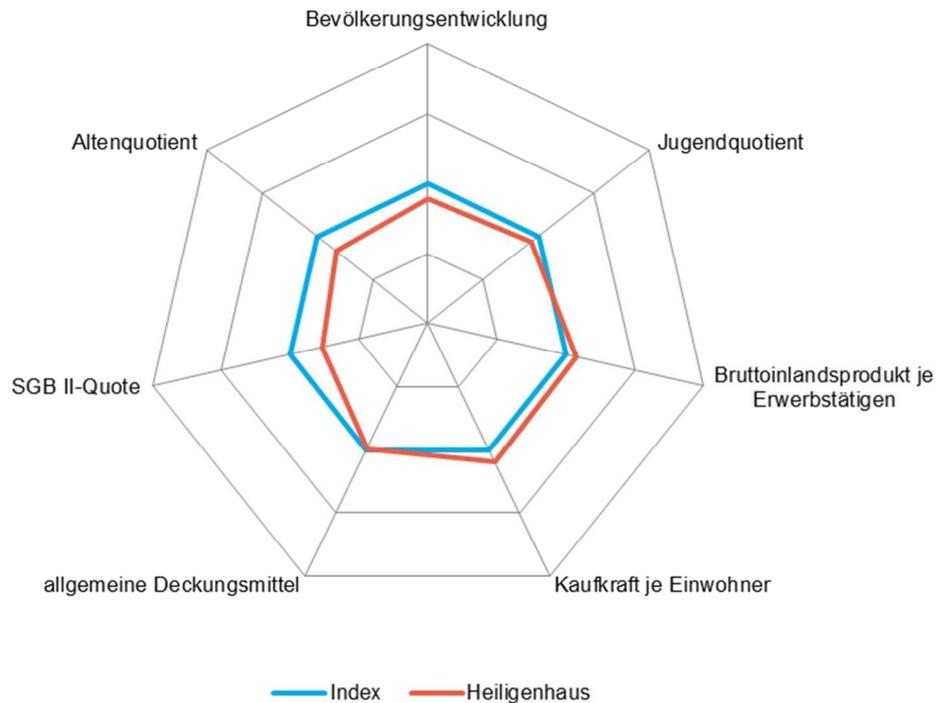
Die Stadt hat sich bereits mit dem Thema des Älterwerdens der städtischen Beschäftigten und den daraus resultierenden Herausforderungen beschäftigt. So können städtische Mitarbeiter z. B. an Maßnahmen zur Gesundheitsförderung / -erhaltung teilnehmen. Zudem erstellt das Personalmanagement seit ca. 15 Jahren regelmäßig Alters- und Fluktuationsanalysen. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, dass beurteilt wird, welche Aufgaben zukünftig in welchem Umfang und welcher Qualität erfüllt werden müssen. Hilfreich ist es dazu, Anforderungsprofile für die erforderlichen Stellen zu fertigen. Auf dieser Basis kann das Personal nach Quantität und Qualität ausgewählt werden. Damit die Stadt im Wettbewerb zu anderen Städten und der freien Wirtschaft von Bewerbern wahrgenommen wird, muss sie attraktiv sein. Das Wissen, das durch die Mitarbeiter, die altersbedingt die Stadtverwaltung verlassen werden verloren geht, muss rechtzeitig gesichert werden. Dazu sollte die Stadt ein strukturiertes Verfahren für die Verwaltung einführen.

Ausgangslage der Stadt Heiligenhaus

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Heiligenhaus. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 22.11.2013 mit dem Bürgermeister hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Nach der Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung in Heiligenhaus bis zum Jahr 2030 um rund zehn Prozent sinken. Der Altenquotient 2012, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Heiligenhaus mit 40,67 Prozent über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 34,77 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt beträgt in Heiligenhaus im Jahr 2012 30,71 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,77 Prozent.

Die SGB II Quote auf Ebene des Kreises Mettmann liegt mit 9,90 Prozent im Jahr 2012 über der durchschnittlichen Quote aller Kreise von 8,05 Prozent. Die hohe Quote des Kreises Mettmann wirkt sich somit grundsätzlich belastend auf die u. a. auch von Heiligenhaus zu leistende Kreisumlage aus.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 lag in Heiligenhaus mit 65.723 Euro über dem Mittelwert von 60.896 Euro. Die Kaufkraft 2011 liegt mit 22.914 Euro in Heiligenhaus über dem Mittelwert von 20.984 Euro. Der Bürgermeister bestätigte, dass das Pro-Kopf Einkommen in Heiligenhaus relativ hoch ist. Allerdings sei die Spanne zwischen Arm und Reich erheblich. Hinzu kommt, dass die reicheren Einwohner auspendeln. Dies führt auch dazu, dass die Kaufkraft nicht vollständig vor Ort verbleibt.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in Heiligenhaus bei 1.132 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2008 bis 2011 ermittelt wurde. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.136 Euro je Einwohner. Auf die Finanzausstattung geht die GPA NRW im Finanzbericht näher ein.

Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

Die Stadt Heiligenhaus ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Mettmann. Das Stadtgebiet beläuft sich auf 27,5 km² und besteht aus 21 Stadtteilen. Die Zuzugsquote von Menschen nach Heiligenhaus ist zurzeit vergleichsweise hoch. Dies ist auf die Nähe zu Essen (ca. 20 km) und Düsseldorf (ca. 19 km) zurückzuführen. Die Stadt ist an die Autobahnen A 3 und A 52 angebunden. Zudem ist der Autobahnanschluss zur A 44 kurzfristig fertiggestellt. Dieser Anschluss wird von der Stadt als ein weiterer Standortvorteil gewertet. Der Flughafen Düsseldorf ist ca. 18 km entfernt.

Heiligenhaus ist in den letzten Jahren von einer Einpendler- zu einer Auspendlerstadt geworden. In den letzten Jahren fand bereits ein Strukturwandel statt. Dieser Wandel führte und führt dazu, dass weniger Produktions- dafür mehr Dienstleistungsunternehmen vorhanden sind.

Heiligenhaus ist trotz des Strukturwandels der Produktionsstandort für Schließen, Sichern, Beschlag (Metallverarbeitung, Mechanik, Elektrotechnik). Der folgende Auszug von der Homepage Schlüsselregion e. V. charakterisiert die Stadt Heiligenhaus gut: "Die Schlüsselregion Velbert/Heiligenhaus ist der weltweit führende Standort für Sicherheitstechnik. 15.000 Menschen arbeiten hier täglich daran, Häuser und Autos noch sicherer zu machen: In Velbert und Heiligenhaus gibt es mehr als 70 Unternehmen der Sicherheits- und Beschlagtechnik mit insgesamt mehr als 7.000 Beschäftigten. Zusammen mit weiteren 8.000 Arbeitsplätzen in Zulieferbranchen macht dies die Schlüsselregion zum führenden Standort für innovative Sicherheitstechnologien. Der Verein Schlüsselregion e.V. ist das industrielle Netzwerk der Region Velbert/Heiligenhaus."

Der vorhandene Vorteil aus der "Schlüsselregion" wird von Heiligenhaus weiter ausgebaut. Dazu gibt es zwei Pfeiler: 1) Raumorientierung: Heiligenhaus orientiert z. B. mehr Richtung Rheinland, da dort die Nähe zum Flughafen gegeben ist. Eine Neuansiedlung von Gewerbe ist in Heiligenhaus schwierig, da keine neuen Flächen ausgewiesen werden dürfen. 2) Branchenorientierung: der Verein Schlüsselregion e. V. ist das industrielle Netzwerk der Region Velbert/Heiligenhaus. Das Netzwerk wird von über 120 Unternehmen genutzt. Die Stadt Heiligenhaus will die Lücke in der Wertschöpfungskette (Metallverarbeitung, Mechanik etc.) schließen. Dazu findet eine Vernetzung der Unternehmen vor Ort statt. Alle zwei Jahre findet ein Forschungsprojekt statt.

Seit September 2009 werden auf dem „Campus Velbert/Heiligenhaus“, ein Standort der Hochschule Bochum, Vorlesungen/Studiengänge im Bereich Elektrotechnik, Mechatronik, Maschinenbau und Informatik angeboten. 15 Professoren führen die Vorlesungen durch. Es gibt zudem einen eigenen Forschungsstandort im Bereich der Sicherungssysteme. Im Jahr 2015 soll das neue Campusgebäude auf dem ehemaligen Gelände der Firma Kiekert fertiggestellt werden. Grundsteinlegung für das Gebäude war im Mai 2014.

In Heiligenhaus gibt es einen vergleichsweise hohen Migrantenanteil. Dieser resultiert nach Auskunft des Bürgermeisters u. a. daraus, dass die örtliche Industrie nach dem zweiten Weltkrieg erheblich gewachsen ist. Der Bedarf an Arbeitskräften wurde u. a. durch Migranten gedeckt. In Heiligenhaus werden Stadtteilanalysen und Stadtteilkonferenzen durchgeführt. So gibt es z. B. das Projekt "opstapje". Ziel ist es, Migranten frühzeitig und vollständig einzubinden / zu integrieren. Auch in Kindergärten und Schulen wird früh versucht, eine bestmögliche Integration zu erreichen.

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 der Stadt Heiligenhaus erläutert.

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

Die Stadt Heiligenhaus hat eine Analyse der Zu- und Fortzüge in Auftrag gegeben. Als Problem wird gesehen, dass Senioren fortziehen. Sie verkaufen ihre Häuser und möchten eine gehobene, altersgerechte, barrierefreie / barrierearme Wohnung kaufen. Dieses Angebot hat Heiligenhaus aber zurzeit nicht. Daher ziehen die zahlungskräftigen älteren Menschen aus Heiligenhaus fort. Heiligenhaus wird versuchen, diesen Trend durch Investitionsprojekte etc. zu stoppen.

In Heiligenhaus gibt es drei Altenheime. Von der Stadt wird ein Demenznetzwerk organisiert. Zudem gibt es einen Bürgerbus. Beim Netzwerk „Arbeit und Ruhestand“ treffen sich Personen, die im Ruhestand sind oder kurz davor. Im Netzwerk findet eine Clusterung der Interessen statt. Die Interessierten können sich für Themen melden oder selber Themen vorschlagen. Im Netzwerk findet dann eine Anleitung statt. Das Netzwerk ist an Seniorentreffs angeschlossen.

Die Stadt Heiligenhaus hat erkannt, dass das ehrenamtliche Engagement für die Entwicklung der Stadt wichtig ist. Es wird in Maßen auch unterstützt. So gibt es z. B. ein Ehrenamtsnetzwerk. Das Stadtmarketing ist das Dach über fünf Arbeitskreise (Kultur/Gesellschaft, Handel, Gastronomie, Handwerk, Wirtschaft). Das Stadtmarketing organisiert Veranstaltungen zu spezifischen Themen aus den v. g. Bereichen. Zudem sind Verträge mit Bürgern / Vereinen über Unterstützungen z. B. bei der Pflege von städtischen Grünanlagen geschlossen worden. In den Verträgen werden die Pflegebereiche festgelegt. Z. B. bepflanzt die Stadt einen Teil und die Bürger pflegen das Beet dann. Das ist in drei Stadtteilen umgesetzt, die Vereine bekommen dafür eine geringe Aufwandsentschädigung.

Heiligenhaus ist eine von acht Modellkommunen beim Youth-Part lokal. Es ist letztlich ein Jugendrat 2.0. Das bundesweite Pilotprojekt soll herausfinden, wie man Jugendliche besser in politische Themen einbinden kann.

Die Stadt Heiligenhaus verfolgt eine „one-step-agencie“. D. h. es bestehen voll barrierefreie große Bürgerbüros. Zudem werden auf Wunsch auch Hausbesuche in Pflegeeinrichtungen etc. durchgeführt.

Interkommunal arbeitet die Stadt mit dem Kreis Mettmann z. B. bei Datenschutzaufgaben, dem Arbeitsschutz, der Feuerwehr und der Rechnungsprüfung zusammen. Interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Städten finden z. B. im Bereich Krankenhaus (Stadt Velbert), im Ordnungsdienst (Stadt Erkrath), bei der Existenzgründerberatung (Stadt Velbert) oder der Archivierung (Stadt Wülfrath) statt.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

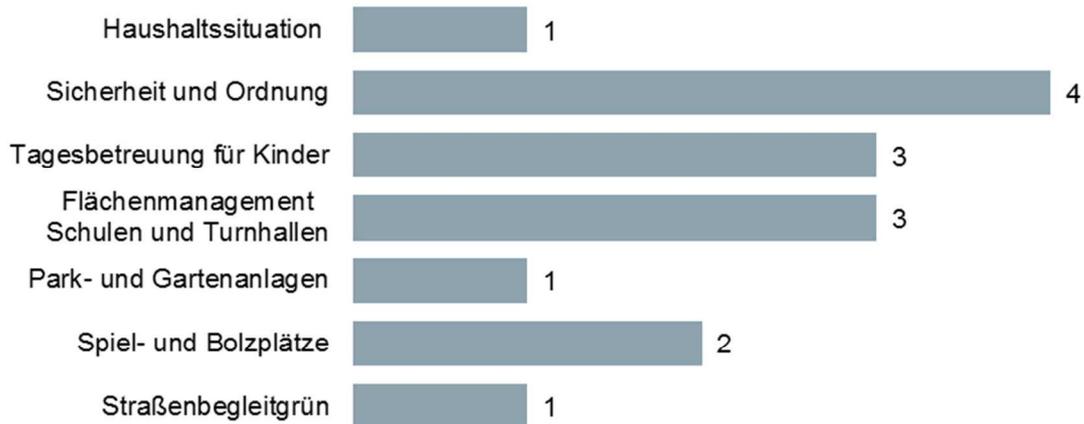
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Heiligenhaus

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Heiligenhaus hat die GPA NRW im Zeitraum Oktober 2013 bis Juni 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Heiligenhaus hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2012 zu Grunde gelegt. Lediglich die Vergleiche in der Finanzprüfung basieren auf dem Jahr 2011. Dies liegt darin begründet, dass während unserer Prüfung lediglich der Jahresabschluss 2011 vorlag. Für das Prüfgebiet Grünflächen konnten von der Stadt nur die Flächendaten für die Spiel- und Bolzplätze angegeben werden. Für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün konnten keine Daten geliefert werden. Gleiches gilt für die Daten zu den Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung dieser drei Flächenarten. Somit konnte im Prüfgebiet Grünflächen lediglich ein interkommunaler Vergleich der Spiel- und Bolzplatzflächen durchgeführt werden.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung Bettina Brennenstuhl

Finanzen Julia Richter

Personalwirtschaft und Demografie Maike Wendt

Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schule	Reinhold Wegner
Grünflächen	Reinhold Wegner

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch, an dem neben dem Verwaltungsvorstand auch die Fachbereichsleitungen teilnahmen, fand am 30. Juni 2014 statt.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. 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 ma-

chen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Heiligenhaus hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

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

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

Herne, den 14.10.2014

gez.

Frau Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Bettina Brennenstuhl

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Heiligenhaus im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	19
Gebühren	21
Steuern	23
Gebäudeportfolio	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	34
Ertragslage	40

→ Finanzen

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 gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen 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 zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Heiligenhaus hat ihre Haushaltsführung zum 01.01.2007 auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Prüfungszeitpunkt liegen die örtlich geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2007 bis 2011 vor. Der erste Gesamtabschluss (Stichtag 31.12.2010) lag noch nicht vor.

Für die Haushaltssatzungen der Jahre 2007 bis 2009 bestand noch keine Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Entgegen der ursprünglichen Planung wies das Jahresergebnis 2009 jedoch ein deutlich höheres Defizit auf. Rückwirkend betrachtet hätte die Stadt somit bereits für dieses Jahr ein HSK nach § 76 GO aufstellen müssen. Mit den Haushaltssatzungen für die Doppelhaushalte 2010 und 2011, 2012 und 2013 sowie 2014 und 2015 musste die Stadt Heiligenhaus Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. In diesen Jahren wurden die maßgeblichen Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO überschritten. Die Kommunalaufsicht des Kreises Mettmann genehmigte die HSKs und die Verringerung der allgemeinen Rücklage gem. § 75 Abs. 4 GO mit Schreiben vom 06.05.2010 sowie 14.12.2012.

Das HSK für den Doppelhaushalt 2012 und 2013 verband sie mit den Auflagen, wesentliche Verschlechterungen bei den Erträgen und Aufwendungen sowie die Nichtrealisation von Konsolidierungsmaßnahmen unverzüglich zu berichten und Kompensationsmaßnahmen zu schaffen. Zudem sollten erhebliche Verbesserungen ausschließlich eingesetzt werden, um das Jahresergebnis zu optimieren. Ausnahmen von den im HSK 2012 aufgeführten personalwirtschaftlichen Maßnahmen sollten im Vorfeld einzelfallbezogen mit der Kommunalaufsicht abgesprochen werden. Die Liste der freiwilligen Aufgaben sollte fortgeschrieben sowie die jährliche Entwicklung seit 2011 dokumentiert werden.

Für die Jahre 2007 bis 2014 hat der Kämmerer der Stadt Heiligenhaus haushaltswirtschaftliche Sperren i.S.d. § 24 Abs. 1 GemHVO erlassen.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Jahresergebnis		-7.294	8.758	-20.614	-14.807	-7.273
Höhe der allgemeinen Rücklage	41.826	40.389	49.161	33.442	18.740	14.954
Höhe der Ausgleichsrücklage	9.741	4.738	4.738	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		3,4	keine Verringerung	32,0	44,0	20,2
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		14,1	pos. Ergebnis	38,2	44,3	38,8

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

Jahresergebnisse je Einwohner in Tausend Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-275	-434	142	-128	-213	-117	-46	28

Das Jahresergebnis 2007 entwickelte sich rund 0,7 Mio. Euro schlechter als geplant. Ursächlich waren hierfür insbesondere verminderte Erträge aus Gewerbesteuern, Zuwendungen und sonstigen ordentlichen Erträgen. Diese konnten bereits zu einem großen Teil durch verminderte Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kompensiert werden. Hohe Gewerbesteuererträge (rund 21 Mio. Euro) und gleichzeitig hohe Schlüsselzuweisungen (rund sechs Mio. Euro) führten 2008 zu einem positiven Jahresergebnis. Dieses lag rund 8,8 Mio. Euro über dem Planansatz. Zusätzlich konnte in diesem Jahr die Landeszuweisung für die Deponiesanierung (rund 2,8 Mio. Euro) vereinnahmt werden, die bereits für das Jahr 2007 geplant war. In den Folgejahren waren die Gewerbesteuererträge deutlich geringer. Sie betragen von 2009 bis 2011 durchschnittlich nur 7,8 Mio. Euro. 2009 erzielte Heiligenhaus in Folge der weltweiten Wirtschaftskrise mit rund 5,2 Mio. Euro den geringsten Ertrag aus Gewerbesteuern. Gleichzeitig war die Stadt aufgrund der hohen Steuerkraft des Referenzzeitraums (1. Juli 2007 bis 30. Juni 2008) abundant. Deswegen fiel das Jahresergebnis rund 16,7 Mio. Euro schlechter als die Plandaten aus. Die Jahresergebnisse der Jahre 2010 und 2011 entwickelten sich positiver als die Plandaten. Dennoch lagen beträchtliche Jahresdefizite vor.

Die allgemeine Rücklage hat sich im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten 2007 aufgrund von Eröffnungsbilanzkorrekturen nach § 57 Abs. 1 GemHVO gemindert. U.a. wurde in diesem Zusammenhang die Ausgleichsrücklage aufgrund einer veränderten Berechnungsbasis erhöht. Zudem veränderte sich die allgemeine Rücklage dadurch, dass z.B. Auflösungsbeträge aus Rückstellungen und Wertberichtigungen erfolgsneutral gegen diese gebucht wurden.

Durch das Jahresergebnis 2009 wurde die Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig um mehr als ein Viertel reduziert. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage lag damit bereits 2009 oberhalb des Schwellenwerts des § 76 Abs. 1 Nr. 1 GO. Auch in den Jahren 2010 und 2011 verringerte sich die allgemeine Rücklage jeweils um mehr als ein Viertel.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-7.469	-1.549	-31	-56	59	306
Höhe der allgemeinen Rücklage	7.484	5.935	5.904	5.848	5.907	6.213
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	49,9	20,7	0,5	0,9	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	49,9	20,7	0,5	0,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die mittelfristige Finanzplanung weist bis 2015 Fehlbeträge aus. Durch diese verringert sich das Eigenkapital weiter. Ab 2016 plant die Stadt Heiligenhaus positive Jahresergebnisse. Aufgrund

der Plandaten tritt eine Überschuldung nicht ein. Das Kapitel Risikoszenario beschreibt die mit der Planung verbundenen Risiken.

→ **Feststellung**

Die Stadt Heiligenhaus reduziert die allgemeine Rücklage in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils über den Schwellenwert des § 76 Abs. 1 S.1 GO von einem Viertel des Vorjahreswerts. Es droht die bilanzielle Überschuldung gem. § 75 Abs. 7 GO. Daher muss oberste Priorität für das städtische Handeln sein, den Haushaltsausgleich wiederherzustellen. Der Verbrauch von Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

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

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2011 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis 2011 in Tausend Euro

Heiligenhaus	
Jahresergebnis	-7.273
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	12.351
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	1.850
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.474

Heiligenhaus	
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	9.282
= strukturelles Ergebnis	-12.192

→ **Feststellung**

Bezogen auf das Jahr 2011 weist die Stadt Heiligenhaus ein strukturelles Ergebnis von rund -12,2 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Heiligenhaus ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2011 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Stadt Heiligenhaus ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Für 2017 plant die Stadt Heiligenhaus einen Jahresüberschuss von rund 0,3 Mio. Euro. Damit kann sie die unter dem strukturellen Ergebnis beschriebene Konsolidierungslücke entsprechend schließen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen von rund 12,5 Mio. Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis 2011 (-12,2 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2017 (+ 0,3 Mio. Euro) im Wesentlichen zusammensetzt.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2017 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	4.609	6.800	2.191	6,7
Gewerbesteuern*)	9.500	16.300	6.800	9,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*)	12.116	16.740	4.624	5,5
Ausgleichsleistungen*)	1.084	1.457	373	5,0
Schlüsselzuweisungen*)	2.707	1.190	-1.517	-12,8
sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.752	3.914	-838	-3,2
sonstige ordentliche Erträge	1.693	2.956	1.263	9,7

	Strukturel- les Ergeb- nis 2011	Planergeb- nis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit*)	1.879	2.368	489	3,9
Kreisumlage*)	14.328	12.689	-1.639	-2,0
Personalaufwendungen	15.211	14.732	-479	-0,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.816	9.879	1.063	1,9
Übrige Transferaufwendungen	9.309	10.363	1.054	1,8
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.606	2.229	-377	-2,6

*) bei dem strukturellen Ergebnis 2011 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2011

Die Stadt Heiligenhaus ist bereits seit dem Doppelhaushalt 2010/2011 dazu verpflichtet, ein HSK aufzustellen. Das HSK des aktuellen Haushaltsplans sieht auf der Ertragsseite u.a. die Erhöhung der Realsteuerhebesätze und die Erhöhung der Vergnügungssteuer vor. Aufwandsseitig sollen u.a. Personalaufwendungen in Höhe von drei Prozent eingespart werden und die Umlage an den VHS Zweckverband um 10.000 Euro gesenkt werden. Auch soll sich die Zahlung von Zuschüssen an die Träger von Kindertageseinrichtungen nicht mehr nach den tatsächlichen Betriebskosten richten, sondern nach den KiBiz-Pauschalen.

Grundsteuer B

Die Planansätze der Grundsteuer B weisen ausgehend vom Ergebnis des Jahres 2011 zum Planwert 2017 eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 6,7 Prozent aus.

Darin enthalten sind:

- die Hebesatzerhöhung des Jahres 2014 um 180 Prozentpunkte auf 590 Prozentpunkte,
- die Hebesatzreduzierung des Jahres 2015 um 40 Prozentpunkte auf 550 Prozentpunkte sowie
- Steigerungen aufgrund der Entwicklung von Bauland.

In Heiligenhaus gibt es gegenläufige Entwicklungen, die zum einen dazu führen können, dass sich die Erträge aus der Grundsteuer B verringern. Zum anderen können diese Entwicklungen aber dazu führen, dass die v. g. Erträge erhöht werden:

Einerseits geht die Bevölkerungsprognose des Landesbetriebs für Informationstechnik NRW (IT NRW) bis zum Jahr 2030 von einem deutlichen Bevölkerungsrückgang für die Stadt Heiligenhaus von 12,9 Prozent aus. Bereits in den vergangenen Jahren hat die Bevölkerung stetig abgenommen. Problematisch ist der Wegzug der Senioren. Viele verkaufen ihre Häuser, um in altersgerechte Unterkünfte zu ziehen, welche die Stadt Heiligenhaus derzeit nicht bieten kann.

Andererseits ist Heiligenhaus nach Angaben der Stadt durch die Nähe zu Düsseldorf und Essen ein beliebter Wohnort, was sich auch in einer hohen Zuzugsquote widerspiegelt. Der Autobahn-

anschluss zur A 44, der kurzfristig fertiggestellt werden soll, bietet einen weiteren Standortvorteil.

Unabhängig von diesen Entwicklungen kann die Stadt die Erträge der Grundsteuer B durch die Festlegung der Hebesätze direkt beeinflussen. Ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Heiligenhaus besteht an dieser Stelle daher nicht.

Gewerbesteuer

Das geplante Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2017 ist rund 77 Prozent höher als der Mittelwert der Jahre 2007 bis 2011. Dieser ist von den konjunkturell schwierigen Jahren der Vergangenheit geprägt. Aufgrund der Wirtschaftskrise brachen die Steuererträge 2009 stark ein. Hiervon hat sich die Stadt Heiligenhaus bislang nicht erholt. Dies zeigen auch die vorläufigen Ergebnisse der Jahre 2012 und 2013. Nach diesen konnte die Stadt 2012 Gewerbesteuererträge von rund 10,1 Mio. Euro und 2013 von rund 9,6 Mio. Euro erzielen. Mit diesen Werten wird der Planansatz 2012 um rund 3,9 Mio. Euro und der Planansatz 2013 um rund 8,4 Mio. Euro unterschritten.

