

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Datteln  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Datteln	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Datteln	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Datteln	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 Datteln wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Datteln

### Managementübersicht

Die Stadt Datteln muss aufgrund ihrer Haushaltssituation pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen. Sie muss in der Konsequenz einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufstellen,

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

der den Haushaltsausgleich mit Stärkungspaktmitteln (= Konsolidierungshilfe) im Jahr 2016 und ohne diese Mittel im Jahr 2021 vorsieht. Diese Forderung erfüllt Datteln zurzeit mit dem für 2015 fortgeschriebenen und von der Bezirksregierung genehmigten HSP.

Seit Ende 2013 ist Datteln bilanziell überschuldet. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöht sich durch die bis 2015 geplanten negativen Jahresergebnisse. Erst ab 2016 kann dieser Fehlbetrag durch die geplanten positiven Jahresergebnisse reduziert und neues Eigenkapital aufgebaut werden. Die NKF-Kennzahlen 2012 spiegeln im interkommunalen Vergleich die angespannte Situation der Stadt Datteln wider. So liegen z. B. die Eigenkapitalquoten unter den bisherigen Minimalwerten, die kurzfristige Verbindlichkeitsquote am Maximum. Diese spiegelt den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung (96,5 Mio. Euro am 31. Dezember 2013) wider. Bei steigendem Zinsniveau und / oder steigendem Bedarf an derartigen Krediten würde der städtische Haushalt noch stärker als bisher belastet.

Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2013 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit ihren Durchschnittswerten wieder hinzugerechnet. Für Datteln errechnet sich im Jahr 2013 ein strukturelles Defizit von 13,6 Mio. Euro. Wird die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspakt hinzugerechnet, ergibt sich eine Konsolidierungslücke von 9,3 Mio. Euro. Diese schließt die Stadt Datteln bis zum Jahr 2021 in ihrer Planung. Die GPA NRW hat sich mit den Planungsrisiken beschäftigt. Dazu haben wir ein mögliches von vielen Risikoszenarien dargestellt. Aus diesem wird erkennbar, wie sich die geplanten Jahresergebnisse ändern würden, falls alle von der GPA NRW exemplarisch aufgeführten Risiken in der angenommenen Höhe einträten.

Ein wesentliches Risiko könnte sich aus den geplanten Personalaufwendungen ergeben. Im HSP ist geplant, Stellen durch altersbedingte Fluktuation zu reduzieren. Diese Sanierungsmaßnahme bedingt jedoch, dass die Ablauforganisation der Stadtverwaltung überprüft und angepasst wird. Wenn weniger Personal zur Aufgabenerledigung zur Verfügung steht, müssen Arbeitsabläufe verändert werden. Geschieht dieses nicht, könnte die Sanierungsmaßnahme nur teilweise erfolgreich werden. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass zum einen mit dem ausscheidenden Personal Wissen die Verwaltung verlassen wird. Dieses muss rechtzeitig gesichert und an die verbleibenden Beschäftigten verteilt werden. Die von Datteln geplante Einführung der Prozessmanagement-Software kann dabei unterstützen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die verbleibenden Beschäftigten älter werden und ggf. mehr Aufgaben von den ausscheidenden Beschäftigten übernehmen müssen. Um die Leistungsfähigkeit der verbleibenden Beschäftigten zu erhalten, sollten entsprechende Fort- und Weiterbildungsangebote unterstützt werden. Weitere Planungsrisiken liegen insbesondere in der Höhe der Steuererträge, wie z. B. Gewerbesteuererträge. Die Planungen bedingen u. a., dass die Gewerbeflächen newPark und auch auf dem ehemaligen Ruhr-Zink Gelände kurzfristig entwickelt und verkauft werden.

Aus der Vermögens- und Schuldenlage ergeben sich ebenfalls Risiken. Zum einen besteht das Risiko der weiteren Aufwertung des Schweizer Frankens (CHF), der zu höheren Verbindlichkeiten in der städtischen Bilanz führen würde. Die Ergebnisrechnung würde entsprechend belastet. Zum anderen besteht durch die geringe Investitionstätigkeit das Risiko, dass Vermögensgegenstände nur unterhalten und keine neuen Vermögensgegenstände angeschafft / hergestellt werden. Die Zurückhaltung ist nur dann aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sachgerecht, wenn

Vermögensgegenstände zur Aufgabenerfüllung z. B. aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr benötigt werden. Dies wird jedoch beim Straßenvermögen voraussichtlich nicht der Fall sein.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten haben wir dabei nicht erkannt. Ebenfalls keine Handlungsnotwendigkeiten ergeben sich aus unserer Sicht bei den Aufwendungen für die Schülersekretariate. Da vergleichsweise viele Schüler von einer Vollzeit-Stelle betreut werden und der überwiegende Teil der Schülersekretärinnen in der Entgeltgruppe 5 eingeordnet ist, liegen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in 2012 mit 54 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert von 77 Euro. Datteln zählt hier zum Viertel der Kommunen mit den geringsten Personalaufwendungen.

Geringe Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen aus Sicht der GPA NRW im Bereich der Gebührenerträge. Die Abschreibungen in den Gebührenhaushalten sollten auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert werden. Somit würde der Werteverzehr in diesen Bereichen refinanziert. Zudem könnte die Kalkulation des öffentlichen Anteils bei den Friedhofsgebühren verändert werden, um höhere Gebühren zu erzielen.

Die Schülerbeförderungsaufwendungen könnten weiter optimiert werden, wenn der verbliebene Schülerspezialverkehr eingestellt wird. Dieser ist nicht erforderlich, da eine ausreichende Versorgung durch den ÖPNV besteht. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung sollte zudem beachtet werden, dass die Stadt nur verpflichtet ist, Kosten für die Beförderung von maximal 100 Euro pro Monat und Schüler zu tragen. Diese Grenze sollte Datteln nicht als freiwillige Leistung überschreiten.

Auch bei der Tagesbetreuung für Kinder bestehen noch Handlungsmöglichkeiten, um den Fehlbetrag in diesem Bereich zu reduzieren. Zwar liegt dieser mit 1.846 Euro am interkommunalen Mittelwert. Aufgrund der Haushaltssituation sollte sich die Stadt Datteln jedoch am Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren (= 1.706 Euro) orientieren. Dazu könnten zum einen die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger der Kindertageseinrichtungen gesenkt werden. Zum anderen könnten die Elternbeiträge durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. dem Verzicht auf die Geschwisterkindbefreiung oder einer stärkeren Belastung der höheren Einkommen, erhöht werden.

Umfangreichere Handlungsmöglichkeiten bestehen beim Grünflächenmanagement. Um beurteilen zu können, ob die Pflege der städtischen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und dem Straßenbegleitgrün wirtschaftlich ist, müssen Flächendaten und entsprechende Aufwandsdaten detailliert vorliegen. Die Stadt Datteln konnte jedoch keine plausiblen Daten liefern, so dass die GPA NRW von einem interkommunalen Vergleich für Datteln abgesehen hat. Vorrangiges Ziel der Stadt Datteln muss es sein, die städtischen Grünflächen im Grünflächeninformationssystem (GRIS) zu erfassen. Damit hat sie bereits Anfang 2014 begonnen. Die Arbeiten sind jedoch wegen des Sturms „Ela“ und der Sturmfolgen unterbrochen worden.

Wenn die Flächen erfasst sind, sollten auch die Pflegeaufwendungen und Standards dokumentiert und den Flächen zugeordnet werden. Nur so können Haushaltssanierungsmaßnahmen, wie z. B. Standards zu reduzieren, hinsichtlich ihres Erfolges überprüft werden. Der Bauhof als

Auftragnehmer sollte auf Basis von Leistungspreisen (= Stückkosten) seine erbrachten Leistungen mit dem Auftragnehmer abrechnen.

Eine weitere Haushaltssanierungsmaßnahme ist, die Anzahl der Spielplätze in Datteln zu verringern. Bereits vor dem Hintergrund, dass die Einwohnerzahlen der unter-18jährigen bis zum Jahr 2030 um rund 24 Prozent sinken soll, ist diese Maßnahme folgerichtig. Zurzeit erarbeitet die Verwaltung zusammen mit dem Jugendhilfeausschuss ein Spielplatzkonzept.

Sinkende Zahlen von Kindern und Jugendlichen wirken sich auch auf den Bedarf an Sportaußenanlagen aus. Daher sollte eine Sportstättenbedarfsplanung erstellt werden. Werden zudem die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine für alle Sportaußenanlagen erhoben, kann entschieden werden, ob und in welchem Umfang Anlagen zurückgebaut oder z. B. auf Vereine übertragen werden können. Bisher sind nur die Nutzungszeiten für die Sportanlagen Ahsen und Horneburg bekannt. Bei den Überlegungen ist zudem zu berücksichtigen, dass es neben den kommunalen Sportaußenanlagen noch drei Sportrasen- und einen Tennenplatz gibt. Diese sind ebenfalls einzubeziehen, wenn es um die Frage der Bedarfsdeckung geht. Die städtischen Aufwendungen könnten weiterhin reduziert werden, wenn die Vereine für die Sportaußenanlagennutzung ein Entgelt auf Vollkostenbasis entrichten würden.

Die für die Pflege des Straßenbegleitgrüns angefallenen Mitarbeiterstunden sollten getrennt von den Stunden zur Pflege der Park- und Gartenanlagen erfasst werden. Um die Pflegeaufwendungen von kleineren Flächen z. B. in Wohngebieten zu reduzieren, könnten Sponsoringpartner in Form von Gartenbaufirmen gesucht werden.

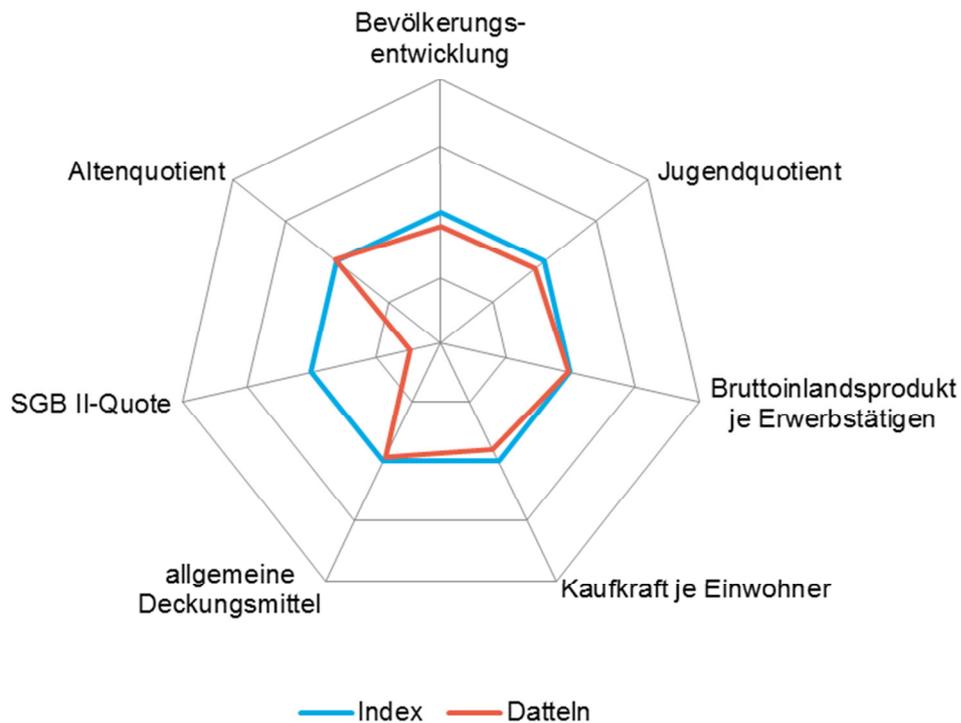
Es zeigt sich, dass im begrenzten Umfang noch Konsolidierungsmöglichkeiten vorhanden sind. Diese können den angestrebten Haushaltsausgleich im Jahr 2016 bzw. 2021 weiter unterstützen. Diese Maßnahmen werden insbesondere dann erforderlich, wenn einzelne bereits beschlossene Sanierungsmaßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können.

## Ausgangslage der Stadt Datteln

### Strukturelle Situation

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

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 16. Oktober 2014 mit dem Bürgermeister, dem Stadtkämmerer, dem ersten Beigeordneten und der technischen Beigeordneten auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten gehen wir im Kapitel demografische Entwicklung ein.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 beträgt in Datteln 59.857 Euro und ist damit unterdurchschnittlich (Mittelwert 60.896 Euro). Die SGB II Quote der Stadt Datteln liegt mit 14,15 Prozent im Jahr 2012 über der durchschnittlichen Quote von 8,05 Prozent. Diese hohe Quote wirkt sich u. a. in der Tagesbetreuung für Kinder aus. Dort sind viele Eltern von der Pflicht, Elternbeiträge zu zahlen, befreit.

Der überwiegende Teil der Dattelner Einwohner pendelt aus. Die Stadt Datteln hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Gewerbeflächen zu erweitern bzw. neue Flächen auszuweisen. Im Dezember 2014 hat der Rat der Stadt Datteln beschlossen, dass die stadteigene Entwicklungsgesellschaft Datteln Süd mbH die Flächen der Firma Ruhr-Zink GmbH erwerben und sanieren wird. Voraussichtlich ab 2017 sollen dann Unternehmen in dem neuen Gewerbegebiet angesiedelt werden. Das Potenzial für zukünftig höhere Gewerbesteuererträge durch neue Unternehmen ist groß, da es sich um eine Nettobaulandfläche von 130.000 m<sup>2</sup> handelt. Zudem können weitere Arbeitsplätze in Datteln geschaffen werden, um so die Sozialstruktur zu verbessern. Allerdings besteht wegen der erforderlichen Schadstoffsanierung der Fläche ein finanzielles Risiko für die Stadt. Dieses tritt jedoch erst ein, falls der Sanierungsbeitrag von der Ruhr-

Zink GmbH nicht ausreichen sollte. Weitere Arbeitsplätze könnten in einem Umfang von 10.000 Arbeitsplätzen auf dem Industrieareal newPark entstehen. Auf Dattelner Stadtgebiet liegen rund 290 ha Gewerbeflächen, die entwickelt werden sollen.

Die Kaufkraft 2011 liegt mit 18.988 Euro in Datteln unter dem Mittelwert von 20.984 Euro. Nur ca. 65 Prozent der Dattelner Einwohner setzen ihre Kaufkraft im örtlichen Einzelhandel ein.<sup>3</sup> Positiv wird der örtliche Einzelhandel durch die in Datteln vorhandenen zwölf Campingplätze beeinflusst. Am 19. September 2012 hat der Rat der Stadt Datteln das städtebauliche Entwicklungskonzept „Zentrale Versorgungsbereiche in Datteln“ zur Kenntnis genommen. Um die Kaufkraft vor Ort zu halten, muss die Innenstadt attraktiv sein bzw. bleiben. Zudem ist es ein Ziel der Stadt, eine wohnortnahe Versorgung sicherzustellen.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Datteln bei 1.106 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2009 bis 2012 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.149 Euro je Einwohner.

### **Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale**

Die Stadt Datteln ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Recklinghausen. Die Stadtfläche beträgt rund 66,1 km<sup>2</sup>. Datteln ist nicht in Stadtteile unterteilt. Allerdings gibt es 22 sog. Stadtbezirke, die zum 01. Januar 2009 neu eingeteilt wurden. Die einwohnerstärksten Stadtbezirke sind Stadtmitte (5.632 Einwohner zum 31. März 2015) und Hachhausen (5.620 Einwohner zum 31. März 2015). Die einwohnerschwächsten Stadtbezirke sind die Bauerschaft Natrop (112 Einwohner zum 31. März 2015) und die Bauerschaft Löringhof (20 Einwohner zum 31. März 2015). Die kleine Stadtfläche begünstigt Datteln z. B. bei den Schülerbeförderungsaufwendungen, die wir näher betrachtet haben.

Datteln ist ein ausgeprägter Gesundheitsstandort mit überregionaler Bedeutung. Neben dem Geburtzentrum in einer Klinik gibt es noch eine Kinder- und Jugendklinik, ein Hospiz und drei Altenheime. Diese Einrichtungen führen dazu, dass in Datteln überdurchschnittlich viele Geburten und Sterbefälle beurkundet werden müssen. Auf diese Besonderheiten geht die GPA NRW beim Stellenvergleich im Personenstandswesen näher ein.

In Datteln treffen der Dortmund-Ems-Kanal, der Rhein-Herne-Kanal, der Wesel-Datteln-Kanal und der Datteln-Hamm-Kanal zusammen. Diese Besonderheit ist für die ansässigen Unternehmen ein Standortvorteil. Allerdings müssen auch die zahlreichen Brücken und Uferwege unterhalten werden. Für letztgenannte ist der Bund zuständig.

### **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

<sup>3</sup> [http://www.datteln.de/8\\_Wirtschaft/Statistische\\_Informationen\\_Einzelhandel.htm](http://www.datteln.de/8_Wirtschaft/Statistische_Informationen_Einzelhandel.htm), letzter Aufruf am 28. April 2015.

durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir im o. g. Strukturinterview am 16. Oktober 2014 erläutert.

Zum 31. Dezember 2012 lebten nach IT.NRW 35.470 Einwohner in Datteln. Diese Einwohnerzahl berücksichtigt noch nicht den Stand nach Zensus 2011. Danach lebten in der Stadt Datteln zum 31. Dezember 2012 nur 34.507 Einwohner. Die Stadt Datteln hat, wie einige andere Kommune auch, gegen den Zensus Klage erhoben.

Im Zeitraum 1981 bis 2011 hat Datteln 4,8 Prozent der Bevölkerung bzw. 1.779 Personen verloren. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2012 prognostiziert IT.NRW bis 2030 einen weiteren Bevölkerungsrückgang von rund elf Prozent.<sup>4</sup> Um den Bevölkerungsrückgang abzumildern, werden Wohngebiete entwickelt und entsprechende Baugrundstücke verkauft. Auch die Zuwanderung kann den Bevölkerungsrückgang zeitweise aufhalten. Die Stadt Datteln hat eine Integrationsbeauftragte, die sich mit dem Thema Zuwanderung auseinandersetzt. Auf politischer Ebene ist ein Integrationsrat installiert. Dieser hat am 12. Juli 2012 ein Integrationskonzept beschlossen.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Datteln im Jahr 2012 29,78 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,77 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2012, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Datteln mit 34,28 Prozent unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 34,77 Prozent. Der Altenquotient gesamt wird bis 2030 in Datteln weiter steigen auf dann 51,4 Prozent.<sup>5</sup>

Der landesweite Trend, dass die Bevölkerung weniger und älter wird, zeigt sich somit auch in Datteln. Die Verwaltung und Politik beschäftigten sich mit dem Thema des demografischen Wandels in Ansätzen. Einen zentralen Ansprechpartner oder einen Demografiebeauftragten gibt es jedoch nicht. Auf politischer Ebene ist ein Seniorenbeirat installiert, der sich um die Interessen der Bürger ab 60 Jahren kümmert. Ein weiteres Angebot für ältere Einwohner in Datteln ist z. B. die Arbeitsgemeinschaft 50 Plus. Diese bietet kulturelle, informative und unterhaltende Veranstaltungen sowie einen jährlichen Veranstaltungskalender an. Die Stadt bietet Serviceleistungen im Beratungs- und Infocenter Pflege an. Fragen zum Thema Pflege können hier gestellt und erörtert werden. Im Fachbereich Soziales stellt die Stadt einen Ansprechpartner zur Verfügung, der als „Lotse für soziale Leistungen“ fungiert.

Private Investoren errichten im Stadtgebiet altersgerechte, barrierefreie Wohnungen. Ein bisher leerstehendes Wohnhaus soll ebenfalls von einem privaten Investor in barrierefreie Wohnungen umgebaut werden.

Das ehrenamtliche Engagement wird von der Stadt Datteln als ein Baustein gesehen, um den demografischen Wandel zu gestalten. Die Stadt unterstützt das Ehrenamt und führt seit 2011 einen jährlichen Ehrenamtstag durch. Seit 2014 kooperiert sie dabei mit der Sparkasse Vest Recklinghausen.

<sup>4</sup> Basis sind die Einwohnerzahlen vor Zensus 2011.

<sup>5</sup> <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/>-, Aufruf 27. April 2015.

Eine wichtige Bedeutung im Zusammengang mit dem demografischen Wandel 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.

Bisher kooperiert die Stadt Datteln in verschiedenen Bereichen mit den Nachbarstädten. Eine wesentliche interkommunale Zusammenarbeit findet in der newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH statt. Gesellschafter sind neben der Stadt Datteln weitere 22 Städte und zwei Kreise. Bei der Gesellschaft handelt es sich um ein Pilotprojekt mit dem Ziel, durch regionale Kooperation, ein Industriegebiet zu realisieren. Für das Jahr 2016 plant die Stadt Datteln eine weitere interkommunale Zusammenarbeit in der Zahlungsabwicklung mit der Stadt Waltrop.

### 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.

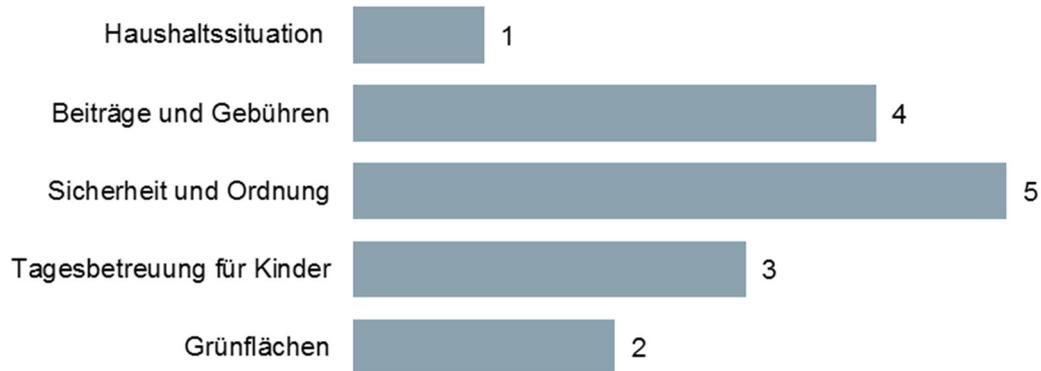
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

## KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Datteln

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Datteln haben wir im Zeitraum Juli 2014 bis Januar 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in Datteln haben wir das Vergleichsjahr 2012 zu Grunde gelegt. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Datteln zählt zu den Stärkungspaktkommunen der Stufe 1, d. h. die Stadt muss zwingend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen. Die GPA NRW hat die Stadt Datteln sowohl in der Aufstellungs- wie auch der Umsetzungsphase nach dem Stärkungspaktgesetz beraten. Um Doppelprüfungen bzw. –beratungen zu vermeiden, hat die GPA NRW das Flächenmanagement Schulen und Turnhallen, das Portfoliomanagement sowie die Kennzahl zu den Hausmeisterdiensten nicht in die im o. g. Zeitraum stattgefundenen überörtlichen Prüfung einbezogen. Diese Bereiche werden durch die Stärkungspaktberatung der GPA NRW abgedeckt. Die erforderlichen Daten für das Prüfgebiet Grünflächen (Flächendaten und Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün) konnte die Stadt Datteln nicht liefern. Daher haben wir im Prüfbericht Grünflächen lediglich die interkommunalen Vergleichswerte dargestellt. Es fehlen die jeweiligen Kennzahlenwerte für die Stadt Datteln.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Bettina Brennenstuhl
Finanzen	Frank Breidenbach
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Wendt

Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schulen	Sandra Krämer
Grünflächen	Sandra Krämer

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 19. März 2015 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes, Mitarbeitern der Stadtverwaltung und dem Rechnungsprüfungsamt statt.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich 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 Datteln hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

## Strukturen

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

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial).

Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

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

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

## **GPA-Kennzahlenset**

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

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

Herne, den 30. Juni 2015

gez.

Name

Doris Krüger

gez.

Name

Bettina Brennenstuhl

## → 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 Datteln  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	18
Haushaltskonsolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	23
Gebühren	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	27
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	28
Vermögenslage	28
Schulden- und Finanzlage	32
Ertragslage	39

## → 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 Datteln hat zum 01. Januar 2007 das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) eingeführt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die festgestellten Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 vor. Der geprüfte Jahresabschluss 2013 wurde während der Prüfung nachgereicht.

Bereits seit 1994 unterliegt die Stadt Datteln der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte (HSK) waren seit 2003 nicht mehr genehmigungsfähig, so dass sich die Stadt Datteln in der vorläufigen Haushaltsführung befand. Auch nach der NKF-Einführung zum 01. Januar 2007 war die Stadt verpflichtet, ein HSK aufzustellen. Die HSK der Jahre 2007 bis 2012 waren ebenfalls nicht genehmigungsfähig, so dass die vorläufige Haushaltsführung weiterhin galt.

Obwohl bis 2011 noch keiner der Jahresabschlüsse ab 2007 aufgestellt war, ging Datteln von einem vollständigen Verzehr des Eigenkapitals im Jahr 2011 aus. Damit musste die Stadt Datteln als mittelfristig überschuldete Kommune nach § 3 Stärkungspaktgesetz an der ersten Stufe des Stärkungspaktes teilnehmen. Den ersten Haushaltssanierungsplan (HSP) hat die Stadt Datteln im Mai 2012 der Bezirksregierung vorgelegt. Darin waren sowohl der fristgerechte Haushaltsausgleich im Jahr 2016, als auch der erstmalige Ausgleich ohne die Konsolidierungshilfen im Jahr 2021 dargestellt. Der HSP wurde demnach genehmigt. Zum Prüfungszeitpunkt lag die dritte Fortschreibung des HSP vor, die ebenfalls genehmigt wurde.

Nach Vorliegen der Jahresabschlüsse 2007 bis 2013 steht nunmehr fest, dass 2013 die bilanzielle Überschuldung eingetreten ist.

Einen Gesamtabschluss hat die Stadt Datteln nicht aufgestellt. Die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt hat ergeben, dass keine voll zu konsolidierenden verselbstständigte Aufgabenbereiche vorhanden sind.

## Gesamtabschluss

Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW haben die Kommunen in NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabschluss aufzustellen, der die verselbstständigten Aufgabenbereiche (im Folgenden auch als „Betrieb“ bezeichnet) mit der Kernverwaltung zusammenfasst.

Vselbstständigte Aufgabenbereiche, die für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln von untergeordneter Bedeutung sind, müssen gemäß § 116 Abs. 3 GO NRW nicht einbezogen werden. Exakte Kriterien oder Verhältniszahlen für eine Beurteilung existieren nicht. Als Anhaltspunkt wird in der Literatur in der Regel bei einem Wert von drei bis maximal fünf Prozent von einer untergeordneten Bedeutung des Betriebes ausgegangen. Ergänzend greifen auch Überlegungen zur Beeinflussung des Konzernergebnisses, sonstige wesentliche Risiken, Verpflichtungen und ähnliches.

Sofern keine voll zu konsolidierenden Betriebe (Betriebe unter einheitlicher Leitung oder beherrschendem Einfluss der Gemeinde) vorhanden sind, ist die Kommune nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Gleiches gilt auch, wenn ausschließlich Betriebe von untergeordneter Bedeutung vorhanden sind.

Die Stadt Datteln hat geprüft, ob sie verpflichtet ist, einen Gesamtabchluss aufzustellen. Die Stadt ist an einer Gesellschaften beteiligt, auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausübt: Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (SEG, Anteil: 52 Prozent). Die Stadt Datteln kommt zu dem Ergebnis, dass für das Jahr 2010 kein Gesamtabchluss aufzustellen ist.

Anhand von Verhältniszahlen hat die GPA NRW überprüft, ob die Gesellschaft für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Konzerns Stadt von Bedeutung ist. Dabei wurde ein Grenzwert von drei Prozent zu Grunde gelegt. Alle Kennzahlen liegen deutlich unter dem Grenzwert.

Die GPA NRW stimmt daher mit der Stadt Datteln überein, dass eine untergeordnete Bedeutung festgestellt und somit auf die Erstellung des Gesamtabchlusses verzichtet werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte die untergeordnete Bedeutung der SEG anhand von Verhältniszahlen dokumentieren und jährlich fortschreiben.

**Jahresergebnisse und Rücklagen**

Die Jahre 2007 bis 2013 wurden ausnahmslos mit hohen Fehlbeträgen abgeschlossen, die – neben Korrekturen der Eröffnungsbilanz nach § 57 Absatz 2 GemHVO – zu einem raschen Verzehr der Rücklagen geführt haben:

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

	EB 2007*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	./.	-8.601	-5.437	-9.928	-13.919	-2.827	-14.758	-3.774
Höhe der allgemeinen Rücklage	56.875	49.056	45.235	35.072	21.099	18.272	3.513	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	12.367	3.767	0	0	0	0	0	0
<b>Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent</b>	./.	<b>13,7</b>	<b>7,8</b>	<b>22,5</b>	<b>39,8</b>	<b>13,4</b>	<b>80,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	./.	<b>12,4</b>	<b>10,3</b>	<b>21,9</b>	<b>39,7</b>	<b>13,4</b>	<b>80,8</b>	<b>107,4</b>

\*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007

Das Eigenkapital ist Ende 2013 aufgezehrt. Hierzu hat auch die Reduzierung des Wertansatzes der Schulgebäude um 6,0 Mio. Euro im Jahresabschluss 2007 beigetragen. Diese Eröffnungsbilanzkorrektur führte dazu, dass die allgemeine Rücklage verringert werden musste.

Die Möglichkeit des fiktiven Haushaltsausgleiches war nur 2007 gegeben. In diesem Jahr bestand noch eine Ausgleichsrücklage. Zu diesem Zeitpunkt befand sich die Stadt Datteln bereits in der vorläufigen Haushaltsführung, da das HSK 2007 nicht genehmigungsfähig war.

Von einem außergewöhnlich hohen Gewerbesteuerertrag im Jahr 2011 aus einer Nachveranlagung i. H. v. 20,7 Mio. Euro konnte die Stadt Datteln nicht vollständig zehren. Der voraussicht-

lich nicht werthaltige Anteil der Forderung wurde in der Ergebnisrechnung 2011 durch eine Einzelwertberichtigung i. H. v. 7,4 Mio. Euro aufwandswirksam bereinigt. Das Jahresergebnis war in der Folge ebenfalls negativ.

