

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht  
der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Bergkamen	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Zur Prüfung der Stadt Bergkamen	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 KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Bergkamen 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.

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Bergkamen ist seit vielen Jahren angespannt. Seit dem Jahr 2010 muss ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Die Ausgleichsrücklage ist seit 2009 aufgebraucht. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse bis 2011 (Ergebnis: -7,1 Mio. Euro) vor. Die Jahre 2012 und 2013 schließen nach jetzigem Kenntnisstand ebenfalls defizitär mit -1,5 Mio. Euro bzw. -11,0 Mio. Euro ab. Das Eigenkapital hat sich von 2007 bis 2011 nahezu halbiert und liegt bei rund 59 Mio. Euro.

Problematisch ist die Entwicklung der Liquiditätskredite. Im Jahr 2007 lagen diese bei rund 21 Mio. Euro, im Jahr 2011 bereits bei 61 Mio. Euro, ein weiterer Anstieg ist zu erwarten.

Die Planungen für die Jahre 2014 bis 2018 sehen vor, dass ab 2016 wieder positive Jahresergebnisse erreicht werden. Diese Planungen wurden in der Prüfung auf mögliche Risiken hin betrachtet. Risiken sieht die GPA NRW bei den Personalaufwendungen: Die Stadt Bergkamen geht von Personalkostensteigerungen um jeweils ein Prozent aus. Die Steigerungen waren in den Vorjahren jeweils höher. Weitere Risiken können u.a. entstehen, wenn die Gewerbesteuererträge nicht wie geplant wachsen oder sich Änderungen beim (historisch niedrigen) Zinssatz für Liquiditätskredite ergeben.

Sollte eines oder mehrere Risiken eintreten, so kann der Haushaltsausgleich nur durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle erfolgen. Dies könnte beispielsweise das Absenken von Standards (z.B. in der Grünpflege oder im Bereich Kultur) sein. Sollten die Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Aufwandsseite nicht ausreichen, so muss der Ausgleich über Ertragssteigerungen erfolgen. In den Gebührenhaushalten Abwasser, Abfall, Straßenreinigung /Winterdienst, Bestattungswesen konnten wir keine Potenziale erkennen. Ertragssteigerungen ließen sich dann über die Erhöhung der Realsteuerhebesätze erreichen. Diese liegen in Bergkamen immer noch deutlich unter denen im Kreis Unna.

Konsolidierungsanstrengungen hat die Stadt Bergkamen bereits in den Vorjahren unternommen. Dabei wurden Ansätze sowohl ertragsseitig (zuletzt mit Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern), als auch auf der Aufwandsseite verfolgt. Im Bereich der Schulen hat die Stadt Bergkamen auf die deutlich rückläufigen Schülerzahlen reagiert und mehrere Grundschulstandorte aufgegeben. Die geringe Fläche der Stadt Bergkamen begünstigt die Zusammenlegung von Schulstandorten, die Kinder können in der Regel auch andere Grundschulen erreichen, ohne dass Fahrtkosten entstehen.

Auch die Schulen der Sekundarstufe I und II sind im Umbruch: Von ehemals zwei Hauptschule wird nur noch ein betrieben. Diese läuft zum Schuljahr 2015 aus. Die Schüler/innen der Hauptschule werden dann die Real- oder Gesamtschule besuchen.

Nach den vorliegenden Prognosen werden die Schülerzahlen weiter absinken. Weitere Schulschließungen sind möglich und notwendig. Flächenüberhänge hat die GPA NRW an Grundschulen, an der Real- und der Gesamtschule erkannt. Für eine längerfristige Planung ist eine

mehrfährige Schulentwicklungsplanung notwendig. Diese liegt bislang nur für den Bereich der Grundschulen vor.

Die freigewordenen Schulgebäude wurden zum Teil vermietet, bei einem anderen Gebäude gelang der Stadt die Veräußerung. Auf dem Gelände der ehemalige Schule werden künftig Wohngebäude errichtet.

In der Folge rückläufiger Schülerzahlen sinkt auch der Bedarf an Turnhallen, bereits heute sind mehr Halleneinheiten vorhanden, als für den Schulsport benötigt werden. Eine Aufgabe der nicht mehr benötigten Schulturnhallen ist oft mit Einschränkungen im Vereinssport verbunden. Wir stellten in der Prüfung positiv fest, dass die Stadt Bergkamen sich intensiv mit der Beteiligung der Vereine an der Bewirtschaftung der Sportstätten auseinandersetzt und hierzu flächendeckend Nutzungsverträge abgeschlossen hat. Die Bewirtschaftung der Sportanlagen ist - sofern nicht schulisch genutzt- auf die Vereine übertragen

Insgesamt hat die GPA NRW rechnerische Potenziale von rund 1,5 Mio. Euro im Bereich der Schulen und Schulturnhallen erkannt. Erste Schritte zur Umsetzung dieses Potenzials könnten in der Steigerung der Mieteinnahmen für die nicht mehr benötigten Gebäude durch kostendeckende Mieten sowie im Erheben von Nutzungsentgelten (für die Turnhallen) liegen. Die größten Entlastungen für den Haushalt entstehen jedoch, wenn die nicht mehr benötigten Gebäude veräußert werden können.

Diese Strategie verfolgt die Stadt z.B. bei der Kultureinrichtung „Schacht III“, einer ehemaligen Kaue für Bergleute. Das Gebäude soll veräußert werden, was jedoch aufgrund der Lage inmitten eines Wohngebietes und der damit verbundenen eingeschränkten Folgenutzungen schwierig ist. Auch andere städtische Gebäude wurden bereits veräußert, darunter Hausmeisterwohnungen, ein ehemaliges Feuerwehrgerätehaus, Friedhofsgebäude.

Im Kulturbereich fällt neben dem Schacht III das Stadtmuseum auf, das rund vierzig Prozent der Kulturfläche der Stadt ausmacht und einen Zuschussbedarf von rund 480 Tausend Euro hat. Auch dieser Zuschussbedarf muss vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung kritisch hinterfragt werden.

Die Folgen des Bergbaus sind in Bergkamen in vielen Bereichen spürbar. Der Bergbau hat das Stadtbild geprägt. Eine brachliegende ehemalige Zeche wird zurzeit überplant. Hier soll die sogenannte „Wasserstadt Aden“ entstehen. Nach dem Sportbootzentrum Marina Rünthe – einem ehemaligen Kohleumschlaghafen, ist die Wasserstadt Aden das zweite Großprojekt am Datteln-Hamm-Kanal. Das Großprojekt muss hinsichtlich seiner Wirkung auf den städtischen Haushalt kritisch begleitet werden.

Auch innerhalb der Verwaltung werden Konsolidierungspotenziale gesucht. Die deutlich rückläufige Einwohnerzahl und die deutlich älter werdende Bevölkerung werden das Aufgabenportfolio der Verwaltung verändern. Hierauf reagiert die Personalwirtschaft: Die Stadt Bergkamen überprüft regelmäßig ihren Aufgabenbestand und hat einen guten Überblick über die zu erwartende (planbare) Fluktuation. Weitere Ansätze zur Anpassung sehen wir in der Straffung der Organisationsstruktur von vier auf drei Dezernate.

Exemplarisch haben wir für die Bereiche Einwohnermeldewesen, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten und das Standesamt Leistungskennzahlen gebildet und den Personalbestand daran gemessen. Hier zeigt sich das Spannungsfeld von Bürgerfreundlichkeit (z.B. bürger-

freundlichen Öffnungszeiten auch an Samstagen) und fallzahlenorientierten Stellenbemessungen, die Überhänge im Vergleich zu anderen Kommunen ergaben. Angesichts der angespannten Haushaltsituation muss die Stadt Bergkamen auch in den hier betrachteten Bereichen über die Reduzierung der Standards nachdenken.

Gleiches gilt für den Bereich der Schulsekretariate: auch hier haben wir im Vergleich der Kommunen für Bergkamen ein hohes Niveau festgestellt. Bei weiter rückläufigen Schülerzahlen ergeben sich hier weitere Konsolidierungspotenziale durch mögliche Stundenanpassungen.

Die Prüfung im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder zeigte, dass der Fehlbetrag je Einwohner unter sechs Jahren trotz niedriger Elternbeiträge am interkommunalen Mittelwert liegt. Die Stadt bezuschusst die freien Träger der Kindertageseinrichtungen, allerdings liegt dieser Zuschuss deutlich unter dem vergleichbarer Kommunen. Positiv wirkt sich der niedrige Anteil an 45-Stunden Plätzen auf den Zuschussbedarf aus. Hier steuert die Stadt gezielt: Ein Platz mit 45 Stundenbetreuung wird nur nach genauer Prüfung des Bedarfs zur Verfügung gestellt. Ein niedrigerer Fehlbetrag ließe sich über höhere Elternbeiträge erreichen - hier sollte die Stadt die Beitragssatzung hinsichtlich der möglichen stärkeren Heranziehung der oberen Einkommen überarbeiten. Auch dieses Potenzial sollte die Stadt angesichts ihrer Haushaltsituation heben. Die Elternbeiträge sind –nicht zuletzt aufgrund der hohen SGB II-Quote- interkommunal unterdurchschnittlich. Der Bedarf an Plätzen in der Kindertagesbetreuung ist im Zuge des Rechtsanspruchs für Unter-Dreijährige in den letzten Jahren gestiegen, die rückläufige Kinderzahl wird sich auf die Zahl der benötigten Tagesbetreuungsplätze auswirken.

Auch in anderen Bereichen ergeben sich Veränderungen durch rückläufige Kinderzahlen: Die Zahl der Spielplätze wurde in den vergangenen Jahren schrittweise reduziert. Gleichzeitig stellten die GPA NRW fest, dass die verbleibenden Spielplätze mit hohem Aufwand gepflegt werden. Interkommunal verglichen wendet die Stadt Bergkamen rund 66 Prozent mehr für die Pflege der Spiel- und Bolzplätze je Quadratmeter auf, als die Kommunen, die den Benchmark erreichen.

Positive Ansätze zur Kostensenkung im Bereich der Pflege der Grünanlagen sehen wir in der Ausschreibung der Pflegeleistungen für ein Schulzentrum. Die Stadt Bergkamen prüft hier exemplarisch, ob die Leistungen wirtschaftlicher in eigener Leistung oder durch Fremdvergaben erbracht werden kann.

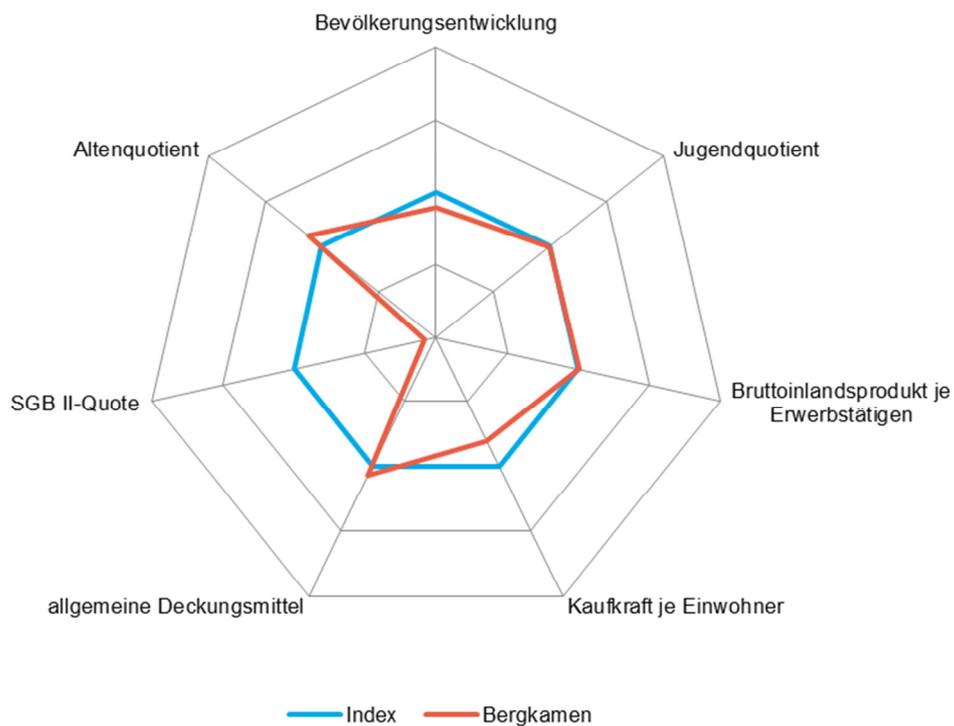
Insgesamt erkennt die GPA NRW in den hohen Aufwendungen für die Pflege der Grünflächen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten. Erste Schritte sollten hier in der Aufschlüsselung der Flächen nach Pflegeklassen sein, für die Standards zu definieren sind. So kann eine gezielte Steuerung mit dem Ziel der Aufwandsreduzierung erfolgen.

Mit dem Instrument des kommunalen Steuerungstrends stellt die GPA NRW die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bergkamen bereinigt um diejenigen Positionen dar, die nicht selbst gesteuert werden können. Der positiv verlaufende kommunale Steuerungstrend für Bergkamen zeigt, dass die Stadt Maßnahmen zur Defizitverringerung ergriffen hat, die positiv wirken.

## Ausgangslage der Stadt Bergkamen

### Strukturelle Situation

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



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

Bei der SGB II-Quote hat die GPA NRW vor dem Hintergrund der originären Aufgabenträgerschaft die jeweiligen Quoten auf Kreisebene berücksichtigt. Für den Kreis Unna liegt die Quote bei rund 11,9 Prozent. Die Stadt Bergkamen weist mit über 15 Prozent die höchste SGB II-Quote bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW auf.

Die hohe SGB II-Quote ist u.a. eine Folge des großen Verlustes an Arbeitsplätzen in Bergkamen nach der Schließung der Zechen. (Die letzte Zeche schloss im Jahr 2001.) Insgesamt gingen rund 10.000 Arbeitsplätze verloren, ohne dass in gleichem Maße neue Arbeitsplätze geschaffen werden konnten.

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

Mit der hohen SGB II-Quote geht eine vergleichsweise geringe Kaufkraft einher. Die leicht überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel der Stadt resultieren aus den Steuereinnahmen einerseits und den Schlüsselzuweisungen des Landes andererseits.

Die demografischen Indikatoren zeigen einen Bevölkerungsrückgang in Bergkamen um rund elf Prozent bis zum Jahr 2030 an. Insbesondere sinkt der Anteil der Jüngeren, während die Zahl der über 65-Jährigen deutlich ansteigt.<sup>3</sup> Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW ist jedoch der Anteil der Jugendlichen an den 20-65-Jährigen überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der älteren Menschen in Bergkamen ist gemessen an den 20-65-Jährigen unterdurchschnittlich aber steigend.

Die Auswirkungen der strukturellen Rahmenbedingungen wurden im Rahmen eines Interviews mit dem Bürgermeister und dem Leiter des Bereiches Planung am 8. Mai 2014 erörtert.

## 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 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 Bevölkerungsentwicklung in Bergkamen ist rückläufig und liegt deutlich über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Nach Prognosen der Bertelsmannstiftung verliert Bergkamen allein im Zeitraum von 2009 bis 2030 rd. 11,5 Prozent der Einwohner. Neben einer niedrigen Geburtenrate fällt auf, dass die Kinder und Jugendlichen, die in Bergkamen aufwachsen, die Stadt zu Beginn der Ausbildung überdurchschnittlich oft verlassen: Die Indikator für die Bildungswanderung liegt deutlicher über dem Landesmittelwert und deutlich über dem Wert für den Kreis Unna.

Die Stadt befindet sich in einem deutlichen Strukturwandel -der sich auf die demografische Entwicklung auswirkt- und versucht diesen aktiv zu gestalten. Nach dem Wegfall der Arbeitsplätze im Bergbau wurden auf ehemaligen Bergbauflächen kleine und mittlere Gewerbebetriebe angesiedelt. Auch Chemie- und Modeunternehmen sind in Bergkamen angesiedelt.

Unter dem Stichwort „weniger – älter – bunter“ lassen sich die Aktivitäten der Bergkamener zusammenfassen. In der Stadt werden von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen Veranstaltungen und Aktionen rund um das Thema angeboten, damit den drei Begriffen nicht noch das Attribut „einsamer“ hinzugefügt werden muss: Ein von der Seniorenbeauftragten begleiteter

<sup>3</sup> Quelle: Bertelsmann-Stiftung, Demografiebericht

Seniorenhilfering unterstützt Seniorinnen und Senioren dabei ihr Leben möglichst lange eigenständig führen zu können. Das Netzwerk Demenz unterstützt Familien im Umgang mit demenzen Angehörigen.

Gemeinsam mit dem Kreis Unna und den in der Stadt tätigen Wohnungsbauunternehmen kümmert sich die Stadt um den Umbau vorhandener Wohnungen in seniorengerechte und barrierefreie Wohnmöglichkeiten.

Ältere Menschen haben andere Bedürfnisse als jüngere, dies wird sich zunehmend auch in anderen Feldern kommunalen Handelns auswirken – so z.B. bei der Sportstättenplanung. Die freiwillige Feuerwehr versucht vermehrt Nachwuchs aus Familien mit Migrationshintergrund zu finden.

Insgesamt arbeitet die Stadt Bergkamen daran den demografischen Wandel aktiv zu gestalten.

### 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.

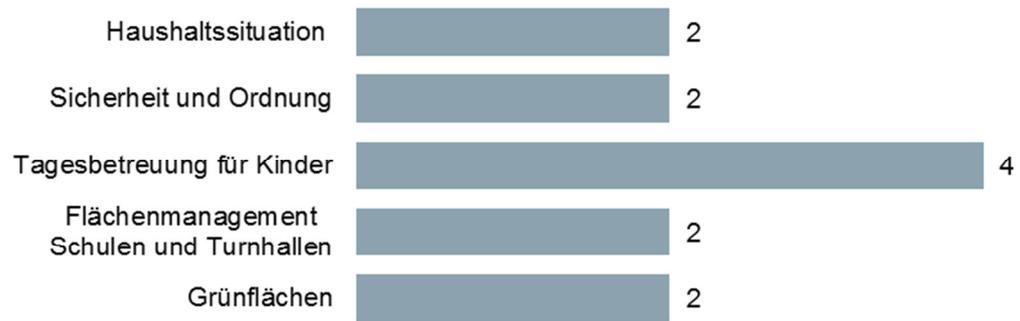
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### 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 Bergkamen

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bergkamen wurde von Dezember 2013 bis Juni 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Bergkamen Daten aus den Jahren 2011 und 2012 herangezogen. Wo möglich wurden zusätzlich neuer Daten zur Einschätzung aktueller Entwicklungen genutzt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Personalwirtschaft und Demografie	Karin Hein
Sicherheit und Ordnung	Karin Hein
Tagesbetreuung für Kinder	Karin Hein
Schule	Jens Reinhard
Grünflächen	Jens Reinhard

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 15. September 2014 fand darüber hinaus ein Gespräch über die Prüfungsergebnisse mit dem Verwaltungsvorstand 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 zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. In den Prüfgebieten variiert die Anzahl der Vergleichskommunen. Sie 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 machen, 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 Bergkamen 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 Konsolidie-

rung 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 03.03.2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen  
der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	14
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	16
Beiträge	18
Gebühren	20
Steuern	24
Gebäudeportfolio	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	39
Ertragslage	44

## → 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 Bergkamen hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01.01.2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2007 bis 2011 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Einen Gesamtabschluss hat die Stadt noch nicht aufgestellt. Die Stadt Bergkamen konnte jedoch die vorläufige Gesamtbilanz zum 31.12.2010 zur Verfügung stellen, so dass diese in die Prüfergebnisse einbezogen wurde.

Mit Einführung des NKF konnte die Stadt Bergkamen zunächst auf ihre Ausgleichsrücklage zurückgreifen und den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Mit dem Jahresabschluss zum 31.12.2009 war die Ausgleichsrücklage der Stadt Bergkamen vollständig verbraucht. In den Folgejahren war die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinanderfolgenden Jahren um jeweils mehr als fünf Prozent geplant. Die Stadt Bergkamen ist somit seit dem Haushaltsjahr 2010 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) gemäß § 76 GO verpflichtet. Das HSK der Stadt Bergkamen ist genehmigungsfähig und sieht den Haushaltsausgleich für das Jahr 2016 vor.

### → Feststellung

Die Stadt Bergkamen befindet sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung in der Haushaltssicherung. Der Haushaltsausgleich soll mit Abschluss des Jahres 2016 wieder erreicht werden. Damit sind umfangreiche Konsolidierungen notwendig.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Jahresergebnis	-4.501	-7.536	-9.389	-16.615	-7.145
Höhe der allgemeinen Rücklage	84.108	84.078	82.653	66.037	58.892
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	0,0	1,7	20,1	10,8
Höhe der Ausgleichsrücklage	15.800	8.264	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	4,3	7,5	10,2	20,1	10,8

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-142	-434	142	-112	-169	-91	-37	37

Ab dem Jahr 2012 weist die Stadt folgende Ergebnisse aus:

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-8.737	-4.889	-3.882	-2.540	343	1.716	3.314
Höhe der allgemeinen Rücklage	50.155	45.266	41.384	38.844	38.844	38.844	38.844
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	14,8	9,7	8,6	6,1	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	343	2.059	5.373
Fehlbetragsquote in Prozent	14,8	9,7	8,6	6,1	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 lagen zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung noch nicht vor. Die GPA NRW hat daher für diese beiden Jahre die Plandaten zugrunde gelegt. Allerdings hat die Stadt Bergkamen einen Budgetbericht zum jeweils 31.12. zur Verfügung gestellt. Dieser zeigt folgendes Bild:

- Für das Haushaltsjahr 2012 wird entgegen des geplanten Jahresergebnisses mit Verbesserungen von rund 5,3 Mio. Euro gerechnet (insbesondere Gewerbesteuernachzahlungen).
- Das Haushaltsjahr 2013 wird voraussichtlich um rund 7,7 Mio. Euro schlechter als geplant abschließen (insbesondere geringere Schlüsselzuweisungen des Landes in Höhe von rund 4,2 Mio. Euro).

Auf den Eigenkapitalverzehr der Jahre 2012 und 2013 wirken sich diese Plan-Ist-Abweichungen in Summe kaum aus. Die Budgetberichte sind vorbehaltlich der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse zu sehen. Es können sich erfahrungsgemäß insbesondere noch Veränderungen bei den Abschreibungen oder Rückstellungen ergeben, die sich wesentlich auf das Jahresergebnis auswirken können.

### 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 fünf Jahre (2007 bis 2011). Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte des Jahres 2011.

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 in Tausend Euro 2011

Bergkamen	
Jahresergebnis	-7.145
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	-30.260
Bereinigungen Sondereffekte	-288
= bereinigtes Jahresergebnis	-37.796
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	+27.299
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-10.393</b>

Bezogen auf das Jahr 2011 weist die Stadt Bergkamen ein strukturelles Ergebnis von rund minus 10,4 Mio. Euro aus.

Zur Analyse des strukturellen Ergebnisses müssen folgende Einflussfaktoren zusätzlich berücksichtigt werden: Die Gewerbesteuerergebnisse 2012 und 2013 sind bereits bekannt und erhöhen den Mittelwert. Darüber hinaus hat die Stadt Bergkamen die Hebesätze der Gewerbesteuer mehrfach erhöht. Dies spiegelt sich im Mittelwert nur bedingt wider. Bei Berücksichtigung dieser beiden Aspekte erhöhen sich die Hinzurechnungen der Mittelwerte auf rund 28,8 Mio. Euro.<sup>1</sup> Die nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke verringert sich von 10,4 auf rund 8,9 Mio. Euro.

#### → Feststellung

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Bergkamen liegt bei minus 10,4 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich durchgeführten Hebesatzerhöhungen und der Entwicklungen der Jahre 2012 und 2013 bei der Gewerbesteuer sinkt dieses auf 8,9 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

<sup>1</sup> Für alle Gewerbesteuererträge wurde für die Jahre 2007 bis 2013 der Hebesatz 480 zugrunde gelegt und hieraus der Mittelwert gebildet.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bergkamen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. 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 die Stadt Bergkamen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen von rund 13,7 Mio. Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis 2011 (-10,4 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2018 (+ 3,3 Mio. Euro) zusammensetzt. Es sind nur die wesentlichen Parameter abgebildet.

### Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2018 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern*)	12.590	15.809	3.219	3,3
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern*)	14.681	20.205	5.524	4,7
Schlüsselzuweisungen*)	26.038	39.951	13.913	6,3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte**)	20.405	22.672	2.267	1,5
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen**)	23.568	23.099	-469	-0,3
Kreisumlage*)	25.559	36.473	10.914	5,2
Steuerbeteiligungen*)	1.746	2.273	527	3,8
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen**)	4.550	3.307	-1.243	-4,5
Bilanzielle Abschreibungen**)	7.638	8.848	1.210	2,1
Transferaufwendungen - bereinigt um Kreisumlage und Steuerbeteiligungen**)	16.616	17.964	1.348	1,1

\*) Beim strukturellen Ergebnis Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2011

\*\*\*) Beim strukturellen Ergebnis Ist-Ergebnisse 2011, bereinigt um die Sondereffekte

## Gewerbesteuern

Aufgrund der nicht vorhersehbaren konjunkturellen Entwicklungen sowie des hohen Anteils am Haushaltsvolumen stellen die Gewerbesteuererträge einen wichtigen Aspekt in der Haushaltskonsolidierung dar. Die Tabelle zeigt gemessen am Mittelwert der Jahre 2007 bis 2011 eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 3,3 Prozent. Wie im Kapitel zum strukturellen Ergebnis ausgeführt, sind hier auch Hebesatzerhöhungen als HSK-Maßnahme eingeplant. Diese Maßnahmen erklären einen Teil der Steigerung.

Darüber hinaus wendet die Stadt Bergkamen für die Gewerbesteuer die Orientierungsdaten aus dem Runderlass des Landes NRW an. Die Planungswerte der Stadt sind gemessen am Durchschnittswert der vergangenen Jahre und der Hebesatzerhöhungen nachvollziehbar. Aus dem Budgetbericht zum 31.12.2013 geht hervor, dass sich bei der Gewerbesteuer des Jahres 2013 Mindererträge in Höhe von rund 4,8 Mio. Euro ergeben haben. Zurückzuführen ist dies neben Rückzahlungsverpflichtungen auf eine negative Entwicklung der Gewerbesteuererträge in Bergkamen. Dies zeigt die Anfälligkeit dieser wesentlichen Ertragsposition und damit das Risiko für die Haushaltskonsolidierung. Im Risikoszenario wird dies exemplarisch aufgegriffen. Etwa 80 Prozent der Gewerbesteuererträge der Stadt Bergkamen werden von wenigen Betrieben erbracht. Die wirtschaftliche Entwicklung dieser Betriebe ist also für Bergkamen von großer Bedeutung. Die Stadt Bergkamen hat die Entwicklung der Gewerbesteuer als potenzielles Risiko für den Haushalt im Lagebericht aufgegriffen.

## Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Gemessen am Mittelwert der letzten fünf Jahre plant die Stadt Bergkamen bei dieser Position eine Verbesserung von rund 5,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2018. Auch hier wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Die Anteile der Stadt Bergkamen an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden. Auch dieses allgemeine Haushaltsrisiko wird im Risikoszenario exemplarisch angeführt.

## Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen - ebenso wie die Kreisumlage - einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Die Stadt Bergkamen plant, wie bereits analysiert, Erhöhungen bei der Gewerbesteuer. Trotzdem wird - gemessen am strukturellen Ergebnis - im Planungszeitraum von einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen von durchschnittlich 6,3 Prozent im Jahr ausgegangen. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber den Mittelwerten 2007 bis 2011 um 13,9 Mio. Euro bis zum Jahr 2018. Nachdem Simulationsrechnungen auf Basis der letzten Ist-Ergebnisse durchgeführt wurden, wendet die Stadt in den einzelnen Jahren auch hier die Orientierungsdaten des Landes an. Die Steigerungen setzen einen Anstieg der verteilbaren Schlüsselmasse des Landes sowie eine im Vergleich zu allen anderen Kommunen höchstens durchschnittliche Entwicklung der Steuerkraft voraus. Im Risikoszenario wird dies exemplarisch aufgegriffen.

## Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Gegenüber dem Jahresergebnis 2011 plant die Stadt eine Erhöhung bis 2018 um insgesamt knapp 2,3 Mio. Euro. Die Erhöhung ergibt sich aus verschiedenen Produkten. Hierunter fallen auch die kostenrechnenden Einrichtungen. Die Steigerung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in den kostenrechnenden Einrichtungen ist aufgrund des Kostendeckungsgebotes in einer Erhöhung der Aufwendungen begründet. Es wird auf das Kapitel „Ertragslage“ verwiesen.

## Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen einschließlich der Zuführungen zu Pensionsrückstellungen gehen nach den Planungen der Stadt Bergkamen im Eckjahresvergleich 2011 und 2018 um durchschnittlich jährlich 0,3 Prozent zurück.

Bei der Planung der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen erfragt die Stadt ihren aktuellen Stand bei der Versorgungskasse und führt eine Prognoserechnung zum jeweils 31.12. durch (einschließlich Berücksichtigung bevorstehender Beförderungen, Abgänge etc.). Hierbei wird auf die Sterbetafeln nach Heubeck zurückgegriffen. Dies ist ein in der Praxis gängiges und geeignetes Verfahren.

Die laufenden, zahlungswirksamen Personalaufwendungen werden in einem dreistufigen Verfahren geplant:

- Hochrechnung des Lohnprogrammes einschließlich der Berücksichtigung von Stufenaufstiegen, Beförderungen, Befristungen, Änderungen der Wochenarbeitsstunden etc.,
- manueller Abgleich mit der Stellenbesetzungsliste und Anpassung der sich hieraus ergebenden Veränderungen; parallel Abgleich mit dem Hauptamt bzgl. vorliegender Anträge auf Vorruhestand, Altersteilzeit etc. sowie
- Berücksichtigung der Vorgaben aus dem Haushaltssicherungskonzept zur Personalkonsolidierung. Die Vorgaben der Kämmerei aus dem HSK müssen dann erwirtschaftet werden und sind bei der Planung der Ansätze einzuhalten.

Am Ende steht der Personalaufwand, der die Basis bildet. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind also bereits hier eingepreist. Auf diesen Personalaufwand werden ein Prozent gemäß Orientierungsdatenerlass aufgeschlagen. So kann es sein, dass zwischen einzelnen Jahren aufgrund von Konsolidierungsmaßnahmen negative Steigerungsraten bei den Personalaufwendungen zu verzeichnen sind. Konsequenz ist, dass die Personalaufwandsplanungen der Stadt Bergkamen nur dann auskömmlich sind, wenn die tatsächlichen Besoldungs- und Tarifsteigerungen ein Prozent nicht übersteigen.

Die Risiken, die sich hieraus ergeben, zeigen sich auch in den Plan-Ist-Abweichungen: Im Budgetbericht zum 31.12.2012 schließt der Deckungskreis Personal mit Mehraufwendungen in Höhe von 630.000 Euro ab. Zum 31.12.2013 wird mit einer Ansatzüberschreitung von rund 1,2 Mio. Euro gerechnet. In beiden Jahren ist ein wesentlicher Grund die höher eingetretene Tarif-erhöhung. Der Tarifabschluss im April 2014 wird sich voraussichtlich auch in einem Überschreiten des Ansatzes zum 31.12.2014 bemerkbar machen. Die Stadt Bergkamen hat das Risiko künftiger Tarif- und Besoldungssteigerungen in ihren Lagebericht aufgenommen.

### → **Feststellung**

Die Planung der Personalaufwendungen führt die Stadt Bergkamen in einem differenzierten, transparenten Verfahren durch und hält hierbei die Vorgaben des HSK ein. Mit nur einem Prozent geplanter Steigerung durch Besoldungs- und Tarifsteigerungen stellt diese Position ein erhöhtes Risiko für den Haushalt dar. Dies bestätigen die Ansatzüberschreitungen der vergangenen Jahre.

Im Risikoszenario wird diese Position exemplarisch aufgegriffen.

### **Kreisumlage**

Diese Position entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum (vgl. oben umgekehrt Schlüsselzuweisungen). Gemessen am strukturellen Ergebnis plant die Stadt Aufwandssteigerungen von durchschnittlich 5,2 Prozent im Jahr. Die Plandaten sind nachvollziehbar. An dieser Stelle wird kein Risiko für den Haushalt ausgewiesen.

### **Steuerbeteiligungen**

Die Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuer und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit) stehen in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung der Steuererträge. Steigende Steuererträge führen zu steigenden Aufwendungen bei den Steuerbeteiligungen. In der Planung der Stadt Bergkamen sind entsprechende Steigerungen eingeplant. Die Plandaten sind nachvollziehbar. Auch hier wird kein Risiko für den Haushalt ausgewiesen.

### **Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen**

Zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen hat die Stadt Bergkamen erhebliche Liquiditätskredite aufnehmen müssen. Diese belaufen sich zum 31.12.2011 auf rund 61 Mio. Euro. Aufgrund des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzplanung werden die Liquiditätskredite und damit die Zinsbelastung für den städtischen Haushalt bis 2014 weiter steigen. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel „Finanzrechnung“. Die Zinsbelastungen aus Liquiditätskrediten wertet die Stadt über ihre Darlehensverwaltung aus und legt diese für die Haushaltsansätze zugrunde. Ab der mittelfristigen Finanzplanung (2016 bis 2018) plant die Stadt Bergkamen eine Steigerung von einem Prozent der Zinsaufwendungen gegenüber dem Vorjahr. Der geplante positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ab dem Jahr 2015 wirkt sich entlastend auf diese Planungsposition aus. Sollten die eingeplanten zahlungswirksamen Ertragsquellen (insbesondere Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern) nicht in dieser Höhe eintreten, ist auch der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unter Umständen nicht mehr erzielbar. Dies würde wiederum den Kreditbedarf und damit auch die Zinsaufwendungen steigen lassen. Für diese Position besteht ein allgemeines Risiko für den Haushalt. Dieses kann sich sowohl bei der Höhe des Kreditbedarfs, als auch im Zinsniveau äußern. Auch dies hat die Stadt Bergkamen als mögliches Haushaltsrisiko in den Lagebericht aufgenommen.

