

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Em-
merich am Rhein im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emmerich am Rhein	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Emmerich am Rhein	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Emmerich am Rhein	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	14
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Emmerich am Rhein 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.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emmerich am Rhein

Managementübersicht

Die Stadt Emmerich am Rhein befindet sich in einer vergleichsweise guten Haushaltssituation. Bis zum Jahr 2018 werden nach den Jahresergebnissen 2009 bis 2013 und den Plandaten rund sieben Prozent des Eigenkapitals verzehrt sein. Dies bedeutet aber zugleich, dass die Ausgleichsrücklage nur noch einen geringen Restbestand haben wird. Die Möglichkeit des fiktiven Haushaltsausgleichs wird also voraussichtlich nur noch mittelfristig vorhanden sein. Jahresüberschüsse hat Emmerich am Rhein nur 2011 und 2012 erzielt. Ein Konsolidierungsbedarf ist also erkennbar. Dies hat die Stadt Emmerich am Rhein bereits 2010 zu einem freiwilligen Haushaltskonsolidierungskonzept veranlasst.

Um den nachhaltigen Konsolidierungsbedarf zu verdeutlichen, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis ermittelt. Dazu wird das Jahresergebnis 2013 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit ihren Mittelwerten wieder hinzugerechnet. Das strukturelle Ergebnis beträgt rund -730.000 Euro. Dieses strukturelle Defizit wird bis 2018 planerisch ausgeglichen.

Das Planungsverhalten der Stadt Emmerich am Rhein hat die GPA NRW in einer Plandatenanalyse näher betrachtet. Im Fokus standen dabei mögliche Planungsrisiken, die den Haushaltsausgleich gefährden könnten. Solche Risiken liegen auf der Ertragsseite bei den Gemeindeförderungsteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Gewerbesteuererträgen vor. Beide Positionen könnten sich mittelfristig negativer als geplant entwickeln. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegt ein Risiko in höheren Preissteigerungen. Sollte dieses Risikoszenario eintreten und sich zugleich keine Chancen bei anderen Ertrags- oder Aufwandsarten realisieren, wäre der Haushaltsausgleich im Jahr 2018 gefährdet. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auf der Grundlage einer eigenen Risikoeinschätzung einen Konsolidierungsbetrag festlegen, der zumindest einen Teil ihrer ermittelten Risikosumme abdeckt.

Aus der Analyse der Vermögens-, Finanz-, Schulden- und Ertragslage ergeben sich ebenfalls Risiken. Die zuletzt festzustellende investive Zurückhaltung bei relativ hohem Alter des Straßenvermögens deutet auf einen Investitions- und damit Finanzmittelbedarf in Zukunft hin. Die größtmögliche Refinanzierung durch Straßenbaubeiträge hat die Stadt Emmerich am Rhein allerdings bereits gewährleistet. Eine Ausnahme bilden die Wirtschaftswege, für die künftig ebenfalls Beiträge erhoben werden sollten.

Die Wechselwirkungen des Haushalts mit der vergleichsweise komplexen Beteiligungslandschaft bergen ebenfalls Risiken. Diesen sollte die Stadt Emmerich am Rhein mit einem strategischen Beteiligungsmanagement und -controlling begegnen. Wesentliche Haushaltsbelastungen resultieren aus dem Betrieb des Schwimmbades Embricana, das letztlich eine freiwillige Aufgabe darstellt. Das kommunale Engagement im Kulturbereich wird an vergleichsweise großen Gebäudeflächen deutlich und führt ebenfalls zu einem hohen Zuschussbedarf.

Für die weitere Entwicklung der Verschuldung besteht ein Risiko im Zusammenhang mit dem Ausbau der Betuwe-Route. Da der kommunale Anteil über Kredite finanziert werden muss, wird

dies den Schuldenstand und damit auch den Kapitaldienst weiter anheben. Die Zinsbelastung durch Liquiditätskredite wird derzeit noch durch eine günstige Zinssituation kompensiert. Die geringe Risikoreserve für steigende Zinsen birgt das Risiko, dass die Ergebnisrechnung bei deutlichen Zinssteigerungen künftig mehr belastet wird.

Bei der Konsolidierung sollten die Personalaufwendungen nicht außen vor bleiben. Hier bietet insbesondere die Altersfluktuation die Gelegenheit, Personalaufwendungen sozialverträglich einzusparen. Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten Stellen und Leistungsmengen interkommunal verglichen, um Stellenpotenziale zu identifizieren. In zwei der genannten Bereiche werden die Benchmarks, d. h. die Anzahl der Fälle, die eine Vollzeit-Stelle bearbeiten kann, unterschritten. Nur bei den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten gibt es kein Potenzial. In allen drei betrachteten Bereichen sollten Zielwerte und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung gebildet werden.

Wie in vielen anderen Kommunen auch, befindet sich die Schullandschaft der Stadt Emmerich am Rhein im Umbruch. Der Stellenbedarf in den Schulsekretariaten sollte nach Abschluss dieser Umstrukturierungen der Schullandschaft neu bewertet werden. Zum Prüfungszeitpunkt lagen die Aufwendungen je Schüler und die Anzahl der von einer Vollzeit-Stelle betreuten Schüler in der Nähe der Mittelwerte. Vergleichsweise hoch ist der Anteil der in der Entgeltgruppe 6 eingestuftten Beschäftigten. Dadurch werden vergleichsweise hohe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verzeichnet.

Zum Schuljahr 2014/15 wurde eine Gesamtschule gegründet, die die Räumlichkeiten der auslaufenden Europa-Hauptschule der Hanse-Realschule sowie ein weiteres Gebäude nutzt. Das Gebäude der ehemaligen Luitgardis-Hauptschule steht bereits seit Jahren leer. Bei Vollbetrieb der Gesamtschule im Jahr 2022/23 werden die im Haupt- und Realschulbetrieb in den Gebäuden festgestellten Flächenüberhänge voraussichtlich weitgehend abgebaut. Bestehen bleibt allerdings der Flächenüberhang des Willibrord-Gymnasiums. In einem ungünstigen Szenario könnte sich hier bis 2024/25 ein Flächenüberhang von rund 6.500 m² entwickeln, der nahezu der Hälfte der Gebäudefläche entspricht. Das Ziel der Stadt Emmerich am Rhein sollte sein, die Gebäudeflächen für den Schulbetrieb möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck sollte bei der anstehenden Entscheidung über die Unterbringung der Gesamtschule auch die zunehmend unwirtschaftliche Flächensituation des Gymnasiums berücksichtigt werden.

Bei den Grundschulen liegen ebenfalls Flächenüberhänge vor. Das für 2012 festgestellte Flächenpotenzial von rund 500 m² Bruttogrundfläche könnte sich bis 2019/20 mehr als verdoppeln. Allerdings besteht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Grundschülerzahlen nicht im prognostizierten Ausmaß verringern, sondern konstant bleiben. Ursache ist der Zuzug von Familien aus dem osteuropäischen Raum. Darüber hinaus deckt sich der vorhandene Raumbestand etwa mit dem Bedarf. Dies lässt aber auch darauf schließen, dass es sich um wenig flächeneffiziente Gebäude handelt.

Die GPA NRW sieht keine Handlungsmöglichkeiten, die Schülerbeförderung zu optimieren. Die vergleichsweise wenigen Schüler, für die die Stadt Emmerich am Rhein die Schülerbeförderungsaufwendungen zu tragen hat, werden ausschließlich durch den öffentlichen Personennahverkehr befördert. Die Höchstgrenzen der zu übernehmenden Schülerbeförderungsaufwendungen werden eingehalten. Vergleichsweise teuer ist die Beförderung der Schüler des Förderzentrums, dessen Trägerschaft allerdings künftig auf den Kreis Kleve übergeht.

Wenige Handlungsmöglichkeiten sind noch vorhanden, mit denen Emmerich am Rhein den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder senken könnte. Dieser liegt mit 1.796 Euro etwas unter dem interkommunalen Mittelwert. Die maßgeblichen Einflussfaktoren wirken bereits günstig auf den Fehlbetrag ein. Vergleichsweise gering ist allerdings der Anteil der Elternbeiträge an den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen. Hierzu könnten ertragsverbessernde Änderungen in die Elternbeitragsatzung aufgenommen werden.

Zahlreiche Handlungsmöglichkeiten hat die Prüfung der Grünflächen ergeben. Für die interne Steuerung des Grünflächenbudgets ist es wichtig, betriebswirtschaftliche Instrumente künftig intensiver zu nutzen. Hierzu sollte die Stadt Emmerich am Rhein eine Kostenrechnung einrichten, um die notwendige Transparenz über die Kosten der Grünflächen objektbezogen ermitteln zu können, aber auch die Leistungspreise des Bauhofes kalkulieren zu können. Erst dann können aus diesen Informationen die zukünftig gewollten und finanzierbaren Standards definiert werden. Da zur Prüfung keine belastbare Verteilung der Kosten auf die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün möglich war, hat die GPA NRW keine Potenziale ausgewiesen. Eine überschlägige Berechnung der Aufwendungen für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen sowie des Straßenbegleitgrüns ergibt jedoch vergleichsweise hohe Aufwendungen.

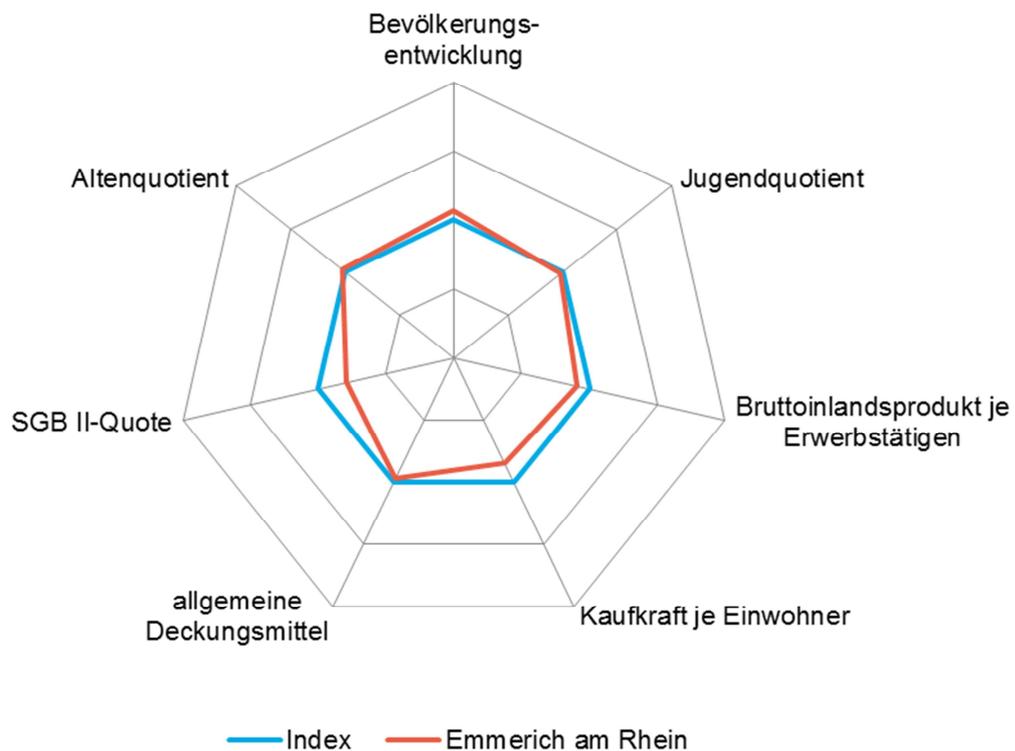
Sieben der acht Sportaußenanlagen befinden sich im wirtschaftlichen Eigentum von Vereinen. Die Sportaußenanlagen belasten den Haushalt nicht. Lediglich das Eugen-Reintjes-Stadion wird von der Stadt unterhalten und bewirtschaftet. Das Stadion ist ausgelastet, die Auslastung der vereinseigenen Sportplätze ist der Stadt Emmerich am Rhein nicht bekannt. Inklusive der übertragenen Sportaußenanlagen verfügen die Einwohner der Stadt über eine überdurchschnittliche Fläche. Die demografischen Entwicklungen und das sich ändernde Freizeitverhalten wirken sich auch auf den Bedarf an Sportanlagen aus. Bei den Sporthallen bestehen bereits Flächenüberhänge, die sich infolge des erwarteten Schülerrückgangs noch erhöhen könnten. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte daher eine Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, um die künftigen Anforderungen an Fläche und Qualität der Sportanlagen aufzuarbeiten.

Ausgangslage der Stadt Emmerich am Rhein

Strukturelle Situation

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

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



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

Anders als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wird für die Stadt Emmerich am Rhein von IT.NRW eine positive Bevölkerungsentwicklung prognostiziert. Demnach werden im Jahr 2030 rund sieben Prozent mehr Einwohner ihren Hauptwohnsitz in Emmerich haben als 2012 (Basis 2012: 29.711 Einwohner nach der Volkszählung 1987). Davon weicht die Prognose der Bertelsmann-Stiftung³ ab, nach der für die Stadt ein rund zweiprozentiger Rückgang bis 2030 zu erwarten ist. Hierbei wurde allerdings die nach dem Zensus 2011 aktualisierte Einwohnerzahl von 30.038 zugrunde gelegt. Nach der eigenen Statistik der Stadt Emmerich am Rhein hatten 2012 31.075 Einwohner ihren Hauptwohnsitz in Emmerich am Rhein, 2014 waren es bereits 31.416.

Über den natürlichen Saldo aus Geburten und Sterbefällen wird dieser Bevölkerungsanstieg nicht erreicht. In Emmerich am Rhein überwogen in der Vergangenheit die Sterbefälle deutlich. Der deutliche Anstieg der vergangenen Jahre ist auf den Zuzug polnischer Bürger zurückzuführen, die insbesondere für niederländische Zeitarbeitsfirmen tätig sind. Emmerich am Rhein ist als Grenzkommune insgesamt durch einen hohen Anteil niederländischer Bürger geprägt, die sich aufgrund des günstigen Immobilienmarktes hier angesiedelt haben. Für das kommunale Leistungsspektrum ergeben sich hieraus vielfältige Herausforderungen (siehe hierzu auch die Ausführungen zur demografischen Entwicklung).

Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung auf die Stadt Emmerich am Rhein aus. In Relation zur erwerbstätigen, mittle-

³ www.wegweiser-kommune.de, abgerufen am 24.02.2015

ren Generation lebten im Jahr 2012 sowohl unterdurchschnittlich viele junge Menschen unter 20 Jahren⁴, als auch unterdurchschnittliche viele Menschen über 65 Jahren⁵ in Emmerich am Rhein. Vergleichsweise viele Menschen waren 2012 also im erwerbsfähigen Alter. Dieses Verhältnis wird sich bis 2030 in Richtung der älteren Generation verschieben.

Der Anteil Langzeitarbeitsloser bzw. Bezieher von Leistungen nach dem SGB II an der erwerbsfähigen Bevölkerung ist in Emmerich am Rhein vergleichsweise hoch. Probleme aus sozialer Segregation sieht die Stadt nicht, allerdings sind in vielen Fällen Suchtprobleme bekannt. Auch hier liegen die Ursachen nach Auskunft der Stadt in der Grenznähe zu den Niederlanden. Zusätzlich wird der Arbeitsmarkt für diese Menschen schwieriger, da viele Arbeitsplätze zunehmend durch polnische Zeitarbeitskräfte besetzt werden. Für den Haushalt der Stadt Emmerich am Rhein bringt dies finanzielle Belastungen mit sich.

Die Einwohner der Stadt Emmerich am Rhein verfügen über eine unterdurchschnittliche Kaufkraft. Die Ursache hierfür liegt in der Branchenstruktur der Stadt. Prägend sind hier vor allem chemische Betriebe und die Logistikbranche. Vor allem in der Logistikbranche werden viele Arbeitsplätze nach dem gesetzlichen Mindestlohn bezahlt. Auch der bereits genannte hohe Anteil von Beziehern staatlicher Transferleistungen (SGB II-Quote, siehe oben) wirkt sich hier belastend aus. Dies ist für den örtlichen Einzelhandel grundsätzlich ein schwieriges Umfeld. Aufgrund des geringeren deutschen Mehrwertsteuersatzes wird allerdings vor allem im Lebensmittelbereich Kaufkraft aus den Niederlanden angezogen. Insgesamt fließt aus Emmerich am Rhein per Saldo Kaufkraft ab. Die Einzelhandelszentralität 2014 beträgt 98,2 Prozent⁶.

Die Pendlerströme zeigen, dass Emmerich am Rhein auch vielen Menschen aus dem Umland Arbeitsplätze bietet. Vor allem im produzierenden Gewerbe pendeln deutlich mehr Menschen nach Emmerich ein als aus. Dennoch ist das auf dem Gebiet der Stadt von den Erwerbstätigen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (BIP) geringer als bei den übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel (Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile der Einkommens- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen) der Jahre 2009 bis 2012 erreichen fast den Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für den Haushalt der Stadt stellt die Gewerbesteuer die wesentliche Finanzierungsquelle dar. Eine tiefer gehende Analyse der allgemeinen Deckungsmittel, auch mit Blick auf mögliche Potenziale im Bereich der Realsteuern, hat die GPA NRW im Berichtsteil Finanzen durchgeführt.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale in einem am 2. Februar 2015 mit dem Bürgermeister geführten Gespräch auch hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt. Im diesem Gespräch wurden neben allgemeinen auch individuelle Struktur- und Standortmerkmale der Stadt Emmerich am Rhein diskutiert.