Weitere herausstechende Entwicklungen waren 2007 bis 2013 nicht festzustellen. Diese Jahre waren von schwankenden Erträgen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Auf der Aufwandsseite ist eine beständige Zunahme von Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu beobachten. Infolgedessen ergeben sich bis 2012 zunehmende Defizite.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-416	-79	-26	23	42

Mit dem Jahr 2012 wird das Jahr mit dem bislang größten Defizit im interkommunalen Vergleich abgebildet. Die Stadt Datteln gehört in diesem Jahr zu den Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-7.124	-2.741	254	639	1.171	1.814	2.794	2.967
Höhe der allgemeinen Rücklage (hier: nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag)	-9.319	-12.060	-11.806	-11.167	-9.996	-8.181	-5.388	-2.420
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0

Im Prüfungsverlauf wurde auch der Jahresabschluss 2013 vorgelegt. Das Jahresdefizit in Höhe von 3,8 Mio. Euro fällt deutlich geringer als das im Haushaltsplan 2013 veranschlagte Defizit von 12,2 Mio. Euro aus. Die bilanzielle Überschuldung tritt dennoch ein. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag liegt bei 2,2 Mio. Euro.

Nach dem Ergebnis 2013 und den Planungen der Haushalte 2014 und 2015 erreicht der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag im Jahr 2015 seinen Höchstbetrag von zwölf Mio. Euro. Gegenüber der mit dem Haushaltsplan 2014 erwarteten Entwicklung (nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von 19,1 Mio. Euro im Jahr 2015) ist eine Verbesserung erkennbar. Diese ist allerdings in erster Linie die Folge eines Einmaleffekts im Jahr 2013 (Auflösung der Einzel-

wertberichtigung der o. g. Steuerforderung i. H. v. 4,7 Mio. Euro) und damit nicht nachhaltig. Bei der Analyse der strukturellen Haushaltssituation und der Risikobetrachtung bereinigt die GPA NRW solche Einmaleffekte.

Die Haushalte ab 2015 werden durch die Verzinsung der Steuerforderung um rund 800.000 Euro jährlich entlastet.

Ab 2016 beginnt der Abbau der Überschuldung durch die dann erwarteten Jahresüberschüsse. Ab 2017 werden die Konsolidierungshilfen abgeschmolzen und der Haushaltsausgleich muss nach § 75 Absatz 2 Satz 2 GO bis 2021 aus eigener Kraft sichergestellt werden.

### 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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2013. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte und die Konsolidierungshilfe.

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. Die Konsolidierungshilfe wird nur übergangsweise gezahlt und stärkt damit nicht nachhaltig die strukturelle Situation.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Stadt Datteln	
Jahresergebnis	-3.774
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	22.105

Stadt Datteln	
Bereinigungen Sondereffekte	4.737
= bereinigtes Jahresergebnis	-30.616
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	16.975
= strukturelles Ergebnis	<b>-13.641</b>

#### → Feststellung

Die Stadt Datteln weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von -13,6 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 4,3 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -9,3 Mio. Euro.

Das strukturelle Defizit ist ohne die Konsolidierungshilfe um rund 9,9 Mio. Euro höher als das Jahresergebnis 2013. Diese Differenz ergibt sich aus dem um 6,1 Mio. Euro höheren Aufkommen der Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen und Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Mittelwert der Vorjahre. Bei der Gewerbesteuerumlage (inkl. Fonds Deutsche Einheit) und der Kreisumlage zeigt sich ein etwas schlechteres Ergebnis 2013 gegenüber dem Durchschnitt der Vorjahre. Die Herabsetzung der Wertberichtigung auf eine Gewerbesteuerforderung wirkt sich mit 4,7 Mio. Euro aus.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Datteln ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis des Jahres 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parametern die Stadt Datteln ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Stadt Datteln erwartet im Jahr 2021 ein positives Jahresergebnis von annähernd 3,0 Mio. Euro. Dies stellt gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 eine planerische Verbesserung von rund 17,5 Mio. Euro dar.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswirkungen auf die entsprechenden Positionen der Ergebnisrechnung:

## Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*	5.384	9.038	3.654	6,7
Gewerbesteuern**	9.630	11.613	1.982	2,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	11.588	16.956	5.368	4,9
Schlüsselzuweisungen**	14.623	27.065	12.442	8,0
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	21.046	19.494	-1.552	-1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	15.045	14.113	-932	-0,8
Steuerbeteiligungen**	1.516	1.478	-37	-0,3
Allgemeine Umlagen**	19.459	23.125	3.666	2,2
Bilanzielle Abschreibungen*	7.492	8.562	1.071	1,7
Zinsaufwendungen*	3.580	3.319	-261	-0,9

\*) Ist-Ergebnis 2013 \*\*) Mittelwerte 2009 bis 2013

### Grundsteuer B

Die Grundsteuer B soll mit rund 3,6 Mio. Euro zum Haushaltsausgleich im Jahr 2021 beitragen. Hierzu hat die Stadt Datteln mit der HSP-Maßnahme 93 beschlossen, den Hebesatz der Grundsteuer B bis 2015 auf 825 Punkte anzuheben. Die Anhebung erfolgt schrittweise ab dem Jahr 2013 um jährlich 100 Hebesatzpunkte, im Jahr 2015 um 200 Hebesatzpunkte. Darüber hinaus wird für das Jahr 2014 entsprechend der Orientierungsdaten<sup>1</sup> ein Anstieg des Aufkommens um 1,8 Prozent eingeplant. 2015 bis 2018 beträgt der jährliche Zuwachs 1,3 Prozent, der damit unter den Orientierungsdaten liegt. Ab 2019 wendet die Stadt Datteln die spezifischen Wachstumsraten<sup>2</sup> in Höhe von 1,13 Prozent an. Auch diese liegen unterhalb der Orientierungsdaten.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt allerdings, dass das Aufkommen der Grundsteuer B stagniert. Daher ist es für die Stadt Datteln unabdingbar, höhere Erträge nicht nur durch Hebesatzerhöhungen, sondern auch durch die erfolgreiche Vermarktung von Wohnbauflächen zu erzielen.

Nach den Prognosen des Landesbetriebs IT.NRW wird Datteln bis 2030 einen Einwohnerrückgang um mehr als elf Prozent zu verkraften haben. Dieser würde das Aufkommen der Grund-

<sup>1</sup> Orientierungsdaten gemäß der Steuerschätzung vom November 2014, Schreiben der Bezirksregierung Münster vom 14.11.2014, Az. 31.1.08-004/2014.0001

<sup>2</sup> siehe Ausführungserlass zu § 76 GO des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) vom 07. März 2013

steuer B perspektivisch verringern. Dieser prognostizierte Rückgang findet sich nicht in der Planung der Stadt Datteln wieder. Die GPA NRW beurteilt dies als zusätzliches Risiko. Dieses stellen wir exemplarisch im Risikoszenario dar.

## Gewerbsteuer

Bei der Gewerbsteuer ist ein jährlicher Anstieg um 2,4 Prozent vorgesehen. Damit soll im Jahr 2021 ein Aufkommen von 11,6 Mio. Euro erzielt werden. Innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung entsprechen die angenommenen jährlichen Steigerungen den Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 werden die Wachstumsraten in Höhe von 3,87 Prozent p. a. zugrunde gelegt. Dieser Wert liegt oberhalb der Orientierungsdaten.

Diese Ansätze sind nicht konkret auf die Erschließung bzw. Vermarktung von Gewerbeflächen zurückzuführen. Auch korrespondierende Hebesatzerhöhungen wurden nicht beschlossen; lediglich für 2015 wurde ein einmaliger Ertrag in Höhe von 212.000 Euro durch die Anhebung des Hebesatzes eingeplant.

Die Gewerbesteuererträge sind stark konjunkturanfällig. Die Plandaten unterliegen daher immer einem erheblichen allgemeinen Risiko.

Das für 2021 erwartete Aufkommen liegt noch unter dem im Jahr 2010 erreichten Betrag von 12,9 Mio. Euro. Im Jahr 2010 wies die Stadt das zweithöchste Aufkommen im Betrachtungszeitraum aus. Zusätzlich zu diesem allgemeinen Planungsrisiko besteht allerdings das Risiko, dass die rein rechnerisch ermittelten Wachstumsraten nicht in der geplanten Höhe eintreffen. Dies kann nur gelingen, wenn neben einer weiter guten Wirtschaftslage auch die Vermarktung der letzten noch verfügbaren Gewerbeflächen gelingt. Sowohl das 2015 erworbene Ruhrzink-Gelände als auch die Flächen der newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH müssen zuvor noch zur Vermarktungsreife entwickelt werden. Dies schließt auch die Beseitigung von Altlasten mit ein.

Dieses zusätzliche Risiko berücksichtigt die GPA NRW daher im Risikoszenario.

## Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Datteln an der Einkommen- und Umsatzsteuer leisten planerisch mit 5,3 Mio. Euro den zweithöchsten Konsolidierungsbeitrag. Die Stadt Datteln hat für die Entwicklung der Anteile an der Einkommens- und der Umsatzsteuer in der mittelfristigen Ergebnisplanung die Orientierungsdaten angewendet. Für die Jahre 2017 bis 2021 werden auch hier die wesentlich geringeren jährlichen Wachstumsraten von 1,94 Prozent für die Einkommensteuer und 1,82 Prozent für die Umsatzsteuer zugrunde gelegt.

Ab dem Jahr 2015 geht die Stadt Datteln von einer Zunahme des Umsatzsteueranteils um 167.000 Euro aus. Hierbei hat sie ein Schreiben des MIK vom 04. Juli 2014<sup>3</sup> zur Sofort-Entlastung des Bundes bei den Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe von Menschen mit Behinderung zugrunde gelegt. Inzwischen steht fest, dass der der Stadt Datteln über die Um-

<sup>3</sup> Antwort auf die kleine Anfrage 2355, LT-Drs. 16/6029

satzsteuer zufließende Betrag bei vorläufig 106.000 Euro liegen wird. Der Differenzbetrag stellt ein Ausfallrisiko auch für die Folgejahre dar und wird im Risikoszenario aufgegriffen.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hängen im Übrigen wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. So ist auch der kontinuierliche Anstieg in den Jahren 2009 bis 2013 auf die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen. Daher liegt der Durchschnittswert der Gemeinschaftssteuern der Jahre 2009 bis 2013 (strukturelles Ergebnis) um rund 1,0 Mio. Euro unter dem Ergebnis des Jahres 2013. Bei einer abweichenden konjunkturellen Entwicklung werden sich die tatsächlichen Ergebnisse ändern.

Beim Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern ist somit ein allgemeines Risiko in einer abweichenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber der örtlichen Planung zu sehen. Eine Einflussmöglichkeit hat die Stadt Datteln lediglich durch die Vermarktung von Grundstücken und die Ansiedlung einkommensstarker Einwohner. Insofern gelten hier die für die Grundsteuer B oben getroffenen Aussagen. Hieraus ergibt sich ein zusätzliches Risiko. Die GPA NRW greift das Risiko im Risikoszenario auf.

### Schlüsselzuweisungen

In den Jahren 2015 bis 2018 wird die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen entsprechend der Orientierungsdaten berücksichtigt. In den Folgejahren verwendet die Stadt Datteln die individuelle Wachstumsrate von 3,09 Prozent. Diese liegt unterhalb der Orientierungsdaten.

Wie auch die Gemeinschaftssteuern unterliegen auch die Schlüsselzuweisungen den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen. Diese, aber auch die sich wandelnde Gesetzgebung stellen ein allgemeines Risiko dar, dass die Stadt Datteln nicht beeinflussen kann. Daneben kann auch die Wechselwirkung der Schlüsselzuweisungen mit den Steuererträgen Risiken bergen. Die Entwicklung der Steuererträge im jeweiligen Referenzzeitraum beeinflusst über die Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuerarten den Finanzbedarf, nach dem sich die Schlüsselzuweisung bemisst.

Da die planerische Zunahme der Realsteuererträge in erster Linie auf Hebesatzerhöhungen fußt, ändern sich die Steuerkraftzahlen nicht signifikant. Anders sieht es bei den Gemeinschaftssteuern aus. Hier drücken die Orientierungsdaten die Erwartung einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus, was zu einer Zunahme der entsprechenden Steuerkraftzahl führt.

Im Jahr 2015 erhält die Stadt Datteln gemäß der zweiten Modellrechnung zum GFG 2015 eine Schlüsselzuweisung von 21,5 Mio. Euro. Durch die Anwendung der Orientierungsdaten und der Wachstumsraten wird für 2021 eine Schlüsselzuweisung von 27,1 Mio. Euro erwartet. Diese positive Erwartung wird sich nur erfüllen, wenn sich die vergangene Entwicklung der Finanzausgleichsmasse weiter fortsetzt. Dies setzt, wie auch bei den Gemeinschaftssteuern, eine positive Entwicklung der Gesamtwirtschaft voraus.

Ein weiteres Risiko könnte sich aus der Bevölkerungsprognose<sup>4</sup> ergeben. Die prognostizierten Einwohnerrückgänge mindern die Ausgangsmesszahl für die Schlüsselzuweisung und führen

<sup>4</sup> nach IT.NRW

zu einem rechnerisch geringeren Finanzbedarf. Hierin liegt ein zusätzliches Risiko, denn der für Datteln auf dieser Basis individuell zu erwartende Wert liegt unterhalb der Orientierungsdaten. Aufgrund des zusätzlichen Risikos greifen wir die Ertragsposition der Schlüsselzuweisungen exemplarisch im Risikoszenario auf.

## Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sinken in der Planung bis 2021 ausgehend vom Ergebnis 2013 um jährlich ein Prozent.

Die prozentuale Steigerung aus der letzten Tarifvereinbarung wurde zunächst berücksichtigt. Aus diesem Grund ist im Jahr 2015 ein Anstieg um 2,0 Prozent vorgesehen. Ab 2016 werden die Personalaufwendungen mit einer Steigerung von einem Prozent für Tarif- und Besoldungssteigerungen geplant.

In einem weiteren Schritt werden die Sparpotenziale aus dem HSP (Maßnahme 1) eingeplant. Grundlage dieser Sparpotenziale ist eine Fluktuationsanalyse, der zufolge bei der überwiegenden Anzahl der bis 2021 freiwerdenden Stellen keine Wiederbesetzung erfolgt. Die Stadt Datteln beziffert das Gesamtpotenzial dieser Maßnahme auf insgesamt 78 einzusparende Stellen mit einem kumulierten Einsparpotenzial von 3,3 Mio. Euro abzüglich der Anhebungen des Tarif- und Besoldungsniveaus. Gegenüber dem Ergebnis 2013 bemisst sich der Konsolidierungsbeitrag bis 2021 auf 1,6 Mio. Euro.

Soweit Wiederbesetzungen für erforderlich gehalten werden, müssen diese laut Fluktuationsanalyse an anderer Stelle kompensiert werden. Ebenfalls ist in der Fluktuationsanalyse im jeweiligen Einzelfall dokumentiert, dass die Aufgaben der freien Stellen, die nicht wiederbesetzt werden, umverteilt oder durch Leistungsverdichtung oder -abbau erfüllt werden müssen. Diese organisatorischen Maßnahmen sind nur allgemein formuliert, erlauben derzeit also keine Rückschlüsse auf die zu erwartende Veränderung von Leistungsstandards. Auch die konkret zu ergreifenden aufbau- oder ablauforganisatorische Maßnahmen sind noch nicht erarbeitet worden.

### → Empfehlung

Die Stadt Datteln sollte die vorgesehenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen konkret definieren. Vor allem muss deutlich werden, welche aufbau- und ablauforganisatorischen Auswirkungen sich daraus ergeben müssen. Zudem sollte festgelegt werden, wie Leistungsstandards anzupassen sind, um die personalwirtschaftlichen Konsolidierungsziele realisieren zu können.

Grundsätzlich besteht bei den Personalaufwendungen das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen höher ausfallen als ein Prozent. Dies betrifft den gesamten verbleibenden Personalbestand. Die GPA NRW stellt dieses Risiko im Risikoszenario dar.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sinken zwischen 2013 und 2021 planerisch um mehr als 900.000 Euro. Dieser Rückgang ist überwiegend auf den 2015 gegenüber dem Vorjahr deutlich geringer veranschlagten Aufwand für die Aufstellung von Bebauungsplänen zurückzuführen. Im Jahr 2016 wird ein weiterer Rückgang um 675.000 Euro infolge der Wirkung

der HSP-Maßnahmen erwartet. Für die verbleibenden Aufwendungen wird im Planungszeitraum ein jährlicher Anstieg von 1,0 Prozent entsprechend der Orientierungsdaten eingeplant.

Hier liegt das allgemeine Risiko vor, dass die Stadt Datteln die prognostizierten Werte schon aufgrund allgemeiner Preissteigerungen im Ergebnis nicht halten kann. Neben der zurzeit geringen Inflationsrate wird allerdings auch eine Rolle spielen, ob es der Stadt Datteln gelingt, neben den vorgesehenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen auch Änderungen im Leistungsangebot vorzunehmen.

### **Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit)**

Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 bleiben die Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage und erhöhte Gewerbesteuerumlage an den Fonds Deutsche Einheit) nahezu unverändert. Die Entwicklung dieser Größen ist daran gekoppelt, wie sich die Gewerbesteuer entwickelt. Insofern muss die Steuerbeteiligung so geplant werden, wie der Anstieg des Gewerbesteueraufkommens erwartet wird. Dies ist in Datteln nicht geschehen.

#### **→ Feststellung**

Die nicht eingeplanten steigenden Steuerbeteiligungen stellen einen Planungsfehler dar.

Der zu erwartende Anstieg wird im Risikoszenario als Risiko ausgewiesen.

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen.

Die Stadt Datteln geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 weiter zu zahlen ist. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit entsprechenden Aufwendungen, allerdings ohne Steigerung.

### **Allgemeine Umlagen / Kreisumlage**

Die Entwicklung der Kreisumlage ist von vielen Faktoren abhängig. Neben den Entwicklungen des Kreishaushaltes, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden ist auch die eigene Steuerkraft ein wesentlicher Einflussfaktor. Auf diese Faktoren hat die Stadt Datteln keinen oder nur geringen Einfluss. Daher stellen diese Faktoren für die Planung der Kreisumlage ein allgemeines Risiko dar.

Eine Entlastung bei der Kreisumlage könnte sich perspektivisch aus der von den Landschaftsverbänden zu erbringenden Eingliederungshilfe ergeben. Diese Entlastung würde sich über die Kreisumlage auch auf den Haushalt der Stadt Datteln auswirken. Im Gegenzug besteht das Risiko, dass die Kreisumlage ansteigt aufgrund einer steigenden Anzahl an Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch im Stadtgebiet.

In der mittelfristigen Finanzplanung wendet die Stadt Datteln den vom Kreis für 2015 festgesetzten Kreisumlagesatz von 43,03 Prozent an. Dadurch ergibt sich gegenüber 2013 eine Zunahme um rund 3,7 Mio. Euro bis 2021.

Die steigende eigene Steuerkraft hat die Stadt Datteln nicht berücksichtigt. Eine daraus resultierende weitere Zunahme der Kreisumlage tritt nur dann nicht ein, wenn die Umlagegrundlagen der übrigen Kommunen des Kreises ebenfalls steigen. Zugleich wirkt sich eine steigende eigene Steuerkraft nicht aus, wenn zugleich die Schlüsselzuweisung sinkt. Dieses Risiko hat die GPA NRW oben thematisiert. Diese Wechselwirkungen bedeuten für die Stadt Datteln ein allgemeines Planungsrisiko.

## **Bilanzielle Abschreibungen**

Bis 2021 ist eine Zunahme der bilanziellen Abschreibungen um insgesamt 1,1 Mio. Euro im HSP eingeplant. Im Zeitraum 2009 bis 2013 hingegen war keine signifikante Veränderung der bilanziellen Abschreibungen festzustellen.

Zu einem Anstieg der bilanziellen Abschreibungen kommt es, wenn entweder neue Anlagegüter hergestellt oder erworben werden oder Ersatzinvestitionen durchgeführt werden, deren Anschaffungs- und Herstellungskosten über denen der ersetzten Vermögenswerte liegen.

Die Analyse der Vermögenslage zeigt, dass sich die Stadt Datteln in investiver Zurückhaltung übt. Dies gilt insbesondere für das kapitalintensive Infrastrukturvermögen. Auch mittelfristig ist hier von keiner wesentlichen Veränderung auszugehen, da der weitere Abbau der Verbindlichkeiten nicht gefährdet werden soll. Es ist also zum Stand der Prüfung davon auszugehen, dass die Entwicklung der Abschreibungen kein wesentliches Risiko für den Haushalt birgt. Die ab 2014 geplante Höhe der Abschreibungen beinhaltet die Sonderabschreibung der Ring-/Pestalozzischule. Diese Abschreibung wird allerdings nur einmalig auftreten.

## **Zinsaufwendungen**

Die Stadt Datteln hat die Planwerte ausgehend vom Haushaltsansatz 2015 bis 2021 lediglich fortgeschrieben, zukünftige Veränderungen also nicht berücksichtigt. Gegenüber dem Ergebnis 2013 stellt dies eine geringe Verbesserung dar. Bei der Planung der Zinsaufwendungen hat sie keinen Aufschlag für das Zinsänderungsrisiko berücksichtigt.

Bei den Zinsaufwendungen erwartet die Stadt Datteln weiterhin einen Finanzmarkt auf niedrigem Zinsniveau. Parallel dazu werden ältere Investitions- und Liquiditätskredite mit hohen Zinssätzen abgebaut. Weiterhin steht mittelfristig im Fokus, die Verbindlichkeiten aus investiven Kreditgeschäften zu reduzieren. Dies hat in den Jahren 2008 bis 2013 dazu geführt, dass die Zinslast verringert werden konnte.

Auf weiterhin hohem Niveau bleibt allerdings der Bestand an Liquiditätskrediten. Bis zum Jahr 2019 endet die Laufzeit und Zinsbindung von Krediten in Höhe von 30,0 Mio. Euro. Aufgrund der Finanzlage (siehe das entsprechende Kapitel dieses Berichts) der Stadt ist davon auszugehen, dass neue Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden müssen. Die Altkredite werden mit Zinssätzen zwischen zwei und drei Prozent verzinst. Bei der aktuellen Zinslage würde eine Umschuldung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer geringeren Zinslast führen. Dennoch besteht das allgemeine Risiko eines künftig zunehmenden Zinsniveaus, das die Stadt Datteln künftig bei ihren Planungen berücksichtigen sollte.

Die Stadt Datteln hat Fremdwährungskredite in ihrem Portfolio. Sie sind zum jeweiligen Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten. Wie das Beispiel der Schweizer Franken zeigt, können auch vermeintlich stabile Wechselkurse erhebliche Wertveränderungen erfahren. Bisher hat die Stadt Datteln mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten Zinsaufwendungen einsparen können. Mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten sind jedoch Chancen und Risiken durch Wechselkursschwankungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Zins- und Tilgungsleistungen verbunden. Wechselkursrisiken stellen allgemeine Haushaltsrisiken dar. Sie entziehen sich wegen der vielen Einflussfaktoren einer sicheren Prognose.

Sollte sich der aktuelle Wechselkurs des Euro gegenüber dem Schweizer Franken bis zum 31. Dezember 2015 nicht verbessern, muss der bilanzierte Rückzahlungsbetrag aufwandswirksam erhöht werden. Das Jahresergebnis 2015 wird entsprechend zusätzlich belastet. Zudem bleibt für die Folgejahre das Risiko weiterer Kursschwankungen mit den damit ggf. verbundenen Haushaltsbelastungen bestehen.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

#### NKF-Kennzahlen in Prozent 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Datteln
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	98,0	88,4
Eigenkapitalquote 1	8,6	65,0	35,4	1,2
Eigenkapitalquote 2	34,8	86,2	64,2	27,6
Fehlbetragsquote	0,1	27,3	5,4	80,8
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	36,6	48,8
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,3	8,4
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	54,4	44,9
Investitionsquote	10,1	286,2	77,1	96,4
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	67,6	107,4	89,4	61,1
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	129,3	32,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	44	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	25,0	7,1	22,9
Zinslastquote	0,1	8,3	2,6	3,9

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Datteln
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	41,8	74,3	56,6	34,6
Zuwendungsquote	5,5	32,8	17,1	31,2
Personalintensität	12,9	28,6	20,6	23,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	17,1	19,5
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	44,2	42,3

### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Datteln
Jahresergebnis je Einwohner 2012	-450	186	-48	-416
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2012	-345	352	56	-212
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010*	444	5.290	2.195	3.363
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012	1.019	2.082	1.270	1.226

\*) Die Stadt Datteln muss keinen Gesamtabchluss aufstellen, daher entsprechen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Für diese Kennzahl wird das Vergleichsjahr 2010 verwendet, da für 2011 und 2012 noch zu wenige Vergleichswerte vorliegen.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein.

### Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation des Jahres 2012 ist von einem weitgehenden Eigenkapitalverzehr gekennzeichnet. Dieser ergibt sich aus den seit 2007 nicht ausreichenden Aufwandsdeckungsgraden. Infolgedessen ist auch die Fehlbetragsquote, d. h. die Relation von negativem Jahresergebnis und den Kapitalrücklagen des Jahres 2012, sehr hoch.

### Vermögenslage

Das Vermögen der Stadt Datteln ist durch einen hohen Infrastrukturanteil geprägt. Hier zeigt sich eine noch unauffällige Altersstruktur, die die festgestellte temporäre Zurückhaltung im investiven Bereich ermöglicht. Die Nutzungsdauern des Anlagevermögens sind lang; dies begünstigt eine unterdurchschnittliche Abschreibungslast für den Haushalt. Zugleich ist allerdings eine ebenfalls unterdurchschnittliche Drittfinanzierung durch Zuwendungen und Beiträge gegeben; dies zeigt sich konkret im Bereich der Straßenbaubeiträge.

## Finanzlage

Die Finanzlage ergibt sich wesentlich aus den Belastungen durch Kredite zu Liquiditätssicherung. Erhebliche Anteile des langfristig gebundenen Anlagevermögens sind mit zunehmender Tendenz kurzfristig finanziert (Liquiditätskredite). Liquide Mittel sind kaum mehr vorhanden und bestehen ausschließlich aus Liquiditätskrediten. Die Liquidität 2 ist demnach gering; lediglich kurzfristige Forderungen stehen den kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber. Dies führt dazu, dass Kredittilgungen durch erneute Kreditaufnahmen finanziert werden müssen. Dies behindert einen signifikanten Abbau der Zinsbelastung.

## Ertragslage

Der Stadt Datteln flossen 2012 vergleichsweise geringe Steuererträge zu. Vielmehr ist sie abhängig vom Aufkommen der Schlüsselzuweisungen, da insbesondere die Gewerbesteuer zuletzt rückläufig war. Dieses Verhältnis war in den Vorjahren weniger deutlich ausgeprägt. Rückläufig ist ebenfalls die Personalintensität. Dies ist in erster Linie einem steigenden Aufwandsvolumen geschuldet. Dazu haben insbesondere zunehmende Transferaufwendungen für Sozialleistungen und die Kreisumlage sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beigetragen. Gleichwohl liegen diese Positionen 2012 im Bereich der Mittelwerte.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Ausgleichsrücklage war im Jahresabschluss 2008 vollständig verzehrt. Die Haushalte konnten seit 2008 nicht mehr (fiktiv) ausgeglichen werden.
- Die Stadt Datteln ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts. Der vollständige Verzehr des Eigenkapitals ist im Jahr 2013 eingetreten.
- Bezogen auf das Jahr 2013 weist die Stadt Datteln eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke von rund 13,6 Millionen Euro aus.
- Der Haushaltssanierungsplan sowie seine Fortschreibungen wurden genehmigt. Der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe ist für 2021 vorgesehen.
- In der Planung liegen zusätzliche Risiken vor. Diese Risiken können den Haushaltsausgleich im Jahr 2021 gefährden.
- Die Kredite zur Liquiditätssicherung belaufen sich zum 31. Dezember 2013 auf 96,5 Mio. Euro. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 sind überdurchschnittlich.

### → KIWI-Bewertung

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

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

## Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Geringerer Anstieg des Aufkommens der Grundsteuer B wegen weiter zurückgehender Einwohnerzahl	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Nichterreichen der Vermarktungsziele bei den Gewerbeflächen, infolge dessen negativere Entwicklung des Gewerbesteuerertrags	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Geringerer Anstieg der Gemeinschaftssteuern infolge weiter rückläufiger Einwohnerzahl, zusätzlich geringerer Ertrag bei den Entlastungen nach dem Bundesteilhabegesetz	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Rückläufige Schlüsselzuweisungen infolge gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und der abnehmenden Einwohnerzahl	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Tarif- und Besoldungsentwicklung oberhalb der Orientierungsdaten	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Anstieg der Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit analog zur Zunahme der Steuerkraft	Strukturelles Ergebnis, Risikoszenario
Wechselkursrisiko für zwei CHF-Kredite	Strukturelles Ergebnis, Finanzlage
Nicht ausgeglichener Werteverzehr des notwendigen Infrastrukturvermögens und damit verbunden Aufbau eines Instandhaltungs- und Investitionsstaus	Vermögenslage
Künftige Kreditaufnahmen infolge fehlender Absicherung der Pensionsverpflichtungen	Finanzlage

## Risikoszenario

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

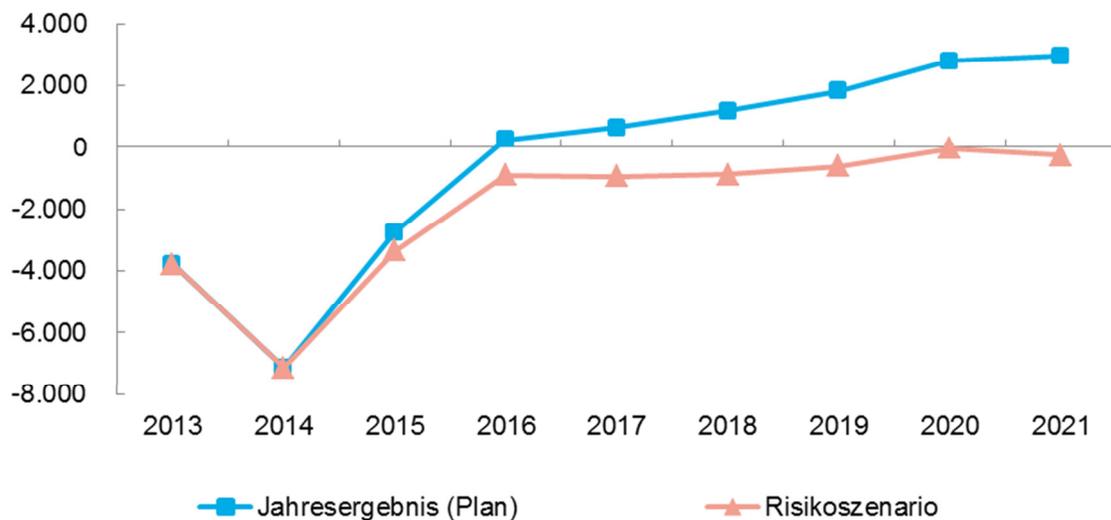
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen 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 (2021) in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Grundsteuer B	Risiko: Weiterhin rückläufige Entwicklung der Einwohnerzahl. Daher Halbierung der jährlichen Steigerungsrate.	8.713	9.038	325
Gewerbesteuer	Risiko: Nichterreichen der Vermarktungsziele bei den Gewerbeflächen, infolgedessen geringeres Steuerauf-	11.389	11.613	223

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
	kommen. Daher Reduzierung der Wachstumsraten 2019 bis 2021 auf das Niveau der Orientierungsdaten.			
Gemeinschaftssteuern	Risiken: Geringere Entlastung bei der Eingliederungshilfe und rückläufige Einwohnerzahl. Daher Verwendung aktuellerer Werte bei der Eingliederungshilfe und Verminderung der Steigerungsraten im Orientierungsdatenzeitraum um 1 Prozentpunkt.	16.015	16.956	941
Schlüsselzuweisungen	Risiko: Weiterhin abnehmende Einwohnerzahl. Berücksichtigung durch entsprechende Verringerung des Hauptansatzes.	26.933	27.065	132
Personalaufwendungen	Risiko: Anstieg oberhalb der Orientierungsdaten. Neuberechnung aufgrund angenommener höherer Tarif- und Besoldungssteigerungen (2 Prozent statt 1 Prozent)	20.910	19.494	1.416
Steuerbeteiligungen	Risiko: Anstieg analog zu den geplanten Gewerbesteuererträgen.	1.672	1.478	194
<b>Summe</b>				<b>3.231</b>

#### Risikoszenario und Haushaltsplanung 2013 bis 2021 in Tausend Euro



#### → Feststellung

Sollten die exemplarisch aufgeführten Risiken annähernd in der berechneten Höhe eintreten, wäre der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 gefährdet. Es bestehen daneben weitere allgemeine Risiken, die den Haushaltsausgleich ebenfalls erschweren könnten.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Dies betrifft z. B. die bilanziellen Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte im Rahmen der Haushaltsplanung eine weitergehende individuelle Risikoabschätzung vornehmen.