Die Stadt Bergkamen hält Zinsswaps. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung ist ein gerichtliches Verfahren noch nicht abgeschlossen. Weitere Ausführungen finden sich im Kapitel „Ertragslage“. Für den Haushalt besteht grundsätzlich das Risiko, dass das Gerichtsverfahren nicht

zugunsten der Stadt Bergkamen ausgeht. Die beschriebenen Risiken bei den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen nimmt die GPA NRW in die Risikoübersicht auf. Auf eine Darstellung im Risikoszenario wird verzichtet.

### **Bilanzielle Abschreibungen**

Die bilanziellen Abschreibungen zeigen den jährlichen Werteverzehr der Vermögensgegenstände. Zum einen ergeben sie sich aus den Buchwerten der vorhandenen Vermögensgegenstände in Verbindung mit den Restnutzungsdauern. Zum anderen sind geplante Investitionen in der Ergebnisrechnung mit dem jährlichen Werteverzehr zu berücksichtigen. Diese Planungssystematik hält die Stadt Bergkamen ein. Vom strukturellen Ergebnis 2011 zum Planergebnis 2018 plant die Stadt Bergkamen einen Anstieg der bilanziellen Abschreibungen in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro. Weitere Ausführungen können dem Kapitel Ertragslage, bilanzielle Abschreibungen entnommen werden.

Ein Risiko für den Haushalt der Stadt Bergkamen kann sich aus dem zugrunde gelegten Beteiligungsbuchwert der Gemeinschaftsstadtwerken GmbH Kamen, Bönen, Bergkamen (GSW) ergeben. Sollte die Gewinnvorschau weiterhin von einem negativeren Wert als angesetzt ausgehen, kann dies zu einer hohen außerplanmäßigen Abschreibung im Haushalt der Stadt führen. Weitere Informationen stehen im Kapitel „Finanzanlagen“.

### **Transferaufwendungen - bereinigt um Kreisumlage und Steuerbeteiligungen**

Neben der Kreisumlage und den Steuerbeteiligungen sind auch weitere Transferaufwendungen schwer steuerbar. Als Beispiele sind zu nennen: Die Heim- und Familienpflege und die Aufwendungen, die durch den U-3 Ausbau entstehen. Nähere Ausführungen zum U-3 Ausbau stehen im Teilbericht „Tagesbetreuung für Kinder“. In Summe plant die Stadt für die Transferaufwendungen außerhalb der Kreisumlage und der Steuerbeteiligungen eine jährliche Steigerung von durchschnittlich 1,1 Prozent. Ein Ausweis im Risikoszenario erfolgt nicht.

#### **→ Feststellung**

Insgesamt wird der geplante Haushaltsausgleich 2016 neben Konsolidierungsmaßnahmen auch durch eingeplante Verbesserungen der Gewerbesteuererträge und des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern erreicht. Diese Positionen sind risikobehaftet. Die Personalaufwendungen unterliegen einem zusätzlichen Risiko, weil die Stadt Bergkamen von Lohn- und Besoldungssteigerungen in Höhe von jährlich nur einem Prozent ausgeht.

### **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 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bergkamen
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	94,5	93,4
Eigenkapitalquote 1	7,3	66,0	36,5	17,0
Eigenkapitalquote 2	34,1	84,2	63,7	52,1
Fehlbetragsquote	0,1	38,8	7,1	10,8
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	37,4	28,1
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	9,3	6,6
Drittfinanzierungsquote	31,6	114,9	52,0	50,1
Investitionsquote	9,3	236,4	96,9	105,9
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	68,0	105,9	88,9	75,7
Liquidität 2. Grades	8,2	848,6	114,0	40,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.606	230	1.606
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	21,0	6,9	11,7
Zinslastquote	0,0	10,0	3,0	4,0
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	33,3	73,8	56,6	33,3
Zuwendungsquote	5,3	29,9	16,6	27,4
Personalintensität	13,7	29,0	20,8	20,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	30,1	18,2	27,0
Transferaufwandsquote	34,3	53,4	43,0	40,9

## Weitere Kennzahlen 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bergkamen
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-434	142	-112	-142
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-408	303	-6	2
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro*)	502	5.290	2.405	(3.561)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	898	1.806	1.220	1.331

\*) Vergleichsjahr 2010, Wert Bergkamen aus der vorläufigen Gesamtbilanz des Gesamtabchlusses

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Mit Doppelhaushalt 2010/2011 Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) gemäß § 76 GO.
- HSK genehmigungsfähig mit geplantem Ausgleich in 2016.
- Ausgleichsrücklage zum 31.12.2009 unter anteiliger Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage verbraucht; allgemeine Rücklage beträgt zum 01.01.2014 planmäßig noch rund 45,3 Mio. Euro.
- Eigenkapitalverbrauch 2007 bis 2011: rund 41 Mio. Euro; damit hat sich das Eigenkapital in diesem Zeitraum nahezu halbiert.
- 2012 bis 2015: weiterer Eigenkapitalverzehr von rund 11,3 Mio. Euro; ab 2016 Planung positiver Ergebnisse.
- Strukturelles Ergebnis 2011 weist nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 8,9 Mio. Euro aus.
- Eigenkapitalausstattung unterdurchschnittlich.
- Plandaten setzen positive Entwicklung der Gewerbesteuer, der Schlüsselzuweisungen und des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern voraus.
- Risikobehaftete Planung der Personalaufwendungen.
- Risiko: Beteiligungsansatz bei den Gemeinschaftsstädwerken Kamen-Bönen-Bergkamen (GSW) kann künftig zu haushaltsbelastender außerplanmäßiger Abschreibung führen.
- Gesamtverbindlichkeiten aus dem Entwurf des Gesamtabchlusses zum 31.12.2010 liegen gut 1.000 Euro je Einwohner über dem interkommunalen Mittelwert.
- Anlagenabnutzungsgrade zeigen ausgeglichene Altersstruktur des Straßenvermögens; hohes Durchschnittsalter der Schul- und Geschäftsgebäude weist jedoch auf anstehenden Investitionsbedarf hin.
- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und somit Selbstfinanzierungskraft in den Ist-Jahren mit Ausnahme des Jahres 2011 negativ; ebenso bei den Haushaltsansätzen.
- Im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung durchweg positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.
- Steigende Liquiditätskredite: von 37,5 Mio. Euro in 2008 auf 61 Mio. Euro in 2011.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Bergkamen mit dem Index 2.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Nichteintritt der geplanten Gewerbesteuererträge, des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Höhere Tarif- und Besoldungssteigerungen als die geplanten 1,0 Prozent.	Strukturelle Haushaltssituation
Höhe des Kreditbedarfs und Zinsänderungsrisiko bei den Liquiditätskrediten	Strukturelle Haushaltssituation
Ausgang des Gerichtsverfahrens zu den derivativen Finanzinstrumenten (Kernhaushalt und Stadtbetrieb Entwässerung)	Strukturelle Haushaltssituation und Ertragslage
Werthaltigkeit des Beteiligungsbuchwertes der Gemeinschaftsstadtwerke	Vermögenslage - Finanzanlagen
Hohe Anlagenabnutzungsgrade bei den Schul- und Geschäftsgebäude bei eher lang gewählten Gesamtnutzungsdauern	Gebäudeportfolio und Vermögensanalyse
Realisierung der eingeplanten Kaufpreise über Buchwert bei den Grundstücken und Gebäuden	Ertragslage

### Risikoszenario

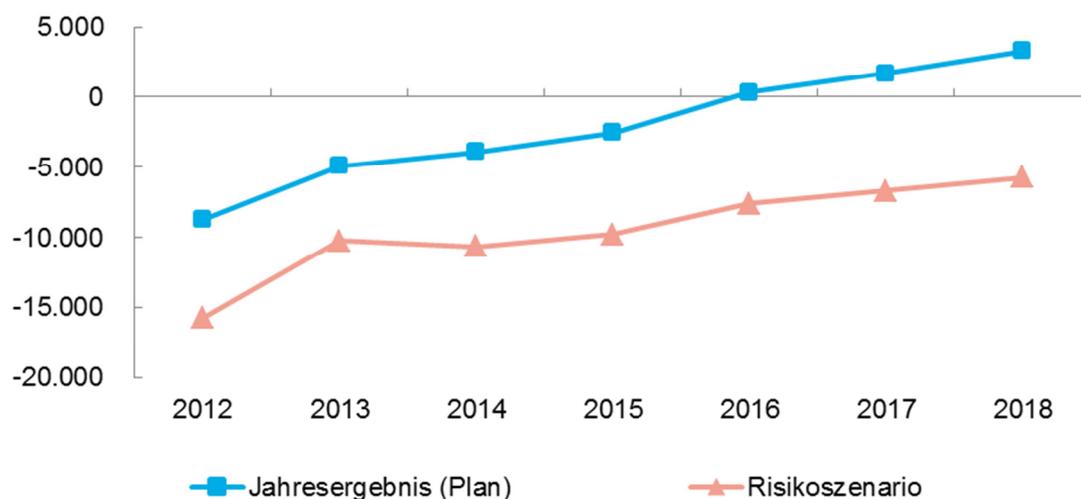
Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

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 Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

### Planergebnis und Risikoszenario bis 2018 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2018	Risikoszenario 2018	Abweichung
Gewerbesteuer	Zugrundelegung der Durchschnittswerte	15.809	13.335	2.474
Gemeinschaftssteuern	Zugrundelegung der Durchschnittswerte	20.205	19.891	314
Schlüsselzuweisungen	Zugrundelegung der Durchschnittswerte	39.951	35.313	4.638
Personalaufwendungen	Erhöhung der Tarif- und Besoldungssteigerungen von 1 auf 2 Prozent	23.099	24.702	1.603
<b>Saldo</b>				<b>9.029</b>

### Haushaltsplanung und Risikoszenario in Tausend Euro 2012 bis 2018



Die hier dargestellten Risiken sind der Stadt bewusst. Sie werden im Wesentlichen im Lagebericht - ohne konkrete Benennung von Werten - aufgegriffen. Konkrete Maßnahmen bei Eintritt der Risiken wurden noch nicht entwickelt.

#### → Empfehlung

Das hier exemplarisch dargestellte Risikoszenario kann keine individuelle Risikoeinschätzung der Stadt Bergkamen ersetzen. Die Stadt sollte daher ergänzend zu ihren Haushaltsplanungen eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Hierzu gehört auch, dass auf eintretende Risiken, die insbesondere den Haushaltsausgleich gefährden, durch die Einleitung entsprechender Maßnahmen rechtzeitig reagiert werden kann.

## 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)
Reduzierung einzelner Gebäudeflächen bzw. Steigerung von Mieten/Nutzungsentgelten	Gebäudeportfolio
Aufnahme der Straßen im Außenbereich und der Wirtschaftswege in die KAG-Satzung	Beiträge
Anhebung der Anteile der Beitragspflichtigen	Beiträge

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.

Als kommunalspezifische Besonderheiten berücksichtigt die GPA NRW Geschäftsvorfälle, die einmalig („Sondereffekt“) für die Stadt Bergkamen sind. Zudem muss der Sondereffekt das Jahresergebnis erkennbar beeinflusst haben („Wesentlichkeit“). Hier hat die GPA NRW folgende Positionen bereinigt:

Erträge:

- Die Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden wurden für die Ist-Jahre 2007, 2008, 2009 und 2011 auf das durchschnittlich geplante Niveau bereinigt (rund 130.000 Euro).

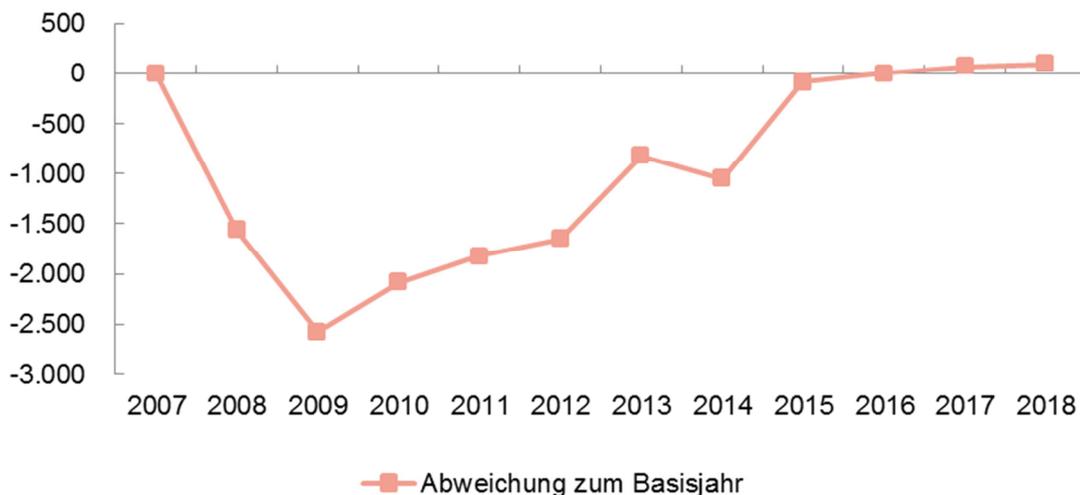
- Bei den Pensionsrückstellungen gab es im Jahr 2008 zwei Sondereffekte. Zum einen hat die Versorgungskasse die Grundlage der Gutachten von Pauschalen auf individuelle, personenbezogene Daten geändert. Zum anderen gab es einen Todesfall. Diese Besonderheiten führten im Jahr 2008 zu einer einmaligen ertragswirksamen Auflösung in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro.
- Im Jahr 2008 hat der Kreis Unna seine Anteile an den RWE-Aktien verkauft und dies entsprechend an die Kommunen weitergegeben. Hierdurch ergab sich ein sonstiger ordentlicher Ertrag für die Stadt Bergkamen in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro.
- 2010 hat die Stadt Bergkamen zwei Rückstellungen aus der Eröffnungsbilanz ertragswirksam aufgelöst, ohne dass diesen Erträgen entsprechende Aufwendungen gegenüberstanden: eine Risikoabdeckung für das Bauordnungsamt (1,8 Mio. Euro) und eine Rückstellung für den Logistikpark A 2 (981.000 Euro).
- Die Erträge aus der Gewerbesteuervollverzinsung hat die GPA NRW für alle Jahre bereinigt.

**Aufwendungen:**

- Für das Jahr 2009 wurde eine Sonderabschreibung auf den Zentrumsplatz und die Heinrichstraße in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro berücksichtigt.
- Die Aufwendungen aus der Gewerbesteuervollverzinsung hat die GPA NRW für alle Jahre bereinigt.

Für die Stadt Bergkamen ergibt sich folgender Steuerungstrend:

**Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro**



2007 bis 2011: Ist-Ergebnisse, ab 2012 Plandaten

In den abgebildeten Ist-Jahren gab es weitere Geschäftsvorfälle, die die Kurve des kommunalen Steuerungstrends beeinflusst haben. Diese sind jedoch nicht zu bereinigen, da sie keine Sondereffekte darstellen und sich aus der Verwaltungstätigkeit heraus regelmäßig wiederholen können. In den Jahren 2009 und 2010 waren Instandhaltungsrückstellungen für Frostschäden an Straßen von je rund 1 Mio. Euro zu bilden. Zusätzlich in 2009 waren Anpassungen bei den Festwerten vorzunehmen (686.000 Euro). Im Jahr 2011 hat die Stadt Bergkamen weitere 790.000 Euro zu ihren Instandhaltungsrückstellungen zugeführt.

Insgesamt zeigt der Steuerungstrend der Stadt Bergkamen eine positive Tendenz. Hier werden die durchgeführten Konsolidierungen im IST und im PLAN deutlich. Als Wesentlichste sind zu nennen: Hebesatzserhöhungen bei den Grundsteuern, Erhöhung der Hundesteuersätze, Personalkonsolidierungsmaßnahmen sowie Schulschließungen.

→ **Feststellung**

Die durchgeführten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bergkamen außerhalb der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs zeigen sich in der positiven Tendenz des Steuerungstrends. Zum anderen wirkt sich in der Kurve auch die restriktive Planung der Personalaufwendungen aus. Inwieweit diese Ansätze erreicht werden können, bleibt abzuwarten.

**Beiträge**

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>2</sup>. 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 Prozent (IST)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	745	746	750	753	758
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	3.184	3.178	4.580	3.310	3.169
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>24</b>

→ **Feststellung**

Im Schnitt kann die Stadt Bergkamen 22 Prozent ihrer Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Auflösung von Sonderposten für Beiträge refinanzieren. Der interkommunale Mittelwert liegt bei rund 35 Prozent für das Vergleichsjahr 2011. Somit liegt die Nettobelastung des Haushaltes bei den Abschreibungen auf das Straßennetz für die Stadt Bergkamen bei durchschnittlich fast 80 Prozent.

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

Für künftige Maßnahmen sollte die Stadt Bergkamen daher eine höhere Refinanzierung aus Beiträgen anstreben. Die niedrige Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen kann zum einen in niedrigen Anteilen der Beitragspflichtigen begründet liegen. Zum anderen kann sie auch das Ergebnis von Beitragsverzichten sein.

### Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Grundlage zur Erhebung der Erschließungsbeiträge in der Stadt Bergkamen ist die Satzung vom 29. September 1988. Die Satzung setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um. Bisher gab es nach Angaben der Stadt keine eigenen Erschließungsmaßnahmen nach dem BauGB. Für Baugebiete schließt die Stadt Bergkamen mit den Bauträgern Vorhaben- und Erschließungsverträge ab. Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es drei Bebauungspläne auf dem Stadtgebiet, davon zwei mit neuer Erschließungsmöglichkeit.

### Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Satzung der Stadt Bergkamen in der Fassung vom 24. Juni 1994 bildet die Grundlage zur Abrechnung der KAG-Beiträge. Diese bezieht sich nicht auf das aktuelle Muster des Städte- und Gemeindebundes: Der Anlagenbegriff umfasst nicht die Straßen im Außenbereich. Ebenso ist die Abrechnungsmöglichkeit von Wirtschaftswegen nicht in die Satzung aufgenommen worden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Straßen im Außenbereich und die Wirtschaftswege als beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen in ihre KAG-Satzung aufnehmen.

Die Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich in allen Bereichen beim Minimum der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes:

#### Beitragsanteile in Prozent

Straßenart *)	Beitragsanteil Bergkamen	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Mustersatzung
Anliegerstraßen	50	50-80
Haupterschließungsstraßen	30	30-60
Hauptverkehrsstraßen	10	10-40
Hauptgeschäftsstraßen	40	40-70

\*) Die Prozentsätze beziehen sich jeweils auf die Fahrbahn

#### → Feststellung

Die Anteile der Beitragspflichtigen in der Stadt Bergkamen bewegen sich bei allen Straßenarten am Minimum der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Dies kann die niedrige Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen erklären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die Beitragsanteile anhand der örtlichen Gegebenheiten auswerten und nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen.

In der Haushaltsplanung der Stadt Bergkamen sind keine beitragsfähigen investiven Straßenbaumaßnahmen vorgesehen. In der Sammelbuchungsstelle für die Gemeindestraßen ist insgesamt ein investives Volumen für Straßenbaumaßnahmen in Höhe von 483.000 Euro eingeplant, das sich auf die Jahre 2014 und 2015 verteilt. Ein Teil hiervon ist für zu viel erhaltene Fördermittel zurück zu zahlen. Insgesamt steht für das Haushaltsjahr 2014 ein Volumen von 100.000 Euro und für 2015 von 200.000 Euro für investive Maßnahmen zur Verfügung. Nach Angaben der Stadt Bergkamen sollen mit dem Budget größere Straßenbaumaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, durchgeführt werden. Eine Beitragsfähigkeit dieser Maßnahmen sieht die Stadt nach Prüfung durch die Beitragsabteilung nicht.

→ **Feststellung**

Die Durchführung der investiven Straßenbaumaßnahmen in 2014 und 2015 ohne Refinanzierung aus Beiträgen wird zu einer weiteren Reduzierung der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen führen.

Um Überschneidungen zu vermeiden ist eine enge Abstimmung zwischen Straßenbau- und Kanalbauabteilung hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen im Kanalvermögen sinnvoll. In Bergkamen finden regelmäßig Abstimmungsgespräche statt, so dass notwendige Maßnahmen stets miteinander verzahnt werden. Außerdem stimmen sich Straßenbau- und Beitragsabteilung regelmäßig ab. Hierbei wird auch auf Ebene der Straßenarten über die Beitragsfähigkeit einzelner Maßnahmen gesprochen. Bei der Haushaltsplanung findet darüber hinaus eine enge Abstimmung zwischen Beitragsabteilung und Kämmerei statt.

Die Stadt Bergkamen arbeitet mit Ablösevereinbarungen als Vorfinanzierungsinstrument. Die Möglichkeit ist in § 9 der KAG-Satzung verankert. Durch die Ablösevereinbarungen wird dem Haushalt bereits ab Ausschreibung der Maßnahme Liquidität zugeführt. Nach Angaben der Stadt lagen die Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Kosten bei den Ablösevereinbarungen stets unter fünf Prozent. Mit Vorausleistungsbescheiden arbeitet die Stadt Bergkamen nicht. Sie unterscheiden sich von der Ablösevereinbarung dadurch, dass am Ende der Maßnahme eine Spitzabrechnung durchgeführt wird.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bergkamen zur Verbesserung ihrer Liquidität mit Ablösevereinbarungen arbeitet.

## Gebühren

Der Prüfansatz der GPA NRW stellt die Wirtschaftlichkeitsaspekte der Gebührenkalkulation in den Vordergrund. Ein wesentliches Ziel der Prüfung ist es festzustellen, inwieweit die Stadt Bergkamen das Gebot der Kostendeckung beachtet hat.

## Kalkulatorische Abschreibungen

Grundsätzlich sollte in allen Gebührenkalkulationen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte gem. § 6 Abs. 2 KAG abgeschrieben werden. Die kalkulatorischen Abschreibungen sind demnach höher als die bilanziellen Abschreibungen im NKF-Jahresabschluss. Der Überschuss, der im internen Rechnungswesen durch die kalkulatorischen Abschreibungen entsteht, soll für die fälligen Neuinvestitionen verwendet werden. Eine Gebührenkalkulation auf Basis der bilanziellen Abschreibungen (Anschaffungs- und Herstellungskosten) würde bedeuten, dass Preissteigerungen bei den Investitionsgütern nicht berücksichtigt werden. Für Neuinvestitionen würde eine Finanzierungslücke entstehen, die zu Ertrags- und Einzahlungsausfällen in den Gebührenhaushalten führt. Eine Subventionierung der kostenrechnenden Einrichtungen wäre erforderlich.

## Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen außerdem eine angemessene Verzinsung des gebundenen Kapitals berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 Satz 4 KAG). Hierbei sind von dem betriebsnotwendigen Anlagevermögen der Gebührenhaushalte Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge abzuziehen und so das zu verzinsende Kapital zu ermitteln.

Bei der Ermittlung des angemessenen Zinssatzes sollte die Stadt die örtlichen Rahmenbedingungen beachten. Hierzu ist es sachgerecht, einen Mischzinssatz zugrunde zu legen, der die Eigen- und Fremdkapitalanteile berücksichtigt. Zur Berechnung des Mischzinssatzes sollte für den Fremdkapitalanteil der individuelle durchschnittliche Fremdkapitalzinssatz der Stadt Bergkamen bzw. des Stadtbetriebs Entwässerung Bergkamen (SEB) und Entsorgungsbetriebes Bergkamen (EBB) angewendet werden. Für den Eigenkapitalanteil sind nach Rechtsprechung des OVG NRW die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten seit 1955 ansetzbar.<sup>3</sup> Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich unter Berücksichtigung eines möglichen Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz für das Gesamtkapital in Höhe von 6,78 Prozent. Darüber hinaus ist auch weiterhin ein pauschaler Ansatz eines kalkulatorischen Zinssatzes von 7 Prozent für den Eigenkapitalanteil möglich. Dieser wurde bisher nicht durch das OVG verneint. Die GPA NRW empfiehlt jedoch aus Rechtssicherheitsgründen die erste Alternative.

Die GPA NRW betrachtet folgende Gebührenhaushalte der Stadt Bergkamen: Abwasser, Abfall, Straßenreinigung/Winterdienst sowie Bestattungswesen. Unabhängig von der Organisationsform werden alle Gebührenhaushalte zentral im Amt für Finanzen und Steuern von einer Grundsatzsachbearbeiterin freigegeben. Grundlage der nachfolgenden Analysen sind die zur Verfügung gestellten Gebührenkalkulationen der Stadt Bergkamen.

## Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung

Der Abwasserbereich ist der finanziell bedeutsamste Gebührenhaushalt. Hier ist das meiste Kapital gebunden. Die Abwasserbeseitigung übernimmt der Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (SEB), der als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt wird. Wie bereits zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung berechnet die Stadt Bergkamen die Abschreibungen für die

<sup>3</sup> OVG NRW, Urteil vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

Abwasseranlagen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Die Stadt Bergkamen berücksichtigt in der Gebührenkalkulation eine Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 6,1 Prozent. Die 6,1 Prozent ermittelt die Stadt anhand der örtlichen Finanzierungssituation (Mischzins). Hierbei nutzt sie für den Eigenkapitalanteil die rechtlich zulässige Höchstgrenze aus. Der SEB führt seine Jahresüberschüsse jährlich an den Kernhaushalt ab.

→ **Feststellung**

Potenziale im Gebührenhaushalt Abwasser sind aus Sicht der GPA NRW nicht vorhanden.

### **Gebührenhaushalt Abfallbeseitigung**

Das Aufgabenfeld der Abfallbeseitigung ist in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB) ausgegliedert. Der EBB sammelt und transportiert den Abfall. Die abschließende Entsorgung übernimmt der Kreis Unna. Zum 01. Juli 2007 änderte der Kreis Unna sein Abfallwirtschaftskonzept und führte eine kreisweite Wertstofftonne ein. Sammlung und Transport hierfür übernimmt seitdem ebenfalls der EBB. Nachdem die Abfallgebühren für die Jahre 2009 bis 2012 konstant blieben, war zur Kostendeckung eine Erhöhung im Jahr 2013 erforderlich.

Auch für die Abfallbeseitigung kalkuliert die Stadt Bergkamen die Abschreibungen für die Gebührenkalkulation auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Der zugrunde gelegte Mischzins beträgt 6,5 Prozent.

→ **Feststellung**

Auch im Gebührenhaushalt Abfallbeseitigung erkennt die GPA NRW keine Potenziale.

### **Gebührenhaushalt Straßenreinigung/Winterdienst**

Bis 2002 hat die Stadt Bergkamen die Straßenreinigung an private Dritte außerhalb des Konzerns Stadt vergeben. Seitdem übernimmt der Baubetriebshof der Stadt diese Aufgabe. Hierbei führt der Baubetriebshof die Aufgabe seit Gründung des EBB zum 01. Januar 2006 im Auftraggeber- Auftragnehmer-Verhältnis für den EBB aus.

Die Stadt Bergkamen hat erwogen, künftig die Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst über eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B abzudecken. Aus diesem Grund fand für das Jahr 2012 keine Anpassung der Gebühren statt. Diese wäre eigentlich erforderlich gewesen, da der Gebührenhaushalt im Jahr 2010 Verluste wegen Winterdiensteinsätzen verzeichnete. Außerdem waren 2012 Investitionen im Gebührenhaushalt in Höhe von rund 156.000 Euro erforderlich, die sich entsprechend auf die Abschreibungen auswirken. Noch im Jahr 2012 entschied der Rat der Stadt Bergkamen, dass die Gebühren auch künftig im Zuge der Gebührenerhebung und nicht über die Grundsteuer B abgerechnet werden. 2013 hat die Stadt die Gebühren Straßenreinigung/Winterdienst entsprechend erhöht.

Wie bereits zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung berechnet die Stadt Bergkamen auch im Gebührenhaushalt Straßenreinigung/Winterdienst die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Der zugrunde gelegte Mischzins liegt bei 6,5 Prozent.

Der öffentliche Anteil der Stadt Bergkamen an der Straßenreinigung beträgt für die Gebührenkalkulation 21,86 Prozent. Diesen ermittelt die Stadt Bergkamen anhand des Anteils der öffentlichen Straßen an den insgesamt zu reinigenden Straßenflächen.

→ **Feststellung**

Auch im Gebührenhaushalt Straßenreinigung/Winterdienst sind keine Potenziale erkennbar.

## Gebührenhaushalt Bestattungswesen

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Bergkamen die Unterhaltung einiger Friedhöfe an den Kirchenkreis Unna gegeben. Der Baubetriebshof der Stadt bewirtschaftet zum Zeitpunkt der Prüfung noch vier Friedhöfe. Hierunter fällt auch der Hauptfriedhof der Stadt. Seit dem 01.01.2012 ist der Hauptfriedhof der einzige städtische Friedhof, auf dem Bestattungen vorgenommen werden. Die anderen drei städtischen Friedhöfe sind still gelegt. Auf diesen Friedhöfen befinden sich auch keine Gebäude mehr. Die Gebäude des Hauptfriedhofs sind im Jahr 2007 verkauft worden. Hierbei handelt es sich um eine Trauerhalle und ein Sozialgebäude. Im Anlagevermögen des Gebührenhaushaltes Friedhofswesen verbleiben demnach nur die Be- und Entwässerungsanlagen, die Straßen, Wege und Plätze, Zäune, Sitzbänke sowie das EDV-Programm für die Bescheide.

Wie zum Zeitpunkt der letzten Prüfung kalkuliert die Stadt Bergkamen die Friedhofsgebühren weiterhin auf Anschaffungs- und Herstellungskosten. Hintergrund ist, dass die Stadt Bergkamen wegen der Übernahme einiger Friedhöfe durch den Kirchenkreis die Kapazitäten des Hauptfriedhofs in diesem Umfang nicht mehr benötigt. Der Substanzwertverlust muss aus Sicht der Stadt demnach nicht mehr erwirtschaftet werden. Durch den Verkauf der Gebäude im Jahr 2007 ist das Anlagenvermögen im Gebührenhaushalt Bestattungswesen sehr gering. Die jährlichen Abschreibungen auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten betragen rund 16.700 Euro. Das Potenzial bei einer Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ist demnach nicht nennenswert. Der kalkulatorische Mischzinssatz für das gebundene Kapital beträgt fünf Prozent.

→ **Feststellung**

Auch im Gebührenhaushalt Bestattungswesen weist die GPA NRW kein Potenzial aus.

Der öffentliche Grünanteil der vier städtischen Friedhöfe lag bis zum Jahr 2007 bei 28,5 Prozent gemäß Hagener Gutachten. Ab dem Jahr 2008 wendete die Stadt überschlägig 40 Prozent an. Seit dem Kalkulationsjahr 2014 trennt die Stadt Bergkamen den öffentlichen Grünanteil nach dem Hauptfriedhof (30 Prozent gemäß Hagener Gutachten) und den drei stillgelegten Nebenfriedhöfen (90 Prozent). Der Grünflächenanteil der drei stillgelegten Friedhöfe wird nach Angaben der Stadt auch weiter wachsen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen setzt in ihren Gebührenhaushalten die betriebswirtschaftlichen Kosten an. Potenziale zur Haushaltskonsolidierung erkennt die GPA NRW nicht.

## Steuern

Die Stadt Bergkamen hat ihre Hebesätze seit dem Jahr 2010 kontinuierlich angehoben. Weitere Anhebungen sind bis ins Haushaltsjahr 2015 geplant.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Positionierung der Stadt Bergkamen im interkommunalen Vergleich bei der Grund- und Gewerbesteuer. Maßgeblich für die Festlegung der Hebesätze sind jedoch die Haushaltslage und die individuelle Situation vor Ort. Daher gibt die nachfolgende Tabelle nur einen Überblick:

### Hebesatzvergleich Grund- und Gewerbesteuern 2013

	Stadt Bergkamen	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse *)
Grundsteuer A	295	405	279	253
Grundsteuer B	450	591	525	457
Gewerbesteuer	470	472	457	414

\*) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 65.000 Einwohnern; (Quelle: IT.NRW, 3. Quartal 2013)

#### → Feststellung

Sofern der geplante Haushaltsausgleich aufgrund eintretender Risiken nicht erreicht werden kann und Konsolidierungsbeiträge zum Ausgleich nicht aus anderen Bereichen geleistet werden, ist die Erhöhung der Hebesätze notwendig.

## Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Hierzu erhebt die GPA NRW neben dem Kernhaushalt auch die Bruttogrundflächen aller 100 prozentigen Beteiligungen. Die nachstehenden Flächen beinhalten demnach den Kernhaushalt der Stadt Bergkamen sowie den SEB und den EBB.

Für die Stadt Bergkamen ergibt sich folgender Flächenverbrauch:

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

Flächenverbrauch absolut		Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km <sup>2</sup> Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	103.216	2.068	2.304	62,5
Jugend	8.796	176	196	5,3
Sport und Freizeit	3.895	78	87	2,4
Verwaltung	7.347	147	164	4,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.178	104	116	3,1
Kultur	8.017	161	179	4,9
Soziales	3.866	78	86	2,3
sonstige Nutzungen	24.794	497	553	15,1
<b>Gesamt</b>	<b>165.108</b>	<b>3.308</b>	<b>3.686</b>	<b>100</b>

Viele kommunale Flächen lassen sich nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. der Gemeindefläche in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen. Aus diesem Grund dient ein interkommunaler Flächenvergleich dieser beiden Parameter als erster Einstieg in die Analyse. Der Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Bergkamen 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.