⁴ Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁵ Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁶ http://www.ihk-niederrhein.de/downloads/ihk/GfK-Einzelhandelskennzahlen_2014.pdf

Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

Wesentlich ist hier in erster Linie die Lage der Stadt Emmerich am Rhein an der Grenze zu den Niederlanden. Zahlreiche niederländische Bürger haben sich aufgrund des günstigeren Immobilienmarktes in Deutschland angesiedelt. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren niederländische Zeitarbeitsfirmen Arbeitnehmer aus dem osteuropäischen Raum beschäftigen, die in Emmerich am Rhein oft zusammen mit ihren Familien ihren Wohnsitz nehmen. Im Hinblick auf die Auswirkung des demografischen Wandels stellt dies eine Chance dar. Die zukünftige Entwicklung lässt sich derzeit schwierig prognostizieren, weil sie von der wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit verbundenen Arbeitsmarkt in den Niederlanden abhängig ist. In den in dieser Prüfung betrachteten Handlungsfeldern Schule und Tagesbetreuung für Kinder ergeben sich allerdings Herausforderungen, die vor allem in der Integration fremdsprachiger Kinder liegen.

Als weiteres individuelles Strukturmerkmal hat die Stadt Emmerich am Rhein die Betuwe-Linie benannt. Hierbei handelt es sich um eine europäische Güterstrecke zwischen dem Hafen Rotterdam und Genua. In den Niederlanden wurde in dem Landschaftsgebiet der Betuwe eine eigene Güterstrecke errichtet. Die Fortsetzung auf bestehenden Gleisen zwischen der Landesgrenze bei Emmerich und Oberhausen wird landläufig ebenfalls als Betuwe-Linie bezeichnet. Der vorgesehene Ausbau des Streckenabschnitts zwischen Emmerich am Rhein und Oberhausen am Rhein ist mit mehreren Belastungen verbunden. Hier ist insbesondere die Beseitigung von 19 Bahnübergängen auf dem Emmericher Stadtgebiet und deren Umbau in Straßen- und Bahnüberführungen durch die Deutsche Bahn AG zu nennen. Daneben führt die Bahnstrecke zu Lärmbelastungen. Entsprechende Lärmschutzmaßnahmen sind ebenfalls Gegenstand des Ausbaus. Die Stadt Emmerich am Rhein schätzt, dass die Umsetzung dieses Konzeptes für fünf bis zehn Jahre Personalkapazitäten in der Verwaltung bindet. Obwohl die Stadt Emmerich am Rhein nur als Trägerin öffentlicher Belange an den Planfeststellungsverfahren beteiligt ist, entstehen der Stadt Aufwendungen durch Informationsveranstaltungen und die Bearbeitung von Einwendungen betroffener Bürger.

Darüber hinaus tragen die Kommunen nach § 13 Eisenbahnkreuzungsgesetz einen Anteil von einem Drittel der Baukosten. Auf freiwilliger Basis übernimmt das Land NRW den kommunalen Anteil des kommunalen Finanzierungsbeitrags. Das hiermit verbundene Haushaltsrisiko wird im Teilbericht Finanzen aufgegriffen.

Nach der Hauptsatzung gliedert sich das Stadtgebiet in die Kernstadt und sieben Ortsteile. Rund zwei Drittel der Einwohner leben in den drei historischen Ortsteilen Altstadt, Leegmeer und Speelberg. In vielen Ortsteilen werden kommunale Einrichtungen wie Grundschulen, Spielplätze und Sportanlagen vorgehalten. Die Auswirkungen dieser Strukturen werden in den Teilberichten Schule und Grünflächen näher erläutert.

Die Bevölkerungsdichte der Stadt Emmerich am Rhein ist unterdurchschnittlich. Der Anteil von Grün- und Erholungsflächen hingegen liegt über dem kommunalen Mittelwert. Dem entsprechend kommt den kommunalen Grünflächen eine tendenziell eher geringere Bedeutung zu. Im Teilbericht Grünflächen hat die GPA NRW die Strukturen differenzierter analysiert.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im

Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister der Stadt Emmerich am Rhein und dem Demografie-Beauftragten erläutert. Die Stelle des Demografie-Beauftragten wurde Mitte 2014 eingerichtet. Daneben befasst sich der zuständige Mitarbeiter auch mit Fragen der Integration und den Belangen von Senioren.

Die grundlegenden demografischen Entwicklungen haben wir unter der Betrachtung der strukturellen Situation erläutert. Bereits 2008 hat sich auch die Stadt Emmerich am Rhein mit der Bevölkerungsentwicklung befasst und seither fünf Berichte über die demografische Entwicklung veröffentlicht. Diese enthalten statistische Daten, auf deren Grundlage die Stadt Emmerich am Rhein in den Jahren 2010 bis 2012 ein Strategiepapier zum Umgang mit dem demografischen Wandel entwickelt hat. Dieser Prozess wurde durch die Bertelsmann-Stiftung begleitet durch drei Arbeitsgruppen unterstützt. In diesen Arbeitsgruppen bestand auch für die Einwohner der Stadt die Möglichkeit, aktiv an der Entwicklung konkreter Handlungsmöglichkeiten mitzuwirken.

Als Ergebnis dieser Arbeitsgruppen hat die Stadt in neun Handlungsfeldern zahlreiche konkrete Maßnahmen dokumentiert. Die Handlungsfelder decken sich in weiten Teilen mit jenen Themenfeldern, die die GPA NRW in diesem Zusammenhang für wichtig hält. Durch die Maßnahmen wird der individuellen Situation der Stadt Emmerich am Rhein Rechnung getragen. So werden dem Handlungsfeld Integration eine wesentliche Bedeutung bei, die sich aus der Zuwanderung osteuropäischer Bürger ergibt. Darüber hinaus finden sich auch in den übrigen Handlungsfeldern konkrete Maßnahmen, um den Zugezogenen entsprechend angepasste Angebote machen zu können, beispielsweise im Bereich Bildung.

Auch die Veränderung der Altersstruktur wird in den einzelnen Handlungsfeldern aufgegriffen. Daneben gibt es auch hier Handlungsfelder, die sich konkret mit der Veränderung der Altersstruktur befassen: Zusammenleben der Generationen, Familienfreundliche Stadt sowie Seniorinnen und Senioren. Konkrete Maßnahmen sind bereits vorgesehen. So sollen in den nächsten Jahren zahlreiche neue barrierefreie Wohneinheiten entstehen.

Für die Umsetzung der entwickelten Maßnahmen stehen pro Jahr 20.000 Euro zur Verfügung. In Verbindung mit der Priorisierung der Maßnahmen besteht damit die Möglichkeit, in jedem Jahr finanzierbare Maßnahmen im Rahmen dieses Budgets umzusetzen. Insgesamt zeigt die bisherige Entwicklung, dass sich die Stadt Emmerich am Rhein konkret mit den Auswirkungen des demografischen Wandels befasst hat und sie ihn in Form konkreter Maßnahmen aktiv gestalten will.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammengang 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.

Interkommunal kooperiert die Stadt Emmerich am Rhein vor allem im Bereich der Tourismusförderung. Darüber soll insbesondere die Bedeutung der Grenzregion zu den Niederlanden herausgestellt werden. Hierzu gehören gemeinsame Messepräsentationen, die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Radwegenetzes und weiterer touristischer Attraktivitätsfaktoren.

Hierzu kooperiert die Stadt Emmerich mit den Kommunen des Kreises Kleve, aber auch mit niederländischen Kommunen. Der demografische Wandel steht dabei bisher noch nicht im Fokus.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

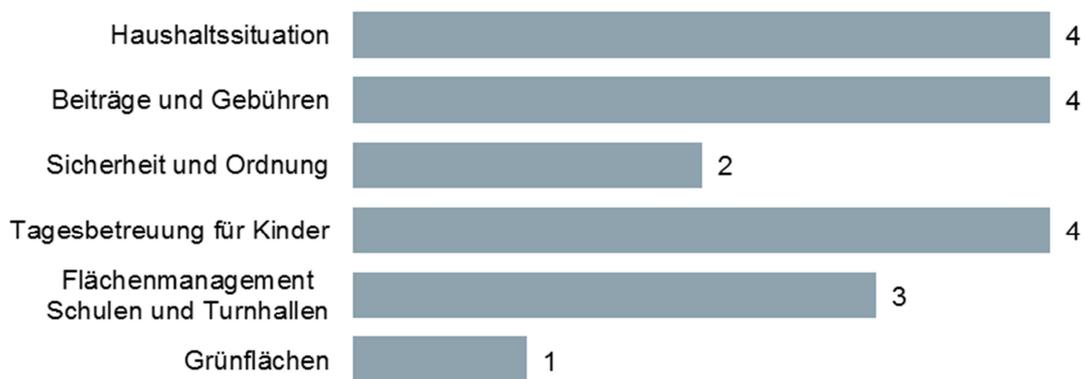
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere 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 Emmerich am Rhein

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Emmerich am Rhein wurde vom September 2014 bis April 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Emmerich am Rhein das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Bei der Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 sowie den Entwurf des Jahresabschlusses 2013 zurückgreifen. Zukünftige Entwicklungen hat die GPA NRW auf Basis der Haushaltsplanung 2014 und des Entwurf der Haushaltsplanung 2015 analysiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Markus Daschner
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Riemann
Sicherheit und Ordnung	Thomas Riemann
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Riemann
Schulen	Sandra Krämer
Grünflächen	Sandra Krämer

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

In einem Abschlussgespräch am 14.04.2015 hat die GPA NRW den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. 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 Emmerich am Rhein hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

rung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 16.06.2015

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Emmerich am Rhein im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	20
Gebühren	23
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	23
Steuern	23
Gebäudeportfolio	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	31
Vermögenslage	31
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	46

→ 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 den vorliegenden Gesamtabschluss mit 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 Emmerich am Rhein hat zum 01. Januar 2009 ihr Rechnungswesen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Basis für die Prüfung waren die fertiggestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2012. Der Jahresabschluss 2013 lag dieser Prüfung im Entwurfsstadium zu Grunde. Da nicht alle Kommunen bereits den Jahresabschluss 2013 fertiggestellt haben, positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein bezüglich ihres Rechnungslegungsstands vergleichsweise gut. Aufgrund des Entwurfsstadiums und noch zu weniger Vergleichsdaten erfolgten die interkommunalen Vergleiche auf Basis des Jahres 2012. Für die Analyse zukünftiger Entwicklungen hat die GPA NRW die Haushaltsplanung 2014, den Entwurf der Haushaltsplanung 2015 sowie die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2016 bis 2018 berücksichtigt.

Die kameralen Haushaltsjahre 2000 bis 2007 zeigten wiederholt strukturelle Defizite auf. Im letzten kameralen Haushaltsjahr 2008 konnte die Stadt eine freie Spitze erwirtschaften. Diese beruhte auf gestiegenen Schlüsselzuweisungen und hohen Gewerbesteuerereinnahmen. Die ersten doppelten Jahre 2009 und 2010 schloss die Stadt Emmerich am Rhein defizitär ab. Mit der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erfüllt die Stadt aber die Anforderungen an einen fiktiven Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2. Satz 2 GO NRW.

Im Jahr 2010 hat die Stadt Emmerich am Rhein ein freiwilliges Haushaltskonsolidierungskonzept aufgestellt und Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 schlossen jeweils bereits mit einem Jahresüberschuss ab.

Die Stadt Emmerich am Rhein ist nicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Der Gesamtabschluss des Jahres 2010 ist fertiggestellt und wird von der GPA NRW noch geprüft. Da die Gesamtabschlüsse der Jahre 2011 bis 2013 zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fertig gestellt sind, genügt die Stadt Emmerich am Rhein hier nicht den gesetzlichen Anforderungen aus § 116 Abs. 5 GO NRW.

Als Gründe für die Verzögerung nennt die Stadt Emmerich am Rhein hier den Personalwechsel in der Kämmerei, die Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum sowie eine abwartende Haltung auf die möglichen Änderungen durch das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse.

→ Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht mit den Jahresabschlüssen der Jahre 2012, dem Entwurf der Jahresrechnung 2013 und dem Gesamtabschluss 2010 einen vergleichsweise soliden Rechnungslegungsstand. Die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse hat die Stadt Emmerich am Rhein jedoch nicht eingehalten.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	./.	-1.590	-3.965	3.140	433	-5.983

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Höhe der allgemeinen Rücklage	140.340	139.216	138.995	138.775	138.750	141.351
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	0,8	0,2	0,2	0,0	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	12.478	10.888	6.923	10.063	10.497	4.514
Fehlbetragsquote in Prozent		1,0	2,6	positives Ergebnis	positives Ergebnis	4,0

Durch die Jahresfehlbeträge 2009 und 2010 reduzierte sich die Ausgleichsrücklage um 44 Prozent. Infolge der Jahresüberschüsse 2011 und 2012 konnte die Ausgleichsrücklage wieder auf einen Stand von 84 Prozent der in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Höhe aufgebaut werden. Wesentlichen Einfluss auf die Jahresergebnisse hatten die Erträge aus Gewerbesteuer und aus den Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2010 erhielt die Stadt mit 3,1 Mio. Euro nur rund die Hälfte der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2009 sowie 2011 bis 2012. Im Jahr 2011 konnte die Stadt hohe Gewerbesteuvorauszahlungen einnehmen und profitierte zusätzlich aufgrund der geringen Steuerkraft in 2009 wieder von Schlüsselzuweisungen in Höhe von rund 6,7 Mio. Euro. Die Rückerstattung von Gewerbesteuern in 2012 in Höhe von 1,5 Mio. Euro bewirkte in diesem Jahr einen geringeren Jahresüberschuss.

Der Entwurf der Jahresrechnung 2013 zeigt eine deutliche Verringerung der Ausgleichsrücklage. Die vergleichbar ungünstige Entwicklung in der Ertragslage bestimmten im Wesentlichen zwei Faktoren. Zum einen erhielt die Stadt geringere Steuererträge aufgrund hoher Vorauszahlungen in 2011. Zum anderen führten die hohen Steuererträge der Vorjahre zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen aufgrund der Referenzzeiträume. Dem Entwurf der Jahresrechnung zur Folge reduziert sich der Bestand der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis auf 36 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Betrages.

Die allgemeine Rücklage verändert sich nicht aufgrund der Jahresergebnisse. Hier führen im Jahr 2009 Eröffnungsbilanzkorrekturen gemäß § 57 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) zur Veränderung der Allgemeinen Rücklage. In den Jahren 2009 bis 2012 hat die Stadt gemäß § 22 GemHVO Ermächtigungsübertragungen gebildet und in dieser Höhe eine zweckgebundene Deckungsrücklage als Sonderrücklage bilanziert. Diese Rücklage wird mit dem Jahresabschluss 2013 der allgemeinen Rücklage zugeführt.

Vergleich der Ergebnisse aus Planung und Rechnung in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Planung	-2.926	-7.575	-697	139	-8.496
Rechnung	-1.590	-3.965	3.140	433	-5.983
Verbesserung	1.336	3.611	3.837	294	2.513

Die Stadt Emmerich am Rhein konnte sich in den letzten Jahren in der Jahresrechnung gegenüber der Planung verbessern. Insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 verbesserten sich die Jahresergebnisse gegenüber den Planungen. Hieran zeigen sich auch die Auswirkungen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes der Stadt Emmerich am Rhein. Im Jahr 2010 stellte die Stadt ein derartiges Konzept auf und reagierte damit auf den sich abzeichnenden Verzehr der

Ausgleichsrücklage. In dem Konzept sind Maßnahmen zur Ertragssteigerung wie z. B. die Erhöhung der Realsteuerhebesätze, die Einführung der Steuer für die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen, Erhöhung von Parkgebühren, Einführung von Benutzungsgebühren für Turnhallen aufgeführt. Die Stadt Emmerich am Rhein reduziert darin aber auch die Aufwendungen z. B. bei den Reinigungskosten, für die Schülerbeförderung und die Pflegeaufwendungen des Straßenbegleitgrüns. Insgesamt beträgt die mit diesem Konzept bezifferte mögliche Verbesserung rund 649.000 Euro jährlich ab dem Jahr 2011. Für das Jahr 2013 bewirkten die umgesetzten Maßnahmen Ertragssteigerungen und Aufwandsreduzierungen in Höhe von insgesamt rund 395.000 Euro. Mit der Haushaltsplanung 2015 entstehen nun wieder konträr wirkende Entwicklungen. So will die Stadt die Parkgebühren für den Neumarkt aufheben. Dies führt zu einem Minderertrag von 60.000 Euro. Auch sollen die im Konsolidierungskonzept reduzierten Zuschüsse an den Stadtsportbund wieder um 10.000 Euro angehoben werden.

Derartige Entscheidungen senken die Konsolidierungserfolge und müssen durch andere geeignete Maßnahmen kompensiert werden. Entgegen dem bisherigen Entwurfsstand des Haushaltsplanes 2015 mit einem Überschuss von 366.000 Euro beziffert die Kämmerei den Jahresfehlbetrag auf 715.000 Euro (Stand 16. Januar 2015).

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-1.852	-715	-938	-317	596
Höhe der allgemeinen Rücklage	141.351	141.351	141.351	141.351	141.351
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung				
Höhe der Ausgleichsrücklage	2.662	1.947	1.009	692	1.288
Fehlbetragsquote in Prozent	1,3	0,5	0,7	0,2	positives Ergebnis

Die geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2014 bis 2017 führen zur weiteren Reduzierung der Ausgleichsrücklage gegenüber dem Bestand des Jahres 2013. Mit dem positiven Jahresergebnis 2018 wird die Ausgleichsrücklage wieder angehoben, erreicht aber mit rund 1,3 Mio. Euro einen Endbestand von 10,3 Prozent des Anfangsbestandes in der Eröffnungsbilanz. Bis zum Jahresabschluss 2013 hat die Stadt Emmerich am Rhein in Höhe der übertragenen Ermächtigungen eine Sonderrücklage gebildet. Im Jahr 2013 führt sie diese in Höhe von 1,3 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage zu. Damit hat die Stadt nach neun Jahren rund 90 Prozent der Ausgleichsrücklage und insgesamt sieben Prozent ihres Eigenkapitals verzehrt.