Mit der Haushaltssatzung 2014 hat die Stadt eine Hebesatzerhöhung um weitere 35 Hebesatzpunkte auf 475 Prozentpunkte beschlossen. Diese ist bereits in den Planwerten berücksichtigt. Gegenüber dem Haushaltsplanentwurf wurden die zu erwartenden Gewerbesteuererträge im beschlossenen Haushaltsplan 2014 nochmals nach unten korrigiert. 2014 sind voraussichtlich Gewerbesteuern von rund 1,2 Mio. Euro an einen Betrieb zu erstatten. Die geplanten Erträge wurden daher um diesen Betrag auf 13,8 Mio. Euro gemindert. Für das Folgejahr plant die Stadt Gewerbesteuererträge von 15,5 Mio. Euro. Verbessert soll sich hier auswirken, dass keine Gewerbesteuern zu erstatten sind und dass die Verlustvorträge eines Betriebes in diesem Jahr wegfallen werden. Die Plandaten der Jahre 2016 und 2017 entsprachen im Haushaltsplanentwurf den Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses. Mit beschlossenen Haushaltsplan wurden die geplanten Erträge jeweils pauschal um 0,5 Mio. Euro reduziert.

2017 macht die Gewerbsteuer etwa ein Viertel der gesamten ordentlichen Erträge aus, die 2011 ein Gesamtvolumen von rd. 48,2 Mio. Euro haben. Das verdeutlicht den Stellenwert für die Haushaltskonsolidierung. Sollten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe erzielt werden, ergäbe sich somit ein Risiko für den Haushaltsausgleich der Stadt Heiligenhaus.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Anteile der Stadt Heiligenhaus an der Einkommens- und Umsatzsteuer (= Gemeinschaftssteuern) bzw. den Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich stellen in der Summe ein weiteres Viertel der gesamten ordentlichen Erträge des Planjahres 2017 dar. Entsprechend ergeben sich Risiken für den Haushaltsausgleich, wenn die Plandaten nicht erzielt werden.

Generell unterliegen auch diese Erträge Schwankungen. In der Zeitreihe 2007 bis 2011 sind diese bei weitem nicht so ausgeprägt, wie bei den Gewerbesteuern. Die jeweiligen Anteile der Stadt Heiligenhaus hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen stehen in Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. Entsprechend der Erwartung, dass die Steuerkraft steigt, plant die Stadt rückläufige Erträge aus Schlüsselzuweisungen ein und agiert daher vorsichtig. Deshalb sieht die GPA NRW in der Planung der Schlüsselzuweisungen kein Risiko.

Sonstige Zuweisungen und allgemeine Umlagen

Unter diese Position fallen diejenigen Zuwendungen, die keine Schlüsselzuweisungen sind. Die rückläufige Entwicklung dieser Erträge ergibt sich vor allem dadurch, dass der Stadt Heiligenhaus 2011 noch Bundeszuweisungen, wie etwa Mittel aus dem Konjunkturprogramm II zugeflossen sind, die 2017 nicht mehr berücksichtigt werden.

Sonstige ordentliche Erträge

Die sonstigen ordentlichen Erträge verdoppeln sich von 2011 bis 2017 annähernd. Einen wesentlichen Einfluss auf diese Steigerung hat die Inanspruchnahme der Pensionsrückstellungen. Diese wird als Ertrag unter den sonstigen ordentlichen Erträgen geplant. Allerdings stellt die Inanspruchnahme der Pensionsrückstellung kein Ertrag dar. Sie führt direkt zu einer Minderung der unterjährig gebuchten Versorgungsaufwendungen. So wird es auch richtigerweise von der Stadt in den Jahresabschlüssen umgesetzt. Durch die abweichende Vorgehensweise im Haushaltsplan und im Jahresabschluss wird jedoch ein Plan- / Ist-Vergleich erschwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Heiligenhaus sollte die Inanspruchnahme der Pensionsrückstellungen auch in der Haushaltsplanung als Minderung der Versorgungsaufwendungen berücksichtigen.

Gewerbsteuerumlage und Fonds dt. Einheit

Diese Positionen stehen in enger Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Gemeinde. Dies zeigt sich auch an den eingeplanten jährlichen Änderungen, die sich am eingeplanten Verlauf der Gewerbesteuern orientieren.

Kreisumlage

Auch die Kreisumlage entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der Steuerkraft im Referenzzeitraum. Während die Stadt Heiligenhaus bei der Steuerkraft Steigerungen einplant, berücksichtigt sie für die Aufwendungen der Kreisumlage in den Jahren 2016 und 2017 keine Steigerungen.

Das begründet sie einerseits damit, dass mit dem Koalitionsvertrag die Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes angekündigt wurde, durch welches die Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von fünf Mrd. Euro jährlich entlastet werden sollen. Konkrete Regelungen und auch der Zeitpunkt der möglichen Entlastung aus dem Bundesteilhabegesetz stehen aktuell nicht fest. Da die Stadt Heiligenhaus diese mögliche Entlastung des Kreises Mett-

mann durch eine reduzierte Kreisumlage eingeplant hat, besteht daher ein Risiko für den städtischen Haushalt.

Zudem muss der Landschaftsverband Rheinland (LVR) nach dem Entwurf des Einheitslastenabrechnungsgesetzes 2014 rund 32,5 Mio. Euro an das Land erstatten. Diese Aufwendungen wird der LVR ganz oder teilweise von den Kreisen und kreisfreien Städten einfordern. Auch hier besteht ein entsprechendes Risiko für den Konsolidierungsprozess des Stadt Heiligenhaus, wenn der Kreis wiederum diese Aufwendungen von seinen kreisangehörigen Kommunen einfordert.

Aus dem Haushaltsplan 2014 des Kreises Mettmann geht hervor, dass dieser seinen Haushalt bereits konsolidiert. Da der Kreis keine Schlüsselzuweisungen erhält, können die übrigen Erträge wie Kostenerstattungen, Gebühren- und Finanzerträge das Haushaltsvolumen nur zu rund 35 Prozent decken. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen senkt der Kreis 2014 den Hebesatz der Kreisumlage von 40,8 Prozent auf 35,4 Prozent. Zur Erzielung eines Haushaltsausgleichs müsste der Hebesatz jedoch 36,4 Prozent betragen, so dass der Kreis eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage von 8,6 Mio. Euro plant. Dieses Vorgehen wird der Kreis nicht über einen längeren Zeitraum fortführen können. Es besteht daher auch hier ein Risiko für den Haushaltsausgleich der Stadt Heiligenhaus.

Personalaufwendungen

Die Stadt plant ab 2015 keine weiteren Steigerungen für die Personalaufwendungen ein. Geringe Lohn- und Gehaltssteigerungen sind nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich möglich. Aus dem Haushaltssicherungskonzept gehen Maßnahmen hervor, die die Personalaufwendungen reduzieren sollen. So wird für die Dauer von zwölf Monaten ein Beförderungs- und Einstellungsstopp festgelegt. Frei werdende Stellen werden grundsätzlich für die Dauer von zwölf Monaten nicht neu besetzt. Gleichzeitig wird die Wahrnehmung der Aufgabe und die Notwendigkeit der Stelle hinterfragt. Ein detailliertes Personalkonzept, das die verhältnismäßig geringen Lohn- und Gehaltssteigerungen erläutert, lag allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Dies bedeutet ebenfalls ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt.

→ Empfehlung

Die Stadt Heiligenhaus sollte ein Personalkonzept entwickeln, das sowohl demografische, als auch finanzwirtschaftliche Konsolidierungsaspekte umfasst und als Grundlage der örtlichen Finanzplanung genutzt werden kann.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt Heiligenhaus plant ab 2015 rückläufige Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Dies begründet sie mit einer sorgfältigen Planung der Aufwendungen durch die Abteilungen. Aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014 gehen zwar Konsolidierungsmaßnahmen wie z.B. die Einsparung von Aufwendungen durch die Sanierung des Kiekertgeländes hervor, die verringerte Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zur Folge haben. Diese geplanten Einsparungen sehen jedoch ab 2014 jährlich den gleichen Betrag vor und rechtfertigen daher nicht die rückläufige Entwicklung ab 2015.

Da die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Heiligenhaus die reduzierten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nicht in vollem Umfang rechtfertigen, ergibt sich aus den voraussichtlichen eintretenden Preissteigerungen ein entsprechendes Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Übrige Transferaufwendungen

Unter die übrigen Transferaufwendungen fallen u.a. die Zweckverbandsumlage, soziale Leistungen an natürliche Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen sowie Zuschüsse. Ein Großteil der Steigerungen ergibt sich aus dem Mehraufwand für die sozialen Leistungen.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Gegenüber dem Jahresergebnis 2011 plant die Stadt Heiligenhaus 2017 geringere Aufwendungen für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen von rund 0,4 Mio. Euro ein. Hierzu müsste die Stadt tatsächlich einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen und Kreditverbindlichkeiten reduzieren. Diese Annahme unterliegt ebenfalls Risiken. 2011 hat die Stadt Heiligenhaus einen hohen Bestand an Liquiditätskrediten, der aufgrund der Entwicklungen der Jahre 2012 und 2014 nochmals zunimmt. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt Heiligenhaus stellen gemessen an der Bilanzsumme den interkommunalen Maximalwert dar.

→ Feststellung

Aus wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen ergeben sich Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung, die teilweise von der Stadt Heiligenhaus nicht beeinflusst werden können. So hängt vor allem die ertragsseitige Konsolidierung von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Die festgestellten Risiken werden unter dem Kapitel Risiken der Haushaltswirtschaft erneut aufgegriffen.

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 im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	93,8	87,8
Eigenkapitalquote 1	7,3	66,0	37,1	7,3
Eigenkapitalquote 2	34,1	84,2	63,6	34,1

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
Fehlbetragsquote	0,1	38,8	7,6	38,8
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	37,4	45,4
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	9,3	9,1
Drittfinanzierungsquote	17,6	114,9	50,0	42,4
Investitionsquote	9,3	230,3	90,1	127,7
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	68,0	105,9	88,1	68,0
Liquidität 2. Grades	8,2	848,6	105,4	8,8
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.323	177	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	21,0	7,2	21,0
Zinslastquote	0,0	10,0	3,1	4,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	45,4	73,8	56,2	56,4
Zuwendungsquote	5,7	29,9	17,3	19,2
Personalintensität	13,7	27,7	20,7	27,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,1	30,1	18,5	16,1
Transferaufwandsquote	34,3	53,4	42,6	44,5

Weitere Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-434	142	-128	-275
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-408	282	-29	-175
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	449	3.169	1.602	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	949	1.806	1.218	1.225

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die NKF-Einführung erfolgte zum 01.01.2007. Die Pflicht zur Aufstellung eines formellen HSK bestand ab der Haushaltssatzung des Doppelhaushalts 2010/2011.
- Die Ausgleichsrücklage war 2009 vollständig verbraucht. Zudem wurde die allgemeine Rücklage anteilig um mehr als ein Viertel reduziert.
- Die Jahresergebnisse führten von 2007 bis 2011 zu einem Eigenkapitalverzehr von rund 41,2 Mio. Euro. Der Stadt Heiligenhaus droht die Überschuldung.
- Das strukturelle Ergebnis weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 12,2 Mio. Euro aus.

- Die Ergebnisplanung sieht ab 2016 positive Jahresergebnisse vor. Diese gründen zu einem erheblichen Anteil auf Ertragssteigerungen bei den Gewerbesteuern und Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern. Diese sind durch die Stadt Heiligenhaus nur schwer zu beeinflussen bzw. schwankungsanfällig und unterliegen daher einem entsprechenden Risiko.
- Die Stadt plant ab 2015 keine Steigerungen in der Kreisumlage. Das bedeutet ein Haushaltsrisiko für die Stadt.
- Die fehlende Selbstfinanzierung führte zu einem hohen Liquiditätsbedarf. Die eingeplante, positive Selbstfinanzierungskraft ab 2013 resultiert im Wesentlichen aus der Einnahmeerwartung der Steuern und ist insofern risikobehaftet.
- Bei den Schulgebäuden ist bereits ein Investitionsstau eingetreten. Dieser wird bei unverändertem Bestand zu hohen Reinvestitionen führen. Auch der Anlagenabnutzungsgrad der Kindergartengebäude ist hoch. Der Bedarf an den vorgehaltenen Betreuungsangeboten und Gebäuden besteht fort. Es besteht daher das Risiko von Ersatzinvestitionen

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Heiligenhaus mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Der Eintritt der geplanten Steigerungen bei den Gewerbesteuern und Steuerbeteiligungen unterliegt Risiken	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der Entwicklung der Kreisumlage, der Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation
Hoher Investitionsbedarf bei den Schulgebäuden	Gebäudeportfolio
Hoher Anlagenabnutzungsgrad bei den Kindergartengebäuden	Gebäudeportfolio
Für freiwillige Leistungen (Club, Spielhaus, Museen, ehemalige Grundschule Unterilp) werden Gebäude nicht kostendeckend zur Verfügung gestellt	Gebäudeportfolio
Das Ende der Rheinland International School in Heiligenhaus (RIS) führt zu hohen Mietertragseinbrüchen	Gebäudeportfolio
Defizite der Sparte Bäder schmälern den Gewinn der Stadtwerke Heiligenhaus GmbH und damit die Möglichkeit Gewinne an den Kernhaushalt abzuführen	Finanzanlagen
Fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet Liquidität	Finanzrechnung
Hohe Liquiditätskredite	Verbindlichkeiten
Es droht die bilanzielle Überschuldung	Eigenkapital

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikoversorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikoversorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

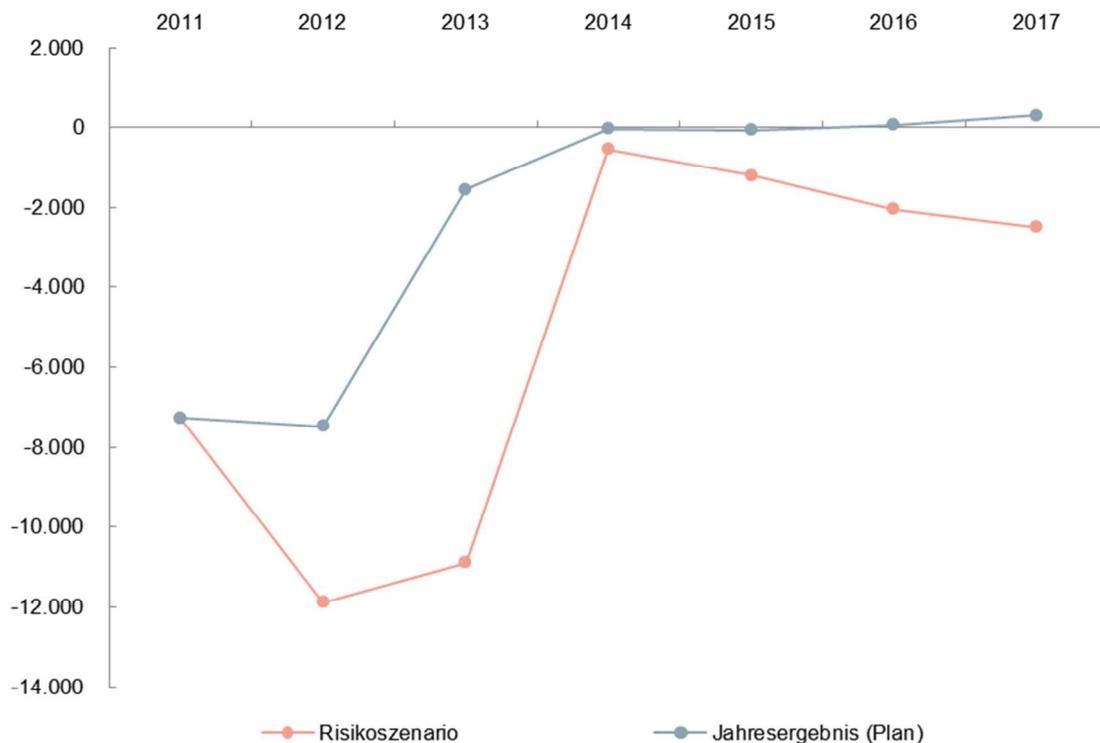
Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 summarisch dargestellt. Um das grundsätzliche Risiko der Stadt Heiligenhaus bei den Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern aufzuzeigen, wird bei diesen Positionen der Ausgangswert der Planung geändert und durch Mittelwerte der letzten fünf Jahre ersetzt

(Basiseffekt). Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Heiligenhaus zur Verfügung gestellt.

Risikoszenario bis 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbesteuer	Basiseffekt und vorläufige Ergebnisse 2012/2013	16.110	16.300	190
Gemeinschaftssteuern	Basiseffekt und vorläufige Ergebnisse 2012/2013	16.578	16.740	162
Personalaufwendungen	alternative Änderungsrate von 2,0 Prozent ab 2015	13.849	14.732	883
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	alternative Änderungsrate von 2,0 Prozent ab 2015	8.819	9.879	1.060
Kreisumlage	alternative Änderungsrate von 1,0 Prozent ab 2016	16.497	16.740	243

Haushaltsplanung und Risikoszenario bis 2017



Das Risikoszenario berücksichtigt für die Jahre 2012 und 2013 bereits die vorläufigen Ergebnisse der Gewerbesteuern, Schlüsselzuweisungen und Gemeinschaftssteuern.

➔ **Feststellung**

Insbesondere die Entwicklung des Jahres 2013 zeigt, wie schnell Risiken eintreten können und wie wichtig eine entsprechende Risikovorsorge ist.

➔ **Empfehlung**

Als Bestandteil der strategischen Planung sollte die Stadt Heiligenhaus das individuelle Risiko abschätzen. Auf dieser Basis sollten Möglichkeiten entwickelt werden, um ein bestehendes Risiko zu reduzieren.

Möglicherweise werden nicht alle Risiken in der berechneten Höhe eintreffen und an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Mit einem ausreichenden Eigenkapitalbestand wäre es insofern nicht zwingend notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Der Vorbericht des Haushaltsplans 2014 verdeutlicht die brisante Haushaltslage der Stadt: Auf der Grundlage der vorläufigen Haushaltsergebnisse beträgt die allgemeine Rücklage zum 31.12.2013 nur noch rund 0,8 Mio. Euro. Die bilanzielle Überschuldung könnte bereits eintreten, wenn sich nur ein Teil der dargestellten Risiken verwirklicht.

Die schwierige Haushaltslage erfordert es, dass die Stadt Heiligenhaus den größtmöglichen Anteil der Risikosumme mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abdeckt. Diese Maßnahmen müssen einer Risikobetrachtung standhalten. Aufwendungen sollten reduziert, vorhandene Ertragspotenziale ausgeschöpft werden. Dazu hat die GPA NRW in den Teilberichten Sicherheit und Ordnung, Tagesbetreuung für Kinder, Schulen und Grünflächen Möglichkeiten aufgezeigt.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erhöhen	Beiträge
Abschreibungsbasis in der Gebührenkalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerte umstellen	Gebühren
Anteil für öffentliches Grün auf Friedhöfen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens reduzieren	Gebühren
Flächenoptimierungen bei den Gebäuden und Erzielung kostendeckender/ höherer Erträge bei Gebäuden, die an Dritte überlassen werden	Gebäudeportfolio
Erhöhung der Gewinnabführung durch die Stadtwerke durch Optimierung der verlustträchtigen Sparte Bäder	Vermögenslage

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere 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 müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Neben den Standardbereinigungen hat die GPA NRW folgende individuelle Sondereffekte bereinigt, welche die Aussagekraft des Steuerungstrends verzerren: ¹

- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden
- Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen
- Erträge aus Zuschreibungen
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen
- Zinsertrag aus Umlegungsverfahren
- Gewinnabführung der Kreissparkasse im Jahr 2014 für Vorjahre
- Landeszuwendung für die Deponiesanierung
- Wertveränderungen beim Umlaufvermögen
- Übrige weitere sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

¹ Auf die Darstellung der einzelnen Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Der Kämmerer wurden sie zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend



Ausgehend vom Basisjahr ist der kommunale Steuerungstrend bis 2012 negativ. Dies liegt vor allem an gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen. Für das Jahr 2012 plant die Stadt nochmals höhere Versorgungsaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Im Eckjahresvergleich 2007 bis 2012 ergibt sich insgesamt eine Verschlechterung von rund 4,3 Mio. Euro.

Durch die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt, insbesondere die erhöhten Realsteuerhebesätze, ist der Steuerungstrend ab 2013 positiv. Das zeigt, dass die in den originären Jahresergebnissen dargestellten Verbesserungen auch auf Entwicklungen basieren, die die Stadt Heiligenhaus selbst beeinflussen kann. Wie die Betrachtung des Risikoszenarios gezeigt hat, unterliegt diese Tendenz jedoch insbesondere im Bereich der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Risiken.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend zeigt bis 2012 eine stetige Verschlechterung um bis zu 4,3 Mio. Euro auf. Ab 2013 wirken sich die bereits ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt positiv auf den Steuerungstrend aus. Diese Entwicklung ist jedoch risikobehaftet.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastruktur-

vermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.118	1.123	1.129	1.129	1.133
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.351	2.395	2.418	2.449	2.529
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	47,6	46,9	46,7	46,1	44,8

Anhand der Drittfinanzierungsquoten aus Beiträgen wird deutlich, dass die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge von erheblicher Bedeutung sind. Diese wirken sich mindernd auf die Belastungen auf das Straßennetz durch Abschreibungen aus. Durch die Auflösung von Sonderposten können in Heiligenhaus im Schnitt rund 46 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz gedeckt werden.

Nachfolgend betrachten wir, inwieweit der Stadt Heiligenhaus noch satzungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Hinsichtlich der satzungsrechtlichen Gegebenheiten der Erschließungsbeiträge nach dem BauGB erkennt die GPA NRW keine weiteren Potenziale. Die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Heiligenhaus stammt aus dem Jahr 1988 in der Fassung vom 01.07.2010. Sie entspricht inhaltlich der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994.

Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG

Die Satzung der Stadt Heiligenhaus über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen stammt aus dem Jahr 2006 und entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. So verwendet sie den erweiterten Anlagenbegriff, der auch die Abrechnung von Straßen im Außenbereich ermöglicht und bezieht auch die Abrechnung von Wirtschaftswegen ein.

Die von der Stadt Heiligenhaus angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen jeweils im mittleren Bereich des in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Rahmens. So führt die Mustersatzung für Fahrbahnen von Anliegerstraßen eine Spannweite von 50 bis 80 Prozent auf, die Satzung der Stadt Heiligenhaus sieht hierfür einen Anteil von nur 65 Prozent vor.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte die Anteile der Beitragspflichtigen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens erhöhen. Hierzu sind die Anteile der öffentlichen Nutzungen an den Anlagen zu bemessen.

Umgang mit den organisatorischen Maßnahmen

Nach Angaben der Stadt Heiligenhaus wird die Beitragsabteilung bei städtebaulichen Planungen und bei der Detailplanung der Kanal- und Straßenbaumaßnahmen standardisiert eingebunden. Da die Stadt Erschließungsmaßnahmen in der Regel nicht mehr selber durchführt, stellen Erschließungsverträge als Finanzierungsinstrument den Regelfall dar. Zudem nutzt sie auch Ablöseverträge. Bei der Aufstellung des Bauprogramms nutzt die Stadt ein einheitliches Verfahren, das bisher nicht schriftlich fixiert ist.

→ **Feststellung**

Die organisatorischen Voraussetzungen für eine vollständige und zeitnahe Abrechnung der Beiträge sind gegeben.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bauprogramms im KAG empfiehlt die GPA NRW, das ortsübliche Verfahren zur Aufstellung des Bauprogramms schriftlich festzuhalten.

Gebühren

In der letzten Prüfung hat die GPA NRW bereits die kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Friedhöfe sowie Straßenreinigung und Winterdienst betrachtet und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die damaligen Empfehlungen wurden nur teilweise umgesetzt. So berücksichtigt die Stadt Heiligenhaus die Abschreibungen in ihren Gebührenkalkulationen noch immer auf Basis von Anschaffungswerten. Auch der Anteil des öffentlichen Grüns auf dem städtischen Friedhofs beträgt unverändert rund 27,5 Prozent.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird in Heiligenhaus durch das Sondervermögen Abwasser der Stadt Heiligenhaus wahrgenommen.

Aufgrund der Höhe des für die Abwasserbeseitigung gebundenen Kapitals stellen die Kapitalkosten in Form der kalkulatorischen Abschreibungen und Verzinsung einen wesentlichen Einflussfaktor für die Gebührenhöhe dar. Diese Größen sind nicht deckungsgleich mit den in der Ergebnisrechnung enthaltenen bilanziellen Abschreibungen und Zinsaufwendungen.

Um am Ende einer Abschreibungsperiode einen Vermögensgegenstand neu beschaffen zu können, sollten die Abschreibungen gem. § 6 Abs. 2 KAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden. Diese Berechnung gilt nur für das interne Rechnungswesen, also die Gebührenkalkulation, nicht aber für die externe Rechnungslegung. Aus den Differenzen zwischen den nach den Grundsätzen des NKF kalkulierten Abschreibungen und den gebührenrechtlich kalkulierten Abschreibungen entsteht

ein Überschuss, der dem Betrieb für Neuinvestitionen zur Verfügung steht und daher auch im Betrieb bleiben sollte. Bei der nachfolgenden Potenzialberechnung haben wir den Baupreisindex des Jahres 2005 zugrunde gelegt. Der Baupreisindex war von 1995 bis 2005 weitgehend stabil. Eine weitere Indizierung erfolgt daher nicht.

Ertragspotenziale aus Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerten

	berechnet auf der Basis 2011 in Euro
Abschreibungen auf Abwassersammlungsanlagen 2011	1.013.135
Baupreisindex für Ortskanäle, NRW Index, Basisjahr 2005, Jahresdurchschnitt 2011	119,7
Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten	1.212.723
Jährliches Potenzial	199.588

→ Empfehlung

Zukünftig sollten die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden. Mit der Umstellung der Abschreibungsbasis ist ein jährliches Potenzial von rund 0,2 Mio. Euro verbunden.

Die Stadt Heiligenhaus berücksichtigt in der Gebührenkalkulation eine Eigenkapitalverzinsung von sechs Prozent mit entsprechender Gewinnabführung an den kommunalen Haushalt. Bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes fordert die Rechtsprechung zunehmend eine differenzierte Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes anhand der örtlichen Finanzierungssituation. Dieser ist auf der Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital und dem langfristigen Zinssatz für Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen zu ermitteln. Der Zinssatz für öffentliche Anleihen von 1955 bis 2005 liegt derzeit bei 6,28 Prozent. Eine jährliche Neuberechnung des Mischzinssatzes mit entsprechender Berücksichtigung in der Gebührenkalkulation ist sachgerecht.

→ Empfehlung

Die Stadt Heiligenhaus sollte ermitteln, inwieweit der kalkulatorische Zinssatz unter Berücksichtigung der eigenen Kapitalsituation angemessen erhöht werden kann.