Für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich der oben dargestellten Flächen sind folgende Einflussfaktoren zu berücksichtigen: Die Stadt Bergkamen liegt mit einer Fläche von rund 45 km<sup>2</sup> erkennbar unterhalb des interkommunalen Mittelwerts (103 km<sup>2</sup>) der berücksichtigten Kommunen. Auch die Anzahl der Ortsteile ist mit sechs deutlich unterdurchschnittlich (Mittelwert bei 23 Ortsteilen). Bei den Einwohnerzahlen liegt Bergkamen mit 49.915 jedoch deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (37.447 Einwohner). Dies zeigt die besondere Struktur der

Stadt im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen: Verhältnismäßig viele Einwohner verteilen sich auf eine eher geringe Fläche. Diese Besonderheit ist auch bei der Betrachtung des interkommunalen Vergleiches stets zu berücksichtigen. Tendenziell bedeutet dies, dass die einwohnerbezogenen Flächenverbräuche der Stadt Bergkamen unterhalb und die flächenbezogenen Verbräuche oberhalb des interkommunalen Mittelwertes liegen werden. Über dem Mittelwert liegende einwohnerbezogene Kennzahlenwerte bedürfen demnach einer besonders kritischen Betrachtung. Umgekehrtes gilt für unter dem Mittelwert liegende Flächenverbräuche bezogen auf die Gemeindefläche. Zur Ermittlung konkreter Handlungsoptionen ist aufgrund der besonderen örtlichen Struktur der Stadt Bergkamen jeweils eine differenzierte nutzungsorientierte Analyse und die Berücksichtigung entsprechender Grunddaten (Auslastung, Nutzersituationen etc.) erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit des Angebots beurteilen zu können. Ergänzend werden an entsprechenden Stellen Nutzungs- und Entgeltordnungen betrachtet.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bergkamen
Schule	1.270	2.816	1.998	2.068
Jugend	107	370	193	176
Sport und Freizeit	36	885	237	78
Verwaltung	141	442	246	147
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	304	154	104
Kultur	27	456	214	161
Soziales	16	221	118	78
sonstige Nutzungen	96	1.268	551	497
<b>Gesamtfläche</b>	<b>2.667</b>	<b>4.852</b>	<b>3.738</b>	<b>3.308</b>

#### BGF je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je km<sup>2</sup> Gemeindefläche

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bergkamen
Schule	230	3.295	977	2.304
Jugend	13	326	95	196
Sport und Freizeit	16	312	100	87
Verwaltung	20	546	125	164
Feuerwehr / Rettungsdienst	21	164	66	116
Kultur	16	367	97	179
Soziales	7	167	55	86
sonstige Nutzungen	30	770	243	553
<b>Gesamtfläche</b>	<b>413</b>	<b>5.508</b>	<b>1.786</b>	<b>3.685</b>

Die Stadt Bergkamen setzte sich in den vergangenen Jahren kritisch mit ihrem Gebäudebestand auseinander. Zur Steuerung des Umgangs mit städtischen Flächen und Gebäuden hat

die Stadt im Jahr 2004 ein Konzept zur künftigen Verwendung städtischer Entwicklungsflächen innerhalb einer dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeitet. Hintergrund war insbesondere die erforderliche Haushaltskonsolidierung. Aus diesem Konzept wurden mehrere Maßnahmen beschlossen und umgesetzt. Einige Gebäude, die nicht mehr zur Aufgabenerledigung benötigt werden, wurden veräußert. Hierunter fallen beispielsweise ehemalige Hausmeisterwohngebäude, ein ehemaliges Feuerwehrgerätehaus, Friedhofsgebäude sowie Übergangswohnheime. Andere Entwicklungsflächen wurden verkauft und zu Bebauungsplangebieten entwickelt.

#### → **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bergkamen ein Konzept zum Umgang mit den städtischen Flächen erarbeitet hat und hieraus zielgerichtete Maßnahmen ableitet und umsetzt.

Als Grundlage für Entscheidungen sowie zur Transparenz und Steuerung ist es wichtig zu wissen, wie stark die einzelnen Gebäude den städtischen Haushalt belasten. Bei der Rechnungslegung sind die Fachämter der Stadt Bergkamen angewiesen, die Rechnungen den entsprechenden Kostenträgern zuzuordnen. Eine systematisierte und vollständige Erfassung der Kosten für alle Gebäude gibt es nicht.

Nachfolgend werden die einzelnen städtischen Gebäude, aufgeteilt nach Nutzungsarten, näher betrachtet.

## Schule

Die Stadt Bergkamen liegt sowohl einwohner-, als auch flächenbezogen über dem interkommunalen Mittelwert. In der Vergangenheit sind in Bergkamen bereits Schulen geschlossen worden. Aufgrund der demografischen Entwicklung und des Umbruchs in der Schullandschaft wird es auch mittelfristig zu weiteren Schulschließungen kommen. Diese zeigen sich bereits im Nachgang an das Vergleichsjahr 2012. Bis ins Jahr 2015 entfallen voraussichtlich gut 3.000 m<sup>2</sup> BGF in der Nutzungsart Schule. Diese Tendenzen sind im interkommunalen Vergleich üblich und unterschiedlich stark ausgeprägt. Weitere Ausführungen können dem Teilbericht Schulen entnommen werden.

Wichtig für den Haushalt der Stadt Bergkamen ist auch die Nutzung der frei gewordenen bzw. freiwerdenden Schulstandorte. Wie bereits dargestellt, möchte die Stadt nicht mehr benötigte Gebäude grundsätzlich veräußern. Alternativ wird eine Vermietung angestrebt. Ohne Veräußerung oder zumindest kostendeckende Vermietung belasten die laufenden Betriebskosten und Abschreibungen den Haushalt der Stadt auch nach der Schließung. Veräußerungen von Schulgebäuden gestalten sich in der Praxis erfahrungsgemäß mangels Interessenten jedoch häufig als schwierig. Ehemalige Schulgebäude, die nicht mehr für schulische Zwecke genutzt werden, sind der Nutzungsart „sonstige Nutzungen“ zugeordnet. Aufgrund des sachlichen Zusammenhangs werden Sie an dieser Stelle mit analysiert.

In einem ehemaligen Grundschulgebäude konnte die Stadt eine Krankengymnastikschule zur Miete unterbringen. Der Mietertrag beträgt rund 35.000 Euro pro Jahr. Allein die Abschreibungen liegen jedoch bei einer Restnutzungsdauer von 30 Jahren zum 31.12.2011 bei knapp 41.000 Euro im Jahr und zeigen die langfristige Belastung für den städtischen Haushalt. Gemäß Gutachten befindet sich das Gebäude außerdem in einem schlechten Zustand und müsste kurz- bis mittelfristig energetisch saniert werden. Mittlerweile konnte das Objekt einschließlich einiger zugehöriger Grundstücke zu einem Kaufpreis von 160.000 Euro veräußert werden. Dies

entspricht dem Liquidationswert gemäß Gutachten. Unter Berücksichtigung des (Rest)Buchwertes für das Gebäude und der dazu verkauften Grundstücke sowie der Sonderposten aus Zuwendungen, die beim Gebäude passiviert waren, ergibt sich durch den Verkauf ein Buchverlust von 160.000 Euro. Durch den Verkauf konnte die Stadt Bergkamen allerdings die Abschreibungen und Bewirtschaftungskosten abstoßen und somit den Haushalt langfristig entlasten. Hinzukommt, dass das erstellte Gutachten im Falle eines Nichtverkaufes eine Gebäudeabwertung in der Anlagenbuchhaltung zur Folge gehabt hätte. Der Erwerber wird das Objekt abreißen und das Grundstück neu bebauen. Die Krankengymnastikschule wird in ein anderes, leer stehendes Grundschulgebäude umziehen. Eine ehemalige Hauptschule (Regenbogenschule) konnte die Stadt an den Kreis vermieten. Hierauf wird im Kapitel „sonstige Nutzungen“ näher eingegangen. Das Gebäude einer weiteren ehemaligen Hauptschule soll aufgegeben werden (Beschluss liegt vor). Das Grundstück soll für die Wohnbebauung genutzt und in diesem Zusammenhang ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Der Erwerber soll den Rückbau des Schulgebäudes durchführen.

Ein Teil einer ehemaligen Grundschule wird derzeit unentgeltlich einem Verein, der sich der Betreuung von Kindern und Jugendlichen widmet, zur Verfügung gestellt. Auch die entstehenden Betriebskosten übernimmt die Stadt. Begründet wird dies mit den fehlenden finanziellen Möglichkeiten des Vereins. Weitere Teile dieses Gebäudes sollen kostenpflichtig an bereits vorhandene Interessenten vermietet werden. Gespräche sind zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung im Prozess.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bergkamen sich systematisch und zielgerichtet mit der Nutzung nicht mehr benötigter Schulgebäude auseinandersetzt. Einige Gebäude konnten veräußert bzw. vermietet werden.

Bei lang gewählten Nutzungsdauern erreicht die Stadt bei den Schulen einen Anlagenabnutzungsgrad von rund 63 Prozent. Dies deutet auf künftige Reinvestitionsbedarfe bei den Schulgebäuden hin. Die Anlagenabnutzung verteilt sich unterschiedlich stark auf die Gebäude. In einigen Schulgebäuden wurden wertverbessernde Maßnahmen durchgeführt. Beispielsweise wurden ab 2009 für die Freiherr-vom-Stein-Realschule investive Maßnahmen aus KP II-Mitteln durchgeführt. Andere Schulgebäude weisen bereits jetzt auf Investitionsbedarfe hin.

→ **Feststellung**

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude deuten auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Für die außerschulische und außersportliche Nutzung der städtischen Räumlichkeiten hat die Stadt Bergkamen eine Nutzungsrichtlinie erlassen. Diese legt neben Rechten und Pflichten auch die fälligen Nutzungsentgelte fest. In den Nutzungsentgelten sind auch Kosten für Strom etc. enthalten. Für einige Personengruppen entfällt das Nutzungsentgelt (z. B. Vereine, Parteien). Die Nutzungsrichtlinien wurden zuletzt zum 01.01.2004 aktualisiert. Die Betriebskosten sind aber seitdem stetig angestiegen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW begrüßt den Erlass der Nutzungsrichtlinien zur außerschulischen und außersportlichen Nutzung. Da diese zuletzt zum 01.01.2004 aktualisiert wurden, sollte die Stadt sie in Anlehnung an die gestiegenen Aufwendungen anpassen.

## Jugend

Bei dieser Nutzungsart, zu der vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren zählen, positioniert sich die Stadt Bergkamen einwohnerbezogen unter und flächenbezogen über dem interkommunalen Mittelwert. Allerdings bestehen bei den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kindertages- und Jugendeinrichtungen. In manchen Städten und Gemeinde werden alle Kindertageseinrichtungen von freien oder kirchlichen Trägern betrieben. Andere Städte decken die Kindertagesbetreuung fast vollständig über kommunale Einrichtungen ab. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Jugendtreffs.

In Bergkamen gibt es zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung 21 Kindertageseinrichtungen, von denen drei in Trägerschaft der Stadt stehen. Acht weitere Kindertagesstätten werden von der AWO betrieben, zehn Einrichtungen sind in kirchlicher Trägerschaft. Bei den städtischen Einrichtungen sowie bei drei Einrichtungen in Trägerschaft der AWO befinden sich die Gebäude im Eigentum der Stadt. Die Betriebskosten dieser Gebäude werden zwischen Träger und Jugendamt abgerechnet.

Leerstände in den Einrichtungen gibt es zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht. In der Vergangenheit wurden einzelne Gruppen bei Bedarf vorübergehend geschlossen. Neue Einrichtungen oder Anbauten hat es in den letzten Jahren nach Angaben der Stadt nicht gegeben. Die demografische Entwicklung zeigt auch für Bergkamen einen Rückgang der Untersechsjährigen in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten. Aufgrund dieser Prognosen setzt die Stadt vermehrt auf Kindertagespflege zur flexiblen, vorübergehenden Bedarfsdeckung. Für weitere Ausführungen wird auf den Teilbericht „Tagesbetreuung für Kinder“ verwiesen.

Auf die Nutzungsart Jugend wirken sich weiterhin die drei Jugendheime Rünthe, Weddinghofen und Oberaden aus. Sie befinden sich im städtischen Eigentum und werden von der Stadt betrieben. In der Vergangenheit war beabsichtigt, das Jugendheim Rünthe zu veräußern. Zu einem Verkauf kam es jedoch nicht. Zwischenzeitlich wurde das Gebäude erweitert und baulich verändert: Neben dem Jugendheim befinden sich zusätzlich ein Gästehaus („Jugendherberge“), ein AWO- Kindergarten sowie eine Mietwohnung in dem Gebäude. Hierfür erhält die Stadt jeweils eine Miete. Das Jugendheim Weddinghofen wird teilweise vermietet (Mietwohnung), ebenso das Jugendzentrum Oberaden (Hausmeisterwohnung). Das Produkt Jugendeinrichtungen plant die Stadt mit durchschnittlichen ordentlichen Ergebnissen von rund minus 430.000 Euro im Jahr.

### → Empfehlung

Das Produkt Jugendeinrichtungen belastet den städtischen Haushalt jährlich mit rund 430.000 Euro. Die Stadt Bergkamen sollte daher die Notwendigkeit von drei städtischen Jugendheimen überprüfen und hierbei auch vorhandene bzw. mögliche Angebote der Kirche mit einbeziehen.

## Sport und Freizeit

Unter dieser Nutzungsart werden folgende Gebäudearten subsumiert: Turn- und Sporthallen (kein Schulsport), Hallenbäder, Lehrschwimmbecken (kein Schulschwimmen), Sportplatzgebäude sowie Gebäude für Sportplatz- und Freibadeanlagen.

Das Freibad und das Hallenbad der Stadt Bergkamen sind bei den Gemeinschaftsstadtwerken GmbH Kamen, Bönen, Bergkamen (GSW) bilanziert. Ebenso die Eishalle. Aufgrund der Beteiligungsquote von unter 100 Prozent sind diese Flächen nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Dies wirkt sich begünstigend auf die Positionierung der Stadt Bergkamen aus. Weitere Ausführungen hierzu stehen im Kapitel „Finanzanlagen“.

Die Fläche der Stadt Bergkamen verteilt sich im Wesentlichen auf Turnhallen, die nicht für den Schulsport genutzt werden sowie Tennisheime und sonstige Sportplatzgebäude. Die Stadt Bergkamen verfügt zudem über das Stadion-Mitte (rund 553 m<sup>2</sup> BGF) mit Laufbahn, kleiner Tribüne und Fußballfeld.

Die Bewirtschaftung der Sportanlagen hat die Stadt auf die Vereine übertragen und mit diesen Nutzungsverträge abgeschlossen. Für die Tennisanlagen wurde vor zehn Jahren eine Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Bergkamen erarbeitet, in der mehrere Alternativen zum Umgang mit den Tennisheimen analysiert wurden. Neben einer Veräußerung an die Vereine oder der Bestellung eines Erbbaurechtes wurde dort auch die Anpassung der Nutzungsverträge als Option genannt. Wenngleich die Veräußerung durch die Verwaltung favorisiert wurde, konnte diese aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Vereine nicht umgesetzt werden. Zum 01.01.2005 erfolgte eine Anpassung der Nutzungsverträge, in denen die Vereine bei der Beteiligung an den laufenden Kosten stärker in Anspruch genommen werden (insbesondere Übernahme der Betriebskosten für die Tennisanlagen, Übernahme der Wasserversorgungskosten, Gebäudeunterhaltung). Für die anderen Sportplatzgebäude hat die Stadt Bergkamen ebenfalls Nutzungsverträge abgeschlossen. Diese legen fest, welche Aufgaben den Vereinen obliegen (insbesondere laufende Unterhaltung einschl. Reinigung, Pflege, Müllentsorgung). Eine Beteiligung an den Betriebskosten erfolgt anteilig und ist von Objekt zu Objekt verschieden.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen setzt sich intensiv mit der Beteiligung der Vereine an der Bewirtschaftung der Sportstätten auseinander und hat hierzu flächendeckend Nutzungsverträge abgeschlossen.

Für weitere Ausführungen wird auf den Teilbericht Grünflächen, Kapitel Sportaußenanlagen, verwiesen.

## **Verwaltung**

Der Flächenverbrauch für die Nutzungsart Verwaltung ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Stadt Bergkamen verfügt lediglich über das Rathaus einschließlich Ratstrakt. Im Rathaus sind auch die Verwaltungsmitarbeiter der beiden Sondervermögen untergebracht. Das Bauhofgebäude fällt unter die Nutzungsart „sonstigen Nutzungen“. Das Rathaus verfügt zum 31.12.2011 über eine Restnutzungsdauer von 32 Jahren. Da die Stadt hier die volle Nutzungsdauer der NKF-Rahmentabelle (80 Jahre) ausnutzt, entspricht dies einem Anlagenabnutzungsgrad von 60 Prozent. Dies lässt auf künftige Reinvestitionsbedarfe schließen.

## **Feuerwehr und Rettungsdienst**

Auch hier positioniert sich die Stadt Bergkamen unauffällig. Im Stadtteil Rünthe wurde das alte Feuerwehrgerätehaus abgerissen. Der Neubau soll Mitte 2015 fertig gestellt sein. Aufgrund des

Erhebungsstichtages ist das alte Gebäude in Rünthe im Vergleichswert enthalten. Das ortsansässige Werk der Firma Bayer verfügt über eine Werksfeuerwehr, so dass Synergien zur freiwilligen Feuerwehr der Stadt Bergkamen genutzt werden können.

Die Feuerwehrgebäude verfügen über eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von knapp 30 Jahren. Dies entspricht einem Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent. Das Feuerwehrgerätehaus Heil weist den höchsten Anlagenabnutzungsgrad auf. Der Neubau des Feuerwehrgerätehauses Rünthe wird sich nach Fertigstellung begünstigend auf die Anlagenabnutzung auswirken.

## Kultur

Von den 8.017 m<sup>2</sup> BGF in der Nutzungsart Kultur nimmt das Stadtmuseum / Galerie rund 40 Prozent ein. Der verbleibende Flächenverbrauch verteilt sich im Wesentlichen auf die VHS, die „Begegnungsstätte“ sowie das Studiotheater.

Für das Stadtmuseum wurde im Haushalt gemeinsam mit der Galerie „sohle 1“ ein eigenes Produkt gebildet. Für das Produkt plant die Stadt ein ordentliches Ergebnis von rund minus 480.000 Euro. Größte Kostenblöcke sind die Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Da es sich bei diesen beiden Aufwandsarten im Wesentlichen um zahlungswirksame Vorgänge handelt, kann das Museum sich auch liquiditätsmäßig nicht selbst finanzieren. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit beläuft sich in der Haushaltsplanung durchschnittlich auf rund minus 400.000 Euro. Das Hauptgebäude des Stadtmuseums hat zum 31.12.2011 eine Restnutzungsdauer von 17 Jahren. Dies entspricht einem Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent.

### → Feststellung

Das Stadtmuseum nimmt rund 40 Prozent des Flächenverbrauchs in der Nutzungsart Kultur ein. Einschließlich der Galerie „sohle 1“ belastet es den städtischen Haushalt mit rund 480.000 Euro im Jahr. Zudem lässt der Anlagenabnutzungsgrad des Gebäudes auf mittelfristige Reinvestitionsbedarfe schließen.

## Soziales

Hierunter fallen im Wesentlichen die Übergangwohnheime. Die Heime sind alle angemietet. Das Reinvestitionsrisiko liegt somit nicht beim städtischen Haushalt. Diese Nutzungsart ist aus Sicht der GPA NRW nicht Handlungsschwerpunkt für Konsolidierungsmaßnahmen.

## Sonstige Nutzungen

Diese Nutzungsart beinhaltet neben Wohnungen (auch Hausmeisterdienstwohnungen), Einfamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern (Wohnnutzung) auch den Baubetriebshof sowie die ehemaligen Schulgebäude, die die Stadt Bergkamen vermietet hat. Die sonstigen Nutzungen machen - gemessen an der BGF - mit 24.794 m<sup>2</sup> rund 15 Prozent und damit nach den Schulen den höchsten Anteil des Gesamt-Gebäudebestandes der Stadt Bergkamen aus.

Größtes Objekt ist mit gut 5.000 m<sup>2</sup> BGF die Regenbogenschule (ehemalige Burgschule), die als Förderschule an den Kreis vermietet ist. Die zur Verfügung gestellte Primärkostenverrechnung für das Gebäude weist einen Saldo von minus 56.540 Euro für das Jahr 2012 aus. Bei den Aufwendungen entfallen allein rund 167.000 Euro auf die Abschreibungen des Schulgebäudes. Die berücksichtigten Mieterträge belaufen sich auf 122.460 Euro jährlich. Mit einer Restnutzungsdauer von 18 Jahren bei lang gewählter Gesamtnutzungsdauer ist mit Reinvestitionsbedarfen zu rechnen. Die weiteren vermieteten ehemaligen Schulgebäude wurden wegen des sachlichen Zusammenhangs bereits im Kapitel Schulen analysiert.

Das Gebäude „Schacht III“ ist mit knapp 3.600 m<sup>2</sup> BGF zweitgrößtes Objekt bei den sonstigen Nutzungen. Es handelt sich um eine denkmalgeschützte ehemalige Kaue für Bergleute. Diese wurde auf die Stadt Bergkamen übertragen und umfangreich saniert. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist das Erdgeschoss an eine Behindertenwerkstatt vermietet. Neben einer Miete werden auch die Betriebskosten für das Erdgeschoss durch die Werkstatt gezahlt. Das Obergeschoss ist an eine Veranstaltungsagentur vermietet. Die Miete ist allerdings so gestaffelt, dass diese nur anteilig für die Räume des Obergeschosses zu zahlen ist. Die Betriebskosten werden für diese Bereiche teilweise erst ab einem Sockelbetrag gezahlt. Dafür stellt der Betreiber die Hausmeisterdienste und die Reinigung.

Eine Primärkostenverrechnung für das Objekt Schacht III konnte die Stadt Bergkamen nicht zur Verfügung stellen. Eine Kostendeckung durch die Mieterträge und teilweise Übernahme der Betriebskosten kann aber ausgeschlossen werden: Der jährliche Mietzins beläuft sich auf gut 50.000 Euro. Allein die Abschreibungen betragen rund 111.500 Euro im Jahr. Hinzu kommen die hohen Heizkosten sowie ein Fahrstuhl, eine Einbruchmeldeanlage sowie eine Brandmeldeanlage, die gewartet werden müssen. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt bei rund 68 Prozent. Sanierungen wirtschaftlich durchzuführen ist aufgrund des Denkmalschutzes erschwert.

Die Stadt Bergkamen hat entschieden, das Gebäude zu veräußern und einen Makler beauftragt. Einen Käufer zu finden, der die Immobilie im Sinne der Stadt Bergkamen und der Einwohner des Umfeldes weiterführt, stellt sich jedoch als schwierig heraus.

→ **Feststellung**

Das Gebäude Schacht III belastet den städtischen Haushalt erheblich. Auch vor diesem Hintergrund ist die beabsichtigte Veräußerung zu begrüßen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte für das Gebäude Schacht III einen Kostenträger anlegen, um die jährliche Belastung dieses Objektes für den städtischen Haushalt auswerten zu können.

Die Mietimmobilien, zum Teil alte Hausmeisterwohnungen, machen einen geringen Anteil an der Gesamtfläche der sonstigen Nutzungen aus. Teilweise wurden Flächen nicht aufgegeben, weil sie logistisch günstig gelegen sind (z.B. am Schulzentrum). Die GPA hat diese Positionen deshalb nicht tiefergehend betrachtet.

## 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	336.212	334.959	332.814	330.271	328.294	328.793
Umlaufvermögen	17.729	19.985	14.047	21.736	23.258	16.844
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.687	1.457	850	1.180	921	1.113
<b>Bilanzsumme</b>	<b>355.628</b>	<b>356.400</b>	<b>347.711</b>	<b>353.186</b>	<b>352.473</b>	<b>346.751</b>
Anlagenintensität in Prozent	95	94	96	94	93	95

Die Bilanzsumme reduziert sich im Betrachtungszeitraum um rund 8,9 Mio. Euro. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus der Reduzierung des Anlagevermögens:

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Immaterielle Vermögensgegenstände	3.392	3.278	3.154	2.985	2.729	2.466
Sachanlagen	275.417	274.278	272.257	269.883	268.162	268.925
Finanzanlagen	57.403	57.403	57.403	57.403	57.403	57.403
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>336.212</b>	<b>334.959</b>	<b>332.814</b>	<b>330.271</b>	<b>328.294</b>	<b>328.793</b>

Die immateriellen Vermögensgegenstände und Sachanlagen vermindern sich in der Zeitreihe kontinuierlich. Veräußerungen und Abschreibungen überstiegen demnach die Investitionen. Eine Ausnahme ist die Entwicklung vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 bei den Sachanlagen.

#### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	34.446	35.278	35.090	35.084	34.728	35.982
Kinder- und Jugendeinrichtungen	8.052	7.851	7.639	7.427	7.215	8.137
Schulen	81.718	80.508	79.428	79.303	77.169	78.660

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	34.548	33.878	33.220	32.901	33.773	33.845
Infrastrukturvermögen	105.850	104.754	103.096	102.541	100.072	97.359
<i>davon Straßenvermögen</i>	<i>105.323</i>	<i>104.236</i>	<i>102.588</i>	<i>102.043</i>	<i>99.584</i>	<i>96.880</i>
<i>davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen</i>	<i>527</i>	<i>517</i>	<i>508</i>	<i>498</i>	<i>488</i>	<i>479</i>
sonstige Sachanlagen	10.803	12.010	13.784	12.628	15.205	14.941
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>275.417</b>	<b>274.278</b>	<b>272.257</b>	<b>269.883</b>	<b>268.162</b>	<b>268.925</b>

Die Tabelle zeigt, dass die Stadt Bergkamen im Jahr 2011 umfangreichere investive Maßnahmen bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen und Schulen durchgeführt hat. Rückläufig sind hingegen die Bilanzwerte des Straßenvermögens um insgesamt rund 8,5 Mio. Euro.

### 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. Wie im Kapitel „Gebäudeportfolio“ dargestellt, hat die Stadt Bergkamen ein Konzept zum Umfang mit städtischen Flächen und Gebäuden erstellt. Eine flächendeckende Übersicht über die Kosten der einzelnen Gebäude würde dieses Konzept abrunden und eine gute Grundlage für strategische Entscheidungen bieten.

Die Stadt Bergkamen hat für ihre Vermögensgegenstände mittlere bis lange Gesamtnutzungsdauern gewählt:

### Nutzungsdauern und Anlagenabnutzungsgrade

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Bergkamen	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Bergkamen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Kindergärten	40	80	60	28	53,4
Schulgebäude	40	80	80	30	63,0
Geschäftsgebäude	40	80	80	25	68,4
Straßen	30	60	50	25	50,6
Abwasserkanäle	50	80	66	28	57,9

Die Berechnung der Anlagenabnutzungsgrade bezieht sich auf die gesamten Anlagengruppen. Dies schließt nicht aus, dass einzelne Vermögensgegenstände innerhalb der einzelnen Gruppen kurzfristig abgängig sein können und entsprechende Alternativen erforderlich werden.

Vermögensgegenstände mit eher lang gewählten Gesamtnutzungsdauern und einem Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 50 Prozent bedürfen einer besonders kritischen Betrachtung. Diese Konstellation liegt in der Gesamtbetrachtung der Anlagengruppen bei den Schul- sowie Geschäftsgebäuden vor. Für diese Gebäude stehen künftig Entscheidungen zu möglichen umfangreichen Reinvestitionen bzw. Veräußerungen an.

→ **Feststellung**

Bei eher lang gewählten Gesamtnutzungsdauern erreichen die Schul- und Geschäftsgebäude der Stadt Bergkamen hohe Anlagenabnutzungsgrade. Dies bedingt künftig das Risiko für Ersatzinvestitionen.

Ausführungen zu den Schulgebäuden unter Berücksichtigung der Schulentwicklungsplanung sowie zu den Geschäftsgebäuden stehen im Kapitel „Gebäudeportfolio“.

Die Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen und Vermögensabgänge neue Investitionen gegenüberstehen. 2007 bis 2011 lag die durchschnittliche Investitionsquote der Stadt Bergkamen bei 87 Prozent. In der Gesamtbetrachtung des Anlagevermögens konnte also der Großteil des Anlagevermögens reinvestiert werden. Die Investitionsquote verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Bilanzposten und Jahre:

**Differenzierte Investitionsquoten in Prozent**

	2007	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	177	82	99	27	281
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	0	0	0	540
Schulen	39	48	94	0	171
sonstige Bauten *)	24	17	60	207	109
Infrastrukturvermögen	66	49	88	26	16
davon Straßenvermögen **)	66	49	88	26	16
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen ***)	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	254	40	106	187	118

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

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

\*\*\*) bilanziert beim Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (SBB)

Im Jahr 2011 wurden einige investive KP II-Maßnahmen abgeschlossen und die Anlagenzüge entsprechend von den Anlagen im Bau in die Anlagenbuchhaltung übernommen. Hier von sind insbesondere die Schulen betroffen.

Die differenzierte Investitionsquote für das Straßenvermögen zeigt, dass die Stadt Bergkamen durchschnittlich 49 Prozent der Abschreibungen durch Reinvestitionen kompensiert hat, so dass der Werteverzehr hier nur zu rund der Hälfte durch Reinvestitionen aufgefangen wurde. Aus dem oben dargestellten Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent bei mittleren Gesamtnutzungsdauern lässt sich zunächst ableiten, dass kurz- und mittelfristig keine außergewöhnlich hohen Reinvestitionsbedarfe anstehen. Allerdings zeigen sich bei differenzierter Betrachtung der einzelnen Straßen in der Anlagenbuchhaltung gut 300 Straßenabschnitte mit einer Restnutzungsdauer von zehn Jahren und weniger zum 31.12.2011. Investive Straßenbaumaßnahmen sind also mittelfristig zu erwarten. Hierfür sollte die Stadt Bergkamen eine angemessene Refinanzierung aus Beiträgen sicherstellen. Dies wurde bereits im Kapitel „Beiträge“ aufgegriffen.

Ein weiterer großer Anteil des Anlagevermögens der Kommunen fällt erfahrungsgemäß auf das Kanalnetz. Die Stadt Bergkamen hat die Abwasserbeseitigung und das damit verbundene Anlagevermögen einschließlich der Kanäle in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtbetrieb Entwässerung (SEB) ausgegliedert. Der SEB bewirtschaftet etwa 216 km Kanalnetz mit einem Wert von rund 119 Mio. Euro zum 31.12.2012. Das Netz besteht im Wesentlichen aus Mischwasserkanälen. Der Anlagenabnutzungsgrad des Kanalvermögens des SEB liegt bei rund 50 Prozent. Die gewählten Gesamtnutzungsdauern liegen mit 50 bzw. 66 Jahren im mittleren Bereich der Rahmentabelle. Für neue Kanäle hat der SEB die Gesamtnutzungsdauer auf 66 Jahre festgelegt. Hintergrund ist, dass der Bergbau nicht mehr aktiv ist. Der SEB plant Investitionen in Höhe von 11,8 Mio. Euro zur Erweiterung und Erneuerung des Kanalnetzes. Dies wird sich wiederum begünstigend auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	13	13	13	13	13	13
Beteiligungen	18.670	18.670	18.670	18.670	18.670	18.670
Sondervermögen	38.715	38.715	38.715	38.715	38.715	38.715
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	5	5	5	5	5	5
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>57.403</b>	<b>57.403</b>	<b>57.403</b>	<b>57.403</b>	<b>57.403</b>	<b>57.403</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.111	1.111	1.118	1.122	1.135	1.142

Die Finanzanlagen der Stadt Bergkamen machen mit rund 57 Mio. Euro 17,5 Prozent des Anlagevermögens und 16,5 Prozent der Bilanzsumme zum 31.12.2011 aus. Dies zeigt, dass die Stadt Bergkamen den erheblichen Teil ihres Vermögens im Kernhaushalt führt.

Die Stadt Bergkamen hält folgende wesentliche Finanzanlagen:

- Den Stadtbetrieb Entwässerung (SEB) als Sondervermögen (gegründet zum 01. Januar 1997),
- Den Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB) als Sondervermögen (gegründet zum 01. Januar 2006) sowie
- die Gemeinschaftsstadtwerke Kamen-Bönen-Bergkamen (GSW) mit einer Beteiligungsquote von 42 Prozent (Beteiligung der Stadt seit 01. Januar 1995).

Die nachfolgenden Analysen bauen auf dem Beteiligungsbericht der Stadt Bergkamen zum 31.12.2012 sowie den örtlichen Prüfberichten auf.