Die Allgemeine Rücklage wird von den geplanten Jahresergebnissen nicht berührt. Daraus resultiert, dass weder eine Genehmigungspflicht des Haushaltes gemäß § 75 Abs. 4 GO noch etwa die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes § 76 Abs. 1 entsteht.

→ Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein konnte die Jahresdefizite seit Einführung des NKF gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 GO über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen. Bis

zum Ende der mittelfristigen Planung erreicht sie ebenfalls den Haushaltsausgleich. Über 90 Prozent der Ausgleichsrücklage werden durch die Jahresergebnisse bis 2018 verzehrt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Haushaltswirtschaft weiter daran ausrichten, dass die Ausgleichsrücklage sukzessiv wieder aufgefüllt werden kann. Dazu sind die gegenwärtigen konjunkturellen Entwicklungen ideale Voraussetzungen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15	-885	186	-65	-84	-34	14	50

Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht 2012 ein Ergebnis, das sich besser darstellt als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das Jahresergebnis 2013 beträgt -201 Euro je Einwohner.

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 vorläufigen 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 letzten fünf Jahre. Um realistische Mittelwerte zu bilden, berücksichtigt die GPA NRW Extremwerte nicht. Hierzu zählen die hohen Gewerbesteuererträge des Jahres 2011, die Schlüsselzuweisungen in 2010 und 2013 und die Steuerbeteiligungen der Jahre 2011 und 2012. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen die außerordentlichen Aufwendungen und Erträge.

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 Fi-

nanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Emmerich am Rhein	
Jahresergebnis 2013	-5.983
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	12.194
Bereinigungen Sondereffekte	-44
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.132
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	17.403
= strukturelles Ergebnis	-729

→ Feststellung

Das strukturelle Defizit bezogen auf das Jahr 2013 beträgt rund 730.000 Euro. In dieser Höhe besteht für die Stadt Emmerich am Rhein ein nachhaltig zu erzielendes Konsolidierungserfordernis.

Die bislang durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen sind bei der Bildung des strukturellen Ergebnisses bereits berücksichtigt. Das geplante Jahresergebnis 2014 zeigt ein über das strukturelle Ergebnis 2013 hinausgehendes Konsolidierungserfordernis von 1,1 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Emmerich am Rhein ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. 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 Parameter der Stadt Emmerich am Rhein ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2018 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro –

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	12.228	14.900	2.672	4,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	9.365	11.760	2.395	4,7
Ausgleichsleistungen*	879	1.030	151	3,2
Schlüsselzuweisungen*	6.722	9.000	2.278	6,0
Grundsteuer B*	4.640	5.130	490	2,0
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen*	1.530	2.384	854	9,3
Allgemeine Umlagen*	10.354	12.200	1.846	3,3
Personalaufwendungen**	10.086	11.461	1.375	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**	4.625	4.753	128	0,5

*) realistische Mittelwerte der Jahre 2009 bis 2013, entsprechend den Erläuterungen auf Seite 7

***) voraussichtliche Ist-Ergebnisse 2013

Grundsteuer B

Die Stadt Emmerich am Rhein plant mit moderaten Steigerungen für den Ertrag aus der Grundsteuer B. Die durchschnittliche jährliche Änderung beträgt hier 2,0 Prozent zum voraussichtlichen Ist-Ergebnis des Jahres 2013 und liegt damit oberhalb des in den Orientierungsdaten vorgesehenen Ertragszuwachses. Dieser Wert ist jedoch besonders beeinflusst durch die Anpassung der Hebesätze in 2015. Die Stadt Emmerich am Rhein hebt den Hebesatz von 415 auf 440 Hebesatzpunkte an. Der Haushaltsplanentwurf 2015 beinhaltet die beschlossenen Hebesatzänderungen.

In den Folgejahren plant die Stadt Ertragssteigerungen, die deutlich unterhalb der in den Orientierungsdaten prognostizierten Zunahmen liegen. Diese Einschätzung ist nachvollziehbar, weil es keine besonderen Wohnbebauungsprojekte in naher Zukunft gibt. Derzeit erfolgt vorwiegend die Schließung vorhandener Bebauungslücken. Für frühestens 2017 ist die Umnutzung des Geländes der Moritz-von-Nassau-Kaserne geplant. Dabei wird die Fläche voraussichtlich zu einem Drittel für Wohnbebauung, zu einem weiteren Drittel für Gewerbeflächen und für ein Gesundheitszentrum umgewandelt.

Die GPA NRW berücksichtigt in dieser Ertragsart kein zusätzliches Risiko.

Gewerbesteuer

In der Vergangenheit musste zweimal (2009, 2013) ein Nachtragshaushalt erlassen werden, unter anderem weil die Gewerbesteuererträge deutlich geringer ausgefallen waren als im ur-

sprünglichen Plan erwartet. Im Jahr 2009 beträgt die Abweichung zwischen ursprünglichen Planwert und Ist-Wert 3,9 Mio. Euro, im Jahr 2013 4,0 Mio. Euro.

Die ortsansässigen Firmen hatten aufgrund der Finanzkrise hohe Absetzungen kalkuliert. Da diese Einschätzungen sich jedoch nicht vollständig bestätigten, kommt es zu höheren Nachveranlagungen zu Gunsten der Stadt Emmerich am Rhein. Diese Nachveranlagungen laufen nun sukzessive aus. Im Jahr 2014 erreichen die Nachveranlagungen eine Höhe von 0,9 Mio. Euro.

Im Jahr 2012 verbesserte sich das Jahresergebnis einschließlich der Nachveranlagungen gegenüber dem geänderten Planwert um 1,25 Mio. Euro. Der Steuerertrag des Jahre 2013 liegt um 1,4 Mio. Euro unter dem Durchschnitt der letzten Jahre. Die Stadt erzielt 10,9 Mio. Euro. Im Jahr 2014 wird die Stadt voraussichtlich einen Steuerertrag von 13,3 Mio. Euro erwirtschaften. Im Jahr 2015 plant die Stadt einen Steuerertrag in Höhe von 14 Mio. Euro.

Ab 2016 rechnet die Stadt Emmerich am Rhein mit einem moderaten Wachstum des Steuerertrages aus der Gewerbesteuer. Im Entwurf des Haushaltsplans 2015 plant die Stadt jährliche Steigerungen in Höhe von 300.000 Euro ein. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 2,1 Prozent und bleibt unterhalb der in den Orientierungsdaten vorgesehenen Steigerungsrate von 2,8 bis 3,0 Prozent. Dies ist auch notwendig, da 60 Prozent der Gewerbesteuererträge von nur zehn Unternehmen erwirtschaftet werden. Damit ist die Stadt stark abhängig von der Wirtschaftslage dieser Unternehmen und deren Branchen.

Die GPA NRW berücksichtigt im Risikoszenario bei diesen Planansätzen aufgrund der Steigerung des geplanten Steuerertrags 2015 zu dem voraussichtlichen Ertrag in 2014 ein geringes zusätzliches Risiko. Die Stadt Emmerich am Rhein plant hier eine Steigerung von 5,4 Prozent. Hierbei setzt die GPA NRW den Planungen der Stadt die Orientierungsdaten entgegen. Unabhängig von dieser Einschätzung können konjunkturelle Schwankungen und Eintrübungen zu einem deutlich geringeren Gewerbesteuerertrag führen und damit Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung des Haushaltes erfordern.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Emmerich am Rhein plant mit deutlichen Steigerungen für den Ertrag aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die durchschnittliche jährliche Änderung beträgt hier 4,7 Prozent zum Durchschnittswert der letzten Jahre.

Der Istwert des Jahres 2013 übersteigt bereits den Mittelwert der vergangenen Jahre um rund 600.000 Euro. Für das Jahr 2014 kalkuliert die Stadt Emmerich am Rhein mit einer Steigerungsrate gegenüber dem Istwert 2013 von 5,8 Prozent. Aus den Orientierungsdaten ergibt sich hingegen ein gewogener Mittelwert aus den Gemeindeanteilen aus der Einkommens- und Umsatzsteuer von 5,3 Prozent. Die Steigerungsraten der Folgejahre liegen unterhalb des gewogenen Mittelwertes aus den Prognosen für die Steigerung der Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer.

Im Jahr 2015 steht die Neuermittlung der Schlüsselzahlen für die Verteilung der Einkommens- und Umsatzsteueranteile der Gemeinden an. Die Stadt Emmerich am Rhein rechnet damit, dass sich die Neufestlegung der Schlüsselzahlen negativ auf den Ertrag auswirken wird. Sie hat die Auswirkungen der voraussichtlichen Änderung der Schlüsselzahlungen im Entwurf des Haushaltsplanes 2015 berücksichtigt.

Die GPA NRW kalkuliert in dieser Position zusätzliche Risiken aufgrund der zu erwartenden geringeren Ertragssteigerungen im Jahr 2014.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen entwickeln sich vorwiegend in Abhängigkeit zu der eigenen Steuerkraft. Dabei wird der Zuweisungsbedarf aufgrund des Steuerertrags von Vorperioden ermittelt.

Aufgrund der niedrigen Steuererträge in 2013 fällt der Ansatz der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2015 besonders hoch aus. Durch die ansteigende Steuerkraft relativieren sich die Werte 2016 und 2017 wieder. Referenziert man für die Höhe der Zuweisungen 2016 den Steuerertrag 2014, so spiegelt der Rückgang der Schlüsselzuweisungen die Steuerkraftentwicklung wider. Die Steigerungsraten der Jahre 2017 und 2018 unterschreiten die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass vom 01.07.2014.

Im Risikoszenario berücksichtigt die GPA NRW in dieser Position kein Risiko.

Steuerbeteiligungen

Die Stadt Emmerich am Rhein plant die Steuerbeteiligungen in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Aufgrund der engen Verknüpfung mit dem Gewerbesteuerertrag bestehen hier keine weiteren Risiken.

Allgemeine Umlagen/Kreisumlage

Die Kreisumlage wird beeinflusst durch die Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinde, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden und der Haushaltssituation des Kreises. Bezüglich der Haushaltssituation des Kreises existieren diverse Unsicherheitsfaktoren. Die Landschaftsumlage könnte aufgrund der perspektivisch steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe ansteigen. Dieser Anstieg könnte durch die Entlastungen der im Koalitionsvertrag beschlossenen Beteiligung des Bundes aufgefangen werden.

Im Jahr 2015 rechnet die Stadt Emmerich mit einer sinkenden Kreisumlage. Dabei bezieht sie sich auf die Umlagegrundlagen aus der 2. Modellrechnung des GFG. In den Folgejahren wird die Entwicklung der Steuerkraft und der prognostizierten Umlagen berücksichtigt.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat mit Steigerungen in Höhe von bis zu 7,4 Prozent die Veränderung der Kreisumlage berücksichtigt. Ein zusätzliches Risiko kalkuliert die GPA NRW an dieser Stelle nicht.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt Emmerich am Rhein plant mit sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Dabei erfolgt die Bemessung der Ansätze durch die Fachbereiche und orientiert sich in der Regel an den Vorjahresansätzen. Pauschale Steigerungsraten kalkuliert die Stadt nicht. In der Vergangenheit wurden die Planansätze – außer 2011 – nicht wesentlich überschritten.

Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände gehen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von Steigerungsraten in Höhe von drei Prozent aus. Die Orientierungsdaten prognostizieren jährliche Steigerungsraten in Höhe von einem Prozent.

Im Bereich der Gebäudeinstandhaltung werden in 2014 und 2015 Sondermaßnahmen mit einem Volumen von rund 300.000 Euro durchgeführt. Darunter fallen Instandhaltungsmaßnahmen im Rathaus in 2014 und 2015 und des Schlosschens Borghees in 2015. Ab dem Jahr 2016 werden rund 130.000 Euro weniger für Sondermaßnahmen geplant. Der Ansatz der allgemeinen Instandhaltung bleibt bis auf 2.300 Euro erhalten.

Im Bereich der Energiekosten hat die Stadt Emmerich am Rhein zum Beispiel keine wesentlichen Steigerungen für die Jahre 2017 und 2018 kalkuliert. Die GPA NRW berücksichtigt bei dieser Aufwandsart exemplarisch ein zusätzliches Risiko, das Preissteigerungen bei einem gleichbleibenden Aufgabenportfolio abbildet.

Personalaufwendungen

Die Stadt Emmerich am Rhein plant feststehende Tarifsteigerungen komplett ein. Für die Jahre, in denen noch keine Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen feststehen, kalkuliert die Stadt dafür Steigerungen in Höhe von zwei Prozent. In der Planung berücksichtigt sie bereits bekannte und vorhersehbare Sachverhalte, die sich auf die Höhe der Personalaufwendungen auswirken, wie z. B. Stufenaufstiege, Befristungen von Arbeitsverträgen, Altersteilzeit oder den Eintritt in den Ruhestand.

Der Anstieg der Personalaufwendungen ist daher angemessen berücksichtigt. Die GPA NRW sieht in dieser Aufwandsart keine zusätzlichen Risiken.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich am Rhein
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,8	98,3
Eigenkapitalquote 1	-20,8	65,0	33,7	54,0
Eigenkapitalquote 2	5,9	86,2	63,1	80,8
Fehlbetragsquote	0,1	27,3	5,4	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,5	23,5

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich am Rhein
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,4	6,9
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	54,2	88,9
Investitionsquote	10,1	286,2	78,2	57,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	88,3	95,9
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	125,3	117,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	40	7
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	25,0	6,9	2,5
Zinslastquote	0,1	22,4	3,0	1,8
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	55,2	55,4
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,3	24,1
Personalintensität	12,9	28,6	20,3	18,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,9	8,6
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	44,8	58,5

Weitere Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich am Rhein
Jahresergebnis je Einwohner 2012	-885	186	-65	15
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2012	-388	352	51	224
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010*	444	5.290	2.304	3.133
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012	1.019	2.082	1.260	1.261

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

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Im Vergleichsjahr 2012 erzielt die Stadt Emmerich am Rhein ein positives Jahresergebnis. Die ordentlichen Aufwendungen können in diesem Jahr jedoch nicht durch die ordentlichen Erträge gedeckt werden. Der Ausgliederungsgrad der Stadt Emmerich am Rhein führt zu hohen Finanzerträgen, die das negative ordentliche Ergebnis kompensieren. Bei den Eigenkapitalquoten erreicht die Stadt Emmerich am Rhein eine gute Ausgangsposition im Vergleich. Auch in den Folgejahren führen die negativen Jahresergebnisse nicht zu einem deutlichen Eigenkapitalverzehr.

Vermögenslage

Bei der Stadt Emmerich am Rhein zeigt sich eine unterdurchschnittliche Infrastrukturquote, da das Abwasservermögen in die Kommunalbetriebe Emmerich ausgegliedert ist. Dies wirkt sich auf die Abschreibungsintensität aus, die im interkommunalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich ist. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Emmerich am Rhein ist deutlich höher als in den Vergleichskommunen. Im Jahr 2012 hat sich die Stadt bei den Investitionen zurückgehalten und den Werteverzehr nur ungefähr zur Hälfte ausglich.

Finanzlage

Die vergleichsweise hohen Gesamtverbindlichkeiten entstammen zu 66 Prozent aus den Beteiligungen. Die Verschuldung des Kernhaushalts ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. In der Konsequenz wird die Stadt durch die niedrige Zinslastquote und die geringe kurzfristige Verbindlichkeitsquote im Haushalt entlastet.

Ertragslage

Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht im interkommunalen Vergleich durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel bei einer durchschnittlichen Netto-Steuerquote. Die Zuwendungsquote ist im Vergleichsjahr erhöht. Die Wechselwirkungen aus Steuerkraft und Finanzausgleich bestimmen die Schwankungen in den Jahren des Betrachtungszeitraums. Die vergleichsweise niedrige Sach- und Dienstleistungsintensität und die niedrige Personalintensität sind Auswirkungen der Ausgliederungen. Eine weitere Konsequenz ist die erhöhte Transferaufwandsquote.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- In den Jahren 2011 und 2012 konnte die Stadt Emmerich am Rhein Jahresüberschüsse erwirtschaften.
- Die Jahresfehlbeträge 2009, 2010 und 2013 deckt die Stadt über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. So stellt sie den fiktiven Haushaltsausgleich dar.
- Das nachhaltige Konsolidierungserfordernis beträgt rund 730.000 Euro. Dabei sind die Konsolidierungserfolge aus dem freiwilligen Haushaltskonsolidierungskonzept berücksichtigt.
- Die Stadt Emmerich am Rhein plant in Zukunft weitere Fehlbeträge und stellt den Haushaltsausgleich erst zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung dar. Aufgrund der Planungen entsteht keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.
- Die mittelfristige Finanzplanung beinhaltet neben den allgemeinen Planungsrisiken zusätzliche Risiken, die einen Haushaltsausgleich im Jahr 2018 gefährden.
- Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung sinkt das Eigenkapital um sieben Prozent des Wertes in der Eröffnungsbilanz. Die Eigenkapitalausstattung ist überdurchschnittlich.