Bestattungswesen

Die Stadt Heiligenhaus hat einen kommunalen Friedhof mit einer Gesamtfläche von rund 36.000 m². Rund 23.000 m² der gesamten Friedhofsfläche entfallen auf Grünflächen. Den Anteil des öffentlichen Grüns, der nicht in die Gebührenkalkulation berücksichtigt wird, beziffert die Stadt Heiligenhaus mit rund 10.000 m². Dies entspricht einem Anteil von rund 27,5 Prozent an der gesamten Friedhofsfläche, für dessen Pflege die Stadt jährlich rund 55.000 Euro aufwenden muss.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte ein neues Betriebskonzept für die Betreuung des Friedhofs entwickeln, das eine nachhaltige Kostenreduzierung bewirkt. Darüber hinaus sollte der Anteil des öffentlichen Grüns im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens reduziert werden.

Steuern

Die Hebesteuersätze der Stadt Heiligenhaus liegen über dem Niveau der fiktiven Hebesätze. Mit der Haushaltssatzung zum Doppelhaushalt 2014/2015 wurden die Hebesätze der Grundsteuer B für das Jahr 2014 von 440 auf 590 Hebesatzpunkte erhöht. Für das Jahr 2015 sieht die Satzung einen verminderten Hebesatz für die Grundsteuer B von 550 Hebesatzpunkten vor. Die Hebesätze der Gewerbesteuer wurden von 440 auf 475 Hebesatzpunkte erhöht. Aufgrund der prekären Haushaltslage werden weitere Hebesatzerhöhungen erforderlich, sofern andere Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen nicht greifen.

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.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Heiligenhaus 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. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt sowie die Unternehmen der 100-prozentigen Tochterunternehmen und Sondervermögen der Stadt. Das Sondervermögen Abwasser und die Stadt- und Bodenentwicklungsgesellschaft Heiligenhaus mbH führen keine Gebäude, die im Gebäudeportfolio zu berücksichtigen sind. Es werden daher nur die Gebäude der Stadtwerke Heiligenhaus GmbH einbezogen.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	Flächenverbrauch	Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km ² Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	45.057	1.701,48	1.640,22	49,6
Jugend	5.715	215,81	208,04	6,3
Sport und Freizeit	4.876	184,13	177,50	5,4
Verwaltung	7.333	276,92	266,95	8,1
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.802	143,58	138,41	4,2
Kultur	7.846	296,30	285,64	8,6
Soziales	2.840	107,23	103,37	3,1

Nutzungsart	Flächenverbrauch	Flächenverbrauch		Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
		je 1.000 Einwohner	je km ² Gemeindefläche	
sonstige Nutzungen	13.299	502,22	484,14	14,7
Gesamt	90.768	3.427,67	3.304,27	100,0

Das Immobilienportfolio der Stadt Heiligenhaus umfasst eine Gesamtfläche von 90.768 m² BGF. Heiligenhaus kann sich mit seinem Gesamtflächenverbrauch von 3.428 m² BGF unter dem interkommunalen Mittelwert von 3.584 m² BGF einordnen. Der Flächenverbrauch für die Nutzungsarten Jugend und Verwaltung ist überdurchschnittlich. Der Flächenverbrauch für Kultur bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

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

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
Schule	1.270	2.389	1.891	1.701
Jugend	106	370	183	216
Sport und Freizeit	36	743	209	184
Verwaltung	163	363	256	277
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	258	153	144
Kultur	27	296	173	296
Soziales	16	214	117	107
sonstige Nutzungen	96	1.268	578	502
Gesamtfläche	2.667	4.627	3.584	3.427

Nennenswerte Einflussfaktoren für die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Gemeinden sind häufig unter anderem die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile. Auch nach der kommunalen Neugliederung in den neunzehnhundertsiebziger Jahren spiegeln sich diese vielfach in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser sowie kommunaler Einrichtungen wider. Mit rund 27,5 km² liegt die Fläche der Stadt unter dem bisherigen Mittelwert der berücksichtigten Kommunen von rund 94,0 km². Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

Schule

Der Flächenverbrauch für Schulen einschließlich der Turnhallen ist in Heiligenhaus unterdurchschnittlich. Trotzdem ergeben sich sowohl bei den Schulgebäuden, als auch bei den Turnhallen

Flächenpotenziale, auf die der Teilbericht Schulen näher eingeht. Auch die Verwaltung empfindet den Immobilienstand als hoch und hat daher im Jahr 2012 ein externes Entwicklungskonzept für die Grundschulstandorte erstellen lassen. Dieses sah die Zentralisierung von zwei Grundschulstandorten in dem Gebäude der Realschule vor, da diese aufgrund rückläufiger Schülerzahlen geschlossen werden sollte. Umgesetzt wurde das Konzept nicht. Stattdessen hat die Stadt Heiligenhaus neue Schüler für die Realschule gewonnen und nutzt diese nun als inklusive Schule.

Die Schulgebäude stammen aus den 1970er-Jahren und weisen bei einer lang gewählten Nutzungsdauer von 80 Jahren einen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 49,2 Prozent auf. Damit haben sie bereits die Hälfte ihrer rechnerischen Lebensdauer erreicht. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden kaum Investitionen durchgeführt. Ein externes Gutachten aus dem Jahr 2007 bewertet den baulichen Zustand der Grundschulen in drei Fällen altersgemäß, in zwei Fällen mittelmäßig und in einem Fall schlecht. Bei den Grundschulen ist bereits ein Sanierungstau eingetreten. Laut dem Gutachten ist der bauliche Zustand der Gebäude der weiterführenden Schulen überwiegend schlecht. Auch hier besteht ein Investitionsbedarf aufgrund unterlassener Unterhaltung.

→ **Feststellung**

Bei den Schulen ist bereits ein Investitionsstau eingetreten. Sofern der Gebäudebestand unverändert beibehalten werden muss, werden zukünftig Reinvestitionen in erheblicher Höhe erforderlich werden. Dies bedeutet ein Risiko für den Haushalt der Stadt Heiligenhaus.

Nähere Ausführungen zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen enthält der Teilbericht Schulen. Bezüglich der aktuellen Nutzung der ehemaligen Hauptschule und der ehemaligen Grundschule „Unterilp“ wird auf die folgende Darstellung bei der Nutzungsart „Sonstiges“ verwiesen.

Jugend

Bei dieser Nutzungsart, zu der vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren zählen, positioniert sich die Stadt Heiligenhaus rund 18 Prozent oberhalb des interkommunalen Mittelwerts. Allerdings bestehen bei den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kindertages- und Jugendeinrichtungen. So gibt es Städte und Gemeinden, in denen alle Kindergärten in freier oder kirchlicher Trägerschaft stehen. Es gibt aber auch solche, in denen alle von der Kommune vorgehalten werden müssen. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Jugendtreffs.

Die Stadt Heiligenhaus betreibt drei eigene Kindergärten, für die sie auch die Gebäude vorhält. Ein weiteres Gebäude stellte sie dem Kreis Mettmann für den heilpädagogischen Kindergarten unentgeltlich zur Verfügung. Dieser Kindergarten wurde bereits aufgegeben, da der Kreis in Mettmann einen neuen Kindergarten baut. Das Grundstück und Gebäude wird die Stadt veräußern.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Entscheidung der Stadt, das Grundstück und Gebäude an der Tüschenstr. 7 zu veräußern.

Bei ebenfalls langer Nutzungsdauer von 80 Jahren beträgt der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad bei den Kindergartengebäuden 51,6 Prozent. Die Gebäude haben rechnerisch damit bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Wie bereits unter dem Kapitel Haushaltsplanung beschrieben sieht sich die Stadt Heiligenhaus als attraktiven Wohnstandort. Dadurch, dass neue Baugebiete ausgewiesen werden, ist der Bedarf an Betreuungsangeboten aktuell gegeben. Bis 2030 prognostiziert IT NRW allerdings einen Bevölkerungsrückgang von rund zehn Prozent. Wie im Teilbericht „Schule“ beschrieben, wird für die Grundschulkinder bis 2019/2020 ein Rückgang von 17 Prozent prognostiziert. Dies zeigt, dass sich perspektivisch auch die Anzahl an Kindergartenkindern reduzieren wird.

→ **Feststellung**

Da die Kindergartengebäude einen hohen rechnerischen Anlagenabnutzungsgrad aufweisen, besteht bei unverändert erforderlichem Gebäudebestand zukünftig das Risiko von Ersatzinvestitionen.

→ **Empfehlung**

In Hinblick auf die demografische Entwicklung sollte die Stadt Heiligenhaus perspektivisch die Kindergartenstandorte reduzieren.

Dies bestätigt auch die Investitionsübersicht der Stadt. Aus dieser geht hervor, dass Investitionen anstehen. Auf der Prioritätenliste 1 steht, dass die Räumlichkeiten an die Erfordernisse der U3-Betreuung angepasst werden. Zudem soll das Flachdach eines Kindergartens saniert werden. Bei einem anderen Kindergarten soll eine Maßnahme zur Beschattung des Obergeschosses erfolgen. Letztere Maßnahmen fallen unter die Priorität 2 und werden aufgrund fehlender Mittel zunächst verschoben.

Weitere Gebäude, die unter der Nutzungsart Jugend erfasst werden, sind das Spielhaus und der sogenannte Club. Das Spielhaus ist eine Einrichtung der offenen Jugendarbeit. Die jährlichen Vollkosten belaufen sich auf rund 20.000 Euro. Der bauliche Zustand ist gut und gibt keinen Investitionsbedarf. Neben der Funktion als Jugendfreizeitheim wird der Club als Zentrum für Freizeit und Kultur für diverse kulturelle Veranstaltungen der Stadt genutzt. Die Flächen werden von der GPA NRW komplett dem Bereich Jugend zugeordnet. Der bauliche Zustand des Clubs ist gut. Es wurden umfangreiche Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II durchgeführt. Nach Auskunft der Stadt sind die Kosten für den Club sehr hoch und können nicht kompensiert werden. Allein die jährlichen Kosten des Gebäudes Clubs einschließlich des Pavillons belaufen sich auf durchschnittlich 150.000 Euro. Hinzu kommen Kosten für den Einsatz eines Hausmeisters, Reinigungskräften und dem Personal im Sozialbereich. Eine Nutzungsentgeltsatzung existiert nicht. Nach Angabe der Stadt wird der Club nur selten für private Veranstaltungen genutzt. In diesem Fall werden eine Grundmiete und Personalkosten in Rechnung gestellt.

→ **Feststellung**

Die Bereitstellung des Spielhauses und des Clubs sind freiwillige Leistungen. Sie verursachen hohe Kosten, die nicht kompensiert werden und die Ergebnisrechnung belasten. Dies stellt ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Heiligenhaus dar.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage sollte die Stadt Heiligenhaus prüfen, ob sie an den Institutionen festhält. Sofern beide Einrichtungen weiterhin Bestand haben sollen,

müssen die Kosten anderweitig kompensiert werden, z. B. durch eine weitere Erhöhung der Grundsteuer B.

Sport- und Freizeit

Der Flächenverbrauch für Sport- und Freizeit liegt rund zwölf Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert. Berücksichtigt werden ein Mehrzweckraum im Gebäude der Abtskücherstraße 24, der überwiegend als Gymnastikraum genutzt wird und ein Sporthaus. Der Mehrzweckraum wurde 2011 aus Mitteln des Konjunkturpakets II errichtet. Der Zustand ist daher gut. Das Sporthaus einschließlich eines Sportplatzes war langfristig an einen örtlichen Sportverein verpachtet. Das Pachtverhältnis besteht nicht fort. Nach Angaben der Stadt ist der Zustand des Gebäudes schlecht. Die energetische Ausstattung ist einfach. Für den Austausch der Fenster, die Dämmung des Daches und der Außenwände enthält die Investitionsplanung 2014 einen Kostensatz von 175.000 Euro. Dieser ist der Prioritätenliste 2 zugeordnet und wird daher zunächst nicht umgesetzt.

Für die Nutzung der städtischen Sportstätten und Geräte existiert in Heiligenhaus eine Gebührensatzung. Eingetragene Amateurvereine, die dem Stadtsportverband Heiligenhaus e.V. angeschlossen sind, Einrichtungen der Stadt Heiligenhaus und Heiligenhauser karitative Vereine und Verbände sind jedoch von der Gebühr befreit. Es ist daher nicht ersichtlich, für welche Nutzer die Gebührenpflicht greift. Um den städtischen Haushalts zu entlasten, leisten die Heiligenhauser Sportvereine, die Mitglied des Stadtsportverbands Heiligenhaus e.V. sind, einen nicht kostendeckenden freiwilligen Solidarbeitrag. Dieser beläuft sich auf rund 30.000 Euro jährlich. Dieser deckt gerade einmal ein Zehntel der ordentlichen Aufwendungen des Produkts Sportförderung ab.

→ **Feststellung**

Die Sporteinrichtungen belasten den Haushalt der Stadt. Der Solidarbeitrag der Vereine deckt die Kosten der Einrichtungen nicht.

→ **Empfehlung**

Um eine höhere Kostendeckung zu erzielen, sollte die Stadt Heiligenhaus den Kreis der Gebührenschuldner mindestens auf die eingetragenen Amateurvereine des Stadtsportbundes Heiligenhaus e.V. ausweiten. Alternativ sollte die Stadt darauf hinwirken, einen höheren Solidarbeitrag von den Vereinen zu erzielen. Investitionen sollten von den Vereinen getragen werden.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch für die Nutzungsart Verwaltung liegt über dem interkommunalen Mittelwert. Neben dem Alt- und Neubau des Rathauses und des Stadtteilbüros des Jugendamts fließen in den Wert die Verwaltungsflächen der Stadtwerke Heiligenhaus GmbH ein.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad des Rathauses ist mit 25,8 Prozent gering. Das spiegelt sich auch im baulichen Zustand des Gebäudes wider, der nach Angaben der Stadt zumindest gut ist. Sanierungen und Investitionen wurden regelmäßig durchgeführt. Leerstände gibt es nicht.

Feuerwehr und Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch für Feuerwehr und Rettungsdienst ist unterdurchschnittlich. Neben der Hauptfeuerwache hat die Stadt ein neues Feuerwehrgerätehaus an der Abtskücher Straße errichtet, das 2007 in Betrieb genommen wurde. Das alte Gerätehaus Isenbügel, das nicht mehr dem Standard entsprach, wurde verkauft. Der Anlagenabnutzungsgrad der Hauptfeuerwache liegt bei 32,5 Prozent. Nennenswerte Reinvestitionen sind nicht zu erwarten. Die Stadt hat einen Brandschutzbedarfsplan aus dem Jahr 2008, der 2014 fortgeschrieben werden soll.

Kultur

Der Flächenverbrauch je Einwohner bildet im kulturellen Bereich den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Neben Gebäuden für die VHS und die Musikschule, hat die Stadt eine Bücherei, ein Heimatmuseum und ein Gebäude, in dem das Umweltbildungszentrum sowie das Feuerwehrmuseum untergebracht sind. Die jährlichen Vollkosten für diese Immobilien betragen durchschnittlich 0,3 Mio. Euro. Rund ein Drittel der jährlichen Immobilienvollkosten entfällt auf das Gebäude, das von der VHS genutzt wird. Nach Angaben der Stadt könnte durch eine Veräußerung der Immobilie ein positiver Wert erzielt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die VHS wirtschaftlicher unterbringen. Für Nachmittagsveranstaltungen könnten alternativ freie Schulräume genutzt werden. Für die weitere Nutzung des Gebäudes Südring 159 sollte dann ein Konzept entwickelt werden, durch welches die laufende Unterhaltung refinanziert wird.

Die beiden Museen sind für Kommunen der Größenordnung der mittleren kreisangehörigen Kommunen ungewöhnlich. Die Stadt möchte durch diese Museen, den Tourismus fördern. Das Heimatmuseum wird durch den Geschichtsverein Heiligenhaus e.V. betrieben, der das Gebäude zu diesem Zwecke kostenfrei nutzt. Das Feuerwehrmuseum beherbergt eine Sammlung von unterschiedlichen Exponaten aus über 100 Jahren Feuerwehrgeschichte, die zwei Mal je Monat kostenfrei betrachtet werden kann.

→ Feststellung

Die Museen sind freiwillige Leistungen, die vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage der Stadt kritisch zu werten sind.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage sollte die Stadt Heiligenhaus prüfen, ob sie weiterhin die Museen vorhält. Sofern beide Einrichtungen weiterhin Bestand haben sollen, müssen die Kosten anderweitig kompensiert werden, z. B. durch (erhöhte) Eintrittsgelder oder eine weitere Erhöhung der Grundsteuer B.

Soziales

Interkommunal unterschreitet der vorgehaltene Flächenverbrauch den Mittelwert. Unter diese Nutzungsart fällt ein Übergangsheim, das aufgrund von Statikproblemen seit Juli 2013 nicht genutzt wird. Etwa 30 Asylbewerber wohnen daher derzeit provisorisch in einer ehemaligen

Schule. Etwa 80 weitere Asylbewerber sind in angemieteten Wohnungen untergebracht. Für weitere Flüchtlinge werden Wohnungen angemietet werden.

Sonstige Nutzungen

Unter dieser Nutzungsart werden diverse Gebäude der Stadt sowie der Stadtwerke Heiligenhaus geführt, die nicht der originären Aufgabenfüllung der Kommune dienen. Der im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Wert ist zu relativieren, da der Gebäudebestand dieser Nutzungsart örtlich stark variiert. Zu den Gebäuden der Stadt zählen an dieser Stelle der Betriebshof, die bereits unter der Nutzungsart Schule erwähnte ehemalige Hauptschule und ehemalige Grundschule Unterilp sowie nicht kommunalnutzungsorientierte Wohn- und Gewerbeobjekte.

Die ehemalige Hauptschule konnte bisher rentierlich an die Rheinland International School in Heiligenhaus (RIS) vermietet werden. Aufgrund geringer Schülerzahlen wird der Schulbetrieb zum Ende des Schuljahres 2013/2014 eingestellt. Dann werden der Stadt Heiligenhaus Mieterträge von rund 220.000 Euro jährlich wegbrechen. Die durchschnittlichen jährlichen Vollkosten des Gebäudes belaufen sich auf rund 120.000 Euro.

Der Schulbetrieb in der ehemaligen Grundschule Unterilp wurde 2007 eingestellt. Das Gebäude wird nunmehr von Vereinen, überwiegend entgeltfrei, zu diversen nicht kommunalnutzungsorientierten Zwecken genutzt. Einzige Ausnahme bildet die Malschule, die eine jährliche Miete von rund 6.600 Euro leistet. Die jährlichen Kosten der Immobilie belaufen sich auf durchschnittlich 56.000 Euro, so dass auch bei dem Gebäude keine Kostendeckung erzielt wird.

→ Feststellung

Die Gebäude der ehemaligen Hauptschule und ehemaligen Grundschule dienen keiner kommunalen Aufgabe mehr. Da das Gebäude der ehemaligen Grundschule Unterilp überwiegend entgeltfrei genutzt wird und die Mieterträge für die ehemalige Hauptschule künftig entfallen werden, führt dies zu einer Belastung der Ergebnisrechnung und damit des Jahresergebnisses, sofern keine Kompensationsmöglichkeit zeitnah geschaffen werden,

→ Empfehlung

Zur Entlastung des städtischen Haushalts sollte die Stadt Heiligenhaus die Gebäude der ehemaligen Hauptschule und der ehemaligen Grundschule abstoßen. Alternativ sollte die Stadt ein Konzept zur kostendeckenden Weiternutzung der ehemaligen Hauptschule entwickeln. Für die Nutzung der ehemaligen Grundschule sollten kostendeckende Nutzungsentgelte kalkuliert werden.

Die Entscheidung zur möglichen Aufgabe der Gebäude sollte Heiligenhaus nicht von der Frage des Eigenkapitals und der drohenden bilanziellen Überschuldung abhängig machen. Primär sollte eine langfristige Belastung des Haushalts vermieden werden, indem die laufenden Aufwendungen zukünftig eingespart werden.

In der Vergangenheit hat sich die Stadt Heiligenhaus bereits von einer größeren Anzahl von Wohnimmobilien getrennt. Die Mieterträge der aktuell noch vorgehaltenen Wohngebäude können die Kosten der Immobilien überwiegend kompensieren.

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 im interkommunalen Vergleich 2011

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	236	124	181
Schulen	750	2.387	1.398	1.645
sonstige Bauten*	2	1.506	715	750

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

Anders als im Gebäudeportfolio dargestellt, sind die bilanziellen Werte der ehemaligen Hauptschule und der ehemaligen Grundschule dem Bilanzposten Schulen zugeordnet. Der interkommunale Vergleich der Vermögenswerte bestätigt für den Bereich der Schulen den beschriebenen Handlungsbedarf.

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.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagevermögen	200.855	200.180	198.935	198.285	198.515	200.046
Umlaufvermögen	3.462	2.616	8.327	2.108	2.786	4.067
Aktive Rechnungsabgrenzung	360	327	317	312	338	382
Bilanzsumme	204.678	203.123	207.579	200.705	201.638	204.495
Anlagenintensität in Prozent	98,1	98,6	95,8	98,8	98,5	97,8

Die Bilanzsumme liegt 2011 auf dem Niveau der Eröffnungsbilanz. Das Anlagevermögen reduzierte sich bis 2009 um rund 2,5 Mio. Euro. Dies liegt einerseits daran, dass der abschreibungsbedingte Werteverzehr nicht voll durch Investitionen kompensiert werden konnte. Darüber hinaus wurden 2009 Wohnbauten und sonstige Gebäude in Höhe von 1,2 Mio. Euro veräußert. In den Jahren 2010 und 2011 wurde der abschreibungsbedingte Werteverzehr ausgeglichen. Das Anlagevermögen nahm in diesen Jahren rund 1,8 Mio. Euro zu.

Das Umlaufvermögen schwankt deutlich. Den Höchststand von rund 8,3 Mio. Euro hatte es im Jahr 2008. Aufgrund hoher Einzahlungen aus Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen war der Bestand an liquiden Mitteln in diesem Jahr hoch.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Immaterielle Vermögensgegenstände	195	175	157	131	109	96
Sachanlagen	185.916	185.026	183.328	183.476	183.749	184.291
Finanzanlagen	14.744	14.979	15.450	14.678	14.657	15.659
Anlagevermögen gesamt	200.855	200.180	198.935	198.285	198.515	200.046

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	16.163	16.279	16.066	16.117	16.047	16.370
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.963	4.859	4.754	4.694	4.609	4.793
Schulen	47.408	47.129	46.072	45.446	44.405	43.530
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	19.717	19.350	19.475	20.294	19.804	19.841
Infrastrukturvermögen	91.265	91.193	89.965	89.155	87.048	92.771
davon Straßenvermögen	91.265	91.193	89.965	89.155	87.048	92.771
sonstige Sachanlagen	6.400	6.216	6.995	7.770	11.835	6.987
Summe Sachanlagen	185.916	185.026	183.328	183.476	183.749	184.291

Das Infrastrukturvermögen bezieht sich in Heiligenhaus nur auf das Straßenvermögen und stellt etwa die Hälfte des Sachanlagevermögens dar. Das Abwasservermögen wird im Sondervermögen Abwasser geführt. Im interkommunalen Vergleich liegt die Infrastrukturquote der Stadt Heiligenhaus mit 45,4 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 37,4 Prozent. Der hohe Wert resultiert aus der Erstbewertung der Straßen. Weitere rund 39 Prozent des Sachanlagevermögens entfallen auf die bebauten Grundstücke. Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

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.

Vermögenswerte je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2011

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Heiligenhaus
unbebaute Grundstücke	35	3.350	812	619
Abwasservermögen	1	2.973	1.120	./.
Straßenvermögen*	1.632	3.521	2.617	3.506
Finanzanlagen	170	5.798	1.737	592

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

Die Stadt Heiligenhaus hat bei den Straßen kurze Nutzungsdauern gewählt. Hinsichtlich der bisherigen geringen Anlagenabnutzungsgrade bei den Straßen (14,9 Prozent) besteht aus bilanzieller Sicht derzeit kein Risiko von Reinvestitionen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	6.902	6.741	6.657	6.511	6.511	7.521
Beteiligungen	332	745	704	680	661	656
Sondervermögen	7.190	7.190	7.190	7.190	7.190	7.190
Wertpapiere des Anlagevermögens	251	251	251	251	251	251
Ausleihungen	68	52	649	46	43	41
Summe Finanzanlagen	14.744	14.979	15.450	14.678	14.657	15.659
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	540	548	573	547	550	592

Die Finanzanlagen werden in Heiligenhaus im Wesentlichen durch die Anteile an verbundenen Unternehmen und das Sondervermögen bestimmt.

Zum 01.01.2007 bilanziert die Stadt Heiligenhaus die Stadtwerke Heiligenhaus GmbH, die Stadt- und Bodenentwicklungsgesellschaft Heiligenhaus mbH und die Stadtbetriebe Heiligenhaus als verbundene Unternehmen. Die Stadtbetriebe Heiligenhaus wurden zum 01.01.2009 aufgelöst und wieder in den städtischen Haushalt eingegliedert. Die hoheitliche Aufgabenerfüllung der Abwasserbeseitigung nimmt die Stadt Heiligenhaus im Sondervermögen Abwasser wahr.

Nach § 35 Abs. 5 GemHVO besteht bei Finanzanlagen grundsätzlich das Risiko, dass aufgrund einer voraussichtlich dauernden Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen sind. Diese belasten gem. § 43 Abs. 3 GemHVO nicht die Ergebnisrechnung, führen aber zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage und somit des Eigenkapitals. Eine außerplanmäßige Abschreibung ist nicht vorzunehmen, wenn die Stadt Verlustausgleiche leistet und diese auch zukünftig beabsichtigt zu leisten. Die Zahlung des Verlustausgleichs belastet die Er-

gebnisrechnung und verschlechtert so das Jahresergebnis. Zudem belastet der Abfluss liquider Mittel auch die Finanzrechnung.

Stadtwerke Heiligenhaus GmbH

Die Stadtwerke sind ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der Stadt und haben den größten Anteil an den verbundenen Unternehmen. Das Aufgabenportfolio ist umfangreich. Es umfasst die Sparten Gasversorgung, Wasserversorgung, Stromversorgung, Bäder sowie Betriebsführung und Vermietung. Im Ergebnis konnten die Stadtwerke jährlich Jahresüberschüsse erzielen. Es wurden durchschnittliche Gewinnabführungen an die Stadt in Höhe von 0,4 Mio. Euro geleistet. Die Konzessionsabgaben der Stadtwerke betragen in der Zeitreihe 2007 bis 2011 durchschnittlich 0,5 Mio. Euro.

Neben dem Risiko schwankender bzw. rückläufiger Absatzmengen ergeben sich laut Prüfungsbericht aus dem Energiewirtschaftsgesetz Preis- und Beschaffungsrisiken. Die Stadtwerke versuchen diesen Risiken zu begegnen, indem sie ihren Kunden neue Angebote offerieren.