### **Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (SEB)**

Der Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (SEB) wurde zum 01. Januar 1997 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegründet. Das Stammkapital beträgt 6 Mio. Euro. Der Stadtbetrieb ist zuständig für die öffentliche Abwasserbeseitigung in der Stadt Bergkamen. Im Jahr 2012 erzielte der SEB einen Jahresüberschuss von rund 2,9 Mio. Euro (2011: rund 3 Mio. Euro). Bei der öffentlichen Abwasserbeseitigung handelt es sich um einen Gebührenhaushalt. Wie bereits im Kapitel „Gebühren“ dargestellt sind hier bei Kalkulation mit den betriebswirtschaftlichen Kosten Überschüsse im NKF-Jahresabschluss zu erwarten. Das positive Ergebnis erreicht der SEB also insbesondere, weil er diese betriebswirtschaftlichen Parameter nutzt. In den kostenrechnenden Einrichtungen gilt das Kostendeckungsgebot. Überschüsse in den Gebührenhaushalten, die sich im internen Rechnungswesen ergeben, sind als Sonderposten für den Gebührenaussgleich in die Bilanz einzustellen. Es handelt sich bei den Kostenüberdeckungen aus den Gebührenhaushalten demnach um keinen echten Gewinn, der an die Stadt ausgeschüttet werden könnte. Sonderposten für den Gebührenaussgleich zählen rechtlich zu den Schulden, da die Überschüsse den Gebührenzahlern in den Folgejahren wieder gutgeschrieben werden. Überschüsse, die sich aus dem internen Rechnungswesen aufgrund der Anwendung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwert in der Gebührenkalkulation ergeben, benötigt der Betrieb für Reinvestitionen (Preissteigerungen). Weitere Ausführungen stehen im Kapitel „Gebühren“. Insbesondere die Überschüsse aus der Gebührenkalkulation, die sich aus der Eigenkapitalverzinsung ergeben, sollten an die Stadt ausgeschüttet werden. Die erwirtschafteten Überschüsse führt der SEB an den Kernhaushalt ab. Potenziale für den Kernhaushalt sind demnach nicht ersichtlich. Hinsichtlich des beim SEB bilanzierten Kanalvermögens wird auf das vorangegangene Unterkapitel „Altersstruktur des Vermögens“ verwiesen.

Ebenso wie die Stadt Bergkamen hält auch der SEB Zinsswaps mit negativen Marktwerten. Die Verbuchung erfolgt einheitlich wie bei der Stadt: Trotz noch nicht abgeschlossenen Gerichtsverfahrens werden Forderungen gegenüber der Bank eingebucht. Hierin sieht die GPA NRW ein Risiko. Nähere Ausführungen, die gleichermaßen für die Stadt Bergkamen und den SEB gelten, stehen im Kapitel „Ertragslage“.

## Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB)

Der Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB) wurde am 16. November 2005 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegründet. Das Stammkapital beträgt 25.000 Euro. Gemäß Betriebssatzung hat der EBB folgende Aufgaben: operatives Fuhrparkmanagement (Einsammeln und Transport von Haus- und Biomüll sowie Papier), Sperrmüll, Grünschnittabfuhr, Entsorgung der Weihnachtsbäume, maschinelle Straßenreinigung.

2008 bis 2012 erzielte der EBB Jahresergebnisse zwischen minus 121.000 Euro und plus 244.000 Euro. Die Ergebnisrechnung unterteilt sich in folgende Sparten mit folgenden Ergebnissen:

### Sparten und Jahresergebnisse in Tausend Euro

Sparte	Ergebnis 2012	Ergebnis 2011	Veränderung
Abfall	108	77	31
Straßenreinigung/ Winterdienst	103	68	35
Duales System Deutschland (DSD)	33	4	29

Die Abfallbeseitigung ist Hauptaufgabe des EBB. Die Aufgaben Straßenreinigung/Winterdienst und DSD führt der Baubetriebshof der Stadt im Auftragsverhältnis für den EBB aus. Die Leistungen werden abgerechnet. Es gelten die gleichen Ausführungen zu den Gebührenhaushalten wie für den SEB. Die Überschüsse aus der Eigenkapitalverzinsung werden auskunftsgemäß grundsätzlich an die Stadt Bergkamen abgeführt. Im Jahr 2012 verblieb der Jahresüberschuss zur Stärkung des Eigenkapitals in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung. Der EBB verfügt über ein Risikofrüherkennungssystem, das seit Mai 2011 im Einsatz ist.

## Gemeinschaftsstadtwerke Kamen-Bönen-Bergkamen (GSW)

Gegenstand der GSW ist gemäß § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Wärme sowie der Betrieb von Freizeiteinrichtungen. Das gezeichnete Kapital der GSW beträgt 15 Mio. Euro. Hiervon entfallen analog zur Beteiligungsquote 42 Prozent (6,3 Mio. Euro) auf die Stadt Bergkamen.

Von den GSW werden auch das Hallen- und das Freibad sowie die Eishalle auf dem Stadtgebiet Bergkamen betrieben. Diese verlustträchtigen Aufgaben hat die Stadt Bergkamen somit vom Kernhaushalt in die GSW übertragen.

Die GSW erwirtschafteten im Geschäftsjahr 2012 einen Jahresüberschuss von rund 1,9 Mio. Euro. Auch in den beiden Vorjahren verzeichnete die Gesellschaft Überschüsse in ähnlicher Höhe. Bis auf eine Gewinnrücklage haben die Stadtwerke den Gewinn an die Gesellschafter ausgeschüttet. Für die Stadt Bergkamen entspricht dies einer Gewinnausschüttung in Höhe von 638.000 Euro brutto für das Jahr 2012.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bergkamen die verlustträchtigen Aufgaben der Bäder und der Eishalle im steuerlichen Querverbund in die GSW verlagert hat. Trotzdem gelingt eine jährliche Gewinnausschüttung an die Stadt. Ohne die Bäder und die Eishalle würde diese entsprechend höher ausfallen.

Ein Risiko könnte sich für die Stadt Bergkamen durch den Beteiligungsbuchwert der GSW ergeben: Die GSW wurden per Gutachten nach dem Ertragswertverfahren bewertet. Die 2006 zugrunde gelegte Gewinnvorschau lag positiver als in den Folgejahren. § 35 Abs. 5 GemHVO NRW lässt der Stadt bei nur vorübergehender Wertminderung ein Wahlrecht, ob eine außerplanmäßige Abschreibung vorgenommen wird. Eine Pflicht zur außerplanmäßigen Abschreibung ergibt sich bei einer dauerhaften Wertminderung. Die Stadt Bergkamen muss bei der Jahresabschlussaufstellung demnach klären, ob eine Minderung des Beteiligungsbuchwertes vorliegt und, ob diese dauerhaft ist. In den vergangenen Jahresabschlüssen lag der Beteiligungsbuchwert nach dem Ertragswertverfahren stets unter dem angesetzten Wert. Nach Einschätzung der Kämmererei und der örtlichen Rechnungsprüfung deutet dies möglicherweise auf eine dauerhafte Wertminderung hin. Die Stadt Bergkamen hat grundsätzlich festgelegt, dass der Wertaufhellungszeitraum zum 31. März des Folgejahres abgeschlossen ist. Da die Jahresabschlüsse bis zu dieser Frist bisher nicht aufgestellt waren, sah die Stadt eine Berücksichtigung des geminderten Beteiligungsbuchwertes bisher als nicht gegeben. In einer der folgenden Jahresabschlüsse könnte die Notwendigkeit einer außerplanmäßigen Abschreibung auch aus Sicht der Stadt eintreten. Eine außerplanmäßige Abschreibung bedeutet eine nennenswerte Belastung für den städtischen Haushalt und wird daher in die Risikoübersicht aufgenommen.

**Schulden- und Finanzlage**

**Finanzrechnung**

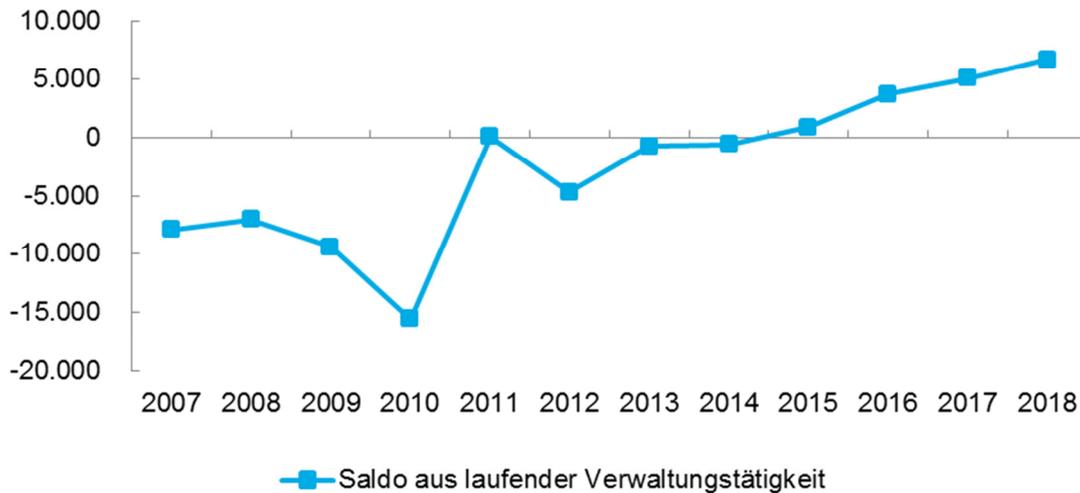
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

**Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-7.891	-7.038	-9.375	-15.534	91
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	355	-3.181	-691	829	-2.014
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-7.536	-10.219	-10.065	-14.705	-1.923
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.774	9.397	11.398	16.887	-3.297
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.762	-822	1.332	2.182	-5.220
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	7.689	5.928	5.106	6.438	8.620
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>5.928</b>	<b>5.106</b>	<b>6.438</b>	<b>8.620</b>	<b>3.401</b>

Bisher war das Jahr 2011 das einzige, in dem die Stadt Bergkamen einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichte. Dieser kann die Stadt bei der Entschuldung unterstützen. Hierauf wird im Kapitel Schulden näher eingegangen. Inwieweit die Stadt Bergkamen auch künftig mit einer positiven Selbstfinanzierungskraft rechnet, zeigt die nachfolgende Grafik.

#### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



2007 bis 2011: IST; 2012 bis 2018: PLAN

Die Liquiditätskredite der Stadt Bergkamen lagen in der Eröffnungsbilanz 2007 bei 21 Mio. Euro. Aufgrund des fast durchweg negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit im IST mussten weitere Kredite zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen aufgenommen werden. Zum 31.12.2011 betrugen die Liquiditätskredite bereits 61 Mio. Euro. Der bis 2014 geplante negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit lässt einen weiteren Anstieg vermuten. Ab dem Jahr 2015 kann die Stadt Bergkamen dann planmäßig kontinuierlich mit dem Abbau der Liquiditätskredite beginnen.

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit wird wesentlich durch die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Ebenso wie die Jahresergebnisse unterliegt der Saldo starken Schwankungen. Die positive Selbstfinanzierungskraft in 2011 erreicht die Stadt Bergkamen im Wesentlichen, weil in diesem Jahr die Summe aus Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen höher ausfiel als in allen anderen Ist-Jahren. Im Jahr 2010 macht sich der Einbruch der Gewerbesteuer bemerkbar. Verschärft wird dies durch deutlich niedrigere Schlüsselzuweisungen als in den anderen Betrachtungsjahren. Sollten die geplanten zahlungswirksamen Erträge bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen niedriger als geplant ausfallen, ist auch die Erreichung eines positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit unwahrscheinlich.

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2	-408	303	-6	-39	66	150	38

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Bergkamen schwankt. Positive Ergebnisse (2007 und 2010) bedeuten, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen höher ist als die investiven Auszahlungen. Umgekehrtes gilt für die Jahre mit negativen Salden (2008, 2009 und 2011).

Die Salden aus Finanzierungstätigkeit sind mit Ausnahme des Jahres 2011 positiv. Das bedeutet, dass die Tilgungsleistungen in den Jahren 2007 bis 2010 niedriger ausfielen als die Darlehensneuaufnahmen und Rückflüsse von Darlehen. In der Haushaltsplanung geht die Stadt Bergkamen im Wesentlichen von negativen Salden aus Finanzierungstätigkeit und damit einer Entschuldung aus. Auch hierauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

### Verbindlichkeiten

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

### Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	39.839	38.557	38.467	42.408	41.296	40.999
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	21.000	28.000	37.543	45.000	63.000	61.006
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.986	3.575	4.014	4.107	4.207	7.096
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	913	3.589	1.889	2.968	2.503	3.548
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.003	201	75	652	709	556
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. Erhaltene Anzahlungen)	8.425	7.825	7.338	7.474	8.244	3.992
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>74.166</b>	<b>81.747</b>	<b>89.327</b>	<b>102.609</b>	<b>119.959</b>	<b>117.196</b>
Rückstellungen	52.139	51.127	43.820	44.894	44.378	45.342
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	9	12	17	16	8	2
<b>Schulden gesamt</b>	<b>126.314</b>	<b>132.886</b>	<b>133.163</b>	<b>147.519</b>	<b>164.344</b>	<b>162.540</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.436	1.582	1.740	2.006	2.371	2.331

Die Schulden der Stadt Bergkamen haben sich in der Zeitreihe um gut 36 Mio. Euro erhöht. Hauptursache hierfür ist die Verdreifachung der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung von 21 auf 61 Mio. Euro. Es wird auf das Kapitel „Finanzrechnung“ verwiesen. Die Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen bestehen gegenüber der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Unna bezüglich eines Treuhandvertrages und des Logistikparks A2. Diese haben in der Zeitreihe um gut 4,1 Mio. Euro zugenommen. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus den Erschließungskosten des Logistikparks.

→ **Feststellung**

In den Jahren 2007 bis 2010 ist eine kontinuierliche Neuverschuldung der Stadt Bergkamen zu verzeichnen. In der Planung soll diese reduziert werden. Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt, dass die Tilgungsleistungen höher ausfallen als die Darlehensneuaufnahmen und Rückflüsse von Darlehen.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Die Stadt Bergkamen hat zwar noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Sie konnte in der Prüfung jedoch die vorläufige Gesamtbilanz zur Verfügung stellen. Die nachfolgenden Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bergkamen stehen also unter dem Vorbehalt der abschließenden Aufstellung und Prüfung des Gesamtabschlusses. Stichtag ist der 31.12.2010.

**Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010**

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.216 *)	502	5.290	2.405	1.775	2.365	3.018	21

\*) vorbehaltlich der abschließenden Aufstellung und Prüfung des Gesamtabschlusses

Abzuwarten bleibt die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten in der Zeitreihe.

→ **Feststellung**

Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt Bergkamen aus dem vorläufigen städtischen Gesamtabschluss sind überdurchschnittlich.

**Rückstellungen**

**Rückstellungen in Tausend Euro**

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Pensionsrückstellungen	30.112	31.665	31.643	32.569	33.873	35.221
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	2.787	2.385	1.831	1.756	2.346	2.585

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	19.240	17.078	10.345	10.569	8.159	7.536
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>52.139</b>	<b>51.127</b>	<b>43.820</b>	<b>44.894</b>	<b>44.378</b>	<b>45.342</b>

Die Rückstellungen der Stadt Bergkamen haben sich in der Zeitreihe reduziert. Dies ist auf den Rückgang der sonstigen Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO zurückzuführen. Die höchste Inanspruchnahme bzw. Auflösung der sonstigen Rückstellungen ergab sich im Jahresabschluss 2008 (rund 6,7 Mio. Euro). Die Stadt Bergkamen hat in diesem Jahr die Rückstellung „Altfehlbeträge des Kreises Unna bis 2006“ in Höhe von rund 8 Mio. Euro vollständig in Anspruch genommen. Durch die Reduzierung der sonstigen Rückstellungen erhöht sich der Anteil der Pensionsrückstellungen: Die Pensionsrückstellungen machen zum 31.12.2011 rund 78 Prozent der gesamten Rückstellungen aus (2007: rund 58 Prozent).

## 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.

Aufgrund der Ausgliederung wird bei der Stadt Bergkamen das Abwasservermögen samt seiner Rückstellungen, Sonderposten und Verbindlichkeiten nicht einbezogen. Das Eigenkapital des Konzerns Stadt aus dem vorläufigen Gesamtabschluss zum 31.12.2010 beträgt rund 64 Mio. Euro und beruht damit fast ausschließlich auf dem Eigenkapital des Kernhaushaltes:

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Eigenkapital	104.116	99.908	92.342	82.653	66.037	58.892
Sonderposten	121.582	120.424	118.855	119.656	118.623	121.721
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	121.573	120.412	118.837	119.640	118.615	121.720
Rückstellungen	52.139	51.127	43.820	44.894	44.378	45.342
Verbindlichkeiten	74.166	81.747	89.327	102.609	119.959	117.196
Passive Rechnungsabgrenzung	3.626	3.195	3.368	3.374	3.477	3.599
Bilanzsumme	355.628	356.400	347.711	353.186	352.473	346.751
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>						
Eigenkapitalquote 1	29	28	27	23	19	17
Eigenkapitalquote 2	63	62	61	57	52	52

Der Eigenkapitalverbrauch der Stadt Bergkamen beträgt in den Jahren 2007 bis 2011 rund 41 Mio. Euro. Damit hat sich das Eigenkapital in diesem Zeitraum nahezu halbiert. In den Jahren

2012 bis 2015 plant die Stadt einen weiteren Eigenkapitalverzehr von rund 11,3 Mio. Euro. Ab dem Jahr des HSK-Ausgleichs 2016 sind in der Ergebnisrechnung bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2018 positive Ergebnisse geplant. Sofern die Plandaten eintreten kann demnach ein weiterer Eigenkapitalverzehr abgewendet werden.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Bergka- men	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	17,0	7,3	66,0	36,5	26,6	38,5	44,9	36
Eigenkapitalquote 2	52,1	34,1	84,2	63,7	54,1	65,7	73,6	36

### Ertragslage

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

### Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Steuern und ähnliche Abgaben	37.400	32.676	34.312	31.415	37.462
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	32.296	35.043	41.062	32.133	38.617
Sonstige Transfererträge	785	774	762	964	1.047
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	17.734	18.313	18.450	19.760	20.405
Privatrechtliche Leistungsentgelte	699	797	837	800	847
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.850	2.914	3.444	2.097	1.678
Sonstige ordentliche Erträge	4.002	6.908	5.991	8.786	6.851
Aktivierete Eigenleistungen	546	328	602	526	559
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>96.312</b>	<b>97.753</b>	<b>105.461</b>	<b>96.481</b>	<b>107.466</b>
Finanzerträge	2.404	1.964	1.138	4.112	4.975

In den Jahren 2008 und 2010 wirkt sich die niedrige Gewerbesteuer auf die ordentlichen Erträge negativ aus. Aufgrund der Hebesatzerhöhungen ist ab dem Jahr 2012 ein kontinuierlicher Anstieg der Grundsteuern festzustellen. Ab dem Jahr 2014 führt zudem die Erhöhung des Hundesteuersatzes zu einer Ertragssteigerung. Die hohen Zuwendungen und allgemeinen Umlagen 2009 sind neben hohen Schlüsselzuweisungen auch in überdurchschnittlichen Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen beim Bilanzposten „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ in diesem Jahr begründet.

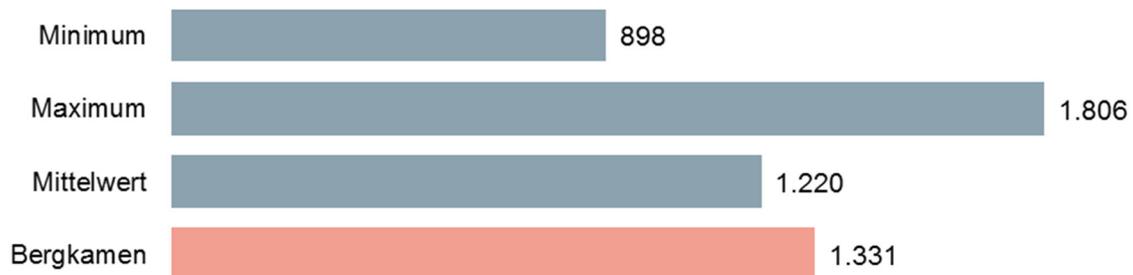
## Allgemeine Deckungsmittel

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.

### Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011



Mit dieser Positionierung gehört die Stadt Bergkamen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner im Jahr 2011. 2009 waren die Deckungsmittel je Einwohner ebenfalls überdurchschnittlich. In den Jahren 2009 und 2011 erhielt die Stadt Bergkamen - im Vergleich zu den anderen Jahren - deutlich höhere Schlüsselzuweisungen, die sich an dieser Stelle auswirken. In den Jahren 2007, 2008 und 2010 erzielte die Stadt unter dem Mittelwert liegende allgemeine Deckungsmittel je Einwohner.

Die Nettosteuerquote zeigt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Gewerbesteuerumlage und dem Fond Dt. Einheit. Die Stadt Bergkamen liegt in allen betrachteten Ist-Jahren rund 50 Prozent unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Im Jahr 2011 erreicht Bergkamen bei einem Mittelwert von 57 Prozent lediglich 33 Prozent. Insgesamt ist die Steuerkraft der Stadt Bergkamen demnach als unterdurchschnittlich zu bezeichnen.

## Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sind kontinuierlich angestiegen. Gegenüber dem Jahresergebnis 2011 plant die Stadt eine Erhöhung bis 2018 um insgesamt knapp 2,3 Mio. Euro. Da in den kostenrechnenden Einrichtungen die Betriebskosten steigen, sind auch höhere Gebühren zu veranschlagen (Kostendeckungsgebot). Dies lässt diese Position in der Ergebnisrechnung und -planung ansteigen.

In vielen weiteren Produkten außerhalb der kostenrechnenden Einrichtungen sind moderate Anstiege der öffentlichen-rechtlichen Leistungsentgelte geplant (z. B. in den Produkten Fördermaßnahmen für Kinder, Musikschule oder bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen). Auch hier stehen in der Regel entsprechend gestiegene Aufwendungen gegenüber.

### Sonstige ordentliche Erträge

Die Stadt plant jährlich zwischen 130.000 und 140.000 Euro Erträge für die Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden. Die Werte basieren auf den Erfahrungswerten der letzten Jahre. In 2011 erwirtschaftete die Stadt beispielsweise durch den Verkauf Nettoerträge in Höhe von 253.000 Euro. Diese ergaben sich insbesondere aus Grundstücksverkäufen über Buchwert. Eine Haushaltsentlastung durch diese Erträge setzt voraus, dass die zu veräußernden Objekte in dieser Höhe über dem Buchwert verkauft werden und die Erträge nicht direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden müssen.

Die Stadt Bergkamen und der SEB verbuchen die Zinsswaps -wie bereits ausgeführt- derzeit erfolgsneutral. Hintergrund ist, dass die Stadt Bergkamen von einem Urteil zu ihren Gunsten ausgeht. Zur Vermeidung von Zahlungsverpflichtungen wurden Laufzeiten verlängert. Die in der Ergebnisrechnung entstandenen Nettoaufwendungen aus den Geschäften belaufen sich zum 31.12.2011 insgesamt auf gut 1,3 Mio. Euro. Diesen Betrag hat die Stadt zur erfolgsneutralen Darstellung als Forderung gegenüber der Bank eingestellt. Die Buchungssystematik hat die Stadt auskunftsgemäß auch mit dem örtlichen Abschlussprüfer des SEB besprochen. Dieser hält die Buchung der Forderung für vertretbar. Die GPA NRW teilt die Auffassung, dass die Forderung nicht werthaltig ist, da der Anspruch von der Bank bestritten wird. Die Forderung kann aus unserer Sicht erst aktiviert werden, wenn sie entweder von der beklagten Bank anerkannt wird oder aber ein rechtskräftiges Urteil vorliegt. Dies ist aufgrund der eingelegten Revision nicht gegeben. Für den Haushalt besteht grundsätzlich das Risiko, dass das Gerichtsverfahren nicht zugunsten der Stadt Bergkamen ausgeht. In diesem Fall wären die Forderungen abzuschreiben.

### Aufwendungen

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

#### Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Personalaufwendungen	22.029	21.008	22.830	24.038	23.568
Versorgungsaufwendungen	926	1.161	1.330	1.429	1.326
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.163	28.243	28.671	29.650	31.037
Bilanzielle Abschreibungen	7.419	7.545	9.775	7.795	7.638
Transferaufwendungen	37.610	39.815	42.313	45.104	47.020
Sonstige ordentliche Aufwendungen	21.530	5.194	7.406	5.352	4.445
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>98.677</b>	<b>102.966</b>	<b>112.325</b>	<b>113.369</b>	<b>115.035</b>

	2007	2008	2009	2010	2011
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.540	4.287	3.663	3.839	4.550

Im Nachgang an den ersten Jahresabschluss zum 31.12.2007 hat die Stadt Bergkamen teilweise noch Umgliederungen in der Ergebnisrechnung vorgenommen: Einige sonstige ordentliche Aufwendungen wurden ab dem Jahr 2008 unter Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ausgewiesen.

### Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt, 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.

### Abschreibungsintensität in Tausend Euro und Drittfinanzierungsquote in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	98.677	102.966	112.325	113.369	115.035
Abschreibungen auf Anlagevermögen	7.419	7.545	9.775	7.795	7.638
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	3.558	3.623	4.743	3.819	3.824
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>3.861</b>	<b>3.922</b>	<b>5.031</b>	<b>3.976</b>	<b>3.814</b>
Abschreibungsintensität	8	7	9	7	7
Drittfinanzierungsquote	48	48	49	49	50

In der Finanzplanung rechnet die Stadt Bergkamen mit einer Netto-Ergebnisbelastung von konstant rund 4,5 Mio. Euro. Die Drittfinanzierungsquote liegt im IST und PLAN bei durchschnittlich rund 48 Prozent. Damit positioniert sich die Stadt Bergkamen über die Jahre beim Mittelwert der Vergleichskommunen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie  
der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Demografische Ziele und Maßnahmen mit dem Personalmanagement planen	3
Verwaltungsorganisation	4
Personalbedarf planen	5
Altersstruktur analysieren und Fluktuation vorhersehen	6
Attraktiver Arbeitgeber sein	7
Personal entwickeln	9
Wissen bewahren und verteilen	10

## → 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 die Stadt Bergkamen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Demografische Ziele und Maßnahmen mit dem Personalmanagement planen

In der Stadt Bergkamen sinken die Einwohnerzahlen stark. Für den Zeitraum 2009 bis 2030 ist ein Rückgang der Einwohnerzahlen um rund 13 Prozent auf dann unter 45.000 Einwohner zu erwarten. Der prognostizierte Rückgang in der Altersstufe der Null- bis unter 21-Jährigen beträgt sogar 21,7 Prozent.

Insgesamt wird sich diese Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen auf das Aufgabenspektrum und auf den Personaleinsatz der Stadtverwaltung auswirken. Die demografische Entwicklung macht es erforderlich, dass sich die Verwaltungen mehr denn je mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen. Gerade zurückgehende Kinderzahlen und eine steigende Zahl von Senior/innen und Senioren wirken sich auf die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales oder auf den Baubereich aus.

Für die künftige Aufgabenerfüllung benötigt die Stadt Bergkamen einen in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessenen Personalbestand. Das Personalmanagement ist die ent-

scheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Personalbedarf werden im Verwaltungsvorstand der Stadt Bergkamen behandelt. Das Personalmanagement ist somit an der demografischen Ziel- und Maßnahmenplanung beteiligt. Die übergeordneten Ziele des Personalmanagements beinhalten

- vorausschauende, bedarfsgerechte Personalplanung
- ordnungsgemäße und zeitgerechte Erfüllung der Personalangelegenheiten
- Sicherstellung qualifizierter Aus- und Weiterbildung
- Förderung von Frauen und behinderten Menschen
- Förderung der Teilzeitbeschäftigung

Bei der Formulierung von Zielen ist darauf zu achten, dass die SMART-Kriterien erfüllt werden. sind. Danach müssen die Ziele „spezifisch“, „messbar“, attraktiv“, realistisch“ und „terminiert“ sein. Insbesondere der Zeitpunkt, bis wann das Ziel erreicht werden soll und ein messbarer Wert (als Prozentanteil oder absolute Zahl) ist für die Erfolgskontrolle wichtig, Nur so kann festgestellt werden, ob die ergriffenen Maßnahmen geeignet sind.

Die von der Stadt Bergkamen formulierten Ziele entsprechen nicht diesen Voraussetzungen. Sie entsprechen im Hinblick auf Verbindlichkeit und Nachprüfbarkeit nicht der SMART-Definition.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die Ziele des Personalmanagements insbesondere auf Messbarkeit und Terminierbarkeit überprüfen und an die SMART-Definition anpassen.

Die Stadt Bergkamen sollte im Rahmen der demografischen Veränderungen stärker die Förderung und Erhalt der Arbeitsfähigkeit der älter werdenden Beschäftigten sowie die Steigerung der Attraktivität der Stadt Bergkamen als Arbeitgeberin in den Fokus nehmen.

Auf diese Ansätze wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes näher eingegangen.

## **Verwaltungsorganisation**

Um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können muss jede Verwaltung ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungen hin untersuchen.

Die Organisationsstruktur ist an die Aufgaben, Produkte und Abläufe anzupassen. Eine Gliederungsbreite (Anzahl der Organisationseinheiten) von drei Fachbereichen ist aus Sicht der GPA NRW dabei ausreichend. Diese Einschätzung deckt sich mit den grundsätzlichen KGSt-Empfehlungen zum Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse Bergkamens.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1)

In der Stadt Bergkamen sind vier Dezernate eingerichtet, wobei ein Dezernat direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Bereits im Prüfungsbericht aus dem Jahr 2008 wurde darauf hingewiesen, dass auch durch eine schlanke Gliederungsbreite ein effektiveres Verwaltungshandeln möglich ist. Die Gelegenheiten, durch das Ausscheiden von Beigeordneten in den Jahren 2013 und 2014 auf eine schlankere Organisationsstruktur umzustellen, wurde nicht genutzt. Beide Stellen wurden zeitnah neu besetzt.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Bergkamen bietet noch Optimierungspotenzial. Ein noch effizienteres Verwaltungshandeln wäre durch eine dreigliedrige Struktur möglich.

→ **Empfehlung**

Die nächste Fluktuation im Verwaltungsvorstand sollte zum Umbau der Verwaltungsstruktur genutzt werden.

Eine Möglichkeit, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagieren zu können, sind flexible Formen der Arbeitsorganisation wie z. B. die Arbeit in Projektgruppen. In der Stadt Bergkamen sind bereits an konkretem Bedarf orientierte Projektgruppen eingerichtet worden wie z.B. für die Einführung NKF.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen arbeitet bereits teilweise in Projektgruppen zusammen. Dies sollte weiter ausgebaut werden.

## Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist zu ermitteln, wie viele Arbeitskräfte wann und wo benötigt werden und welche Qualifikationen sie aufweisen müssen. Zu unterscheiden sind dabei die quantitative und qualitative Ermittlung des Personalbedarfs.

Die Stadt Bergkamen führt regelmäßig Aufgabenanalysen und Organisations-Untersuchungen für die gesamte Verwaltung durch. Dadurch ergibt sich ein klares Bild der vorhandenen und künftig entstehenden Aufgaben.

Mittels einer jährlich durchgeführten Fluktuationsanalyse wird der Personalbestand in qualitativer und quantitativer Hinsicht ermittelt. Dieser Ermittlung des Personalbedarfs wird der Personalbestand gegenüber gestellt. Auf diese die Fluktuationsanalyse wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes näher eingegangen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen überprüft regelmäßig den Aufgabenbestand und ermittelt das dafür erforderliche Personal.

Dabei sind Fragen der Personalgewinnung, der Personalentwicklung und des Ausscheidens von Mitarbeitern von Bedeutung. Ein wichtiges Instrument sind dabei die Anforderungsprofile. Diese bilden die notwendigen fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten ab, die auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie bieten eine fundierte Grundlage für

- Stellenausschreibungen/ die Mitarbeiterauswahl
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen und
- daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die auf den einzelnen Stellen zu erledigenden Aufgaben sind überwiegend beschrieben. Anforderungsprofile im Hinblick auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung fehlen in den Stellenbeschreibungen noch.

Im Stellenplan der Stadt Bergkamen sind die Stellen der Beamten und tariflich Beschäftigten aufgeführt. Die Stadt Bergkamen unterteilt die Stellen der tariflich Beschäftigten nach Vergütungsgruppen auf der Basis des Bundesangestelltentarifvertrages (BAT) Dieser wurde zum 01.10.2005 durch den neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) abgelöst. Der TVöD sieht jedoch keine Vergütungsgruppen, sondern Entgeltgruppen vor.

Nach § 8 Abs. 2 der GemHVO ist im Stellenplan für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe die Gesamtzahl der Stellen anzugeben. Die Muster zu § 8 GemHVO sehen ebenfalls nur Entgeltgruppen vor.

→ **Feststellung**

Der Stellenplan der Stadt Bergkamen entspricht nicht den Anforderungen des § 8 GemHVO.

In der Stadt Bergkamen werden die Stellendaten auf Basis des BAT manuell gepflegt. Eine Unterstützung durch das Lohnprogramm Loga ist nicht möglich. Dies bindet zeitliche Ressourcen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte den Stellenplan den Anforderungen der GemHVO anpassen. Dabei werden zeitliche Ressourcen frei.

## Altersstruktur analysieren und Fluktuation vorhersehen

Für die Abstimmung mit zukünftigen Aufgabenstrukturen sind personalwirtschaftliche Hintergrundinformationen wie Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erforderlich.

Die Stadt Bergkamen hat für jeden Mitarbeiter Daten zusammengestellt, die Grundlage für die Erstellung der Altersstrukturanalyse sind. Diese Aufstellung enthält neben den persönlichen Daten wie Alter, Geschlecht und Arbeitszeitvolumen auch in Informationen zu Organisationseinheit, Berufsgruppe und Funktion. Jährlich wird der Ausbildungsbedarf in Hinblick auf Stellen, die zu besetzen sind, überprüft. Grundlage hierfür ist ein mittel- bis langfristiges Ausbildungskonzept auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung.

Neben der Regelaltersgrenze werden auch die persönlichen Lebensplanungen der Beschäftigten einbezogen. In einem Gespräch mit jedem Mitarbeiter, der das 56. Lebensjahr vollendet hat, wird geklärt, welche persönlichen Vorstellungen über den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienst bestehen. Diese individuellen Rentenpläne werden jährlich mit jedem einzelnen Beschäftigten abgeglichen. So entsteht eine über die reine Betrachtung der Regelaltersgrenze hinausgehende, individuelle erstellte Übersicht der Beschäftigten, die altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden.