Auf dieser Grundlage wäre dann zu prüfen, welche Maßnahmen sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar geeignet sind, einzelne Risiken zu minimieren. In Anbetracht der bereits ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen kommen insbesondere Kompensationsmaßnahmen infrage. Diese können auch die Aufgabe weiterer Leistungen beinhalten. Dadurch könnte ein zusätzlicher Konsolidierungsbetrag festgelegt werden, der einen Teil der ermittelten Risikosumme abdeckt.

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

### 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)
Umstellung der Berechnung kalkulatorischer Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerte in allen Gebührenhaushalten	Gebühren
Neufestsetzung des öffentlichen Grünanteils der Friedhöfe	Gebühren
Stärkere Gewichtung von Bestattungszahlen bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren	Gebühren

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Stadt Datteln freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Stadt Datteln 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. Die Stadt Datteln hat die Möglichkeiten bei den kommunalen Abgaben bereits weitgehend ausgeschöpft. In letzter Konsequenz sind 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.

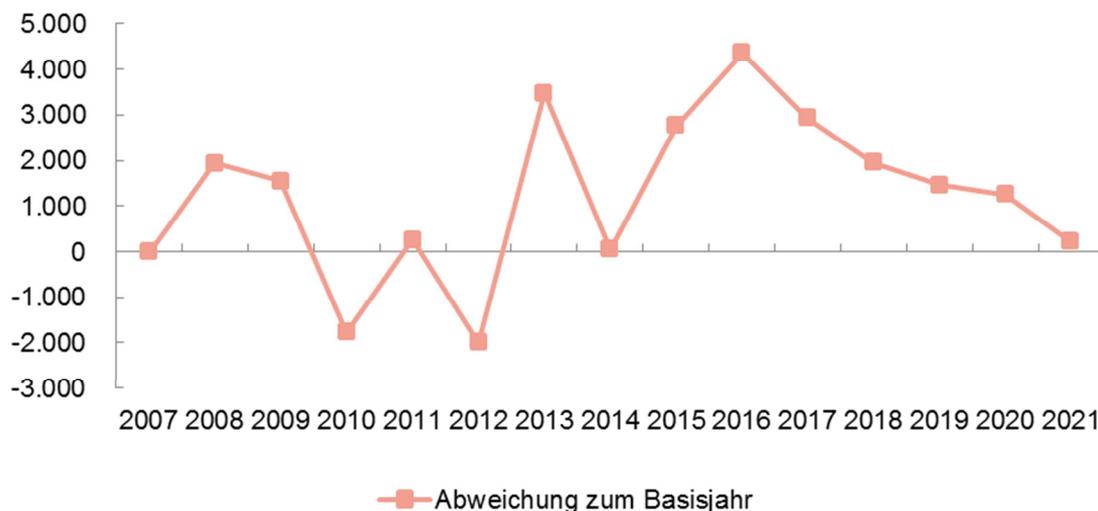
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Hierzu zählen folgende Bereinigungsstatbestände:

- der außerplanmäßige Aufwand für eine Drohverlustrückstellung aus schwebenden Geschäften im Jahr 2012
- der Aufwand für Einzelwertberichtigungen, insbesondere jener für eine Gewerbesteuerforderung im Jahr 2011
- die ertragswirksame Verbuchung der Nebenforderung zur Gewerbesteuerforderung im Jahr 2011 (der Gewerbesteuerertrag wird standardmäßig bereinigt)
- die Erträge aus den Verkäufen über dem Buchwert, insbesondere der Verkauf von Grundstücken in den Jahren 2007 bis 2012
- die Auflösung oder Herabsetzung von Instandhaltungsrückstellungen 2009 bis 2013
- die Verringerung der Wertberichtigung einer Steuerforderung im Jahr 2013

In den Jahren des Planungszeitraums hat keine Bereinigung von Sondereffekten stattgefunden.

Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

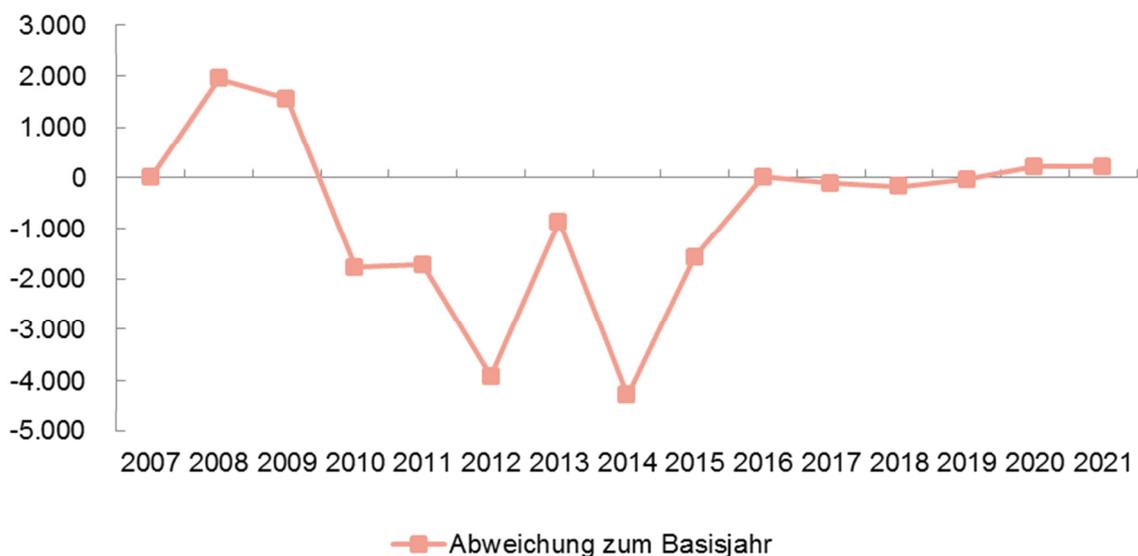
### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2007 bis 2013 Ist-Werte, 2014 bis 2021 Plan-Werte

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz wirkt sich beim Steuerungstrend ab 2011 positiv aus. Mit Rückgang der Zahlungen ab 2016 muss die Stadt Datteln die sinkende Hilfe sukzessive durch Konsolidierung bzw. anderweitige Verbesserungen kompensieren. Diese Leistung der Kommune wird im weiteren Verlauf des Steuerungstrends jedoch nicht deutlich. In der folgenden Grafik ist deshalb der Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe dargestellt:

### Kommunaler Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro



2007 bis 2013 Ist-Werte, 2014 bis 2021 Plan-Werte

Bis 2014 ist die Tendenz des kommunalen Steuerungstrends negativ. Das positivste Jahr 2008 war vor allem durch ein vergleichsweise hohes Gebührenaufkommen, hohe Kostenerstattungen, gegenüber dem Vorjahr geringere Personalaufwendungen sowie geringere sonstige ordentliche Aufwendungen geprägt. In den Folgejahren entwickelten sich vor allem der Personalaufwand, der Aufwand für Sach- und Dienstleistungen und die bilanziellen Abschreibungen zu Lasten der Ergebnisse.

Ab 2014 steigt das bereinigte Jahresergebnis wieder an, bis es sich ab 2016 wieder auf dem Niveau des Jahres 2007 bewegt. Ein positiver Trend ist in den Jahren ab 2014 erkennbar.

Insgesamt zeigt der kommunale Steuerungstrend, dass es der Stadt Datteln im Vergleich der Jahre 2007 und 2021 zumindest planerisch gelingt, die allgemeinen Preissteigerungen und die Steigerungen des Lohn- und Besoldungsniveaus aufzufangen. Unter Berücksichtigung der möglicherweise zu hoch geplanten Abschreibungen würde sich sogar eine Verbesserung gegenüber 2007 ergeben. Stärker noch tragen die erwarteten Entwicklungen bei den Steuern und

Zuwendungen zum Gelingen des Haushaltssanierungsplans bei. Diese sind von der Stadt Datteln nicht beeinflussbar.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verdeutlicht, dass die vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen zum Haushaltsausgleich im Jahr 2021 beitragen.

**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>5</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 Tausend Euro (Ist)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.026	1.209	1.222	1.044	1.044	1.099	1.067
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.979	2.984	2.974	2.982	2.944	2.987	2.988
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>34,4</b>	<b>40,5</b>	<b>41,1</b>	<b>35,0</b>	<b>35,4</b>	<b>36,8</b>	<b>35,7</b>

Mit einer Drittfinanzierungsquote von 36,8 Prozent im Jahr 2012 liegt die Stadt Datteln knapp in der unteren Hälfte der Vergleichskommunen, aber in unmittelbarer Nähe des Mittelwerts.

**Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2012**

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
36,8	14,1	58,7	37,0	26,9	40,4	46,9	35

Ein beträchtlicher Anteil der Investitionen in das Straßennetz wurde also durch Beiträge finanziert. Etwa 63 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz werden in der Folge ergebniswirksam.

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen gibt Aufschluss über die Entwicklung in der Vergangenheit. Dagegen erlaubt die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen Rückschlüsse, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird:

<sup>5</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

### Beitragsfinanzierte Investitionen im Straßenbau 2014 bis 2018 (Plan) in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	300	300	300	300	300
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	68	68	68	68	68
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	30	30	30	30	30
<b>beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	<b>306</b>

In den Jahren 2015 bis 2018 hat die Stadt Datteln keine konkreten Maßnahmen geplant, sondern jeweils nur den Ansatz des Jahres 2014 übernommen. Es liegen noch einige abzurechnende Maßnahmen vor. Diese entsprechen in Summe jedoch nicht dem Gesamtvolumen 2014 bis 2018 von 1,5 Mio. Euro. Es könnten sich Einzahlungen aus Erschließungsbeiträgen ergeben, wenn die noch vorhandenen Gewerbeflächen erschlossen und vermarktet werden. Eine jahresscharfe Planung tatsächlicher Erschließungsmaßnahmen hat die Stadt Datteln nicht vorgenommen. Auf dieser Grundlage lässt sich keine Aussage darüber treffen, wie sich die Drittfiananzierungsquote entwickelt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte ihre Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen konkret anhand tatsächlicher Maßnahmen planen.

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

### Erschließungsbeiträge (BauGB)

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Datteln datiert vom 22. April 2010. Darin ist geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind. Die Stadt Datteln nutzt jedoch für die Gegenfinanzierung von Erschließungsmaßnahmen in der Regel die Vorfinanzierungsinstrumente der Vorausleistungen (nach der Herstellungsalternative, d. h. bei Baubeginn der Straße) oder Ablösung. Nicht endausgebaute Straßen, für die bereits Ablösungen erhoben wurden, sind nicht nach Auskunft der Stadt nicht vorhanden.

Die Merkmale der endgültigen Herstellung ergeben sich laut der Satzung nicht aus dem Bauprogramm, sondern werden in der Satzung definiert. Die Möglichkeit abweichender Herstellungsmerkmale sieht die Satzung der Stadt Datteln vor; der Rat hat in diesen Fällen Abweichungssatzungen zu beschließen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte aus Vereinfachungsgründen die Herstellungsmerkmale durch einen Verweis auf das Bauprogramm definieren. Dadurch könnte die Stadt vermeiden, Abweichungssatzungen aufstellen zu müssen.

Eine mögliche Formulierung ist in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes enthalten.

## **Straßenbaubeiträge (§ 8 Kommunalabgabengesetz (KAG))**

Ebenfalls vom 22. April 2010 datiert die Satzung der Stadt Datteln über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG. In der Satzung wird der weiter gehende Anlagenbegriff des KAG genutzt. Dadurch ist der Stadt die Möglichkeit gegeben, auch Anlagen im Außenbereich und Wirtschaftswege beitragsrechtlich abzurechnen.

### **→ Empfehlung**

Die örtliche Satzung sollte hinsichtlich der Einbeziehung der Wirtschaftswege an die Bestimmungen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes angepasst werden. Hierzu sollten insbesondere entsprechende Beitragsätze in die Satzung aufgenommen werden.

Die Stadt Datteln führt aufgrund der finanziellen Einschränkungen derzeit keine Straßenbaumaßnahmen durch. Bei der Analyse der Vermögenslage wird deutlich, dass zumindest temporär diese investive Zurückhaltung gerechtfertigt ist. Langfristig werden allerdings Investitionen erforderlich werden, wenn Datteln die Substanz des Straßenvermögens erhalten will. Dann kommt es aber darauf an, bei Straßenbaumaßnahmen die höchstmöglichen Beitragsanteile von den Beitragspflichtigen zu erheben. Dies wird durch die Satzung der Stadt Datteln bereits ermöglicht. Die Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich jeweils nur fünf Prozentpunkte unterhalb der Maximalwerte der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Spannbreite.

Mittelfristig sind zurzeit keine wesentlichen Bauvorhaben geplant, so dass keine Potenziale ausgewiesen können.

## **Gebühren**

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenhaushalte Straßenreinigung und Winterdienst, Entwässerung, Abfallbeseitigung, Bestattungswesen und Rettungsdienst bereits näher betrachtet. Wesentliche noch bestehende Handlungsmöglichkeiten greifen wir im Folgenden auf.

## **Kalkulatorische Abschreibungen**

Im Gebührenhaushalt Entwässerung werden kalkulatorische Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte in der Kalkulation berücksichtigt. In den Gebührenhaushalten Friedhöfe und Straßenreinigung bilden die Anschaffungs- und Herstellungskosten den Ausgangswert der Abschreibungen. In diesen beiden Gebührenhaushalten lassen sich also durch Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten noch Potenziale realisieren.

Zum Zeitpunkt der Neuinvestitionen muss die Stadt Datteln aufgrund der jetzigen Praxis höhere Kredite aufnehmen, um die Preissteigerungen zu decken. Die Verwendung der Wiederbeschaffungszeitwerte bei den kalkulatorischen Abschreibungen versetzt die Stadt Datteln in die Lage, diese Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen zu refinanzieren. Insgesamt führt dies zu einer höheren Selbstfinanzierungskraft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte, wie auch bereits in der überörtlichen Prüfung im Jahr 2008 empfohlen, die kalkulatorischen Abschreibungen in allen Gebührenhaushalten auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

## Friedhöfe

In der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren für das Jahr 2014 geht die Stadt Datteln aktuell von einem Anteil öffentlichen Grüns in einer Höhe von zehn Prozent aus. Dieser Anteil bewertet die öffentlichen Funktionen (Erholung, Klimarelevanz, Immissionsschutz, Lebensraum u. a.) der einzelnen Friedhöfe und kann nicht auf die Gebührenzahler umgelegt werden. Maßstab, um den öffentlichen Anteil zu berechnen sind die Leistungen der Friedhofsunterhaltung (alle Tätigkeiten der Außenarbeiten zur Pflege und Unterhaltung der Grünflächen, Wege und Parkplätze). Diese kann beispielsweise durch die Bildung einer entsprechenden Kostenstelle im Betriebsabrechnungsbogen dargestellt werden. Die Stadt Datteln zieht jedoch die Gesamtkosten des Gebührenhaushalts Friedhöfe als Berechnungsgrundlage heran.

→ **Empfehlung**

In der Gebührenbedarfsberechnung sollte sich der öffentliche Grünanteil nur auf die Kosten der Friedhofsunterhaltung beziehen.

Jedoch ist nicht jedes Grün als öffentliches Grün zu werten und bei der Gebührenkalkulation zu bereinigen. Ein Aufschlag von bis zu 30 Prozent auf die Gräberfläche kann ohne weiteres als Begleitgrün gewertet werden. Nur die verbleibenden Flächen und darauf entfallende Aufwendungen sind dann anteilig einem öffentlichen Interesse unterworfen.

In der Gebührenbedarfsberechnung der Stadt Datteln werden die Gemeinkosten wie auch in anderen Kommunen bereits nicht mehr nur nach dem Flächenverbrauch verteilt. Damit trägt sie dem Umstand Rechnung, dass eine verstärkte Nachfrage nach Urnenbestattungen und anderen wenig pflegeintensiven Bestattungsformen festzustellen ist. Der Urnenanteil liegt in Datteln im Jahr 2013 bei 47 Prozent aller Bestattungsfälle mit leicht steigender Tendenz. Kirchliche Friedhöfe existieren in Datteln nicht.

## Straßenreinigung

Bei der Straßenreinigung und beim Winterdienst ist ein Anteil der Gesamtkosten nicht gebührenrelevant. Dieser Anteil bildet das Interesse der Allgemeinheit (Umfang der Nutzung durch Nichtanlieger) ab. Die Kommunen müssen dabei eine „eigenständige an den örtlichen Verhältnissen ausgerichtete Ermittlung wegen des Abzugsanteils (...) treffen“<sup>6</sup>. Dabei kann sich die Stadt Datteln in der örtlichen Satzung an den Straßentypen gemäß § 3 Absatz 2 StrReinG NRW orientieren. Sie kann aber auch weiter differenzieren.<sup>7</sup> Der so ermittelte Anteil kann über alles angesetzt werden. Die Ermittlung der Höhe des Gemeindeanteils ist ausreichend zu dokumentieren.

<sup>6</sup> vgl. Urteil OVG NRW vom 01.06.2007, 9 A 956/03, Nr. 39 des Urteils.

<sup>7</sup> vgl. ebenda, Nr. 33.

Die Stadt Datteln setzt in der Gebührenkalkulation für die Straßenreinigung und den Winterdienst, wie bereits bei der letzten Prüfung der GPA NRW festgestellt, einen pauschalen Gemeindeanteil von 20 Prozent an.

→ **Empfehlung**

Der Anteil des öffentlichen Interesses in der Straßenreinigung ist mindestens an den in § 3 Absatz 2 StrReinG NRW genannten Straßentypen auszurichten.

**Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Wirtschaftswege sollten in die Straßenbaubeitrags-Satzung aufgenommen werden, insbesondere betrifft dies die entsprechenden Beitragssätze.
- Die Beitragssätze in der Straßenbaubeitrags-Satzung sind hoch; die Höchstwerte aus der Mustersatzung liegen nur um jeweils fünf Prozentpunkte darüber.
- Die kalkulatorische Verzinsung bietet in den betrachteten Gebührenhaushalten keine weiteren Potenziale mehr.
- Kalkulatorische Abschreibungen sollten in allen Gebührenhaushalten auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet werden. Zurzeit bilden die Wiederbeschaffungszeitwerte nur im Abwasserbereich die Grundlage.
- Der öffentliche Grünanteil der Friedhöfe sollte auf Basis der Aufwendungen für die Friedhofsunterhaltung ermittelt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Datteln mit dem Index 4.

**Steuern**

Im Vergleichsjahr 2012 lag die Netto-Steuerquote unter dem zum Berichtszeitpunkt erfassten Minimalwert.

**Netto-Steuerquote in Prozent 2012**

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,6	41,8	74,3	56,6	49,3	56,6	61,0	43

Das Verhältnis von Netto-Steuerquote und Zuwendungsquote deutet an, dass die Stadt Datteln über eine vergleichsweise geringe Steuerkraft verfügt. Die Differenz zum im Finanzausgleich festgestellten Finanzbedarf wird durch die Schlüsselzuweisung ausgeglichen. Infolgedessen lag

die Zuwendungsquote im Jahr 2012 mit 31,3 Prozent nur wenig unter dem Maximalwert von 32,8 Prozent.

Als Maßnahme des Haushaltssanierungsplans hat die Stadt Datteln ihre Realsteuerhebesätze mehrfach angehoben.

- Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde von 205 v. H. im Jahr 2011 sukzessive auf 380 v. H. im Jahr 2015 angehoben.
- Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde von 425 v. H. im Jahr 2011 sukzessive auf 825 v. H. im Jahr 2015 angehoben.
- Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde von 440 v. H. im Jahr 2011 sukzessive auf 480 v. H. im Jahr 2015 angehoben.

Durch die Anwendung dieser Hebesätze ändert sich die Steuerkraft nicht, da diese auf Grundlage der deutlich niedrigeren nivellierten Hebesätze des geltenden Gemeindefinanzierungsgesetzes ermittelt wird. Die Stadt Datteln erzielt aber in den kommenden Jahren deutlich zunehmende Steuererträge. Dass es zumindest planerisch zu keiner wesentlich höheren Netto-Steuerquote kommt, liegt an den noch deutlich stärker zunehmenden Ertragserwartungen der Schlüsselzuweisungen. Diese beeinflussen die Nettosteuerquote, da sie in der Summe der ordentlichen Erträge enthalten sind.

## 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.

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	32	59	74	155	151	158	135	158
Sachanlagen	278.097	270.718	265.216	262.222	259.071	255.731	255.617	250.558
Finanzanlagen	517	702	377	361	393	368	352	337
<b>Summe Anlagevermögen</b>	<b>278.646</b>	<b>271.479</b>	<b>265.667</b>	<b>262.738</b>	<b>259.614</b>	<b>256.258</b>	<b>256.105</b>	<b>251.053</b>

Das Anlagevermögen wird wesentlich von den Sachanlagen geprägt. Die Finanzanlagen nehmen dem gegenüber eine deutlich geringere Rolle ein. Entwicklungen im Bereich des Anlagevermögens wirken sich daher unmittelbar auf die Haushaltssituation der Stadt Datteln aus.

### Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	33.362	32.991	31.595	31.331	31.131	31.233	31.456	31.195
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5.037	4.976	4.915	4.854	4.793	4.732	4.671	4.613
Schulen	56.048	48.952	47.770	47.382	46.459	46.108	44.982	40.909
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21.810	28.098	27.612	26.893	27.555	28.337	27.681	27.567
Infrastrukturvermögen	152.429	150.066	147.136	143.918	141.604	139.474	138.128	136.488
davon Straßenvermögen	110.137	107.708	105.034	102.228	100.419	97.424	96.562	95.474
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	41.592	41.682	41.443	41.056	40.575	41.450	40.668	40.141
sonstige Sachanlagen	9.412	5.637	6.187	7.843	7.529	5.848	8.700	9.786
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>278.097</b>	<b>270.718</b>	<b>265.216</b>	<b>262.222</b>	<b>259.071</b>	<b>255.731</b>	<b>255.617</b>	<b>250.558</b>

Der wesentliche Anteil des Sachanlagevermögens entfällt auf das Infrastrukturvermögen. Die Infrastrukturquote liegt im Jahr 2012 bei 48,8 Prozent. Damit liegt die Stadt Datteln in der Nähe des Maximalwertes von 54,2 Prozent und gehört zu den Kommunen mit dem höchsten Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme. Die Höhe der Infrastrukturquote wird auch dadurch beeinflusst, dass Datteln über vergleichsweise wenig Finanzanlagen und ein geringes Umlaufvermögen verfügt sowie den Abwasserbereich nicht ausgegliedert hat. Liquide Mittel stehen regelmäßig in nur geringem Umfang zur Verfügung, die gehaltenen Wertpapiere wurden im Jahr 2008 veräußert und zur Tilgung von Verbindlichkeiten genutzt. Es bestehen allerdings ab 2011 hohe Gewerbesteuerforderungen, die nicht kurzfristig beglichen werden.

Die anteilmäßige Verteilung der Vermögenswerte je Einwohner unterstreicht, dass das Infrastrukturvermögen in Datteln eine hohe Bedeutung einnimmt.

### Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Datteln
unbebaute Grundstücke	31	3.254	844	887
Kinder- und Jugendeinrichtungen	16	346	121	132
Schulen	722	2.366	1.363	1.268
sonstige Bauten*	2	2.177	770	780
Abwasservermögen	1	2.848	956	1.147
Straßenvermögen**	1.551	3.502	2.472	2.722
Finanzanlagen	168	5.789	1.502	10

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

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

Die dargestellten Schulflächen werden unter Flächengesichtspunkten im Teilbericht Schule differenziert nach Schulformen betrachtet. Die Analyse des übrigen Gebäudeportfolios ist Bestandteil der Umsetzungsberatung durch die GPA NRW. Aus diesem Grund und wegen der bilanziellen Bedeutung des Infrastrukturvermögens konzentrieren sich die weiteren Analysen auf diesen Bereich.

Beim Straßenvermögen wird über die Jahre ein beträchtlicher Werteverzehr deutlich. Dies deutet auf geringe Investitionsquoten hin. Der abschreibungsbedingte Werteverzehr wurde in den letzten Jahren also nicht ausgeglichen.

#### Investitionsquoten Straßenvermögen in Prozent

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Bruttoinvestitionen in Tausend Euro</b>	<b>614</b>	<b>375</b>	<b>210</b>	<b>475</b>	<b>1.043</b>	<b>2.237</b>
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
davon: Umbuchungen aus AiB	85	193	90	306	803	265
<b>Werteverzehr in Tausend Euro</b>	<b>3.043</b>	<b>3.040</b>	<b>3.038</b>	<b>3.057</b>	<b>4.158</b>	<b>3.125</b>
davon: Abgänge	22	13	12	22	1.161	86
davon: Abschreibungen	3.022	3.026	3.027	3.035	2.997	3.039
<b>Investitionsquote Straßenvermögen</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>72</b>

Die Investitionen in das Straßenvermögen liegen in allen Jahren auf einem niedrigen Niveau. Lediglich 2012 wurde deutlich mehr investiert.

#### Investitionsquoten Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in Prozent

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Bruttoinvestitionen in Tausend Euro</b>	<b>1.513</b>	<b>1.007</b>	<b>981</b>	<b>798</b>	<b>2.117</b>	<b>452</b>
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
davon: Umbuchungen aus AiB	697	845	969	711	1.713	406
<b>Werteverzehr in Tausend Euro</b>	<b>1.436</b>	<b>1.247</b>	<b>1.383</b>	<b>1.302</b>	<b>1.242</b>	<b>1.235</b>
davon: Abgänge	163	0	128	53	0	0
davon: Abschreibungen	1.273	1.247	1.255	1.249	1.242	1.235
<b>Investitionsquote Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen</b>	<b>105</b>	<b>81</b>	<b>71</b>	<b>61</b>	<b>170</b>	<b>37</b>

Die Investitionsquoten der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen liegen deutlich über jenen des Straßenvermögens. Hier kann von einem weitgehenden Werterhalt der Anlagen ausgegangen werden. Dieser wird begünstigt durch die Mittelzuflüsse aus der Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten, d. h. die Investitionsauszahlungen werden langfristig

durch die Gebührenerträge refinanziert und darüber hinaus auch Mittel für Ersatzinvestitionen generiert.

Niedrige Investitionsquoten wie hier in erster Linie im Straßenvermögen sind unproblematisch, soweit kein ungewollter Werteverzehr eintritt. Wenn phasenweise – technisch betrachtet – keine Investitionen in Höhe der Abschreibungen notwendig sind, sollten diese natürlich auch nicht getätigt werden. Zwischenzeitliche Konsolidierungsphasen und -zwänge können durchaus temporär niedrige Investitionsquoten rechtfertigen.

Die Erfordernisse des Stärkungspaktes sind also in diesen Betrachtungen entsprechend zu berücksichtigen. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune allerdings eine langfristige Investitionsstrategie. Diese muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

### 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.

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2012

Vermögensbereich	Gesamtnutzungsdauer*	Restnutzungsdauer	Abnutzungsgrad
Abwasservermögen	70	36	48,6
Straßenvermögen	60	33	44,2

\*) laut örtlicher Abschreibungstabelle

Die Stadt Datteln hat bei der Vermögensbewertung für die Eröffnungsbilanz tendenziell lange Nutzungsdauern festgelegt. Dies begünstigt führt dazu, dass durch geringere Abschreibungen die Ergebnisrechnung entlastet wird. Lange Gesamtnutzungsdauern bergen jedoch ein Risiko vorzeitiger Vermögensabgänge.

In beiden Vermögensbereichen haben die Anlagegüter im Durchschnitt die Hälfte der angesetzten Gesamtnutzungsdauer noch nicht erreicht. Ein wesentlicher Faktor für die Ausschöpfung der Nutzungsdauern ist, dass das Straßenvermögen laufend unterhalten wird.

#### → Feststellung

Die im Rahmen der Konsolidierungsanstrengungen geübte investive Zurückhaltung im Infrastrukturvermögen erscheint aufgrund zurzeit unauffälliger rechnerischer Abnutzungsgrade nachvollziehbar.

Konkret anstehende Reinvestitionsbedarfe lassen sich über die Klassierung der Restnutzungsdauern der einzelnen Anlagegüter abschätzen.

### Restnutzungsdauern Straßenabschnitte mit 60 Jahren Gesamtnutzungsdauer

	bis 9 Jahre	10 bis 19 Jahre	20 bis 29 Jahre	30 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	mehr als 50 Jahre
Anzahl	31	236	463	301	629	157
Bilanzwert in Tausend Euro	285	4.748	12.682	13.838	24.900	11.025

Erst in etwa zehn Jahren erreicht eine Vielzahl von Straßenabschnitten das Ende der Nutzungsdauer. Zum Prüfungszeitpunkt waren nur wenige Straßenabschnitte bereits vollständig abgeschrieben. Insgesamt deutet das darauf hin, dass eine investive Zurückhaltung zunächst toleriert werden kann. Gleichzeitig wird aber auch die Relevanz einer langfristigen Investitionsstrategie deutlich.