Die Sparte Bäder ist defizitär. Der durchschnittliche Jahresverlust beläuft sich auf 0,9 Mio. Euro. Um den hohem Jahresverlust entgegen zu wirken, haben die Stadtwerke laut Prüfungsbericht im Jahr 2008 ein Gutachten erstellen lassen, das Maßnahmen zur Kostenreduzierung beinhaltet. Die Maßnahmen werden seit 2008 umgesetzt. So wurden beispielsweise die Öffnungszeiten massiv reduziert. Das Freibad ist nur in der Sommersaison (01.05. – 31.08) und das Hallenbad nur in der Wintersaison (01.09. – 30.04) geöffnet und damit nicht zeitgleich. Zudem wurde der Warmwassertag abgeschafft. Insgesamt konnten Kosten in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro jährlich eingespart werden.

→ Feststellung

Die Defizite der Sparte Bäder schmälern den Gewinn der Stadtwerke Heiligenhaus und damit die Möglichkeit Gewinne an die Stadt abzuführen. Das Vorhalten eines Schwimmbades ist eine freiwillige Leistung.

→ Empfehlung

Soweit die Stadt trotz ihrer negativen Haushaltslage am Erhalt des Bades festhält, ist sie gefordert weitere konkrete Maßnahmen einzuleiten, um den Verlust des Bades weiter zu reduzieren. Hierzu zählt auch die Erhöhung von Eintrittspreisen, oder die weitere Reduzierung von Öffnungszeiten und Personal.

Stadt- und Bodenentwicklungsgesellschaft Heiligenhaus mbH

Die Stadt- und Bodenentwicklungsgesellschaft Heiligenhaus mbH (SBEG) ist ebenfalls ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der Stadt Heiligenhaus. Der Unternehmenszweck ist, bebaubare Flächen durch den Erwerb und die Bevorratung potenzieller Bauflächen bereitzustellen und verfügbar zu machen. Die Flächen werden von der SBEG entwickelt, um sie bebaubar zu machen und anschließend zu veräußern. Unternehmenschancen und –risiken ergeben sich aus der Möglichkeit, dass Grundstücke mit einem Gewinn bzw. Verlust veräußert werden. Auch könnten Grundstücke aufgrund mangelnder Nachfrage nicht verkauft werden. 2007 und 2008 schloss die Gesellschaft mit Jahresfehlbeträgen. Grund hierfür waren erhöhte Aufwendungen für den Vertriebs- und die Werbung. Diese Maßnahmen führten in den nachfolgenden Jahren zu

Jahresüberschüssen. Aufgrund des negativen Geschäftsverlaufs 2007 und der ungewissen Zukunftsaussichten, die Substanzverluste befürchten ließen, hat die Stadt 2007 einmalig eine außerplanmäßige Abschreibungen auf das verbundene Unternehmen gem. § 35 Abs. 5 GemH-VO vorgenommen. Die aktuellen finanziellen Auswirkungen auf den Kernhaushalt beschränken sich auf die Erstattung von Verwaltungskosten in geringer Höhe. Aus dem HSK der Stadt Heiligenhaus geht hervor, dass die SBEG ab 2013 eine Eigenkapitalverzinsung von vier Prozent (40.000 Euro) an die Stadt zahlt.

→ **Feststellung**

Aus der Stadt- und Bodenentwicklungsgesellschaft Heiligenhaus mbH ergibt sich aktuell kein Risiko für den Haushalt der Stadt Heiligenhaus.

Sondervermögen Abwasser

Aufgabe des Sondervermögens ist die Beseitigung des Abwassers im gesamten Stadtgebiet. Die Abwasserbeseitigung unterliegt bei der Festsetzung ihrer Entgelte den Regelungen des KAG. Im Rahmen der Gebührenkalkulation werden die Abschreibungen noch auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt, so dass sich hier weitere Potenziale generieren lassen. Eine Verzinsung des Eigenkapitals erfolgt bereits in Höhe von sechs Prozent. Die Differenz zwischen den kalkulatorischen Zinsen und den Fremdkapitalzinsen wird regelmäßig an die Stadt Heiligenhaus ausgeschüttet. Das Sondervermögen weist Gewinne aus, die geeignet sind, mögliche Verluste auszugleichen.

→ **Feststellung**

Aus dem Sondervermögen Abwasser ergibt sich derzeit kein Risiko für den Haushalt der Stadt Heiligenhaus. Es ergeben sich weitere Potenziale durch eine Modifikation der Gebührenkalkulation.

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 Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-7.471	9.289	-13.219	-13.186	-4.632
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	606	579	-1.115	-1.634	-412
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-6.865	9.868	-14.335	-14.820	-5.043
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.925	-4.324	8.727	15.005	5.002
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	61	5.544	-5.607	185	-41

	2007	2008	2009	2010	2011
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	87	255	5.798	112	171
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	107	-1	-79	-126	-2
= Liquide Mittel	255	5.798	112	171	128

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-175	-408	282	-29	-111	-35	72	28

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit folgt grundsätzlich der Entwicklung der Jahresergebnisse und wird wesentlich durch die Höhe der Steuereinzahlungen beeinflusst. Entsprechend unterliegt der Saldo starken Schwankungen. Aufgrund der hohen Gewerbesteureinzahlungen und Einzahlungen aus Schlüsselzuweisungen ist die Selbstfinanzierungskraft der Stadt 2008 positiv. In den übrigen Jahren ist die Selbstfinanzierungskraft hingegen durchgängig negativ. Die Stadt verfügt damit über keine eigenen Mittel, die sie zur Finanzierung von Investitionen oder der Tilgung von Krediten einsetzen kann.

Die Salden aus Investitionstätigkeit sind ab 2009 negativ, da der investive Mittelabfluss deutlich höher ist, als der Zufluss aus investiven Einzahlungen, wie Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen. Da die Tilgungsleistungen 2008 höher als die Darlehensneuaufnahmen und Rückflüsse von Darlehen waren, ist der Saldo aus Finanzierungstätigkeit in diesem Jahr negativ. In den übrigen Jahren lagen die Tilgungsleistungen jeweils unter den Darlehensneuaufnahmen. Die Stadt ist zunehmend auf Liquiditätskredite angewiesen. Nähere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten enthält das nachfolgende Kapitel.

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

Entwicklung des Saldos des Ein- und Auszahlung aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	-7.471	-274
2008	9.289	345
2009	-13.219	-493
2010	-13.186	-495
2011	-4.632	-175
2012	-4.099	-155
2013	1.543	58
2014	2.957	112
2015	2.758	104
2016	2.684	101

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2017	3.233	122

Ab 2013 plant die Stadt Heiligenhaus positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit, die im Wesentlichen auf gesteigerten Einzahlungen aus Steuererträgen basieren. Bereits im Kapitel Risikoszenario hat die GPA NRW beschrieben, inwieweit sich aus der Planung der Steuererträge Risiken ergeben. Die vorläufigen Ergebnisse der Jahre 2012 und 2013 zeigen, dass die Gewerbesteuererträge in diesen Jahren nicht annähernd in der Höhe realisiert werden können, in der sie geplant waren. Dies wird sich auch in der Selbstfinanzierungskraft niederschlagen. Das gilt auch für die Folgejahre. Der Eintritt dargestellter Risiken belastet grundsätzlich auch den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Es bleibt daher die tatsächliche Entwicklung abzuwarten.

→ **Feststellung**

Die negative Selbstfinanzierungskraft führt zum Verzehr der liquiden Mittel. Aufgrund der eingeplanten Mehreinzahlungen aus Steuern, plant die Stadt Heiligenhaus ab dem Jahr 2013 eine positive Selbstfinanzierungskraft. Diese Erwartung ist, wie die Entwicklung der vergangenen Jahre gezeigt hat, risikobehaftet.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabschluss voraus. Dieser lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

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 des Kernhaushalts in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	40.164	39.848	38.514	41.150	39.721	44.248
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	19.750	26.992	24.000	30.995	47.430	47.905
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.973	2.022	2.640	2.106	2.225	1.898
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	564	541	398	941	393	565
Sonstige Verbindlichkeiten	2.954	4.033	3.598	5.304	7.055	4.658
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Verbindlichkeiten gesamt	65.405	73.436	69.150	80.496	96.824	99.274
Rückstellungen	39.792	35.374	34.500	35.227	35.600	34.075
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	273	417	496	382	328
Schulden gesamt	105.197	109.083	104.067	116.219	132.806	133.677
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.395	2.724	2.579	3.020	3.659	3.749

Die Verbindlichkeiten für Kredite und Rückstellungen bestimmen im Wesentlichen die Schuldenlage der Stadt Heiligenhaus. Die Rückstellungen und Sonderposten werden separat analysiert, so dass die GPA NRW im Folgenden näher auf die Verbindlichkeiten eingeht.

Während die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten von der Eröffnungsbilanz zum Jahresabschluss 2011 rund zehn Prozent zugenommen haben, haben sich die Kredite zur Liquiditätssicherung mit einer Steigerung von rund 43 Prozent annähernd verdoppelt. Grund hierfür war die fehlende Selbstfinanzierungskraft. Die von der Stadt Heiligenhaus eingeplante positive Selbstfinanzierungskraft ab dem Jahr 2013 würde auch die Liquiditätssituation der Stadt verbessern.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagendeckungsgrad 2	83,5	79,1	83,2	75,0	66,2	68,0
Liquidität 2. Grades	17,0	19,0	45,5	7,4	8,2	8,8
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)		neg. Ergebnis	10,3	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,0	10,8	8,7	13,3	15,6	21,0
Zinslastquote		5,7	5,7	4,7	5,1	4,7

Durch den starken Anstieg der Liquiditätskredite bilden die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt Heiligenhaus 2011 den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Stadt kann mit ihren liquiden Mitteln und kurzfristigen Forderungen nur rund neun Prozent dieser kurzfristigen Verbindlichkeiten bedienen (= Liquidität 2. Grad). Die kurzfristigen Verbindlichkeiten werden zu rund 79 Prozent durch die Liquiditätskredite beeinflusst. Die Zinslastquote liegt 2011 folglich trotz aktuell günstigen Zinskonditionen über dem interkommunalen Mittelwert von 3,1 Prozent.

→ Feststellung

Die Kennzahlen zur Finanzlage verdeutlichen den enormen Konsolidierungsdruck der Stadt.

Dem Zinsänderungsrisiko bei den Liquiditätskrediten begegnet die Stadt, indem sie für den Großteil der Darlehen eine längerfristige Zinsbindung von drei bis fünf Jahren nutzt. Zudem laufen die Zinsfestschreibungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Pensionsrückstellungen	28.482	27.146	27.878	28.780	29.162	29.623
Rückstellungen Deponien und Altlasten	6.964	4.828	3.213	2.621	2.427	604
Instandhaltungsrückstellungen	1.863	695	695	815	664	78
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.483	2.705	2.714	3.011	3.347	3.769
Summe der Rückstellungen	39.792	35.374	34.500	35.227	35.600	34.074

Der überwiegende Anteil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Die Pensionsverpflichtungen werden mittels versicherungsmathematischen Gutachtens durch die Rheinischen Versorgungskassen ermittelt.

Die Stadt Heiligenhaus bilanziert Rückstellungen für die Sanierung der Deponie „In der Leibeck“, die Folgekosten aus der Deponiesanierung und eine Altlastensanierung für das Kiekerk-Areal. Die Sanierung der Deponie wurde 2007 begonnen. Ein Großteil wurde 2009 weitgehend abgeschlossen. 2011 erfolgten nur noch Restarbeiten. Von den gebildeten Rückstellungen wurden rund 3,2 Mio. Euro für die Deponiesanierung in Anspruch genommen. Ein nicht mehr benötigter Betrag von rund 1,7 Mio. Euro wurde 2011 ertragswirksam aufgelöst. Dieser Betrag wurde im kommunalen Steuerungstrend bereinigt. 0,3 Mio. Euro verblieben in der Rückstellung für eine mögliche Rückzahlungsverpflichtung an das Land.

Die Altlastensanierung wurde in 2008 begonnen und 2010 abgeschlossen. Der entstandene Aufwand konnte 2010 nur noch teilweise durch die verbliebende Rückstellung gedeckt werden, so dass die Sanierung die Ergebnisrechnung 2010 noch in Höhe von rund 0,2 Mio. Euro belastet hat.

Mit der Eröffnungsbilanz bestand die Möglichkeit für aufgelaufene Instandhaltungsmaßnahmen erfolgsneutrale Instandhaltungsrückstellungen zu bilden. Diese Möglichkeit hat die Stadt Heiligenhaus in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro genutzt und Rückstellungen für die Instandhaltungen der Schulen (rund 0,5 Mio. Euro), des heilpädagogischen Kindergartens (rund 11.000 Euro) und der Brücken (rund 0,5 Mio. Euro) gebildet. Zudem flossen Instandhaltungsrückstellungen aus der Schlussbilanz der Gebäudewirtschaft (rund 0,8 Mio. Euro) ein. Dieser ehemalige Eigenbetrieb wurde zum 01.01.2007 in den Kernhaushalt zurückgeführt. Ein Großteil der Instandhaltungsmaßnahmen wurde bereits 2007 durchgeführt, die weiteren Maßnahmen 2010. Insgesamt wurden von den gebildeten Rückstellungen rund 1,0 Mio. Euro in Anspruch genommen. Beträge, bei denen der Rückstellungsgrund entfallen ist, wurden bis 2011 in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro gegen die allgemeine Rücklage gebucht. Hintergrund der Buchung war, dass die Rückstellungsgründe schon vor dem Eröffnungsbilanzstichtag lagen und eine ergebniswirksame Auflösung sich ergebnisverbessernd ausgewirkt hätte, ohne dass ein entsprechendes Ressourcenaufkommen erzielt werden konnte. 2009 und 2010 wurden neue Instandhaltungsrückstellungen aufwandswirksam gebildet. Da der Grund für die Rückstellungsbildung teilweise entfallen ist, wurden Instandhaltungsrückstellungen 2010 in Höhe von rund 32.000 Euro und 2011 in Höhe von rund 33.000 Euro ertragswirksam aufgelöst.

Unter den sonstigen Rückstellungen werden u.a. Rückstellungen für Altersteilzeit, Überstunden, Urlaub und Prüfungen bilanziert.

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)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Eigenkapital	51.567	45.127	53.899	33.442	18.740	14.954
Sonderposten	47.082	48.331	49.146	50.561	49.465	55.173
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	47.082	48.059	48.729	50.064	49.083	54.845
Rückstellungen	39.792	35.374	34.500	35.227	35.600	34.075
Verbindlichkeiten	65.406	73.436	69.151	80.497	96.824	99.274
Passive Rechnungsabgrenzung	831	854	884	978	1.009	1.020
Bilanzsumme	204.678	203.122	207.580	200.705	201.638	204.496
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	25,2	22,2	26,0	16,7	9,3	7,3
Eigenkapitalquote 2	48,2	45,9	49,4	41,6	33,6	34,1

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	7,31	7,31	66,0	37,1	25,9	39,2	45,6	28
Eigenkapitalquote 2	34,1	34,1	84,2	63,6	53,8	64,9	74,7	28

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Heiligenhaus ist sehr schlecht. 2011 bilden die Eigenkapitalquoten 1 und 2 der Stadt Heiligenhaus jeweils den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Die bisherigen Jahresergebnisse reduzierten das Eigenkapital um rund 41,3 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage war bereits 2009 verbraucht und zum Stichtag 31. Dezember 2011 beträgt die Eigenkapitalreichweite nur noch zwei Jahre. Aus dem Haushaltsplan 2014 geht hervor, dass die allgemeine Rücklage zum 31. Dezember 2013 nur noch rund 0,8 Mio. Euro beträgt. Sollte sich nur ein Teil der dargestellten Risiken verwirklichen, oder andere Erträge und Aufwendungen ungünstiger entwickeln, droht die bilanzielle Überschuldung.

→ **Feststellung**

Der Stadt Heiligenhaus droht die bilanzielle Überschuldung und damit der Verstoß gegen § 75 Abs. 7 GO.

Ertragslage

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

Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Steuern und ähnliche Abgaben	28.644	40.026	22.693	26.047	27.926
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.782	12.854	4.522	5.200	9.241
Sonstige Transfererträge	220	195	239	272	269
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.037	5.739	5.777	6.047	5.913
Privatrechtliche Leistungsentgelte	600	590	713	657	767
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.670	1.419	1.472	1.499	1.504
Sonstige ordentliche Erträge	3.082	4.703	3.548	2.177	2.559
Aktivierete Eigenleistungen	46	33	31	31	36
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	45.081	65.559	38.995	41.930	48.215
Finanzerträge	417	401	1.045	898	2.041

In der Gesamtbetrachtung stellen die außerordentlich hohen Erträge des Jahres 2008 einen Ausnahmeeffekt dar, der sich aus hohen Gewerbesteuererträgen bei gleichzeitig hohen Schlüsselzuweisungen ergibt. Dieses Ergebnis konnte die Stadt Heiligenhaus in dieser Höhe nicht wieder realisieren. Gegenüber dem Vorjahr mindern sich die ordentlichen Erträge 2009 um rund 41 Prozent. Der Grund liegt hier einerseits in deutlichen Gewerbesteuereinbrüchen aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise. Heiligenhaus war davon mit seiner sehr automobilgeprägten Zuliefererindustrie besonders betroffen. Zudem ist Heiligenhaus 2009 aufgrund der hohen Steuerkraft im Vorjahr abundant. In den Jahren 2010 und 2011 nehmen die Gewerbesteuererträge und auch die Schlüsselzuweisungen erneut zu, was sich auch in den Jahresergebnissen widerspiegelt. Trotzdem liegen die Erträge insgesamt unter dem Niveau des Jahres 2008.

Bei den sonstigen Gemeindesteuern steigen die Erträge im Betrachtungszeitraum. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr erfährt die Grundsteuer B 2010 in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro. Hier hat die Stadt die Hebesätze von 380 auf 410 Hebesatzpunkte angehoben.

Die Erträge aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen schwanken von 2007 bis 2011 deutlich. Die hohen Erträge 2008 ergeben sich einerseits aus hohen Schlüsselzuweisungen von rund 6,2 Mio. Euro in diesem Jahr. Zudem hat die Gemeinde eine Landeszuweisung für die Deponiesanierung in Höhe von 2,8 Mio. Euro erhalten, die aufgrund der Einmaligkeit im kommunalen Steuerungstrend bereinigt wird. Die hohen Erträge 2009 ergeben sich vor allem aus

Mitteln aus dem Konjunkturpaket II sowie gesteigerten Schlüsselzuweisungen von rund 4,5 Mio. Euro.

Die sonstigen ordentlichen Erträge schwanken ebenfalls merkbar und liegen 2011 rund 17 Prozent unter dem Wert des Jahres 2007. Die schwankungsanfälligsten Positionen stellen die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken dar, die sich zwischen rund 5.000 Euro und 2,3 Mio. Euro bewegen. Die Erträge stellen Sondereffekte dar, die im Kommunalen Steuerungstrend unberücksichtigt bleiben. Die Wiedereingliederung der Stadtbetriebe und der damit verbundenen Vermögenswerte 2009 hatte in diesem Jahr Zuschreibungen von rund 0,9 Mio. Euro zur Folge. Diese Zuschreibung stellt einen Sondereffekt dar und wurde daher beim Steuerungstrend bereinigt.

Die Analyse der wesentlichen geplanten Ertragsentwicklungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „Strukturelle Haushaltssituation“.

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 je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.225	949	1.806	1.218	1.099	1.176	1.276	28

Mit den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner kann sich die Stadt Heiligenhaus 2011 auf Höhe des interkommunalen Mittelwerts positionieren. Das ist nicht in allen Jahren der Fall. Während die überdurchschnittlichen Gewerbesteuererträge und hohen Schlüsselzuweisungen 2008 dazu führen, dass Heiligenhaus sich auf Höhe des Maximalwerts (1.756 Euro je Einwohner) des interkommunalen Vergleichs positionieren kann, liegen die Ergebnisse der Jahre 2007 und 2010 unter den interkommunalen Mittelwerten von jeweils 1,2 Mio. Euro. Aufgrund des Gewerbesteuer einbruchs und der Abundanz stellt Heiligenhaus im interkommunalen Vergleich 2009 sogar den Minimalwert.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Tausend Euro (PLAN)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.420	1.612	1.579	1.622	1.606	1.625

Die geplanten Steigerungen der allgemeinen Deckungsmittel basieren auf den unter dem Kapitel „Haushaltsplanung“ beschriebenen Ertragserwartungen und sind risikobehaftet.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Personalaufwendungen	10.639	11.041	12.717	14.831	15.211
Versorgungsaufwendungen	677	1.783	2.578	444	-107
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.517	7.365	8.163	8.084	8.816
Bilanzielle Abschreibungen	4.971	4.857	5.749	4.986	5.012
Transferaufwendungen	24.458	27.704	25.738	24.811	24.434
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.688	1.363	2.999	1.695	1.557
Ordentliche Aufwendungen	49.950	54.113	57.944	54.851	54.923
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.843	3.088	2.710	2.782	2.606

Insgesamt erhöhen sich die ordentlichen Aufwendungen von 2007 bis 2011 um rund 5,0 Mio. Euro. Dabei liegen die ordentlichen Aufwendungen des Jahres 2007 in der Gesamtbetrachtung deutlich unter dem Niveau der übrigen Jahre.

Bei den Personalaufwendungen wirkten sich von 2007 bis 2009 die Korrekturen der Pensionsrückstellungen verbessernd aus. Aufgrund der Umstellung der Teilwertberechnung von pauschalisierten Werten auf Echtdateien war die Rückstellung jeweils zu reduzieren und 2010 und 2011 nicht in der eingeplanten Höhe zuzuführen. Die Betrachtung der Netto-Personalaufwendungen³ zeigt, dass diese kontinuierlich von rund 11,6 Mio. Euro auf 14,4 Mio. Euro gestiegen sind. Die deutlichste Steigerung von 2,0 Mio. Euro fand 2009 statt. Grund hierfür waren vor allem die mit der Wiedereingliederung der Stadtbetriebe verbundene Personalübernahme, Tarifsteigerungen sowie zusätzlichen Stellen im Bereich des KiBiz und der Kindertagespflege. Diese Veränderungen führen dazu, dass die Personalintensität der Stadt Heiligenhaus in den Jahren 2010 und 2011 den interkommunalen Maximalwert (2010: 27,0 Prozent; 2011: 27,7 Prozent) darstellt. Die Versorgungsaufwendungen schwankten im Betrachtungszeitraum deutlich. Dies hing ebenfalls mit der Umstellung der Teilwertberechnung von pauschalisierten Werten auf Echtdateien zusammen.

³ Personalaufwendungen ohne Zuführung zu Rückstellungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen haben sich von 2007 bis 2011 um rund 17 Prozent erhöht. Das liegt vor allem an der Wiedereingliederung der Stadtbetriebe. Gleichzeitig haben sich die unter Transferaufwendungen gebuchten Aufwendungen für den Bezug der Leistungen vom ehemaligen Eigenbetrieb gemindert. Die Sach- und Dienstleistungsintensität der Stadt Heiligenhaus liegt unter dem interkommunalen Mittelwert.

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)

	EB 2007	2008	2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	49.950	54.113	57.944	54.852	54.924
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.561	4.659	4.789	4.818	4.973
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.503	1.573	1.801	1.917	2.107
Netto-Ergebnisbelastung	3.058	3.086	2.988	2.901	2.866
Abschreibungsintensität	9,1	8,6	8,3	8,8	9,1
Drittfinanzierungsquote	33,0	33,8	37,6	39,8	42,4

Die Abschreibungsintensität liegt 2011 etwa auf Höhe des interkommunalen Mittelwerts von 9,3 Prozent. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Stadt Heiligenhaus zum Teil lange Nutzungsdauern gewählt hat und hierdurch ihre Ergebnisrechnung entlastet. Die Drittfinanzierungsquote beträgt jeweils weniger als 50 Prozent. Damit belastet der überwiegende Anteil der Abschreibungen die Ergebnisrechnung. Aus den Plandaten ergibt sich keine Besserung der Drittfinanzierungsquote. Die Analyse der wesentlichen Aufwandsplanungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „Strukturelle Haushaltssituation“.

→ 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
Demografie der Stadt
Heiligenhaus im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für Heiligenhaus folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Das Personalmanagement ist im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen bedeutend. Denn eine Verwaltung kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn dafür genügend qualifiziertes Personal verfügbar ist. Gerade das fordert vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Verwaltungen heraus. Das Personalmanagement kann sie nur meistern, wenn es bereits bei der demografischen Ziel- und Maßnahmenplanung gestaltend mitwirkt.

In der Stadt Heiligenhaus ist das Personalmanagement in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung eingebunden. Das Personalmanagement stimmt sich wöchentlich mit dem Verwaltungsvorstand ab, um Themen wie beispielsweise die Personalbedarfsplanung zu besprechen.

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation der Stadt Heiligenhaus ist in drei Geschäftsbereiche gegliedert, denen jeweils ein Geschäftsbereichsleiter vorsteht. Unter den Geschäftsbereichen sind die Fachbereiche angeordnet. Die Fachbereiche I.1. Hauptverwaltung, I.2. Sicherheit und Ordnung, III.2 Finanzen, III.3 Bildung und Sport, III.4 Kultur und III.5 Jugend untergliedern sich zusätzlich in Abteilungen.

→ **Feststellung**

Die Verwaltungsorganisation der Stadt Heiligenhaus ist schlank organisiert.

Die Stadt Heiligenhaus arbeitet bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projekt- und Arbeitsgruppen. Arbeitsgruppen gibt es zum Beispiel für das betriebliche Eingliederungsmanagement sowie für die Bereiche Datenschutz, Arbeitsschutz, Straßenreinigung und Winterdienst.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet, dass die Stadt Heiligenhaus bereits flexible Organisationsmodelle wie Projekt- und Arbeitsgruppen einsetzt.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Kommunen werden in den kommenden Jahren starke altersfluktuationsbedingte Personalverluste hinnehmen müssen. Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine Fluktuationsprognose sind daher unerlässlich.

Das Personalmanagement verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. Warnlisten signalisieren dem Personalmanagement beispielsweise, wenn jemand aufgrund des Renteneintritts aus dem Dienst ausscheidet, befristete Arbeitsverhältnisse auslaufen, Probezeiten ablaufen oder Mutterschutzfristen beginnen.