Durch die frühzeitige Information über das Ausscheiden von Mitarbeitern ist die Stadt Bergkamen rechtzeitig in der Lage, planbare altersbedingte Personalausfälle aufzufangen.

Neben der altersbedingten Fluktuation gibt es weitere Gründe für ein dauerhaftes oder vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Diese Fluktuationen liegen jedoch in der Stadt Bergkamen sehr gering und werden nicht ausgewertet. Aufgefangen werden diese Abgänge z. B. dadurch, dass im Bereich der Angestelltenlehrgänge I und II über den konkreten Bedarf hinaus ausgebildet wird.

→ **Feststellung**

Die durchgeführten Altersstruktur- und Fluktuationsanalysen der Stadt Bergkamen, die auch die Qualifikationen berücksichtigt, bieten eine gute Basis für strategische Entscheidungen der künftigen Aufgabenausrichtung.

### Attraktiver Arbeitgeber sein

Aufgrund des demografischen Wandels wird sich ein immer größerer Wettbewerb um qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickeln. Jede Kommune befindet sich in Konkurrenz nicht nur zu anderen Kommunen sondern in besonderem Maße auch zu Unternehmen der freien Wirtschaft. Diese können den immer rarer werdenden guten Nachwuchskräften besondere Anreize bieten, die im öffentlichen Dienst nur bedingt möglich sind.

Um qualifiziertes Personal besonders im Nachwuchsbereich zu finden, muss zunächst die Aufmerksamkeit potenzieller Bewerber geweckt werden. Dies geschieht durch die konkrete Stellenausschreibung in der örtlichen Presse und auf der Homepage der Stadt Bergkamen.

Auch im Vorfeld dieser Ausschreibung tritt die Stadt Bergkamen bereits als öffentlicher Arbeitgeber z. B. durch die Kooperation mit Fachhochschulen, dem Angebot von Schülerpraktika und der Teilnahme an Ausbildungsbörsen auf.

In der Stadt Bergkamen kann der Bedarf an Nachwuchskräften noch ohne größere Probleme gedeckt werden. Aufgrund des demografischen Wandels gelingt das in immer weniger öffentlichen Verwaltungen, so dass bereits Ausbildungsplätze unbesetzt bleiben. Die Stadt Bergkamen muss sich bewusst machen, dass diese Entwicklung auch hier zu erwarten ist und entsprechend vorbereitet sein.

Die verstärkte Konzentration auf die Gewinnung von Bewerbern mit Migrationshintergrund kann dabei ein Weg sein, da dieser Personenkreis erfahrungsgemäß gerade in öffentlichen Verwaltungen unterrepräsentiert ist.

Nachdem das Interesse möglicher Bewerber geweckt ist, gilt es, die Stadt Bergkamen als Arbeitgeber attraktiv darzustellen. Bekanntermaßen sind das Entgelt- und Besoldungsniveau sowie die Aufstiegsmöglichkeiten begrenzt. Daher müssen sogenannte „weiche“ Faktoren ausgebaut werden.

In der Stadt Bergkamen gibt es eine hohe Zahl unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle, um möglichst allen Wünschen der Beschäftigten Rechnung zu tragen. Diese flexible Gestaltung vereinfacht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. So können qualifizierte Kräfte z. B. nach einer Beurlaubung schneller und zufriedener wieder einsteigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen zeigt sich im Hinblick auf die persönlichen Wünsche der Beschäftigten zur Gestaltung der Lage der Arbeitszeit erfreulich flexibel.

Mit zunehmender Lebensarbeitszeit und damit steigendem Durchschnittsalter müssen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber Gedanken darüber machen, wie die Arbeitskraft auch in Alter erhalten werden kann. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Bergkamen liegt im Jahr 2012 mit 45,02 Jahren um rund ein Jahr über dem Durchschnittsalter aus dem Jahr 2006. Dies zeigt auf, dass auch auf diesem Gebiet Handlungsbedarf besteht.

In Zusammenarbeit mit einem Krankenhaus findet alle drei Jahre ein Gesundheitstag statt. Diese Gesundheitstage können bei Bedarf als Auftakt-Veranstaltung für verschiedene Maßnahmen wie Sportkurse, Lauftreffs u.a. dienen.

Darüber hinaus werden weitere bedarfsorientierte Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen wie Raucherentwöhnung oder Rückenschule angeboten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bergkamen, weiterhin den Bedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abzufragen und konkret zu aktuellen Themen wie Stressmanagement, Suchtprävention und gesunder Ernährung Veranstaltungen anzubieten.

Eine weitere Möglichkeit, die Arbeitszufriedenheit und damit die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern ist die Einführung der Heim- und Telearbeit. Auch durch diese Instrumente wird es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erleichtert, den beruflichen und familiären Anforderungen gleichermaßen gerecht zu werden.

Bislang wird weder Tele- noch Heimarbeit in der Stadt Bergkamen angeboten. Grund hierfür ist in erster Linie, dass durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch kein Bedarf angemeldet wurde. Aber auch die Tatsache, dass die Stadt Bergkamen keinem Rechenzentrum angeschlossen ist, erhöht u.U. die Kosten für die Einrichtung von Telearbeitsplätzen.

Im Gegensatz zur Telearbeit ist für Heimarbeitsplätze keine datentechnische Anbindung an die Verwaltung erforderlich. Damit sind jedoch auch die Aufgaben, die sich für die Heimarbeit anbieten, beschränkt. In Frage kommen hier jedoch noch immer verschiedenste Aufgaben wie Schreibarbeiten oder konzeptionelle Arbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte in einem ersten Schritt überlegen, welche Aufgaben in Heimarbeit erledigt werden könnten und erste Erfahrungen sammeln. In einem zweiten Schritt kann geprüft werden, unter welchen organisatorischen und finanziellen Bedingungen auch die Telearbeit ermöglicht werden kann.

## Personal entwickeln

Personalentwicklung hat das Ziel, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, ihre Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen und auf sich ändernde Herausforderungen vorbereitet zu sein.

Die in einer qualifizierten Aus- und Weiterbildung erlangten fachlichen Fähigkeiten sind nicht nur aus demografischen Gründen ständig zu überprüfen. Auch der stetige technische Fortschritt sowie sich ändernde Aufgaben erfordern ein lebenslanges Lernen und Weiterbilden. Gleichzeitig gilt es, soziale Fähigkeiten wie Leistungsbereitschaft und Innovationsfreude zu fördern, um die Motivation der Mitarbeiter zu erhalten.

Einem Personalentwicklungskonzept als Summe der einzelnen Personalentwicklungsmodule kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. In ihr spiegelt sich die Philosophie einer Organisation. Es bildet für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichzeitig die Grundlage für das berufliche Handeln und legt die maßgeblichen Arbeitsbedingungen eines jeden einzelnen fest.

In der Stadt Bergkamen existiert eine Vielzahl von Regelungen, die in der Summe das Personalentwicklungskonzept darstellen. Dieses Konzept umfasst die in Kommunen dieser Größe üblichen Instrumente wie Beurteilungsrichtlinien, Regelungen über die flexible Gestaltung der Arbeitszeit und eine Dienstvereinbarung über die leistungsorientierte Bezahlung bei der Stadt Bergkamen.

Die letztgenannte Dienstvereinbarung umfasst die leistungsorientierten Entgeltbestandteile zusätzlich zum Tabellenentgelt der Tarifbeschäftigten. Das Budget beträgt aktuell 2 % (2012: 1,75 %) der Entgelte des Vorjahres. In der Stadt Bergkamen wird diese Regelung auf freiwilliger Basis auch für die Beamtinnen und Beamten der Stadt Bergkamen ausgeweitet. Das Gesamtvolumen beträgt rund 75.000 Euro.

### → Feststellung

Die so erreichte Gleichstellung zwischen tariflich Beschäftigten und Beamten stellt ein gutes, aber auch teures Instrument der Mitarbeitermotivation dar.

Neben den herkömmlichen Dienstvereinbarungen und Richtlinien sind jedoch viele weitere Regelungen denkbar. Möglichkeiten dazu bietet beispielsweise ein betriebliches Vorschlagswesen, das allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Chance bietet, durch konkrete Vorschläge Arbeitsabläufe und Dienstleistungen zu optimieren. Ein solches Vorschlagswesen besteht in der Stadt Bergkamen bereits seit 1976.

In der Praxis findet das betriebliche Vorschlagswesen jedoch seit längerem keine Anwendung mehr. Vorschläge von Beschäftigten gehen kaum ein.

### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bergkamen, die Regelungen des betrieblichen Vorschlagswesens zu aktualisieren und intern zu veröffentlichen. Die Beschäftigten sollen auf dieses Instrument aufmerksam gemacht werden und motiviert werden, Vorschläge einzureichen.

Das Instrument der Vorgesetztenbeurteilung bietet die Möglichkeit, den Führungskräften eine Rückmeldung über ihr Führungsverhalten zu erhalten. Sie können sich so mit vorhandenen Schwächen auseinandersetzen. In der Stadt Bergkamen wurde einmalig eine Mitarbeiterbefra-

gung zu diesem Thema durchgeführt. Als regelmäßiges, mit Konsequenzen verbundenes Instrument wurde eine Vorgesetztenbeurteilung nicht eingeführt.

→ **Empfehlung**

Durch die regelmäßige Beurteilung aller Vorgesetzten durch die Beschäftigten werden wichtige Informationen geliefert. Die Verarbeitung der Ergebnisse sollte mit Konsequenzen verbunden werden.

## Wissen bewahren und verteilen

Das aus der Berufs- und Lebenserfahrung der Mitarbeiter stammende Wissen ist für die weitere Aufgabenerfüllung unerlässlich und muss daher auf bestmögliche Art und Weise weitergegeben werden. Mit dem Ausscheiden von Mitarbeitern droht jedoch der Verlust dieses Wissens. Diese Informationen sind umso wichtiger, da viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen verfügen, das zunächst nur Ihnen zur Verfügung steht.

In Bergkamen erfolgt die Wissensbewahrung und –verteilung in Form des „Mentorings“. Alle betroffenen Mitarbeiter werden umfangreich in die Arbeitsprozesse eingebunden. Zudem werden alle Arbeitsvorgänge vollständig und umfassend dokumentiert und können als Beispiel für nachfolgend auftretende Sachverhalte dienen. Jedoch muss den neu vor dieser Aufgabe stehenden Mitarbeitern bekannt sein, welcher Fall als Beispiel dienen kann. Eine Sammlung des Wissens in Form von Sachakten ist nicht üblich.

→ **Feststellung**

Diese Art der Wissensbewahrung und –weitergabe ist stark abhängig von den jeweiligen Persönlichkeiten und damit störungsanfällig. Auch im Hinblick auf die Möglichkeit, dass aus einer Abteilung mehrere Mitarbeiter nahezu zeitgleich ausscheiden bzw. die Stelle wechseln, ist diese Vorgehensweise des Wissenstransfers anfällig.

Durch das Einrichten eines Wissensmanagements in Dateiform auf der Basis von Schlagworten kann dem Wissensverlust vorgebeugt werden. Dieses Wissensmanagement kann bei längeren Abwesenheiten getestet werden und wird bei Ausscheiden des Mitarbeiters zu einem wertvollen Instrument, um den Wissensbestand zu erhalten. So kann der neue Mitarbeiter einen umfassenden Überblick über die anfallenden Arbeiten erhalten.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Bergkamen im Jahr  
2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	14

## → 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 Durchschnittswerte<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Alle Kommunen in NRW nutzen die Standesamtssoftware Autista. 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 bearbeitet die Stadt Bergkamen im Bürgerbüro im Erdgeschoss des Rathauses. Hier bietet die Stadt umfangreiche weitere Dienstleistungen an wie Mülltonnenbestellungen, Fischereischeine, Führerscheingelegenheiten, Schwerbehindertenparkausweise, Hundeanmeldungen, Kartenvorverkauf und weiteres.

Zur Ermittlung der Stellenanteile betrachtet die GPA NRW die Einwohnermeldeaufgaben in Abgrenzung zu den übrigen Aufgaben des Bürgerbüros. Hierzu hat die Stadt Bergkamen die Stellenanteile der Arbeitsplätze unter Berücksichtigung der jeweiligen Fallzahlen ermittelt. Die Erhebung konnte jedoch nur über einen begrenzten Zeitraum ohne fundierte mittlere Bearbeitungszeiten durchgeführt werden.

Da es sich um Mischarbeitsplätze mit großem Aufgabenspektrum handelt, ist eine Schätzung schwierig.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte für jeden Vorgang im Bereich des Bürgerbüros die mittlere Bearbeitungszeit festlegen und diese in das Verhältnis zu den Fallzahlen setzen. So kann die für die Aufgabenerledigung erforderliche Stellenausstattung errechnet werden.

Sämtliche Tätigkeiten der „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ gemäß GPA-Definition erledigt die Stadt im Jahr 2012 mit 5,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich fallen 0,06 Stellenanteile für Overhead-Aufgaben an.

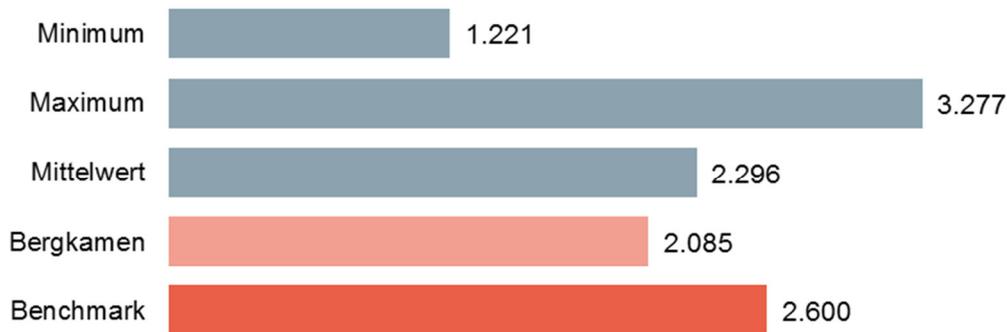
Anhand der Vollzeit-Stellen ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Daten. Danach sind im Vergleichsjahr 2012 Personalaufwendungen in Höhe von 261.888 Euro entstanden. Diese Personalaufwendungen werden ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen gesetzt. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung werden 11.152 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,5	13,9	40,1	23,2	19,8	22,8	25,4	41

Durch einen interkommunalen Vergleich der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle wird ermittelt, inwiefern die Personalaufwendungen je Fall durch das Stellenvolumen beeinflusst werden.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.085	1.221	3.277	2.296	2.034	2.325	2.557	41

Die Potenzialberechnung erfolgt auf der Basis des Benchmarks. Unter Berücksichtigung des maßgeblichen Benchmarks sind zur Bearbeitung der 11.152 Fälle 4,29 Stellen erforderlich. Danach ergibt sich ein Potenzial in Höhe von 1,1 Stellen.

Im Jahr 2013 sinkt die gewichtete Fallzahl sinkt auf 9.203. Orientiert am Benchmark sind zur Aufgabenerfüllung 3,54 Stellen erforderlich. Die tatsächliche Ausstattung steigt jedoch bedingt durch Rückkehrer aus langen Krankenzeiten auf 5,96 Stellen. Das am Benchmark gemessene Potenzial steigt auf 2,4 Stellen.

Seit dem Jahr 2014 wird die Sachgebietsleitung des Meldewesens auch durch die Sachgebietsleitung des Standesamtes wahrgenommen. Zudem sollen durch die Amtsleitung keine sachbearbeitenden Tätigkeiten mehr wahrgenommen werden. So können im Bürgerbüro insgesamt 0,15 Stellen in der Sachbearbeitung und ein geringer Stellenanteil des Overheads eingespart werden. Da Fallzahlen für das Jahr 2014 noch nicht bekannt sind, kann eine Potenzialberechnung nicht erfolgen.

Das Bürgerbüro der Stadt Bergkamen bietet sein gesamtes Leistungsspektrum an sechs Tagen in der Woche an. An jedem Samstag ist das Bürgerbüro für zwei Stunden geöffnet. Die gesamte Öffnungszeit beträgt 39 Stunden pro Woche und liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Diese bieten Ihre Leistungen im Durchschnitt an 37 Stunden in der Woche an.

Nach Aussagen der Stadt Bergkamen werden die Öffnungszeiten an Samstagen sehr gut angekommen. Das Bürgerbüro öffnet montags bis freitags jeweils schon um 7:30 Uhr. An drei Tagen ist das Bürgerbüro durchgehend bis 16:30 Uhr geöffnet.

#### → Empfehlung

Die Reduzierung der Öffnungszeiten ist an einzelnen Wochentagen durch späteres Öffnen oder Schließen des Bürgerbüros in der Mittagszeit möglich. Hinweise hierzu können sich aus der Analyse der Kundenströme ergeben.

Nach Mitteilung des Bürgerbüros wird den Bürgern neben der umfangreichen Öffnungszeit ein hoher Service geboten. Es werden weitreichende Hilfestellungen beim Ausfüllen von Formularen und bei Auskünften geboten. Diese über das normale Maß hinausgehende Leistung ist

Ausdruck des Grundsatzes, dass der Bürgerservice im Vordergrund steht. Sie bindet aber auch personelle Ressourcen.

## Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung

Die Stadt Bergkamen generiert keine Statistik über Einwohner mit abgelaufenen Ausweisdokumenten. Postrückläufe wegen Schwierigkeiten bei der Zustellung werden aus allen Bereichen der Verwaltung bis zur Klärung bearbeitet. So wird z.B. durch den Versand von Wahlbenachrichtigungen ein Großteil der Bevölkerung erreicht, eine lückenlose Überprüfung erfolgt nicht.

Die Vergleichskommunen gehen mit der Kontrolle der Ausweispflicht unterschiedlich um. Teilweise erfolgen allgemeine Aushänge mit der Aufforderung, ungültige Ausweise zu ersetzen. Einige Städte schreiben auf freiwilliger Basis alle Personen mit abgelaufenen Ausweisen regelmäßig an. Die Stadt Bergkamen ist keinem Rechenzentrum angeschlossen, so dass die Anschreiben selbst erstellt werden müssen. Dieses Verfahren bindet Ressourcen. In der Folge ist zu erwarten, dass die Anzahl der Personen ohne gültigen Ausweis sinkt.

Ebenso führen die Anschreiben dazu, dass die Anzahl vorläufig auszustellender Dokumente reduziert wird. In der Stadt Bergkamen sind im Vergleichsjahr 2012 insgesamt 805 vorläufige Personalausweise ausgestellt worden. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegt die Stadt Bergkamen damit nur knapp unter dem Maximalwert.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte abwägen, ob regelmäßig ausgewertet wird welche Meldepflichtigen nicht mehr über einen gültigen Personalausweis verfügen und diese schriftlich zur Antragstellung aufgefordert werden sollen.

Eine Möglichkeit, die Abläufe zu verschlanken, ist der verstärkte EDV-Einsatz. Im Bereich des Meldewesens setzt die Stadt Bergkamen das Programm mpsEM ein. Dieses Programm bietet Workflow-Anpassungen zwischen Einwohnermeldewesen (mpsEM) und Finanzmanagement (mpsNF). Eine Anbindung des Meldewesens an die Finanzsoftware besteht in Bergkamen jedoch nicht. Der Abgleich zwischen den erbrachten Leistungen und den Erträgen erfolgt manuell.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Möglichkeiten von mps nutzen, um die elektronische Vorgangsverarbeitung weiter auszubauen.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen z.B. in der Nutzung des digitalen Stiftes. Durch den digitalen Stift können Unterschriften erfasst, gespeichert und auf einen Computer übertragen werden. Bisläng papiergebundene Prozesse werden so aufbereitet, dass die vom Stift aufgezeichneten Daten mit einer Vorlage dokumentenecht und revisionssicher zusammengeführt werden können. Der digitale Stift ermöglicht die Archivierung von Dokumenten in Echtzeit, ohne dass diese eingescannt werden müssen.

Ausbaumöglichkeiten sieht die GPA NRW noch in folgenden Bereichen: Das Programm MESO bietet das Zusatzmodul der e-Akte. Dieses ermöglicht u.a. eine Digitalisierung von Anträgen mit weiteren Workflowelementen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die elektronische Vorgangsverarbeitung weiter ausbauen. Dies ist insbesondere bei den Melderegisterauskünften, vorausgefüllten Meldescheinen und der e-Akte möglich.

Zudem kann die Stadt Bergkamen durch Einführung des vorausgefüllten Meldescheins den Prozess der Anmeldungen beschleunigen.

Die Stadt Bergkamen stellt wie der Großteil der Vergleichskommunen das Melderegister bereits im Portal d-NRW zur Verfügung. Durch das Meldeportal sind elektronische Melderegisterauskünfte möglich. Auf der Homepage der Stadt Bergkamen fehlt ein Hinweis auf diese Möglichkeit der Melderegisterauskunft und ein Link auf das Meldeportal.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte einen Hinweis und einen Link auf das Meldeportal d-nrw. auf ihre Internetseite aufnehmen.

## Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bergkamen mit 2,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,4 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im interkommunalen Vergleich werden für die Aufgaben der Führung und Leitung deutlich weniger Stellenanteile eingesetzt. Die GPA NRW betrachtet die Stellenanteile für den Overhead im Verhältnis zu den Stellen in der Sachbearbeitung. In diesem Vergleich liegt die Stadt Bergkamen mit einem Anteil von über 15 Prozent deutlich über dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen von 5,24 Prozent. Die Stadt Bergkamen setzt damit 0,29 Stellenanteile mehr ein als der interkommunale Durchschnitt. Sie bildet damit den höchsten bislang festgestellten Wert ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte überprüfen, ob der hohe Overheadanteil vermindert werden kann.

Im Personenstandswesen sind die örtlichen Besonderheiten von großer Bedeutung. In der Stadt Bergkamen gibt es kein Krankenhaus. Daher werden im Stadtgebiet von Bergkamen wenig Kinder geboren. Auch die Zahl der Sterbefälle liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 258 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Auch hier setzt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. In der Summe sind Personalaufwendungen in Höhe von 149.550 Euro zu berücksichtigen.

Bezogen auf 258 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 errechnen sich folgende Personalaufwendungen je Fall:

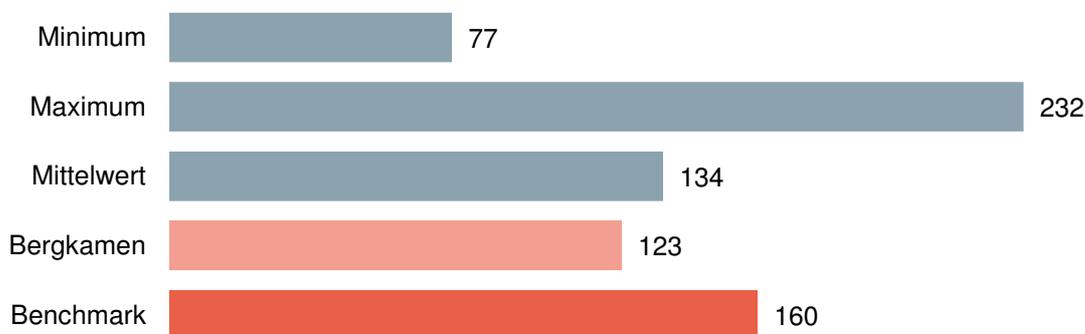
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
580	246	807	495	390	475	561	39

Der Wert der Stadt Bergkamen überschreitet das dritte Quartil. Das Niveau der Stellenbewertung liegt mit 57.767 Euro je Stelle unter dem Mittelwert von 59.362 Euro. Beeinflusst wird diese Kennzahl durch den hohen Overheadanteil, der die Personalaufwendungen stark erhöht.

Die GPA NRW setzt das Stellenvolumen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Die gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle werden interkommunal verglichen.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
123	77	232	134	110	131	157	39

Bezogen auf die gewichteten Fallzahlen erreicht die Stadt Bergkamen einen unterdurchschnittlichen Wert. Der Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall ist demnach eine höhere Personalausstattung als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen sowie ein hoher Overheadanteil.

Zur Bearbeitung der 258 gewichteten Fälle sind unter Berücksichtigung des Benchmarks 1,6 Stellen erforderlich.

#### → Feststellung

In der Sachbearbeitung der Aufgaben des Personenstandes errechnet sich gemessen am Benchmark für das Vergleichsjahr 2012 ein Potenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen.

Die hohe Stellenausstattung im Personenstandswesen ist daher ein Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall.

Im Jahr 2013 ist die Stellenausstattung unverändert. Da die Fallzahlen gesunken sind, steigt das Potenzial beträgt für das Jahr 2013 auf 0,7 Stellen.

Die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters sowie der Umgang mit den Nachfassungen sind im interkommunalen Vergleich unterschiedlich ausgeprägt. Das elektronische Personenstandsregister war zum Zeitpunkt der Abfrage in allen Vergleichskommunen eingeführt. Die Einführung verteilt sich gleichmäßig auf die Jahre 2010 bis 2012. Die Stadt Bergkamen führte das elektronische Personenstandsregister Ende 2011 ein.

Die Stadt Bergkamen nutzt zur Erledigung der Aufgaben im Bereich des Meldewesens das Programm Autista. Als Zusatzmodul wird XPersonenstand verwendet. Wie im Kapitel Einwohnermeldewesen erläutert, werden die Daten mit dem Meldeamt elektronisch ausgetauscht. Darüber hinaus wird der Austausch der Daten mit anderen Standesämtern und Meldeämtern auf elektronischem Wege möglich gemacht.

Noch nicht alle von XPersonenstand geplanten Module sind schon für die Kommunen verfügbar (z.B. die Übermittlung von Berichtigungsnachrichten an das zentrale Testamentsregister). Hieraus ergeben sich künftig weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Arbeitsabläufe. Weitere IT-Werkzeuge, deren Funktionen über den gesetzlichen Standard von Autista und ePR hinausgehen, werden nicht genutzt.

#### → **Empfehlung**

Bei der Ermittlung des künftigen Personalbedarfes im Personenstandswesen sollte die Stadt Bergkamen auch die Entwicklungen der elektronischen Bearbeitungselemente berücksichtigen. Diese führen ggf. zu Verkürzungen der Bearbeitungszeiten.

## **Eheschließungen**

Die Stadt Bergkamen bietet Eheschließungen im Rathaus und im Ambiente-Trauzimmer im Westfälischen Sportbootzentrum Marina Rünthe an. Anmeldungen zur Eheschließung können von Montag bis Donnerstag erfolgen. Eine Terminvereinbarung ist nicht erforderlich, wird bei Auslandsbezug jedoch empfohlen. Die Aufgabe des Personenstandes wird in der Stadt Bergkamen von drei Personen wahrgenommen. Dabei ist eine Mitarbeiterin spezialisiert auf die Prüfung der Ehevoraussetzungen bei Trauungen mit außereuropäischer Beteiligung. Ein weiterer Mitarbeiter bearbeitet überwiegend die Ehevoraussetzungen bei Trauungen von Deutschen und EU-Bürgern sowie bei türkischer Beteiligung.

Die Eheschließungen können in Bergkamen auch samstags erfolgen. Hierfür wird eine zusätzliche Gebühr erhoben. Für die Nutzung des Ambiente-Trauzimmers wird darüber hinaus eine Raummiete erhoben, die an den Eigentümer weitergeleitet wird. Ebenfalls ist eine zusätzliche Aufwandsentschädigung zu zahlen, die auch den erhöhten Zeitbedarf sowie Fahrtkosten des Standesbeamten abdeckt. Erstmals werden ab 2014 auch Trauungen in der eigenen Wohnung angeboten. Die Gebühren hierfür werden individuell nach Aufwand festgesetzt.

Die Stadt Bergkamen ermöglicht Eheschließungen an jedem Samstag im Monat. Dies stellt einen sehr hohen Standard im Vergleich zu anderen Kommunen dar. Diese bieten häufig Trauungen nur an einem Samstag im Monat an. Für die Trauungen an Samstagen steht nur ein Standesbeamter zur Verfügung. Es wird daher auch an jedem Samstag nur ein Ort für die Eheschließung, im Rathaus oder im Hafen, angeboten

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte prüfen, ob ein Samstag im Monat für die gewünschten Trauungen an Samstagen ausreichend ist.

Für die Anmeldung zur Eheschließung stehen insgesamt 18 Stunden zur Verfügung. Darüber hinaus ist eine Terminvereinbarung möglich. Im Durchschnitt der bislang betrachteten Kommunen ist die Anmeldung zur Eheschließung an 27 Stunden in der Woche möglich. Die Stadt Bergkamen hält damit im interkommunalen Vergleich geringe Öffnungszeiten vor.

**Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten**

Alle Tätigkeiten des Bereiches „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ gemäß GPA-Definition wurden durch 1,21 Stellen in der Sachbearbeitung und 0,06 Stellen für den Overhead erledigt.

Als Bezugsgröße für die Ermittlung der Personalaufwendungen je Fall sowie der Fälle je Vollzeit-Stelle sind 1.166 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 zugrunde gelegt worden.

Zunächst werden die Personalaufwendungen in das Verhältnis zur gewichteten Zahl der Fälle gesetzt. Die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten liegen mit 57.206 Euro über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen von 56.103 Euro.

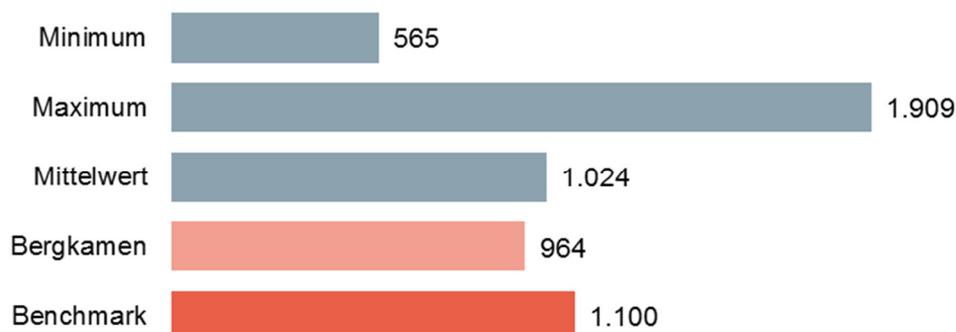
Im Vergleichsjahr 2012 ergeben sich - bezogen auf 1.166 gewichteten Fällen - folgende Personalaufwendungen je Fall:

**Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012**

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	29	103	66	56	63	75	39

Die Personalaufwendungen je Fall werden maßgeblich von der Frage beeinflusst, wie viele Fälle pro Stelle bearbeitet werden. Aus diesem Grund betrachtet die GPA NRW die gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012**



Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
964	565	1.909	1.024	854	932	1.201	40

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung des Benchmarks sind zur Bearbeitung der 1.166 Fälle in der Stadt Bergkamen 1,06 Stellen erforderlich. Mit der Stellenausstattung in der Sachbearbeitung von 1,21 Stellen wird der Benchmark um 0,2 Stellenanteile überschritten.

Im Jahr 2013 ist die Fallzahl auf 1.041 gewichtete Fälle gesunken. Die Stellenausstattung ist unverändert geblieben. Am Benchmark orientiert sind 0,95 Stellenanteile erforderlich, so dass das Potenzial auf 0,3 Stellenanteile steigt.

Die GPA NRW betrachtet auch den Ertrag, der in diesem Bereich erwirtschaftet wird. Die Stadt Bergkamen hat Erträge in Höhe von rund 49.000 Euro zu verzeichnen. Der Ertrag je Fall liegt bei 42 Euro.

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

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,0	10,0	59,6	29,1	19,9	29,8	37,3	40

Im Vergleich zu anderen Kommunen verzeichnet die Stadt Bergkamen hohe Erträge je Fall.

Die GPA NRW betrachtet daher auch den Personalaufwandsdeckungsgrad. Dazu werden die Personalaufwendungen ins Verhältnis zum Ertrag gesetzt

Unter Berücksichtigung der Personalaufwendungen in Höhe von 72.652 Euro und der Erträge in Höhe von 49.000 Euro liegt der Personalaufwandsdeckungsgrad bei 67 Prozent. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

**Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012**

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67	16	109	46	29	42	59	39

Der Aufwandsdeckungsgrad ist aufgrund hoher Gebühreneinnahmen hoch.

**Organisation und Steuerung**

Auf der Homepage der Stadt Bergkamen können Interessenten die notwendigen Informationen über Gebühren, Ansprechpartner und Rechtsgrundlagen erhalten. Die erforderlichen Formulare stehen zum Download zur Verfügung. Den Internetauftritt bewertet die GPA NRW als informativ und übersichtlich. Eine internetbasierte Terminvergabe ist noch nicht möglich, wird aber nach Mitteilung der Stadt Bergkamen derzeit nicht nachgefragt.

Die Gewerbeanzeigen aus dem elektronischen Gewerberegister werden im Edifakt-Format übertragen. Das monatliche Meldeverfahren an Behörden wie z.B. IHK und Finanzamt läuft durch diese Schnittstelle somit elektronisch und unabhängig von der Gewerberegister-Software.

## Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Eine Steuerung des Personaleinsatzes über Fallzahlen erfolgt nicht. Kennzahlen zu Besucherströmen oder zur Bürgerzufriedenheit existieren ebenfalls nicht. Finanzwirtschaftliche Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden allerdings nicht zur Steuerung genutzt.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Ziele zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und Qualitätsstandards definieren sollte. Hierbei sollte auch das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Personaleinsätzen und Standards für die Kundenzufriedenheit Berücksichtigung finden.

Dazu können Kennzahlen als Indikatoren gebildet werden, die Rückschlüsse auf die Zielerreichung geben. Neben der Auswertung von Arbeitsrückständen, Überstunden oder dem Maß der Kundenzufriedenheit (ermittelt durch Befragungen, Testtelefonate etc.) können die Leistungskennzahlen der GPA NRW fortgeschrieben werden.