- Die Gesamtverbindlichkeiten sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen und resultieren zu 66 Prozent aus der vielschichtigen Beteiligungsstruktur der Stadt Emmerich am Rhein.
- Bis 2013 erreicht die Stadt keine Selbstfinanzierungskraft und ist auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen. Einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit plant sie ab 2015.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Emmerich am Rhein mit dem Index 4.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
geringere Steigerungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und Änderung der Schlüsselzahlen	strukturelles Ergebnis
geringere Steigerungen der Gewerbesteuererträge	strukturelles Ergebnis
Preissteigerungen im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	strukturelles Ergebnis
Investitionen in dem Bestand städtischer Gebäude	Gebäudeportfolio
Investitionen im Bestand des städtischen Infrastrukturvermögens	Vermögensanalyse
Wechselwirkungen mit den kommunalen Beteiligungen	Vermögensanalyse
Steigerungen bei den Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite	Finanzlage
kommunaler Finanzierungsbeitrag zu den Ausbaumaßnahmen der Betuwe-Linie	Verbindlichkeiten

Risikoszenario

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

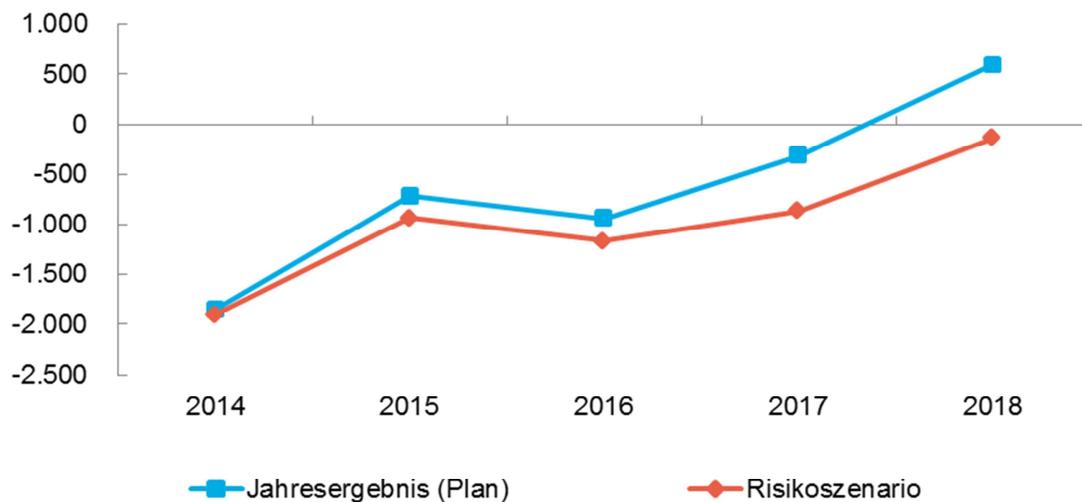
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen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

tet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2018	Planergebnis 2018	Abweichung
Gewerbesteuer	geringerer Steuerertrag in 2014 und damit geringere Ertragssteigerungen in den Folgejahren	14.721	14.900	179
Gemeinschaftssteuern	geringerer Ertrag als in 2014 geplant und damit geringere Ertragssteigerungen in den Folgejahren	11.700	11.760	60
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	höhere Aufwandssteigerungen aufgrund allgemeiner Preisentwicklung in der mittelfristigen Finanzplanung	5.171	4.678	493
Saldo				731

Risikoszenario und Haushaltsplanung



Dem Risikoszenario liegt der Entwurf der Haushaltsplanung 2015 einschließlich der bis zum 16. Januar 2015 bekannten Änderungen zu Grunde.

Die GPA NRW hat sich bei der Darstellung auf zusätzliche Risiken beschränkt. Die Stadt Emmerich am Rhein hat in relativ geringem Umfang zusätzliche Risiken bei der Haushaltsplanung in Kauf genommen.

Neben den zusätzlichen Risiken sind Haushaltplanungen mit weiteren allgemeinen Planungsrisiken verbunden. Hierzu zählen zum Beispiel:

- eine Abkühlung der konjunkturellen Entwicklungen,
- unvorhersehbare Ausfälle von Gewerbesteuerzahlern,
- zusätzliche Aufgabenübertragungen,
- Auswirkungen aus dem demografischen Wandel oder sogar
- Ereignisse höherer Gewalt.

Derartige exemplarisch aufgeführte Risiken sind im Rahmen der Risikoanalyse nicht berücksichtigt worden. Sie stecken systemimmanent in den Planungen.

Treten die berechneten zusätzlichen Risiken kumulativ auf, so kann die Stadt Emmerich am Rhein keinen Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Finanzplanung ohne die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein 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. Beispielsweise könnte die Stadt Emmerich am Rhein die Entwicklungen im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen anhand konkreter Einschätzungen unter Berücksichtigung von Preissteigerungen beziffern und Einsparpotenziale diesen Entwicklungen entgegenstellen. Stellen sich weitere Risiken zum Beispiel im Bereich der Finanzerträge heraus, könnte die Stadt durch intensiveres Beteiligungscontrolling frühzeitig auf derartige Entwicklungen reagieren. Die GPA NRW verweist hier auf die Ausführungen im Berichtsteil Finanzanlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte einen zusätzlichen Konsolidierungsbetrag festlegen, der einen Teil ihrer ermittelten Risikosumme abdeckt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die geplanten Jahresergebnisse nicht aufgrund des Eintritts bereits bekannter Risiken unterschritten werden.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit der Anhebung von Steuern auf neue entstehende Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Die Vorbereitung der Konsolidierungsmaßnahmen nach Identifizierung der Risiken und die entsprechende Risikovorsorge sind damit ein wesentlicher Teil der 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)
Finanzierungsbeteiligung bei Ausbaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen	Beiträge
Veräußerung der leerstehenden Gebäude	Gebäudeportfolio
Reduzierung des Defizits des Schwimmbads Embricana	Gebäudeportfolio / Finanzanlagen
Einführung eines intensiven Beteiligungscontrollings	Finanzanlagen

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage fast verbraucht haben. Die Stadt Emmerich am Rhein kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Mit der Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes hat die Stadt Emmerich am Rhein eine Vielzahl möglicher Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Wesentliche weitere Maßnahmen sind allein aus den Themen der Finanzprüfung heraus nicht entstanden. Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben sich aus den anderen Teilberichten dieser überörtlichen Prüfung.

Das strukturelle Defizit 2013 beträgt 730.000 Euro. Dieses entspricht 65 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

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 die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen.

Damit ein Sachverhalt als außerordentlich betrachtet werden kann, muss dieser:

- in einem hohen Maße ungewöhnlich,
- selten bzw. unregelmäßig vorkommen und

- von wesentlicher finanzieller Bedeutung sein.¹

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Daher wird in der nachfolgenden Tabelle das außerordentliche Ergebnis dargestellt und in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen bzw. Erträge gesetzt.

Bedeutung für die Ergebnisrechnung in Promille

	2009	2010	2011	2012	2013
ordentliche Aufwendungen/Erträge	49.708	50.898	54.402	54.041	55.513
Außerordentliches Ergebnis	154	13	-7	5	-44
Bedeutung in Promille	3	0,2	0,1	0,1	0,8

Eine wesentliche Bedeutung der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen kann in keinem Haushaltsjahr festgestellt werden. Die Stadt Emmerich am Rhein verbucht aufgrund von Einstellungen in der Finanzsoftware auf den Konten der außerordentlichen Aufwendungen/Erträge vorwiegend Anlagenabgänge von Straßenanlagen aufgrund von Neuausbaumaßnahmen.

→ Feststellung

Die bisher von der Stadt Emmerich am Rhein gebuchten außerordentlichen Aufwendungen und Erträge sind tatsächlich ordentliche Erträge und Aufwendungen. Sie müssen daher auch dort in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Salden aus der Standardbereinigung und der kommunal-spezifischen Bereinigungen. Den Schwerpunkt der Bereinigungen bilden hier die Aufwendungen und Erträge in Zusammenhang mit den Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen.

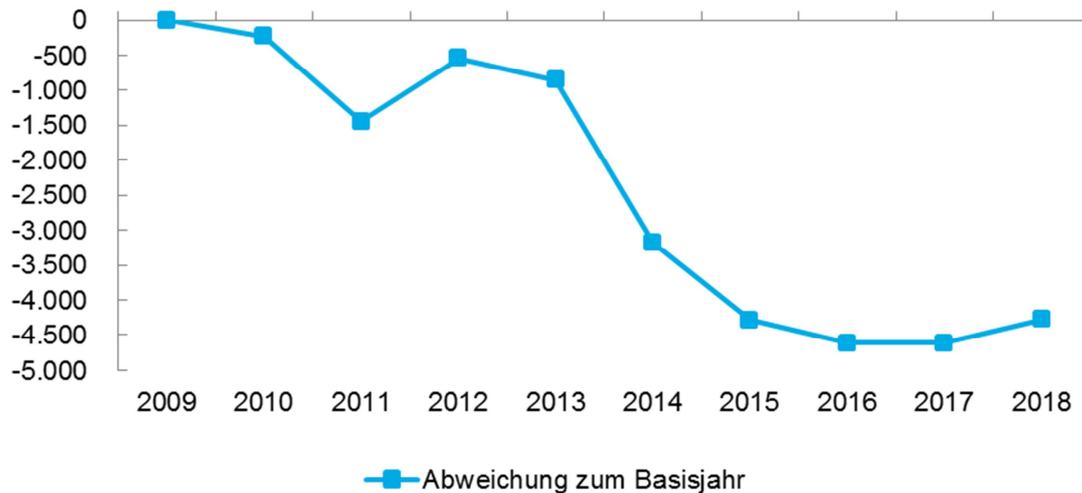
Bereinigungen insgesamt in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	-1.590	-3.965	3.140	433	-5.983
Saldo der Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	15.537	13.535	21.872	18.249	12.194
Saldo der kommunalspezifischen Bereinigungen	154	13	-7	5	-44
Bereinigtes Jahresergebnis	-17.282	-17.512	-18.725	-17.821	-18.132

Der kommunale Steuerungstrend verdeutlicht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen.

¹ vgl. Rettler, S. u. a.: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 8. Nachlieferung Juni 2013, Wiesbaden: § 2, Seite 10.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2013 Ist-Werte, 2014 und 2015 Werte der Haushaltsplanung, ab 2016 Werte der mittelfristigen Finanzplanung Stand Entwurf der Haushaltsplanung 2015

Der Kommunale Steuerungstrend zeigt eine negative Entwicklung. Im Eckjahresvergleich sinkt bis 2017 der Trend um 4,5 Mio. Euro. Im Jahr 2014 plant die Stadt um 1,3 Mio. Euro geringere sonstige ordentliche Erträge und zusätzliche Transferaufwendungen in Höhe von 1,5 Mio. Euro ein. Dabei steigen die gesetzlichen Zuschüsse zu den Betriebskosten der Kindergärten Dritter um rund 600.000 Euro. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 steigen die geplanten Transferaufwendungen um weitere 1,2 Mio. Euro.

In der mittelfristigen Finanzplanung verbessert sich die Entwicklung des Steuerungstrends. Auf die zusätzlichen Risiken in der Planung weist die GPA NRW im Berichtsteil Haushaltsplanung und Risikoszenario hin.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

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

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	817	779	757	765	745
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.695	1.633	1.489	1.607	1.626
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	48	48	51	48	46

Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Emmerich am Rhein ist vergleichsweise hoch. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 37 Prozent. Hier wird deutlich, dass die Stadt frühzeitig die Weichen zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen richtig gestellt hat.

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen gibt einen Aufschluss über die Vergangenheit und entwickelt sich in der Zeitreihe eher langfristig. Die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen gibt ein Indiz dafür, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird. Die Daten der Finanzplanung weisen für die kommenden Jahre folgende Beitragsquote aus:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	1.104	1.038	1.239	2.275	1.557
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	2.489	4.101	4.059	4.564	1.830
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	0	0	0	0	0
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	44	25	31	50	85

Auch hier erreicht die Stadt Emmerich am Rhein mit durchschnittlich 42 Prozent eine vergleichsweise günstige Position.

Nachfolgend analysiert die GPA NRW welche satzungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind.

Erschließungsbeiträge

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über eine Satzung zur Erhebung der Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) aus dem Jahr 1990. Seit diesem Zeitpunkt wurde die Satzung nicht aktualisiert. In der Satzung ist geregelt, dass die Stadt zehn Prozent der Aufwendungen für die Erschließung trägt. Die Stadt Emmerich am Rhein hat jedoch in der Vergangenheit kaum eigene Baugebiete erschlossen. Üblicherweise vereinbart sie Erschließungsverträge mit dem jeweiligen Erschließungsträger.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) für straßenbauliche Maßnahmen wurde zuletzt im September 2006 aktualisiert.

Der in § 1 der Satzung verwendete, weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Gesonderte Beitragssätze für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die örtliche Satzung hinsichtlich der Einbeziehung der Wirtschaftswege an die Bestimmungen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes anzupassen.

Bislang hat die Stadt auch keine beitragsfähigen Maßnahmen zur Erneuerung der Wirtschaftswege vorgenommen. Aktuell führt der Bauhof Erhaltungsmaßnahmen an den Wirtschaftswegen ohne eine Priorisierung der Maßnahmen durch. Die Finanzierung erfolgt damit vollständig aus den allgemeinen Deckungsmitteln des Haushaltes.

Bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz hat die Stadt die Wirtschaftswege bewertet und die Nutzungsdauer entsprechend abgestimmt. Der Zustand der Wirtschaftswege indiziert einen zukünftigen Investitionsbedarf. So musste die Stadt bereits Wirtschaftswege für den PKW-Verkehr sperren, da deren Zustand nicht mehr als sicher eingeschätzt werden konnte. Es erscheint daher sinnvoll, in einem Konzept den Ausbaubedarf der Wirtschaftswege anhand des Zustands und der Nutzung zu erfassen. Ergebnis dieses Konzeptes sollte eine Prioritätenliste für die Straßenbaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die anstehenden Investitionen bei den Wirtschaftswegen ermitteln und in einem Konzept priorisieren. Dabei sollten vorwiegend abrechnungsfähige Erneuerungsmaßnahmen geplant und durchgeführt werden.

Die Anteile der Beitragspflichtigen hat die Stadt Emmerich am Rhein im Rahmen der Satzungsaktualisierung im Jahr 2006 bei allen Ausbaubestandteilen angehoben. Dabei erreicht die Stadt nahezu die in der Mustersatzung empfohlenen Maximalwerte.

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist die Orientierung an den Maximalwerten für die Stadt Emmerich am Rhein notwendig, da dadurch zwei positive Effekte entstehen. Zum einen erhält die Stadt über die Beiträge Einzahlungen. Damit muss sie weniger eigene liquide Mittel einsetzen, um die Straßenbaumaßnahmen zu finanzieren. Vor dem Hintergrund der Liquiditätssituation der Stadt ist dies auch zwingend notwendig. Der zweite positive Effekt ist, dass über die Auflösung der Sonderposten aus den Beiträgen die Ertragsrechnung der Stadt entlastet wird. Im Hinblick auf das strukturelle Ergebnis ist auch dieser Effekt für die Stadt sinnvoll.

→ **Feststellung**

Die Beitragsanteile der Stadt Emmerich am Rhein orientieren sich an den Maximalwerten der Mustersatzung. Damit ist eine größtmögliche Drittfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen satzungsrechtlich gesichert.

Die Stadt Emmerich am Rhein kombiniert Investitionsmaßnahmen am Kanalnetz mit denen an der Straßensubstanz um unwirtschaftliche Doppelarbeiten zu vermeiden. In einer Prioritätenliste hat die Stadt die Straßenbaumaßnahmen für die nähere Zukunft festgelegt. Dabei sind die Baumaßnahmen und die Kanalbauvorhaben auch auf die Ressourcen der Stadt abgestimmt worden.

Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW den Gebührenbereich intensiv analysiert und Folgendes festgestellt:

- Die Stadt Emmerich am Rhein kalkulierte bei den Friedhofsgebühren den öffentlichen Grünanteil von den Gesamtkosten der kommunalen Friedhöfe. Im Jahr 2012 wurde der öffentliche Grünanteil neu berechnet. Die Kalkulation erfolgte danach nur noch ausgehend von den Kosten der reinen Anlagenpflege. Der prozentuale Anteil öffentlichen Grüns selber wurde ebenfalls neu bemessen. Aktuell beträgt der Zuschuss für öffentliches Grün 60.000 Euro.
- Sie sollte von den Baulastträgern angemessene Gebühren für die Einleitung und Beseitigung des Oberflächenwassers erheben. Diese Empfehlung hat die Stadt Emmerich am Rhein ebenfalls umgesetzt und die Gebühren rückwirkend ab 2009 erhoben.
- Die Stadt sollte den Anteil des Allgemeininteresses an der Straßenreinigung differenziert nach den Straßenkategorien neu festlegen. Die Stadt Emmerich am Rhein ermittelt jährlich entsprechend der Veränderungen in den einzelnen Straßenklassen den prozentualen Anteil des öffentlichen Interesses.

→ Feststellung

Die Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung hat die Stadt Emmerich am Rhein umgesetzt. Weitere Potenziale aus der Analyse der Gebührenrechnungen bestehen nicht.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Beitragsanteile für Erneuerungsmaßnahmen bei Wirtschaftswegen festlegen.
- Sie sollte die Ausbaumaßnahmen bei den Wirtschaftswegen in einem entsprechenden Konzept priorisieren.
- Die wesentlichen Handlungsoptionen zur Kostendeckung bei den Gebühren setzt die Stadt Emmerich am Rhein um.

→ KIWI-Bewertung

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

Steuern

Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit wie folgt angepasst:

- Im Jahr 1990 hat die Stadt die Grundsteuer A auf 220 Hebesatzpunkte erhöht.
- In 2011 hat die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B auf 415 Hebesatzpunkten angehoben.
- Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde zuletzt 2007 um 22 Hebesatzpunkte auf 425 Hebesatzpunkte erhöht.

Mit dem GFG 2015 wurden die Fiktivhebesätze weiter angehoben. Die Stadt reagiert darauf mit der Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer A auf 250 Hebesatzpunkte und des Hebesatzes der Grundsteuer B auf 440 Hebesatzpunkte.

→ **Feststellung**

Die aktuell für das Jahr 2015 festgesetzten Hebesätze führen dazu, dass die im Rahmen des Finanzausgleichs zugerechnete Steuerkraft tatsächlich überschritten wird. Dies ist aufgrund des negativen strukturellen Ergebnisses für die Stadt Emmerich am Rhein notwendig.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte und die Gebäude der hundertprozentigen Beteiligungen der Stadt Emmerich am Rhein berücksichtigt.