Seit etwa 15 Jahren arbeitet die Stadt Heiligenhaus mit einer Zehn-Jahresplanung und aktualisiert diese jährlich. Dabei berücksichtigt das Personalmanagement neben der altersbedingten Fluktuation auch die Fluktuation aus anderen Gründen. Sie macht in Heiligenhaus nur einen geringen Anteil aus. Im Durchschnitt wechselt jährlich etwa ein Beschäftigter der Stadt Heiligenhaus zu einem anderen Arbeitgeber.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Mit der Personalbedarfsplanung als Planungsinstrument kann die Verwaltung ihren Bedarf an Personalentwicklungsmaßnahmen und Personalbeschaffung steuern. Aufgrund der demografischen Auswirkungen und in Folge der altersbedingten Fluktuation in der Stadtverwaltung Heiligenhaus, wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen.

Personalplanung heißt, möglichst genau zu bestimmen, welche Anzahl von Beschäftigten zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt wird (quantitative Personalplanung = Wie viel Personal benötigen wir?). Ebenso beinhaltet Personalplanung den qualitativen Aspekt, d. h. zu ermitteln, über welche Qualifikationen und Kompetenzen zukünftiges Personal verfügen sollte (Welche Art von Personal benötigen wir? bzw. Welche Qualifikationen benötigen wir?).

Die Stadt Heiligenhaus hat für die Stellen der Verwaltung noch keine Anforderungsprofile erarbeitet. Diese zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden und sind damit ein wichtiges Instrument des Personalmanagements für:

- interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen,
- die 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. Auch die Beschäftigten profitieren von einem transparenten Prozess da dann klar ist, welche Kompetenzen sie erlangen müssen, um sich weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte für alle Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen.

Das Personalmanagement plant den Personalbedarf über einen Zehn-Jahres-Zeitraum, der jährlich fortgeschrieben wird. Wenn erforderlich, wird die Planung unterjährig aktualisiert. Ziel der Bedarfsplanung der Stadt Heiligenhaus ist, altersbedingt ausscheidende Mitarbeiter bedarfsgerecht zu kompensieren, in dem Auszubildende eingestellt werden. Bisher wird nicht systematisch hinterfragt, ob die neu zu besetzende Stelle erforderlich ist, um das zukünftige Aufgabenportfolio zu erfüllen.

→ **Empfehlung**

Das Personalmanagement der Stadt Heiligenhaus sollte für alle Fachbereiche in Erfahrung bringen, welche Berufsgruppen in welcher Quantität zukünftig benötigt werden. Auf dieser Basis kann das Personalmanagement planen, Auszubildende und externe Beschäftigte einzustellen. Der Planungshorizont sollte zusätzlich zur langfristigen Zehn-Jahresplanung in eine mittelfristige Periode (drei bis fünf Jahre) unterteilt werden.

Da nahezu alle Kommunen in derselben Lage sind wie Heiligenhaus, konkurrieren sie miteinander 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.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Gerade in kleineren Verwaltungen wie der Stadtverwaltung Heiligenhaus sind die Möglichkeiten des Personalmarketings eingeschränkt. Das Entgelt- und Besoldungsniveau ist – genauso wie die Aufstiegsmöglichkeiten - begrenzt. Die Ausgangslage ist damit für Kommunen in der Grö-

ßenordnung der Stadt Heiligenhaus noch schwieriger als für große Verwaltungsorganisationen. Monetäre Anreize kann die Stadt Heiligenhaus ihren Beschäftigten und potenziellen Bewerbern wegen der schwierigen Haushaltslage nur bedingt bieten.

Dennoch muss die Stadt Heiligenhaus hier nicht zwangsläufig das Nachsehen haben. Vielmehr wird es darum gehen, Personalmarketingmaßnahmen zu modifizieren und Instrumente der Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen. Zudem sollten auch so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und –formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgebaut werden. Bei der Arbeitszeitgestaltung bietet die Stadt Heiligenhaus ihren Beschäftigten eine Gleitzeitregelung an. Zudem bewilligt die Verwaltung weitestgehend die Teilzeitwünsche der Beschäftigten. Sowohl befristet als auch unbefristet. Dabei wird Teilzeit nicht nur aus familiärem Anlass gewährt. In Heiligenhaus können die Beschäftigten ihre Arbeitszeit auch aus persönlichen Gründen reduzieren.

Bislang ist es den Beschäftigten der Stadt Heiligenhaus noch nicht möglich, an Heimarbeitsplätzen zu arbeiten. Werden Heimarbeitsplätze bewilligt, können die Beschäftigten Familie und Beruf besser vereinbaren. Heimarbeit hat den Vorteil, dass die Beschäftigten während ihrer Arbeit auch zu Hause präsent sein können und ihnen Wegezeiten erspart bleiben. Vor allem in Verbindung mit einem flexiblen Arbeitszeitmodell ist Heimarbeit ein geeignetes Instrument, um Familie und Beruf zu vereinbaren. Sofern es die tarif- und arbeitsrechtlichen Vorgaben zulassen, kann die Arbeit so bei Bedarf auch zu ungewöhnlichen Zeiten erledigt werden. Für die Verwaltung ist Heimarbeit zukünftig im Einzelfall vorstellbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte prüfen, welche Arbeitsplätze der Verwaltung sich für Heimarbeit eignen. Falls realisierbar, sollte die Stadt ihren Beschäftigten Heimarbeitsplätze als mögliche Arbeitsformen anbieten.

Die Stadt Heiligenhaus bildet ausschließlich nach Bedarf aus und kann ihre Ausbildungsplätze derzeit besetzen. Um sich auf dem Ausbildungsmarkt als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren, nimmt die Stadt an Ausbildungsbörsen sowie am „Girls und Boys Day“ teil. Weiterhin kooperiert die Verwaltung mit der Düsseldorfer Heinrich-Heine-Universität und den Berufskollegs Velbert und Ratingen. Die Stadt hat ausführliche Ausbildungsbroschüren erstellt, in denen sie über die unterschiedlichen Ausbildungsberufe in der Verwaltung informiert. Zudem ist sie in sozialen Netzwerken wie Facebook aktiv. Auf ihrer Internetseite informiert die Stadt über Ausbildungsberufe nur während laufender Stellenausschreibungen. Um die Zahl der Bewerbungen zu erhöhen, weisen manche Vergleichskommunen dahingegen ganzjährig auf ihrer Internetseite auf mögliche Ausbildungsberufe hin. Teilweise ergänzen sie ihr Angebot zum Beispiel mit Erfahrungsberichten der Auszubildenden, die weitere Einblicke in den Beruf geben.

→ **Empfehlung**

Um die Zahl der Bewerbungen zu erhöhen, sollte die Stadt Heiligenhaus die vorhandenen Informationen über Ausbildungsberufe dauerhaft auf der Homepage der Stadt einstellen.

Personal entwickeln

Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass

Anforderungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht steigen. Denn wie bereits dargestellt, stehen für die Aufgabenerledigung in Zukunft immer weniger Beschäftigte zur Verfügung. Für die Verwaltung ist es daher wichtig, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.

In Zeiten von Personalknappheit spielt u. a. die Gesunderhaltung der Beschäftigten eine wesentliche Rolle. Die Verwaltung kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn ihr dazu genügend Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Ein hoher Krankenstand führt in der Regel dazu, dass die gesunden Beschäftigten stärker belastet werden. Dieses können sie aber nur verkraften, so lange sie dazu gesundheitlich in der Lage sind. Wer von seinen Beschäftigten die volle Leistungsfähigkeit fordert, muss es auch innerhalb der Verwaltung ermöglichen, die Leistungskraft und Gesundheit zu stärken und zu erhalten. Die Verwaltung sollte daher regelmäßig Veranstaltungen zu verschiedenen gesundheitsrelevanten Themen anbieten. Die Stadt Heiligenhaus hat das Thema Gesunderhaltung vor einigen Jahren aufgegriffen und mittlerweile zu folgenden Bereichen Veranstaltungen durchgeführt:

- Raucherentwöhnung
- Stressmanagement und Burn Out
- Rückenschule
- gesunde Ernährung (Gesundheitstag 2011)

Im jährlichen Wechsel finden in der Stadt Heiligenhaus Gesundheitstage und Arbeitsschutztage statt. Um die Gesunderhaltung zu fördern eignen sich aus Sicht der GPA NRW insbesondere noch folgende Themen:

- Mobbing
- Suchtprävention

Seit 2009 bietet ein Masseur den Beschäftigten wöchentlich Massageterminen im Rathaus an. Die Beschäftigten erfassen den Termin zwar nicht als Arbeitszeit und zahlen die Massage selber. Dafür können sie ein bewährtes Massageangebot direkt am Arbeitsplatz, beispielsweise in ihrer Mittagspause, nutzen und ersparen sich gleichzeitig Wegezeiten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Heiligenhaus bietet ihren Beschäftigten bereits verschiedene Möglichkeiten an, um sich gesund zu halten. Wöchentliche Sportangebote wie der Lauftreff am Donnerstag und die Fußballgruppe am Freitag runden das Angebot ab.

→ **Empfehlung**

Zur gesundheitlichen Vorsorge sollte die Stadt Heiligenhaus ihren Beschäftigten auch Veranstaltungen zu den Themen Mobbing und Suchtprävention anbieten.

Da sich die Altersstruktur der Stadt Heiligenhaus verändern wird, sollte die Verwaltung insbesondere ihren älteren Beschäftigten spezielle Fort- und Weiterbildungsangebote ermöglichen. Diese sollten sich mit dem Thema „Älter werden im Beruf“ befassen. In Frage kommen hierbei z. B. Inhouse-Seminare für die Altersgruppe der über 50 bzw. über 55-Jährigen.

Wissen bewahren und verteilen

Das vorhandene Wissen zu erhalten und neues Wissen zu erwerben, ist für jede Organisation existenziell bedeutend. Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn geburtenstarke Jahrgänge zunehmend ausscheiden. Damit geht auch 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 Schlüsselwissen verfügen, das nur für sie verfügbar ist. Besonders schwierig gestaltet sich, mit Erfahrungswissen und informellem Wissen umzugehen, da beides im Wege der regulären Ausbildung nicht vermittelt werden kann. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann.

Die Verwaltung sollte sich vor allem die Fragen stellen:

- Wie kann das vorhandene formelle und informelle Wissen bewahrt und weitergegeben werden?
- Inwiefern können Junge vom Wissen und Können der Alten profitieren und Alte vom Wissen und Können der Jungen?

Die Stadt Heiligenhaus sollte aber nur solches Wissen weitergeben das erforderlich ist, um die aktuellen und zukünftigen Aufgaben zu erledigen. Die Verwaltung verfügt noch nicht über ein strukturiertes Verfahren, um Wissen zu bewahren. Im Intranet der Stadt Heiligenhaus sind diverse allgemeine Informationen wie Dienstanweisungen und Vordrucke verfügbar, die über ein Stichwortverzeichnis gesucht werden können. Protokolle fachbereichsübergreifender Dienstbesprechungen werden ebenfalls dort abgelegt. Die Fachbereiche arbeiten teilweise mit Checklisten und/oder Verfahrensdokumentationen, in denen ein Teil des Wissens erfasst ist. Ob Übergabe- oder Vertretungsakten in den jeweiligen Aufgabenbereichen genutzt werden obliegt ebenfalls den Fachbereichen.

→ **Feststellung**

In der Stadt Heiligenhaus existiert noch kein strukturiertes Verfahren, um das Wissen von Wissensträgern zu bewahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte eine Projektgruppe einrichten, die sich in der gesamten Verwaltung darum kümmert, Wissen zu bewahren und zu verteilen. Es bietet sich an, die Ergebnisse der Projektgruppe zunächst in einer kleinen Verwaltungseinheit, wie z.B. dem Fachbereich Personal oder Organisation zu testen. So können Erfahrungen gesammelt werden, inwieweit sich unterschiedliche Methoden eignen, um strukturiert das Wissen der Stadt Heiligenhaus zu sichern.

→ 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 Heiligenhaus im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	9
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	10
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	12

→ Sicherheit und Ordnung

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. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung 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 erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. 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 werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der mittleren 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.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. 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, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Im Vergleichsjahr 2012 hatten noch nicht alle Kommunen das elektronische Personenstandsregister eingeführt, da die gesetzliche Übergangszeit erst 2013 endete. In einem standardisierten Interview erfasst die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Kommunen. Ziel dieser empirischen Erhebung ist es festzustellen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen dem Einsatz von Informationstechnologie und dem Personalbedarf gibt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben sind in der Stadt Heiligenhaus im Bürgerbüro angesiedelt. Das Bürgerbüro ist als Fachbereich I.2.2 organisatorisch dem Geschäftsbereich I zugeordnet. Es dient als zentrale Anlaufstelle des Rathauses. Neben den Einwohnermeldeaufgaben werden im Bürgerbüro noch zahlreiche weitere Tätigkeiten erledigt, die bei den Analysen der GPA NRW unberücksichtigt bleiben. Nicht Bestandteil des Stellenvergleichs sind beispielsweise folgende Tätigkeiten:

- Abfallberatung und Abfallkalender
- Ausländerangelegenheiten und Einbürgerungen
- Antragsausgabe •BAföG, •Einkommenssteuererklärungen, Elterngeld, GEZ, Kindergeld, Rundfunkgebührenbefreiung, Wohnberechtigungsscheine
- Ausgabe von Stadtplänen
- Hilfestellung bei der Beantragung von Ausweisen für den Behinderten-Fahrdienst und Behinderten-Parkausweisen
- Entgegennahme und Weiterleitung von Bürgeranliegen
- Ausstellung von Fischereischein
- Fundsachen
- Ausgabe der gelben Säcke und Wertmarkenverkauf für Sperrgut, Grün- und Bauschutt
- Hundesteuer (Antragsausgabe und –annahme)
- Ausgabe von Infomaterial jeglicher Art und für die Musikschule (inkl. Ausgabe von Anmeldeformularen)
- Formularausgabe für Organspendeausweise
- Verkauf von Eintrittskarten für kulturelle Veranstaltungen
- Schwerbehindertenausweise (Verlängerung und Antragsausgabe)
- VHS-Anmeldung
- Antragsausgabe für Wohnberechtigungsscheine und Ausgabe von Wohngeldanträgen

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Heiligenhaus mit 3,62 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,06 Vollzeit-Stellen den

Overhead. Je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Heiligenhaus 1,38 Vollzeit-Stellen ein. Damit liegt sie über dem interkommunalen Mittelwert von 1,16 Vollzeit-Stellen.

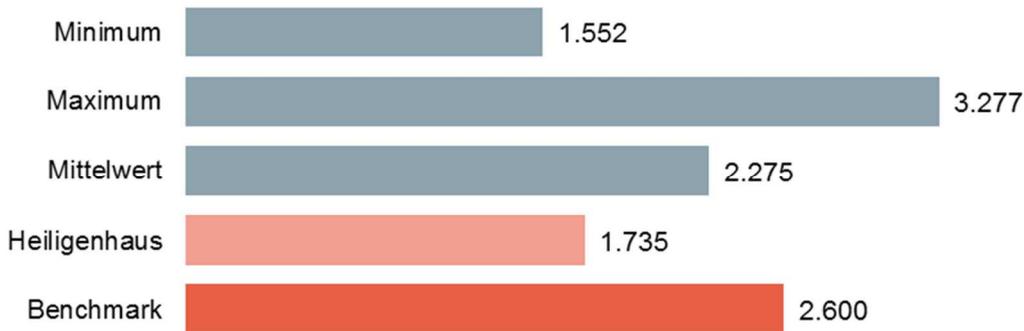
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,45	13,87	32,53	23,23	20,66	23,32	25,67	26

In die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall sind Personalaufwendungen in Höhe von rund 184.948 Euro und 6.281 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 eingeflossen. Die Personalaufwendungen je Fall liegen über dem Durchschnitt. Nur zwei Vergleichskommunen haben noch höhere Personalaufwendungen als Heiligenhaus. Der Personalaufwandsdeckungsgrad bestätigt, dass die Stadt Heiligenhaus in 2012 höhere Personalaufwendungen hat als das Mittel der Vergleichskommunen. Er fällt mit 29,8 Prozent unterdurchschnittlich aus (Mittelwert: 44,4 Prozent). Ursächlich für die belastenden Kennzahlenwerte ist neben dem überdurchschnittlichen Personaleinsatz auch das Besoldungs-/Entgeltniveau der Beschäftigten des Bürgerbüros. Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Heiligenhaus 50.209 Euro, durchschnittlich aber nur 48.498 Euro.

Zur Berechnung von Leistungskennzahlen setzt die GPA NRW die Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind – wie oben dargestellt – 6.281 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Heiligenhaus	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.735	2.000	2.246	2.468	26

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen.

Seit 2012 hat die Stadt Heiligenhaus den Personaleinsatz um 0,67 Vollzeit-Stellen reduziert. Hierdurch sinkt das Stellenpotenzial auf rund 0,5 Vollzeit-Stellen.

Der Kennzahlenwert wird aber nicht ausschließlich durch den Personaleinsatz sondern auch durch das Fallaufkommen beeinflusst. Die Fälle kann die Stadt jedoch, anders als die Personalaufwendungen, nicht beeinflussen. Bei den Ausweisanträgen verlaufen die Fallzahlen wellenförmig. Aktuell sind alle Städte in einer Phase zurückgehender Fallanträge. Diese werden voraussichtlich aber auch wieder steigen. In 2012 wurden in Heiligenhaus rund 31 Prozent weniger Ausweisdokumente (Personalausweise und Reisepässe) beantragt als noch in 2009.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte den Leistungswert der Einwohnermeldeaufgaben ab 2013 fort-schreiben. Bei stagnierenden bzw. weiter rückläufigen Fallzahlen sollten weitere Möglichkei-ten gesucht werden, um das eingesetzte Personal zu reduzieren.

Zahl der Wochen-Öffnungszeiten in der Hauptstelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,00	22,00	46,00	34,17	28,75	33,25	41,00	24

Im Gegensatz zu etlichen Bürgerbüros, die samstags selten bzw. gar nicht geöffnet haben, bietet die Stadt Heiligenhaus diesen Service jeden Samstag-Vormittag für drei Stunden an. Seit 2014 setzt die Stadt zwei Beschäftigte weniger im Bürgerbüro ein. Infolge der Personalreduzie-rung konnten die bisherigen Wochenöffnungszeiten personell nicht mehr vollständig abdeckt werden. Daher hat die Stadt die Öffnungszeiten auf 38 Wochenstunden verringert. Eine Nach-mittagsöffnung ist weggefallen, während die Samstagsöffnung gleichgeblieben ist.

→ **Feststellung**

Obwohl die Stadt Heiligenhaus die Wochenöffnungszeiten im Bürgerbüro auf 38 Stunden reduziert hat, bleiben die Wochenöffnungszeiten überdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Um herauszufinden, wann das Bürgerbüro am häufigsten frequentiert wird, sollte die Stadt die Besucherströme messen. Auf dieser Basis sollte Heiligenhaus dann die Öffnungszeiten mit dem Ziel, Personalkapazitäten abzubauen, reduzieren.

Die Stadt Heiligenhaus arbeitet im Bürgerbüro mit arbeitsplatzbezogenen Gebührenkassen. Da die Beschäftigten täglich zwischen mehreren Arbeitsplätzen wechseln, werden im Tagesverlauf keine Kassenabrechnungen vorgenommen. Somit ist es möglich, dass mehrere Personen an einem Tag auf dieselbe Kasse zugreifen und etwaige Unstimmigkeiten in der Kasse bei der Abrechnung nicht zugeordnet werden können.

→ **Empfehlung**

Um Unstimmigkeiten bei der Kassenabrechnung zu vermeiden, sollte die Stadt Heiligenhaus keine arbeitsplatzbezogenen Kassen verwenden. Andere Kommunen arbeiten mit perso-nenbezogenen Kassen oder rechnen nur an einer zentralen Stelle ab.

Personenstandswesen

Das Standesamt der Stadt Heiligenhaus ist organisatorisch dem Geschäftsbereich I zugeordnet und im Bürgerbüro (I.2.2) angesiedelt. Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Heiligenhaus mit 1,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Für den Overhead wurden keine Stellenanteile berücksichtigt. Je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Heiligenhaus 0,51 Vollzeit-Stellen ein. Damit liegt die Stadt unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,66 Vollzeit-Stellen.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
510	246	802	497	389	478	592	26

In die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall sind Personalaufwendungen in Höhe von rund 77.466 Euro und 152 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 eingeflossen. Wie schon dargestellt, entfallen bei den Personenstandsaufgaben der Stadt Heiligenhaus keine Stellenanteile auf den Overhead. Somit fallen hierfür keine Personalaufwendungen an. Dies begünstigt die Personalaufwendungen je Fall.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 57.810 Euro am Median von 57.929 Euro. Der Mittelwert beträgt 58.937 Euro. Somit ist das Besoldungs-/Entgeltniveau in diesem Aufgabenbereich in Heiligenhaus durchschnittlich. Gleichwohl ist der Personalaufwandsdeckungsgrad, in den ein Ertrag in Höhe von 19.783 Euro eingeflossen ist, mit 25,5 Prozent unterdurchschnittlich. Denn sowohl der Ertrag je Fall als auch der Ertrag je Vollzeit-Stelle liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Für Eheschließungen bietet die Stadt Heiligenhaus Paaren besondere Trauorte sowie flexible Trauzeiten an. Eheschließungen sind während der allgemeinen Öffnungszeiten des Rathauses von montags bis freitags an 28 Wochenstunden möglich. Darüber hinaus finden Trauungen an Samstagen und Sonderterminen nach Vereinbarung statt. Auf Wunsch gestalten die Standesbeamten die Zeremonie individuell. Dabei kann derzeit zwischen vier Standorten gewählt werden:

- Trauzimmer im Rathaus
- Ratssaal im Rathaus
- Museum Abtsküche
- Historisches Backhaus auf dem Gut Zehnthof

Das Museum und das Backhaus stehen nicht im städtischen Eigentum. Sofern realisierbar und entsprechend nachgefragt, möchte das Standesamt zukünftig auch Open Air Trauungen anbieten.

Für Trauungen außerhalb des Trauzimmers im Rathaus vereinnahmt das Standesamt Mieterträge. Diese werden aber an den jeweiligen Eigentümer weitergeleitet. Eine Gebührensatzung für besondere Serviceleistungen des Standesamtes hat die Stadt Heiligenhaus noch nicht er-

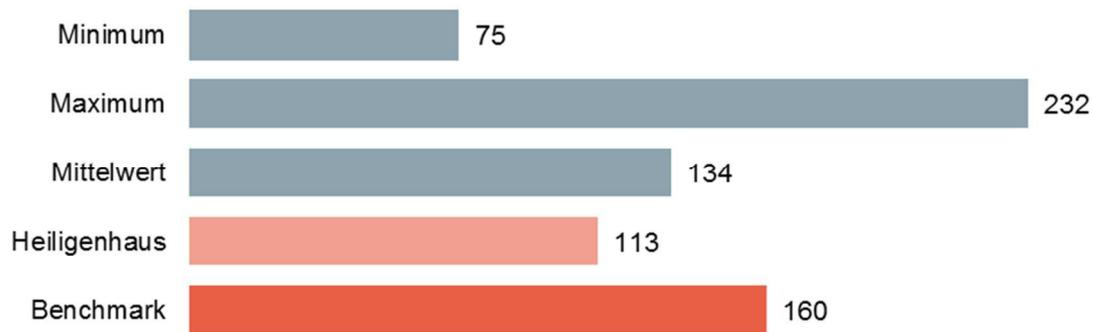
lassen. Zu den Serviceleistungen zählen z.B. Trauungen außerhalb des Rathauses bzw. außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten des Rathauses. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die Standesämter ihre Gebühren auskömmlich kalkulieren. Insbesondere sollte auch der Zeitaufwand, um eine Trauung individuell zu gestalten, in Form einer Aufwandsentschädigung berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte eine zusätzliche Aufwandsentschädigung für die Trauungen außerhalb des Rathauses bzw. außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten des Rathauses erheben.

Die folgende Grafik zeigt die Fälle je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich und den Benchmark. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 152 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Heiligenhaus	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
113	99	134	157	26

→ **Feststellung**

In Bezug auf den Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von rund 0,4 Vollzeit-Stellen.

Die Stadt Heiligenhaus hat erkannt, dass die Hauptsachbearbeiterin des Standesamtes nicht immer ausgelastet ist. Ihre freien Kapazitäten setzt die Stadt ein, um die Abteilungsleiterin des Bürgerbüros zu entlasten. Wie nachfolgend dargestellt, sieht die GPA NRW für die Stadt Heiligenhaus eine weitere Möglichkeit um freie Kapazitäten auszuschöpfen.

Das Standesamt hat den Produktivbetrieb des elektronischen Personenstandsregisters erst im Oktober 2013 aufgenommen. In Folge dessen hatte das Standesamt zum Prüfungszeitpunkt noch nicht damit begonnen, im elektronischen Personenstandsregister die Daten vor dem Jahr 2009 nachzuerfassen. Das Geburtenregister ist dabei besonders wichtig. Insbesondere bei den 80er Jahrgängen ist grundsätzlich mit weiteren Folgebeurkundungen (Heirat, Kinder etc.) sowie auszustellenden Urkunden zu rechnen. Um Anträge schneller zu bearbeiten, aber auch um Doppelarbeiten zu vermeiden, empfiehlt sich die Geburtenregister nachzuerfassen. Die Nacherfassung ist systematisch oder anlassbezogen möglich, also entweder gezielt jahrgangsweise oder einzeln, wenn ein Personenstandsfall ohnehin zur Bearbeitung ansteht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte freie Kapazitäten im Standesamt auch dazu nutzen, um das Personenstandsregister systematisch nacherfassen. Dabei bietet es sich an, nach Jahrgängen vorzugehen. Die Geburtenregister der Jahrgänge, in denen in naher Zukunft mit Folgebeurkundungen zu rechnen ist, sollten vorrangig bearbeitet werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Heiligenhaus in 2012 mit 0,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,04 Vollzeit-Stellen den Overhead. Für die Erteilung von Gestattungen nach § 12 Gaststättengesetz (GastG) ist ein Mitarbeiter der allgemeinen Gefahrenabwehr zuständig. Alle anderen Aufgaben des Gewerbe- und Gaststättenrechts erledigt ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter, der zudem für Märkte zuständig ist. Bis 2015 nimmt er berufsbegleitend am Angestelltenlehrgang 2 teil. Daher arbeitet er vorübergehend nur an drei von fünf Tagen. So lange setzt die Stadt Heiligenhaus für die Aufgabenerledigung nur 0,62 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil bleibt mit 0,04 Vollzeit-Stellen unverändert. Im Vergleichsjahr 2012 setzt Heiligenhaus je 10.000 Einwohner 0,35 Vollzeit-Stellen ein und liegt damit am interkommunalen Mittelwert. Aktuell sind für diese Aufgaben 0,25 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner zuständig.