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

### Einwohnermeldeaufgaben

- Das Stellenvolumen ist im interkommunalen Vergleich im Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen in 2012 und 2013 überdurchschnittlich. Dies ist u.a. durch den hohen Service begründet.
- Die Reduzierung der Öffnungszeiten kann zur Umsetzung des Stellenpotenzials von 0,6 Stellenanteilen genutzt werden.
- Die verstärkte IT-Nutzung führt zu einer Verbesserung der Arbeitsabläufe.

### Personenstand

- Die Stadt Bergkamen unterschreitet sowohl in 2012 als auch in 2013 den Benchmark, so dass sich deutliche Potenziale errechnen.
- Der Overheadanteil bildet im interkommunalen Vergleich den neuen Maximalwert und sollte überprüft werden.
- Die Einführung weiterer IT-Unterstützung kann zeitliche Ressourcen freisetzen.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

- Die Stadt Bergkamen hat für das Vergleichsjahr 2012 ein geringes Potenzial. Durch gesunkene Fallzahlen im Jahr 2013 steigt dieses Potenzial an.
- Die Gebühren liegen deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Aus diesem Grund wird trotz der hohen Stellenausstattung ein hoher Personalaufwandsdeckungsgrad erreicht.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,10
Personenstandwesen	0,50
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,20
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1,80</b>

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 90.000 Euro.

#### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Bergkamen mit dem Index 2.

## Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung	0,5	2.032	1.971	1.016	986
Ummeldung	0,5	3.035	2.683	1.518	1.342
Abmeldung	0,5	2.183	2.144	1.092	1.072
Personalausweis	1,0	5.713	4.217	5.713	4.217
Reisepass	1,0	1.814	1.587	1.814	1.587
<b>Gesamt</b>				<b>11.152</b>	<b>9.203</b>

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	2	10	0	2
Beurkundung Sterbefall	0,2	238	222	48	44
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	176	148	176	148
Eheschließung: nur Trauung	1,0	23	24	23	24
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	36	46	11	14
<b>Gesamt</b>				<b>258</b>	<b>232</b>

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	355	356	355	356
Ummeldungen	1,0	121	150	121	150
Abmeldungen	0,4	371	357	148	143
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	18	15	144	120
Reisegewerbekarte	4,0	14	9	56	36
Spielhallenerlaubnis	10,0	6	1	60	10
erteilte Gaststätten- erlaubnisse	12,0	14	8	168	96
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	57	65	114	130
<b>Gesamt</b>				<b>1.166</b>	<b>1.041</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Bergkamen 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	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	10
Plätze in kommunaler Trägerschaft	12
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	13
Kindertagespflege	14
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	15

## → 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 Jugendamtes<sup>1</sup>. 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 erheblich verändert u. a. 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.

<sup>1</sup> 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	51.149	50.587	50.267	49.915	49.252	47.645	46.070	44.479
0 bis unter 3 Jahre	1.234	1.207	1.180	1.158	1.134	1.116	1.071	989
3 bis unter 6 Jahre	1.285	1.201	1.256	1.254	1.185	1.158	1.136	1.076

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

Die Geburtenrate in der Stadt Bergkamen ist stark rückläufig. Damit sinken auch die Einwohnerzahlen stark. Für den Zeitraum 2009 bis 2012 sinkt die Zahl unter Sechsjährigen von 2.519 Kindern um 4,25 Prozent auf 2.412 Kinder. Der Rückgang bis zum Jahr 2030 wird sogar 18 Prozent betragen.

Folgerichtig ist auch die Zahl der angebotenen Betreuungsplätze seit dem Jahr 2009 gesunken und wird weiter sinken. Grundlage für die Jugendhilfeplanung sind eigene Einwohnermeldedaten sowie eine von der Verwaltung erstellte Bevölkerungsprognose.

Für die og. Altersgruppen stellt die Stadt Bergkamen folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

### Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot gesamt	1.703	1.691	1.642	1.608
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.551	1.518	1.445	1.397
Plätze in der Kindertagespflege	152	173	197	211

Während die Zahl der unter Sechsjährigen um 4,25 % sinkt, vermindert sich das Platzangebot in den Tageseinrichtungen um 5,58 %. Dagegen wurde der Ausbau der Kindertagespflegeplätze zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs für die unter drei Jährigen weiter ausgebaut.

Die Stadt Bergkamen hat durch den Wegfall des Bergbaus besonders unter dem wirtschaftlichen Strukturwandel zu leiden. Die niedrige Kaufkraft und die hohe Arbeitslosenquote stellen schwierige ökonomische Rahmenbedingungen dar. Wohngebiete mit sozialen Brennpunkten sowie ein hoher Anteil an Kindern mit besonderem erzieherischen Bedarf stellen gerade die Jugend- und Familienhilfe vor große Herausforderungen.

In der Vergangenheit wurde versucht, durch verstärkte Neubautätigkeit dem Einwohnerschwund entgegen zu wirken. Derzeit sind keine Neubautätigkeiten zu verzeichnen.

## Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Produktgruppe der Tagesbetreuung für Kinder ist dem Jugendamt und damit dem Dezernat II zugeordnet. In diesem Dezernat wird auch der Fachdienst Soziales betreut. Hierdurch gibt es für diese eng miteinander verzahnten Aufgaben eine verantwortliche Fachbereichsleitung. Der Bereich der Schulverwaltung ist jedoch dem Dezernat III zugeordnet. Zum 01.08.2014 ist geplant, Schulverwaltung und Jugendamt gemeinsam im Dezernat II zu führen. Durch die Zusammenführung dieser Aufgabenbereiche entsteht ein kommunales Gesamtsystem für Bildung, Betreuung und Jugendhilfe. Dabei wäre eine Verknüpfung der kommunalen Jugendhilfeplanung und der Schulentwicklungsplanung eine denkbare Alternative<sup>2</sup>.

### → **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt diese organisatorische Entwicklung.

Das Jugendamt ist im Hauptgebäude des Rathauses untergebracht. Nebenstellen bestehen nicht. Für die Aufgabe der Jugendhilfeplanung ist eine Stelle eingerichtet. Diese ist mit einem Mitarbeiter besetzt, der die Aufgabe der Jugendhilfeplanung zentral für das Jugendamt erledigt.

Ein elektronisches Verfahren steht der Jugendhilfeplanung der Stadt Bergkamen nicht zur Verfügung. Stattdessen werden die notwendigen Auswertungen mit eigenen Dateien erstellt und fortgeschrieben. Grundlage dafür sind Auswertungen aus den eigenen Meldedaten. Diese Daten dienen als Grundlage der Kindergartenbedarfsplanung und damit der Jugendhilfeplanung.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird alle zwei Jahre unter Einbeziehung der freien Träger fortgeschrieben. Die Plandaten werden auch unterjährig aktualisiert. Ein zertifiziertes elektronisches Verfahren steht dem Jugendamt dafür nicht zur Verfügung. Die erforderlichen Datenauswertungen werden durch eigene Verfahren erstellt und stehen zeitnah zur Verfügung.

Die freien Träger werden nach Aussage des Jugendamtes in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe - eingebunden. Die Arbeitsgemeinschaft tagt ein bis zwei Mal pro Jahr. Darüber hinaus finden bedarfsorientierte Sitzungen statt. In der Arbeitsgemeinschaft werden die Aufnahmen abgestimmt und alle Themen zur Planung und Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben besprochen.

So werden die geplanten Maßnahmen entsprechend § 78 SGB VIII gemeinsam entwickelt und aufeinander abgestimmt.

<sup>2</sup> Zwölfter Kinder –und Jugendbericht Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, download 28.02.2014, Seiten 42,43

In der Stadt Bergkamen erfolgt eine Analyse der Sozialräume, um das Angebot an Kindertagesbetreuung der Nachfrage auch stadtteilbezogen decken zu können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen verfügt über eine gute Steuerung der Kindergartenbedarfsplanung.

Das Führen der Anmeldelisten erfolgt in den einzelnen Einrichtungen und ist somit dezentral organisiert. Die Möglichkeit, die Kinder direkt in der Einrichtung anzumelden, wird u.a. aus Gründen der Servicefreundlichkeit für die Eltern angeboten. Eltern melden jedoch Ihre Kinder häufig bei mehreren Einrichtungen an. Hier ist eine enge Abstimmung zwischen den Trägern der Einrichtung und dem Jugendamt erforderlich. Nach Ablauf der Anmeldefrist werden die Anmeldungen dem Jugendamt der Stadt Bergkamen übergeben. Dort erfolgt die weitere Bearbeitung der Platzvergabe.

→ **Empfehlung**

Die Anmeldung für Kindertageseinrichtungen sollte möglichst internetbasiert zentral im Jugendamt erfolgen.

Mit den Trägern der Einrichtungen ist vereinbart, dass Notfälle grundsätzlich von allen Tageseinrichtungen aufgenommen werden. Die gesetzlichen Grenzen der Überbelegung werden nach Angaben des Jugendamtes im Rahmen der Betriebserlaubnis im Bedarfsfall voll ausgeschöpft.

**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 von null bis unter sechs Jahren.

**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)**

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	4.487.957	4.904.474	4.577.524	4.434.415
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.782	2.037	1.879	1.838

Im Jahr 2010 liegt der Fehlbetrag deutlich über dem Wert der Vergleichsjahre. Dies ist nach Aussage des Jugendamtes der Stadt Bergkamen vor allem im Ausbau der U-3-Plätze begründet. Auch die Rückrechnung von nicht in Anspruch genommenen Integrationspauschalen erhöht den Fehlbetrag für das Jahr 2010.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2012 positioniert sich die Stadt Bergkamen wie folgt:

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

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.838	1.293	2.609	1.876	1.706	1.858	2.057	29

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag für die Kindertagesbetreuung liegt in Bergkamen bei 1.838 Euro und damit nahe am Mittelwert.

### 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.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.783	2.077	3.641	2.831	2.648	2.801	3.065	26

Bei der Kennzahl Fehlbetrag je Platz liegt die Stadt Bergkamen knapp unter dem Mittelwert.

Die Höhe des Fehlbetrages wird von verschiedenen Größen und deren Zusammenspiel beeinflusst.

### Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

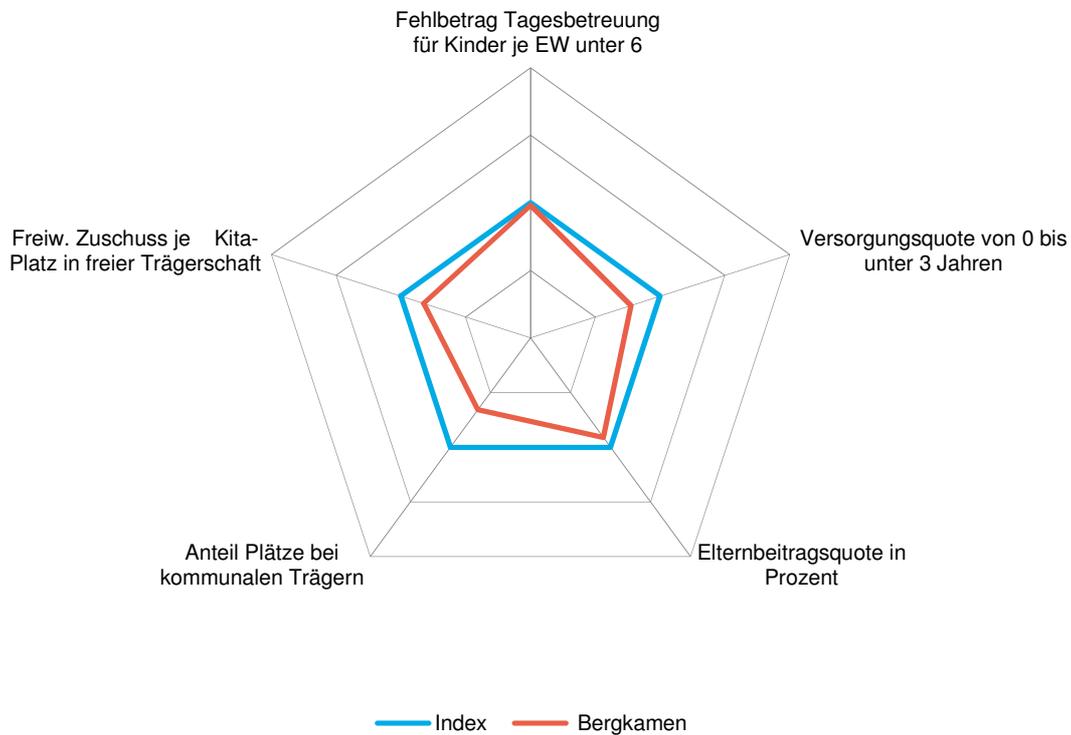
	Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW unter 6 Jahren	Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent	Elternbeitragsquote in Prozent	Anteil Plätze bei kommunalen Trägern	Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro
Index*	100	100	100	100	100
Bergkamen*	98	77	91	66	82

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

\*\* Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index.

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Bergkamen zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt.

## Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012



Die GPA NRW hat die Zusammenhänge analysiert und kommt zu folgenden Ergebnissen:

### Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der entsprechenden 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	133	179	224	233
Einwohner U-3	1.234	1.207	1.180	1.158
Versorgungsquote U-3 in Prozent	10,8	14,8	19,0	20,1
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	5,8	8,3	11,4	11,2

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

Im betrachteten Zeitreihenvergleich bestand noch kein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt jedoch eine erste Einschätzung zur Standortbestimmung des Ausbaustandes der Stadt Bergkamen. Zudem wirkt sich eine hohe Versorgungsquote erhöhend auf den Fehlbeitrag aus, eine geringe Versorgungsquote entsprechend entlastend.

Die Versorgungsquote steigt im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012 beständig an. Im landesweiten Vergleich erreicht die Stadt Bergkamen eine niedrige Quote:

### Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,1	18,1	37,7	26,0	23,1	25,8	28,1	29

Die niedrige U-3 Versorgungsquote ist nach Angaben des Jugendamtes im Wesentlichen auf die geringe Nachfrage im U-3 Bereich zurückzuführen sein.

### Ü-3 Betreuung

Die Stadt Bergkamen berechnet ihre Versorgungsquoten auf der Basis der vom Melderegister zur Verfügung gestellten Daten. Diese Einwohnerzahlen beziehen sich auf alle im maßgeblichen Kindergartenjahr noch nicht schulpflichtigen Kinder. Die GPA NRW führt den interkommunalen Vergleich einheitlich auf der Basis der Daten von IT.NRW durch. Diese unterschiedliche Datenerhebung kann Grund für die Abweichung der in der Stadt Bergkamen berechneten Versorgungsquoten zu den Quoten der GPA NRW sein.

Die Stadt Bergkamen hält insgesamt 1.397 Plätze in den Kindertageseinrichtungen vor. Hier-von sind 130 Plätze für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren vorgesehen. Für die Betreuung der Kinder ab drei Jahren bis unter sechs Jahren stehen damit 1.267 Plätze zur Verfügung. Demgegenüber stehen 1.254 Kinder in dem entsprechenden Alter.

In der Betreuung der Kinder über drei Jahren erreicht die Stadt Bergkamen im Kindergartenjahr 2011/2012 eine Versorgungsquote von 101 Prozent. Ein Grund hierfür ist nach Aussage des Jugendamtes, dass in der Stadt Bergkamen nach sorgfältiger Prüfung des Bedarfs auch Kinder

aus Nachbarkommunen aufgenommen werden. Auch derzeit angebotene, aber nicht besetzte Plätze erhöhen die Versorgungsquote.

Mit dem vorhandenen Angebot an Plätzen in der Kindertagesbetreuung kann nach Angabe des Jugendamtes die Nachfrage vollständig abgedeckt werden. Klagen sind nach Angabe der Stadt nicht anhängig.

## Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr<sup>3</sup>.

### Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge in Euro	1.174.149	1.029.638	1.182.952	1.153.097
Ordentliche Aufwendungen in Euro	8.123.827	8.413.386	8.163.253	8.175.693
Elternbeitragsquote in Prozent	14,5	12,2	14,5	14,1

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Im landesweiten Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

### Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote<sup>4</sup>) in Prozent 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,1	11,6	22,4	15,5	13,4	14,7	17,4	26

Die Stadt Bergkamen erreicht eine deutlich unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote. Im Folgenden betrachtet die GPA NRW verschiedene Aspekte zur Erhöhung der Elternbeitragsquote.

Handlungsmöglichkeiten bietet zunächst die jährliche Anpassung der Elternbeitragstabelle. Die aktuell gültige Tabelle stammt aus dem Jahr 2011.

#### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte Elternbeiträge jährlich an die stetig steigenden Kosten anpassen.

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

Auch die Ausgestaltung der Elternbeitragstabellen bietet gute Handlungsmöglichkeiten. Die Elternbeitragssatzung weist zwei Elternbeitragstabellen aus. Eine Tabelle gilt für Kinder unter zwei Jahren, die zweite Tabelle gilt für Kinder ab zwei Jahren. Die Tabelle für Kinder unter zwei Jahre weist aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs auch höhere Beiträge aus.

→ **Empfehlung**

Die Tabelle mit den höheren Beiträgen sollte für alle unter Drei-Jährigen Kinder gelten.

Die Elternbeitragstabelle umfasst insgesamt 10 Einkommensstufen. Für jede Stufe ist ein Prozentsatz des Einkommens als Elternbeitrag festgeschrieben worden, der kontinuierlich steigt. Die Stufen selbst steigen in kleinen Schritten zwischen 4.000 Euro und 5.000 Euro zu Beginn, dann erfolgt eine Steigerung von 6.250 €. Die obere Einkommensgrenze von 68.750 Euro ist auf vergleichsweise niedrigem Niveau festgeschrieben. Eine Erhöhung der oberen Einkommensgrenze führt in der Regel auch zu einem höheren Beitragsaufkommen.

Da die Kaufkraft der Bevölkerung in Bergkamen unterdurchschnittlich ist, wird eine Erhöhung der oberen Einkommensgrenze nicht den gleichen Erfolg haben, wie in vielen anderen Kommunen in NRW. Das Jugendamt überprüft jährlich die Einkommenssituation und hat festgestellt, dass zurzeit nur sehr wenige Beitragspflichtige die aktuell gültige Einkommensgrenze überschreiten. Dennoch sollte auch diese Grenze angehoben werden, um den beständig steigenden Einkommen Rechnung zu tragen. Die Höhe der Elternbeiträge für die betreuungsintensiven Fälle kann dabei deutlich angehoben werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die obere Einkommensgrenze auf bis zu mindestens 100.000 Euro anzuheben. Die zu zahlenden Beiträge können damit im Einzelfall deutlich über 500 Euro betragen.

Ein interkommunaler Vergleich der absolut zu zahlenden Elternbeiträge hat ergeben, dass in der Stadt Bergkamen hohe Elternbeiträge zu zahlen sind. Eine weitere Erhöhung des Beitrags in den einzelnen Stufen wird daher zunächst nicht angeregt. Der Fehlbetrag je Platz für Kinder in Kindertagesstätten liegt dadurch mit 2.783 Euro leicht unter dem Mittelwert von 2.831 Euro.

In der Stadt Bergkamen erfolgt eine jährliche Überprüfung des Einkommens der Elternbeitragspflichtigen. Nicht oder zu wenig gezahlte Elternbeiträge werden konsequent und zeitnah eingezogen. Auch dies wirkt sich positiv auf die Höhe der Elternbeitragsquote aus.

Einen erheblichen Einfluss auf die Höhe des Fehlbetrages hat auch die Verteilung der Stundenkontingente. Grundsätzlich können Eltern wählen zwischen Betreuungen mit 25, 35 und 45 Stunden pro Woche. Der einzelne Platz wird dabei mit steigender Stundenzahl deutlich kostenintensiver. Eine Vielzahl von gebuchten Plätzen mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden pro Woche wirkt sich daher negativ auf den Fehlbetrag aus.

Das Jugendamt der Stadt Bergkamen prüft jeden eingehenden Antrag auf Gewährung eines 45-Stunden-Platzes nach strengen Vorgaben. Eine Zusage erfolgt nur, sofern aufgrund der Erwerbstätigkeit der Eltern eine Betreuung im Umfang von 35 Stunden nicht ausreichend ist. Darüber hinaus kann ein derartiger Betreuungsplatz nur auf Empfehlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes zur Verfügung gestellt werden.

➔ **Feststellung**

Diese restriktive Vergabe der 45-Stunden Plätze hat dazu geführt, dass nur rund 23 Prozent der Kinder in Kindertagesstätten ein Betreuungsplatz mit dem größtmöglichen Umfang zur Verfügung gestellt wurde. Die Stadt Bergkamen bildet damit im Vergleich der bislang betrachteten Kommunen eine der niedrigsten Quoten bei der Belegung der 45-Stunden-Plätze ab.

In der Stadt Bergkamen werden bereits gute Vorgehensweisen angewendet, um die Elternbeitragsquote zu erhöhen. Aus Sicht der GPA NRW gibt es weitere Möglichkeiten, die Elternbeitragsquote zu erhöhen.

- Die obere Einkommensgrenze kann mindestens auf bis zu 100.000 Euro erhöht werden. So sind in den betreuungsintensiven Fällen künftig Elternbeiträge auch deutlich über 500 Euro monatlich möglich.
- Die Tabelle der höheren Beiträge aufgrund eines höheren Betreuungsaufwands sollte auf Kinder bis drei Jahre erhöht werden.
- Die Höhe der Elternbeiträge kann jährlich den steigenden Kosten angepasst werden.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Finanzierungslücke von 19 Prozent durch Elternbeiträge gedeckt wird. Diesen Wert unterschreitet die Stadt Bergkamen deutlich. Hier spiegeln sich die niedrige Kaufkraft der Bevölkerung und die hohe SGB-II-Quote wider.

**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 Träger<sup>4</sup>. Daher sind für die kommunalen Kita-Plätze höhere Eigenanteile aufzubringen (vgl. §§ 20, 21 KiBiz). Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In der Stadt Bergkamen gibt es drei Tageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Zehn Einrichtungen werden durch kirchlichen Träger betrieben. Durch die Arbeiterwohlfahrt (AWO) werden weitere acht Tageseinrichtungen betrieben. Die Plätze in den kirchlichen Einrichtungen und der AWO fassen wir in der nachfolgenden Übersicht unter der Rubrik der „freien Träger“ zusammen.

**Platzangebot Kindertageseinrichtungen**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze gesamt	1.551	1.518	1.445	1.397
Plätze in kommunaler Trägerschaft	308	314	314	315

<sup>4</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	19,9	20,7	21,7	22,5
Plätze in freier Trägerschaft	1.243	1.204	1.131	1.082
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	80,1	79,3	78,3	77,5

Die Einrichtungen der freien Träger stellen in Bergkamen mehr als Dreiviertel aller Betreuungsplätze zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich zeichnet sich folgendes Bild ab:

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,5	0	64,9	34,4	20,3	34,4	46,9	29

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen stellt deutlich weniger kommunale Betreuungsplätze zur Verfügung als der Durchschnitt der bislang betrachteten Kommunen. Hierdurch wird der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder begünstigend beeinflusst.

### Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe<sup>5</sup> 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.

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.

Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

### Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse in Euro	345.521	355.906	242.530	246.150
Plätze in freier Trägerschaft	1.243	1.204	1.131	1.082
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	278	296	214	228

Die Stadt Bergkamen hat den freiwilligen Zuschuss an freie Träger ab dem Jahr 2011 sehr deutlich reduziert. Die private Spendensituation hat sich ab 2011 erheblich verbessert, so dass die noch offenen Betriebskosten entsprechend gesunken sind.

<sup>5</sup> konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Grundlage für die Zuschussgewährung sind die mit den freien Trägern jährlich zu schließenden Verträge. Dabei gewährt die Stadt Bergkamen den kirchlichen Trägern einen Zuschuss in Höhe von drei Prozent der Betriebskosten. Es verbleibt ein Trägeranteil in Höhe von neun Prozent. Die AWO erhält hingegen einen Zuschuss in Höhe der gesamten abrechenbaren Betriebskosten. Der Trägeranteil in Höhe von neun Prozent der Betriebskosten entfällt vollständig.

→ **Empfehlung**

Als Anreiz für wirtschaftliches Handeln sollte bei jedem Träger ein Trägeranteil erhalten bleiben.

Im landesweiten Vergleich stellt sie sich wie folgt dar:

**Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger im interkommunalen Vergleich 2012**

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
228	35	680	276	151	267	348	29

Die Stadt Bergkamen zahlt trotz der großzügigen Regelung mit der AWO niedrigere Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft als viele der Vergleichskommunen. Aufgrund der Jahresdefizite besteht aus Sicht der GPA NRW im städtischen Haushalt kein Spielraum für freiwillige Zuschüsse.

**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.

Die Stadt Bergkamen arbeitet seit dem Jahr 2000 mit dem Verein „Familiäre Kindertagesbetreuung e.V.“ zusammen. Dieser Verein übernimmt alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Akquise und Überprüfung der Eignung der Tageseltern sowie die Vermittlung. Die Kosten für diese Aufgaben werden von der Stadt Bergkamen übernommen. Lediglich die Abrechnung der Elternbeiträge mit dem Zahlungspflichtigen und die Auszahlung der Stundensätze an die Tagespflegestellen werden noch vom Jugendamt der Stadt Bergkamen wahrgenommen.

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

**Plätze in Kindertagespflege**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
angebotene Plätze in Kindertagespflege*	152	173	197	211
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.703	1.691	1.642	1.608

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	8,9	10,2	12,0	13,1

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Aufgrund des demografischen Wandels sinkt die Nachfrage nach Tagesbetreuungsplätzen gesamt beständig. Dagegen steigt der Anteil der angebotenen Plätze in der Kindertagespflege kontinuierlich an. Dies liegt an der steigenden Zahl der Kinder von Null bis unter Drei Jahren, die fremdbetreut werden. Durch den Rechtsanspruch auf Fremdbetreuung ab einem Jahr, der zum 01.08.2013 eingeführt wurde, ist nochmals eine Steigerung der Quote zu verzeichnen.

Interkommunal positioniert sich die Stadt Bergkamen wie folgt:

### Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,1	1,3	13,1	7,6	5,7	7,7	8,6	29

Die Stadt Bergkamen erreicht mit 13,1 Prozent der Betreuungsmöglichkeiten in der Tagespflege den Maximalwert. In der Stadt Bergkamen werden durch die Tagespflege mehr als 44 Prozent der U-3 Betreuung sichergestellt

#### → Feststellung

Die Stadt Bergkamen nutzt somit die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot. Dies ist im Hinblick auf schwankende Betreuungsbedarfe und eine sinkende Kinderzahl zu begrüßen.

### Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt im interkommunalen Vergleich 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
107,1	21,3	117,8	84,3	72,5	93,4	100,0	23

Im Jahr 2012 waren alle vorhandenen Tagespflegeplätze belegt. Die Nachfrage nach Tagespflegeplätzen konnte nach Aussage des Jugendamtes gedeckt werden. Die Belegung von über 100 % ist auch in der Vergabe der Tagespflegeplätze mit geringer Stundenzahl begründet. So können einzelne Tagespflegestellen auch mehr Kinder als ursprünglich vorgesehen, betreuen.

### Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder liegt nur knapp unter dem Mittelwert. Ein Grund hierfür ist die deutlich unterdurchschnittliche Versorgungsquote in der Betreuung der unter Dreijährigen Kinder.
- Der zurückhaltende Umgang mit der Vergabe der kostenintensiven 45-Stunden-Plätze führt dazu, dass der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder den Mittelwert knapp unterschreitet. Auch die gute Zusammenarbeit mit dem privaten Verein „Familiäre Kinder-Tagesbetreuung e.V.“ wirkt sich in positiver Hinsicht auf den Fehlbetrag aus.
- In Bergkamen befinden sich vergleichsweise wenige Plätze bei kommunalen Trägern. Dementsprechend sind von der der Stadt Bergkamen geringe Aufwendungen zu zahlen.
- Die Zuschüsse an die freien Träger werden jährlich überprüft. Sie liegen deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Zuschüsse sollten aufgrund der schlechten Haushaltssituation der Stadt Bergkamen zukünftig weiter gesenkt werden..
- Die Elternbeitragsquote der Stadt Bergkamen liegt deutlich unter dem Mittelwert. Eine Erhöhung dieser Quote ist möglich durch die jährliche Beitragsanpassung, die Anhebung der oberen Einkommensgrenze sowie der Ausweitung der höheren Beitragstabelle auf alle Kinder unter drei Jahren. Der Wert der gesetzlichen Fiktion von 19 Prozent ist unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedingungen in der Stadt Bergkamen nicht zu erreichen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Bergkamen mit dem Index 4.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen  
der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Realschulen	8
Gymnasium	9
Gesamtschule	10
Schulturnhallen	11
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	17
Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	19
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

## → Schulen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

### Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Bergkamen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme<sup>2</sup> sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

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

<sup>2</sup> Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

## Schulentwicklungsplanung

Die Stadt Bergkamen verfügt über eine eigene anlassbezogene Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2011 für den Primarbereich. Der Anlass: Die Zahl der Grundschüler war in den vorigen Jahren deutlich, d. h. um 33 Prozent zurückgegangen. Dies führte zu zwei Grundschul-Schließungen. Die Prognosen der Schulentwicklungsplanung gehen bis zum Schuljahr 2019/2020.

Die Schulentwicklungsplanung für die weiterführenden Schulen schreibt die Stadt Bergkamen bedarfsabhängig, d. h. von Jahr zu Jahr im Rahmen des Anmeldeverfahrens fort. Dargestellt werden die Übergänge auf die weiterführenden Schulen und die Anmeldezahlen im aktuellen Schuljahr. Die Schülerzahlentwicklung wird laufend abgeglichen, Prognosen über das aktuelle Schuljahr hinaus gibt es jedoch nicht.

Für die weiterführenden Schulen ist eine Fortschreibung des Schulentwicklungsplans, d. h. ein umfassendes und belastbares schulorganisatorisches Konzept derzeit in Arbeit. Anlass war der Rückgang der Schülerzahlen bei den Hauptschulen: Diese konnten im Schuljahr 2011/2012 keine Eingangsklassen mehr bilden.

In Bergkamen zielt die Schulentwicklungsplanung auf eine Infrastrukturanpassung, d. h. eine Reduzierung von Schulstandorten und damit Schulflächen. Dafür gibt es einen Konsens von Politik und Schulverwaltung.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte in Abstimmung mit den Nachbar-Kommunen auch für die weiterführenden Schulen einen Schulentwicklungsplan aufstellen.

## Grundschulen

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Bergkamen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 33 Prozent, das sind 873 Schüler, verringert.

Der Schulentwicklungsplan signalisiert einen deutlichen Rückgang der Grundschüler-Zahlen insbesondere für das Jahr 2015. Im Jahr 2017 gibt es eine leichte Steigerung. Danach fallen die Schülerzahlen wieder deutlich ab.

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Bergkamen wird sich im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um weitere 13 Prozent, das sind 229 Schüler, verringern.

Auf den Schülerrückgang bei den Grundschulen reagierte die Stadt Bergkamen, indem sie die Alisoschule in Bergkamen-Oberaden und die Pestalozzischule in Bergkamen-Mitte zum Schuljahr 2012/2013 auslaufend auflöste. Kriterien für die Auswahl-Entscheidung waren Kapazitäten in den Grundschulen, die ortsnahe Beschulung in den Ortsteilen und der Schulweg beziehungsweise die Schülerbeförderung. Wegen des vergleichsweise kompakten Stadtgebiets können die meisten Schüler die nächstgelegene Grundschule zu Fuß und ohne größere Umwege erreichen, d. h. auch ohne größere Auswirkungen auf die Schülerbeförderung.

Teile der Grundschul-Gebäude werden von örtlichen Vereinen, z. B. die Bergkamener Eisenbahnfreunde und der städtischen Musikschule genutzt.

Die Alisoschule wurde 2013 geschlossen. Die Pestalozzischule wird 2014 geschlossen. Damit wird es in Bergkamen ab dem Schuljahr 2014/2015 insgesamt noch sieben Grundschulen geben.

### Grundschulen 2012/2013

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Schillerschule	3.360	273	12	3	280
Pestalozzischule	3.429	176	8	0	429
Gerhard-Hauptmann-Schule	3.447	208	9	3	383
Jahnschule	3.465	214	9	3	385
Preinschule	4.685	130	6	2	781
Frh.-v.-Ketteler-Schule	3.908	244	11	3	355
Pfalzschule	2.949	323	12	3	246
Overberger Schule	1.931	202	8	2	241
<b>Summen</b>	<b>27.174</b>	<b>1.770</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>362</b>

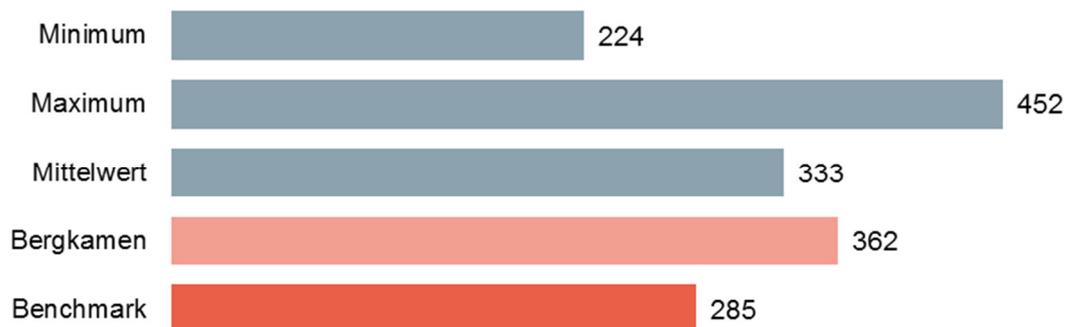
Ohne Alisoschule (2013 geschlossen)

Alle weiter laufenden Grundschul-Standorte sind mindestens zweizügig. Die Preinschule und die Jahnschule weisen die höchsten Flächenwerte auf.