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

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² Bruttogrundfläche (BGF)

Nutzungsart	BGF absolut in m²	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	64.151	58,5
Jugend	396	0,4
Sport und Freizeit	10.287	9,4
Verwaltung	5.351	4,9
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.639	3,3
Kultur	9.113	8,3
Soziales	3.056	2,8

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
sonstige Nutzungen	13.757	12,5
Summe	109.750	100,0

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich
Schule	1.270	2.535	1.910	2.159
Jugend	56	370	187	13
Sport und Freizeit	36	885	230	346
Verwaltung	141	377	247	180
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	147	123
Kultur	27	629	214	307
Soziales	16	223	114	103
sonstige Nutzungen	96	1.268	527	463
Gesamtfläche	2.655	4.705	3.595	3.694

Die Stadt Emmerich am Rhein hält eine geringfügig größere Gesamtfläche als der Durchschnitt der Vergleichskommunen vor. Bei den Nutzungsarten Schule, Sport und Freizeit sowie für die kulturelle Nutzung übersteigen die vorgehaltenen Flächen die Mittelwerte der Vergleichskommunen.

Nennenswerte Einflussfaktoren für bereitgestellte Gebäudeflächen sind häufig die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile. Hieraus ergeben sich jedoch für die Stadt Emmerich am Rhein keine wesentlichen Effekte. Die Stadt Emmerich am Rhein hat eine Gemeindefläche von 80,4 km² und besteht neben der Kernstadt aus sieben Ortsteilen.. Bei einem Mittelwert aller mittleren kreisangehörigen Kommunen in Höhe von 82,1 km² Gemeindefläche ist die Stadt Emmerich am Rhein durchschnittlich groß.

Gebäudemanagement

Für das Gebäudemanagement ist der Fachbereich Immobilien zuständig. Die gebäudebezogenen Daten werden in elektronischer und papiergebundener Form vorgehalten. Derzeit entwickelt die Stadt Emmerich am Rhein eine strategische Vorgabe für das Gebäudemanagement. Im Rahmen dieser Arbeiten werden auch Kennzahlen gebildet, die für die Steuerung des Gebäudeportfolios zukünftig verwendet werden sollen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung hat die Stadt jedoch noch nicht eingeführt.

Unserer Auffassung nach sollten kritische Analysen des Immobilienbestandes und innovative, auf die örtliche Situation abgestimmte Optimierungsansätze ganzheitlich entwickelt werden. Die Flächennutzung kann effektiver und effizienter gesteuert werden,

- je mehr Informationen in flächennutzungsbezogene Entscheidungen einfließen,

- je mehr der Blick über ein Objekt hinaus auch auf den Bestand insgesamt gelenkt wird und
- je mehr einzelne Entscheidungen auf einer Gesamtstrategie aufbauen.

→ **Feststellung**

Strategische Vorgaben für das Gebäudeportfolio auf der Grundlage steuerungsrelevanter Kennzahlen wertet die GPA NRW positiv.

Derzeit stehen das Gebäude der ehemaligen Luitgardis-Hauptschule und die Turnhalle Paters-teege leer.

→ **Empfehlung**

Soweit sich keine Folgenutzungen finden, die den Haushalt nicht belasten, sollte die Stadt Emmerich am Rhein die leerstehenden Gebäude veräußern.

Sport und Freizeit

Die für Sport und Freizeitwecke zur Verfügung stehenden Flächen liegen interkommunal in Relation zur Einwohnerzahl auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Den wesentlichen Anteil an den Sportflächen bildet das Schwimmbad Embricana. Darüber hinaus sind hier noch die Kleinschwimmhalle, ein Sportheim und das Eugen-Reintjes-Stadion sowie die leerstehende Turnhalle zugeordnet.

Da Sport in den Abendstunden nicht nur in den oben aufgeführten Gebäuden, sondern auch in den Schulturnhallen stattfindet, sind die tatsächlich für den Sport zur Verfügung gestellten Flächen ungleich höher. Aufgrund der Zuordnung zu den Schulen erfasst die GPA NRW diese Flächen jedoch unter der Nutzungsart Schulen. Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Belegungsplanung an den Stadtsportbund übergeben. Die tatsächliche Belegung kontrolliert die Stadt Emmerich am Rhein regelmäßig. Für die Nutzung der Schulturnhallen und Sporteinrichtungen erhebt die Stadt Nutzungsentgelte.

Auch hat die Stadt in der Vergangenheit mit den Sportvereinen Erbpachtverträge geschlossen und auf diese Weise die Grundstücke übergeben. Die Sportvereine haben die auf den Flächen befindliche Gebäude und Sporteinrichtungen hergerichtet und übernehmen die Bewirtschaftung der eigenen Gebäude. Für das Eugen-Reintjes Stadion leistet die Stadt die Bewirtschaftung und Unterhaltung.

Die Stadt Emmerich am Rhein fördert den Sport neben der Bereitstellung von Gebäuden zusätzlich über jährliche finanzielle Zuschüsse. Im Jahr 2014 betragen diese insgesamt 171.000 Euro. Hiervon erhält der Stadtsportbund 160.000 Euro und leitet diese an die angeschlossenen Vereine weiter.

Schwimmbad Embricana

Das Freizeitbad Embricana und die Saunalandschaft Embricana werden von der Embricana Freizeit und Sport GmbH betrieben. Die in 2011 eröffnete Saunalandschaft erreichte im Jahr 2012 35.000 Besucher und im Folgejahr 39.700 Besucher. Die Wasserlandschaft konnte in 2012 172.600 Besucher und in 2013 181.700 Besucher verzeichnen. Die Umsatzerlöse des

Freizeitbades sind um 160.000 Euro gestiegen. Im Geschäftsjahr 2013 wurde ein Defizit von 2,3 Mio. Euro erwirtschaftet, das innerhalb der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH (EGD) ausgeglichen wird. In 2014 wird ein weiterer Anstieg der Besucher erwartet.

Bezieht man das Jahresdefizit von 2,3 Mio. Euro auf 221.400 Besucher insgesamt, ergibt sich ein Zuschussbedarf von 10,31 Euro. Die GPA NRW vergleicht in der aktuellen Prüfrunde nicht die Wirtschaftlichkeit der Bäder. Hier können andere Vergleichsdaten z. B. aus dem überörtlichen Betriebsvergleich der Bäderbetriebe der Deutschen Gesellschaft für das Badwesen e. V. herangezogen werden. Im Jahr 2010 betrug der durchschnittliche Zuschuss bei Freizeitbädern je Besucher in diesem Vergleich 2,32 Euro. Saunen werden in diesem Vergleich als Nebenanlagen berücksichtigt. Im Vergleich dazu ist der Zuschussbedarf für das Freizeitbad unter Berücksichtigung des abweichenden Vergleichsjahres rund viermal so hoch.

→ **Feststellung**

Das Freizeitbad Embricana und die Saunalandschaft Embricana bedürfen hoher Zuschüsse je Besucher.

Die GPA NRW beschreibt die finanziellen Auswirkungen des Freizeitbades unter dem Berichtsteil Finanzanlagen.

Die Kleinschwimmhalle Elten wird von dem Schwimmverein 't Eltense Bürgerbad betrieben. Der Zuschussbedarf schwankt jährlich insbesondere durch Instandhaltungskosten und Bewirtschaftungskosten, die von der Stadt im Wege eines Zuschusses an den Verein weitergeleitet werden. Im Jahr 2013 belief sich der Gesamtzuschuss auf rund 65.000 Euro. Dies entspricht einem Ertrag aus der Grundsteuer B für dieses Jahr in Höhe von sechs Hebesatzpunkten.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass es sich bei dem Vorhalten von Schwimmbädern um eine freiwillige Leistung handelt. Die Sicherstellung der Durchführung des Schulschwimmens ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Freizeitbad und eine Kleinschwimmhalle für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat diese Auffassung ebenfalls bestätigt. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt.

Kultur

Die Stadt Emmerich hat die Aufgaben der Kulturpflege an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kultur, Künste und Kontakte (KKK) übergeben. Dazu zählen insbesondere auch die Gebäude des Stadttheaters und des SchLOSSchens Borghees. Von der KKK werden die Unterhaltungsaufwendungen für die Gebäude übernommen. Die Stadt erhält Mietzahlungen in Höhe von ei-

nem Prozent des Versicherungswertes. Derzeit passt die Stadt die Mietbedingungen an, da sich die Versicherungssummen der Gebäude erhöht haben.

Die KKK steuert die Nutzung und führt die Veranstaltungen in den Räumlichkeiten durch. Das Stadttheater wird darüber hinaus als Aula für die Realschule verwendet, da diese keine eigene Aula besitzt. Insgesamt liegt der Flächeneinsatz im Kulturbereich deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Wesentliche Einflussgrößen sind das Plakatmuseum Niederrhein und das Rheinmuseum.

Plakatmuseum Niederrhein (3.836 m² BGF)

In dem Plakatmuseum Niederrhein, ein durch Landesmittel gefördertes Kunst- und Designmuseum, befinden sich neben den Ausstellungen auch ein Gastronomiebetrieb und Multifunktionsräume. Diese Räume kann die Stadt an 20 Veranstaltungen im Jahr nutzen. Das Plakatmuseum wird durch einen Trägerverein bewirtschaftet. Die Stadt leistet einen jährlichen Zuschuss von 60.000 Euro für den Betrieb des Plakatmuseums. Im Jahr 2014 haben 1.697 Personen das Museum besucht. Somit bezuschusst die Stadt jeden Besucher mit rund 35 Euro.

Rheinmuseum (1.348 m² BGF)

Das Rheinmuseum zeigt die Entwicklung der Rheinschifffahrt und die Verbindung der Stadt zum Rhein. Der Träger des Rheinmuseums ist der Emmericher Geschichtsverein e. V.. Der Verein will über die Bürgerstiftung Rheinmuseum zukünftig die Unterhaltung, Instandhaltung und Ausstattung des Rheinmuseums sicherstellen. Für das Rheinmuseum leistet die Stadt einen Zuschuss von 55.000 Euro. Dieses Museum erreichte in 2014 9.480 Besucher, sodass der Zuschussbedarf je Besucher hier 5,80 Euro beträgt.

→ Feststellung

Das kommunale Engagement im Kulturbereich spiegelt sich in einem vergleichsweise großen Flächenanteil der Nutzungsart Kultur und Bezuschussungen wider.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Maßnahmen erwägen, die den Zuschussbedarf im Interesse einer nachhaltigen Konsolidierung in diesem freiwilligen Segment senken.

Soziales

Unter diese Nutzungsart fallen die Obdachlosen-, Übergangs- und Asylantenheime. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen der Flüchtlingszahlen geht die Stadt Emmerich am Rhein davon aus, dass die bisherig in dieser Nutzungsart vorgehaltenen Flächen zukünftig nicht ausreichen werden. Derzeit erstellt die Stadt Emmerich am Rhein ein Konzept über die Steuerung des Flächenbedarfs und der Bedarfsdeckung. Den bisher entstandenen Mehrbedarf konnte die Stadt über die Bereitstellung von zusätzlichen Mietwohnungen decken. Da es absehbar ist, dass es zu einem weiteren Flächenbedarf kommen wird, erwägt die Stadt den Neubau eines Wohngebäudes. Hierbei behält die Stadt Emmerich am Rhein auch im Fokus, die geschaffenen Flächen später für andere Zwecke nutzen zu können.

→ **Feststellung**

Durch die derzeit steigenden Flüchtlingszahlen wird es voraussichtlich zu einem weiteren Flächenbedarf kommen. Die Stadt Emmerich am Rhein erwägt diesen durch die Schaffung zusätzlicher Gebäudeflächen zu decken. Die Auszahlungen für den Bau und die Aufwendungen für die Flächenbewirtschaftung stellen ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

Sonstiges

Unter der Nutzungsart Sonstiges sind im Wesentlichen Mietwohnungen (3.268 m² BGF), die Friedhofsgebäude (800 m² BGF), die Hafengebäude der Port Emmerich GmbH (5.655 m² BGF), die Gebäude der Kommunalbetriebe Emmerich (4010 m² BGF) und weitere kleinere Gebäude (34 m² BGF) erfasst. Die Mietwohnungen hält die Stadt zum Teil (532 m² BGF) für Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der sogenannten Betuwe-Linie vor. Diese Bahnlinie soll den europäischen Binnenmarkt stärken und den Verkehr von der Straße auf die Schienen verlegen. Für die Stadt Emmerich bedeutet der Schienenausbau, dass die Gebäude zukünftig abgerissen und auf den Grundstücken Bauwerke für die Bahnlinie errichtet werden. Von weiteren Mietwohnungen in Höhe von 608 m² BGF will die Stadt sich zukünftig trennen und die Grundstücke vermarkten.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

Vermögenswerte je Einwohner 2012 in Euro

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich am Rhein
unbebaute Grundstücke	31	3.254	844	800
Kinder- und Jugendeinrichtungen	15	346	113	20
Schulen	722	2.366	1.361	1.735
sonstige Bauten*	2	2.177	801	743

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

In Übereinstimmung mit den zuvor betrachteten Gebäudeflächen, ergeben sich aus der vermögensbezogenen Analyse überdurchschnittliche Vermögenswerte im Bereich der Schulen. Dies ist in der Altersstruktur der Schulgebäude begründet.

Altersstruktur des Gebäudevermögens

Vermögensgegenstand	definierte Gesamtnutzungsdauer in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Abnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro
Schulgebäude	80	42	47,5	31.634
Geschäftsgebäude	80	36	55,0	9.801
Geschäftsgebäude	50	35	30,0	5.909

Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Restbuchwerte zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz zur Verfügung gestellt. Sie bilden den Stand 31.12.2008 ab.

Aufgrund der unterschiedlich festgelegten Gesamtnutzungsdauer hat die GPA NRW die Geschäftsgebäude hier differenziert. In allen drei Gebäudeklassen ergibt sich jedoch ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad, der als unkritisch einzuschätzen ist. Unabhängig davon hat die Stadt Emmerich am Rhein auch Gebäude bilanziert, deren Nutzungsdauer bereits erreicht ist.

Auf der Grundlage der flächenbezogenen Erkenntnisse sollte sich die Stadt Emmerich am Rhein weiterhin kritisch mit ihrem Gebäudeportfolio auseinandersetzen. Gelingt es der Stadt Emmerich am Rhein, den Flächeneinsatz zu reduzieren, so entsteht langfristig eine nachhaltige Entlastung der Ertragslage.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	122	2	1.380	152
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0
Schulen	14	68	132	27
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	64	189	161	25
Investitionsquote gesamt	77	97	100	57

Die Stadt Emmerich am Rhein musste in den vergangenen Jahren Schwerpunkte bei den Investitionen bilden. Im Jahr 2010 hat die Stadt den Schwerpunkt auf die Anschaffung von Wohnbauten aufgrund der Betuwe-Linie und auf den Erwerb von Geschäftsbauten (Feuerwehrgerätehaus Hüthum) gelegt. Im Jahr 2011 waren weitere Investitionen in unbebaute Grundstücke durch die Aktivierung von Flächen im Rahmen der Rheinparkumgestaltung notwendig. Die Investitionsauszahlungen für die Umgestaltung des Rheinparks beliefen sich auf insgesamt 768.000 €. Diese Investition erfolgte anteilig mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II. Ein weiterer Schwerpunkt waren im Jahr 2011 die Schulen. Hier wurde der Neubau der Turnhalle Leegmeerschule ebenfalls mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II abgeschlossen. Des Weiteren wurden die Einrichtung der Mensa Förderzentrum Grunewald und der Anbau der Feuerwehrgerätehäuser Elten und Hüthum abgeschlossen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	271.725	270.788	270.688	270.702	268.912	266.850
Umlaufvermögen	6.509	6.224	8.165	12.382	8.654	7.964
Aktive Rechnungsabgrenzung	251	476	852	1.242	1.394	2.105
Bilanzsumme	278.484	277.488	279.705	284.326	278.960	276.919
Anlagenintensität in Prozent	98	98	97	95	96	96

Im Eckjahresvergleich ist die Bilanzsumme um 0,6 Prozent abgesunken. Das Umlaufvermögen zeigt sich schwankend. Die Ursache hierfür ist der Verlauf der Steuerforderungen. Die Stadt bilanziert die Gewerbesteuerforderungen bei denen die Gewerbesteuerbescheide im Dezember verschickt werden. Erst im Folgejahr werden die Forderungen beglichen und reduzieren den Forderungsbestand. Größere, dauerhafte offene Gewerbesteuerforderungen zeichnen sich nach Aussage der Fachverantwortlichen nicht ab.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	38	41	34	28	21	55
Sachanlagen	174.551	173.581	173.471	173.541	171.735	169.598
Finanzanlagen	97.136	97.166	97.183	97.133	97.156	97.197
Summe Anlagevermögen	271.725	270.788	270.688	270.702	268.912	266.850

Das Anlagevermögen hat sich im Verlauf der Rechnungsjahre 2009 bis 2013 um rund zwei Prozent reduziert. Die Stadt Emmerich am Rhein sichert durch eine durchschnittliche Investitionsquote von 83 Prozent den Werteverzehr des Sachanlagevermögens nicht vollständig ab. Die immateriellen Vermögensgegenstände und Finanzanlagen bleiben dagegen weitestgehend konstant.

Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	22.967	22.976	22.931	23.699	23.772	23.618

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Kinder- und Jugendeinrichtungen	649	638	626	614	602	590
Schulen	53.394	52.414	52.046	52.427	51.555	50.452
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21.844	21.670	22.152	22.458	22.074	21.665
Infrastrukturvermögen	68.994	68.393	67.249	66.759	65.625	65.357
sonstige Sachanlagen	6.703	7.490	8.468	7.586	8.107	7.916
Summe Sachanlagen	174.551	173.581	173.471	173.541	171.735	169.598

Das Abwasservermögen ist in den Kommunalbetrieb Emmerich ausgegliedert. Im Infrastrukturvermögen und im Bilanzposten Schulen zeigen sich durch die Abbildung des Werteverzehrs die größten Veränderungen. Insgesamt hat sich das Sachanlagevermögen im Eckjahresvergleich um rund fünf Mio. Euro reduziert.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Emmerich am Rhein
Straßenvermögen	1.551	3.502	2.464	2.203
Finanzanlagen	34	5.789	1.378	3.270

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Vermögenswert des Straßenvermögens der Stadt Emmerich am Rhein unterhalb des Durchschnitts ein. Neben den strukturellen Einflussfaktoren des Straßenvermögens wie Gemeindefläche und Besiedlungsstruktur bestimmt auch hier die Altersstruktur den Bilanzwert dieser Vermögensart. Daher geht die GPA NRW nachfolgend näher hierauf ein.