#### → Empfehlung

Trotz der zurzeit angespannten Haushaltssituation sollte die Stadt Datteln eine Investitionsstrategie mit langfristiger Perspektive entwickeln. Ziel muss dabei sein, das bestehende Vermögen zu erhalten, sofern es für die Aufgabenerfüllung weiterhin erforderlich ist. Zudem sollten die Investitionen höchstmöglich über Straßenbaubeiträge refinanziert werden.

Darin sollte auch berücksichtigt werden, dass im Einzelfalle Kreditaufnahmen sinnvoll sein können. Dies gilt für jene Fälle, in denen den Zinsaufwendungen Ersparnisse an anderer Stelle (z. B. durch geringere Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen) gegenüber stehen. Durch diese Einsparungen könnte die Neuaufnahme von Liquiditätskrediten verringert werden.

### Finanzanlagen

Die Stadt Datteln bilanziert nur geringe Finanzanlagen. Diese verteilen sich auf zwei verbundene Unternehmen (Stadtentwicklungsgesellschaft mbH und die newPark GmbH), drei Beteiligungen von jeweils geringem Wert und die noch vorhandenen Arbeitgeberdarlehen. Der Bilanzwert stellt das aktuelle Minimum der bislang geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen dar. Positive oder negative Wirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Stadt Datteln ergeben sich nicht.

Bei den verbundenen Unternehmen wird zurzeit noch der Anteil an der newPark GmbH ausgewiesen. Die Stadt hält an dieser Gesellschaft nur einen Anteil von 22,5 Prozent. Ein Beherrschungsvertrag liegt nicht vor. Daher muss der Anteil an der newPark GmbH als Beteiligung ausgewiesen werden. Die Stadt teilte mit, dass sie dieses im Jahresabschluss 2014 korrigieren wird.

### Schulden- und Finanzlage

#### Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann (Selbstfinanzierungskraft). 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

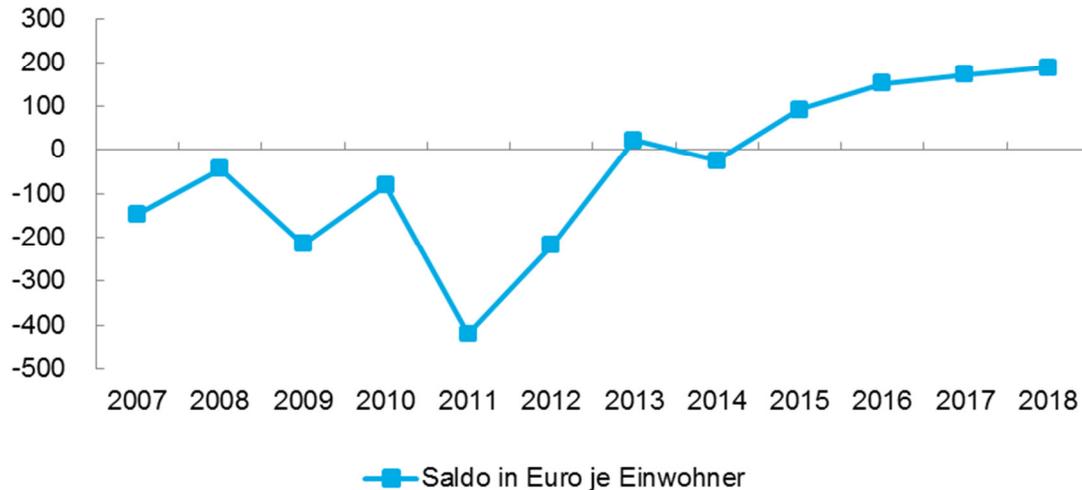
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.297	-1.534	-7.688	-2.868	-14.516	-7.531	761
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.340	-1.951	16.690	-217	-1.606	-2.074	-807
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-8.636	-3.484	9.002	-3.084	-16.122	-9.605	-46
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.910	4.063	-8.800	3.341	16.193	9.809	192
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.726	579	203	256	71	204	146
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.377	602	1.180	1.137	1.091	1.006	1.023
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-49	0	-246	-302	-156	-187	-157
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>602</b>	<b>1.180</b>	<b>1.137</b>	<b>1.091</b>	<b>1.006</b>	<b>1.023</b>	<b>1.012</b>

Nur 2013 konnte die Stadt Datteln aus ihrer laufenden Tätigkeit heraus Mittel erwirtschaften, die sie für Tilgungen und Investitionen hätte einsetzen können. Das laufende Geschäft musste also bis 2012 auf Dauer durch Liquiditätskredite mitfinanziert werden. Die Abweichungen gegenüber den Ergebnisrechnungen sind Folge nicht zahlungswirksamer Vorgänge, beispielsweise der Gewerbesteuer-Forderungen, die nicht unmittelbar zu Einzahlungen führen.

Weitere Mittelabflüsse ergaben sich aus der Investitionstätigkeit. Lediglich 2009 erzielte Datteln einen hohen positiven Saldo. Dieser wurde durch den Verkauf der im Umlaufvermögen bilanzierten Anteile an der Gesellschaft für Wohnen mbH erzielt (Verkehrswert 18,0 Mio. Euro). Diese Mittel hat die Stadt Datteln verwendet, um Liquiditätskredite zu tilgen.

Die nach der Tilgung der Kreditverbindlichkeiten verbliebenen Finanzmittelfehlbeträge hat die Stadt jeweils ausgeglichen, indem sie Liquiditätskredite aufgenommen hat. Der Bestand der liquiden Mittel resultiert somit ausschließlich aus Krediten.

**Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro\***



\*) bis 2012 Ist-Werte, ab 2013 Plan-Werte

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012**

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-212	-345	352	56	-25	64	149	43

Analog zu der Positionierung der Jahresergebnisse je Einwohner spiegelt auch der Vergleich des Saldos aus laufender Tätigkeit die kritische Haushaltssituation wider. Ab 2015 erwartet die Stadt Datteln eine zunehmende Selbstfinanzierungskraft. Hierbei erwartet sie u. a., dass sich die Erträge aus den allgemeinen Deckungsmitteln und sukzessive wirksam werdende Konsolidierungsmaßnahmen günstig auswirken.

Über den mittelfristigen Planungszeitraum hinaus konnte die Stadt Datteln keine Planwerte zur Verfügung stellen. Gerade nach diesem Zeitraum aber werden die Stärkungspaktmittel degresiv abgebaut, so dass es zunehmend darauf ankommt, dass die Konsolidierungsmaßnahmen wirken. Anderenfalls besteht das Risiko, die laufende Tätigkeit weiterhin nur durch Kredite finanzieren zu können.

Die Wichtigkeit regelmäßiger Zuflüsse aus laufender Tätigkeit wird auch an anderer Stelle deutlich. Die Stadt Datteln wird dauerhaft ihre Infrastruktur und auch ihr Gebäudevermögen vorhalten müssen. Dies gelingt auf Dauer nur, wenn neben Zuwendungen und Beiträgen auch eigene Mittel in ausreichender Höhe erwirtschaftet werden können. Darlehensaufnahmen sollten grundsätzlich weiter vermieden werden, um die Ergebnisrechnung auf Dauer zu entlasten. Insbesondere beim Gebäudevermögen sollte jedoch der prognostizierte Bevölkerungsrückgang berücksichtigt werden. Sofern Gebäude nicht mehr ausgelastet sind, sollten sie verkauft, auf Dritte übertragen oder abgerissen werden. Nur so kann der Haushalt nachhaltig entlastet werden.

## 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 Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	49.767	48.502	47.859	45.572	43.182	42.872	41.449	41.429
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	56.500	63.672	69.331	62.641	69.148	85.151	96.425	96.536
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	131	114	125	119	113	107	101	95
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	248	348	1.484	1.906	2.662	2.796	1.477	2.228
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	950	1.057	804	649	620	500	963
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	5.871	3.920	3.543	3.603	3.675	3.859	2.332	1.895
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	./.	./.	./.	./.	./.	./.	2.523	2.627
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>112.517</b>	<b>117.507</b>	<b>123.400</b>	<b>114.645</b>	<b>119.428</b>	<b>135.405</b>	<b>144.808</b>	<b>145.772</b>
Rückstellungen	42.076	41.665	40.008	38.655	38.826	40.899	43.156	44.109
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	388	458	1.293	1.446	2.204	2.700	2.590	2.543
<b>Schulden gesamt</b>	<b>154.981</b>	<b>159.630</b>	<b>164.701</b>	<b>154.746</b>	<b>160.458</b>	<b>179.005</b>	<b>190.553</b>	<b>192.424</b>
<b>davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner</b>	<b>3.124</b>	<b>3.263</b>	<b>3.442</b>	<b>3.206</b>	<b>3.363</b>	<b>3.813</b>	<b>4.083</b>	<b>4.246</b>

Die Verbindlichkeiten bestehen maßgeblich in den aufgenommenen Krediten. Dabei sind gegenläufige Entwicklungen erkennbar. Der fortlaufenden Tilgung der Investitionskredite steht die Aufnahme höherer, neuer Liquiditätskredite gegenüber. Der Gesamtbetrag der Verbindlichkeiten steigt somit kontinuierlich an. Gleichwohl ergibt sich für den Haushalt ein zunächst positiver Effekt. Durch die Tilgung lange laufender Darlehen mit noch hohen Zinssätzen bei gleichzeitiger Aufnahme niedrig verzinsten Liquiditätskredite nimmt die Zinsbelastung des Haushalts ab.

Dennoch werden die hohen Verbindlichkeiten weiterhin einen wesentlichen Einfluss auf die kommenden Haushalte der Stadt Datteln nehmen. Die wesentliche Herausforderung wird darin liegen, die Kreditaufnahmen zu minimieren, in dem Finanzmittel in ausreichender Höhe erzielt werden.

Bei den sonstigen Verbindlichkeiten steigt der Anteil erhaltener Anzahlungen von 0,6 Mio. Euro im Jahresabschluss 2007 bis auf 2,6 Mio. Euro im Jahr 2012 an. Ausgewiesen sind hier erhal-

tene Zuwendungen für Investitionen. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit der Stadt Datteln, können diese Zuwendungen nicht verwendet werden. Sie können somit nicht in den Sonderposten für Zuwendungen umgebucht werden. .

Die Kennzahlen des NKF-Kennzahlensets verdeutlichen den Zusammenhang zwischen dem Vermögen und seiner Finanzierung:

#### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	77,3	70,2	70,4	66,3	60,5	63,0	61,1	57,4
Liquidität 2. Grades	24,5	12,2	10,4	14,0	6,4	35,0	32,0	9,0
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	neg. Ergebnis	244					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,8	19,0	14,0	19,1	25,1	21,1	22,9	25,6
Zinslastquote	./.	6,4	7,7	5,3	4,2	3,3	3,9	4,1

Der stetig abnehmende Anlagendeckungsgrad signalisiert, dass ein immer größer werdender Anteil des Anlagevermögens durch kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert ist. In der Schlussbilanz 2013 liegt der Finanzierungsanteil kurzfristiger Mittel bei rund 103 Mio. Euro. In erster Linie ist dies auf den abnehmenden Anteil des Eigenkapitals bei zunehmenden Liquiditätskrediten zurückzuführen.

Da regelmäßig keine Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden und auch nur geringe liquide Mittel zur Verfügung stehen, kann ein Schuldenabbau aus eigener Kraft derzeit nicht gelingen. Dieses spiegelt sich im dynamischen Verschuldungsgrad wider. Nur 2013 standen aus laufender Verwaltungstätigkeit geringe Mittel zum Schuldenabbau zur Verfügung.

Positiv wirkt sich die sinkende Zinslastquote aus. Dies ist allerdings nur vordergründig auf tatsächliche Entlastungseffekte zurückzuführen. Zwar nimmt die Haushaltsbelastung durch Zinsaufwendungen im Betrachtungszeitraum ab, zugleich steigt aber die Bezugsgröße, die ordentlichen Aufwendungen, deutlich an. In absoluten Beträgen betrachtet fällt die Entlastung somit geringer aus. Darüber hinaus profitiert auch die Stadt Datteln von der für Kreditnehmer allgemein positiven Zinssituation, die aber nicht auf Dauer garantiert ist.

#### → Feststellung

Die hohe Verschuldung gefährdet auf lange Sicht den Erhalt des notwendigen Vermögens. Zudem besteht das Risiko von Zinserhöhungen, die den Haushalt belasten. Zwar gelingt der Stadt Datteln eine Entschuldung bei den Investitionskrediten, langfristig müssen aber auch die Liquiditätskredite zurückgeführt werden. Diese Mittel stehen dann nicht für Investitionen zur Verfügung.

2019 endet die Laufzeit von Liquiditätskrediten in Höhe von 30 Mio. Euro. Wie zuvor erläutert, ist die Stadt Datteln jedoch nicht in der Lage, diese vollständig zu tilgen. Eine Verlängerung bzw. Neuaufnahme von Krediten ist daher wahrscheinlich. Unter den 2019 fällig werdenden Liquiditätskrediten befinden sich auch zwei in Schweizer Franken (CHF) aufgenommene Kredite. Diese unterliegen nach der im Januar 2015 erfolgten Aufhebung des festgeschriebenen

Mindestkurses nun einem erheblichen haushaltswirtschaftlichen Risiko, wie im Kapitel Haushaltsplanung dargestellt. Die Ergebnisrechnung wird in jedem Jahresabschluss unmittelbar belastet, in dem der CHF-Kurs im Vergleich zum Einstandskurs stärker geworden ist. Die Rückzahlungsverpflichtung ist entsprechend jährlich aufwandswirksam anzupassen. Die Finanzrechnung hingegen wird erst dann belastet, wenn die Stadt den Kredit zurückzahlen muss.

## Gesamtverbindlichkeiten

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 Datteln hat dargelegt, dass kein verselbstständiger Aufgabenbereich vorliegt, der in einen Gesamtabschluss nach § 50 GemHVO einbezogen werden muss. Da die verbundenen Unternehmen und Beteiligungen der Stadt Datteln nur geringe Verbindlichkeiten bilanzieren, wären die Abweichungen auch nach einer Konsolidierung nur gering.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010\*

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.363	444	5.290	2.195	1.308	2.064	2.997	30

\*) Für diese Kennzahl wird das Vergleichsjahr 2010 verwendet, da für 2011 und 2012 noch zu wenige Vergleichswerte vorliegen.

Somit entsprechen die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts den Gesamtverbindlichkeiten des Gesamtabschlusses. Mit Gesamtverbindlichkeiten von 3.363 Euro je Einwohner im Jahr 2010 überschreitet die Stadt Datteln den Mittelwert von 2.195 Euro deutlich.

## Rückstellungen

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	32.777	33.491	32.691	33.529	34.904	36.887	36.630	37.754
Instandhaltungsrückstellungen	6.283	5.611	4.827	2.996	2.118	2.186	3.396	3.360
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.016	2.562	2.490	2.130	1.804	1.826	3.130	2.995
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>42.076</b>	<b>41.665</b>	<b>40.008</b>	<b>38.655</b>	<b>38.826</b>	<b>40.899</b>	<b>43.156</b>	<b>44.109</b>

Die Stadt Datteln hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Der Erwerb von Finanzanlagen zur Gegenfinanzierung der daraus entstehenden Zahlungsverpflichtungen

ist in Anbetracht der nicht vorhandenen Selbstfinanzierungskraft ohne weitere Verschuldung nicht möglich. Die Zahlungsverpflichtungen werden daher die zukünftigen Finanzrechnungen der Stadt Datteln belasten und ggf. Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Daneben hat die Stadt Datteln in der Eröffnungsbilanz Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gebildet. Weitere Instandhaltungsrückstellungen wurden in der Schlussbilanz 2012 gebildet. Die Rückstellungen wurden teilweise in Anspruch genommen. In Höhe von 2,7 Mio. Euro sind sie in den Jahren 2009 bis 2012 ertragswirksam aufgelöst. Gründe waren, dass die Stadt Maßnahmen nicht oder nicht in der geplanten Höhe durchgeführt hat. Insbesondere die Jahresfehlbeträge 2009 und 2012 wären ohne diese Auflösungen um jeweils etwa 1,1 Mio. Euro höher ausgefallen. Die GPA NRW bereinigt diesen Effekt bei der Analyse der strukturellen Haushaltssituation und beim kommunalen Steuerungstrend (siehe oben).

#### → **Feststellung**

Die Auflösung nicht in Anspruch genommener Rückstellungen aus der Eröffnungsbilanz hat die Jahresfehlbeträge 2009 bis 2012 verringert. Es handelt sich um Sondereffekte, denen zuvor kein Aufwand gegenüberstand. Die Erträge führen nicht dazu, dass der Haushalt nachhaltig entlastet wird.

## Eigenkapital

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.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	1,2	8,6	65,0	35,4	22,5	36,6	45,9	40
Eigenkapitalquote 2	27,6	34,8	86,2	64,2	55,9	66,5	75,0	40

Der 2012 weit fortgeschrittene Verzehr des Eigenkapitals ist das Ergebnis der langjährigen Fehlbeträge der Ergebnisrechnungen. Im Jahr 2013 ist die bilanzielle Überschuldung eingetreten. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag beläuft sich auf rund 2,2 Mio. Euro. Durch die erwarteten negativen Jahresergebnisse 2014 und 2015 steigt der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf etwa zwölf Mio. Euro im Jahr 2015 an. Ab 2016 beginnt der Abbau der Überschuldung. Die bis 2021 geplanten Jahresergebnisse führen allerdings noch nicht wieder zur Bildung von Eigenkapital.

## Ertragslage

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

### Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	29.525	28.852	29.695	29.500	46.325	27.403	25.275
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	16.275	20.804	16.576	20.411	20.168	24.049	31.565
Sonstige Transfererträge	265	311	292	364	310	293	266
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	15.086	17.139	16.624	16.199	16.235	16.491	16.727
Privatrechtliche Leistungsentgelte	374	353	304	313	371	366	340
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.268	2.444	1.531	1.607	2.198	2.801	3.051
Sonstige ordentliche Erträge	5.204	3.808	5.363	3.717	16.004	5.445	9.747
Aktiviert Eigenleistungen	51	43	191	169	120	111	142
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>68.047</b>	<b>73.754</b>	<b>70.576</b>	<b>72.280</b>	<b>101.730</b>	<b>76.959</b>	<b>87.113</b>
Finanzerträge	465	267	17	61	1	1	66

Die Steuern und ähnlichen Abgaben bilden den Schwerpunkt der ordentlichen Erträge. Insbesondere das Jahr 2011 stach hier infolge der Nachveranlagung eines Steuerpflichtigen durch ein außergewöhnlich hohes Gewerbesteueraufkommen heraus. Insgesamt bewegen sich die übrigen Steuererträge aber auf einem konstanten Niveau mit allenfalls leicht sinkender Tendenz. Zugleich nehmen die Zuwendungen stetig zu. Diese bilden in erster Linie die für Datteln günstige Entwicklung der Schlüsselzuweisungen ab. Der Grund für diese positive Entwicklung ist überwiegend Folge der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese hat in den vergangenen Jahren zu einem höherem Steueraufkommen und damit einer höheren Verbundmasse geführt. Steuern und Schlüsselzuweisungen bilden die allgemeinen Deckungsmittel, auf die die GPA NRW im gleichlautenden Berichtsteil weiter eingeht.

Den weiteren Schwerpunkt der Erträge bilden die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte. Ertragspotenziale bei dieser Ertragsart hat die GPA NRW im Berichtsteil Gebühren beschrieben.

Die sonstigen ordentlichen Erträge beinhalten im Jahr 2011 eine Nebenforderung zur Gewerbesteuerforderung des Jahres 2011. Die Gesamtforderung wird bis zum Jahr 2031 in Raten getilgt. Für die zweifelhaften Forderungen wurden Einzelwertberichtigungen gebildet, so dass die hier gezeigten Erträge nicht in voller Höhe zu Ergebnisverbesserungen geführt haben.

### Allgemeine Deckungsmittel

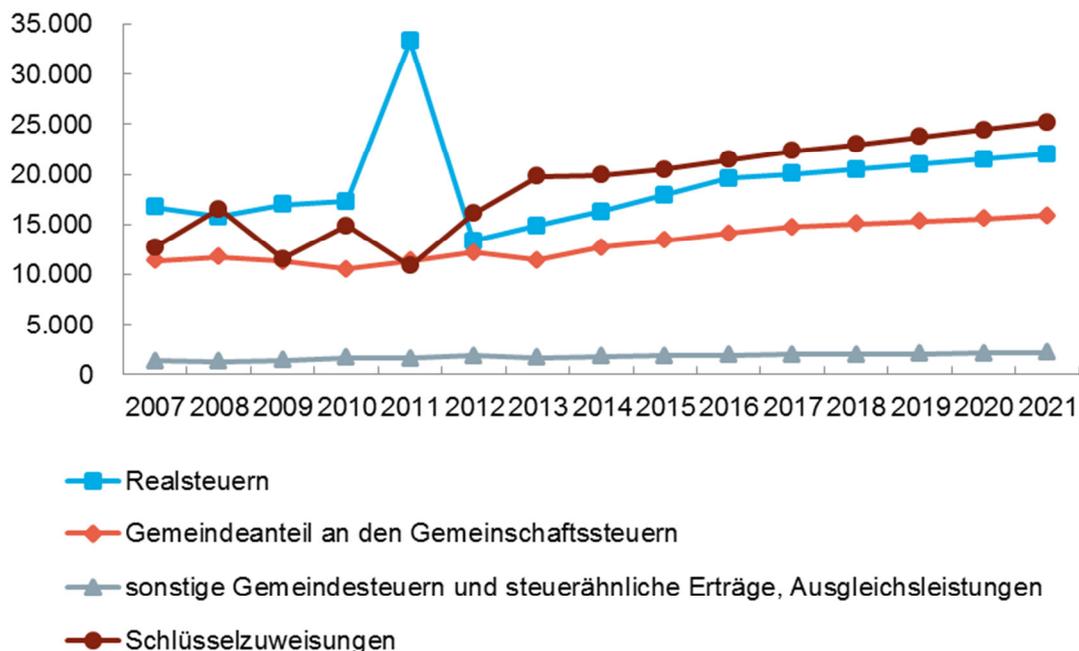
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,

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

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

#### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST und PLAN\*)



\*) bis 2012 Ist-Werte, ab 2013 Plan-Werte

Im interkommunalen Vergleich bewegt sich die Stadt Datteln in der Nähe des Mittelwertes. Im Vergleichsjahr 2012 wird deutlich, dass die Schlüsselzuweisungen, die Realsteuern und die Anteile der Gemeinschaftssteuern von etwa gleicher Bedeutung für den Haushalt der Stadt waren. Eine Ausnahme stellt lediglich der Sondereffekt einer Gewerbesteuernachzahlung im Jahr 2011 dar.

Mittelfristig erwartet die Stadt trotz der erfolgten Hebesatzsteigerung der Grundsteuer B eine deutlich höhere Bedeutung der Schlüsselzuweisungen. Dieser Anstieg ist ebenso wie die Zunahme der Gemeinschaftssteuern von der Erwartung einer weiterhin günstigen allgemeinen Wirtschaftslage geprägt.

Der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 hängt wesentlich davon ab, dass sich die allgemeinen Deckungsmittel entwickeln wie erwartet. Die Risiken in den Plandaten und ihre Auswirkungen hat die GPA in der Risikoanalyse und beim kommunalen Steuerungstrend aufgezeigt.

## Aufwendungen

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

### Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	19.862	17.486	19.592	20.338	20.597	20.196	21.046
Versorgungsaufwendungen	1.046	1.512	1.710	1.662	1.872	1.282	1.533
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.516	13.579	13.120	14.526	16.713	16.940	15.045
Bilanzielle Abschreibungen	7.328	7.195	7.368	7.660	7.392	7.942	7.492
Transferaufwendungen	28.360	30.536	30.452	33.988	34.297	36.819	38.419
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.384	3.493	4.193	4.646	20.350	3.898	4.108
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>72.495</b>	<b>73.802</b>	<b>76.436</b>	<b>82.820</b>	<b>101.221</b>	<b>87.078</b>	<b>87.642</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.618	5.656	4.085	3.440	3.337	3.355	3.580

Die ordentlichen Aufwendungen nehmen im Betrachtungszeitraum stetig zu. Dieser Anstieg ist wesentlich auf die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und die Transferaufwendungen zurückzuführen.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Personal sind in der Regel voneinander abhängig. Für die Finanzprüfung ist u. a. der planerische Aspekt wichtig; hier zeigen sich mittelfristig Risiken, die das angestrebte Ziel des Haushaltsausgleichs im Jahr 2021 gefährden könnten.

### Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	72.495	73.802	76.436	82.820	101.221	87.078	87.642
Abschreibungen auf Anlagevermögen	7.322	7.195	7.368	7.395	7.331	7.287	9.748
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.667	2.862	3.122	3.661	4.330	3.327	4.124
Netto-Ergebnisbelastung	4.655	4.333	4.246	3.733	3.001	3.959	5.624
<b>Abschreibungsintensität</b>	<b>10,1</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>8,9</b>	<b>7,2</b>	<b>8,4</b>	<b>11,1</b>

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Drittfinanzierungsquote	36,4	39,8	42,4	49,5	59,1	45,7	42,3

Der interkommunale Mittelwert der Abschreibungsintensität liegt im Jahr 2012 bei 9,3 Prozent. Damit wird deutlich, dass die Stadt Datteln durch Abschreibungen unterdurchschnittlich belastet ist. Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass die Stadt Datteln in ihrer Bilanz Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen vorhält. Dies ist nicht bei allen Kommunen der Fall. Begünstigend wirken sich die langen Nutzungsdauern auf die Abschreibungsintensität aus. Auf die damit verbundenen Risiken ist die GPA NRW im Berichtsteil Vermögenslage näher eingegangen. Im Jahr 2013 wurden erhöhte Abschreibungen auf die Grundschule Horneburg und die Ring-/Pestalozzischule gebucht. Dies ist ein Einmaleffekt.

Die bis 2012 günstig erscheinende Entwicklung ist in erster Linie auf die steigenden Gesamtaufwendungen zurückzuführen. Die absoluten Abschreibungsbeträge bleiben in den betrachteten Jahren weitgehend konstant. Im gleichen Zeitraum nehmen allerdings die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten stetig zu. Das bedeutet, dass es zu einer abnehmenden Netto-Ergebnisbelastung kommt.

An dieser Stelle zeigen sich die Auswirkungen des sparsamen Investitionsverhaltens. Das geringe Investitionsvolumen der vergangenen Jahre wurde überwiegend aus Zuwendungen und Beiträgen finanziert. Der Drittmittelanteil an diesen Maßnahmen war entsprechend hoch. Die Drittfinanzierungsquote nähert sich damit dem Mittelwert an, bzw. überschreitet ihn im Jahr 2011.

## Transferaufwand

Die Transferaufwandsquote gibt den Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen insgesamt an.

### Transferaufwandsquote (IST) in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transferaufwandsquote	39,1	41,4	39,8	41,0	33,9	42,3	43,8

Die Transferaufwandsquote des Jahres 2011 ist auf einen Sondereffekt zurückzuführen, da die Einzelwertberichtigung einer Gewerbesteuerforderung zu hohen ordentlichen Aufwendungen geführt hat. Diese beeinflussen die Quote positiv. Ohne diesen Effekt läge die Quote bei 40 Prozent.

Die Transferaufwendungen sind bei der Stadt Datteln der mit deutlichem Abstand größte Posten des ordentlichen Aufwands. Mit einem Anteil von etwa 42 Prozent der ordentlichen Aufwendungen des Jahres 2012 wird der Haushalt noch unterdurchschnittlich durch Transferaufwendungen belastet. Dies liegt allerdings auch an den überdurchschnittlichen Aufwendungen für Personal sowie Sach- und Dienstleistungen, die wesentlich zu überdurchschnittlich hohen ordentlichen Aufwendungen beitragen.

In den letzten Jahren ist ein leicht ansteigender Trend bei der Transferaufwandsquote zu erkennen. Im zum Ende der Prüfung vorgelegten Jahresabschluss 2013 liegt sie bei 44 Prozent.

Dabei steigt der Anteil der Kreisumlage am Transferaufwand seit der NKF-Einführung von rund 54 auf knapp 60 Prozent im Jahr 2011 an, sinkt bis 2013 dann aber auf rund 51 Prozent ab und bleibt dann in den Planungsjahren verhältnismäßig konstant. Die Kreisumlage ist damit nur teilweise verantwortlich für die zunehmende Transferaufwandsbelastung. Daneben steigen auch die Aufwendungen für soziale Leistungen in und außerhalb von Einrichtungen sowie Leistungen für Asylbewerber an. Diese kann die Stadt Datteln nicht beeinflussen.

## → 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 Datteln  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

### Demografische Handlungsfelder

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

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

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

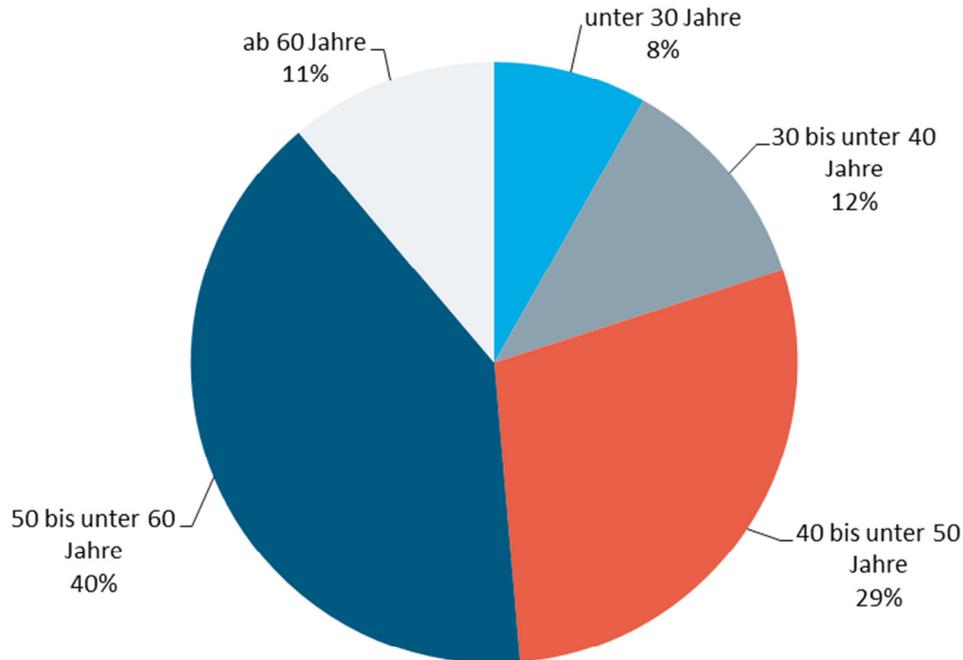
Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Datteln folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Stadt Datteln zählt zu den Stärkungspaktkommunen der Stufe 1. Zur Konsolidierung des Haushalts bis zum Jahr 2021 hat die Stadt einen Maßnahmenkatalog entwickelt. Dieser sieht als Einzelmaßnahme Nr. 1 den Abbau von rund 100 Stellen der Stadtverwaltung vor, und zwar im Rahmen der natürlichen Altersfluktuation. Frei werdende Stellen werden nur ausnahmsweise wiederbesetzt.