Die folgende Tabelle bildet die Personalaufwendungen für das Jahr 2012 ab. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.068 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,46	30,97	123,88	66,29	48,04	63,55	75,15	26

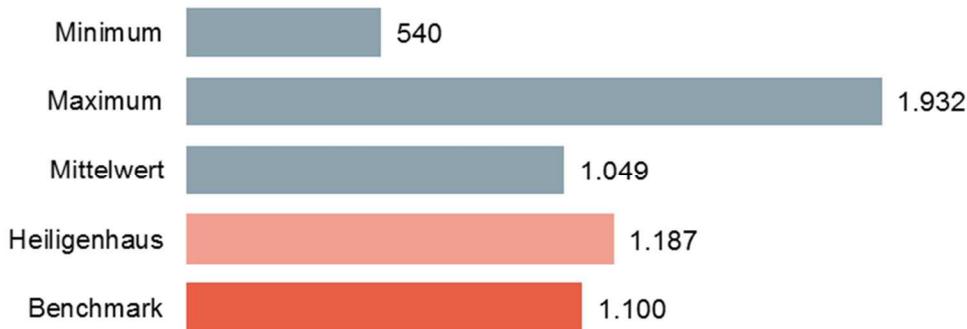
Angesichts der vergleichsweise niedrigen Eingruppierung des Hauptsachbearbeiters sind die Personalaufwendungen je Fall unterdurchschnittlich. Heiligenhaus gehört zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall. Auch der überdurchschnittliche Personalaufwandsdeckungsgrad von 66,8 Prozent bestätigt, dass die Personalaufwendungen in Heiligenhaus geringer ausfallen als in anderen Städten. Die Vergleichskommunen arbeiten durchschnittlich nur zu 45,1 Prozent aufwandsdeckend. Sie setzen zur Erteilung von gewerberechtlchen Erlaubnissen und Gaststättenkonzessionen regelmäßig Beschäftigte des gehobenen Dienstes (o.ä.) ein. Diese Aufgaben erledigt in Heiligenhaus ein Angestellter des mittleren Verwaltungsdienstes. Folglich gehört die Stadt zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Personalaufwandsdeckungsgrad.

Zur Berechnung von Leistungskennzahlen setzt die GPA NRW die Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Die Anzahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse begünstigt den Kennzahlenwert „Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ der Stadt Heiligenhaus. Mit 34 erteilten Gaststättenerlaubnissen stellt Heiligenhaus den neuen Maximalwert. Die Vergleichskommunen erteilen jährlich nur 17 Gaststättenerlaubnisse. Währenddessen liegt die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je Vollzeit-Stelle Gewerbeangelegenheiten mit 716 Fällen unter dem Durchschnitt von 1.160 Fällen. Bei

dieser Kennzahl zählt Heiligenhaus zum Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fallaufkommen.

Die folgende Grafik stellt die Fälle je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich und den Benchmark dar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Heiligenhaus	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.187	791	912	1.244	26

→ **Feststellung**

Angesichts des hohen Anteils erteilter Gaststättenerlaubnisse erreicht die Stadt Heiligenhaus den Benchmark. Ein Stellenpotenzial ist nicht erkennbar. Wegen des gesunkenen Personaleinsatzes ergibt sich auch für 2013 kein Stellenpotenzial.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte den Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ künftig fortschreiben und den Personaleinsatz bei sinkenden Fallzahlen an das Fallaufkommen anpassen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Überdurchschnittliche Öffnungszeiten im Bürgerbüro
- Überdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall bei den Einwohnermeldeaufgaben und den Aufgaben des Personenstandswesens; unterdurchschnittliche Leistungskennzahl in den beiden Bereichen
- Unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten; überdurchschnittliche Leistungskennzahl in dem Aufgabenfeld
- Unterdurchschnittliche Personalaufwandsdeckungsgrade bei den Einwohnermeldeaufgaben und im Standesamt
- Überdurchschnittlicher Personalaufwandsdeckungsgrad bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Empfehlungen:

- Leistungskennzahlen fortschreiben und Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen
- Besucherströme im Bürgerbüro messen und Wochenöffnungszeiten reduzieren
- Personenbezogene Kassen einführen
- Aufwandsentschädigung für Trauungen außerhalb des Rathauses bzw. außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten des Rathauses erheben
- Elektronisches Personenstandsregister nacherfassen

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2012	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	1,2	0,5
Personenstandwesen	0,4	0,4
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	---	---
Gesamtsumme	1,6	0,9

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 in 2014 ein monetäres Gesamtpotenzial von 46.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
An-, Ab- und Ummeldungen	0,5	4.189	2.095
Personalausweis	1,0	2.865	2.865
Reisepass	1,0	1.321	1.321
Gesamt			6.281

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,2	1	0
Beurkundung Sterbefall	0,2	113	23
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	85	85
Eheschließung: nur Trauung	1,0	39	39
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	17	5
Gesamt			152

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	261	261
Gewerbeummeldungen	1,0	103	103
Gewerbeabmeldungen	0,4	280	112
gewerberechtliche Erlaubnisse (ohne Reisegewerbe, ohne Spielhallen)	8,0	-	-
Reisegewerbekarte	4,0	4	16
Spielhallenerlaubnis	10,0	2	20
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	34	408
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	74	148
Gesamt			1.068

→ 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 Heiligenhaus im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	10
Plätze in kommunaler Trägerschaft	12
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	13
Kindertagespflege	15
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	16

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richten wir den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Der Vergleich in der Zeitreihe und interkommunal dient dem Einstieg in die Analyse und wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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.

Zu nennen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW. Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches zum 1. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder. 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.

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVP), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	26.818	26.659	26.462	26.481	26.091	25.349	24.545	23.706
0 bis unter 3 Jahre	605	589	569	577	547	541	529	505
3 bis unter 6 Jahre	649	627	637	653	599	574	571	554

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

→ **Feststellung**

Die zurückgehende Anzahl der Kinder von 0 bis unter 6 Jahren, wirkt sich auf die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Heiligenhaus aus. Die Zahl der benötigten Betreuungsplätze wird sich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte bei Ihrer Kindergartenbedarfsplanung die Entwicklung der Kinderzahlen berücksichtigen.

Für beide Altersgruppen stellt die Stadt Heiligenhaus folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot gesamt	762	765	744	751
Plätze in Kindertageseinrichtungen	735	737	704	704
Plätze in der Kindertagespflege	27	28	40	47

Quelle: Stadt Heiligenhaus

→ **Feststellung**

Das Platzangebot hat sich im Betrachtungszeitraum durch die Umwandlung von Ü-3 Plätzen in U-3 Plätze geringfügig verändert. Die Zahl der Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen hat in der Zeitreihe abgenommen. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Tagespflegeplätze erhöht.

Die Stadt Heiligenhaus setzt noch kein Programm zur Platzvergabe ein, plant aber zukünftig das Vergabeprogramm „KitaVM“ zu nutzen. Bislang melden die Eltern ihre Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen an. Im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII (Herbstplanung) stimmen die Kindertageseinrichtungen die konkreten Anmeldedaten mit dem Jugendamt ab.

→ **Empfehlung**

Um die Kindergartenbedarfsplanung zu verbessern, sollte die Stadt Heiligenhaus die Anmeldung zur Kindertagesbetreuung im Jugendamt durch ein zentrales und elektronisch unterstütztes Anmeldeverfahren optimieren.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Das Jugendamt ist im Neubau des Heiligenhauses Rathauses untergebracht. Der Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder ist im Geschäftsbereich III angesiedelt und gehört zum Fachbereich III.5 Jugend.

Die Tagesbetreuung für Kinder kann aus Sicht der GPA NRW nicht losgelöst vom gesamten Jugendamt gesteuert werden. Die Entwicklungen in der Tagesbetreuung für Kinder sollten über Kennzahlen gesteuert werden. Im Rahmen eines Controllings und Berichtswesen sollten die Entwicklungen ausgewertet und transparent gemacht werden.

Wie bereits erläutert, kann die Bedarfsplanung nur dann zielgerichtet gesteuert werden, wenn dem Jugendamt durch die Anmeldedaten bekannt ist, welche Betreuungsplätze und Betreuungszeiten nachgefragt werden. Weiterhin sollen die finanziellen Auswirkungen der Tagesbetreuung auf den städtischen Haushalt dargestellt werden. Dazu ist es aus Sicht der GPA NRW wichtig, dass Steuerungsinstrumente wie das Controlling mit der Jugendhilfeplanung eng vernetzt werden. Steuerungsrelevante Kennzahlen kommen im Aufgabenbereich Tagesbetreuung in Heiligenhaus bisher nicht zum Einsatz, sollen aber zukünftig entwickelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln und fortschreiben. Dabei kann sie auf bestehende Kennzahlensysteme, wie zum Beispiel die der KGSt, der GPA NRW oder weiterer anerkannter Anbieter zurückgreifen.

Das Jugendamt der Stadt Heiligenhaus beschäftigt eine Jugendhilfeplanerin im Umfang einer halben Vollzeit-Stelle. Die Kindergartenbedarfsplanung ist Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Bisher steht der Jugendhilfeplanung zur Aufgabenerledigung kein elektronisches Verfahren zur Verfügung, so dass Auswertungen und Planungen mit Hilfe von Excel erstellt werden. Finanz- und Plandaten werden regelmäßig, z.B. für den viermal jährlich tagenden Jugendhilfeausschuss, aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Verfahrensabläufe sollte die Stadt Heiligenhaus ein einheitliches und durchgängiges EDV-Verfahren für möglichst alle Bereiche des Jugendamtes einsetzen. Dieses dient auch dazu, das vorhandene Wissen zu sichern².

² siehe Berichtsteil Personal und Demografie - Wissensmanagement

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	2.239.481	2.279.584	2.537.978	2.142.737
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.786	1.875	2.104	1.742

Der Fehlbetrag hat sich von 2009 bis 2011 erhöht – sowohl absolut gesehen als auch je Platz (siehe S. 7). In dieser Zeit hat Heiligenhaus verstärkt den U-3 Ausbau vorangetrieben. Hierdurch sind die Personalkosten, die Betriebskostenvorauszahlungen und die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger gestiegen. In 2012 hat sich der Fehlbetrag verringert. Ursächlich für die Ergebnisverbesserung sind insbesondere die gestiegenen Zuweisungen des Landes für Betriebskostenvorauszahlungen und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr auf der Einnahmenseite. Auf der Ausgabenseite haben sich die Personalaufwendungen und die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger reduziert. Insgesamt verringerte sich der Fehlbetrag 2012 um rund 460.000 Euro im Vergleich zum Vorjahr.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.742	1.293	2.597	1.803	1.614	1.766	1.972	23

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Tageseinrichtungen und bezieht sich auf das Betreuungsangebot nach der Kindergartenbedarfsplanung.

Fehlbeträge absolut und je Platz in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro*	2.184.956	2.205.481	2.411.375	1.950.595

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag je Platz in Euro	2.973	2.993	3.425	2.771

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.771	2.077	3.488	2.791	2.648	2.773	2.926	22

Die Stadt Heiligenhaus liegt im interkommunalen Vergleich 2012 am Mittelwert.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

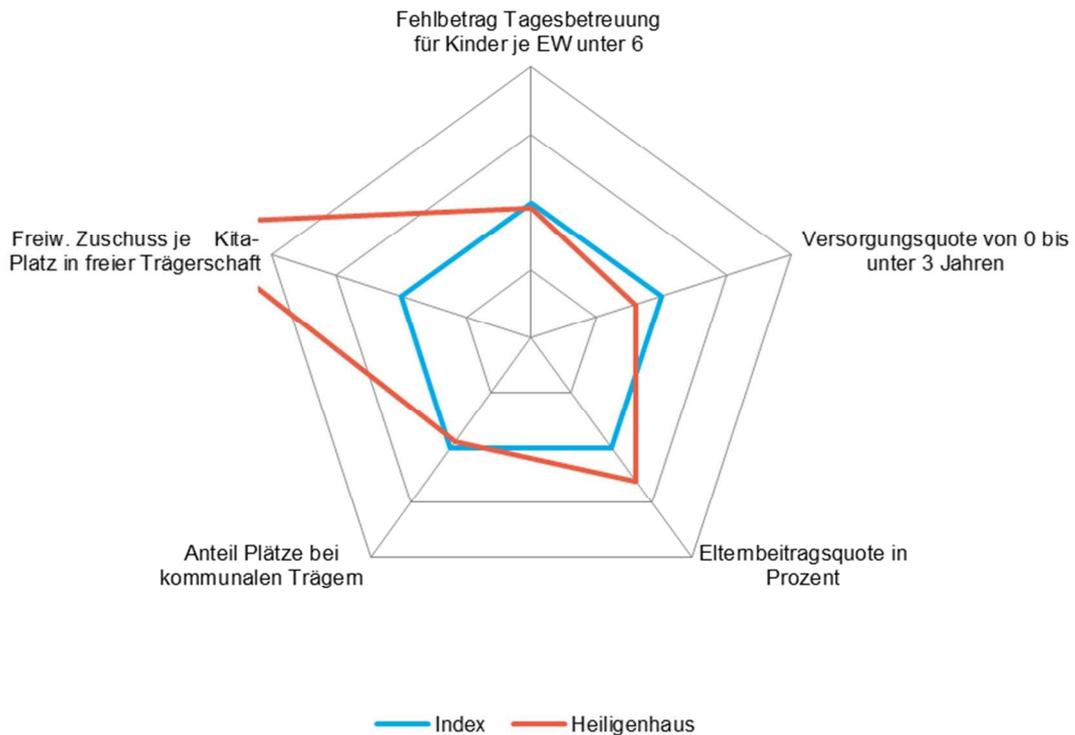
Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Heiligenhaus zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihre Wirkung auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012

	Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW unter 6	Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren	Elternbeitragsquote in Prozent	Anteil Plätze bei kommunalen Trägern	Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft
Index*	100	100	100	100	100
Heiligenhaus**	97	80	130	95	275

*Der Index stellt den jeweiligen Mittelwert mit 100 Prozent dar.

**Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index.



Die einzelnen Indikatoren des Netzdiagramms werden in den folgenden Ausführungen erläutert.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12.

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren. Dabei nimmt die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze U-3 gesamt	55	71	103	117
Einwohner U-3	605	589	569	577
Versorgungsquote U-3 in Prozent	9,1	12,1	18,1	20,3
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	8,4	11,2	13,0	13,5

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,3	17,9	37,7	25,3	21,6	25,8	27,4	23

Die Stadt Heiligenhaus hat den U-3 Ausbau ihrem Bedarf entsprechend weniger stark vorange-
trieben als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Mittlerweile ist er weitestgehend abge-
schlossen. Sofern erforderlich, soll ein weiterer U-3 Ausbau nur noch in der flexiblen Form der
Kindertagespflege erfolgen. Denn die Zahl der unter 3 Jährigen wird - wie bereits dargestellt -
weiter abnehmen. Für den Bedarfsfall hält die Stadt Plätze in der Kindertagespflege vor und
stellt dadurch die Versorgung sicher. Die Stadt erfüllt auskunftsgemäß den Rechtsanspruch auf
einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder. Klagen sind nach Auskunft der Stadt bisher nicht
anhängig.

→ Feststellung

Die Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren sind in der Stadt Heiligenhaus kontinuierlich
ausgebaut worden. Dennoch gehört Heiligenhaus zum Viertel der Kommunen mit den nied-
rigsten U-3 Versorgungsquoten. Die niedrige Versorgungsquote beeinflusst den Fehlbetrag
Tagesbetreuung für Kinder positiv.

Im Folgenden stellt die GPA NRW ergänzend die Versorgungsquote der Ü-3 Betreuung dar.

Ü-3 Betreuung

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	684	671	630	626
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	649	627	637	653
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	105,4	107,0	98,9	95,9

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Die Stadt Heiligenhaus hat kontinuierlich Ü-3 Plätze abgebaut, indem sie Plätze in U-3 Plätze umgewandelt hat. In Folge dessen kann die Stadt ihren Bedarf an Betreuungsplätzen für die Altersgruppe der 3 bis unter 6 Jährigen derzeit nur mit Hilfe von Überbelegungen decken. Die Stadt beabsichtigt, die Gruppen so lange überzubelegen, bis die Zweckbindungsfrist zur Belegung dieser Plätze mit unter 3 Jährigen wegfällt. Ansonsten drohen der Stadt anteilige Rückforderungsansprüche auf die gewährte Investitionsförderung. Mit Hilfe von Überbelegungen und durch das Vorhalten von Plätzen für über 3 Jährige in der Kindertagespflege gewährleistet Heiligenhaus die Versorgung. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz wird damit auskunftsgemäß erfüllt. Es sind keine Klagen nach Auskunft der Stadt anhängig.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Heiligenhaus wie folgt:

Versorgungsquote bei Kindern von 3 bis unter 6 Jahren - (Angebot Kita) 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
95,9	90,0	113,9	100,0	95,9	100,9	102,9	23

→ Feststellung

Bei der Altersgruppe der 3 bis unter 6 Jährigen gehört die Stadt Heiligenhaus im interkommunalen Vergleich zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Versorgungsquote. Gleichwohl versorgt die Stadt auskunftsgemäß alle Kinder dieser Altersgruppe mit einem Betreuungsplatz.

Elternbeitragsquote

Nach § 23 Abs. 1 KiBiz können die Jugendämter für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege sog. „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Die Höhe der Elternbeiträge kann von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe selbst festgelegt werden. Dabei ist eine soziale Staffelung vorzusehen und nach der Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen zu differenzieren. Die aktuelle Elternbeitragssatzung der Stadt Heiligenhaus für den Besuch von Kindertageseinrichtungen wurde zuletzt im November 2013 aktualisiert.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge aus dem Elternbeitragsaufkommen für den Besuch einer Kindertageseinrichtung zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Damit ist die Elternbeitragsquote nicht direkt mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell nach KiBiz vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag in Höhe von 19 Prozent vergleichbar.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge in Euro	798.217	741.547	828.718	1.055.318
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.927.900	4.974.233	5.355.200	5.257.460
Elternbeitragsquote in Prozent	16,2	14,9	15,5	20,1

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Die Elternbeiträge des Jahres 2012 setzen sich zusammen aus 857.843 Euro echten Elternbeiträgen und 197.475 Euro Landeszuweisungen für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Gegenüber den Vorjahren ist die Elternbeitragsquote insbesondere aufgrund der Landeszuweisungen und wegen der höheren Elternbeiträge für die U-3-Betreuung gestiegen.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,1	9,4	22,4	15,5	13,5	15,0	17,4	22

→ Feststellung

Mit rund 20 Prozent erreicht die Stadt Heiligenhaus die zweithöchste Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich 2012.

Im Gegensatz zu manchen Vergleichskommunen erhebt die Stadt Heiligenhaus Elternbeiträge für Geschwisterkinder, wenn ein Kind im letzten Kindergartenjahr beitragsfrei ist. Diese Regelung erhöht das Elternbeitragsaufkommen und verbessert gleichzeitig die Elternbeitragsquote.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Heiligenhaus näher betrachtet und dabei Folgendes festgestellt:

- Besuchen mehrere Kinder einer Familie eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege, ist nur ein Elternbeitrag zu entrichten.
- Die Einkommensgrenze für eine Beitragsbefreiung liegt in der Stadt Heiligenhaus bei 15.000 Euro.
- Die Einkommensstufen sind ab der dritten Stufe in 12.300 Euro Schritten gestaffelt.
- In Heiligenhaus liegt die höchste Einkommensstufe bei 73.700 Euro, während ein Teil der Vergleichskommunen die höchste Einkommensstufe auf über 150.000 Euro festgesetzt hat.
- Für eine 45-Stunden Betreuung beträgt der niedrigste Elternbeitrag bei den über 3 Jährigen 43 Euro, bei den unter 3 Jährigen 69 Euro. Der höchste Beitrag kostet bei den über 3 Jährigen 286 Euro, bei den unter 3 Jährigen 376 Euro. Dahingegen beläuft sich der Elternbeitrag in den Vergleichskommunen für dieselbe Betreuungszeit bei den über 3 Jährigen

rigen auf durchschnittlich 328 Euro und bei den unter 3 Jährigen auf durchschnittlich 440 Euro.

- Die Beitragssätze in den jeweiligen Einkommensstufen steigen nicht proportional an. Die niedrigen Einkommensstufen werden prozentual am stärksten belastet.
- Die Stadt Heiligenhaus fragt nicht die tatsächlichen Einkommen der höchsten Einkommensstufe ab. Daher kann die Einkommensstruktur der höchsten Einkommen bislang nicht analysiert werden.

Bei der Elternbeitragsatzung der Stadt Heiligenhaus besteht Spielraum, das Elternbeitragsaufkommen weiter zu erhöhen. Hierzu sollte die Stadt Heiligenhaus folgende Punkte überprüfen und umsetzen:

- Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung bzw. in Kindertagespflege aufheben.
- Elternbeiträge in maximal 10.000 Euro Schritten staffeln.
- Elternbeiträge in den Einkommensgruppen proportional anheben und eine höhere Belastung der niedrigen Einkommensgruppen vermeiden.
- Die höchste Einkommensstufe auf mindestens 100.000 Euro erhöhen.
- Jährlich die Einkommensstruktur der betroffenen Heiligenhauser Familien analysieren. Dabei auch das tatsächliche Einkommen der höchsten Einkommensstufe abfragen.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder zu senken, sollte die Stadt Heiligenhaus ihre Erträge aus den Elternbeiträgen erhöhen.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger³. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze gesamt	735	737	704	704
Plätze in kommunaler Trägerschaft	267	250	245	235
Anteil Plätze in kommunaler	36,3	33,9	34,8	33,4

³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Trägerschaft in Prozent				
Plätze in freier Trägerschaft	468	487	459	469
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	63,7	66,1	65,2	66,6

Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,4	0,0	64,9	35,2	21,4	35,2	47,6	23

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁴ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Garantiert wird eine möglichst vielfältige Trägerstruktur durch das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können. In der Stadt Heiligenhaus befinden sich im Vergleichsjahr 2012 sieben von zehn Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Daher gewähren viele Städte neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

⁴ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen gem. § 20 KiBiz für Kindertageseinrichtungen freier Träger	2.626.394	2.596.733	2.686.944	2.771.064
Freiwillige Zuschüsse zu den Betriebskosten an freie Träger	331.151	338.696	349.165	318.986
Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent	12,6	13,0	13,0	11,5
Plätze in freier Trägerschaft	468	487	459	469
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	708	695	761	680

Die GPA NRW hat der Stadt Heiligenhaus bereits im letzten Prüfbericht aus dem Jahr 2008 empfohlen, die Höhe der freiwilligen Zuschüsse zu überprüfen. Seitdem sind die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger bis zum Jahr 2011 gestiegen. Im Juli 2012 schloss eine kirchliche Kindertageseinrichtung. Dadurch reduzierten sich die freiwilligen Zuschüsse erstmals wieder. Ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 senkt die Stadt Heiligenhaus die freiwilligen Zuschüsse jährlich um ca. 40.000 Euro. Damit setzt die Stadt eine Einzelmaßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes um.

Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,5	0,7	8,9*	4,2	2,4	4,3	5,9	23

→ Feststellung

Gemessen an den Betriebskostenzuschüssen bezuschusst die Stadt Heiligenhaus die freien Träger im interkommunalen Vergleich mit Abstand am höchsten. Trotz der Reduzierung der freiwilligen Zuschüsse um 40.000 Euro würde die Stadt Heiligenhaus bei gleichbleibenden Betriebskostenzuschüssen weiter den interkommunalen Maximalwert stellen.

Die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ bildet den Ressourceneinsatz ab.

Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft (nicht kommunaler Trägerschaft) in Euro 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
680	35	562*	247	144	242	336	23

Auch bei den freiwilligen Zuschüssen je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft stellt die Stadt Heiligenhaus den neuen Maximalwert. Das KiBiz sieht vor, dass den freien Träger gewisse Eigenanteile verbleiben. Dennoch zahlte die Stadt Heiligenhaus bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 freiwillige Zuschüsse an die freien Träger, die teilweise deren tatsächliche Kosten deckten. Ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 werden die freiwilligen Zuschüsse reduziert und anteilig in Höhe der KiBiz-Pauschalen errechnet.

→ **Feststellung**

Die hohen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger belasten den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder und den städtischen Haushalt insgesamt. Die jährliche Einsparung von 40.000 Euro ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 reicht aus Sicht der GPA NRW nicht aus, um den Fehlbetrag maßgeblich zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger kritisch mit dem Ziel überprüfen, diese mittelfristig auf den Durchschnittswert der Vergleichskommunen zu senken. Insbesondere vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage sollten die freiwilligen Zuschüsse dauerhaft reduziert werden.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Die Kindertagespflege kann als alternative und flexible Betreuungsmöglichkeit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung leisten.

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

Plätze in Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze in Kindertagespflege*	27	28	40	47
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	762	765	744	751
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	3,5	3,7	5,4	6,3

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die Stadt hat noch nicht festgelegt, welchen Anteil an den Kinderbetreuungsplätzen die Kindertagespflegeplätze ausmachen sollen. Dennoch hat die Stadt die Kindertagespflege im Betrachtungszeitraum ausgebaut. Die Kennzahlen bestätigen die Einschätzung des Jugendamtes dass, die Kindertagespflegemütter nicht immer mit Kindern versorgen werden können.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,3	1,3	13,1	7,9	6,1	8,0	9,5	23

Im interkommunalen Vergleich bietet die Stadt weniger Plätze in der Kindertagespflege an als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Anteil der belegten Tagespflegeplätzen an den angebotenen Tagespflegeplätzen gesamt 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
68,1	21,3	117,8	85,0	72,9	94,3	100,0	22

Beim Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen gehört Heiligenhaus zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten belegten Tagespflegeplätzen.

→ Feststellung

Die Stadt Heiligenhaus bietet in der Kindertagespflege mehr Plätze an als in 2012 nachgefragt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Zahl der angebotenen Plätze in der Kindertagespflege jährlich dem aktuellen Bedarf anpassen.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Einwohnerzahlen der Stadt Heiligenhaus sinken im Betrachtungszeitraum. Ab dem Jahr 2015 nimmt auch die Zahl der Kinder in den Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahre und von 3 bis unter 6 Jahre ab.
- Die Stadt Heiligenhaus erfüllt auskunftsgemäß den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder derzeit noch durch Überbelegungen.
- Die Stadt Heiligenhaus sollte ihr Controlling optimieren, indem sie steuerungsrelevante Kennzahlen entwickelt und fortschreibt.
- Zur Verbesserung der Verfahrensabläufe sollte ein einheitliches und durchgängiges EDV-Verfahrens für möglichst alle Bereiche des Jugendamtes eingesetzt werden.