Sieben Grundschulen werden als offene Ganztagschulen (OGS) geführt und bieten ein Betreuungsangebot in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/14 wird dieses Angebot von 360 der insgesamt 1.768 Grundschüler genutzt. Das ist ein OGS-Anteil von insgesamt 20 Prozent.

Die zusätzlichen Nutzungsbedarfe durch die OGS konnte die Stadt Bergkamen in allen Standorten im Bestand umsetzen, d. h. durch Umnutzung, Sanierung und Erneuerung bestehender Gebäudeteile z. B. offene Pausenhallen oder Lehrschwimmbecken.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012



### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
362	299	326	364	34

Im Jahr 2012 bestehen –auch ohne die Alisoschule- Flächenüberhänge von rund 5.800 m<sup>2</sup>. Das sind 21 Prozent der Gesamtfläche der Grundschulgebäude. Mit der Schließung der Pestalozzischule 2014 wird sich der Flächenüberhang auf 1.667 m<sup>2</sup> verringern.

Die Einzelbetrachtung zeigt<sup>3</sup>, dass Flächenüberhänge an allen Schulen mit Ausnahme der Schillerschule, der Pfalzschule und der Overberger Schule bestehen. Auffällig sind folgende Flächenüberhänge:

- Preinschule (2.976 m<sup>2</sup> BGF bei 4.685 m<sup>2</sup> Gesamt-BGF) und
- Pestalozzischule (1.152 m<sup>2</sup> BGF bei 3.429 m<sup>2</sup> Gesamt-BGF).

Diese beiden Schulen machen rund 71 Prozent des gesamten Flächenüberhanges der Grundschulen in Bergkamen aus. Auch wenn die Pestalozzischule im Schuljahr 2012/2013 keine Eingangsklassen mehr bildete, zeigt der Wert: Es war notwendig, diese zu schließen und so die anderen Grundschulen auszulasten.

Durch die Aufnahme von Schüler/innen der Pestalozzi und der Alisoschule in der Preinschule reduziert sich 2013 der Flächenüberhang auf rund 2.100 m<sup>2</sup> BGF. Trotzdem signalisieren die Werte für die Preinschule Handlungsbedarf. Dies sollte die Stadt Bergkamen anhand des Raumprogramms hinterfragen.

Nach den Prognosedaten der Stadt Bergkamen werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 1.539 Schüler zurückgehen. Um die Prognosesituation darzustellen, geht die GPA NRW auf dieser Basis davon aus, dass die Stadt Bergkamen den Standort Pestalozzischule (3.429 m<sup>2</sup> BGF) 2014 schließt.

Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks ergibt sich bis 2019/2020 folgender Flächenbedarf:

<sup>3</sup> Siehe Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen – Grafik 1

## Entwicklung Flächensituation Grundschulen

Prognose	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial	Anteil an Gesamtfläche
2012/2013	21.375	27.174	5.799	21%
2013/2014	22.395	27.174	4.779	18%
2014/2015	22.078	23.745	1.667	7%
2015/2016	21.204	23.745	2.541	11%
2016/2017	20.647	23.745	3.098	13%
2017/2018	20.723	23.745	3.022	13%
2018/2019	19.735	23.745	4.010	17%
2019/2020	19.494	23.745	4.251	18%

Der Flächenbedarf im Schuljahr 2019/2020 beträgt rund 19.500 m<sup>2</sup> BGF. Dieser liegt rund 7.700 m<sup>2</sup> unter dem aktuellen Flächenbestand bzw. rund 4.200 m<sup>2</sup> unter dem Flächenbestand 2019/2020. Diese Zahlen zeigen, dass die Stadt Bergkamen in den nächsten fünf Jahren ihre Schulflächen reduzieren kann.

Hier bietet sich die Schließung der Preinschule an. In der Struktur des Schulgebäudes gibt es Besonderheiten, die Kennzahlenwerte negativ beeinflussen. Der Grundschulstandort Jahnschule im Ortsteil Oberaden würde gesichert und es gibt voraussichtlich keine gravierenden Auswirkungen bei der Schülerbeförderung.

Die Aufrechterhaltung kleiner Grundschul-Standorte nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig. Häufig wirft sie schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z. B. beim Ausfall von Lehrkräften sowie Ganztags- und Förderangeboten. Auch für die Inklusion ist es sinnvoll, sich auf weniger Standorte zu konzentrieren und diese dafür qualitativ aufzuwerten.

### → Feststellung

Die Stadt Bergkamen auf die sich verändernde Nachfrage bei den Grundschulen reagiert. Bis 2014 konnten Flächenüberhänge abgebaut und die übrigen Grundschul-Standorte besser auslasten werden. Trotzdem sind aus Sicht der GPA NRW mittelfristig Entscheidungen über die Schließung mindestens eines weiteren Grundschul-Standortes notwendig.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Preinschule in Bergkamen-Oberaden 2019 schließen.

## Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Bergkamen gab es in 2012/2013 folgende weiterführenden Schulen:

- eine Hauptschule (Hellwegschule Rünthe mit Teilstandort Hellwegschule Weddinghofen),
- zwei Realschulen (Freiherr-vom-Stein-Realschule und Realschule Oberaden),
- ein Gymnasium (Städtisches Gymnasium) und
- eine Gesamtschule (Willy-Brandt-Gesamtschule).

Allerdings befinden sich die weiterführenden Schulen in Bergkamen im Umbruch. Die Hauptursache: Die stark rückläufigen Anmeldungen für die beiden Hauptschulen.

Die Hellwegschule in Bergkamen-Weddinghofen war Teilstandort der Hellwegschule in Rünthe und wurde 2013 geschlossen. Die restlichen drei Klassen gehen zur Hellwegschule in Rünthe. Diese wird 2015 geschlossen. Die restlichen zwei Klassen, d. h. 44 Schüler, gehen zu den Realschulen oder zur Gesamtschule.

Aufgrund des Umwandlungsprozesses sind ein interkommunaler Vergleich auf der Basis des Jahres 2012 und die Darstellung der Prognosesituation für die Hauptschule in Bergkamen nicht zielführend.

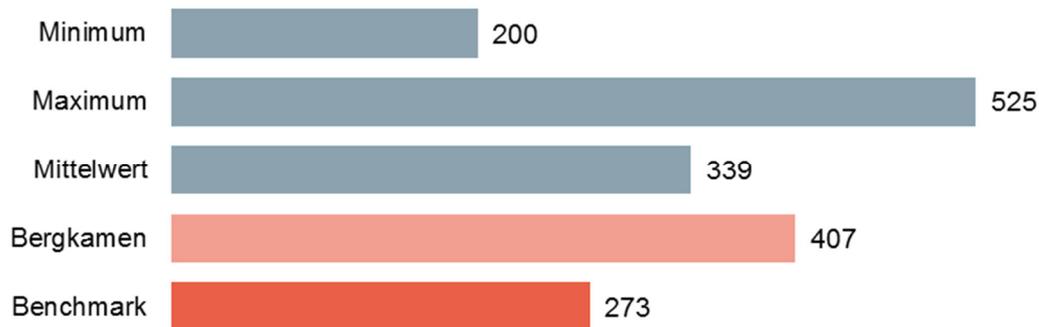
## Realschulen

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Bergkamen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 14 Prozent, das sind 152 Schüler, verringert.

### Realschulen 2012/2013

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse	Benchmark	Flächenpotenzial
Freiherr-vom-Stein-Realschule	7.823	476	18	435	273	2.909
Realschule Oberaden	6.426	471	17	378	273	1.785

### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012



### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
407	293	325	377	33

Für das Jahr 2012 ergeben sich Flächenüberhänge von insgesamt 4.700 m<sup>2</sup>. Das sind 33 Prozent der Gesamtfläche der Realschulgebäude. Auf die Freiherr-vom-Stein-Realschule entfallen rund 2.900 m<sup>2</sup> BGF.

Prognosedaten liegen für die Freiherr-vom-Stein-Realschule und die Realschule Oberaden nicht vor. Nur sehr wenige der 44 Hauptschüler werden 2015/2016 voraussichtlich auf die Realschulen wechseln. Der Rückgang der Grundschülerzahlen in der Stadt Bergkamen im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um 13 Prozent wird bei den Realschulen zu weniger Schülern und zu wachsenden Flächenüberhängen führen.

→ **Feststellung**

Bei den Realschulen in Bergkamen liegt der vorhandene Flächenbestand deutlich über dem bestehenden Bedarf. An beiden Standorten gibt es schon jetzt deutliche Flächenüberhänge, die 33 Prozent der Gesamtfläche der Realschulgebäude ausmachen. Diese werden weiter steigen.

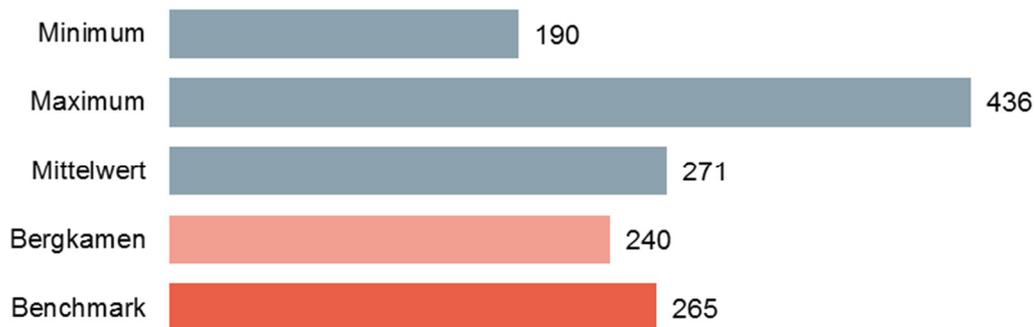
→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW sind mittelfristig Prognosen für die Realschulen auf der Basis der Schulentwicklungsplanung und Entscheidungen über die Schließung eines Realschul-Schulstandortes notwendig.

## Gymnasium

Die Zahl der Gymnasiasten in der Stadt Bergkamen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 24 Prozent, das sind 212 Schüler, erhöht. Dieser Trend wird sich wegen der Umstellung von G9 auf G8, d. h. Abitur nach der 12. Jahrgangsstufe, abschwächen.

### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2012



### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2012

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
240	233	247	301	33

Beim Gymnasium erzielt die Stadt Bergkamen ein Ergebnis deutlich unterhalb des Benchmarks. Es gibt keine Flächenüberhänge.

Prognosedaten liegen für das Städtische Gymnasium nicht vor. Der Rückgang der Grundschülerzahlen in der Stadt Bergkamen im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um 13

Prozent und die Umstellung von G9 auf G8, d. h. Abitur nach der 12. Jahrgangsstufe, werden auch beim Gymnasium zu weniger Schülern führen.

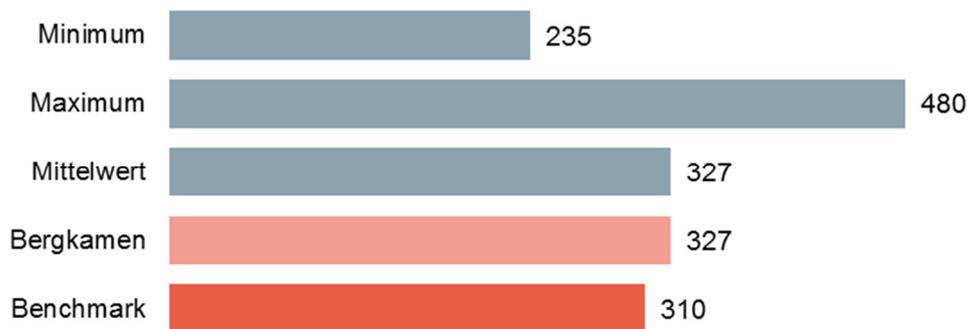
→ **Feststellung**

Beim Gymnasium in Bergkamen ist anhand der Kennzahlenwerte kein Flächenüberhang erkennbar. Der Flächenbedarf wird stagnieren oder sinken.

**Gesamtschule**

Die Zahl der Gesamtschüler in der Stadt Bergkamen hat sich im Vergleich der Schuljahre der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um zwei Prozent, das sind 21 Schüler, verringert.

**Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2012**



**Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2012**

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
327	289	325	347	12

Aus der Differenz zum Benchmark ergeben sich für das Jahr 2012 geringe Flächenüberhänge von 800 m². Das sind fünf Prozent der Gesamtfläche des Gesamtschulgebäudes. 2013 wären das 600 m² und vier Prozent, d. h. der Flächenüberhang wird geringer.

Prognosedaten liegen für die Willy-Brandt-Gesamtschule nicht vor. Einige der 44 Hauptschüler werden 2015/2016 voraussichtlich auf die Gesamtschule wechseln. Auch hier werden die Schülerzahlen perspektivisch sinken.

→ **Feststellung**

Bei der Gesamtschule in Bergkamen entspricht der vorhandene Flächenbestand in etwa dem bestehenden Bedarf. Leichte Flächenüberhänge werden sich aufbauen.

**Potenzialberechnung Schulgebäude**

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirt-

schaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2012/2013 multipliziert. Aufgrund des Umwandlungsprozesses ist es für die Hauptschule in Bergkamen nicht zielführend, ein Potenzial auszuweisen.

### Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulform	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	362	285	77	75	5.800
Realschulen	407	273	134	35	4.700
Gymnasien	238	265	0	49	0
Gesamtschule	327	310	17	47	800
<b>Gesamt</b>					<b>11.300</b>

Das Flächenpotenzial von insgesamt 11.300 m<sup>2</sup> entspricht einem monetären Potenzial von 1.130.000 Euro.

### Schulturnhallen

Die Stadt Bergkamen hält für den Schulsport an allen Schulstandorten Schulturnhallen vor. Mehrere Schulen nutzen die Schulturnhallen anderer Schulen beziehungsweise auslaufender oder ausgelaufener Schulen. Diese Flächen hat die GPA NRW daher prozentual auf die Schulformen verteilt.

## Schulturnhallen 2012

Turnhallen	m² BGF	Turnhallen- einheiten	Größe je Turnhallen- einheit
Schillerschule	613	1,0	613
Pestalozzischule	804	1,0	804
Gerhard-Hauptmann-Schule	450	1,0	450
Jahnschule	700	1,0	700
Preinschule	530	1,0	530
Freiherr-von-Ketteler-Schule	535	1,0	535
Pfalzschule	800	1,0	800
Overberger Schule	1.344	1,5	896
Hellwegschule Rünthe	950	1,0	950
Freiherr-vom-Stein-Realschule	2.406	2,5	962
Realschule Oberaden	2.278	3,0	759
Städtisches Gymnasium	3.525	3,5	1.007
Willy-Brandt-Gesamtschule	4.155	4,0	1.039
<b>Turnhallen gesamt</b>	<b>19.090</b>	<b>22,5</b>	<b>851</b>

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten Klassen / Kursen (2012: 216) ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
88	60	125	77	66	73	82	34

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. In Bergkamen liegt die durchschnittliche Größe einer Halleneinheit bei 848 m² BGF (Mittelwert: 766 m²).

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmen berücksichtigt.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Bergkamen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2012

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,2	8,5	2,3
Hauptschulen	0,8	1,0	0,2
Realschulen	2,9	5,5	2,6
Gymnasien	4,1	3,5	-0,6
Gesamtschulen	4,1	4,0	-0,1
<b>Turnhallen gesamt</b>	<b>18,1</b>	<b>22,5</b>	<b>4,4</b>

Danach hat die Stadt Bergkamen insgesamt etwa vier Turnhalleneinheiten zu viel. Diese verteilen sich gleichmäßig auf die Grundschulen und auf die Realschulen. Bei den anderen Schulformen entspricht der Bestand dem Bedarf.

Wie bei den Schulflächen wird sich die Situation infolge der rückläufigen Schülerzahlen vor allem bei den Grundschulen deutlich verändern. Die Stadt Bergkamen wird bei den Grundschulen deutlich weniger Turnhalleneinheiten als bisher benötigen, d. h. der derzeitige Bestand wird künftig weiter unterschritten:

### Vergleich Bedarf und Bestand Schulturnhallen-Einheiten Grundschulen 2019/2020

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	5,7	7,5	1,8

Ohne Turnhalle Pestalozzischule (2014 geschlossen)

Prognosedaten liegen für die weiterführenden Schulen lagen nicht vor. Die Stadt Bergkamen wird auch hier weniger Turnhalleneinheiten als bisher benötigen.

#### → **Feststellung**

Bei den Schulturnhallen in Bergkamen liegt der vorhandene Flächenbestand aktuell über dem bestehenden Bedarf, d. h. hier ist ein Überangebot von etwa vier Halleneinheiten vorhanden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte sukzessive einzelne Schulturnhallen aufgeben. Kriterien könnten sein, wie die Gebäudewirtschaft der Stadt Bergkamen den baulichen Zustand der jeweiligen Schulturnhallen einschätzt und ob es andere Nutzungsmöglichkeiten gibt.

### Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen werden auch die Turnhallen Regenbogenschule, Overberger Straße und Albert-Schweitzer-Schule, also der Förderschule, von den örtlichen Vereinen genutzt. Die Turnhalle Regenbogenschule hat die Stadt Bergkamen an den Kreis Unna für dessen Förderschule vermietet.

Diese Schulturnhallen werden im Vergleich der Bruttogrundfläche der Turnhallen je 1.000 Einwohner berücksichtigt:

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

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
418	247	786	399	347	393	437	33

#### → Feststellung

In der Stadt Bergkamen gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von etwa vier Halleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 851 m<sup>2</sup> ergibt sich ein Flächenüberhang von rund 3.400 m<sup>2</sup> BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von rund 340.000 Euro.

### Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Angebot an Schulflächen in Bergkamen liegt insgesamt über dem bestehenden Bedarf. Bei den Grundschulen gibt es Flächenüberhänge an fünf von acht Standorten. Wegen der rückläufigen Schülerzahlen werden sich weitere Flächenüberhänge aufbauen.
- Die Stadt Bergkamen konnte bis 2014 Flächenüberhänge bereits abbauen und die übrigen Grundschulstandorte besser auslasten. Jedoch sind aus Sicht der GPA NRW mittelfristig Entscheidungen über die Schließung mindestens eines weiteren Grundschulstandortes notwendig: Die Stadt Bergkamen sollte die Preinschule in Bergkamen-Oberaden 2019 schließen, um die bis zum Jahr Schuljahr 2019/2020 prognostizierten Flächenüberhänge von 4.200 m<sup>2</sup> BGF abzubauen.
- Bei den Realschulen in Bergkamen liegt der vorhandene Flächenbestand deutlich über dem bestehenden Bedarf. Die Flächenüberhänge belaufen sich auf rund 33 Prozent der Gesamtfläche der Realschulgebäude. Diese werden weiter steigen. Daher sind aus Sicht der GPA NRW mittelfristig Prognosen für die Realschulen auf der Basis der Schulentwicklungsplanung und Entscheidungen über die Schließung mindestens eines weiteren Realschul-Schulstandortes notwendig.
- Beim Gymnasium in Bergkamen liegt der Flächenbestand unter dem Benchmark. Bei der Gesamtschule entspricht der vorhandene Flächenbestand etwa dem bestehenden Bedarf. Hier wird der Flächenbedarf stagnieren oder leicht sinken.
- Bei den Schulturnhallen in Bergkamen gibt es insgesamt ein Überangebot von etwa vier Halleneinheiten. Das sind rund 3.400 m<sup>2</sup> BGF Turnhallenflächen, die sich hauptsächlich auf die Grundschulen und Realschulen verteilen. Dieses Überangebot wird sich erhöhen.
- In der Stadt Bergkamen errechnet sich bei den Schulgebäuden und Schulturnhallen ein monetäres Potenzial von rund 1,5 Mio. Euro. Bei weiter sinkenden Schülerzahlen werden sich voraussichtlich weitere Flächenpotenziale aufbauen.

- Mit der Neuausrichtung des Angebots an Grundschulen und bei den Hauptschulen hat die Stadt Bergkamen auf die sich verändernde Nachfrage reagiert. Mittelfristig sind bei den Grundschulen und Realschulen Entscheidungen über weitere Schulschließungen notwendig.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Bergkamen mit dem Index 2.

## Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

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

Die Stadt Bergkamen hatte 2012 insgesamt 11,71 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten, davon 0,25 Springerkräfte. Die Schulsekretariatsstellen betreuen jeweils ihre Schule, d. h. es gibt keine Mehrfachbetreuungen von Schulen und/oder Standorten.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
88,24	60,18	110,83	77,99	67,24	76,96	87,11	35

<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

## Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
484	401	718	576	506	592	635	34

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

Die Stadt Bergkamen erzielt hier schlechte Kennzahlenwerte. Die Personalaufwendungen liegen über dem dritten Quartil und es werden wenige Schüler je Stelle betreut. Dagegen sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro unterdurchschnittlich.

Diese Tendenzen sind bei den Grundschulen noch stärker. Hier erzielt die Stadt Bergkamen bei den Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler mit rund 94 Euro (Mittelwert: 79) einen hohen Wert. Mit 452 Schülern (Mittelwert: 580) werden bei den Grundschulen wenige Schüler je Stelle betreut. Dies weist auf eine hohe Personalstärke in den Grundschulsekretariaten hin.

Sinkende Schülerzahlen werden das Problem verschärfen: Diese gehen von 2013 nach 2019 bei den Grundschulen um 13 Prozent zurück. Die Kennzahlenwerte werden daher ohne Umsetzungen, Befristungen oder Stellenabbau deutlich schlechter werden.

Die Stadt Bergkamen hat bereits auf diese Entwicklung reagiert und 2013 die Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten um 0,79 auf insgesamt 10,92 Stellen reduziert. Bei den Grundschulen waren es 0,23 Stellenanteile. Dieser Wert wird sich verbessern: Ab März 2014 ersetzt die Schulsekretärin einer auslaufenden Grundschule die Schulsekretärin des Gymnasiums.

### → Feststellung

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in Bergkamen interkommunal auf hohem Niveau. Dies liegt an der hohen Stellenausstattung in den Grundschulen. Die Sekretariatskräfte in den Grundschulen betreuen in Bergkamen vergleichsweise wenige Schüler. Die Stadt Bergkamen hat bereits auf diese Entwicklung reagiert und baut die Stellen bei den Grundschul-Sekretariaten durch Umsetzungen sukzessive ab.

Bei sinkenden Schülerzahlen wird sich der erforderliche Stundenbedarf verringern. Sofern im Arbeitsvertrag eine feste Stundenzahl und/oder der Einsatz an einem bestimmten Schulstandort garantiert ist, können Reduzierungen erst bei Fluktuationen umgesetzt werden.

Flexible Arbeitsverträge in den Schulsekretariaten ermöglichen z. B. Mehrfachbetreuungen: Schulsekretärinnen betreuen mehrere Schulen und/oder Schulstandorte.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte neue Arbeitsverträge für die Schulsekretärinnen flexibel gestalten. Die Arbeitsverträge sollten Anpassungen bei der Stundenzahl und/oder beim Schulstandort zulassen.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Schulsekretärinnen flexibel einsetzen, d. h. diese sollten mehrere Schulen und/oder Schulstandorte betreuen. Sie sollte eine Mindestvorgabe für die Sekretariatsausstattung individuell je nach Schulform z. B. Vormittage je Woche festlegen.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen (EG) 5 und 6 zugeordnet. Das Personal in der Entgeltgruppe 6 profitiert dabei zumeist noch von einer Regelung der Besitzstandswahrung als Ausfluss der Überleitung aus dem BAT.

#### Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	10,71	91,5
EG 6	1	8,5

Der Vergleich zwischen den Kommunen zeigt, dass 60,3 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe EG 5 und 37,2 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe EG 6 zugeordnet sind. Die Stadt Bergkamen erreicht also unterdurchschnittliche Personalaufwendungen, weil sie ihre Sekretariatsstellen bis auf eine in EG 5 eingruppiert hat.

Dieser Wert wird sich verbessern: Ab März 2014 wurde eine mit EG 6 durch eine Schulsekretärin aus einer auslaufenden Grundschule mit EG 5 ersetzt. Damit werden alle städtischen Schulsekretärinnen in EG 5 eingruppiert.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Verfahren zur Ermittlung des konkreten Bedarfs in Form von Stellen bzw. Stellenanteilen sind in den Kommunen unterschiedlich. Die Stadt Bergkamen orientiert sich an den Vorgaben der KGSt von 1992. Sie wendete ihre „Neuregelung der Arbeitszeit für Schulsekretärinnen an Grund-, Haupt- und Sonderschulen“ vom 16.03.1992 und damit für diese Schulformen ein stark vereinfachtes schulformbezogenes Berechnungsmodell an. In der Primarstufe dienen als Berechnungsgrundlage die Schülerzahlen.

Das Personalamt überprüft die Arbeitsstunden in den Sekretariaten jährlich. Im Dialog mit dem Schulamt wird nach Lösungen gesucht, den so errechneten Bedarf und die tatsächliche Besetzung anzugleichen.

Hinweise zum Stellenbemessungsverfahren gibt der KGSt-Bericht Nr. 14/2014<sup>5</sup>. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

<sup>5</sup> KGSt-Bericht Nr. 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ vom 29.08.2014

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erreichen, sollte sich die Kommune sich am unteren Rand dieser Korridore orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte ihr Berechnungsmodell aus dem Jahr 1991 aktualisieren und den Stellenbedarf an Hand der Vorgaben der KGSt schulformbezogen analytisch ermitteln. Sie sollte für alle Sekretariatsstellen einen individuellen Aufgabenkatalog erstellen, der die jeweiligen Anforderungen widerspiegelt.

## Schülerbeförderung

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	138	62	517	235	150	220	298	34
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	*)	287	908	606	532	602	691	31
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	22	7	68	38	25	38	50	33

\*) Wert nicht separat ermittelbar

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

Bei der Berechnung der Kennzahlenwerte blieb der Anteil der Stadt Bergkamen an der Verlustabdeckung, d. h. dem Jahresfehlbetrag der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbh (VKU), außen vor. 2012 waren das für die Stadt Bergkamen rund 190.000 Euro (siehe Berichtsteil Organisation und Steuerung).

Der geringe Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt von rund 22 Prozent korrespondiert mit der niedrigen Einpendler-Quote von insgesamt rund zwei Prozent. Im Vergleich zwischen den Kommunen ist das der neue Minimalwert.

Hier wirkt sich auch positiv aus, dass nur rund fünf Prozent aller Grundschüler (Mittelwert: 19 Prozent) in Bergkamen einen Beförderungsanspruch haben.

→ **Feststellung**

Das kompakte Stadtgebiet, die zentrale Lage im Landkreis Unna, der niedrige hohe Anteil der beförderten Schüler und ein-stellige Einpendler-Quoten führen in Bergkamen zu niedrigen Aufwendungen für die Schülerbeförderung.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Bergkamen verfügt über eine vollständige flächendeckende lokale ÖPNV-Versorgung durch die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU). Taxen oder Mietwagen ergänzen dieses in Einzelfällen, d. h. für Fahrten zu Sportstätten, außerschulischen Lernorten und für Fördergruppen.

Die Zahlungen der Stadt Bergkamen bemessen sich an den Kosten für die Monatskarten. Es gibt zwei Tarife. Der Kreis Unna rechnet kostendeckend nach der Methode des § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) mit der Stadt Bergkamen und sechs weiteren kommunalen Gesellschaftern der VKU ab. Grundlage ist eine Refinanzierungsvereinbarung von 1993.

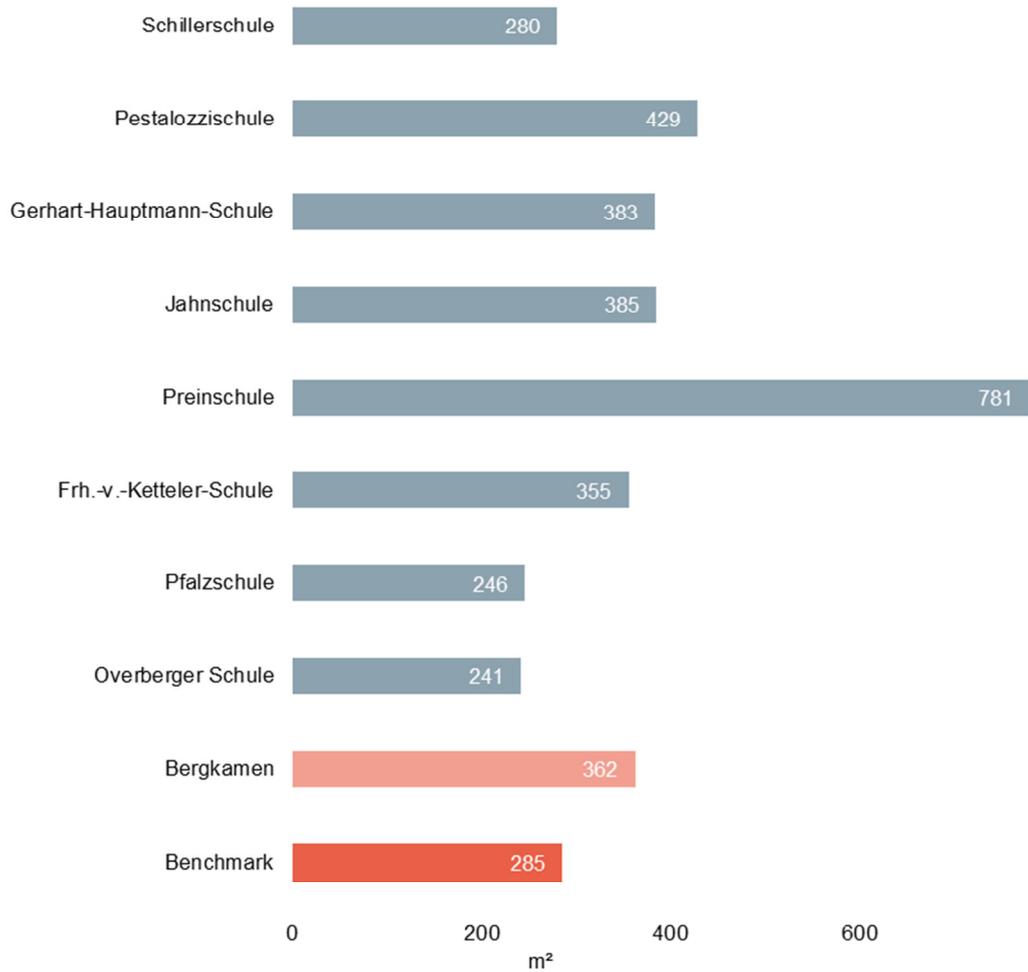
Die Erhebung des Eigenanteils des volljährigen Schülers oder dessen Eltern für die Schülerzeitkarten richtet sich in Bergkamen nach einem politischen Beschluss im Kreis Unna. Insoweit hat die Stadt Bergkamen geringe Einwirkungsmöglichkeiten. Ab dem Schuljahr 2014/2015 werden 10 Euro erhoben (vorher: 9,70 Euro). Nach § 2 Absatz 3 der Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) kann der Schulträger einen Eigenanteil von bis zu 12 Euro je Beförderungsmonat festsetzen.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte darauf hinwirken, künftig den maximal zulässigen Eigenanteil von 12 Euro je Beförderungsmonat zu erheben (§ 2 Absatz 3 SchfkVO).

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2012**



**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012**

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	93,84	49,14	137,98	79,17	64,56	78,43	89,32	35
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	452	331	863	580	480	548	683	34
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.191	45.700	43.151	42.400	42.400	43.582	34
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	174,14	63,65	179,22	107,00	82,85	99,22	117,83	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	243	243	666	443	378	429	540	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.152	45.700	43.851	42.400	42.970	45.700	32
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64,96	43,59	102,51	66,68	55,93	63,83	73,39	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	653	389	1.003	683	614	684	804	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	45.700	44.100	42.400	44.188	45.700	32
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63,23	38,44	118,48	68,07	57,87	66,01	73,04	34
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	702	448	1.254	684	601	681	754	33
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.369	42.400	53.078	44.439	42.400	44.195	45.700	33
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	85,83	65,39	161,69	86,46	71,91	78,78	88,64	11
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	494	262	681	559	525	580	646	11
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	53.365	45.197	42.400	45.700	45.700	11
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufw. für Schulsekretariate je Schüler in Euro	218,23	84,48	402,16	194,56	161,71	192,46	219,40	32

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	194	114	502	245	201	224	271	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	45.700	43.465	42.400	42.400	45.700	31

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012**

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	66,95	9,98	725,12	156,60	80,98	133,39	176,25	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	356	2.000	727	481	614	788	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	5	0	41	19	12	18	26	30
Einpendlerquote in Prozent	1	0	3	1	0	0	1	30
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	356,23	39,63	552,36	282,33	202,86	286,29	356,23	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	336	2.813	678	501	590	665	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	51	4	96	46	26	44	59	29
Einpendlerquote in Prozent	9	0	33	8	2	7	10	28
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	204,58	43,41	694,94	264,26	174,63	227,10	338,10	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	351	1.472	642	525	599	652	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	25	5	86	42	23	35	61	28
Einpendlerquote in Prozent	4	0	37	11	2	7	18	28
<b>Gymnasien</b>								

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	83,69	54,39	550,59	257,49	136,12	220,62	382,51	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	350	733	557	469	570	635	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24	10	81	47	29	47	65	29
Einpendlerquote in Prozent	2	0	47	17	3	12	26	29
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	124,89	55,08	358,16	213,22	141,26	163,86	299,06	9
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	144	1.421	571	391	490	601	8
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	29	25	77	45	34	40	50	10
Einpendlerquote in Prozent	5	2	41	18	6	10	33	10
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	724,01	54,27	900,14	494,91	355,46	544,11	643,63	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	351	1.380	792	653	751	928	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	73	0	100	58	47	61	72	26
Einpendlerquote in Prozent	11	0	66	16	1	9	27	27

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen  
der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage in Bergkamen	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Grünflächen	17
Sportaußenanlagen	18
Organisation und Steuerung	18
Strukturen	18

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

## Grünflächen allgemein

### Datenlage in Bergkamen

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

In der Stadt Bergkamen sind die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Strukturdaten, d. h. Flächen bei den Park- und Gartenanlagen und beim Straßenbegleitgrün noch nicht oder nicht vollständig erfasst. Der Grund: Es gibt in Bergkamen kein zentrales, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem (GRIS). Daher konnte die GPA NRW die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün der Stadt Bergkamen nicht differenziert mit anderen Kommunen vergleichen. Analysen und das Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten waren für diese Nutzungsformen nur begrenzt möglich.