Das Personalmanagement der Stadt Datteln verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. Bisher hat die Stadt lediglich eine Fluktuationsprognose bis zum Jahr 2021 erstellt. In Abstimmung mit dem Personalmanagement der Stadt Datteln hat die GPA NRW die vorhandenen Daten systematisch für die Beschäftigten der Stadtverwaltung aufbereitet. Auf dieser Basis hat die GPA NRW die Altersstruktur für alle Beschäftigten der Stadt Datteln ermittelt. Die Analyse berücksichtigt bereits die neuen Rentenjahrgänge. Fluktuationen außerhalb der Regelaltersgrenzen hat die Stadt separat nachgetragen, so dass diese in die Auswertungen einfließen konnten. Beschäftigte, die bis einschließlich Oktober 2014 ausgeschieden sind, wurden nicht in die Analyse einbezogen.

**Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Datteln (Stand Oktober 2014)**



**Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten**

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
36	52	126	177	49

Das Durchschnittsalter liegt zum obigen Stichtag bei rund 48 Jahren. Mehr als die Hälfte des Personals ist über 50 Jahre, der Anteil der Beschäftigten über 55 Jahre liegt bei rund 29 Prozent (128 Personen). Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet etwa ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Datteln altersbedingt aus. Innerhalb der nächsten 15 Jahre geht etwa die Hälfte des Personals altersbedingt in den Ruhestand. Gleichzeitig liegt der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren bei 20 Prozent. Es wird deutlich, dass die jüngeren Beschäftigten nur einen Teil des altersbedingt ausscheidenden Personals ersetzen können.

Die Stadt Datteln nutzt die natürliche Fluktuation, um ihren Personalbestand zu verringern. Denn die Reduktion der Personalaufwendungen ist ein wesentlicher Bestandteil der Haushaltsanierung der Stadt Datteln. Aufgrund der Stärkungspaktmaßnahmen sollen somit zukünftig rund 100 Stellen sozialverträglich wegfallen.

Auf der einen Seite ist es zur Haushaltskonsolidierung erforderlich, den Personalbestand erheblich zu reduzieren. Auf der anderen Seite müssen die Beschäftigten möglichst lange uneingeschränkt dienstfähig und motiviert bleiben. Da die Belegschaft der Stadt Datteln in den kommenden Jahren weiter altert ist die Stadt gefordert, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern.

→ **Empfehlung**

Um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen, sollte die Stadt Datteln insbesondere ihren älteren Beschäftigten Fort- und Weiterbildungsangebote ermöglichen. Diese sollten sich mit dem Thema „Älter werden im Beruf“ befassen. In Frage kommen z. B. Inhouse-Seminare für die Altersgruppe der über 50 bzw. über 55-Jährigen.

Die Stadt Datteln steht vor der großen Herausforderung, die Arbeitsabläufe in der Verwaltung zu optimieren. Und zwar so, dass die Aufgaben mit einem geringeren Personalkörper erledigt werden können, ohne die Beschäftigten permanent zu überlasten. Mit zunehmendem Lebensalter müssen sich die Beschäftigten und die Stadt Datteln als Arbeitgeberin Gedanken darüber machen, wie die Arbeitskraft auch im Alter erhalten werden kann. Das o.g. hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Datteln zeigt auf, dass auf diesem Gebiet Handlungsbedarf besteht.

→ **Feststellung**

Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet etwa ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Datteln altersbedingt aus. Aus Sicht der GPA NRW muss sich die Stadt daher dringend damit befassen, die Ablauforganisation der Verwaltung umzugestalten.

Im Prüfbericht Finanzen geht die GPA NRW näher auf die Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen ein. Diese ergeben sich, da zwar die Stellenreduzierung im Haushaltssanierungsplan vorgesehen ist. Es fehlen allerdings u. a. die zuvor genannten Änderungen in der Ablauforganisation der Stadtverwaltung.

## Wissen bewahren und verteilen

Durch die künftig stattfindende hohe Altersfluktuation wird auch eine Menge Wissen die Stadt Datteln verlassen. Das „Wissen“ einer Verwaltung setzt sich aus verschiedenen Wissensarten zusammen. Alle Beschäftigten, egal ob Führungskraft, Sachbearbeiter oder anders Beschäftigter, machen täglich Erfahrungen. Sie sammeln Wissen, Daten und Informationen über bestimmte Abläufe und Vorgänge. Das Wissen befindet sich in Datenbanken, Aktenordnern, Dokumenten, Gesprächsnotizen und Fachbüchern. Diese Wissensart nennt sich „explizites“ Wissen. Es ist problemlos mitteil- und übertragbar. Dies gilt aber nur für einen kleinen Teil des Wissens. Der weitaus größere Teil des Wissens besteht aus dem sogenannten „impliziten“ Wissen. Es ist personengebunden und befindet sich in den Köpfen der Beschäftigten. Es handelt sich um subjektive Einsichten und Erfahrungen, die schwer mitteilbar und übertragbar sind. Dies gilt beispielsweise für das Wissen, wie „schwierige“ Fälle optimal bearbeitet werden oder wie man mit bestimmten Personen umgeht. Dazu zählen auch die Netzwerke persönlicher Kontakte, die sich alle Beschäftigten im Laufe ihres Arbeitslebens aufbauen.

Das vorhandene Wissen zu erhalten und neues Wissen zu erwerben, ist für jede Organisation existenziell bedeutend. Denn beides trägt dazu bei, dass die Stadtverwaltungen die Qualität ihrer Dienstleistungen für den Bürger bewahren bzw. optimieren können.

Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn wie im Fall der Stadt Datteln zahlreiche Beschäftigte ausscheiden. Wie im Kapitel „Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln“ dargestellt, scheidet innerhalb der nächsten zehn Jahre rund ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Datteln aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenser-

fahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann.

Besonders wichtig ist die Bewahrung und Weitergabe von sogenanntem „Schlüsselwissen“. Damit bezeichnet man Spezialwissen, das bisher nur der ausscheidenden Person allein verfügbar ist. Je weniger Wissen an eine neu zuständige Person weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt diese, bis sie die ihr übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Besonders schwierig gestaltet sich implizites Wissen, also Erfahrungswissen und informelles Wissen, zu bewahren. Implizites Wissen muss zunächst in explizites Wissen verwandelt werden. Wissen muss also erst einmal zugänglich gemacht werden. Nur so können die Städte Erfahrungswissen erhalten und es schnell verteilen.

Die Stadt Datteln sollte sich vor allem die Fragen stellen:

- Wie kann das vorhandene explizite und implizite Wissen bewahrt und weitergegeben werden?
- Inwiefern können jüngere Beschäftigte vom Wissen und Können der älteren profitieren und ältere Beschäftigte vom Wissen und Können der jüngeren?

Die Stadt Datteln hat noch kein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren entwickelt, um Wissen zu bewahren und zu verteilen. Die Stadt beabsichtigt aber zukünftig den Einsatz einer Prozessmanagement-Software, die gleichzeitig den Aufbau eines Wissensmanagements ermöglicht. Unabhängig davon ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen. Die Stadt Datteln sollte aber nur solches Wissen weitergeben das erforderlich ist, um die aktuellen und zukünftigen Aufgaben zu erledigen. Dazu muss sie jedoch das zukünftig zu erfüllende Aufgabenportfolio bestimmen.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Datteln für die kommenden Jahre ein strukturiertes Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens aufbauen.

Folgende Grundlagen sind dafür notwendig:

- Die systematische und fortlaufende Erfassung und Dokumentation von Wissen, insbesondere von Spezialwissen.
- Systematisches Erfassen von (Spezial-) Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen.
- Erstellung von Übergabe- oder Vertretungsakten, die alle arbeitsplatzbezogenen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall enthalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte die geplante Prozessmanagement-Software einführen und sie zum Aufbau eines Wissensmanagements nutzen.

## → 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 Datteln im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung	6
Personenstandswesen	7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	13

## → 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

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 werden in der Stadt Datteln im Bürgerbüro bearbeitet. Das Bürgerbüro ist im Dezernat I angesiedelt und gehört organisatorisch zum Fachbereich 2 (Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung). Neben den Einwohnermeldeaufgaben erledigt das Bürgerbüro noch zahlreiche weitere Tätigkeiten, die bei den Analysen der GPA NRW unberücksichtigt bleiben. Nicht Bestandteil des Stellenvergleichs sind beispielsweise folgende Tätigkeiten:

- Allgemeine Information für das gesamte Rathaus
- Ausgabe von diversen Antragsvordrucken
- Führerschein- und KFZ-Angelegenheiten für den Kreis Recklinghausen
- Fundbüro
- Abgabe von gelben und grauen Säcken sowie Windelsäcken
- Annahme von Einbürgerungsanträgen für den Kreis Recklinghausen
- An- und Abmeldungen von Hunden

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Datteln mit 2,97 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,25 Vollzeit-Stellen den Overhead. Je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Datteln 0,91 Vollzeit-Stellen ein. Damit liegt sie unter dem interkommunalen Mittelwert von 1,08 Vollzeit-Stellen.

Die Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben gewichtet die GPA NRW wie folgt: Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten werden einfach An-, Um- und Abmeldungen mit 0,5 gewichtet. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung hat die GPA NRW für die Stadt Datteln 8.371 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

Anhand der Vollzeit-Stellen ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Daten. Einbezogen werden sowohl die Sachbearbeiter- wie auch die Overheadvollzeit-Stellen. Im Vergleichsjahr 2012 sind für die Einwohnermeldeaufgaben Personalaufwendungen in Datteln in Höhe von 161.620 Euro entstanden. Diese Personalaufwendungen setzt die GPA NRW ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,31	13,21	32,53	22,08	19,65	21,66	24,32	52

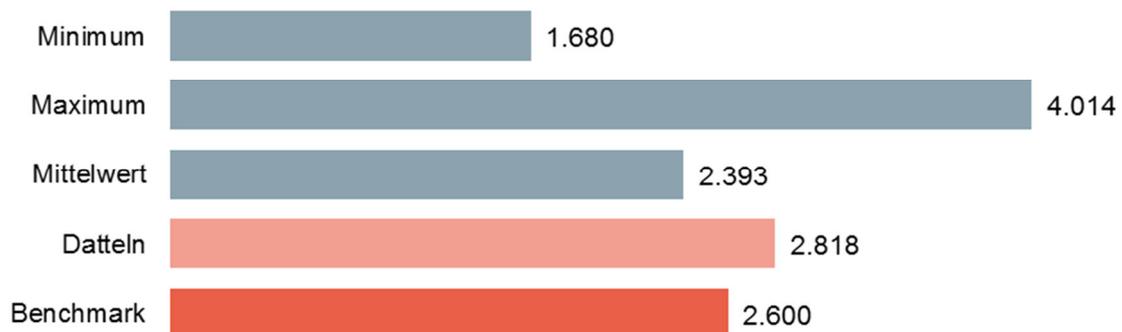
Die Personalaufwendungen je Fall werden insbesondere von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst. Deshalb hat die GPA NRW zusätzlich die „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ betrachtet.

An dieser Stelle soll jedoch nicht dargestellt werden, ob die Wertigkeit der Stellen des Dattelner Bürgerbüros angemessen ist. Hierfür ist in jedem Einzelfall eine Stellenbewertung erforderlich. Im interkommunalen Vergleich kann die Wertigkeit der Stellen schon allein aufgrund des Durchschnitts der einzelnen Mischarbeitsplätze divergieren. Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben liegt die Stadt Datteln mit 50.193 Euro über dem Mittelwert von 48.474 Euro.

Die Höhe der Personalaufwendungen wird insbesondere durch den Stellenanteil des Overheads beeinflusst, da die Personalaufwendungen für Beschäftigte mit Leitungsfunktion gewöhnlich höher sind. Der Overhead-Anteil von 0,25 Vollzeit-Stellen verteilt sich auf den Fachbereichsleiter sowie auf die Leiterin des Bürgerservices. Damit macht der Overhead-Anteil 7,76 Prozent aller in den Vergleich eingeflossenen Stellenanteile aus. Mit dieser Quote zählt die Stadt Datteln zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Overhead-Anteil (3. Quartil = 7,21 Prozent). Dennoch wirkt sich der überdurchschnittliche Overhead-Anteil nicht belastend auf die v. g. Kennzahl aus. Diese stellt sich im interkommunalen Vergleich positiv dar, da der gesamte Personaleinsatz gemessen an der Zahl der zu bearbeitenden Fälle vergleichsweise niedrig ist.

Die Einwohnermeldeaufgaben werden maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweise und Reisepässe) beeinflusst. Um zu erkennen, ob die Stadt Datteln einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr hatte, setzen wir die gewichteten Fälle ins Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Die Overheadanteile werden hierbei nicht berücksichtigt. Es ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.818	2.085	2.346	2.621	52

→ **Feststellung**

Die Stadt Datteln überschreitet den Benchmark im Vergleichsjahr erkennbar. Daher ergibt sich kein Stellenpotenzial.

In Jahr 2013 sind die Fallzahlen gesunken. Die Zahl der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle hat sich auf 2.303 Fälle reduziert. Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen.

Die Fallzahlen der erfolgten An-, Um- und Abmeldungen bewegten sich im Zeitraum von 2009 bis einschließlich 2013 regelmäßig bei rund 5.500 Fällen. Bei der Zahl der beantragten Ausweisdokumente liegen jährlich größere wellenartige Schwankungen vor. Die Fallzahlen lagen im Jahr 2009 bei 6.211, im Jahr 2010 bei 6.132, im Jahr 2011 bei 5.624, im Jahr 2012 bei 5.636 und im Jahr 2013 lediglich bei 4.234. Folglich wurden in 2013 1.402 Ausweisdokumente weniger beantragt als im Vergleichsjahr 2012. Diese Fallzahlen sind jedoch kaum beeinflussbar. Personalanpassungen zum Ausgleich wellenartiger Schwankungen sind schwierig, da die Fallzahlen nicht dauerhaft sinken und fachlich qualifiziertes Personal kontinuierlich benötigt wird. Anhand von Fallzahlen vorheriger Jahre und Hinzurechnung der Gültigkeitszeiträume der Ausweisdokumente könnte für künftige Jahre weitestgehend einschätzbar sein, inwieweit sich die Fallzahlen entwickeln. Nach diesem Ergebnis könnte das vorhandene Personal flexibel in anderen Bereichen oder zur Erledigung anderer Aufgaben des Bürgerbüros eingesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte den Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ Einwohnermeldeaufgaben fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.

### Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Häufig wirken sich höhere Standards in der Aufgabenwahrnehmung auf den Personalbedarf aus. Einen Standard bei den Einwohnermeldeaufgaben stellen beispielsweise das Vorhalten von Nebenstellen und die Öffnungszeiten dar.

Die gute Positionierung der Stadt Datteln oberhalb des Benchmarks wird unter anderem dadurch begünstigt, dass trotz eines vergleichsweise hohen Fallaufkommens keine Nebenstellen und geringe Öffnungszeiten gegeben sind. Die Stadt Datteln weist mit 25 Wochen-Öffnungsstunden deutlich geringere Öffnungszeiten auf als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die haben im Mittel rund 36 Stunden wöchentlich geöffnet. Die Beschäftigten des Bürgerbüros nutzen die kürzeren Öffnungszeiten gezielt zur Erledigung von Back-Office-Aufgaben, deren Bearbeitung während der Publikumszeiten nur mit regelmäßigen Unterbrechungen möglich ist.

In Datteln wird das elektronische Meldeverfahren „OK.EWO“ angewandt. Der EDV-Einsatz ist ein wichtiger Faktor für die Arbeitsablaufprozesse. Einige elektronische Vorgangsbearbeitungen sind bereits als Standardwerkzeuge in allen Kommunen im Einsatz, z. B. das elektronische Rückmeldeverfahren. Darüber hinaus nutzen einige Städte bereits ein Programm zum vorausgefüllten Meldeschein. Dies bietet den Vorteil, dass die Meldebehörde, in der die Person bisher

gemeldet war, den Datensatz elektronisch an die Stadt Datteln übermittelt. Neben einer automatischen Übernahme der Daten ins System wird so auch Fehlern (Schreibweise etc.) beim Rückmeldeverfahren vorgebeugt. Dies führt wiederum zu geringeren Konfliktfällen. Je mehr Meldebehörden sich daran beteiligen, desto besser funktioniert das Verfahren.

→ **Empfehlung**

Um den Prozess der Anmeldungen zu beschleunigen, sollte die Stadt Datteln ein Programm zum vorausgefüllten Meldeschein einsetzen.

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. Bisherig 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.

## Personenstandswesen

Auch das Standesamt der Stadt Datteln gehört zum Dezernat I. Es ist organisatorisch im Fachbereich II (Bürgerservice, Sicherheit, Ordnung, Soziales) angesiedelt. Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Datteln im Vergleichsjahr 2012 mit 3,72 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Auf den Overhead entfielen 0,35 Vollzeit-Stellen. Je 10.000 Einwohner setzt die Stadt Datteln 1,15 Vollzeit-Stellen zur Erledigung der Aufgaben des Personenstandswesens ein. Damit stellt die Stadt im interkommunalen Vergleich den neuen Maximalwert. Im Durchschnitt erledigen die Vergleichskommunen diese Aufgaben mit 0,63 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Die nachfolgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ zeigt, ob der hohe Personaleinsatz für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist.

Die Fallzahlen im Personenstandswesen gewichtet die GPA NRW wie folgt: Eheschließungen werden einfach gewichtet (Meldeverfahren und Eheschließung sowie Eheschließung ohne Anmeldung in Datteln). Eheschließungen, bei denen lediglich die Anmeldung bei der Stadt Datteln erfolgte und es im Vergleichsjahr zu keiner Trauung in Datteln kam, mit 0,3. Die Beurkundung von Geburten und Sterbefällen gewichtet die GPA NRW mit dem Faktor 0,2. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 560 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden. Interkommunal verglichen bearbeitet die Stadt Datteln damit die meisten Fälle (Mittelwert: 294 gewichtete Fälle).

Auch bei den Aufgaben des Personenstandswesens 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 berücksichtigen wir Personalaufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead in Höhe von rund 247.000 Euro.

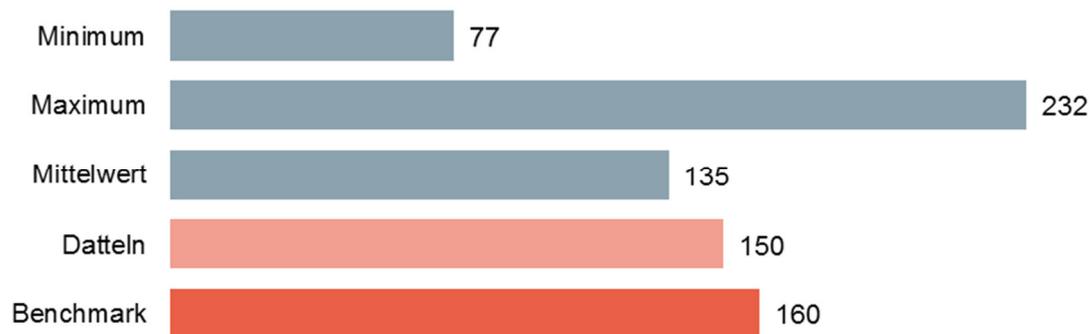
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
440	246	807	485	391	471	544	50

Bei den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ positioniert sich Datteln mit 60.546 Euro über dem Mittelwert von 58.759 Euro. Die Höhe der Personalaufwendungen wird insbesondere durch den Stellenanteil des Overheads beeinflusst, da die Personalaufwendungen für Beschäftigte mit Leitungsfunktion gewöhnlich höher sind. Der Overhead-Anteil von 0,35 Vollzeit-Stellen verteilt sich auf den Fachbereichsleiter sowie auf die Leiterin des Standesamtes. Damit beträgt der Overhead-Anteil 8,59 Prozent aller in den Vergleich eingeflossenen Stellenanteile. Mit diesem Wert gehört die Stadt Datteln zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Overhead-Anteil (3. Quartil = 6,38 Prozent). Dennoch wirkt sich der überdurchschnittliche Overhead-Anteil nicht belastend auf die v. g. Kennzahl aus. Diese stellt sich im interkommunalen Vergleich positiv dar, da der gesamte Personaleinsatz gemessen an der Zahl der zu bearbeitenden Fälle vergleichsweise niedrig ist.

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

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
150	112	131	157	51

#### → Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen.

In den Jahren 2013 und 2014 hat sich das Fallaufkommen weiter erhöht. Demgegenüber blieb der Personaleinsatz unverändert. So erreicht die Stadt Datteln in 2013 einen Leistungswert von 156 Fällen je Vollzeit-Stelle. In 2014 steigt dieser Kennzahlenwert auf 164 Fälle je Vollzeit-Stelle. Folglich ergibt sich in den Folgejahren kein realisierbares Stellenpotenzial mehr.

#### → Empfehlung

Die Stadt Datteln sollte den Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ auch für die Aufgaben des Personenstandswesens fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.

Bei den Aufgaben des Personenstandswesens sind die örtlichen Besonderheiten von großer Bedeutung.

Aus Sicht der Stadt Datteln ist das o.g. rechnerische Potenzial infolge des hohen Geburtenaufkommens in Datteln nicht realisierbar. Wegen des überregional renommierten Perinatalzent-

rum am St. Vincenz-Krankenhaus werden in Datteln viele Kinder geboren. Mit 433 Geburten je 10.000 Einwohner stellt die Stadt Datteln den neuen Maximalwert. Seit der Änderung des Personenstandsgesetzes im Jahr 2009 werden sämtliche Personenstandsveränderungen an das jeweilige Geburtsstandesamt zurückgeführt. Durch die hohe Zahl der Geburten kommen im Standesamt der Stadt Datteln jährlich rund 1.700 Neukunden hinzu, die ab diesem Zeitpunkt einen zusätzlichen Arbeitsaufwand verursachen. So sind in Autista zahlreiche Folgebeurkundungen von Amts wegen zu erstellen. Zudem stellt das Standesamt im Nachhinein häufig Geburtsurkunden aus, beispielsweise aus folgenden Anlässen:

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

Die Stadt Datteln benötigt für die Beurkundung von Geburten nicht verheirateter Eltern auskunftsgemäß 50 Prozent mehr Zeit. Denn in diesen Fällen müssen regelmäßig noch die Anerkennung der Vaterschaft und die Sorgeerklärung geregelt werden. In 2012 beurkundete das Standesamt 351 Geburten nicht verheirateter Eltern. Durch den zusätzlichen Aufwand wird das rechnerische Stellenpotenzial komplett aufgezehrt.

Die Tendenz des steigenden Fallaufkommens wird auch bei einem Blick auf die nachträglich erteilten Urkunden erkennbar. Je 10.000 Einwohner wurden im Dattelner Standesamt in 2012 343 dieser Urkunden beantragt. In 2013 stieg der Wert auf 402 Urkunden je 10.000 Einwohner. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen erteilte in 2012 je 10.000 Einwohner nur rund 235 Urkunden nachträglich.

→ **Feststellung**

Durch die hohe Anzahl nachträglich erteilter Urkunden hat das Standesamt der Stadt Datteln einen zeitlichen Mehraufwand gegenüber 75 Prozent der Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Um den Arbeitsaufwand für die Bearbeitung von nachträglich beantragten Urkunden zu reduzieren sollte die Stadt Datteln erwägen, die Bestellung von Urkunden internetbasiert anzubieten.

Auch die Zahl der Sterbefälle fällt in der Stadt Datteln durch ein Hospiz sowie eine Kinderklinik mit Kinderpalliativzentrum, drei Altenheime und ein Krankenhaus überdurchschnittlich hoch aus. Je 10.000 Einwohner verzeichnete die Stadt Datteln in 2012 151 Sterbefälle. Interkommunal verglichen gehört die Stadt Datteln zum Viertel der Vergleichskommunen mit den meisten Sterbefällen. Die Tendenz ist steigend. Sowohl bei der Zahl der Geburten als auch bei der Zahl der Sterbefälle.

Als zusätzlichen Vergleichsparameter hat die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad untersucht. Dieser stellt die Erträge im Bereich des Personenstandswesens ins Verhältnis zu den Personalaufwendungen. Bei der Stadt Datteln ergaben sich im Vergleichsjahr 2012 Erträge in Höhe von 66.658 Euro und Personalaufwendungen in Höhe von rund 247.000 Euro. Daraus

errechnet sich ein vergleichsweise unterdurchschnittlicher Personalaufwandsdeckungsgrad von 27,0 Prozent. Der Mittelwert liegt bei 28,8 Prozent. Um die Erträge im Standesamt zu erhöhen, hat die Stadt Datteln als Einzelmaßnahme zur Haushaltssanierung mit Wirkung vom 16. September 2013 eine neue Verwaltungsgebührensatzung erlassen. Dort sind unter anderem auch die Verwaltungsgebühren für die Leistungen des Standesamtes festgelegt. Sie liegen seitdem durchweg über den Gebührensätzen der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes Nordrhein Westfalen. Durch die Gebührenerhöhung rechnet die Stadt Datteln in den Folgejahren mit steigenden Erträgen, die den Personalaufwandsdeckungsgrad erhöhen. Im Jahr 2014 lagen die Erträge mit 100.041 Euro bereits rund 50 Prozent über den Erträgen des Jahres 2012.

Eheschließungen sind in Datteln – auch außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten – von montags bis freitags sowie an jedem ersten Samstag des Monats möglich. In 2012 liegt die Zahl der Eheschließungen (Meldeverfahren und Trauungen) im interkommunalen Vergleich mit 36 unter dem Mittelwert von 40 Eheschließungen je 10.000 Einwohner.

Neben den Räumlichkeiten im Standesamt sind Trauungen auch an den folgenden Standorten möglich:

- Kaminzimmer im Hermann-Brechtmann-Museum
- Meditationsraum im Jammertal-Resort

Durch die Trauungen außerhalb des Rathauses entsteht ein zeitlicher Mehraufwand, der generell zu berücksichtigen ist. Er stellt einen erhöhten und von der Stadt beeinflussbaren Standard dar. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Prüfungen zwischenzeitlich festgestellt, dass es vergleichbare Ambiente-Trauungen in fast jeder Stadt gibt, wobei der entstehende Mehraufwand unterschiedlich sein kann. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die Standesämter ihre Gebühren auskömmlich kalkulieren. Insbesondere sollte auch der Zeitaufwand für Eheschließungen außerhalb des Rathauses bzw. um eine Trauung individuell zu gestalten, in Form einer Aufwandsentschädigung berücksichtigt werden.

Die Stadt Datteln erhebt einen freiwilligen Service-Zuschlag für die Ambiente-Trauungen im Kaminzimmer (100 Euro). Davon vereinnahmt das Standesamt 50 Euro. Die andere Hälfte wird an die Abteilung Stadtgeschichte weitergeleitet. Für die Trauungen im Jammertal beträgt der freiwillige Service-Zuschlag 150 Euro. Er kommt komplett den Erträgen des Standesamtes zugute.

#### → **Empfehlung**

Um eine rechtliche Grundlage für die Erhebung des „freiwilligen Service-Zuschlags“ zu schaffen, sollte die Stadt Datteln die Erhebung von besonderen Gebühren des Standesamtes für Ambiente-Trauungen in ihrer allgemeinen Verwaltungsgebührensatzung oder in einer gesonderten Gebührensatzung für besondere Serviceleistungen des Standesamtes regeln.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind organisatorisch ebenfalls im Fachbereich 2 (Bürgerservice, Sicherheit, Ordnung, Soziales) angesiedelt. Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“

werden durch 0,83 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. Zwei Sachbearbeiter sind für diesen Aufgabenbereich zuständig, wobei die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten nur einen Teil ihrer Mischarbeitsplätze ausmachen. Die Stadt Datteln setzt im Vergleichsjahr 0,25 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ein. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 0,30 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner.

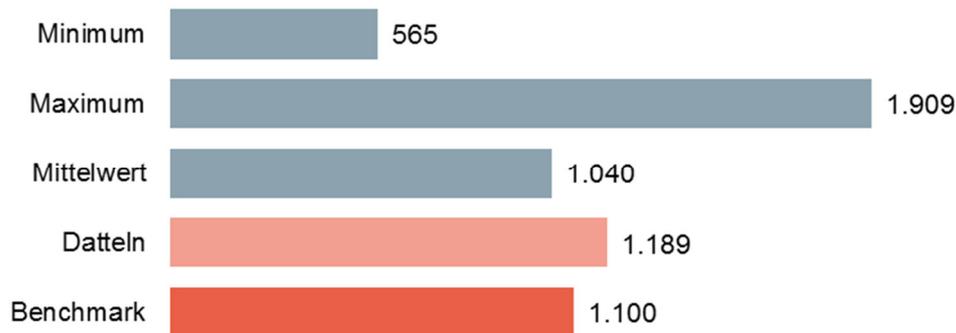
**Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012**

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54,38	28,58	99,21	64,13	52,58	63,29	75,27	51

In die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall sind Personalaufwendungen in Höhe von rund 53.669 Euro und 987 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 eingeflossen. Die Stadt Datteln erreicht bei dieser Wirtschaftlichkeitskennzahl ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Dies führt die GPA NRW auf den vergleichsweise geringen Personaleinsatz zurück.

Die GPA NRW setzt die gewichteten Fälle ins Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Die Overheadanteile werden hierbei nicht berücksichtigt. Es ergibt sich folgende Leistungskennzahl:

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



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.189	860	945	1.244	52

Wegen niedriger Fallzahlen in 2013 sinkt die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle auf 1.094 Fälle. Mittlerweile hat die GPA NRW den Benchmark für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erhöht. Er liegt im Vergleichsjahr 2013 bei 1.200 Fällen je Vollzeit-Stelle. Damit liegt die Stadt Datteln 2013 unter dem aktuellen Benchmark. Das rechnerische Stellenpotenzial liegt jedoch unter 0,1 Vollzeit-Stellen.