- Die Tagesbetreuung für Kinder wird überwiegend von freien Trägern durchgeführt.
- Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren ist durchschnittlich.
- Um den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder zu senken, sollten die Elternbeiträge erhöht und die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger reduziert werden.
- Die Zahl der Plätze in der Kindertagespflege sollte an den jeweiligen Bedarf angepasst werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Heiligenhaus mit dem Index 3.

→ 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

*Schule der Stadt
Heiligenhaus im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Schule

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schule umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

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

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

Schulentwicklungsplanung in Heiligenhaus

Die Stadt Heiligenhaus beschäftigt sich seit Jahren intensiv mit der Entwicklung der Schülerzahlen, dem Angebot veränderter Schulformen, der Wanderungsbewegung und dem Schulangebot in den benachbarten Kommunen.

2007 wurde die Grundschule Unterilp geschlossen. Das Gebäude dient heute als Kultur-, Begegnungs- und Kindertagesstätte. 2010 wurde aufgrund der geringen Schülerzahlen die Hauptschule aufgegeben. Das Gebäude wurde zunächst an eine Privatschule vermietet und wird heute als Asylantenunterkunft genutzt.

Der letzte Schulentwicklungsplan für alle Schulformen wurde 2005 von einem externen Berater aufgestellt. Danach wurden anlassbezogenen Aktualisierungen und Fortschreibungen vorgenommen. Im Kreis Mettmann besteht ein Arbeitskreis der Schulverwaltungsleiter. Mindestens einmal im Jahr werden die aktuellen Themen beraten und Informationen ausgetauscht.

Im Jahr 2011 wurde die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes für den Grundschulbereich in Auftrag gegeben. Das Entwicklungskonzept wurde im September 2012 vorgelegt. Vor dem Hintergrund weiter zurückgehender Schülerzahlen beschreibt das Entwicklungskonzept zwei mögliche Szenarien über den zukünftigen Bestand an Grundschulstandorten. Entscheidungen seitens der Stadt Heiligenhaus wurden bis heute noch nicht getroffen.

Bis zum Prüfungszeitpunkt sammelte die Stadt Heiligenhaus Fakten. Konkrete Handlungsschwerpunkte müssen noch gebildet werden.

Grundschulen

Wie in vielen anderen Kommunen haben auch die Grundschulen in Heiligenhaus einen Rückgang der Schülerzahlen erfahren. Bereits 2007 hat die Stadt Heiligenhaus den Grundschulstandort Unterilp aufgegeben. Im Zeitraum vom Schuljahr 2008/09 bis zum Schuljahr 2012/13 hat sich die Schülerzahl von 1.041 auf 973 (minus sieben Prozent) verringert. Bis 2019/20 muss mit einem weiteren Schüllerrückgang um 17 Prozent auf 802 Schüler gerechnet werden. Somit verringert sich die Schülerzahl im Zeitraum 2008/09 – 2019/20 um 270 Schüler. Das entspricht etwa 13 Klassen. Im vorgenannten Zeitraum (2008 – 2012) erfolgte lediglich an der Grundschule Hetterscheidt für die Ganztagsbetreuung ein Anbau. Ansonsten wurde der OGS-Bedarf im vorhandenen Bestand verwirklicht.

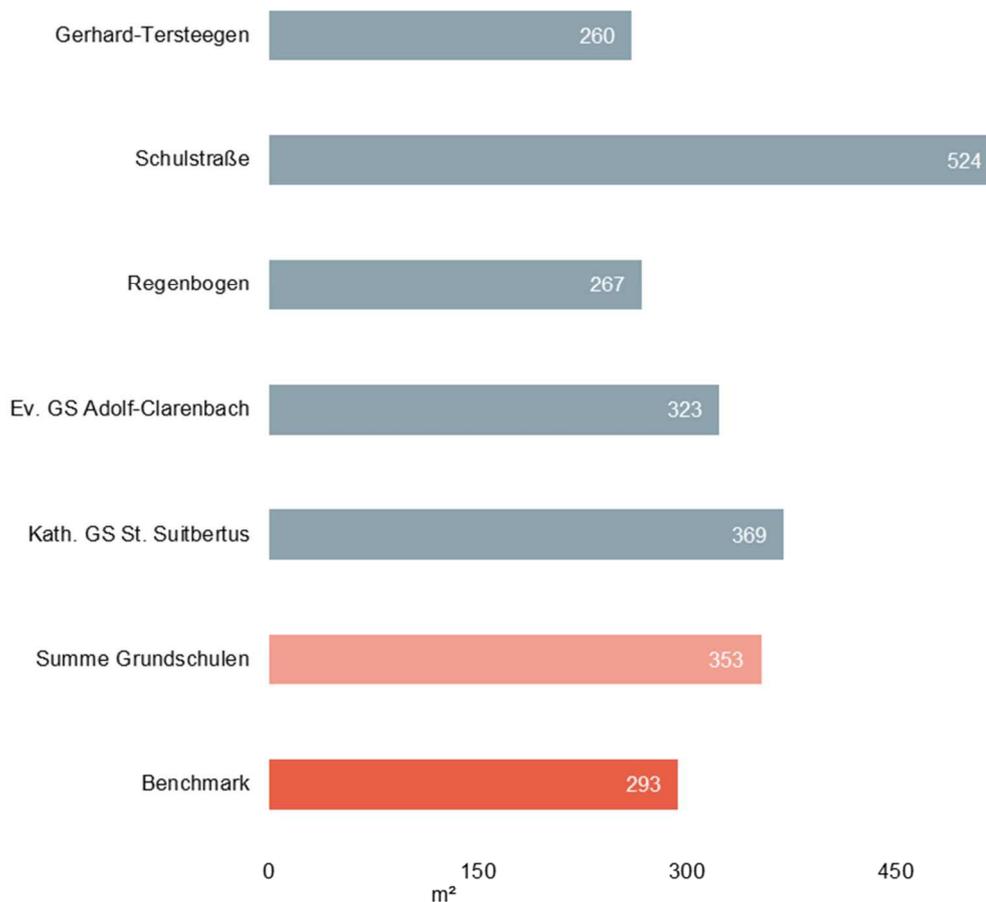
Grundschulen Heiligenhaus 2013

Grundschule	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche in m ² BGF je Klasse	Benchmark
Gerhard-Tersteegen, Hetterscheidt	2.082	213	8	2	260	290
Schulstraße	4.191	202	8	2	524	290
Regenbogen	1.604	152	6	1	267	298
Ev. GS Adolf-Clarenbach	2.582	174	8	2	323	290
Kath. GS St. Suitbertus	3.323	232	9	2	369	293
Grundschulen gesamt	13.781	973	39	9	353	293

Bei der Flächenermittlung wurde berücksichtigt, dass aktuell in der GS Schulstraße und der GS Clarenbach Räumlichkeiten wegen Schimmelbefall nicht genutzt werden können.

In jeder Grundschule besteht ein Betreuungsangebot im Rahmen der OGS. Im Schuljahr 2012/13 wurde es von 351 Schülern genutzt. Die Betreuungsquote liegt damit bei insgesamt 36 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
353	268	452	332	295	322	365	22

Über alle Grundschulen hinweg betrachtet erzielt die Stadt Heiligenhaus ein Ergebnis oberhalb des Benchmarks. Daraus ergeben sich Flächenüberhänge von insgesamt 2.400 m² BGF. Auffallend ist der Flächenüberhang bei der GS Schulstraße in Höhe von 1.900 m² BGF. Tritt der bis 2020 prognostizierte Schülerrückgang ein, wird sich der Flächenüberhang weiter um mindestens 700 m² BGF erhöhen. Im Teilbericht Finanzen hat die GPA NRW dargestellt, dass bei den Grundschulgebäuden bereits ein Investitionsstau entstanden ist. Aufgrund der zuvor ausgewiesenen Flächenpotenziale muss die prüfen, welche Grundschulgebäude weiterhin aufrechterhal-

ten werden müssen. Grundschulgebäude, die nicht mehr ausgelastet und einen Investitionsstau aufweisen, sollten abgestoßen werden.

➔ **Feststellung**

In Heiligenhaus bestehen im Grundschulbereich insgesamt Flächenüberhänge. Die Stadt Heiligenhaus hat noch keine Maßnahmen zur Flächenreduzierung eingeleitet. Die Aufgabe von Grundschulstandorten muss auf den Weg gebracht werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Heiligenhaus in 2012/13

- Städtische Realschule
- Immanuel-Kant-Gymnasium
- Städtische Gesamtschule

Insgesamt 625 Schüler aus den umliegenden Städten besuchen in Heiligenhaus die o. g. weiterführenden Schulen. Da auf dem Stadtgebiet keine Hauptschule vorhanden ist, besuchen die Heiligenhauser Kinder die Hauptschulen in den umliegenden Kommunen.

Aktuell stellt sich die Situation in Heiligenhaus wie folgt dar:

Weiterführende Schulen in Heiligenhaus 2012/13

Schulform	Fläche in m ² BGF	Schülerzahl	davon Einpendler	gebildete Klassen / Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m ² BGF
Realschulen	5.917	406	30	17	2	348
Gymnasien	8.283	845	219	34	4	243
Gesamtschulen	9.764	907	376	35	4	280
Gesamt	23.964	2.158	625	86	10	279

Die Realschule und das Gymnasium verfügen nicht über ein Ganztagsangebot. Am Gymnasium wird an zwei Tagen in der Woche ein sog. Campustag angeboten. Dabei handelt es sich um ein Ganztagsangebot an diesem Tag.

Auffällig ist, dass fast 30 Prozent der Schüler (insgesamt 625 Schüler) aus den umliegenden Städten kommen. Dem stehen nur 458 Auspendler gegenüber. Die Differenz zulasten der Stadt Heiligenhaus beträgt rechnerisch ca. sieben Schulklassen/Kurse.

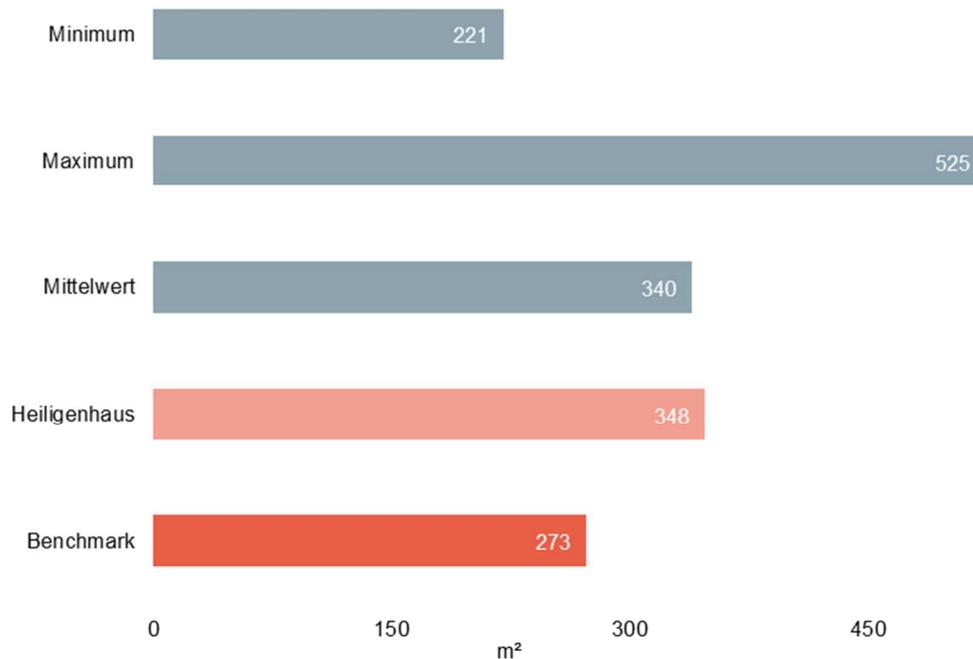
Die Stadt Heiligenhaus hat bereits erkannt, dass für den Sekundarbereich hinsichtlich der Schulentwicklungsplanung ein intensiver Austausch mit den umliegenden Kommunen notwendig ist. Allerdings waren zum Prüfungszeitpunkt noch keine konkreten Planungen über das weitere Vorgehen bekannt.

Realschule

Die Zahl der Realschüler hat sich im Zeitraum 2000/01 – 2013/14 kontinuierlich von 636 auf 424 (-33 Prozent) verringert. Prognosezahlen bis 2020 konnten noch nicht vorgelegt werden. Die

zukünftigen Schülerzahlen sind stark abhängig vom Angebot in den Nachbarkommunen und dem Schulwahlverhalten.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012

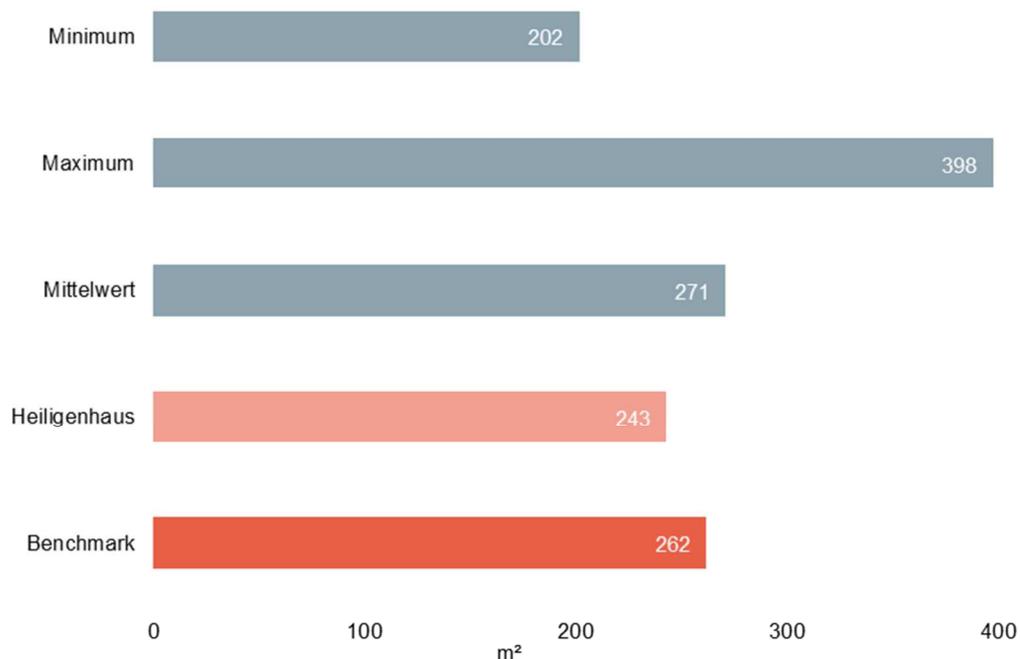


Bereits heute positioniert sich die Stadt Heiligenhaus über dem Benchmark. Weiter sinkende Schülerzahlen im Grundschulbereich führen zwangsläufig auch zu sinkenden Schülerzahlen bei allen weiterführenden Schulen und somit auch der Realschule. Die bereits heute vorhandenen Flächenüberhänge werden sich daher zukünftig voraussichtlich weiter vergrößern. Wie bei den Grundschulgebäuden ist auch bei den weiterführenden Schulen bereits ein Investitionsstau eingetreten, siehe Teilbericht Finanzen.

Gymnasium

Die Schülerzahl stieg im Zeitraum 2000/01 – 2013/14 kontinuierlich von 729 auf 833 (+14 Prozent) an. Prognosezahlen bis 2020 konnten noch nicht vorgelegt werden. Auch hier sind die zukünftigen Schülerzahlen stark abhängig vom Angebot in den Nachbarkommunen und dem Schulwahlverhalten.

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012

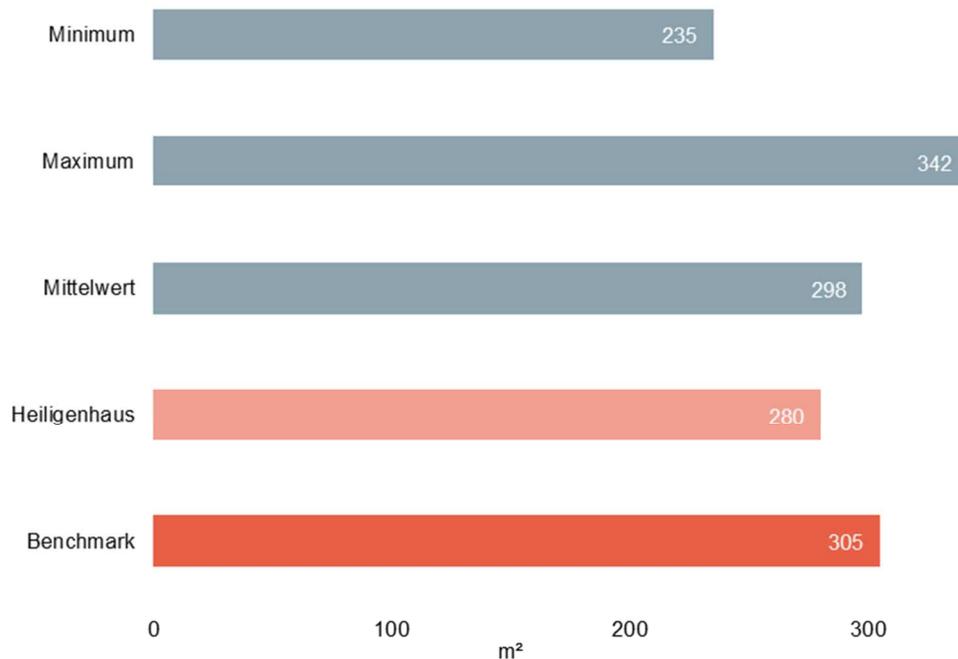


Mit einem Flächenverbrauch von 243 m² BGF unterschreitet Heiligenhaus derzeit den Benchmark. Es ist zu berücksichtigen, dass bis 2019/2020 sinkende Grundschülerzahlen in Heiligenhaus und den umliegenden Kommunen prognostiziert werden. Das wird dann in der Folge auch zu einem Flächenüberhang bei allen weiterführenden Schulen und somit auch dem Gymnasium führen. Wie bei den Grundschulgebäuden ist auch bei den weiterführenden Schulen bereits ein Investitionsstau eingetreten, siehe Teilbericht Finanzen.

Gesamtschule

Die Schülerzahl stieg zwischen 2000/01 und 2013/14 von 811 auf 918 (+13 Prozent) an. Prognosezahlen bis 2020 konnten noch nicht vorgelegt werden. Auch hier sind die zukünftigen Schülerzahlen stark abhängig vom Angebot in den Nachbarkommunen und dem Schulwahlverhalten.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012



Mit einem Flächenverbrauch von 280 m² BGF positioniert sich Heiligenhaus unter dem Benchmark. Allerdings wird bis 2019/2020 mit zurückgehenden Grundschülerzahlen gerechnet. Daraus wird sich dann auch ein Schülerrückgang bei allen weiterführenden Schulen und somit auch der Gesamtschule ergeben. Bevor Maßnahmen eingeleitet werden, muss das Schulwahlverhalten intensiv analysiert werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ²	Anzahl der Klassen / Kurse	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	353	293	39	2.400
Realschulen	348	273	17	1.300
Gymnasien	243	262	34	0
Gesamtschulen	280	305	35	0
Gesamt				3.700

Auf der Basis interkommunaler Erfahrungen geht die GPA NRW für die monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale von einem Wert von 100 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Das ist ausreichend, um die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Somit stellt der vorgenannte Flächenüberhang von 3.700 m² monetär derzeit ein Potenzial von ca. 370.000 Euro jährlich dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus sollte mittelfristig eine Schulform im Sekundarbereich aufgeben.

Die Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012 zeigt, dass kein Flächenüberhand besteht. Der Bestand der Gesamtschule ist nicht gefährdet. Dazu tragen maßgeblich auswärtige Schüler bei. Ein dauerhafter Fortbestand der Realschule ist aufgrund rückläufiger Schülerzahlen gefährdet, weil die notwendige Anzahl der Eingangsklassen nicht erreicht wird. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt folgende Fragen in einem Entwicklungskonzept analysieren und beantworten:

- Entwicklung der Schülerzahlen in den benachbarten Städten Velbert, Ratingen und Mettmann.
- Planungen zum zukünftigen Schulangebot in den benachbarten Kommunen.
- Möglichkeiten für Kooperationen mit den benachbarten Kommunen.

Bei der Analyse ist auch der überwiegend schlechte Bauzustand der Schulgebäude zu berücksichtigen.

Schulturnhallen

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

Bestand der Turnhallen 2012

Schulturnhallen	m ² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	2.443	3,3	750
Realschulen	1.093	2,0	547
Gymnasien	2.548	3,0	849
Gesamtschulen	2.076	2,4	880
Gesamt	8.160	10,7	702

Das Verhältnis der Gesamtflächen zu den gebildeten 110 Klassen/Kurse im Schuljahr 2013/14 ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	60	125	76	66	72	79	22

Die vorstehende Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Turnhalleneinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten

liegt in Heiligenhaus mit 702 m² am ersten Quartil. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Gegenüberstellung von Turnhallenbestand und Turnhallenbedarf:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

	Bedarf bei 12 Klassen/ÜE	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,3	3,3	0,0
Realschulen	1,4	2,0	0,6
Gymnasien	2,8	3,0	0,2
Gesamtschulen	2,9	2,4	-0,5
Gesamt	9,2	10,7	0,3

Viele Kommunen haben dargelegt, dass unter Berücksichtigung des Angebots von Schulschwimmen und Sportaußenanlagen eine Halleneinheit je zwölf Klassen ausreicht. Daher legt die GPA NRW dies für die Berechnung des Hallenbedarfs zugrunde. Der Bedarf und Bestand der Turnhalleneinheiten in Heiligenhaus zeigt einen rechnerischen Überhang von eineinhalb Turnhalleneinheiten. Vor dem Hintergrund weiter zurückgehender Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 wird sich dieser Überhang erhöhen.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen verfügt die Stadt Heiligenhaus über großzügige Außensportanlagen und ein Hallenbad mit Schwimmanlagen im Außenbereich. Somit besteht für den Schulsport ein großzügiges Angebot.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
308	247	786	382	333	374	395	20

Im Bereich der Turnhallen ergibt sich aus dem ermittelten Überhang von 0,3 Halleneinheiten und einer durchschnittlichen Hallengröße von 702 m² ein Flächenüberhang von 200 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 20.000 Euro.

→ Feststellung

Bei den Turnhallen in Heiligenhaus besteht derzeit noch kein Handlungsbedarf. Dieser entsteht aber durch zurückgehende Schülerzahlen. Der Abbau des größer werdenden Turnhallenüberhangs ist in das zu erstellendem Konzept für die Schulen aufzunehmen.

Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- In Heiligenhaus bestehen in allen Schulformen Flächenüberhänge, mit Ausnahme des Gymnasiums und der Gesamtschule. Zudem werden bis zum Schuljahr 2019/2020 weiter

sinkende Schülerzahlen bei den Grundschulen prognostiziert. Die Stadt Heiligenhaus hat noch keine Maßnahmen zur Flächenreduzierung eingeleitet.

- Aktuell ist noch kein deutliches Überangebot an Schulturnhallen darstellbar.
- Die Stadt Heiligenhaus beschäftigt sich seit Jahren intensiv mit der Entwicklung der Schülerzahlen, dem Angebot veränderter Schulformen, der Wanderungsbewegung und dem Schulangebot in den benachbarten Kommunen. Nun müssen Maßnahmen eingeleitet werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

Für die Schulsekretariate in Heiligenhaus wurden insgesamt 5,03 Vollzeit-Stellen (acht Kräfte) erhoben. Die für die Kennzahlenbildung zugrunde gelegten Personalaufwendungen wurden auf der Basis des KGSt-Gutachtens „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13) ermittelt.

Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70,12	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	21
Schüler je Sekretariatsstelle	622	422	705	569	508	568	632	21
Aufwendungen je Stelle in Euro	43.647	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544	21

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Wie in den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen in Heiligenhaus den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Vier Kräfte sind in der Entgeltgruppe 6 eingeordnet. Hierbei handelt es sich um eine Besitzstandswahrung aufgrund einer früheren Verwendung und um herausgehobene Tätigkeiten im Gymnasium und der Gesamtschule.

Stellenbemessungsverfahren

Bereits 1988 hat die Stadt Heiligenhaus ein Konzept für die Bemessung der Schulsekretariate erstellt und umgesetzt. 2011/12 hat der „Arbeitskreis Personal/Organisation im Kreis Mettmann“ ein Berechnungsverfahren für die Stellenbemessungen entwickelt. Dieses wird von der Stadt Heiligenhaus eingesetzt. Grundlage ist ein detaillierter Tätigkeitskatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten. Bezugsgrößen sind für jede Schulform je nach Tätigkeit jeweils die Anzahl der Schüler, Klassen, Lehrer, Schulwochen und Schulmonate. Örtliche Besonderheiten (OGS, Förderaufgaben, etc.) werden berücksichtigt. Die stundenmäßige Zuordnung der Schulsekretärinnen erfolgt schulscharf.

In Heiligenhaus sind sehr viele Aufgaben im Schulamt zentralisiert, die anderenorts von Schulsekretärinnen wahrgenommen werden und im vorgenannten Tätigkeitskatalog enthalten sind: Schülertickets, Reisekostenabrechnungen für Lehrer usw. Die Stadt Heiligenhaus hat diese Aufgaben durch Abschläge bei den Bemessungen der Sekretariatsstellen berücksichtigt.

Änderungen der Stellenbemessungen wurden bisher nur bei Bedarf auf Anforderungen der Schulen vorgenommen. Naturgemäß meldeten diese sich bisher nur beim Schüleranstieg. Ansonsten werden keine regelmäßigen Nachprüfungen und Neuberechnungen der Stellenbedarfe vorgenommen. In diesem Bericht wird bei den Schulflächenberechnungen ausgeführt, dass sich die Schülerzahlen in der Vergangenheit verringert haben. Ein weiterer Rückgang ist abzusehen.

→ Empfehlung

Die Stellenbemessung sollte regelmäßig geprüft werden.

Veränderungen bei den Stellenbemessungen machen – wenn auch nur geringfügige - Änderungen der Arbeitsverträge notwendig. Das rechtlich vorgeschriebene Verfahren ist zeit- und arbeitsaufwendig. Andere Verwaltungen lösen diese Aufgabe, indem die vereinbarten Arbeitsbedingungen (Stundenleistungen, Einsatzort etc.) innerhalb einer Bandbreite vom Dienstherrn im Rahmen seiner Organisationsgewalt angepasst werden können.