Die Finanzanlagen der Stadt Emmerich am Rhein bilden rund 35 Prozent der Bilanzsumme und damit einen wesentlichen Anteil des Vermögens der Stadt ab. Übereinstimmend dazu ordnet sich der Vermögenswert je Einwohner im interkommunalen Vergleich ein.

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Mit einer durchschnittlichen Investitionsquote in Höhe von 50 Prozent unterschreitet die Stadt Emmerich am Rhein in allen Jahren den Werteverzehr des Straßenvermögens. Diese Zurückhaltung bei den Investitionen im Straßenvermögen ist solange unproblematisch, wie das Ver-

mögen eine ausreichende Restnutzungsdauer und einen dementsprechend ausreichenden Zustand aufweist.

Altersstruktur des Straßenvermögens

Gesamtnutzungsdauer	Anzahl der Straßen/-abschnitte	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Abnutzungsgrad in Prozent
bereits voll abgeschrieben	75	./.	100
10 Jahre	36	4,1	59
40 Jahre	147	11,5	71,25
60 Jahre	322	34,5	42,5

Über alle Straßenabschnitte hinweg beträgt die Restnutzungsdauer durchschnittlich nur 21,3 Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die festgelegte Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren eher lang definiert ist.

Auf die Stadt Emmerich am Rhein kommen daher ausgehend von dieser reinen bilanziellen Analyse Investitionen in das Straßenvermögen zu. Die Stadt hat über die Regelungen in der Straßenbaubeitragssatzung die Rahmenbedingungen für eine größtmögliche Drittfinanzierung gesetzt. Auf die Stadt entfallen allerdings mindestens 20 Prozent der Aufwendungen für die Straßenbaumaßnahmen. Diese Investitionen werden daher die Selbstfinanzierungskraft der Stadt beanspruchen.

→ Feststellung

Die bisherigen Investitionen in das Straßenvermögen und die Altersstruktur deuten aus dieser reinen bilanziellen Analyse auf einen weitergehenden Investitionsbedarf in Zukunft hin.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat eine Prioritätenliste aufgestellt und die Baumaßnahmen im Straßenvermögen auf die Kapazität der Bauverwaltung und auf die anstehenden Kanalbaumaßnahmen abgestimmt.

Geplante Investitionen in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionen in Straßenbaumaßnahmen	2.489	4.101	4.059	4.564	1.830
Abschreibungen 2012	1.607	1.607	1.607	1.607	1.607
Verhältnis Investitionen/Abschreibungen in Prozent	155	255	253	284	114

Die Investitionsauszahlungen ab 2014 übersteigen im Durchschnitt die Abschreibungen, sodass die Stadt ab 2014 das Straßenvermögen wieder aufbaut. Langfristig sind weitere Straßenbaumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen vom 17 Mio. Euro geplant.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	45.753	45.753	45.753	45.753	45.753	45.769
Beteiligungen	5	5	5	5	5	5
Sondervermögen	50.940	50.940	50.940	50.940	50.940	50.940
Wertpapiere des Anlagevermögens	199	229	260	294	329	366
Ausleihungen	240	240	225	142	130	118
Summe Finanzanlagen	97.136	97.166	97.183	97.133	97.156	97.197
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.276	3.277	3.286	3.279	3.270	3.271

Neben geringfügigen Veränderungen in der Zuordnung der Beteiligungen haben sich im Verlauf der Rechnungsjahre keine wesentlichen Entwicklungen bei den städtischen Finanzanlagen ergeben. Die Summe der Finanzanlagen ist weitestgehend unverändert geblieben. Die Wertzuwächse bei den Wertpapieren des Anlagevermögens resultieren im Wesentlichen aus Zugängen in den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds (KVR-Fonds).

Beteiligungssteuerung und -controlling

In den vorangegangenen überörtlichen Prüfungen 2004 und 2009 hat die GPA NRW auf die Erforderlichkeit einer intensiveren Beteiligungssteuerung hingewiesen. Vor dem Hintergrund der bilanziellen Bedeutung der Finanzanlagen sollte die Stadt Emmerich am Rhein hier auch einen Schwerpunkt ihrer Finanzsteuerung legen.

Die Beteiligungsberichte und den Gesamtabschluss hat die Stadt für das Jahr 2010 erstellt. Die Beteiligungsberichte 2011 und 2012 befinden sich im Entwurfsstadium. Derzeit erhält die Stadt keine unterjährigen Berichte über die wirtschaftliche Entwicklung der ausgegliederten Bereiche. Es bestehen Überlegungen, die Erstellung der weiteren Gesamtabschlüsse zu vergeben. Derzeit entwickelt die Stadt eine Beteiligungsrichtlinie. Hierin sollten auch Regelungen zum Berichtswesen und Controlling aufgenommen werden. Ein Beteiligungscontrolling wie in den oben aufgeführten überörtlichen Prüfberichten empfohlen hat die Stadt Emmerich am Rhein bislang nicht umgesetzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Steuerungsinstrumente implementieren, die sie in die Lage versetzen, die ausgegliederten Bereiche aktiv zu steuern. Diese umfassen ein strategisch ausgerichtetes Beteiligungsmanagement, intensives Berichtswesen und Controlling.

Verbundene Unternehmen

Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH (EGD)

Die EGD ist die konzernlenkende Holding und hält die nachfolgenden Beteiligungen. Im Konsolidierungskreis berücksichtigt die Stadt Emmerich am Rhein folgende Beteiligungen der EGD:

- Stadtwerke Emmerich GmbH,
- Embricana Freizeit und Sport GmbH,
- Port Emmerich Infrastruktur und Immobiliengesellschaft mbH,
- Rhein-Waal-Terminal GmbH Emmericher Hafen Betriebsgesellschaft und
- Erschließungsgesellschaft Emmerich am Rhein mbH.

Gewinnausschüttungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012
Jahresergebnis der EGD	697	1.581	2.010
Gewinnausschüttung an die Stadt Emmerich am Rhein	586	1.094	1.692

Bislang wurden von der EGD Jahresüberschüsse an die Stadt Emmerich am Rhein abgeführt. Im Haushaltsplan 2014 hat die Stadt für die Jahre 2014 bis 2017 jeweils eine Gewinnausschüttung in Höhe von 1,3 Mio. Euro eingeplant. Im Nachtragshaushalt – beschlossen am 16. September 2014 – hat die Stadt diesen Ansatz unverändert belassen. Bereits vor diesem Termin, am 28. August kannte der Geschäftsführer der EGD das Jahresergebnis 2013. Am 10. September 2014 hat der Aufsichtsrat der EGD den Jahresabschluss 2013 zur Kenntnis erhalten. Zu diesem Zeitpunkt konnte der bislang auf den Weg gebrachte Nachtragshaushalt von Seiten der Stadt nicht mehr verändert werden. Die Stadt erwartete, dass im Zusammenhang mit der ertragswirksamen Auflösung von Rückstellungen ein weiterer Nachtrag im Dezember notwendig werden würde.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hätte mit Hilfe eines ausgeprägten Beteiligungscontrollings frühzeitig vor der Beschlussfassung über den Nachtragshaushalt die Tendenzen des Jahresergebnis 2013 der EGD kennen können. Mit diesem Wissen hätte der Haushaltsansatz für Finanzerträge niedriger angesetzt werden müssen.

In dem Jahr 2013 erwirtschaftete die EGD einen Verlust in Höhe von 828.000 Euro. Durch Ausschüttung der bilanziellen Gewinnrücklage in Höhe von 1,1 Mio. Euro erhält die Stadt noch eine Gewinnausschüttung in Höhe von 272.000 Euro. Der Verlust in diesem Geschäftsjahr ist auf die um zwei Mio. Euro erhöhte Drohverlustrückstellung der Stadtwerke Emmerich GmbH für die Beteiligung an dem Steinkohlekraftwerk Hamm (GEKKO) zurückzuführen. Die Drohverlustrückstellungen für das Kraftwerk müssen in den Folgejahren ebenfalls erhöht werden. Für die Folgejahre rechnet die EGD mit Gewinnen in Höhe von 1 bis 1,5 Mio. Euro. Dementsprechend besteht das Risiko, dass die geplanten Ansätze in Höhe von 1,3 Mio. Euro auch in den Folgejahren nicht erreicht werden.

Nach Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes 2015 reduziert die Stadt Emmerich am Rhein den erwarteten Ertrag aus Gewinnausschüttungen für das Jahr 2015 auf 700.000 Euro und für das Jahr 2016 auf 1,1 Mio. Euro. Da der Wirtschaftsplan der EGD von einem Gewinn in 2015 in Höhe von 323.000 Euro und in 2016 von 763.000 Euro ausgeht, sind die Planungsannahmen der Stadt hier als äußerst optimistisch einzustufen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte mit der Haushaltsberatung 2015 die Ansätze für die Gewinnausschüttung in enger Abstimmung mit den Beteiligungen planen. Die Entwicklung des Jahres 2013 bestätigt die Notwendigkeit einer intensiven Beteiligungssteuerung.

Mittelbare Beteiligungen der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen

Die mittelbare Beteiligung an den Stadtwerken Emmerich GmbH über die EGD bewirkt positive Effekte für den kommunalen Haushalt. In dem Jahr 2010 konnten die Stadtwerke Gewinne in Höhe von 3,4 Mio. Euro, in 2011 2,8 Mio. Euro und in 2013 aufgrund der höheren Drohverlustrückstellung in Höhe von 2,0 Mio. Euro an die EGD ausschütten. Zukünftig rechnet die EGD mit einem weiteren Druck auf die Ertragslage der Stadtwerke.

Die Embricana Freizeit und Sport GmbH betreibt das Freizeitbad und die in 2011 erstellte Saunalandschaft. Mit dem Bau der Sauna ging neben der Verbreiterung des Angebotes auch die Erwartungshaltung einher, dass die Jahresfehlbeträge reduziert werden könnten.

Jahresfehlbeträge und Umsatzerlöse der Embricana Freizeit und Sport GmbH in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Umsatzerlöse	969	857	1.411	1.621	1.781
Jahresfehlbetrag	1.363	1.533	1.879	1.744	2.283

Der Verlauf der Umsatzerlöse zeigt deutlich, dass mit dem Bau der Sauna im Jahr 2011 die Ertragssituation verbessert werden konnte. Allerdings erforderte im Jahr 2013 die aufgabenbedingte fehlende Kostendeckung des Freizeitbades und der Sauna einen Defizitausgleich in Höhe von 2,3 Mio. Euro. Das Jahresergebnis war in dem Jahr 2013 durch die Straßen- und Kanalsanierung des Nollenburger Wegs um 395.000 Euro zusätzlich belastet. Damit ist der Jahresfehlbetrag 2013 gegenüber Jahresfehlbetrag 2009 um rund 0,5 Mio. Euro angestiegen. Das Ziel der Reduzierung der Jahresfehlbeträge konnte mit dem Betrieb der Sauna bislang nicht erreicht werden.

→ **Feststellung**

Der Betrieb des Freizeitbades Emmerich belastet über das Jahresergebnis der EGD auch den städtischen Haushalt. Die GPA NRW ist der Auffassung, dass der Betrieb von Schwimmbädern nicht zu den Pflichtaufgaben einer Kommune gehört. Der Defizitausgleich im Jahr 2013 bedeutet einen Zuschuss von 77 Euro je Einwohner. Dieser entspricht 203 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte im Rahmen ihrer Beteiligungssteuerung Maßnahmen ergreifen, die den Zuschussbedarf des Schwimmbades dauerhaft senken.

Die Port Emmerich Infrastruktur- und Immobiliengesellschaft mbH erfüllt die Aufgabe der Bewirtschaftung des Hafens Emmerich und der anliegenden Betriebs- und Lagergebäude. Im Jahr 2013 betrug der an die EGD abgeführte Gewinn 533.000 Euro und damit rund 1 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Diese Entwicklung ist auf positive Sondereffekte bei der Erschließungsgesellschaft Emmerich am Rhein GmbH im Jahr 2012 zurückzuführen. Für die Zukunft rechnet die EGD mit einer stabilen Entwicklung.

Technische Werke Emmerich am Rhein

Die Stadt Emmerich am Rhein ist zu 50,1 Prozent an den Technischen Werken Emmerich beteiligt. Die Technischen Werke übernehmen die technische und kaufmännische Betriebsführung der Abwasserentsorgungsanlagen. Durch die Beteiligung der Gelsenwasser AG ist das technische Know-How bei der Aufgabenwahrnehmung gesichert. Die von der Gesellschaft neu erstellten Abwasserentsorgungsanlagen werden den Kommunalbetrieben Emmerich überschrieben. Hier greift die in dem Berichtsteil Verbindlichkeiten beschriebene Forfaitierungsvereinbarung. Im Jahr 2012 hat die TWE einen Gewinn in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro erwirtschaftet und entsprechend der Anteilsverteilung an die Stadt Emmerich am Rhein ausgeschüttet.

Wirtschaftsförderungs- und Stadtmarketinggesellschaft Emmerich am Rhein mbH

Diese Gesellschaft hat das Ziel, durch die Förderung von Industrie, Gewerbe, Einzelhandel und Tourismus die wirtschaftliche Struktur der Stadt Emmerich zu verbessern. Die Stadt Emmerich zahlte regelmäßig jährliche Zuschüsse in Höhe von rund 350.000 Euro. Gemäß eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung der Wirtschaftsförderungs- und Stadtmarketinggesellschaft Emmerich am Rhein mbH wurde der Verlustausgleich in 2013 auf 412.000 Euro angehoben. Seit 2014 wird der ausgezahlte Zuschuss jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst.

→ Empfehlung

Inwiefern die Ziele der kommunalen Beteiligungen unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erreicht werden, sollte die Stadt Emmerich am Rhein im Beteiligungscontrolling erheben.

Sondervermögen

Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein

Zweck der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung ist gemäß § 1 Abs. 2 der Betriebssatzung einschließlich seiner Hilfs- und Nebenbetriebe die Erfüllung der der Stadt Emmerich am Rhein obliegenden Abwasserbeseitigungspflicht, der Grünflächenpflege, der Straßenreinigung und -unterhaltung sowie das Friedhofwesen einschließlich der Nebengeschäfte.

Die Stadt leistet Betriebskostenzuschüsse für den Bauhof und die Grünflächenunterhaltung in Höhe von 3,2 Mio. Euro im Jahr 2010. Sie erhält die Eigenkapitalverzinsung aus den Gebührenerträgen der Abwasserentsorgung. Die Ausschüttung des Jahres 2010 belief sich auf 981.732 Euro.

Kultur, Künste, Kontakte

Wie bereits im Berichtsteil Gebäudeportfolio beschrieben, übernimmt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kultur, Künste, Kontakte die Aufgaben der Kulturpflege bei der Stadt Emmerich am Rhein. Zu diesem Zweck erhält die Einrichtung Zuschüsse, die im Jahr 2013 bei 741.000 Euro lagen. Im Entwurf der Haushaltsplanung hat die Stadt den Zuschuss auf 737.000 Euro festgelegt.

→ **Feststellung**

Innerhalb der kommunalen Beteiligungen und zu der Stadt Emmerich am Rhein besteht eine für mittlere kreisangehörige Kommunen verhältnismäßig komplexe Beteiligungslandschaft. Bislang konnte die Stadt über die Gewinnausschüttungen und die Übernahme kommunaler Aufgaben positive Effekte aus den Beteiligungen erzielen. Finanzielle Risiken sollte die Stadt daher durch eine aktive Beteiligungssteuerung minimieren.

Die GPA NRW wird den ersten Gesamtabchluss der Stadt Emmerich am Rhein noch überörtlich prüfen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.342	-5.156	483	6.655	-7.548
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	489	115	-1.228	527	544
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-1.854	-5.042	-745	7.181	-7.004
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.155	4.091	954	-7.035	6.865
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.008	-951	209	147	-139
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.836	2.052	1.350	1.615	1.914
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	225	249	56	152	121
= Liquide Mittel	2.052	1.350	1.615	1.914	1.896

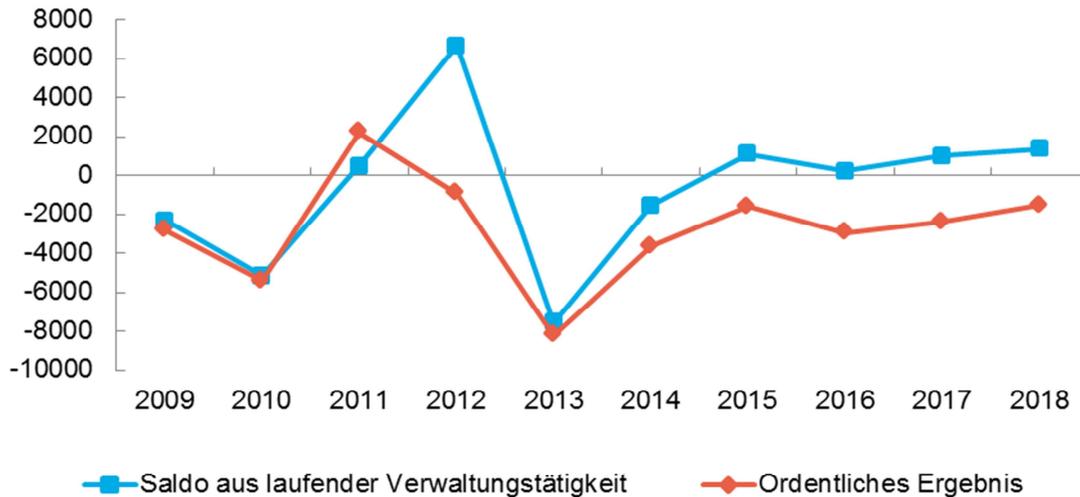
Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.560	1.090	220	1.007	1.371
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.027	-2.405	-1.728	-982	900
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-3.587	-1.315	-1.508	25	2.271
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	771	1.165	337	-316	-1.351
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.816	-149	-1.171	-291	920
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-9.847	-2.073	-2.223	-3.394	-3.685
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-12.663	-2.223	-3.394	-3.685	-2.765

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit entwickelt sich nahezu parallel zum ordentlichen Ergebnis. Damit wirken die in der Ertragsanalyse aufgeführten Veränderungen auch auf die Zahlungsströme der Stadt. Vorwiegend beeinflussen daher die Einzahlungen aus Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuern den Verlauf des Saldos.