→ **Feststellung**

Da die Stadt Datteln im Jahr 2012 den Benchmark erreicht, ergibt sich kein Stellenpotenzial im Vergleichsjahr. Auch im Jahr 2013 besteht unter Berücksichtigung des aktuellen Benchmarks kein verwertbares Stellenpotenzial.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte die Fallzahlen ab 2014 fortschreiben und den Personaleinsatz an die Fallzahlenentwicklung anpassen.

## Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Im Vergleichsjahr wird der Benchmark bei den Einwohnermeldeaufgaben und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht. Ein Stellenpotenzial ist bei keinem der drei Aufgabenbereiche erkennbar.
- Die Stadt Datteln sollte die Leistungskennzahlen in allen Bereichen fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.
- Bei den Aufgaben des Personenstandswesens verzeichnet die Stadt Datteln im interkommunalen Vergleich mit Abstand die meisten Geburten und hat dadurch dauerhaft einen entsprechend höheren Arbeitsaufwand.
- Um die Effizienz bei den Einwohnermeldeaufgaben und den Aufgaben des Personenstandswesens zu erhöhen, sollte die Stadt Datteln ihren EDV-Einsatz verstärken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Datteln mit dem Index 5.

## Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	5.469	5.490	2.735	2.745
Personalausweis	1,0	4.323	3.088	4.323	3.088
Reisepass		1.313	1.146	1.313	1.146
<b>Gesamt</b>				<b>8.371</b>	<b>6.979</b>

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	1.537	1.659	1.727	307	332	345
Beurkundung Sterbefall		534	562	522	107	112	104
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	128	113	138	128	113	138
Eheschließung: nur Trauung		7	13	12	7	13	12
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	36	37	36	11	11	11
<b>Gesamt</b>					<b>560</b>	<b>581</b>	<b>610</b>

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	278	276	278	276
Ummeldungen		67	47	67	47
Abmeldungen	0,4	250	287	100	115
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	5	4	40	32
Reisegewerbekarte	4,0	5	3	20	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	2	10	20
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	23	19	276	228
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	98	89	196	178
<b>Gesamt</b>				<b>987</b>	<b>908</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 Datteln 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	5
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	6
Versorgungsquoten	7
Elternbeitragsquote	8
Plätze in kommunaler Trägerschaft	11
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	12
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	14
Kindertagespflege	15
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	16

## → Tagesbetreuung für Kinder

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie 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>. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

Als wesentliche Änderungen 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 zu nennen. 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

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	35.757	35.513	35.512	35.470	35.281	34.666	33.605	32.551	31.467
0 bis unter 3	830	825	817	825	819	781	771	743	685
3 bis unter 6	881	838	837	877	851	795	776	764	723

<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 (ZOVPg), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2015 zum 01.01.)

Die Einwohnerzahlen sinken im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2030 laut IT.NRW um rund zwölf Prozent. Die Quote der unter 6-Jährigen liegt bei 4,8 Prozent und somit leicht unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen in Höhe von 5,1 Prozent. Die Anzahl der Kinder unter sechs Jahre reduziert sich ab dem Jahr 2013. Sie wird in der Stadt Datteln im Zeitraum von 2009 bis 2030 um rund 18 Prozent abnehmen.

→ **Feststellung**

Die zurückgehende Anzahl der Kinder von 0 bis unter 6 Jahren, wirkt sich auf die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Datteln aus.

Für die oben genannten Altersgruppen stellt die Stadt Datteln folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

**Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege**

	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot gesamt	1.110	1.107	1.149
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.067	1.064	1.094
Plätze in der Kindertagespflege	43	43	55

Das Platzangebot in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege hat sich ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 weiter erhöht. Zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs wurden sowohl die Plätze in den Kindertageseinrichtungen als auch die Kindertagespflegeplätze ausgebaut.

Die Stadt Datteln kann den Bedarf an Betreuungsplätzen derzeit nur mit Hilfe von Überbelegungen decken. Laut der aktuellen Kindergartenbedarfsplanung kam es in 2014 in 14 Einrichtungen zu Platzzahlüberschreitungen (insg. 59 Plätze). Für zehn der 59 Platzzahlüberschreitungen musste die Stadt sogar eine Ausnahmegenehmigung des Landesjugendamtes einholen.

Das Jugendamt und die Träger der Kindertageseinrichtung wollen vermeiden, dass die permanente Überbelegung von Gruppen zu Lasten der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsqualität in den Einrichtungen geht. Deshalb will die Stadt die Überbelegungen deutlich reduzieren. Um den vorübergehend bestehenden Platzbedarf in der Ü-3 Betreuung zu decken, beabsichtigt die Stadt ein bis zwei weitere Ü-3 Gruppen zu schaffen. Dazu sollen voraussichtlich die leerstehenden Räumlichkeiten der ehemaligen Mosaikschule, die sich im Eigentum der Stadt Datteln befindet, genutzt werden. Gemäß dem Kindergartenbedarfsplan könnten die Räume, im Gegensatz zu einem Neubau, mit relativ geringen Mitteln umgebaut werden. Wenn der Platzbedarf in den Kindertageseinrichtungen zurückgeht, kann die Stadt das Gebäude verwerten. So lange kann die Stadt ihr Gebäude sinnvoll nutzen. Gleichzeitig entfallen die Aufwendungen für den Leerstand.

→ **Feststellung**

Die vorübergehende Nutzung von bereits vorhandenen und geeigneten Räumen trägt dazu bei, den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung möglichst gering zu halten.

## Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Das Jugendamt ist im Rathaus der Stadt Datteln untergebracht. Der Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder ist im Fachbereich 4 (Kinder, Jugend und Familie) angesiedelt und gehört zum Dezernat I.

In der Stadt ist die Stelle eines Jugendhilfeplaners mit 0,25 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Die Jugendhilfeplanung wird durch den Einsatz von Software u.a. durch „winkita“ unterstützt. Die Stadt wertet die Finanz-, Belegungs-, und Bedarfsdaten der Tagesbetreuung regelmäßig aus, um rechtzeitig gegensteuern zu können. Grundlage für die Auswertungen sind die eigenen Melddaten aus dem Programm OK.EWO.

Die Kindergartenbedarfsplanung ist Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Sie wird turnusmäßig alle zwei Jahre fortgeschrieben, zuletzt im August 2014.

Die freien Träger werden nach Aussage des Jugendamtes in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII eingebunden. Die Arbeitsgemeinschaft tagt vier bis fünfmal jährlich. Sie beschäftigt sich insbesondere mit den Themen U-3 Ausbau, KiBiz-Revision, Anmeldeverfahren und Überbelegungen.

Das Führen der Anmelde Listen erfolgt in den einzelnen Einrichtungen und ist somit dezentral organisiert. Die Stadt hat seit 2010 eine Anmeldekarte entwickelt, mit der sie Doppelanmeldungen verhindert. Das Jugendamt verschickt jeden Herbst für alle Kinder, die im kommenden Kindergartenjahr aufgrund ihres Alters für einen Betreuungsplatz in Frage kommen könnten, eine Anmeldekarte. Dieser ist eine aktuelle Beitragstabelle, eine Liste der 18 Kindertageseinrichtungen sowie der Kontaktdaten beigefügt. In der zweiten November Woche können die Kinder in den Kindertageseinrichtungen angemeldet werden. Die Anmeldekarte muss bei der Anmeldung abgegeben werden, so dass eine Anmeldung nur in einer Einrichtung möglich ist. Eltern, die keinen Platz in ihrer Wunscheinrichtung erhalten, können sich direkt an das Jugendamt der Stadt Datteln wenden. Nach Ablauf der Anmeldefrist Ende Januar übergeben die Kindertageseinrichtungen die Anmeldekarten an das Jugendamt. Auf dieser Basis stellt die Stadt fest, welche Kinder welchen Alters noch unversorgt sind. Das Jugendamt kümmert sich dann um die unversorgten Kinder.

### → **Feststellung**

Der Einsatz von Anmeldekarten für die Kindertageseinrichtungen ist ein geeignetes Mittel, um die Belegungen in den Einrichtungen zu steuern.

## 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.

Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) beträgt im Vergleichsjahr rund 3,1 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich, bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren positioniert sich Datteln wie folgt:

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

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.846	1.293	2.609	1.864	1.706	1.856	2.055	37

Der Anteil des Fehlbetrages an dem Gesamtfehlbetrag des Jugendamtes beträgt im Jahr 2012 rund 37 Prozent. Im Folgejahr steigt der Fehlbetrag um 442.847 Euro auf rund 3,6 Mio. Euro. Da die Stadt Datteln der GPA NRW für die Jahre 2009 bis 2011 keine validen Daten vorlegen konnte, kann die Entwicklung des Fehlbetrages in der Zeitreihe nicht dargestellt werden.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung.

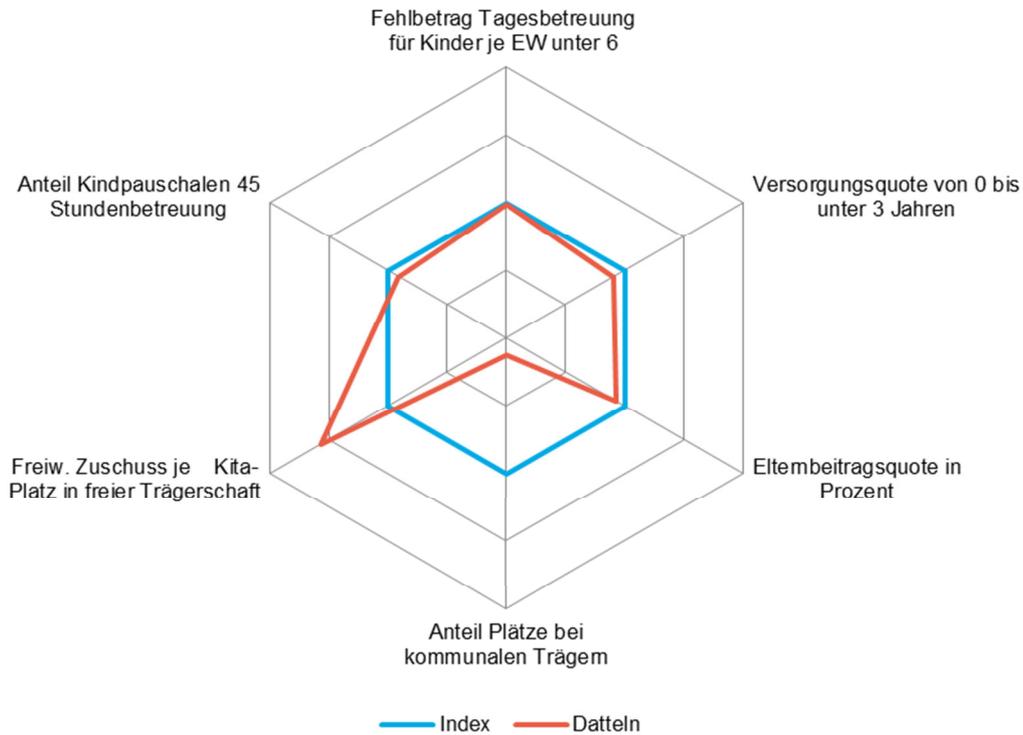
### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.764	2.077	3.698	2.846	2.655	2.771	3.143	35

### Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Es gibt verschiedene Parameter, die sich auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirken. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der Parameter für die Stadt Datteln im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

## Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012



Der Index stellt den jeweiligen Mittelwert mit 100 Prozent dar. Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index.

## Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch die in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

## U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher mussten 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 Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	168	198	240
Einwohner U-3	817	825	819
Versorgungsquote U-3 in Prozent	20,6	24,0	30,7
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	18,6	22,1	28,2

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Der Bedarf an U-3 Betreuungsplätzen nimmt in der Stadt Datteln kontinuierlich zu, obwohl die Kinderzahlen sinken. Aufgrund des steigenden Bedarfs hat die Stadt seit dem Kindergartenjahr 2008/09 die Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren stetig ausgebaut bzw. ausgestattet. In Folge des U-3 Ausbaus wurden mittlerweile 17 der 18 Kindertageseinrichtungen umgebaut. Dadurch hat sich die Zahl der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren im Betrachtungszeitraum um rund 43 Prozent erhöht. Die steigende Versorgungsquote belegt dies. Die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Datteln geht seit mehreren Jahren von der Annahme aus, dass für 90 Prozent der U-3 Kinder ein Platz in einer Kindertageseinrichtung und für 10 Prozent der U-3 Kinder ein Platz in der Kindertagespflege benötigt wird.

Ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren bestand im betrachteten Zeitraum erst ab dem Kindergartenjahr 2013/2014. Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt jedoch eine erste Einschätzung zur Standortbestimmung des Ausbaustandes. Da eine vergleichsweise hohe U-3 Versorgungsquote den Fehlbetrag belastet, ist sie bei der Analyse des Fehlbetrags mit zu betrachten.

#### Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren im interkommunalen Vergleich 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,0	18,1	37,7	25,6	23,2	25,6	27,4	37

Im interkommunalen Vergleich ist die Versorgungsquote unterdurchschnittlich. Die Stadt Datteln hat bedarfsgerecht neue U-3 Plätze geschaffen. Auskunftsgemäß erfüllt die Stadt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder. Klagen sind nach Auskunft der Stadt bisher nicht anhängig. Im Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Datteln eine U-3 Versorgungsquote von 30,7 Prozent und liegt damit am interkommunalen Mittelwert 2013.

### Elternbeitragsquote

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

Die aktuelle Elternbeitragssatzung der Stadt Datteln für den Besuch von Kindertageseinrichtungen stammt aus dem Jahr 2008. Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung, in Kindertagespflege oder in der offenen Ganztagschule wird kein Beitrag erhoben. Durch diese Regelung sollen Eltern mit mehreren Kindern entlastet werden. So fällt beispielsweise nur ein Elternbeitrag an, wenn ein Kind eine Kindertageseinrichtung und ein anderes Kind die offene Ganztagschule besucht. Hierdurch gehen der Stadt Einnahmen verloren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Datteln verzichtet durch die Geschwisterkindbefreiung gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 der Elternbeitragssatzung auf Einnahmen aus den Elternbeiträgen.

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

**Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)**

Die GPA NRW bildet an dieser Stelle nur das Elternbeitragsaufkommen und die Elternbeitragsquote für das Jahr 2012 ab, da für die Vorjahre keine validen Daten vorliegen. In 2012 beträgt das Elternbeitragsaufkommen rund 1,1 Mio. Euro. Es setzt sich zusammen aus 800.977 Euro Elternbeiträgen und 261.388 Euro Landeszuweisungen für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Dem gegenüber stehen ordentliche Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen in Höhe von rund 7,6 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich für die Stadt Datteln eine Elternbeitragsquote von 14,0 Prozent.

**Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent**

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,0	9,9	22,4	15,1	13,4	14,6	16,7	36

→ **Feststellung**

Trotz vergleichsweise hoher Elternbeiträge gemäß der Elternbeitragsatzung der Stadt Datteln liegt die Elternbeitragsquote unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Ursächlich für die niedrige Elternbeitragsquote ist insbesondere die hohe SGB II-Quote in der Stadt Datteln. Aufgrund niedriger Einkommen ist nach Angabe der Stadt etwa ein Drittel der Dattelner Familien von der Elternbeitragszahlung befreit.

Ferner resultiert die niedrige Elternbeitragsquote u.a. auch daraus, dass die Stadt Datteln höhere Elternbeiträge nur für die Gruppe der Kinder bis unter zwei Jahren erhebt. Obwohl der Aufwand für alle Kinder unter drei Jahren gegenüber den über drei Jährigen höher ist.

→ **Empfehlung**

Um das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen und die Elternbeitragsquote zu verbessern, sollte die Stadt Datteln ihre Differenzierung der Altersgruppen in der Elternbeitragstabelle abändern. Anstatt zwischen den Altersgruppen U-2 bzw. Ü-2 zu unterscheiden, sollte die Stadt die Altersgruppen in U-3 Kinder bzw. Ü-3 Kinder trennen und dadurch höhere Beiträge von der bisherigen Gruppe der zweijährigen Kinder erheben.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Datteln näher betrachtet. Einen Optimierungsansatz, um Erträge zu erhöhen, bietet die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle. Die Elternbeitragssatzung weist zwei Elternbeitragstabellen differenziert nach 25, 35, 45 und über 45-Betreuungsstunden für Kinder unter zwei Jahren und für Kinder ab zwei Jahren aus. Bei der Analyse der Elternbeiträge ist aufgefallen, dass eine stärkere Belastung der hohen Einkommen nicht erfolgt. Der Anstieg bei den Elternbeiträgen ist bei den niedrigen Einkommensgruppen mit einem Einkommen bis 40.000 Euro und den mittleren Einkommensgruppen von 50.001 bis 70.000 Euro am größten.

Folgende Tabelle stellt dies als Auszug aus der Elternbeitragssatzung der Stadt Datteln für die Kinder ab zwei Jahren exemplarisch dar.

**Elternbeitragsanhebung für Kinder ab zwei Jahren und einem Betreuungsaufwand bis zu 35 Stunden (bis 17.500 Euro bis 50.000 Euro)**

Jahreseinkommen in Euro	bis 17.500	bis 20.000	bis 25.000	bis 30.000	bis 35.000	bis 40.000	bis 45.000	bis 50.000
Beitragsanhebung in Euro	0	26	6	8	15	16	11	11
Elternbeitrag in Euro	0	26	32	40	55	71	82	93
Anhebung in %			23	25	38	29	15	13

**Elternbeitragsanhebung für Kinder ab zwei Jahren und einem Betreuungsaufwand bis zu 35 Stunden (bis 60.000 Euro ab 125.001 Euro)**

Jahreseinkommen in Euro	bis 60.000	bis 70.000	bis 80.000	bis 90.000	bis 100.000	bis 125.000	ab 125.001
Beitragsanhebung in Euro	21	31	26	31	36	41	46
Elternbeitrag in Euro	114	145	171	202	238	279	325
Anhebung in %	23	27	18	18	18	17	16

Angaben gemäß Elternbeitragssatzung der Stadt Datteln mit Stand 16. April 2008.

Weiterhin hat die GPA NRW bei der Analyse der Elternbeitragssatzung der Stadt Datteln Folgendes festgestellt:

- Die Einkommensgrenze für eine Beitragsbefreiung liegt in der Stadt Datteln kreiseinheitlich (Kreis Recklinghausen) bei 17.500 Euro.
- Die höchste Einkommensstufe liegt in Datteln bei über 125.000 Euro, während ein Teil der Vergleichskommunen die höchste Einkommensstufe auf über 150.000 Euro festgesetzt hat.
- Für eine 45-Stunden Betreuung beträgt der niedrigste Elternbeitrag bei den über 2 Jährigen 35 Euro, bei den unter 2 Jährigen 90 Euro. Der höchste Beitrag kostet bei den über 2 Jährigen 434 Euro, bei den unter 2 Jährigen 646 Euro. Damit erhebt die Stadt Datteln höhere Elternbeiträge als die Vergleichskommunen. Dort liegt der Elternbeitrag für dieselbe Betreuungszeit bei den über 2 bzw. über 3 Jährigen<sup>2</sup> bei durchschnittlich 328 Euro und bei den unter 2 bzw. unter 3 Jährigen bei durchschnittlich 440 Euro.
- Die Stadt Datteln fragt nicht die tatsächlichen Einkommen der höchsten Einkommensstufe ab. Daher kann die Einkommensstruktur der höchsten Einkommen bislang nicht analysiert werden.

Bei der Elternbeitragsatzung der Stadt Datteln besteht Spielraum, das Elternbeitragsaufkommen weiter zu steigern. Die Stadt Datteln plant bereits als Einzelmaßnahme Nr. 67 ihres Haushaltssanierungsplans 2012 – 2021 (3. Fortschreibung) die Erträge aus dem Elternbeitragsaufkommen ab dem Haushaltsjahr 2016 um 82.000 Euro zu erhöhen.

Im Folgenden zeigt die GPA NRW Möglichkeiten auf, die sich nach unserer Erfahrung zur Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens eignen:

- Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung, in Kindertagespflege bzw. in der offenen Ganztagschule aufheben.
- Elternbeiträge in den Einkommensgruppen proportional anheben und eine höhere Belastung der niedrigen Einkommensgruppen vermeiden.
- Jährlich die Einkommensstruktur der betroffenen Dattelner Familien analysieren.
- Dabei auch das tatsächliche Einkommen der höchsten Einkommensstufe abfragen.

#### → **Empfehlung**

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

### **Plätze in kommunaler Trägerschaft**

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger<sup>3</sup>. Zudem entsprechen die ange-

<sup>2</sup> Abhängig davon, ob die Kommune die Altersgruppen nach U-2/Ü-2 oder U-3/Ü-3 differenziert.

<sup>3</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

setzen Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

### Platzangebot Kindertageseinrichtungen

	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	1.067	1.064	1.094
Plätze in kommunaler Trägerschaft	45	41	40
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	4,2	3,9	3,7
Plätze in freier Trägerschaft	1.022	1.023	1.054
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	95,8	96,1	96,3

Das Platzangebot insgesamt hat sich in der betrachteten Zeitreihe erhöht. In den städtischen Kindertageseinrichtungen haben sich die Plätze durch die Umwandlung von Ü-3 Plätzen in U-3 Plätze reduziert. Dem gegenüber ist das Platzangebot bei den Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft gestiegen.

### Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,9	0,0	64,9	31,7	17,4	33,4	46,9	37

#### → Feststellung

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil kommunaler Plätze in Kindertageseinrichtungen als die Stadt Datteln. Unter Zugrundelegung des Gesamtfinanzierungsmodells des Landes entlastet diese Trägerkonstellation den Fehlbetrag.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.<sup>4</sup> Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich.

Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Da die 45 Stunden Wochenbetreuung die teuerste Betreuungszeit darstellt, nimmt insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für diese Betreuungszeit deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Dem Anteil der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

<sup>4</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Nachfolgend sind die zum 15. März jeden Jahres vom Jugendamt der Stadt Datteln an das Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten und Kindergartenjahren

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Kindpauschalen gesamt	1.049	1.021	1.023	1.053	1.047
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	113	82	58	56	64
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	10,8	8,0	5,7	5,3	6,1
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	653	616	594	584	563
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	62,2	60,4	58,0	55,5	53,7
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	283	323	371	413	421
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	27,0	31,6	36,3	39,2	40,2

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 25 Stunden Wochenbetreuung ist in der dargestellten Zeitreihe um 44 Prozent gesunken. Demgegenüber hat sich der Anteil für eine 45 Stunden Wochenbetreuung im Eckjahresvergleich 2010/2011 bis 2014/2015 etwa um 50 Prozent erhöht. Der Anteil für eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden fällt in der dargestellten Zeitreihe am höchsten aus. Er hat sich in der dargestellten Zeitreihe allerdings um etwa 14 Prozent reduziert.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten im interkommunalen Vergleich in Prozent 2012/2013

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
5,7	0,0	44,2	7,8	2,8	6,4	11,0	101
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
58,0	33,2	76,8	52,4	45,2	52,2	59,9	101
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
36,3	13,7	62,8	39,7	33,4	38,8	46,7	101

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung ist in Datteln im Vergleichsjahr unterdurchschnittlich. Im Kindergartenjahr 2013/2014 steigt er auf 39,2 Prozent und im Kindergartenjahr 2014/2015 auf 40,2 Prozent. Dennoch bleibt der Anteil der Kindpauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung in der Stadt Datteln unterdurchschnittlich. Denn auch bei

den Vergleichskommunen hat der Anteil der Pauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung zugenommen.

→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche Anteil Kindspauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung in der Stadt Datteln entlastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder.

**Freiwillige Zuschüsse an freie Träger**

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe<sup>5</sup> Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte 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**

Die Stadt Datteln gewährt den freien Trägern freiwillige Zuschüsse auf der Basis von Verträgen. Im Jahr 2012 betragen die freiwilligen Zuschüsse 447.845 Euro. Die Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen gem. § 20 KiBiz für Kindertageseinrichtungen an freie Träger belaufen sich auf rund 5,8 Mio. Euro.

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

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,7	0,6	11,5	4,7	2,7	4,6	6,3	36

Der obige Wert zum Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz verdeutlicht, dass mehr als Dreiviertel der Vergleichskommunen einen besseren Kennzahlenwert erreichen als die Stadt Datteln. Denn Datteln bezuschusst die freien Träger auf freiwilliger Basis stärker als der Großteil der Vergleichskommunen.

Dies bestätigt auch die folgende Kennzahl, bei der die GPA NRW die freiwilligen Zuschüsse auf die Zahl der Plätze in freier Trägerschaft verteilt hat.

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

### Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
438	30	680	279	181	274	351	36

Die Stadt Datteln zählt zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten freiwilligen Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft.

#### → Empfehlung

Die Stadt Datteln sollte aufgrund ihrer Haushaltssituation die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger mindestens auf den Durchschnittswert der Vergleichskommunen senken.

Derzeit übernimmt die Stadt Datteln für die freien Träger den vollen Trägeranteil. Die einzige Ausnahme bildet die Zuschussgewährung an die katholische Kirche. Sie trägt rund die Hälfte ihres Trägeranteils selbst. Die Stadt hat bereits gegenüber den freien Trägern kommuniziert, dass zur Reduzierung der Aufwendungen zukünftig auch die anderen freien Träger etwa die Hälfte ihres Eigenanteils übernehmen sollen. Nach Angabe der Stadt ist der Großteil der freien Träger bereitwillig, zukünftig einen Teil des eigenen Trägeranteils zu erbringen. Da sich jedoch zwei Träger gegen die Verschlechterung der freiwilligen städtischen Leistung wehren, hat die Stadt bislang nicht über eine Reduzierung der freiwilligen Bezuschussung beschlossen. Die Vergleichskommunen bezuschussen die freien Träger in der Regel auf freiwilliger Basis nur dann, wenn diese nicht ausreichend finanziell leistungsfähig sind. In diesen Fällen übernehmen die Städte die jeweiligen Trägeranteile bedarfsorientiert.

Um die Höhe der freiwilligen Zuschüsse anzupassen, müsste die Stadt Datteln ihre Verträge mit den freien Trägern kündigen. Jährlicher Stichtag zur Kündigung dieser Verträge ist der 31. Januar.

#### → Empfehlung

Die Stadt Datteln sollte auf die finanziell leistungsfähigen freien Träger der Kindertageseinrichtungen einwirken, Trägeranteile zu übernehmen. Als Anreiz für wirtschaftliches Handeln sollte bei jedem Träger ein Trägeranteil erhalten bleiben. Die Verträge mit den freien Trägern sollten daher zum nächstmöglichen Zeitpunkt angepasst werden.

### Kindertagespflege

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

Die Stadt Datteln gibt an, dass es trotz der vergleichsweise hohen Vergütung für Tagespflegepersonen problematisch sei, eine ausreichende Anzahl an Tagespflegepersonen zu gewinnen. Der Dattelner Stundensatz zählt mit 5,20 Euro interkommunal zum dritthöchsten Stundensatz. Zudem beschreibt die Stadt den Verwaltungsaufwand für die Kindertagespflege gegenüber der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen als hoch.

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

### Plätze in Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege	43	43	55
Tagesbetreuungsplätze gesamt	1.110	1.107	1.149
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	3,9	3,9	4,8

Die Stadt Datteln hat die Zahl der Plätze in Kindertagespflege ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 weiter ausgebaut. Daher steigt der Anteil der angebotenen Plätze in der Kindertagespflege an. Dies liegt an der steigenden Zahl der Kinder von null bis unter drei Jahren, die fremdbetreut werden. Durch den Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung ab dem 1. August 2013 wird die Quote voraussichtlich weiter steigen.

Interkommunal positioniert sich die Stadt Datteln wie folgt:

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

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,9	1,2	13,1	7,5	5,7	7,7	8,6	37

#### → Feststellung

Die Stadt Datteln nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot.

Die folgende Kennzahl bestätigt, dass die vorgehaltenen Plätze der Kindertagespflege im Vergleichsjahr durchweg belegt werden:

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

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,0	21,3	122,9	88,3	76,4	97,1	100,0	35

## Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Datteln erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung durch Überbelegungen.
- Die Tagesbetreuung für Kinder wird überwiegend von freien Trägern durchgeführt. Für diese übernimmt die Stadt, mit Ausnahme der Einrichtung in Trägerschaft der katholischen Kirche, die kompletten Trägeranteile.

- Die Stadt Datteln sollte auf die freien Träger einwirken, dass diese ihre Trägeranteile selbst übernehmen. Dadurch kann die Stadt ihre freiwilligen Zuschüsse an freie Träger reduzieren und den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder reduzieren. Dementsprechend sollten die bestehenden Verträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt angepasst werden.
- Um den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder zu senken, sollten zudem die Elternbeiträge erhöht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Datteln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Schulsekretariate	3
Organisation und Steuerung	4
Eingruppierung der Sekretariatskräfte	4
Verfahren zur Stellenbemessung	5
Schülerbeförderung	5
Organisation und Steuerung	7
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	9

## → Schulen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst in Datteln folgende Handlungsfelder:

- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. 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.

Zu dem Prüfgebiet Schulen zählt grundsätzlich auch das Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform. Da dieser Bereich im Rahmen einer Beratung inhaltsgleich beleuchtet wird, entfällt der Teilbereich in der jetzigen Prüfrunde in Datteln. So werden Doppelprüfungen bzw. -beratungen vermieden.

### 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.

In den Schulsekretariaten der Stadt Datteln waren 2012 insgesamt 3,91 Vollzeit-Stellen besetzt. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der

KGSt-Durchschnittswerte<sup>1</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, ohne Auswirkung.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54	48	111	77	67	77	85	49

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
813	394	878	586	516	592	662	48

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

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Wie in den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen überwiegend der Entgeltgruppe (EG) 5 zugeordnet. Die vorhandenen EG 6 und EG 8 an den Grundschulen sind Besitzstände, die aus früheren Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen stammen. Üblicherweise werden die Sekretariatskräfte in Datteln an Schulen bis zu 700 Schülern in die EG 5 eingruppiert. Mehr Schüler gibt es nur am Gymnasium. Die Sekretariatskräfte dort sind in die EG 6 eingruppiert. Der Anteil der Mitarbeiterinnen in EG 5 entspricht in etwa dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

### Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	2,17	55,5
EG 6	1,41	36,1
EG 8	0,33	8,4
Summe	3,91	100

Seit dem Vergleichsjahr 2012 sind die 3,91 Vollzeit-Stellen zum Schuljahr 2013 auf 4,28 Vollzeit-Stellen angestiegen und im Schuljahr 2014 auf 3,6 Vollzeit-Stellen gesunken. Die Sekretariatsstelle in der inzwischen geschlossenen Förderschule ist entfallen.