→ Empfehlung

Die Arbeitsverträge sollten so gestaltet werden, dass Veränderungen (Stundenleistungen, Einsatzort, etc.) im Rahmen einer vereinbarten Bandbreite vom Dienstherrn jeweils zum Schuljahreswechsel vorgenommen werden können.

Schülerbeförderung

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

Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2. Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	123	105	350	222	152	220	282	21
Aufwendungen je befördertem Schüler in Euro	367	287	871	566	490	584	633	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	30	20	58	38	28	38	47	20
Einpendlerquote in Prozent	21	3	26	12	6	9	18	20
Aufwendungen je Einwohner in Euro	15	11	45	26	16	25	32	21

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Heiligenhaus bis auf die Einpendlerquote unterhalb des Mittelwertes. Bei den weiterführenden Schulen beträgt die Einpendlerquote insgesamt 29 Prozent. Bei der Gesamtschule beträgt der Einpendleranteil 41 Prozent.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Heiligenhaus wickelt die Schülerbeförderung fast ausschließlich über den ÖPNV ab. Im gesamten Verkehrsverbund ist die Ausgabe von sog. Schokotickets üblich. Somit stehen den Schülern auch außerhalb der Schulzeiten sichere Transportmittel zur Verfügung. Wegen der fehlenden Anbindung an den ÖPNV mussten zwei Linien als Schülerspezialverkehr (für zwei Grundschulen) eingerichtet werden.

Auf der Grundlage der Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO – erfolgt die Fallbearbeitung im Fachbereich III.2.1 – Schule und Sport -. Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten bestehen nicht. Streckenoptimierungen werden regelmäßig mit dem Verkehrsbetrieb besprochen und wenn möglich von diesem umgesetzt. In einem Fall wurde der Schulbeginn an die Ankunftszeit des Busses angepasst (GS Isenbügel, Beginn 8.15 Uhr).

Die zwei Linien des Schülerspezialverkehrs werden jährlich ausgeschrieben und vergeben. Durch die Nachmittagsbetreuung fallen keine zusätzlichen Fahrten an. Schüler ohne einen gesetzlichen Anspruch erhalten kein Schokoticket und werden auch nicht mit dem Schülerspezialverkehr befördert.

→ Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Heiligenhaus im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Datenlage in Heiligenhaus	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	9
Spiel- und Bolzplätze	9
Datenlage	9
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Sportaußenanlagen	15
Organisation und Steuerung	15
Strukturen	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung Grünflächen umfasst die Handlungsfelder

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

Ziel der Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung. Dabei wird die gesamtstädtische Finanzsituation berücksichtigt. Es sollen Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufgezeigt werden.

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

Zudem wird die Flächensituation und Auslastung der kommunalen Sportaußenanlagen untersucht.

Grünflächen allgemein

Datenlage in Heiligenhaus

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

Die Stadt Heiligenhaus konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Flächendaten nicht zur Verfügung stellen. Die Aufwendungen der Technischen Betriebe (Bauhof) werden im städtischen Haushalt im Teilergebnisplan 01.01.20 nachgewiesen. Das Volumen von ca. zwei Millionen Euro beinhaltet auch die Aufwendungen für die Unterhaltung der Grünflächen. Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün und Spiel- und Bolzplätze ist derzeit nicht möglich. Innere Verrechnungen, die der Kostentransparenz dienen und Möglichkeiten der Steuerung bieten, werden nicht vorgenommen. Das ist im interkommunalen Vergleich der bisher einbezogenen mittleren kreisangehörigen Kommunen eine Ausnahme.

→ **Feststellung**

Für das Aufgabengebiet „Grün“ verfügt die Stadt Heiligenhaus derzeit nicht über belastbare Flächendaten. Die Aufwendungen können nicht verifiziert werden. Die Aufgaben und Standards im Bereich „Grün“ sind nicht belegt.

Die GPA NRW hat umfangreiche Gespräche in folgenden Fachbereichen geführt, um Möglichkeiten für eine fachliche Analyse zu finden:

- Technische Betriebe (Bauhof)
- Fachbereich Stadtentwicklung
- Abteilung Organisation
- Fachbereich Rechnungsprüfung
- Fachbereich Finanzen.

Die letzten Grünflächenkatasterdaten stammen aus dem Jahr 2006. Zur Aktualität konnten keine Angaben gemacht werden. Infolge verschiedener personeller Veränderungen erfolgte kein Wissenstransfer. Somit wird dieser Datenbestand nicht genutzt. Zu möglichen Fortschreibungen seit 2006 konnten ebenfalls keine Angaben gemacht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Heiligenhaus muss mit Nachdruck ein Grünflächenkataster erstellen.

Inwieweit auf den vorhandenen Datenbestand aufgebaut werden könnte, muss von der Stadt geprüft werden. Die Technischen Betriebe (Bauhof) verfügen über eine leistungsfähige Software (Regie 68). Derzeit werden nur die geleisteten Stunden der Bauhofmitarbeiter erfasst. Da wesentliche Daten (Kataster, u.a.) nicht hinterlegt sind, ist diese Software nur sehr eingeschränkt nutzbar. Für den Gebührenhaushalt „Friedhof“ und für Erstattungsansprüche werden Aufwendungen ermittelt. Die zugrunde liegenden Stundenverrechnungssätze für das Personal stammen noch aus dem Jahr 2005 und wurden nicht fortgeschrieben. Kalkulierte Stundenverrechnungssätze für Fahrzeuge und Geräte sind nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die vorhandene Bauhofsoftware (Regie 68) sollte durch Einpflegen von Grunddaten erweitert werden. Die dann möglichen Auswertungen könnten für die Steuerung der Technischen Betriebe (Bauhof) genutzt werden. Eine grundlegende Schulung der verantwortlichen Mitarbeiter notwendig. Es wurde während der Prüfung festgestellt, dass noch nicht einmal ein Anwenderhandbuch zur Verfügung stand.

Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 31 bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Mit Ausnahme der Fragen nach dem Freiflächenentwicklungskonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung nehmen wir eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	3	0	3	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	3	0	3	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	2	0	2	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	26	6	14	6
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	9	6	15	6

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

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Heiligenhaus erzielt mit einem Erfüllungsgrad von neun Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass bei der Steuerung ihrer Grünflächen dringende Handlungsnotwendigkeiten bestehen.
- Wie einige andere Kommunen verfügt auch die Stadt Heiligenhaus nicht über einen ausreichenden Überblick über ihre Grünflächen. Die Herkunft und Richtigkeit vorhandener Daten ist nicht nachvollziehbar. Daher wird mit diesen Daten nicht gearbeitet.
- 2012 hat die Stadt Heiligenhaus die Erstellung von Luftbildern in Auftrag gegeben. Diese lagen der Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Mündlich wurde zugesichert, dass noch in 2014 mit der Erstellung eines Grünflächenkatasters begonnen werden soll.
- Die Stadt Heiligenhaus verfügt bislang noch nicht über ein umfassendes Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, wo sich die Stadt hin entwickeln soll. Zu berücksichtigen sind dabei die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen, der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch, usw.. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden. Ansatzweise verfügt die Stadt Heiligenhaus im Planungsbereich über Entwicklungskonzepte in einigen Stadtbereichen. Allerdings fehlt eine Verzahnung zum operativen Bereich.
- Im Rahmen dieser Prüfung war nicht erkennbar, dass bisher seitens der Verwaltungsführung strategische Ziele für den operativen Bereich (Technische Betriebe) formuliert, dokumentiert und vereinbart wurden. Auch aus dem Haushaltsplan konnten keine Ziele herausgelesen werden.
- Seitens der Verwaltungsführung wurden einige konkrete Maßnahmen angeordnet. Davon wurden bereits einige umgesetzt:
 - Pflegestandard im Innenstadtbereich (sog. Sorgfaltsraum) festgelegt
 - Gründeponieannahme / Containerleerungen im Stadtgebiet neu organisiert
 - Baumscheibenpartnerschaften
 - Kolonnenbildung für die Grünpflegearbeiten
- Die Stadt Heiligenhaus sollte sowohl strategische und auch die operativen Ziele beschreiben und vereinbaren. Diese sollten so präzise wie möglich sein. Darüber hinaus müssen sie auch realistisch und insbesondere messbar sein. Eine gute Grundlage bietet die Einteilung der Grünflächen in verschiedene Pflegeklassen, in denen die Art der Bepflanzung und die damit zusammenhängende Pflegeintensität festgelegt werden.
- Die Technischen Betriebe führen Pflege- und Unterhaltungsarbeiten auch an klassifizierten Straßen aus. Schätzungen gehen von einer Fläche von insgesamt 30.000 m² aus. Diese Arbeiten stellen keine unmittelbare Gefahrenbeseitigung dar, sondern dienen dem positiven Erscheinungsbild der Stadt. Für diese Aufgabenerledigung ist aber der „Landesbetrieb Straßenbau NRW“ zuständig. Angesichts der deutlich angespannten Haushaltslage sollte diese Aufgabenerledigung durch die Stadt Heiligenhaus entfallen.

- Es ist von Bedeutung zu wissen, wie zufrieden die Bürger mit den kommunalen Grünflächen hinsichtlich Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege sind. Bisher geht die Stadt Heiligenhaus nur Einzelbeschwerden der Bürger nach. Eine strukturierte Bürgerbeteiligung ist noch nicht vorhanden.
- Infolge der fehlenden Daten ist es der Stadt Heiligenhaus nicht möglich, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich des Technischen Betriebes (Bauhof) mit privaten Anbietern ist nicht möglich. Die Stadt Heiligenhaus sollte steuerungsrelevante Kennzahlen bilden. Die nachfolgenden Abschnitte enthalten hierzu weiterführende Hinweise.

Strukturen

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	962	113	1.631	486	296	439	543	18
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	71,3	48,2	88,6	78,3	77,2	80,8	84,6	16
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	741	295	7.814	2.473	1.442	1.807	2.882	18

Die Stadt Heiligenhaus zählt mit 26.481 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 27,5 km².

Park- und Gartenanlagen

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

Strukturen

Für eine Analyse konnte die Stadt Heiligenhaus nachfolgende Strukturzahlen nicht liefern:

- Anzahl der Park- und Gartenanlagen
- Fläche der Park- und Gartenanlagen

- Aufteilung der Flächen (Rasen, Beete/Wechselbepflanzung, Bäume, etc.)

Wenn die Stadt Heiligenhaus über die entsprechenden Daten verfügt, kann sie ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich 2012 mittels der nachfolgenden Tabelle feststellen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	k.A.	0,3	19,7	6,3	2,6	4,4	6,8	13
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	k.A.	781	32.011	7.089	2.394	4.941	8.774	13

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte bei der Prüfung der Grünflächen aufgrund fehlender Daten in Heiligenhaus nicht vorgenommen werden. Die bisherige Erfassungsmethodik der Stadt Heiligenhaus lässt es nicht zu, Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen darzustellen. Es werden zwar die von den Mitarbeitern der Technischen Betriebe geleisteten Stunden nachgehalten. Sie können aber nicht den einzelnen Aufwandsarten nachvollziehbar zugeordnet werden. Da eine innere Leistungsverrechnung nicht erfolgt, sah der Fachbereich bisher auch keine Notwendigkeit für eine detaillierte Erfassung und Auswertung.

Die Pflegestandards konnte die GPA NRW nicht beurteilen, da sie nicht nachvollziehbar dokumentiert sind. Dies gilt gleichermaßen für die Frage, ob und inwieweit bestimmte Flächentypen die Gesamtaufwendungen prägen bzw. verteuern. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Differenzierung der Gesamtaufwendungen z.B. nach

- Aufwendungen für die Rasenpflege,
- Aufwendungen für Strauch- und Gehölzpflege,
- Aufwendungen für Baumpflege und
- Aufwendungen für Beete/Wechselbepflanzungen.

Sobald verlässliche Katasterdaten und Beschreibungen der einzelnen Pflegeflächen vorliegen, muss die Stadt als erste Aufgabe die Intensität der Pflegenotwendigkeit prüfen.

→ Empfehlung

Die Stadt Heiligenhaus sollte Flächen mit intensiver Pflegenotwendigkeit zugunsten einfacher Bepflanzungen zurückbauen, um die Pflegestandards und –intervalle zu senken.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht

aus. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale kann die GPA NRW der Stadt Heiligenhaus zum gegebenen Zeitpunkt auf Wunsch zukommen lassen. Allerdings müssen dann die oben beschriebenen Daten der Stadt Heiligenhaus vorliegen.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Heiligenhaus verfügt noch nicht über Daten, die eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung ermöglichen.
- Eine zielorientierte Steuerung im Aufgabenfeld „Park- und Gartenanlagen“ erfolgt bislang nicht. Dazu muss die Stadt Heiligenhaus in einem ersten Schritt die Strukturdaten ermitteln. Im zweiten Schritt muss sie Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse erstellen und vereinbaren (Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis). Sodann sind eine Kostenrechnung aufzubauen und steuerungsrelevante Kennzahlen zu definieren. Diese sind mindestens jährlich auszuwerten. Nur so können Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ der Stadt Heiligenhaus mit dem Index 1 bewertet.

Spiel- und Bolzplätze

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

Datenlage

Im Gegensatz zu den übrigen Grünflächen werden für die Spiel- und Bolzplätze im Kataster des Jahres 2006 Daten explizit aufgeführt. Wie diese Daten ermittelt wurden und ob diese Daten heute noch aktuell sind, war nicht festzustellen. Darum können die Daten nur als grobe Orientierung betrachtet werden.

Auf der Homepage der Stadt befindet sich eine umfangreiche Darstellung aller Spielplätze im Stadtgebiet. Hier erfolgte die letzte Aktualisierung Ende 2010. Danach befinden sich 40 Spielplätze in der städtischen Betreuung. Ein Spielplatz befindet sich derzeit noch in der Planung. Die zusätzlichen Informationen aus einem umfangreichen Analysegespräch im „Fachbereich Jugend“ lassen mit einigen Vorbehalten eine beurteilende Darstellung zu.

Strukturen

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	1,5	1,2	5,4	2,6	2,1	2,5	2,9	16
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	9,4	6,8	31,6	14,8	11,7	14,2	15,4	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,5	0,8	2,8	1,6	1,2	1,6	1,9	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	9,5	4,4	16,2	9,2	6,8	8,9	10,9	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ²	k.A.	1,6	8,9	4,7	3,0	3,8	6,2	15
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	937	936	3.005	1.702	1.143	1.652	1.954	16

Die Bevölkerungsprognose der Gesamteinwohnerzahl zeigt, wie in vielen anderen Städten, einen negativen Trend (bis 2030 minus zehn Prozent). In gleicher Höhe wird auch der Rückgang für die Einwohner bis 18 Jahre prognostiziert. Die vorgenannten Strukturzahlen weisen gegenwärtig noch keine Auffälligkeiten auf.

Ein aktueller Spielplatzbedarfsplan ist nicht vorhanden. Gegenwärtig wird dieser vom Jugendbereich aufgestellt und soll dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt werden. Dieser Bedarfsplan wird enthalten:

- Bestandsübersicht – jeder Spielplatz wird einzeln dargestellt -
- Bevölkerungsstruktur im Umfeld jeden Spielplatzes
- Kategorisierung gem. dem Flächennutzungsplan in Kategorie A + B

Verbindliche Standards für die Ausstattung von Spielplätzen gibt es heute noch nicht. Grundsätzlich ist auf jedem Spielplatz eine Doppelschaukel vorhanden. Die übrige Ausstattung richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten, der Lage und Größe der Fläche. Bei Neuanlagen oder Umgestaltungen werden von der Verwaltung in der Regel drei Vorschläge erarbeitet und dem Jugendhilfeausschuss zur Entscheidung vorgelegt. Die detaillierten Darstellungen auf der Homepage der Stadt Heiligenhaus zeigen eine auffällige Vielzahl unterschiedlicher Spielplatzausstattungen. Bisher wurde noch nicht geprüft, ob durch eine Standardisierung oder der Einrichtung sog. Leuchtturmspielplätze (unter Wegfall umliegender Spielplätze) wirtschaftliche Vorteile entstehen.

Für die Spielplätze sind bisher keine Pflegestandards beschrieben bzw. vereinbart. Dies betrifft insbesondere

- Intervalle für Sandaustausch,
- Rasenschnitt,
- Unkrautbeseitigung.

Die auf der Homepage vorgestellten Spielplätze lassen deutliche Unterschiede besonders hinsichtlich der Unkrautbeseitigung erkennen. Regelmäßig werden im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht die Spielgeräte kontrolliert und gewartet. Diese Arbeiten werden protokolliert.

→ **Empfehlung**

Die Standards für die Ausstattung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sollten von der produktverantwortlichen Dienststelle (Jugend) beschrieben und vereinbart werden.

Eine weitere Frage betrifft die Aufgabe und den Rückbau nicht mehr benötigter Spiel- und Bolzplätze. Hierfür fehlen wesentliche Entscheidungshilfen:

- Es erfolgt von den Technischen Betrieben keine regelmäßige Information über den baulichen Zustand der Anlagen.
- Es erfolgen keine standardisierten Informationen über die mögliche Frequentierung der Anlagen.
- Eine regelmäßige Begehung der Anlagen findet nicht statt.

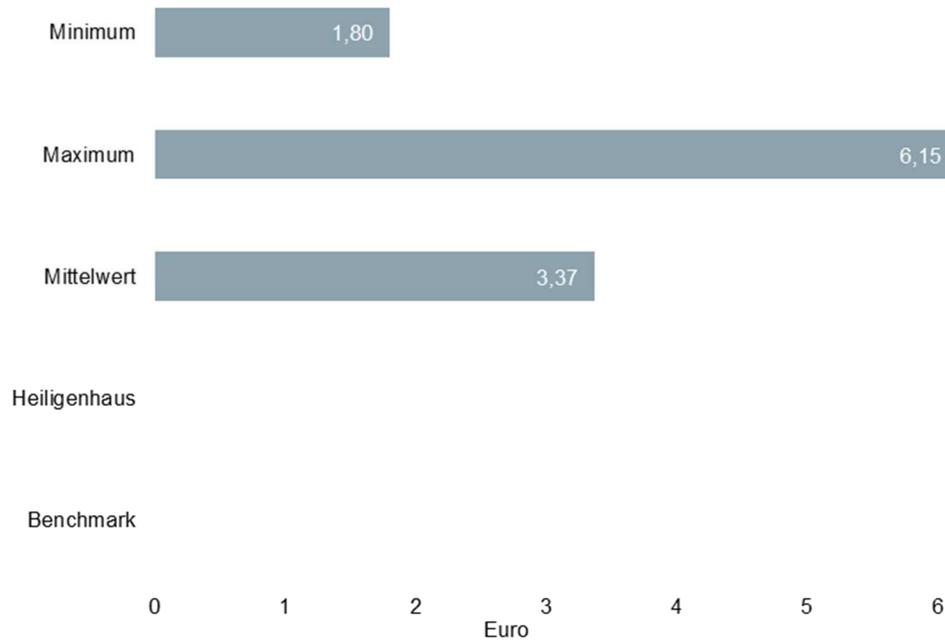
→ **Empfehlung**

Die Bedarfsprüfung für alle Spiel- und Bolzplatzflächen sollte regelmäßig nach festgelegten Kriterien durchgeführt und dokumentiert werden. Dabei ist auch der prognostizierte Bevölkerungsrückgang der Kinder und Jugendlichen zu beachten.

Die auf der Homepage der Stadt abgebildeten Spielplätze lassen bereits eine unterschiedliche Frequentierung erkennen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² im interkommunalen Vergleich 2012



Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

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

Wie bei den übrigen Grünflächen lässt es die bisherige Erfassungsmethodik der Stadt Heiligenhaus nicht zu, Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze darzustellen. Da eine innere Leistungsverrechnung nicht erfolgt, sah der Fachbereich bisher auch keine Notwendigkeit für eine detaillierte Erfassung und Auswertung.

Im Rahmen des durchgeführten Analysegesprächs im Jugendbereich wurde angegeben, dass der Haushaltsansatz für Neuanlagen und bauliche Veränderungen 80.000 Euro beträgt. Die Aufwendungen für die laufende Unterhaltung sind dem Fachbereich nicht bekannt. Diese Leistungen erbringen die Technischen Betriebe (Bauhof) aus dem dortigen Gesamtbudget in eigener Verantwortung. Für zukünftige Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen ist in die nachfolgenden Aufwendungen zu differenzieren:

- Aufwendungen für die Grünflächenpflege
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte
- Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte

- Aufwendungen für Fallschutzflächen usw.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale kann die GPA NRW der Stadt Heiligenhaus zum gegebenen Zeitpunkt auf Wunsch zukommen lassen. Allerdings müssen dann die oben beschriebenen Daten der Stadt Heiligenhaus vorliegen.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Mit der Erstellung eines Spielplatzbedarfsplanes wurde begonnen.
- Für die Einrichtung und Unterhaltung von Spielplätzen sollten nachvollziehbare Standards beschrieben und vereinbart werden. Dementsprechend sollte die Budgetverantwortung für diese Aufwendungen beim Fachbereich „Jugend“ liegen.
- Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze müssen transparent sein, um Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen vornehmen zu können. Auf dieser Grundlage sollte auch eine interne Leistungsverrechnung erfolgen.
- Im Hinblick auf die demografischen Veränderungen sollte eine regelmäßige Bestandsüberprüfung durchgeführt und dokumentiert werden.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Spiel- und Bolzplätze" der Stadt Heiligenhaus mit dem Index 2 bewertet.

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Für eine Analyse konnte die Stadt Heiligenhaus nachfolgende Strukturzahlen nicht liefern:

- Flächen des Straßenbegleitgrün (möglichst auch Flächen der Mittelinseln/Kreisel)
- Rasenflächen
- Flächen der Sträucher/Gehölze, Beete/Wechselbepflanzung
- Anzahl der Bäume

Wenn die Stadt Heiligenhaus über die entsprechenden Daten verfügt, kann eine Positionierung im interkommunalen Vergleich erfolgen.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	k.A.	2,5	34,8	12,9	6,1	7,4	20,4	12

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte bei der Prüfung der Grünflächen aufgrund fehlender Daten in Heiligenhaus insgesamt nicht vorgenommen werden. Die Beurteilung der Pflegestandards war mangels notwendiger Hintergrundinformationen nicht möglich. Dies gilt gleichermaßen für die Frage, ob und inwieweit bestimmte Flächentypen die Gesamtaufwendungen prägen bzw. verteuern. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Differenzierung der Gesamtaufwendungen z.B. nach den o.g. Strukturen.

Während der Prüfung wurde von mehreren Fachbereichen die Information gegeben, dass die Stadt Heiligenhaus Straßenbegleitgrünflächen pflegt und unterhält, für die der „Landesbetrieb für Straßenbau NRW“ als Baulastträger zuständig ist. Schätzungen gehen von einer Fläche von insgesamt 30.000 m² aus. Wegen der in diesem Bericht schon mehrmals dargestellten Intransparenz der Daten sind die tatsächlichen Aufwendungen nicht bekannt.

→ Feststellung

Im Hinblick auf die deutlich angespannte Haushaltslage kann sich die Stadt Heiligenhaus nur auf die Pflege und Unterhaltung der Flächen in ihrem originären Zuständigkeitsbereich beschränken, zu denen sie verpflichtet ist.

→ Empfehlung

Die zum Straßenraum gehörenden Grünflächen mit einer intensiven Pflegenotwendigkeit sollten zugunsten einfacher Bepflanzungen zurückgebaut werden, um die Pflegestandards und –intervalle zu senken.

Als Beispiel für eine intensiv zu pflegende Grünfläche im Straßenraum können die Mittelinseln im Verlauf der Westfalenstraße genannt werden. Die Bepflanzung mit Lavendel und Rosen verursacht einen hohen Pflegeaufwand.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale kann die GPA NRW der Stadt Heiligenhaus zum gegebenen Zeitpunkt auf Wunsch zukommen lassen. Allerdings müssen dann die oben beschriebenen Daten der Stadt Heiligenhaus vorliegen.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Wie bereits bei der Gesamtbetrachtung der Park- und Gartenanlagen gilt auch für das Straßenbegleitgrün:

- Die Stadt Heiligenhaus verfügt noch nicht über Daten, die eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung ermöglichen.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Dazu muss die Stadt Heiligenhaus in einem ersten Schritt die Strukturdaten ermitteln. Im zweiten Schritt muss sie Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse erstellen und vereinbaren (Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis). Sodann sind eine Kostenrechnung aufzubauen und steuerungsrelevante Kennzahlen zu definieren. Diese sind mindestens jährlich auszuwerten. Nur so können Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.
- Die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrün an klassifizierten Straßen ist aufgrund der Haushaltslage nicht akzeptabel.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Straßenbegleitgrün" der Stadt Heiligenhaus mit dem Index 1 bewertet.

Sportaußenanlagen

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

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Fachbereich „Bildung und Sport“ abgestimmten Fragenkatalogs. Im Ergebnis ist für Heiligenhaus folgendes festzuhalten:

- Der Betrieb der Sportaußenanlage wurde dem Stadtsportverband und den darin zusammengeschlossenen Vereinen übertragen. Dieser pflegt die Kunstrasenflächen und Grünanlagen. Ebenso obliegen ihm die Reinigung der Außenanlagen und die Reinigung der baulichen Anlagen. Die Stadt zahlt hierfür einen jährlichen Zuschuss von 80.000 Euro.
- Die Belegung der Sportaußenanlage ist dem Stadtsportverband übertragen. Über das umfangreiche sportliche Angebot informiert die Homepage des Stadtsportverbandes.

- Der Stadtsportverband führt regelmäßig Untersuchungen durch und passt das sportliche Angebot entsprechend an.
- Über die tatsächliche Nutzung und Auslastung der Sportaußenanlage erhält die Stadt auf Anforderung Informationen. Ein regelmäßiger strukturierter Informationsaustausch in Berichtsform besteht nicht.

Strukturen

Vor etwa zehn Jahren wurde im Innenstadtbereich eine Sportanlage ersatzlos aufgegeben und dann überplant. Heute besitzt die Stadt Heiligenhaus eine zentrale Sportaußenanlage. Die Gesamtfläche der Anlage beläuft sich auf 36.483 m². Diese wird vollständig vom Stadtsportverband bewirtschaftet.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Heiligenhaus	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	1,4	2,3	10,3	5,2	3,3	5,1	6,3	20
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	0,6	1,0	5,0	2,3	1,5	1,9	2,8	22

Die Kennzahlen für Heiligenhaus unterschreiten im interkommunalen Vergleich das bisherige Minimum. Vor dem Hintergrund zurückgehender Einwohnerzahlen ist das eine gute Position.

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

Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

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

Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				14	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					15

Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

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

→ Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de