Ordentliches Ergebnis und Verlauf des Saldos aus lfd. Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Die Stadt konnte in den Jahren 2009 und 2010 keine Selbstfinanzierungskraft zur Verfügung stellen. Die in diesen Jahren geplanten Investitionen musste die Stadt mit vorwiegend fremden Finanzmitteln realisieren. Der Verlauf der Kreditaufnahmen des Kernhaushaltes korrespondiert mit dieser Entwicklung. In den ertragsstarken Jahren 2011 und 2012 konnte die Stadt auch aus den Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Mittel für Investitionen und die Tilgung von Krediten zur Verfügung stellen. Im Jahr 2012 überstieg das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit das ordentliche Ergebnis, weil die in 2011 bilanzierten Steuerforderungen aus Gewerbesteuer beglichen wurden. Die GPA NRW ist hierauf im Berichtsteil Vermögensanalyse eingegangen.

Die Jahre 2013 und 2014 zeigen einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ab 2015 kann die Stadt in geringem Umfang aus laufenden Zahlungen zumindest planerisch Finanzmittel für Tilgungsleistungen und Investitionen erwirtschaften.

Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
224	-388	352	51	-43	66	149	51

Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht in 2012 einen Saldo im besten Viertel der Vergleichskommunen. Im Folgejahr erreicht die Stadt Emmerich am Rhein nur noch einen Saldo in Höhe von -253 Euro je Einwohner.

Saldo aus Finanzierungstätigkeit

Den positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2012 nutzte die Stadt für die Tilgung von Liquiditätskrediten in Höhe von 5,9 Mio. Euro. Da die zahlungswirksamen Erträge aus Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich im Jahr 2013 deutlich zurückgegangen sind, musste die Stadt in diesem Jahr die Zahlungsströme der laufenden Verwaltungstätigkeit durch fremde liquide Mittel ausgleichen.

Liquide Mittel

Die Eröffnungsbilanz der Stadt Emmerich am Rhein wies einen Bestand von 4,8 Mio. Euro liquider Mittel aus. Die negativen Jahresergebnisse der Vergangenheit wurden zwar durch die Ausgleichsrücklage ausgeglichen, jedoch führten die zahlungswirksamen Positionen aus Aufwand und Ertrag zu einem Verzehr der Liquidität und zu einem Bedarf von Liquiditätskrediten.

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:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	18.459	17.376	16.336	16.656	15.598	14.534
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	5.200	5.900	0	8.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.626	3.503	3.379	3.292	3.156	3.022
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7	762	1.994	995	1.188	985
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	551	579	253	567	536
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.251	2.111	3.515	2.714	3.545	1.936
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	813	824
Verbindlichkeiten gesamt	23.344	24.302	31.004	29.810	24.866	29.837
Rückstellungen	26.397	26.298	26.526	27.310	27.476	26.943
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Schulden gesamt	49.741	50.600	57.530	57.120	52.342	56.780
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	787	820	1.048	1.006	837	1.004

Die Stadt Emmerich am Rhein konnte den Bestand an Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 21 Prozent reduzieren. Im Nachtrag zum Haushaltsplan 2014 setzte die Stadt Emmerich am Rhein die Kreditermächtigung auf 2,0 Mio. Euro fest, weil die Stadt ein Grundstück im Innenstadtbereich kreditfinanziert erworben wollte. In dem Haushaltsplan für das Jahr 2015 hat die Stadt die Ermächtigung in Höhe von 3,0 Mio. Euro festgesetzt.

Für die weitere Entwicklung der Verschuldung besteht ein Risiko im Zusammenhang mit dem Ausbau der Betuwe-Linie. Die Finanzierungsanteile hierzu sind zu je einem Drittel auf Bund, Land und Kommunen aufgeteilt. Für den kommunalen Anteil erhält die Stadt vom Land NRW Zuweisungen in Höhe von 75 Prozent. Wenn Konsens über alle Maßnahmen besteht, gibt es eine nicht schriftlich vorliegende Zusage des Landes, 100% des städtischen Kostendrittels zu übernehmen. Gelingt es nicht, hierzu eine Übereinstimmung zu erzielen, beträgt der Kostenanteil der Stadt Emmerich am Rhein rund 12 Mio. Euro. Da dieser Kostenanteil über Kredite finanziert werden muss, wird dies den Schuldenstand und damit auch den Kapitaldienst weiter anheben.

Kapitaldienst in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Zinsen des Kernhaushalts	1.153	1.045	1.125	979	877
Tilgung des Kernhaushalts	1.155	1.109	1.146	1.135	1.320
Kapitaldienst Kernhaushalt	2.307	2.154	2.272	2.114	2.197
Kapitaldienst in Euro je Einwohner	78	73	77	71	74

Die Ergebnis und Finanzrechnung sind zum derzeitigen Zeitpunkt über die Verschuldung weniger belastet, als dies in den Vergleichskommunen der Fall ist. Hier beträgt der durchschnittliche Kapitaldienst im Jahr 2012 106 Euro je Einwohner. Die meisten Kredite hat die Stadt über langfristige Zinsbindungen bis zur Endfälligkeit gesichert. Bei noch nicht erfolgten Prolongationen behält die Stadt im Fokus, ob günstigere Zinskonditionen möglich sind. Derivate Zinssicherungsmaßnahmen und Fremdwährungskredite ist die Stadt Emmerich am Rhein nicht eingegangen.

Liquiditätskredite

Im Jahr 2012 konnte die Stadt die Liquiditätskredite vollständig tilgen. Aufgrund der oben beschriebenen Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit musste die Stadt im Jahr 2013 Liquiditätskredite in Höhe von acht Mio. Euro bilanzieren. In den Folgejahren werden keine Ein- und Auszahlungen in besonderer Höhe erwartet, sodass die Stadt Emmerich am Rhein von einem verhältnismäßig konstanten Bestand an Liquiditätskredite ausgeht. Die derzeit niedrigen Zinsen führen zu einer geringen Belastung des Haushaltes in Höhe von rund 27.000 Euro. Die Stadt Emmerich am Rhein plant in der mittelfristigen Finanzplanung für Zinsrisiken nur Mehraufwendungen in Höhe von 5.000 Euro ein. Bezogen auf den gegenwärtigen Zinssatz

und dem aktuellen Stand der Liquiditätskredite entspricht diese Reserve für Zinsrisiken einem Zinsaufschlag in Höhe von 0,08 Prozentpunkten.

→ **Feststellung**

Die erwartete Kontinuität des Bestands an Liquiditätskrediten und die geringe Risikoreserve für steigende Zinsen bergen das Risiko, dass die Ergebnisrechnung bei deutlichen Zins-sprüngen zusätzlich belastet wird.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013*
Anlagendeckungsgrad 2	90,9	96,3	94,1	95,8	95,9	89,5
Liquidität 2. Grades	./.	138,1	64,3	109,4	117,5	./.
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	./.	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	93,4	6,6	negatives Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,0	1,5	4,3	3,9	2,5	0,0
Zinslastquote	./.	2,3	2,1	2,2	1,8	1,6

* Da für das Jahr 2013 noch kein Verbindlichkeitspiegel vorlag, konnten nicht alle Kennzahlen ermittelt werden.

Der Anlagendeckungsgrad 2 gibt wieder, mit welchem Anteil das Anlagevermögen durch langfristiges Eigen- und Fremdkapital finanziert ist. Die Stadt Emmerich am Rhein hat im Jahr 2012 56 Prozent des Anlagevermögens durch Eigenkapital finanziert, nur 12 Prozent des Anlagevermögens musste sie über langfristiges Fremdkapital finanzieren.

Die im Umlaufvermögen bereits angesprochenen kurzfristigen Forderungen bestimmen die Liquidität 2. Grades. Die Forderungen bilden 86 Prozent des Wertes.

Die Zinslastquote ist bereits in 2012 niedrig und sinkt bis 2017 auf 1,3 Prozent. Der Mittelwert der Vergleichskommunen beträgt hier 3,0. Die Stadt Emmerich am Rhein profitiert von niedrigen Zinsen und einem Verhältnismäßig niedrigen Schuldenstand im Kernhaushalt.

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 Entwurf des Gesamtabchlusses ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.133	444	5.290	2.304	1.366	2.277	3.131	34

Zeigt die Analyse der Verschuldung des Kernhaushaltes ein vergleichbar günstiges Bild für die Stadt Emmerich am Rhein, so verändert sich die Einschätzung bei der Ausweitung des Blickfeldes auf die im Gesamtabschluss zu konsolidierenden Beteiligungen.

Nur 25 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine höhere Gesamtverschuldung je Einwohner vor. Auf der Einwohnerschaft lasten vergleichbar hohe Schulden. Die Verbindlichkeiten der Stadt bilden mit 33 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten den kleineren Anteil. Die verbleibenden 67 Prozent entfallen auf die voll konsolidierten verselbständigten Aufgabenbereiche. Vor der Eliminierung konzerninterner Verbindlichkeiten in Höhe von 21,7 Mio. Euro entfallen auf die Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein 32,2 Mio. Euro und die EGD einschließlich derer mittelbaren Beteiligungen Verbindlichkeiten in Höhe von 43,4 Mio. Euro.

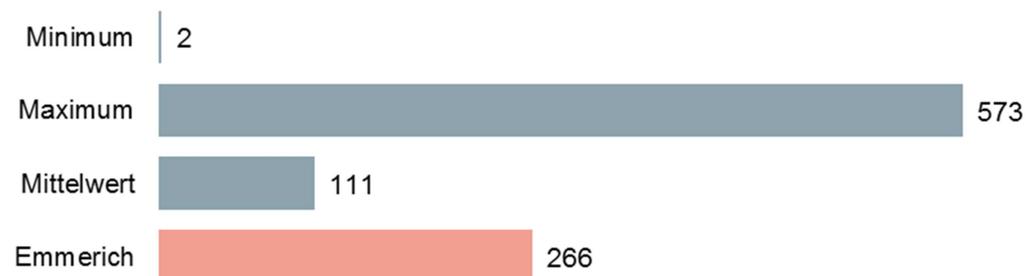
Die Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein finanzieren die Investitionen in das Abwasserentsorgungsvermögen nahezu vollständig über Fremdkapital. Die KBE ist eine Forfaitierungsvereinbarung mit den Technischen Werken Emmerich eingegangen. Die Investitionen werden von diesem Unternehmen erstellt und dann den Kommunalbetrieben Emmerich mit einer Laufzeit von 30 Jahren zu einem Zinssatz von 6,5 Prozent kreditiert überschrieben. In der Konsequenz ergibt sich der Verschuldungsgrad der Kommunalbetriebe Emmerich von 231 Prozent in 2012. Aktuelle Investitionskredite sollten auch mit dieser langfristigen Zinsbindung zu deutlich günstigeren Konditionen am Finanzmarkt zur Verfügung stehen.

Die Auswirkung der Gesamtverschuldung auf die Ergebnisrechnungen des Konzerns wird anhand des Gesamtkapitaldienstes deutlich.

Gesamtkapitaldienst

	2010
Zinsaufwendungen des Konzerns	1.946
Auszahlungen aus der Tilgung von Anleihen und (Finanz-)Krediten	5.931
Kapitaldienst Konzern	7.876
Kapitaldienst in Euro je Einwohner	266

Gesamtkapitaldienst in Euro je Einwohner 2010



Emmerich am Rhein	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
266	58	88	151	26

Der Gesamtkapitaldienst je Einwohner ist viermal so hoch wie im Kernhaushalt. Im interkommunalen Vergleich der bisher geprüften Gesamtabstchlüsse existiert nur eine Kommune mit einem höheren Kapitaldienst.

Eine Reduzierung der Verschuldung würde daher zu einer deutlichen Entlastung der Gesamtergebnisrechnung im Gesamtabstchluss führen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Stadt Emmerich am Rhein bei einem Drittel der Verschuldung nur einen Kapitaldienst in Höhe von einem Viertel erwirtschaften muss. Die Stadt konnte das Fremdkapital damit zu günstigeren Konditionen als die Beteiligungen beziehen. Hier belasten den Kapitaldienst insbesondere die Zinsregelungen aus der Forfaitierungsvereinbarung zwischen den KBE und TWE im Vergleich zu den derzeitigen niedrigen Zinssätzen.

→ **Feststellung**

Unmittelbare ertragswirksame Risiken für den städtischen Haushalt ergeben sich aus den Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen nicht. Die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Emmerich kann diese über die Entgelte refinanzieren und für die Verbindlichkeiten der TWE existiert über die Forfaitierungsvereinbarung eine langfristige Zinsbindung.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	18.389	18.585	18.922	19.561	19.867	20.130
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	1.802	1.460	1.318	1.867	1.786	678
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	6.206	6.253	6.286	5.883	5.823	6.135
Summe der Rückstellungen	26.397	26.298	26.526	27.310	27.476	26.943

Die Stadt Emmerich am Rhein hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet, diese aber nicht vollständig durch entsprechende Finanzanlagen gegenfinanziert. Die Pensionslasten werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt einschränken.

Die Rückstellung für das Klageverfahren Luxemburg („Finanzaffäre Koch“) erhöht sich jährlich aufgrund von Zinsberechnungen. Im Frühjahr 2014 wurde in dieser Angelegenheit das Urteil gesprochen. Die Stadt Emmerich am Rhein rechnet mit keinen finanziellen Belastungen und wird die Rückstellung in Höhe von 5,1 Mio. Euro (Bestand 31.12.2012) mit dem Jahresabschluss 2014 ergebniswirksam auflösen können.

Eigenkapital

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

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

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	152.818	151.010	147.045	150.175	150.583	144.528
Sonderposten	75.898	75.738	74.334	76.068	74.715	74.140
davon Sonderposten für Zuwendungen / Beiträge	75.869	75.710	74.307	76.042	74.692	74.117
Rückstellungen	26.397	26.298	26.526	27.310	27.476	26.943
Verbindlichkeiten	23.344	24.302	31.004	29.810	24.866	29.837
Passive Rechnungsabgrenzung	28	141	796	963	1.320	1.471
Bilanzsumme	278.484	277.488	279.705	284.326	278.960	276.919
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	54,9	54,4	52,6	52,8	54,0	52,2
Eigenkapitalquote 2	82,1	81,7	79,1	79,6	80,8	79,0

Das Eigenkapital des Gesamtkonzerns liegt mit 137,2 Mio. Euro deutlich unterhalb des Eigenkapitals der Stadt Emmerich am Rhein. Die Ursache hierfür liegt in den Bewertungsmethoden der Beteiligungen.

Die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH ist ein ertragszielorientiertes Unternehmen und daher mittels Ertragswertverfahren in der städtischen Bilanz erfasst. Der Unterschiedsbetrag zwischen dem Unternehmenswert und dem Wert der bilanzierten Ertragskraft beträgt hier rund 14 Mio. Euro. Für die Technischen Werke Emmerich am Rhein GmbH gilt gleiches. Der Unterschiedsbetrag beträgt hier 8,3 Mio. Euro. Die Kommunalbetriebe Emmerich sind ein sachzielorientiertes Unternehmen und daher nach dem Substanzwert bilanziert. Hier besteht ein Unterschiedsbetrag in Höhe von 5 Mio. Euro. Diese Unterschiedsbeträge führen dazu, dass das Eigenkapital des Gesamtkonzerns bei Konsolidierung die Höhe des Eigenkapitals der Stadt unterschreitet.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	54,0	-20,8	65,0	33,7	19,9	35,8	45,7	48
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	80,8	5,9	86,2	63,1	53,0	66,5	75,0	48

Für die Stadt Emmerich am Rhein zeigt sich eine überdurchschnittliche Kapitalsituation. Sie verfügt über höhere Eigenkapitalquoten als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Eigenkapitalquote 1 des Gesamtkonzerns beträgt im Jahr 2010 37,3 Prozent und die Eigenkapitalquote 2 beträgt 64,6 Prozent. Damit zeigt sich, dass die Verschuldungs- und Eigenkapitalsituation des Konzerns Stadt Emmerich schlechter bewertet werden muss, als die der Stadt Emmerich am Rhein.

→ **Feststellung**

Vor dem Hintergrund der Eigenkapitalsituation und Verschuldungssituation ist die zeitnahe Erstellung der Gesamtabschlüsse zu Steuerungszwecken für die Stadt wichtig.

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)

	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	25.439	27.596	32.351	30.797	27.222
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	11.673	8.243	12.237	12.779	9.218
Sonstige Transfererträge	613	238	178	293	290
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.604	2.622	2.604	2.558	2.686
Privatrechtliche Leistungsentgelte	526	542	554	503	481
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.629	1.942	2.269	2.261	2.944
Sonstige ordentliche Erträge	4.391	4.309	4.210	3.907	4.467
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	46.876	45.493	54.402	53.098	47.308
Finanzerträge	2.240	2.473	2.052	2.350	3.144

Die Erträge zeigen sich im Jahresverlauf schwankend. Die Veränderungen sind vorwiegend den nachfolgend analysierten allgemeinen Deckungsmitteln zuzuordnen.