Die Ausnahme bilden die Spiel- und Bolzplätze, für die es Flächendaten in einem Spielplatzkataloger gibt. Auch die Finanzdaten liegen komplett vor, so dass diese Nutzungsform differenziert ausgewertet und analysiert werden konnte.

#### → Feststellung

Die Daten, die die Stadt Bergkamen zur Verfügung stellen konnte, lassen differenzierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kennzahlenvergleiche nur für die Spiel- und Bolzplätze zu.

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Bergkamen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3 ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

## Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	0			0
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	12			4
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	4	2	2	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	8	2	4	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?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	4	2	2	0
Ermittelter Wert	112	36	44	32
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>34</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Bergkamen erreicht einen Erfüllungsgrad von insgesamt 40 Prozent. Besser ist das Ergebnis mit 47 Prozent für die Spiel- und Bolzplätze, da für diese sämtliche Strukturdaten und Aufwendungen erfasst sind. Hier gibt es ein z. B. ein Spielplatzkataster und eine detaillierte Spielraum- oder Bedarfsplanung, d. h. ein schlüssiges Gesamtkonzept. Für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün ist das Ergebnis mit 39 Prozent und 34 Prozent entsprechend schlechter, da z. B. die Daten zur Aufteilung der Fläche nicht vorhanden oder nicht stimmig sind.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit den kommunalen Grünflächen sind in der Stadt Bergkamen dezentralisiert und den Ämtern, z. B. Jugendamt im Sachgebiet 51.1 Tageseinrichtungen für Kinder/Jugendhilfeplanung zugeordnet. Für die Pflege- und Unterhaltung ist der Baubetriebshof zuständig, der im Auftrag der Fachämter tätig wird und diesen dafür Rechnungen schreibt.  
Von den 56,5 Mitarbeitern im Baubetriebshof (vollzeitverrechnet) werden 19 für die Un-

terhaltung und Pflege der Grünflächen eingesetzt. Dieser Bereich hat mit rund 34 Prozent einen erheblichen Anteil an den Gesamtleistungen des Baubetriebshofs.

- Statt eines Freiflächenentwicklungskonzepts gibt es in Bergkamen einzelne Fachplanungen. Ein guter Ansatz z. B. für eine Bestands- und Nutzungsanalyse bei den Spiel- und Bolzplätzen ist der Jugendhilfeplan Spielflächen in Bergkamen 2005, den die Stadt Bergkamen sukzessive weiterentwickelte und konsequent umsetzte.
- Die GPA NRW empfiehlt, die einzelnen Fachplanungen zu einem gesamtstädtischen Freiflächenentwicklungskonzept zu vernetzen. Hier sollte die Stadt Bergkamen dokumentieren, welche strategischen Ziele sie verfolgt. Z. B. können der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder die Verbesserung des Klimaschutzes als weitere Ziele festgelegt werden. Es sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollte die Stadt Bergkamen operative Ziele zur Steuerung ihrer Grünflächen ableiten, formulieren und konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und messbar sein.
- Strategische und operative Ziele zur Steuerung der kommunalen Grünflächen gibt es für die Spiel- und Bolzplätze. Diese sind in den „Zukünftigen Leitlinien zur Spielflächenversorgung in Bergkamen“ formuliert. Auch für die anderen Grünflächen sollte die Stadt Bergkamen Ziele formulieren und konkretisieren.
- Die Stadt Bergkamen hat kein Grünflächen-Informationssystem (GRIS). Ein Spielplatzkataster, d. h. Informationen zu Größe, Zustand und Nutzung aller städtischen Spielplatzflächen sind für diesen Teilbereich der Grünflächen vorhanden. Da das GRIS die Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung aller Grün- und Freiflächen ist, sollte die Stadt Bergkamen ein zentrales produktübergreifendes GRIS aufbauen. In dem GRIS sollten Pflegestandards hinterlegt werden.
- Die Stadt Bergkamen sollte ihre Kostenrechnung zu einer Kostenträgerrechnung weiterentwickeln. Diese dient zur Preisfindung je Leistungseinheit (z. B. Aufwendungen je m<sup>2</sup> Rasenschnitt, Aufwendungen je m<sup>2</sup> Beet-Fläche, Aufwendungen je lfd. Meter Bankett-pflege usw.).  
Ziel sollte es sein, zu ermitteln, bei welchen Aufgaben die Aufgabenerledigung durch den Baubetriebshof wirtschaftlich ist und welche Leistungen in den Wettbewerb gestellt werden sollten.
- Kennzahlen zur Steuerung der städtischen Grünflächen werden in keinem der betroffenen Fachämter gebildet. Die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen werden also nicht auf dieser Basis gesteuert. Daher sollte die Stadt Bergkamen steuerungsrelevante Kennzahlen bilden und diese unterjährig auswerten. So wird es möglich, die Leistungen des Baubetriebshofs zu vergleichen und zu beurteilen, ob die bisherige Praxis wirtschaftlich ist oder nicht.
- Ein Berichtswesen gibt es in Bergkamen nicht. Die Stadt Bergkamen sollte für das Grünflächenmanagement ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.

- Es besteht ein grundsätzlich geregeltes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen den Fachämtern als Auftraggeber und dem Baubetriebshof als Auftragnehmer im Innenverhältnis. Die Produktverantwortlichen erteilen schriftlich die Dauer- und Einzelaufträge für die gewünschten Bauhofleistungen. Diese sind exakt beschrieben. Die Strukturen sind klar ausgestaltet (Auftragswesen, Abrechnung über Aufträge, klare Verantwortlichkeiten).
- Der Stundenverrechnungssatz betrug im Jahr 2012 37,80 Euro. Der Baubetriebshof verrechnet nach Angaben der Verwaltung grundsätzlich auf Vollkostenbasis verursachungsgerecht nach Aufträgen in die jeweiligen Produkte. Private Anbieter für die Grünflächenpflege beauftragt er nicht. In den Bauhofleistungen sind folgende Kostenblöcke enthalten:
  - Personalkosten.
  - Sachkosten.
  - Abschreibungen und Verzinsungen z. B. für Gebäude und Maschinen.
  - Gemeinkosten, z. B. interne Leistungen für Buchhaltung.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen finden in Bergkamen regelmäßig statt. Im Jahr 2010 untersuchte die GPA NRW den Baubetriebshof auf Optimierungsmöglichkeiten<sup>1</sup>. Im Jahr 2014 hat das Hauptamt für eine einjährige Testphase die Grünflächenpflege für das Schulzentrum mit der Willy-Brandt-Gesamtschule und einen Spielplatz an ein Privatunternehmen vergeben. Dabei sollen die Baubetriebshof-Aufwendungen mit den Ausschreibungsergebnissen verglichen und die Marktentwicklung bei den privaten Anbietern beobachtet werden.

Die Flächendaten für dieses Objekt ermittelte die Stadt Bergkamen mangels GRIS separat. Da diese als Bezugsgrößen überwiegend fehlen, können bei allen Grünbereichen derzeit keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vergleich mit Fremdleistungen durchgeführt werden.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

<sup>1</sup> Siehe GPA NRW, Optimierung Baubetriebshof in der Stadt Bergkamen 2010, Bericht vom 29.04.2011.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung.

## Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	1.113	82	1.631	522	285	442	590	29
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	58,5	48,2	90,2	77,4	71,4	79,4	83,8	29
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	525	295	10.957	2.504	1.210	1.795	2.976	29
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,9 <sup>*)</sup>	0,5	34,4	6,3	2,3	3,3	7,0	15
Kommunale Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	53	9	3.032	298	52	80	145	15

<sup>\*)</sup> ohne Außenanlagen an städtischen Gebäuden

Die Stadt Bergkamen zählt mit 49.915 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 45 km<sup>2</sup>.

Die Bevölkerungsdichte der Stadt Bergkamen ist mit 1.113 EW/km<sup>2</sup> hoch. Einwohnerbezogen hat die Stadt Bergkamen bei dieser hohen Bevölkerungsdichte wenige städtische Erholungs- und Grünflächen.

Der Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gemeindefläche liegt mit 5,9 Prozent zunächst unter dem Durchschnittswert. Da hier jedoch die Fläche der Außenanlagen an städtischen Gebäuden nicht erfasst ist, ergibt sich tendenziell ein überdurchschnittliches Ergebnis.

## Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

## Strukturen

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	5,04	0,26	23,85	6,44	2,47	4,72	7,30	24
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	6.131	781	41.770	9.096	2.292	5.088	9.186	24

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass sowohl die Anzahl, als auch die Größe der Park- und Gartenanlagen für die Einwohner in Bergkamen unterdurchschnittlich sind.

Die Stadt Bergkamen pflegt und unterhält aktuell 41 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 251.000 m<sup>2</sup>. Differenziertere Daten, d. h. nach Größe oder Aufteilung der Flächen auf die verschiedenen Vegetationsarten (z. B. Rasen oder Sträucher/Gehölze) sind nicht vorhanden.

Zu den Park- und Gartenanlagen in Bergkamen zählt der 2002 fertig gestellte, 22 ha große Wasser- und Stadteilpark City. Eine vom Regen gespeiste Wasserachse dominiert diesen Park. Der Park ist ein Anziehungspunkt für die Bergkamener Einwohner und muss wegen der intensiven Nutzung täglich kontrolliert und gereinigt werden. Die Pflege und Unterhaltung einer solchen Anlage ist also aufwändiger und teurer als die Pflege und Unterhaltung klassischer Park- und Gartenanlagen.

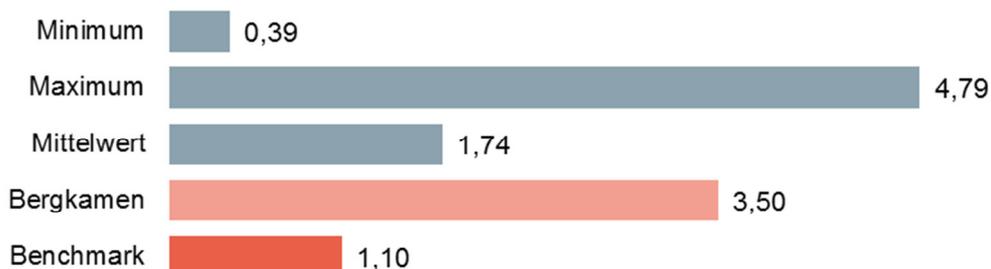
#### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte Pflegestandards flächendeckend definieren und die Kosten dafür ermitteln. Sie sollte so transparent machen, wie viel sie z. B. für gehobene Standards aufwenden muss.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen wendete die Stadt Bergkamen 2012 rund 880.000 Euro auf.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro



### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,50	0,84	1,39	2,18	21

Im Vergleich der flächenbezogenen Aufwendungen erzielt die Stadt Bergkamen ein Ergebnis über dem dritten Quartil und liegt damit deutlich über dem Benchmark.

Bei den einzelnen Pflegleistungen ist z. B. der Wert für die Aufwendungen Sträucher/Gehölze auffällig. Hier stellt die Stadt Bergkamen mit 292.141 Euro das neue Maximum (Mittelwert: 87.099 Euro).

Differenziertere Auswertungen sind nicht möglich, da z. B. zur Aufteilung der Fläche keine Daten vorliegen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte

- den Datenbestand aufbauen und die Flächen z. B. nach Vegetationsarten aufschlüsseln.
- die Flächenstrukturen kritisch betrachten.
- differenzierte Kennzahlen bilden (z. B. Aufwendungen je m<sup>2</sup> Rasenfläche).
- Pflegestandards flächendeckend definieren und pflegeintensive Flächen in pflegeärmere Flächen umwandeln.
- die Aufwendungen und einzelne Pflegleistungen für die Park- und Gartenanlagen differenzieren und die IKO-Daten zur Einordnung der Kennzahlen nutzen.
- einen Wirtschaftlichkeitsvergleich Bauhofleistungen/Fremdvergabe durchführen.
- die bisher praktizierten Standards mit dem Ziel, die Aufwendungen zu senken, detailliert betrachten.

Der Benchmark für die Park- und Gartenanlagen beträgt 1,10 Euro je m<sup>2</sup>. Dieser wird von der Stadt Bergkamen um 2,40 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 251.382 m<sup>2</sup> ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von rund 600.000 Euro.

## Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

### Strukturen

#### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m <sup>2</sup>	2,35	0,97	5,39	2,45	1,67	2,39	2,96	27
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	13,51	5,36	31,61	13,95	9,74	13,51	15,55	27
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,48	0,69	4,77	1,72	1,14	1,57	1,84	27
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	8,51	3,79	25,91	9,78	6,75	9,40	10,47	27
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	3,89	1,58	11,88	5,06	3,05	4,04	6,50	25
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.587	880	3.005	1.526	1.118	1.398	1.720	27

Die Stadt Bergkamen unterhielt 2012 45 Spielplätze und 29 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 117.427 m<sup>2</sup>. Auf diesen 74 Plätzen standen 368 Spielgeräte mit einem Bilanzwert von rund 431.000 Euro.

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass die Stadt Bergkamen bezogen auf die Einwohnerzahl eine leicht unterdurchschnittliche Fläche und Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen vorhält. Die Werte liegen jeweils am Mittelwert. Die Größe der Spiel- und Bolzplätze ist mit 1.587 m<sup>2</sup> leicht überdurchschnittlich (Mittelwert: 1.526 m<sup>2</sup>). Die Spielplätze in Bergkamen entsprechen also einem „normalen“ Maß.

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis 2030 zeigt für die Stadt Bergkamen wie für viele andere Städte einen rückläufigen Trend: Danach sinkt die Einwohnerzahl um 10,9 Prozent auf 44.479 Einwohner. Die Zahl der unter 18-Jährigen wird von 8.693 auf 6.687 zurückgehen – das sind 23,1 Prozent.

Diese Entwicklungen sind bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen. Für die Strukturkennzahlen bedeutet die Entwicklung in Bergkamen: Die ersten vier Kennzahlen werden sich bei gleich bleibendem Angebot deutlich erhöhen:

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre steigt von 13,51 auf 17,56 m<sup>2</sup> und die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre von neun auf elf Spielplätze. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich in den Stadtteilen durchaus unterschiedlich darstellen.

Seit 1993 beschäftigt sich die Stadt Bergkamen intensiv mit der Thematik. Seitdem gibt es in Bergkamen eine detaillierte Spielraum- oder Bedarfsplanung, d. h. ein schlüssiges Gesamtkonzept. Die Stadt Bergkamen erstellte den Jugendhilfeplan „Spielflächen in Bergkamen“ und schrieb diesen in 2000 und 2005, schließlich im Rahmen der Haushaltskonsolidierung fort.

Sie legte Kriterien für den künftigen Bedarf unter „1.2 Zukünftige Leitlinien zur Spielflächenversorgung in Bergkamen“ fest:

- Umwandlung von Spielplätzen, d. h. der Spielplatzbestand wurde deutlich reduziert und die aufgegebenen Flächen wurden verwertet, d. h. verkauft oder umgewandelt,
- Sicherstellung der Pflege und Unterhaltung der verbleibenden Spielplätze,
- Ausstattung von Spielplätzen, d. h. die verbleibenden Spielplätze wurden z. B. aufgewertet; demontierte Spielgeräte wurden hier aufgestellt.

Das Konzept war die Grundlage, um den Bedarf für Rückbau oder Umwandlung zu ermitteln. Die Bürger wurden vor Ort beteiligt. Konkrete Maßnahmen wurden daraus abgeleitet: 2004 beschloss der Rat der Stadt Bergkamen, zehn Spiel- und Bolzplätze anders zu nutzen, um das Haushaltssicherungskonzept umzusetzen. Bis 2012 hat die Stadt Bergkamen insgesamt 28 Spiel- und Bolzplätze (26 Spielplätze, zwei Bolzplätze) abgebaut und diese Flächen in Baugrundstücke umgewidmet und verkauft oder z. B. in Grünflächen umgewandelt.

Die intrakommunalen Zeitreihen werden auf Basis der Daten ab 2009 bis 2013 dargestellt. In diesem Zeitraum hat die Stadt Bergkamen sechs Spiel- und Bolzplätze abgebaut.

Die Stadt schränkte die Grünflächenpflege deutlich ein. Sie ersetzte abgängige Spielgeräte nicht mehr, sondern baute diese grundsätzlich ab und verteilte intakte Spielgeräte der aufgegebenen Spiel- und Bolzplätze auf die, die genutzt werden.

Die Stadt Bergkamen hat ihre Spiel- und Bolzplätze mit Inventar, d. h. deren Ausstattung detailliert mit EXCEL erfasst, ebenso die „Abgabeflächen“, die

- verkauft,
- verpachtet,
- an andere Ämter (Grünflächen- und Kita-Nutzung) abgegeben oder
- an die Kirche zurückgegeben

wurden.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen verfügt über einen sehr guten Überblick über ihre Spielplätze und eine nachvollziehbare Strategie: Sie hat ihre Spielplätze in einem Spielplatzkataster erfasst und Leitlinien, d. h. eine Entscheidungsgrundlage formuliert, welche Spielplätze aufgewertet und welche abgebaut werden sollten.

Insoweit bewertet die GPA NRW positiv, dass die Stadt Bergkamen bisher 28 Spiel- und Bolzplätze geschlossen hat. Die Stadt Bergkamen hat diese soweit möglich verwertet, d. h. als Baugrundstücke verkauft. Weitere wurden umgenutzt, verpachtet und z. B. an andere

Ämter abgegeben. Diese ehemaligen Spielplätze hat die Stadt Bergkamen in Grünflächen mit geringerem Unterhaltungsaufwand umgewandelt, d. h. die Grünflächenpflege wurde reduziert.

→ **Empfehlung**

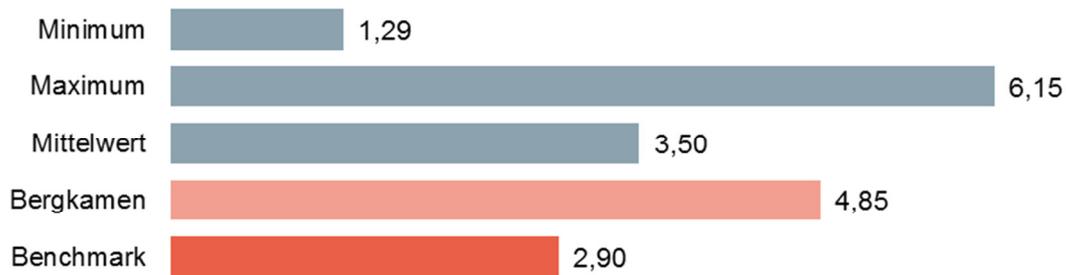
Die Stadt Bergkamen sollte den „Zustandsbericht 2010“ aktualisieren und hinsichtlich der demographischen Entwicklung anpassen.

Ein Ansatz könnte die 14-tägige Kundenbefragung im Rathaus der Stadt Bergkamen in 2013 sein. Hier bewerteten Kunden der Stadtverwaltung auch das Angebot an Spielplätzen in Bergkamen<sup>3</sup>.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wendete die Stadt Bergkamen im Jahr 2012 rund 570.000 Euro auf.

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



Bei der Ermittlung der Kennzahl wurde für die Abschreibungen auf den Wert für das Jahr 2011 zurückgegriffen.

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

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,85	2,44	3,40	4,45	22

Im Vergleich dieser flächenbezogenen Aufwendungen liegt die Stadt Bergkamen über dem dritten Quartil. Die Ursache sind nicht die Strukturen oder die Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze, sondern die hohen Aufwendungen. Dies zeigen die differenzierten Ergebnisse:

- Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW liegt mit 1,48 unter dem (Mittelwert von 1,72).

<sup>3</sup> Siehe „14-tägige Kundenbefragung im Rathaus der Stadt Bergkamen, Auswertung und Dokumentation 2013“, Seite 171 f.

- Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche ist mit 3,89 deutlich unterdurchschnittlich (Mittelwert: 5,06).
- Die Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät liegen mit 265 Euro unter dem Mittelwert von 208.
- Der Wert für die Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt bildet mit 3,54 Euro je m<sup>2</sup> das dritte Quartil und ist damit hoch (Mittelwert: 2,86).
- Der Wert für die die Aufwendungen für die Grünflächenpflege liegt mit 1,67 Euro je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplätze über dem dritten Quartil von 1,39 und ist damit hoch (Mittelwert: 0,97).

Auffällig ist der Wert für die sonstigen Pflegeaufwendungen. Hierzu gehören z. B. die Aufwendungen für Ballfangzäune und Zäune oder Mobiliar auf Spielplätzen. Hier bildet die Stadt Bergkamen mit 0,86 Euro je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplätze das neue Maximum.

In Bergkamen kontrolliert der Baubetriebshof die Spiel- und Bolzplätze grundsätzlich wöchentlich nach DIN EN 1176. Einige Objekte werden wegen starker Nutzung häufiger kontrolliert. Diese Kontrollhäufigkeit führt zu hohen Aufwendungen für die Kontrolle oder Wartung und Reparatur der Spielgeräte. Diese konnten jedoch nicht separat ermittelt werden.

#### → **Feststellung**

Obwohl die Stadt Bergkamen in den Jahren 2009 bis 2013 sechs Spiel- und Bolzplätze abbaute, erreicht sie im interkommunalen Vergleich für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze ein Ergebnis deutlich über dem Benchmark. Der Grund: Die hohen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege. Trotz Reduzierung der Spielplätze stiegen diese um rund 122.000 Euro.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte

- Die Anzahl und die Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze im Hinblick auf eine Reduzierung weiter kritisch überprüfen.
- Die Aufwendungen und einzelne Pflegeleistungen für die Spiel- und Bolzplätze differenzieren und die IKO-Daten zur Einordnung der Kennzahlen nutzen.
- Wirtschaftlichkeitsvergleich Bauhofleistungen/Fremdvergabe.
- Die bisher praktizierten Standards detailliert betrachten.

Der Benchmark für die Spiel- und Bolzplätze beträgt 2,90 Euro je m<sup>2</sup>. Dieser wird von der Stadt Bergkamen um 1,95 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 117.427 m<sup>2</sup> ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von rund 230.000 Euro.

## Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Bei der Ermittlung der Fläche des Straßenbegleitgrüns mussten Ungenauigkeiten hingenommen werden. Nach der Datenlage sind rund 21.000 m<sup>2</sup> unklar. So konnte die die Stadt Bergkamen zwar die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns auf die Vegetationsarten Rasenflächen, Sträucher- und Gehölzflächen sowie Beet-Flächen aufschlüsseln. Allerdings stimmten diese Flächen nicht mit der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns überein.

### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Datenbestände für das Straßenbegleitgrün homogenisieren. Sie sollte die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns und seine Aufteilung überprüfen.

## Strukturen

### Strukturkennzahlen Begleitgrün

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	1,90	1,59	34,83	10,91	4,78	6,84	13,02	20

Auf dem Gebiet der Stadt Bergkamen sind rund 95.000 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün und damit eine insgesamt kleine Fläche zu pflegen. Im Vergleich zwischen den Kommunen ist das der zweitkleinste Wert (Mittelwert: 411.091 m<sup>2</sup>).

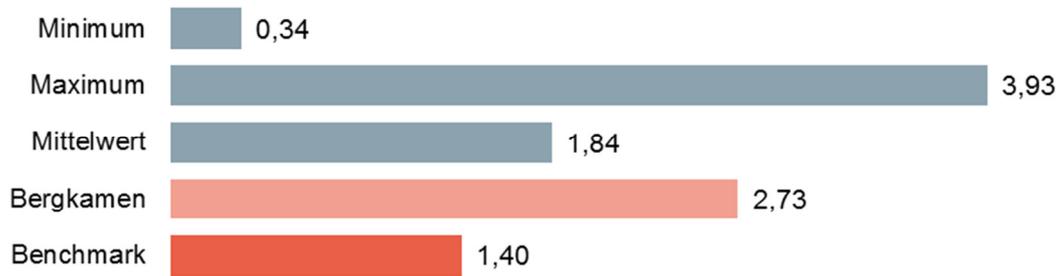
Die Strukturkennzahl zeigt, dass die Stadt Bergkamen bezogen auf die Einwohnerzahl eine fast minimale Fläche an Straßenbegleitgrün vorhält. Für die größere Fläche (s. o.) ergibt sich ein Wert von 2,33 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün je EW.

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns entspricht in Bergkamen 5,3 Prozent der gesamten Verkehrsfläche. Der Mittelwert liegt bei 21,4 Prozent. Bezogen auf die gesamte Verkehrsfläche nimmt das Straßenbegleitgrün in Bergkamen somit einen geringen Anteil nahe dem Minimum von 3,7 Prozent ein.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns wendete die Stadt Bergkamen in 2012 rund 259.000 Euro auf.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro



Die Abschreibungen für das Straßenbegleitgrün sind in Bergkamen in den Abschreibungen der Straßen enthalten und nicht zu separieren. Da die Abweichungen hier gering sind, hat die GPA NRW diese Kennzahl ohne Abschreibungen abgebildet.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro

Bergkamen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,73	1,10	1,75	2,55	17

Im Vergleich dieser flächenbezogenen Aufwendungen liegt die Stadt Bergkamen über dem dritten Quartil. Die Ursache sind die hohen Aufwendungen. Dies zeigen die folgenden Kennzahlenwerte:

- Der Wert für die Pflegeaufwendungen gesamt Straßenbegleitgrün liegt mit 2,70 Euro je m<sup>2</sup> über dem dritten Quartil von 2,66 und ist damit hoch (Mittelwert: 1,86).
- Die Aufwendungen für Sträucher/Gehölze liegen mit 6,13 Euro je m<sup>2</sup> in der Nähe des Maximums von 6,65 (Mittelwert: 3,34).

Dagegen sind die Aufwendungen für Beete/Wechselbepflanzung mit 0,21 Euro je m<sup>2</sup> Beet-Fläche minimal (Mittelwert: 112,76).

#### → Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte

- den Datenbestand prüfen (Fläche und Aufteilung).
- Straßenbegleitgrün reduzieren, d. h. Kleinstflächen beseitigen.
- Differenzierte Kennzahlen bilden (z. B. Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m<sup>2</sup> Sträucher-/Gehölzflächen).
- die Aufwendungen und einzelne Pflegeleistungen für das Straßenbegleitgrün differenzieren und die IKO-Daten zur Einordnung der Kennzahlen nutzen.
- Wirtschaftlichkeitsvergleich Bauhofleistungen/Fremdvergabe.

- die bisher praktizierten Standards mit dem Ziel, die Aufwendungen zu senken, detailliert betrachten.

Der Benchmark für das Straßenbegleitgrün beträgt 1,40 Euro je m<sup>2</sup>. Dieser wird von der Stadt Bergkamen um 1,33 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 94.905 m<sup>2</sup> ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von rund 130.000 Euro.

## Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Den Datenbestand weiter aufbauen und die Flächen z. B. nach Vegetationsarten aufschlüsseln.
- Die Flächenstrukturen kritisch betrachten.
- Differenzierte Kennzahlen bilden.
- Die Aufwendungen und einzelne Pflegeleistungen insbesondere für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen sowie Straßenbegleitgrün differenzieren und die IKO-Daten zur Einordnung der Kennzahlen nutzen.
- Wirtschaftlichkeitsvergleich Bauhofleistungen/Fremdvergabe.
- Die Entwicklungen bei der Bevölkerungsmodellrechnung und bei den Strukturkennzahlen stärker berücksichtigen, um die Spiel- und Bolzplätze künftig zu strukturieren und auszustatten.
- Den Zustandsbericht 2010 aktualisieren und die demographische Entwicklung mehr berücksichtigen; dabei untersuchen, welche Anpassungen an die Altersstruktur künftig erforderlich sind.
- Die bisher praktizierten Standards detailliert betrachten, d. h.
  - Pflegestandards flächendeckend definieren und transparent machen, wie viel für gehobene Standards aufgewendet werden muss
  - pflegeintensive Flächen in pflegeärmere Flächen umwandeln.

Die Addition der Einzelpotenziale für die drei Nutzungsformen ergibt für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen in Bergkamen ein Gesamtpotenzial von rund 960.000 Euro:

- Park- und Gartenanlagen: 600.000 Euro,
- Spiel- und Bolzplätze: 230.000 Euro und
- Straßenbegleitgrün: 130.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Bergkamen mit dem Index 2.

## Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

## Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis eines mit der Stadt Bergkamen erörterten einheitlichen Fragenkatalogs.

Eine zielgerichtete Steuerung der Sportaußenanlagen setzt den Überblick über den Bestand und den Bedarf voraus. Die Stadt Bergkamen hat im Schulamt einen sehr guten und aktuellen Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen. Dieser blieb seit der Erhebung bei der NKF-Umstellung 2010 bis heute gleich. Fünf Plätze wurden seither zu Kunstrasen-Plätzen umgebaut.

Die Belegungszeiten der Sportaußenanlagen durch die Sportvereine und die tatsächlichen Nutzungszeiten, d. h. die Spielzeiten werden teilweise erfasst und ausgewertet.

Einen Sportentwicklungsplan, z. B. eine Sportstättenbedarfsplanung, die auch demographische Entwicklungen berücksichtigt, gibt es in Bergkamen nicht.

## Strukturen

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen allgemein 2012

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	3,02	1,38	17,11	5,50	3,21	5,10	7,28	28
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,47	0,60	4,97	2,44	1,53	2,24	3,19	30

Die Stadt Bergkamen betreibt zehn Sportplätze mit einer Gesamtfläche von rund 151.000 m<sup>2</sup>. Davon sind jeweils fünf Sportplätze Naturrasen-Plätze und Kunstrasen-Plätze.

Die Sportaußenanlagen werden von acht Vereinen mit 99 Mannschaften, davon 64 Jugendmannschaften genutzt.

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen in Bergkamen unterdurchschnittlich ist. Die Werte liegen jeweils unter dem ersten Quartil. Dies zeigen auch die differenzierten Ergebnisse:

- Der Wert für die Anzahl an nutzenden Vereinen bildet mit acht das erste Quartil und ist damit niedrig (Mittelwert: 15).
- Die Sportnutzfläche je Mannschaft ist mit 739 m<sup>2</sup> unterdurchschnittlich (Mittelwert: 959 m<sup>2</sup>).

Dagegen sind die belegten Nutzungszeiten Vereine mit 7.271 Stunden überdurchschnittlich (Mittelwert: 5.267). Dies gilt auch für die Anzahl der nutzenden Mannschaften mit 99 (Mittelwert: 82) und die Anzahl der nutzenden Jugend-Mannschaften mit 64 (Mittelwert: 55).

Die Stadt Bergkamen hat zur Haushaltskonsolidierung eine einvernehmliche Regelung mit den Sportvereinen über eine Übertragung der Sportplatzpflege getroffen. Die Vereine können eine professionelle Unterhaltung der Sportplätze sicherstellen. Die Stadt Bergkamen hat Ende der 90er Jahre mit Nutzungsverträgen den Betrieb ihrer Sportaußenanlagen (zehn Sportplätze) auf Sportvereine übertragen. Diese nutzen die Sportaußenanlagen eigenverantwortlich und übernehmen die Pflege nach einem Leistungskatalog. Die Stadt Bergkamen zahlt dafür einen Zuschuss. Der Leistungskatalog umfasst z. B. folgende Aufgaben:

- Pflege der Grünflächen,
- Pflege der Spielfelder,
- Leeren der Müllbehälter und
- Reinigung der Sportaußenanlage, d. h. bei reiner Vereinsnutzung.

Für die Reinigung bei Schulnutzung, Unterhaltungsmaßnahmen oder Investitionen ist die Stadt Bergkamen zuständig.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen hat den Betrieb ihrer Sportaußenanlagen auf Sportvereine übertragen. So konnte sie die Belastungen weitgehend minimieren und dadurch den städtischen Haushalt entlasten.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Kommunen zu. In Bergkamen geht die Bevölkerung von 49.915 (2012) um elf Prozent auf 44.479 (2030) zurück. Der Anteil der unter 18-Jährigen wird sinken und die Gruppe der über 80-Jährigen wird sich dagegen erhöhen.

Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Senioren werden z. B. mehr Sport als bisher treiben. Der nichtorganisierte Sport in Bergkamen wird künftig wichtiger werden.

Ein Ansatz könnte die 14-tägige Kundenbefragung im Rathaus der Stadt Bergkamen in 2013 sein. Hier bewerteten 472 Kunden der Stadtverwaltung auch die Sportstätten beziehungsweise Sportanlagen in Bergkamen<sup>4</sup>. Für eine inhaltliche Diskussion des Themas könnte die Stadt Bergkamen also folgende Aspekte aufgreifen:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Wie können die Nutzungen konzentriert werden?
- Welche Sportanlagen werden noch benötigt? Wie ausgestattet?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen umgenutzt werden?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte einen Sportentwicklungsplan, d. h. eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, um den kommunalen Sport in Bergkamen bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Dieser sollte die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung, für Schulen und Sportvereine berücksichtigen.

<sup>4</sup> Siehe „14-tägige Kundenbefragung im Rathaus der Stadt Bergkamen, Auswertung und Dokumentation 2013“, Seite 153 f.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				36	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>39</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				44	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>47</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				32	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>34</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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