<sup>1</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Im Jahr 2013 ist die Zahl der Mitarbeiterinnen am Gymnasium nennenswert angestiegen. Während an anderen Schulen im Vergleich zum Vorjahr eher Stellen reduziert wurden, stieg die Zahl der Vollzeit-Stellen dort vorübergehend um eine halbe Stelle auf 1,5 Vollzeit-Stellen. Grund war, dass eine vorher geschlossene Grundschule für die 5. und 6. Klassen des Gymnasiums genutzt wurde. Nach Aussage der Stadt Datteln reichte die vorhandene Fläche im Gymnasium nicht aus, alle Klassen unterzubringen. Darüber hinaus war aufgrund aufgetretener Schwierigkeiten eine ständige Ansprechpartnerin erforderlich. Inzwischen sind die gemäß Gesamtschülerzahl erforderlichen Vollzeit-Stellen auf zwei Kräfte in beiden Sekretariaten verteilt.

## Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellen in den Schulsekretariaten der Stadt Datteln werden im Fachbereich 1.4 „Zentrale Dienste – Personalangelegenheiten“ bemessen und mit der Schulverwaltung abgestimmt. Jedes Jahr werden zum Schuljahresbeginn die Sekretariatsstunden angepasst. Grundlagen dafür sind in Datteln ein wöchentlicher Stundensockel und die aktuelle Schülerzahl, die mit einem Faktor für die Primarstufe bzw. einem etwas höheren für die weiterführenden Schulen multipliziert wird. Zuschläge werden pauschal aufgrund besonderer Situationen in geringem Umfang gewährt, z. B. wenn Teilstandorte betreut werden oder Mehrarbeit durch eine vakante Schulleiterstelle anfällt.

Im Ergebnis führt die vorgenommene Stellenbemessung in der Stadt Datteln zu einer niedrigen Kennzahl für den Personalaufwand für Schulsekretariate je Schüler: Sie lag im Jahr 2012 – mit Ausnahme der Förderschule – durchgängig zwischen dem Minimum und dem ersten Quartilswert. Daraus folgt entsprechend für fast alle Schulformen eine sehr hohe zu betreuende Schülerzahl je Sekretariatsstelle. Außer bei der Förderschule lagen sie immer zwischen dem dritten Quartilswert und dem Maximum. Bei der Förderschule verhielt es sich genau anders herum. Die Schule wurde im Jahr 2013 geschlossen und verzeichnete daher zurückgehende Schülerzahlen. Demzufolge lagen, obwohl Stunden reduziert wurden, die betreute Schülerzahl je Stelle beim Minimum und der Personalaufwand für das Schulsekretariat je Schüler zwischen dem dritten Quartilswert und dem Maximum.

### → Feststellung

Im Fachbereich Personalangelegenheiten sind das so genannte „Bochumer Modell“<sup>2</sup> und die KGSt-Berichte zur „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ bekannt. Der nach diesen Bemessungsvorgaben ermittelte Personalaufwand wird in der Stadt Datteln unterschritten.

## Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die GPA NRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je befördertem Schüler. Um die Gesamtbelas-

<sup>2</sup> Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Kalkulation, die auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Sie ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben.

tung für die Stadt Datteln einzubeziehen, werden Kennzahlen zu den Aufwendungen je Schüler und je Einwohner gebildet.

### Kennzahlen Schülerbeförderung der Stadt Datteln 2012

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	98	43	517	227	142	198	297	47
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	625	287	908	606	527	600	680	42
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	15	5	68	36	24	33	50	45
Einpendlerquote in Prozent	3	0	28	10	3	9	16	44

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

Die Stadt Datteln verfügt über fünf Grundschulen, eine Haupt- und eine Realschule sowie ein Gymnasium. Alle Schulen liegen im Stadtgebiet Datteln. Die letzte Grundschule außerhalb war die Grundschule im Ortsteil Ahsen. Sie wurde Mitte 2013 geschlossen. Die Höhe der Aufwendungen für Schülerbeförderung ist wesentlich von der Struktur der Kommune und dem Anteil der tatsächlich beförderten Schüler abhängig. Letzterer wird wiederum durch die Schulstruktur sowie von der Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Der Anteil der beförderten Schüler über alle Schulformen liegt mit 15 Prozent aller Schüler der Stadt Datteln im ersten Quartil. Der Anteil der davon mit Spezialverkehr beförderten Schüler liegt mit 36 Prozent deutlich im dritten Quartil. Von derzeit 44 geprüften Kommunen ist das der vierthöchste Wert. Die höchste Einpendlerquote besteht an der Hauptschule. Sie betrug im Jahr 2012 sechs Prozent und wird sich aufgrund der weiter geplanten Vorhaltung dieser Schulform voraussichtlich weiter erhöhen.

Eine Besonderheit führt in Datteln dazu, dass die Aufwendungen je Schüler im Vergleichsjahr 2012 sehr gering sind: Der Schülerspezialverkehr wurde seit Ende der achtziger Jahre nicht mehr ausgeschrieben. Die Stadt hat den bestehenden Vertrag mit dem Unternehmen, das den Schülerspezialverkehr durchführt, lediglich regelmäßig verlängert. Der Schülerspezialverkehr muss nach § 25 GemHVO NRW ausgeschrieben werden. Zur Vermeidung eines hohen Kostenanstiegs nach so vielen Jahren sind ggf. die Linienführung und die Anzahl der Haltepunkte zu optimieren. Nach § 4 Abs. 1 Satz 4 VOL/A dürfen Rahmenverträge aus vergaberechtlichen Gründen eine Laufzeit von vier Jahren nur überschreiten, wenn der Auftragsgegenstand oder andere besondere Umstände dies rechtfertigen. Ansonsten könnten Aufträge dem Wettbewerb zu lange entzogen werden.

→ **Feststellung**

Die geringen Beförderungsaufwendungen je Schüler resultieren u. a. daraus, dass die Stadt den Schülerspezialverkehr nicht ausschreibt. Damit verstößt sie gegen § 25 GemHVO NRW.

## Organisation und Steuerung

Alle Schüler, die nicht in den jeweiligen Einzugsbereichen wohnen (Primarstufe 2,0 km, Sekundarstufe I 3,5 km, Sekundarstufe II 5,0 km), müssen auf anderem Weg zur Schule gelangen. In der Regel werden die Schüler mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) befördert, denn öffentliche Verkehrsmittel gelten in der Regel als die wirtschaftlichste Beförderungsart.

→ **Feststellung**

In Datteln ist zusätzlich zum ÖPNV ein Schülerspezialverkehr eingerichtet. Diese Busse fahren teilweise die gleichen Wegstrecken wie die öffentlichen Busse.

Grundsätzlich hat der ÖPNV Vorrang vor den Alternativen des Schülerspezialverkehrs oder Privatfahrzeugen. Ist die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln nach § 13 SchfkVO nicht zumutbar, wird i.d.R. mittels Schülerspezialverkehr befördert. Ob die Beförderung über den ÖPNV zumutbar ist, richtet sich nach den zumutbaren Beförderungszeiten. Diese sind für die Schüler der Grundschulen und der weiterführenden Schulen unterschiedlich. Nach Aussage der Schulverwaltung werden diese Zeiten eingehalten, wenn die Schüler den ÖPNV nutzen.

→ **Feststellung**

Der Schülerspezialverkehr ist aufgrund der guten Versorgung durch den ÖPNV in Datteln nicht erforderlich. Er stellt damit eine freiwillige Leistung der Stadt dar.

Bis zum Schuljahr 2013/14 hat die Stadt vier Buslinien im Spezialverkehr eingesetzt. Darüber hinaus fuhr zusätzlich ein Bus nach Schulschluss der Realschule, weil dort die Schulstunden 60 Minuten betragen und dadurch verlängerte Wartezeiten entstanden.

Aufgrund des Haushaltssanierungsplans hat der Rat beschlossen, im Jahr 2014 20.000 Euro und ab 2015 40.000 Euro jährlich einzusparen. Um das vorgenannte Sparziel zu erreichen, hat die Verwaltung einen Bus mit Ende des Schuljahres 2013/14 eingestellt. Ein weiterer wurde zum 31. Oktober 2014 sowie der „Realschulbus“ Ende November 2014 eingestellt. Es verbleiben noch zwei Buslinien im Schülerspezialverkehr.

→ **Feststellung**

Die beiden zurzeit noch bestehenden Buslinien im Schülerspezialverkehr muss die Stadt nicht vorhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte die beiden verbleibenden Busse des Schülerspezialverkehrs zum nächstmöglichen Zeitpunkt einstellen.

Die Stadt Datteln hat richtig erkannt, dass ihr als Schulträger gemäß § 3 SchfkVO keine Beförderungspflicht sondern lediglich eine Pflicht, die Kosten zu tragen, obliegt. Dies gilt für den Schulweg der Schülerinnen und Schüler zur nächstgelegenen Schule der jeweiligen Schulform (§ 9 SchfkV). Die Stadt Datteln ist als Schulträger nicht verpflichtet, einen Schülerspezialverkehr

vorzuhalten. Dies gilt auch dann, wenn die Stadt- oder Ortsteile nur unzureichend an den ÖPNV angebunden wären.

Der Schulträger entscheidet über Art und Umfang der Schülerbeförderung. Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat, ggf. gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Bezogen auf ein Jahr ergibt sich somit die Verpflichtung für die Stadt Datteln, einen Höchstbetrag von 1.000 Euro je Schüler zu übernehmen. Im Schülerspezialverkehr wird nur von zehn Monaten der Beförderung ausgegangen, weil Fahrten in den Ferienzeiten entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln muss die Wirtschaftlichkeit der Schülerbeförderung überprüfen. Aufgrund des Drucks Aufwendungen reduzieren zu müssen, darf die Stadt Datteln lediglich den in der SchfkVO vorgegebenen Höchstbetrag erstatten.

→ **Feststellung**

Um Eltern bzw. Schülerinnen und Schülern einen Anreiz zu geben, trotz Anspruchsberechtigung keine Schülerfahrkarte zu beantragen, kann eine Pauschale, z. B. die „Fahrradpauschale“, gezahlt werden. Insofern wäre mit den Eltern eine Vereinbarung zu treffen.

Diese Fahrradpauschale kann in den Wintermonaten durch die Ausgabe von Zeitfahrkarten ersetzt werden. In vielen Vergleichskommunen wird Entsprechendes mit den Verkehrsbetrieben vereinbart.

Bei einer unzureichenden Anbindung an die Haltepunkte des ÖPNV bzw. der Busse im Spezialverkehr ist eine pauschalierte Wegstreckenentschädigung für die Beförderung mit Privatfahrzeugen zur nächsten Haltestelle zu zahlen. Diese Entschädigungen übernimmt die Stadt Datteln auf Antrag.

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

### Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	52	48	138	79	64	78	90	48
Schüler je Sekretariatsstelle	854	326	971	583	477	549	672	47
Aufwendungen je Stelle in Euro	44.701	41.678	46.401	43.212	42.400	42.400	43.659	47
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	45	179	103	82	101	113	46
Schüler je Sekretariatsstelle	600	243	935	458	387	423	543	45
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.152	48.200	43.830	42.400	42.400	45.700	45
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	52	24	103	65	56	64	73	46
Schüler je Sekretariatsstelle	810	389	1.884	720	623	706	818	45
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.400	48.200	44.203	42.400	44.443	45.700	45
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	45	27	118	67	58	67	73	46
Schüler je Sekretariatsstelle	1.018	448	1.560	705	606	681	754	45
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	53.078	44.523	42.400	44.600	45.700	45
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	353	77	402	188	148	192	219	38
Schüler je Sekretariatsstelle	120	114	553	258	204	224	293	37
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.201	48.200	43.532	42.400	42.400	45.700	37

## Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Datteln	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen je Schüler in Euro	81,01	9,98	725,12	153,56	78,23	130,74	171,61	42
Aufwendungen je beförder- tem Schüler in Euro	613	356	2.000	714	472	579	788	38
Anteil der beförderten Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	12	1	41	19	12	18	27	41
Einpendlerquote in Prozent	2	0	6	1	0	0	1	40
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen je Schüler in Euro	113,88	17,66	778,61	276,95	141,01	283,11	356,23	41
Aufwendungen je beförder- tem Schüler in Euro	526	231	2.813	671	499	591	685	37
Anteil der beförderten Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	22	1	96	42	22	41	59	40
Einpendlerquote in Prozent	6	0	33	8	2	7	10	38
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen je Schüler in Euro	111,94	32,11	694,94	254,87	140,25	227,10	338,10	41
Aufwendungen je beförder- tem Schüler in Euro	946	351	1.472	626	521	594	646	37
Anteil der beförderten Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	12	3	86	40	22	36	60	39
Einpendlerquote in Prozent	3	0	37	10	1	6	16	38
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen je Schüler in Euro	96,68	42,30	550,59	250,59	135,73	221,45	356,47	40
Aufwendungen je beförder- tem Schüler in Euro	562	350	733	561	480	569	629	36
Anteil der beförderten Schü- ler an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	17	9	81	44	28	45	62	39
Einpendlerquote in Prozent	5	0	47	17	3	14	25	38
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen je Schüler in Euro	444,64	54,27	1.304,54	521,18	353,21	560,44	655,69	33
Aufwendungen je beförder- tem Schüler in Euro	534	351	1.542	827	638	773	962	28
Anteil der beförderten Schü-	83	0	100	56	37	59	73	33

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	0	0	66	15	2	9	25	33

## → 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  
Datteln im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage in Datteln	4
Organisation und Steuerung	5
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
Gesamtbetrachtung Grünflächen	18
Sportaußenanlagen	18
Organisation und Steuerung	19
Strukturen	20

## → 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 analysiert sie 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 Datteln

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

Die Stadt Datteln konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Kataster- und Finanzdaten nicht zur Verfügung stellen. Vorhandene Flächenangaben stammen teilweise aus verschiedenen, sich nicht deckenden Quellen und/oder repräsentieren nicht den gegenwärtigen, sondern einen veralteten Stand. Teilweise wurden die Flächen vor zehn Jahren mittels Messrad aufgenommen. Hierbei handelt es sich um eine vergleichsweise ungenaue Erfassungsmethode. Die Datenlage wurde seitdem nicht auf aktuellem Stand gehalten, so dass Veränderungen der vergangenen Jahre nicht dargestellt werden konnten.

Auch wurden in der Vergangenheit die von den Mitarbeitern des Betriebshofs geleisteten Stunden nicht eindeutig verschiedenen Kostenträgern zugeordnet. Gleiches gilt für die Mitarbeiter der Verwaltung: Stellendaten beziehen sich immer auf Verwaltungsstellen für die gesamten städtischen Grünanlagen. Die ausgewiesenen Stellenanteile im Stellen- bzw. Produktplan der Stadt Datteln konnten nicht für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün differenziert dargestellt werden.

Gleichwohl wurde anhand von zusammengestellten Flächen- und Aufwandsdaten versucht, eine Einordnung in die Kennzahlenkorridore der Vergleichskommunen vorzunehmen. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass eine qualitative Auswertung dieser Daten zu einem verfälschten und nicht aussagekräftigen Ergebnis jenseits der Spannbreiten führen würde. Die GPA NRW sieht daher im Einvernehmen mit der Stadt Datteln davon ab, die Daten zu verwenden.

Die Stadt Datteln ist sich bewusst darüber, dass die kommunalen Grünflächen einen erheblichen Anteil am Gesamtbilanzvermögen bilden und erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen binden. Gerade aufgrund der wirtschaftlich schwierigen Lage der Stadt Datteln ist die Schaffung von Grundlagen zur effektiven und effizienten Organisation und Steuerung des Grünflächenmanagements unerlässlich. Deshalb ergibt sich die erhöhte Notwendigkeit von Aufgabenkritik und messbaren Optimierungen. Andererseits erfahren die Grünflächen in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend eine höhere Wertschätzung. So wirkt sich „Grün“ als Standortfaktor auf die Wohnbebauung bzw. Gewerbeansiedlung aus. Er schlägt sich u. a. in den Bodenrichtwerten nieder.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Datteln ist seit Anfang 2014 dabei, ihre Grünflächen vollständig in einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) zu erfassen und die Struktur der Kostenrechnung zu verfeinern.

Die entsprechende Software für das GRIS wurde angeschafft und wird seit Juni 2014 eingesetzt. Zwischenzeitlich hat die Stadt ihr v. g. Vorhaben zurückgestellt, um die Sturmschäden durch „Ela“ im Frühsommer 2014 zu beseitigen. Seit den Sommerferien wird das Vorhaben verstärkt vorangetrieben. Vorrangiges Ziel ist, im Jahr 2015 ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis einzuführen und über Leistungspreise abzurechnen. Der Zeithorizont ist bei dem

derzeitigen Stand der Katastererstellung ambitioniert, allerdings unter Berücksichtigung der umzusetzenden Sparziele zu begrüßen.

## Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Datteln 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<sup>1</sup> 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?	18	12		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	4		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	4	1	2	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	14	4	6	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein kaufmännisches Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-	0	0	0	0

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Auftragnehmer-Verhältnis?				
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	90	29	32	29
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>31</b>

### Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen erfolgt zentral im Fachbereich 7 „Gebäudewirtschaft, Betriebshof und Grünanlagen“. Auch die Friedhöfe sind dort zugeordnet. Seit dem 01. Januar 2012 erfolgt auch die Planung neuer Grünflächen bzw. die Neugestaltung von Grünflächen dort.
- Ein Freiflächenentwicklungskonzept liegt dem Begriff nach nicht vor. Es gibt jedoch nach dem „Leitbild für eine nachhaltige soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung der Stadt Datteln“ aus dem Jahr 2004 einen Vorentwurf „Städtebauliches Handlungskonzept“. Es wurde von einem renommierten Architektur- und Stadtplanungsbüro mit Leitbildern und Entwicklungszielen für die Stadt Datteln zum Erhalt und zur Entwicklung der Grün- und Freiflächen entwickelt. Es handelt sich um ein gesamtstädtisches Konzept, das Zukunftsbetrachtungen und konkrete Handlungsempfehlungen enthält. Es ist auf überregionale Planungen des Kreises und des Regionalverbands Ruhr abgestimmt. Zudem dient es als Vorstudie, einen Flächennutzungsplan neu aufzustellen. Besonderes Augenmerk liegt auf Teilplanungen für das Industrie-Areal newPark und das Steinkohlekraftwerk.

Im Handlungskonzept wird dargelegt, wie sich die Stadt Datteln im Rahmen ihrer städtebaulichen Weiterentwicklung strategisch ausrichten soll. Berücksichtigt wurden dabei u. a. die demografische Entwicklung, Klima, Umwelt und Rahmenbedingungen, vorhandene Siedlungsstrukturen und die Wohn-, Freiraum-, Gewerbe- und Verkehrssituation und -entwicklung. Insbesondere wird auf den hohen Freizeitwert der Stadt Datteln durch Grünzüge und Wasserläufe/Kanäle und durch das „Tor zum Naturpark Hohe Mark“ hingewiesen, der entsprechend vermarktet werden sollte. Aus diesem städtebaulichen Handlungskonzept sollen Fachplanungen abgeleitet werden. Teilweise ist die Stadt Datteln bereits dabei, Konzepte aufzustellen. Auf verschiedene, wie z. B. ein Spielplatzkonzept oder die Sportstättenbedarfsplanung, geht die GPA NRW im Folgenden noch ein.

- Der Vorentwurf des städtebaulichen Handlungskonzepts wurde der Öffentlichkeit am 05. Oktober 2011 als Folienpräsentation vorgestellt. Es wurden auch besondere Zielgruppen wie Investoren, Gewerbetreibende usw. befragt. Beteiligungen von Bürgern über eine Online-Befragung und einberufene Stadtteilversammlungen hinaus wurden – auch aufgrund mangelnder Personalressourcen – bisher nicht getätigt. Hier sollte der Dialog mit den Bürgern fortgesetzt und intensiviert werden. Der demografische Wandel erfordert es,

als Planungs- und Steuerungsgrundlage zu überprüfen, welche Vorstellungen die Bürger zur Nutzung von Grünanlagen haben. So kann die Stadt frühzeitig auf sinkende Einwohnerzahlen bei zugleich höherem Anteil älterer Bürgerinnen und Bürger reagieren.

Zum Thema Bürgerzufriedenheit gibt es z. B. den KGSt-Bericht „Bundesweite Internetbefragung zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen“ aus dem Jahr 2008. Mittels der darin aufgezeigten Möglichkeiten lassen sich nicht nur Fragebögen zur Bürgerzufriedenheit erstellen. Es können auch wichtige Informationen über Wünsche und Ansprüche zusammengetragen werden, z. B. über die Nutzung vorgehaltener Anlagen und Spielplätze sowie Erfordernisse im Hinblick auf die Demografie (altersgerechte Freiluftaktivitäten, Querungshilfen usw.).

- Der Haushaltssanierungsplan zeigt Einsparziele u. a. für die Bereiche Grünanlagen, Straßenbegleitgrün und Spiel- und Sportplätze auf. Für öffentliches Grün, Baumschutz und Straßenbegleitgrün ist der allgemeine Hinweis „Reduzierung von Standards, ggf. Rückbau“ festgeschrieben. Ein messbares Ziel ist nicht vorgegeben. Der zuständige Fachbereich 7 muss selbst ermitteln, wie er zur Kostensenkung beitragen kann. Somit handelt es sich eher um strategische Ziele der Verwaltungsführung.

Anders sieht es bei den Spielplätzen aus: Es sind auf der Grundlage von vorhandenen KGSt-Kennzahlen konkret zwölf Spielplätze zurückzubauen. Der Jugendhilfeausschuss und die Sachgebietsleitung Grünanlagen erarbeiten derzeit ein Spielplatzkonzept. Operative Ziele müssen so präzise wie möglich beschrieben werden, aber auch realistisch und die Zielerreichung insbesondere messbar sein. Ggf. sollten Termine für Zwischenziele gesetzt werden.

Positiv ist festzustellen, dass trotz des Zeitdrucks zur Erreichung von Sparzielen keine „Schnellschüsse“ getätigt werden. Umsetzungsmaßnahmen werden nach ordentlicher Grundlagenermittlung vorbereitet: Im Fachbereich 7 werden z. B. betriebswirtschaftliche Instrumente eingeführt um festzustellen, in welchen Bereichen Standards abgebaut werden sollten. Die Spielplatzplanung erfolgt bezirksweise. Die Bedürfnisse und Vorstellungen der Kinder werden ebenso einbezogen wie die anfallenden Kosten für die Grünpflege und die Wartung und Unterhaltung von Spielgeräten. Auf beide Themen gehen wir nachfolgend noch weiter ein.

- Ein GRIS ist, wie im Kapitel „Datenlage in Datteln“ beschrieben, im Aufbau. Der Bestand wird durch Vor-Ort-Aufnahmen mit Unterstützung durch das Sachgebiet "Vermessung" sowie durch die Auswertung von Bestandsplänen, Luftbildern und vorhandenen Aufmaßen erfasst. Mit der angeschafften Software ist es möglich, die Datenmengen grafisch umzusetzen. Die digitalen Pläne werden in Bezug auf Verkehrsanlagen, Vegetationsflächen und infrastrukturelle Ausstattung verfeinert. Der Inhalt des Grünflächenkatasters kann nachfolgend über verschiedene Schnittstellen mit geringem Nachbearbeitungsaufwand in eine Datenbank übernommen werden.

Das GRIS sollte alle steuerungsrelevanten Informationen enthalten. Hierzu zählen insbesondere Art, Lage und Größe der Fläche, Aufteilung der Flächen nach verschiedenen Vegetationsarten usw., Pflegestandards (Maßnahmen und Häufigkeiten, ggf. Pflegeklassen) sowie Unterhaltungsaufwendungen. Im Idealfall sind dort auch Pflegepläne zu hinterlegen, auf deren Basis Leistungsverzeichnisse erstellt werden können.

- Auf Grundlage eines detaillierten GRIS können die betriebswirtschaftlichen Instrumente besser genutzt werden. Sie ermöglichen es dann, nach entsprechender Auswertung ggf. Abläufe auf dem Betriebshof zu optimieren und die Budgetplanung im Grünflächenmanagement durch veränderte Standards zu beeinflussen. Konkret sollen die Kostenrechnung verbessert und ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis eingeführt werden.

Mittels der Kostenrechnung können Leistungspreise gebildet werden. Die notwendige Software ist vorhanden und wird ab 2015 eingesetzt. Wenn Aufträge des Betriebshofs über tatsächliche Leistungspreise abgerechnet werden, können die Kosten für die Leistungserbringung bewertet werden. Ggf. werden (zu hohe) Standards transparent und können beeinflusst werden. Einsparungen werden messbar. Damit kann der Produktverantwortliche als Auftraggeber sein Budget steuern. Einfache einheitsbezogene Leistungspreise ergeben sich, wenn die jährlichen Vollkosten der Jahresarbeitsleistung gegenüber gestellt werden. Die Ergebnisse der Kostenrechnung sollten in ein kaufmännisches Berichtswesen einfließen und analysiert werden.

- Üblicherweise sollten Kommunen jeweils eine eigene Kostenrechnung in der Verwaltung, hier speziell also dem Fachbereich Grünflächen, und auf dem Betriebshof führen. Dieser würde dann seine eigenen Kostenstellen wie Grünflächenpflege, Spielplätze, Straßenerhaltung, Wirtschaftswegeunterhaltung, Friedhöfe, Fuhrpark usw. führen. Der Betriebshof wäre wiederum eine Kostenstelle des Fachbereichs Grünflächen. Er ist i.d.R. für die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen und Spielplätze zuständig. Darüber hinaus plant der Fachbereich Grünflächen alle Grünanlagen einer Kommune und vergibt Ingenieurleistungen oder größere Unterhaltungs- oder Umgestaltungsmaßnahmen.
- Ein Stundenverrechnungssatz ist zur wirtschaftlichen Bewertung der Aufgabenerledigung von (einzelnen) Leistungsbereichen auf dem Betriebshof nicht ausreichend. Er macht jede erbrachte Leistung gleich teuer. Zur Kostensteuerung auf dem Betriebshof ist die Ermittlung von Leistungspreisen unerlässlich. Ziel sollte sein, die Aufgabenerledigung durch den Betriebshof so effizient zu gestalten, dass er wettbewerbsfähig arbeitet. Ggf. erkennt die Betriebshofleitung, dass die Erbringung von bestimmten Leistungen unwirtschaftlich ist und die Sparte langfristig zurückgebaut werden muss.
- Für die Unterhaltung und Pflege möglichst vieler verschiedener (Vegetations-)Flächen sollten Leistungspreise gebildet werden. Dazu ist es erforderlich, eine Kostenträgerstückrechnung durchzuführen. Je weiter die Kostenträger unterteilt werden, desto steuerungsrelevanter ist die Kostenrechnung. Die bisher vorhandene Struktur reicht für eine ausreichend transparente und steuerungsrelevante Datenauswertung nicht aus. Zudem werden investive und konsumtive Aufwendungen vermischt oder auch Oberbegriffe wie „Unterhaltung der Grünanlagen“ zu grob gefasst. Es sollte sinnvoll differenziert werden, z. B. in Mähen von Rasenflächen (Großflächen- und Handmäh), Baumkontrolle, Baumpflege, Heckenschnitt und Beetpflege oder bei Spielplätzen unterschieden werden in Grünpflege, Wartung/Kontrolle/Unterhaltung von Spielgeräten sowie die Unterhaltung von Sand- und Fallschutzflächen.
- Pflege- und Unterhaltungsstandards sind derzeit nicht schriftlich definiert. Der Betriebshof führt die Arbeiten unter vorgegebenen Rahmenbedingungen nach Erfahrungswerten aus der Vergangenheit aus.

## 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 ein, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	537	82	1.631	516	267	439	659	40
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	78,6	48,2	90,2	77,7	71,3	79,8	84,9	40
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	1.465	295	10.957	2.575	1.134	1.807	3.203	40

Die Stadt Datteln zählt mit 35.470 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 66,09 km<sup>2</sup>. Damit gehört die Stadt Datteln zu den 25 Prozent der Kommunen mit der kleinsten Fläche (Werte nach IT.NRW, Stand 31. Dezember 2012).

## 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

Das Grünflächenkataster befindet sich in einem frühen Stadium der Aufbauphase. Es können daher noch keine belastbaren, sondern nur ungefähre Angaben bzgl. der Struktur der Grünflächen gemacht werden. Die Stadt Datteln ist dabei, die Kataster nach verschiedenen Pflanzungsarten usw. aufzubauen bzw. fortzuführen (vgl. Kapitel Datenlage in Datteln).

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

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

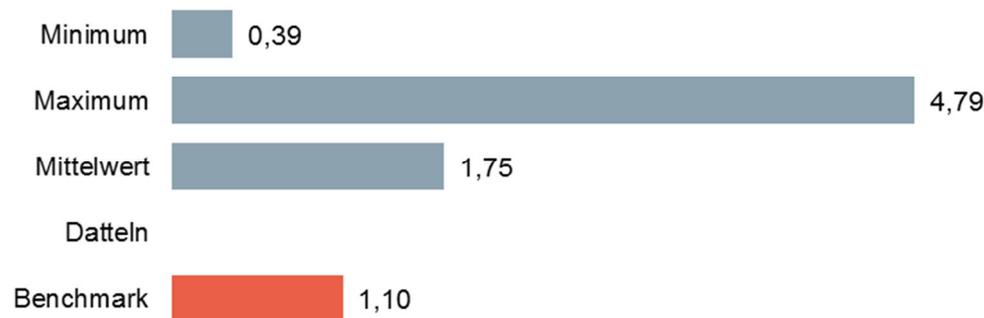
Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>		0,26	23,85	6,20	2,15	4,41	7,00	31
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>		781	109.776	12.736	2.455	5.529	12.872	31

Von der Stadt Datteln wurde eine Anzahl von 51 Park- und Gartenanlagen angegeben, davon zehn Anlagen kleiner als 500 m<sup>2</sup>. Die Gesamtfläche beträgt ca. 460.000 m<sup>2</sup>. Mit diesen Angaben ermittelt sich eine Fläche der Park- und Gartenanlagen von 12,94 m<sup>2</sup> je Einwohner und eine durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen von 9.000 m<sup>2</sup>.

Über die Anzahl der Bäume in den Park- und Gartenanlagen besteht keine Kenntnis. Sie sind in einem Baumkataster über die kontrollpflichtigen Bäume in Datteln bereits erfasst. Es wird jedoch nicht nach Bäumen in Park- und Gartenanlagen oder in Außenanlagen von Gebäuden unterschieden.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

#### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,63	1,35	2,37	24

Für die Stadt Datteln wurde eine Kennzahl weit unter dem Minimum ermittelt, die nicht mit den Kennzahlenwerten der anderen Kommunen vergleichbar ist. Sie basiert auf den von der Stadt erfassten Flächen- und Finanzdatenangaben, die sich – wie die Prüfung zeigte – als nicht belastbar erwiesen haben. Der Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen in Datteln ist derzeit nicht darstellbar.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Kostentransparenz sollte die Stadt Datteln zukünftig sowohl die korrekten Bestandsflächen als auch den Aufwand für deren Unterhaltung und Pflege erfassen und separat ausweisen.

Dabei soll differenziert werden nach Vegetationsarten (Rasen, Sträucher, Baumbestandsflächen, Bäume, aufwändige Beete mit Wechselbepflanzung, Pflanzkübel- und -ampeln usw.), Bebauung (befestigte und unbefestigte Wege, Plätze, Mobiliar usw.) oder der Unterhaltung von Wasserflächen, ggf. Müllbeseitigung usw.

**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	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>		0,96	5,39	2,26	1,52	2,12	2,56	37
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>		5,36	31,61	12,76	9,62	11,73	14,47	37
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner	1,64	0,69	4,77	1,70	1,30	1,59	1,86	38
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18	10,25	3,79	25,91	9,57	6,91	8,86	10,53	38
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup>		1,58	12,50	5,51	3,52	4,75	7,14	34
Durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>		505	2.988	1.393	1.103	1.282	1.604	37

Die Stadt Datteln unterhielt im Jahr 2012 43 öffentliche Spielplätze und 15 öffentliche Bolzplätze mit einer Fläche von insgesamt rund 84.500 m<sup>2</sup>. Auf der ausgewiesenen Spielplatzfläche von rund 57.000 m<sup>2</sup> befinden sich 275 Geräte unterschiedlicher Größe, also vom einfachen Federgerät bis zur Multifunktionsanlage.

Mit den Angaben der Stadt Datteln hat die GPA NRW eine Fläche der Spiel- und Bolzplätze von 2,38 m<sup>2</sup> je Einwohner bzw. 14,94 m<sup>2</sup> bezogen auf die unter 18-Jährigen ermittelt. Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze beträgt rund 1.457 m<sup>2</sup>. Bezogen auf die Fläche der

Spielplätze ist die Anzahl der Spielgeräte im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Flächenangaben sind allerdings nach derzeitigem Stand der Datenlage nicht gesichert. Die GPA NRW weist daher die flächenbezogenen Strukturkennzahlen nicht aus.

Während die Gesamtbevölkerung in Datteln bis 2030 um 11,3 Prozent sinken wird, zeigt die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW eine drastisch rückläufige Entwicklung der jüngeren Bevölkerung: Die Anzahl der unter 18-Jährigen wird voraussichtlich von 5.657 auf 4.320 Einwohner zurückgehen. Dies ist eine Verringerung um 23,6 Prozent. Aufgrund des beschriebenen demografischen Wandels würden sich die Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Ortsteil bezogen kann sich die Entwicklung unterschiedlich darstellen (Neubaugebiet mit vielen Kindern, Ortsteil mit besonders attraktivem Spielplatz usw.).

Es gibt verschiedene Normen und Erlasse als Richtwerte zum Einzugsbereich nach Altersklassen, die in der Stadt Datteln bekannt sind und angewandt werden. Sie sind jedoch nicht rechtsverbindlich. Zukünftig ist von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Das betrifft neben dem Rückgang der Nutzerzahlen sowohl die Verweildauer als auch die Häufigkeit der Spielplatzbesuche. Verstärkt wird sich diese Entwicklung durch den Ausbau von ganztägiger Betreuung in Tageseinrichtungen, ganztägigem Unterricht in den Schulen sowie die Verlagerung der Interessen älterer Kinder und Jugendlicher zugunsten von so genannten Fun-sport-Anlagen, z. B. Skaterbahnen, oder der medialen Welt.

#### → **Empfehlung**

In einer Versorgungs- und Bedarfsanalyse sollte die Stadt Datteln die Erreichbarkeitsradien verschiedener Spielplatztypen darstellen um daraus abzuleiten, welche Spielplätze bei Überschneidungen zukünftig entfallen können. Sinnvoll ist eine Clusterung verschiedener Altersklassen der unter 18-Jährigen im jeweiligen Einzugsbereich. Für eine Spielleitplanung muss der Rückgang der unter 18-Jährigen beachtet werden.

Die Stadt Datteln hat die Spielgeräte, die auf bereits zurückgebauten Spielplätzen standen, teilweise für andere Spielplätze verwendet. Ziel war, diese Plätze zu modernisieren oder aufzuwerten. Solche Leistungen sowie die Kontrolle, Unterhaltung und Pflege werden fast ausschließlich durch den Betriebshof erbracht. Nur vereinzelt werden Leistungen, z. B. der Sandaustausch in Sandkästen, an Fremdfirmen vergeben.

Grundsätzlich gilt: Bei der Auswahl neuer Spielgeräte sind die Folgeaufwendungen für die Kontrolle, Wartung und Reparatur zu berücksichtigen. Neben der Anzahl der Spielgeräte ist auch die Frage von Bedeutung, welche Materialien (z. B. Holz-, Metall- oder Kunststoff-/ Recyclinggeräte) im Einsatz sind. Weiterhin ist mit entscheidend, ob es sich um eine große Anzahl kleiner Spielgeräte oder um eine Multifunktionsanlage handelt. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob Multifunktionsgeräte im Einzelfall über die Dauer wirtschaftlicher sind als mehrere kleine Einzelspielgeräte. Sie sind darüber hinaus für die Kinder meist attraktiver. Bei bereits vorhandenen Spielgeräten sollte nachgehalten werden, wie häufig Reparaturen notwendig sind und ob die Ersatzteilbeschaffung aufwändig ist. Ggf. sollte rechtzeitig ein Austausch vorgenommen werden. In der Dokumentation sollte nach Beanspruchungs- und Vandalismusschäden differenziert werden.

Viele Kommunen machen gute Erfahrungen mit der Errichtung von so genannten Leuchtturm- oder Themenspielplätzen. Das sind besonders gut ausgestattete Spielplätze, die möglichst alle Sinne der Kinder und Jugendlichen ansprechen und Bewegung, Spiel, Spaß und soziale Kon-

takte fördern. Einfache, unattraktive Spielplätze werden zurückgebaut, entwidmet und stattdessen eine Rasenfläche angelegt oder das Grundstück verkauft. Letzteres praktiziert auch die Stadt Datteln.

Die Stadt Datteln verfügt mit dem Spielplatz Am Lohbusch (Speeckstraße/Bülowstraße) über einen attraktiven, nach Aussage des Fachbereichs 4 sehr gut angenommenen Spielplatz. Er wurde 2008 naturnah und mit vielen einfachen Elementen wie Kanalröhren, Reifen und Holzmaterialien umgestaltet. Auch der neue Spielplatz für kleinere Kinder in der Neubausiedlung in Horneburg ist attraktiv gestaltet.

Ansonsten ist die vorhandene Spielplatzsituation in Datteln eher als konservativ zu bezeichnen. In alten Wohnquartieren, z. B. den Zechensiedlungen, fehlen Spielplätze. Eine Prioritätenliste, Spielplätze zu modernisieren, ist vorhanden. Zwölf von insgesamt 50 Spielplätzen (inkl. derer an Kindergärten und Schulen) sollen gemäß Haushaltssanierungsplan zurückgebaut werden.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2014 wurde von den Fachbereichen 4 „Kinder, Jugend, Familie“ und 7 „Gebäudewirtschaft, Betriebshof und Grünanlagen“ begonnen, sich bezirksweise mit einer konkreten Spielraumplanung zu beschäftigen. Dafür werden der Ausstattungsstandard, die Spielgeräte, die Topografie und die Frequentierung vor Ort erfasst.

→ **Empfehlung**

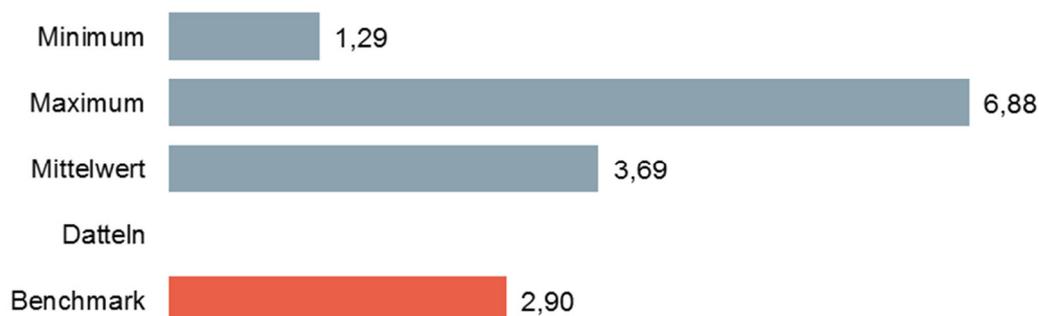
Die Stadt Datteln sollte ein Gesamtkonzept für die Spielplätze erstellen.

Ergebnisse der noch aufzustellenden Bestandserfassung auch hinsichtlich des baulichen Zustands der Spielplätze (zeitgemäße Ausstattung und ansprechende Gestaltung), des Erlebnis- und Aufenthaltswertes sowie der Multifunktionalität sollten in einem Gesamtkonzept dargelegt werden. Es sollte auch eine Zusammenstellung der erforderlichen Kosten, um die Spielplätze zu erhalten, umzugestalten oder neu auszurichten, erstellt werden. Wenn Fachbereich 7 Leistungspreise für die Pflege und Unterhaltung der Spielplätze erhebt, kann dargestellt werden, nach welcher Zeit sich die Umgestaltung durch verminderten Unterhaltungs- und Pflegeaufwand amortisiert.

Kinder und Jugendliche werden in der Stadt Datteln vor einer Neu- oder Umgestaltung von Spielplätzen immer beteiligt. Gemeinsam mit Fachbereich 4 werden Stadtteilerkundungen und Foto- oder Videostreifzüge durchgeführt. Zu diesem Zweck werden die Eltern der kleineren Kinder angeschrieben bzw. werden sie durch die Presse aufgerufen. Für die Bedürfnisse und Vorstellungen der größeren Kinder werden Projektarbeiten in den Grundschulen, der OGS oder in Jugendeinrichtungen durchgeführt bzw. der Sozialarbeiter befragt.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,60	3,56	4,64	30

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden wesentlich durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen und die Ausstattung auf den Spielplätzen geprägt. Bolzplätze sind deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Auch die Anzahl und durchschnittliche Größe sind für den Aufwand verantwortlich: Jede einzelne Anlaufstelle bedeutet aufwändige Fahrt- und Rüstzeiten durch den Betriebshof und die Unterhaltung und Pflege kleinerer Flächen (z. B. Handrasenmäher statt Großflächenmäher).

Für die Stadt Datteln hat die GPA NRW für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze eine Kennzahl in Höhe von 2,28 Euro je m<sup>2</sup> ermittelt. Hierin sind keine Abschreibungen auf Spielgeräte enthalten. Darüber hinaus besteht die Wahrscheinlichkeit, dass die Grünflächen- und Baumpflege zzt. noch nicht auf die Kostenstelle „Spielplätze“ gebucht wird, sondern z. B. auf Park- und Gartenanlagen. Alle anderen Einzelkennzahlen liegen derart schwankend unter oder über den Minima oder Maxima, dass an der Belastbarkeit erhebliche Zweifel bestehen. Sie basieren auf den von der Stadt gelieferten Flächen- und Finanzdatenangaben. Dem Fachbereich 7 wurden die Kennzahlen übergeben.

#### → Empfehlung

Zukünftig sollten die Flächen und Aufwendungen für die einzelnen Spiel- und Bolzplätze differenziert erfasst werden. Darüber hinaus sind Unterteilungen sinnvoll, z. B. hinsichtlich verschiedener Vegetationsarten, der Sand- und Fallschutzflächen, der Wartung, Kontrolle und Reparatur von Spielgeräten sowie Müllbeseitigung oder Beseitigung von Vandalismusschäden.

Mittels der Differenzierung ist zum Einen feststellbar, wie viel ein bestimmter Spielplatz kostet. Zum Anderen können Leistungspreise ermittelt werden.

Bei der Neuanlage oder Umgestaltung ist auf Folgekosten zu achten. Rasenflächen, auf denen vereinzelt Sträucher, Gehölze, ein Baum oder eine Bank stehen und Mähhindernisse bilden, führen zu höheren Leistungspreisen. Sinnvoller ist es, z. B. Sträucher und eine Bank zu grup-

pieren oder jenseits der Rasenflächen anzusiedeln bzw. zu befestigen. Ebenso kann sich eine ungünstige, wenn auch für die Kinder interessante Topografie in einem höheren Leistungspreis bemerkbar machen.

Als eine weitere Möglichkeit, um die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze zu reduzieren, können Spielplatzpatenschaften eingerichtet werden. Sie sind ein gutes Mittel, um das bürgerschaftliche Engagement auch in Spielplatzplanung und -unterhaltung einzubinden. Gerade junge Eltern sind besonders motiviert, da ihre Kinder zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören.

Der Spielplatzpate würde im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten folgende Aufgaben übernehmen:

- Spielplatz besichtigen und Spielplatzgeschehen beobachten,
- Abfälle, Glasscherben, Zigarettenkippen und Tierkot entfernen,
- herausgespielten Sand zurückschaufeln,
- Defekte an Geräten und verunreinigte Anlagen an die Verwaltung oder an den Betriebshof unverzüglich mitteilen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte bereits bestehende Spielplatzpatenschaften erfassen und versuchen, weitere Paten zu werben. Vorgeschriebene Sicherheitskontrollen bleiben davon unberührt.

## Straßenbegleitgrün

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

## Strukturen

Die Stadt Datteln unterhält rund 94.000 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün, davon rund 32.000 m<sup>2</sup> Rasen- und Bankettflächen sowie rund 62.000 m<sup>2</sup> Sträucher- und Gehölzflächen. Die Anzahl und Fläche von Beeten und Hochbeeten sowie vorhandene Pflanzkübel können nicht beziffert werden.

### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2012

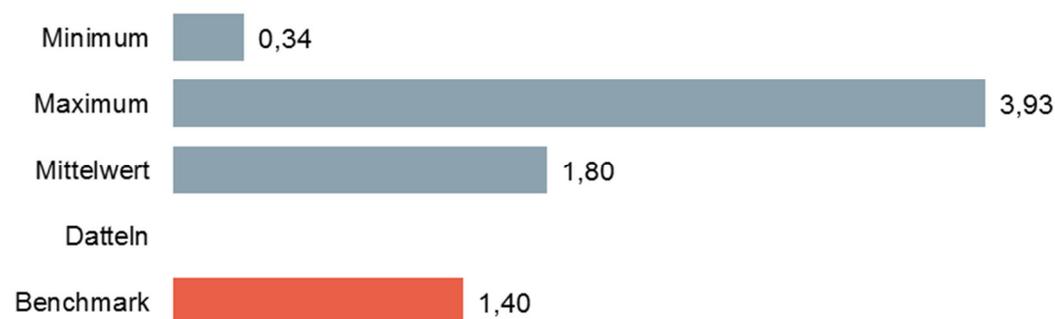
Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m <sup>2</sup>		1,59	63,62	12,44	5,41	6,45	13,02	24
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der		3,6	54,1	21,4	10,8	15,0	30,6	22

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsfläche in Prozent								
Anzahl der Bäume je 1.000 m <sup>2</sup> Straßenbegleitgrün		2,54	74,88	19,31	11,30	16,45	18,25	17

Die angegebene Fläche des Straßenbegleitgrüns in Datteln entspricht einwohnerbezogen sowie prozentual von der gesamten Verkehrsfläche ungefähr dem Minimum im interkommunalen Vergleich. Das bereits vorhandene Baumkataster weist 3.945 Bäume kontrollpflichtige Bäume im Straßenbegleitgrün aus. Die Stadt Datteln stellt mit rund 42 Bäumen je 1.000 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün den zweithöchsten Wert. Daher ist davon auszugehen, dass die angegebene Fläche des Straßenbegleitgrüns zu gering ist. Absolut gesehen liegt die Anzahl der Bäume unterdurchschnittlich.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro 2012



Datteln	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	1,09	1,60	2,44	18

Nach Angaben der Stadt Datteln hat die GPA NRW für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns eine Kennzahl weit über dem bisherigen Maximum ermittelt. Insbesondere der Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der Straßenbäume als auch für die Sträucher ist vergleichsweise hoch. Die Stadt Datteln sollte nach Fertigstellung der Kataster selbst ermitteln, wie hoch ihr Aufwand für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns im interkommunalen Vergleich ist.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die Mitarbeiterstunden zur Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns bisher nicht scharf von den Park- und Gartenanlagen getrennt werden. Tatsächlich ist der Übergang der Bearbeitungsflächen oft fließend. Bei einer Fahrt durch die Stadt wurde festgestellt, dass kleine Wäldchen oder Baumbestandsflächen in einer zweiten Reihe hinter dem Grünstreifen zwischen Straße und Geh- bzw. Radfahrweg angelegt sind. Diese gehen dann oft direkt in eine Parkanlage über. So erklärt sich auch der auf-

fällig hohe Anteil an Sträucher- und Gehölzflächen im Vergleich zu Rasenflächen (zwei Drittel – ein Drittel). Rasenflächen, insbesondere bei langsam wachsenden Sorten, sind i.d.R. deutlich günstiger in der Pflege und Unterhaltung als Sträucher- und Gehölzflächen. Daher überwiegen die Rasenflächen in den Vergleichskommunen deutlich.

Einzelne Leistungspreise, z. B. für die Pflege und Unterhaltung von Rasen- und Bankettflächen, Strauch- und Gehölzflächen, Wechselbeete, Blumenkübel und die Pflege bzw. Kontrolle von Bäumen, wurden bisher nicht gebildet. Dies betrifft – wie erwähnt – insbesondere die Unterscheidung zwischen Park- und Gartenanlagen und dem Straßenbegleitgrün. Es sollte auch zwischen dem Begleitgrün an Straßen oder an Wirtschaftswegen unterschieden werden. Die Flächen wurden bisher nicht separat erfasst und daher auch der jeweilige Arbeitsaufwand nicht zugeordnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte in der Kostenrechnung auf dem Betriebshof für die Pflege und Unterhaltung von Straßen und Wirtschaftswegen sowie für einzelne Vegetationsarten verschiedene Kostenträger anlegen. Es sollten zukünftig Leistungskennzahlen und -preise für das Straßenbegleitgrün, insbesondere für die kleinteiligen Flächen, gebildet und bewertet werden. Dazu müssen einzelne Flächen ähnlicher Beschaffenheit (z. B. Topografie, Größe, Bepflanzung) geclustert und der Aufwand für die zugehörigen Pflegeleistungen jeweils zugeordnet werden.

Mit kleinteiligen Flächen sind diejenigen Rasen- und Strauchflächen gemeint, die z. B. an Kreuzungen, parallel zu großzügig angelegten Straßenzügen in Wohngebieten oder auf Verkehrsinseln anzutreffen sind. Dazu gehören auch (Baum-)Beete zur Verkehrsberuhigung, Querungshilfen, kleine Streifen oder Dreiecke zwischen Privatgrundstücken und Gehweg bzw. Toreinfahrten oder an Hausvorsprüngen, Blumenampeln und -kübel.

Innerhalb der Wohnquartiere der Stadt Datteln gibt es wenig Baumbete und kleinteilige, unterhaltungsaufwändige Grünflächen. Zur Aufwertung der neueren Siedlungen wurden um die Bäume herum größere Beete mit Bodendeckerrosen angelegt. Sie sind in der Anschaffung teurer als z. B. Kriechmispeln, die auch schön blühen können. In der Unterhaltung können die Rosenflächen jedoch weitgehend sich selbst überlassen werden, so dass die Folgekosten überschaubar sind. Meist ist die Anfahrt durch den Betriebshof nur einmal jährlich erforderlich. Zudem bestehen ca. zehn Baumpatenschaften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Datteln sollte versuchen, für die Grünflächen in Anliegerstraßen weitere Baumpaten zu werben. Auf verbleibenden Flächen sollte die Art der Bepflanzung so gewählt werden, dass deren Pflege wirtschaftlich ist.

Viele Kommunen nutzen inzwischen die Möglichkeit, Sponsoringverträge mit Gartenbaufirmen abzuschließen. Diese übernehmen dann unentgeltlich die Anlegung und Pflege z. B. von Mittelinseln der Kreisverkehre und erhalten im Gegenzug die Erlaubnis, Reklameschilder für ihren

Betrieb aufzustellen<sup>3</sup>. Die Stadt Datteln sollte ebenfalls versuchen, derartige Vertragspartner zu finden.

## Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Datteln erreicht beim Erfüllungsgrad Grünflächen für die Organisation und Steuerung einen Wert von 32 Prozent. Wesentliche Kriterien zur Optimierung sind eine vollständige und differenzierte Katasterdarstellung, die Nutzung der bereits vorhandenen Software zur effizienten Erfassung und (rechtssicheren) Dokumentation von Daten, die Weiterentwicklung der Kostenrechnung und die Bildung von Leistungspreisen auf dem Betriebshof. Zzt. ist die Stadt Datteln noch in der Aufbauphase.
- Die Stadt Datteln lässt (im Fachbereich 7, der Gegenstand dieser Teilprüfung war) gute Ansätze für die zukünftige Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente erkennen. Er ist auf dem Weg, sich optimal zu positionieren und nach fundierter Vorbereitung die im Haushaltssanierungsplan aufgelisteten Sparziele sinnvoll und begründet zu erreichen. Dazu gehört neben der zukünftigen Nutzung der Kostenrechnung und der Analyseergebnisse daraus die Erarbeitung von Einzelkonzepten, basierend auf dem städtebaulichen Handlungskonzept. Hier sind insbesondere das Spielplatzkonzept und die Sportstättenbedarfsplanung zu nennen.
- Die von der Stadt Datteln angegebenen Flächen und Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns sind nach eigenen Angaben und nach einer versuchten Einordnung der Werte in die Kennzahlenkorridore der Vergleichskommunen nicht belastbar.

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Datteln 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.

<sup>3</sup> Nach der Straßenverkehrsordnung ist außerhalb geschlossener Ortschaften jede Werbung und Propaganda durch Bild, Schrift, Licht oder Ton nur erlaubt, wenn dadurch Verkehrsteilnehmer nicht abgelenkt oder belästigt werden könnten.

## Organisation und Steuerung

- Eine Sportstättenbedarfsplanung gibt es in der Stadt Datteln noch nicht. Die Erstellung ist in der Diskussion. Umgesetzt wurde das Vorhaben bisher nicht.
- Die Stadt sollte sich Kenntnisse darüber verschaffen, wie sich der zukünftige Bedarf für Sportstätten entwickeln wird. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bürger Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein. Dafür müssen alle zur Verfügung stehenden Sportstätten, auch die der kommerziellen Anbieter, sowie Sportmöglichkeiten im Freien und im Gewässer, berücksichtigt werden.
- Die Stadt Datteln hält insgesamt fünf Sportaußenanlagen vor. Die Gesamtfläche der Anlagen beträgt rund 150.700 m<sup>2</sup>. Dabei sind nur die Sportaußenflächen erfasst, die die Sportplätze unmittelbar umschließen. Die Stadt verfügt über neun Plätze insgesamt, davon fünf Sportrasenplätze und vier Tennenplätze. Kunstrasenplätze gibt es in Datteln nicht. Die Sportnutzfläche ist 63.900 m<sup>2</sup> groß. Darüber hinaus werden Laufbahnen und Flächen für Leichtathletik sowie zwei Multifunktionsflächen bereitgestellt. Bei diesen handelt es sich um eine Tartanfläche im Ostringstadion und eine Tennenfläche in der Anlage an der Wiesenstraße, die direkt angrenzend an den Hauptsportplätzen liegen. Sie können für unterschiedlichste sportliche Aktivitäten wie z. B. für Gymnastik, Tennis oder Hockey genutzt werden.
- Alle fünf Sportanlagen werden von je einem Verein genutzt. Die tatsächlichen Nutzungszeiten wurden nur für die Sportanlagen Ahsen und Horneburg durch Befragung der Vereine angegeben. Während die Plätze im Ortsteil Ahsen demnach zu 84,4 Prozent ausgelastet werden, beträgt der Wert für den Verein im Ortsteil Horneburg nur 56,5 Prozent an den verfügbaren Zeiten.
- Neben den kommunalen gibt es drei weitere Sportanlagen. Sie werden von Vereinen betrieben. Dort gibt es insgesamt weitere drei Sportrasen- und einen Tennenplatz. Die Bürger der Stadt können diese Plätze im Rahmen der Vereinszugehörigkeit nutzen. Die zusätzliche Fläche der Sportaußenanlagen beträgt insgesamt 53.221 m<sup>2</sup>. Die zusätzliche Sportnutzfläche ist 23.665 m<sup>2</sup> groß. Angaben über die Frequentierung konnte die Stadt Datteln nicht machen. Darüber hinaus gibt es diverse weitere Sportmöglichkeiten wie für Reiten, Golf, Tennis, Segelfliegen, Schießsport, Klettern u.v.m.
- Für die Berechnung der Gesamtnutzungszeit der Sportplätze wurden von der GPA NRW für Plätze mit Sportrasen 800 Stunden und für Tennenplätze 1.500 Stunden pro Jahr als maximal mögliche Nutzungszeiten angesetzt. Demnach können die von der Stadt vorgehaltenen Sportplätze insgesamt 10.000 Stunden im Jahr genutzt werden.

Die Vereine planen die Belegung der Plätze in Eigenregie. Eine zeitliche Beschränkung bei der Nutzung der Sportanlage durch die Stadtverwaltung gibt es nicht. Die Vereine wurden jedoch von der Stadtverwaltung darüber informiert, dass bei den Rasenplätzen eine maximale Nutzungsdauer von 1.000 Stunden pro Jahr nicht überschritten werden soll. Sonstige Einschränkungen bezüglich der Nutzung der Sportanlagen resultieren lediglich aufgrund rechtlicher Beschränkungen (z. B. Lärm) und ungünstiger Witterungsverhältnisse.

- Die Stadt Datteln sollte für die Aufstellung einer Sportstättenbedarfsplanung die tatsächlichen Nutzungszeiten für alle Sportanlagen ermitteln und in Bezug zu den verfügbaren Zeiten stellen. Dieser Wert zeigt dann auf, ob Sportflächen ohne Einschnitte bei der Sportausübung reduziert werden können.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Schulnutzung von der GPA NRW nicht betrachtet wurde. Darüber hinaus wird eine Trainingsnutzung überwiegend erst in den Nachmittagsstunden möglich sein. Gründe sind der Ganztagsunterricht an Schulen und die Berufstätigkeit von Sportlern und Trainern. Die Stadt Datteln sollte die Trainingszeiten auswerten und die verfügbaren Nutzungszeiten ggf. anpassen. Solche Analysen sind auch Bestandteil eines Sportstättenbedarfsplanes.

## Strukturen

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im Jahr 2012

Kennzahl	Datteln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	4,25	1,38	10,32	5,26	3,34	4,98	7,27	41
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,80	0,60	5,55	2,54	1,50	2,52	3,14	43

Wenn allein die kommunalen Sportflächen betrachtet werden, sind die Flächen der Sportaußenanlagen und die Sportnutzflächen unterdurchschnittlich. Wenn die nicht kommunalen Vereinsflächen mit einbezogen werden, steigen die Kennzahlen auf 5,75 m<sup>2</sup> bzw. 2,47 m<sup>2</sup> je Einwohner. Angaben zur Anzahl der nutzenden Mannschaften hat die Stadt Datteln nicht gemacht.

### Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2012

Datteln <sup>1)</sup>	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.229	561	1.704	1.008	746	938	1.112	34

<sup>1)</sup> Wert wurde nur für 2013 angegeben

### → Empfehlung

Die fehlenden Informationen in der Stadt Datteln über das tatsächliche Nutzungsverhalten ihrer Vereine bzw. Mannschaften und die überdurchschnittliche Kennzahl zur Sportnutzfläche je Mannschaft machen deutlich, dass eine Sportstättenbedarfsplanung für die Stadt Datteln dringend erforderlich ist. Zuviel bereitgestellte Flächen müssen unterhalten und betrieben werden. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung sollten Flächen grundsätzlich reduziert werden.

Die Vereine in Datteln übernehmen nur einen Teil der Unterhaltungsaufwendungen an den kommunalen Plätzen und dem Vereinshaus. Bei den Plätzen beschränkt sich die Übernahme i.d.R. auf das Wässern der Plätze, das Abschleppen der Tennenflächen, den Rasenschnitt der Nebenanlagen sowie das Kreiden der Linien des Spielfeldes. Dazu erfolgen die Müllbeseitigung nach Veranstaltungen und das Säubern von befestigten Flächen. Für einen Verein zahlt die Stadt Datteln einen Betriebskostenzuschuss. Seit dem 01. Januar 2014 zahlen die Vereine ein Nutzungsentgelt, jedoch nicht auf Vollkostenbasis.

→ **Empfehlung**

Wenn die Kostenrechnung vollständig genutzt wird, sollten Vollkosten für die Sportplätze ermittelt werden. Das Nutzungsentgelt für die Vereine sollte entsprechend angepasst werden. Die Stadt Datteln sollte mehr Verantwortung und Leistungen zur Unterhaltung und Pflege der Anlagen auf die Vereine übertragen.

Mit der bereits im Bericht dargestellten demografischen Entwicklung und einem daraus resultierenden geänderten Freizeitverhalten kommen im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Kommunen zu. Rückläufig ist zumeist die Zahl der jungen Vereinsmitglieder, weil die Schulzeiten oft bis in die Nachmittags- und in die Abendstunden ausgeweitet wurden. Für zusätzlichen Sport bleiben den Schülern dann nur die Wochenenden. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60- bis 75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von aktivem Sport wie z. B. Fußball in Richtung Wandern, Fitness und Gesundheit. Gesundheitsprävention, Aktivität und Geselligkeit bis ins hohe Alter sollten von der Stadt unterstützt werden.

Der Sportstättenentwicklungsplan sollte diese Aspekte aufgreifen und insbesondere die Belange der älter werdenden Bevölkerung berücksichtigen. Fundierte Erkenntnisse, z. B. aufgrund von Befragungen der Bürger gibt es noch nicht. Einige Informationen steuern der Seniorenbeirat und die „Arbeitsgemeinschaft 50 plus“ bei. Es könnten z. B. weitere Möglichkeiten für Senioren zum Ausruhen oder zur Förderung der Kommunikation geschaffen werden. Hier könnten Bänke mit Tischen, Boule-Bahnen, Fitness-Geräte oder der Ausbau des Radfahr- und Wanderwegenetzes die Situation älterer Menschen verbessern.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein kaufmännisches Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				29	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>31</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein kaufmännisches Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				32	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>34</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein kaufmännisches Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				29	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>31</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)