Allgemeine Deckungsmittel

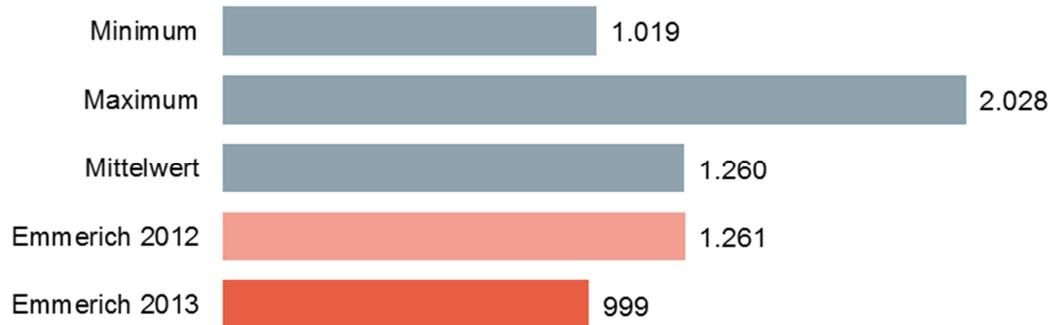
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,

- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

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

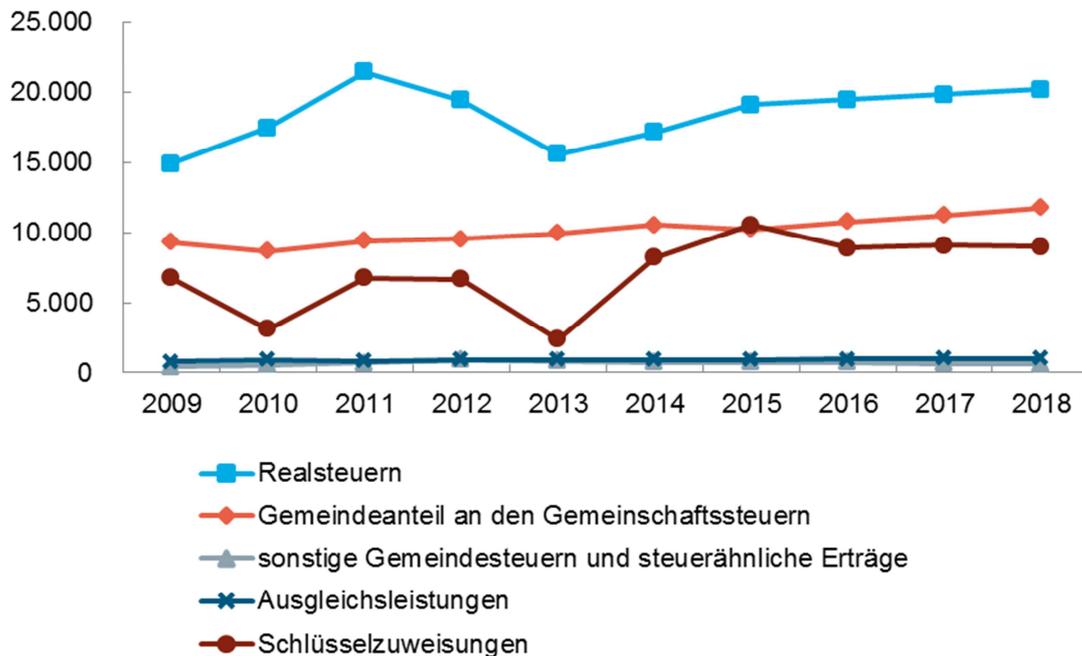
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012/2013



Emmerich am Rhein	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.261	1.142	1.231	1.330	50

Die Stadt Emmerich am Rhein erzielt im Jahr 2012 allgemeine Deckungsmittel in Höhe des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Im Jahr 2013 wird die Stadt dem Entwurf der Jahresrechnung zur Folge weniger allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung haben als die Kommune mit den geringsten Werten im Vorjahresvergleich. Den Verlauf der einzelnen Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel zeigt die nachfolgende Grafik.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Der Verlauf der Kurven Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen zeigt die Verzögerungswirkung von Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen sehr deutlich. Während die Stadt Emmerich am Rhein im Jahr 2010 keinen wesentlichen Anstieg der Realsteuern verzeichnen kann, halbieren sich die Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr. In 2011 erzielt die Stadt hohe Steuererträge und gleichzeitig aufgrund des Referenzzeitraums 2009/2010 hohe Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2013 wiederholt sich das Szenario 2010. Die Stadt erzielt im intrakommunalen Vergleich niedrige Steuererträge und aufgrund des Referenzzeitraums 2011/2012 niedrige Schlüsselzuweisungen. Das GFG sieht diese Referenzierung auf die Vorjahresperioden vor. Die Stadt Emmerich am Rhein kann derartige Entwicklungen kompensieren, solange eine ausreichende Ausgleichsrücklage vorhanden ist.

Für die Jahre 2014 bis 2018 plant die Stadt einen gemäßigten Anstieg der Realsteuern. Die Schlüsselzuweisungen sollen jedoch nach Ansicht der Stadt im Vergleich zu 2013 deutlich zunehmen. Bis zum Jahr 2015 werden diese Annahmen durch die Gesetzgebung bzw. Gesetzesvorhaben bestätigt. Danach rechnet die Stadt mit sinkenden Schlüsselzuweisungen.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern steigen stetig an. Die Stadt wird damit zunehmend abhängiger von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und der Einkommenssituation ihrer Einwohner.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	9.468	9.622	9.815	10.086	10.271
Versorgungsaufwendungen	1.140	1.015	1.066	982	888
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.821	4.525	5.418	4.625	4.974
Bilanzielle Abschreibungen	3.676	3.699	3.910	3.799	4.541
Transferaufwendungen	27.449	28.972	28.873	31.622	31.413
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.153	3.064	3.100	2.928	3.426
Ordentliche Aufwendungen	49.708	50.898	52.182	54.041	55.513
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.153	1.045	1.125	979	877

Die Personalaufwendungen sind in allen Jahren und auch Produktbereichen aufgrund der Tarifabschlüsse angestiegen. Im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familie steigen die Aufwendungen aufgrund der besseren Betreuungsangebote über die Tarifsteigerungen hinaus um insgesamt 330.000 Euro an.

Die Transferaufwendungen dominieren die Aufwendungen mit rund 55 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Neben der Kreisumlage, die im Durchschnitt 35 Prozent der Transferaufwendungen umfasst, prägen die Transferaufwendungen für den Jugend und Sozialbereich diese Aufwandsart. Im Jahr 2012 sind diese Transferaufwendungen für die Kindertagesstätten im Vergleich zu 2009 um rund 900.000 Euro angestiegen. Im Jahr 2013 steigen diese Aufwendungen um weitere 500.000 Euro. Im Nachgang zum Entwurf des Haushaltsplanes 2015 wird die Stadt die Stundensätze für Tagesmütter/-väter und Vergütungssätze für besondere Betreuungszeiten anheben. Dies bewirkt einen Mehraufwand von 90.000 Euro. Im Teilbericht Tageseinrichtungen für Kinder analysiert die GPA NRW die Wechselwirkungen in diesem Aufgabenfeld.

Im Jahr 2011 sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gegenüber dem Vorjahr um rund 1 Mio. Euro erhöht. Der höhere Aufwand im Jahr 2011 ergibt sich aus der Zuführung zur Instandhaltungsrückstellung für die Reparatur des Flachdaches am Willibrord-Gymnasium, der Dampfsperre in der Turnhalle der Hanse-Realschule und der Beseitigung von Frostschäden auf dem Schulhof der Europahauptschule.

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

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	49.708	50.898	52.182	54.041
Abschreibungen auf Anlagevermögen	3.666	3.636	3.517	3.734
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	3.241	3.217	3.243	3.319
Netto-Ergebnisbelastung	425	419	273	415
Abschreibungsintensität	7,4	7,1	6,7	6,9
Drittfinanzierungsquote	88,4	88,5	92,2	88,9

Der Mittelwert der Abschreibungsintensität der Vergleichskommunen beträgt 9,4 Prozent. Die Ausgliederung des Abwasservermögens führt hier zu einer vergleichsweise niedrigen Abschreibungsintensität. Bei der Drittfinanzierungsquote liegt der Mittelwert bei 54,2. Der Stadt Emmerich am Rhein gelingt es, die Abschreibungen über die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu 90 Prozent in der Ergebnisrechnung zu neutralisieren. In der Konsequenz ist die Stadt Emmerich am Rhein im netto deutlich weniger belastet als die Vergleichskommunen.

Zu der hohen Drittfinanzierung führen mehrere Gründe. Zum einen hat die Stadt in der Eröffnungsbilanz Fördersätze in Höhe von 74,1 Prozent für Schulen mit dem Baujahr vor 1970 und 63,4 für Schulen mit einem Baujahr nach 1970 angesetzt. Zum anderen hat die Stadt die Turnhalle der Realschule und weitere Erweiterungsbauten ebenfalls nur unter einer hohen Drittfinanzierung durchgeführt. Insgesamt erfolgen Investitionen im Hoch- und Tiefbau vorwiegend zuwendungsbezogen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Emmerich am Rhein im Jahr
2015*

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.

Diesen Weg beschreitet die Stadt Emmerich am Rhein seit dem Jahr 2013. Dazu hat das Personalmanagement die demografischen Auswirkungen auf die Gesamtverwaltung untersucht. Dabei wurde bereits Handlungsbedarf festgestellt. In einer Präsentation wurden der Politik und Verwaltung verschiedene Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen des demografischen Wandels vorgestellt. Diese werden nachfolgend im Bericht noch genauer betrachtet.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW sind folgende Handlungsfelder für die Stadt Emmerich am Rhein von maßgebender Bedeutung:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Auf kommunalpolitischen Wunsch unterrichtete das Personalmanagement Ende 2013 den Haupt- und Finanzausschuss über die Personalentwicklung der Verwaltung bis zum Jahr 2024. Ziel war es, Erkenntnisse über die Personalfuktuation und die verwaltungsseitige Maßnahmenplanung zu gewinnen. Entsprechend beinhaltet die Präsentation „Personalentwicklung der Stadt Emmerich am Rhein“ detaillierte Analysen zu den demografischen Auswirkungen auf die Ge-

samtverwaltung¹. Darunter fallen Stellenentwicklungen, Veränderungen beim Personalbestand sowie Analysen zur Altersstruktur. Die Präsentation greift darüber hinaus die fortschreitende Alterung der Belegschaft auf und beschreibt die dadurch tangierten Handlungsfelder wie Wissen, Gesundheit und Aus- und Fortbildung.

→ **Feststellung**

Das Personalmanagement ist in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung fest eingebunden.

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltung der Stadt Emmerich am Rhein besteht aus zwei Dezernaten mit bis zu drei Verantwortungsebenen. Zusätzlich wurde bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projekten und Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen gearbeitet. Das betraf beispielsweise die Vorbereitungen zur Gründung einer Gesamtschule oder die Erarbeitung eines Leitbildes für die Stadt Emmerich am Rhein. Aktuell obliegt die Kindergartenbedarfsplanung einer Arbeitsgruppe im Jugendamt.

→ **Feststellung**

Die Verwaltungsorganisation ist schlank aufgestellt. Bei Bedarf kommen flexible Organisationsmodelle unterstützend zum Einsatz.

Die Aufgabenverteilung in der Stadtverwaltung Emmerich am Rhein richtet sich nicht durchgängig an Zielgruppen und Themenzusammenhängen aus. So verteilen sich die Fachbereiche mit Bürgerdienstleistungen auf unterschiedliche Dezernate. Die Fachbereiche „Jugend, Schule, Sport“ und Arbeit und Soziales“ sind dem Dezernat I und der Fachbereich „Bürgerservice und Ordnung“ dem Dezernat II zugeordnet.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt für Kommunen bis 50.000 Einwohner grundsätzlich folgende Aufgabenverteilung:

- Zentrale Steuerung und Service (Steuerungsunterstützung, zentraler Service)
- Bürgerdienstleistungen (Arbeit und Soziales, Kultur und Bildung, Sicherheit und Ordnung, Bildung und (Generationen)
- Bauen und Stadtentwicklung (Planen, Umwelt, Bauen und Ordnung, Tiefbau).

Der KGSt-Bericht weist darüber hinaus auch darauf hin, dass die Aufgabenverteilung abhängig von der örtlichen Situation ist². Dazu zählen Strategien und Prozesse sowie die produktbezogenen Stellenanteile und Leitungsspannen.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat die empfohlene Aufgabenverteilung der KGSt bisher nicht realisiert. Nach Angaben der Fachverantwortlichen waren auch die Fachkompetenzen auf Dezernatsebene maßgeblich für die Aufgabenverteilung. Das ist als örtliche Strategie zu werten.

¹ Kernverwaltung inkl. Eigenbetriebe KBE und KKK

² vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 1/2012: Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1), www.kgst.de, Download 13.05.2014, Seite 14

→ **Feststellung**

Die kompetenzorientierte Aufgabenverteilung auf Dezernatsebene ist nachvollziehbar.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Stadt Emmerich am Rhein führt Analysen zur Altersfluktuation und -struktur durch und schreibt diese jährlich fort. Dabei berücksichtigt sie Entwicklungen in einem Zeitraum von bis zu 15 Jahren. Die Analysen arbeitet die Stadt bei Bedarf grafisch auf. Die Analyseergebnisse zeigen klar auf, welche Bereiche der Verwaltung besonders stark von der Fluktuation betroffen sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über aktuelle Analysen zur Altersstruktur und zur Personalfuktuation.

Personalbedarf planen

Die Personalbedarfsplanung erfolgt in der Stadt Emmerich am Rhein grundsätzlich auf den Einzelfall bezogen. Dabei orientiert sich das Personalmanagement an den Austrittsdaten der Beschäftigten und der Bedeutung der Stellen. In den Fachbereichen „Jugend, Schule, Sport“ und „Arbeit und Soziales“ erfolgt die Personalbedarfsplanung häufiger. Diese Bereiche sind öfters von Personalwechsell betroffen, was eine intensivierete und kurzfristige Personalbedarfsplanung nach sich zieht.

Die Personalbedarfsplanung erfolgt für alle Organisationseinheiten in tabellarischer Form für fünf, zehn und 15 Jahre.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein plant den Personalbedarf systematisch.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Als Arbeitgeber bietet die Stadt Emmerich am Rhein bereits heute eine Reihe von Attraktivitätsfaktoren. Dazu zählen 38 Teilzeitvarianten, eine flexible Kernarbeitszeit sowie die Möglichkeit der Tele- und Heimarbeit. 37 Prozent der Beschäftigten arbeiten bereits heute in Teilzeitmodellen. Darüber hinaus wirbt die Stadt für sich als Arbeitgeber, indem sie engagiert für eine verbesserte Berufswahlorientierung für Schüler eintritt. Neben der Teilnahme an Berufsinformationbörsen wie „TopJob“ und „Berufe live“ ist die Stadt Emmerich am Rhein Mitglied im Niederrheinischen Institut für Berufsförderung (NIB) e.V.. Der Verein organisiert beispielsweise die Studien- und Berufsinformationveranstaltung "Meet the professionals - Fach- und Führungskräfte aus der Praxis", an der auch ehemalige Studierende der Verwaltung teilnehmen. Die Stadt Emmerich am Rhein legt viel Wert auf die Unterstützung von Schülern bei der Ausbildungsplatzsuche. Daher hat sie in Kooperation mit dem „Theodor Brauer Haus“ das „Emmericher Modell“ zur Berufswahlorientierung entwickelt. Dadurch partizipiert die Stadt auch als Arbeitgeber von dieser Förderung. Das zeigt sich alleine schon an der großen Nachfrage nach Praktikumsplätzen bei der Stadtverwaltung.

Bei der Personalgewinnung geht die Stadt Emmerich am Rhein neue Wege. So bietet sie beruflichen Seiteneinsteigern ohne verwaltungsspezifische Ausbildung die Möglichkeit, freie Stellen in der Verwaltung nachzubesetzen. Dazu müssen diese Personen gewillt sein sich verwaltungstypische Kenntnisse beispielsweise über den Angestelltenlehrgang 1 anzueignen. Die Qualifizierung findet außerhalb der Arbeitszeit statt und wird von der Stadt Emmerich am Rhein finanziert. Das Modell soll in der Zukunft verstärkt zum Einsatz kommen, um den drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Bis heute haben bereits 16 Beschäftigte diese Maßnahme der Personalgewinnung erfolgreich durchlaufen.

Die Stadt Emmerich am Rhein berücksichtigt wegen ihres hohen Ausländeranteils in der Bevölkerung bei der Personalakquise auch Menschen mit Migrationshintergrund. Das betrifft beispielsweise die Aufgabenbereiche Asyl, Pflegekinderdienst sowie Einwohnermeldewesen. Hier werden diese zusätzlichen Sprachkenntnisse benötigt.

Optimierbar ist die Platzierung von Informationen für Ausbildungs- und Arbeitssuchende auf der Homepage der Stadt. Diese sind nicht als eigenständiges Thema auf der Startseite der Homepage abrufbar und nur umständlich über mehrere Links zu erreichen. Außerdem können die Informationen nicht mehrsprachig dargestellt werden. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen soll der Internetauftritt aber verbessert werden.

Stellen- und Ausbildungsangebote veröffentlicht die Verwaltung bei Bedarf in den Printmedien und Pressemitteilungen auf der Homepage der Stadt. Zeitgemäße Onlinebewerbungen bietet die Stadt Emmerich am Rhein jedoch noch nicht an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Onlinebewerbungen ermöglichen.

Personal entwickeln

Die Präsentation „Personalentwicklung der Stadt Emmerich am Rhein“ stellt die aktuellen und zukünftigen Themen der Personalentwicklung dar. Folgende Ziele werden dabei verfolgt:

- Die leistungsorientierte Bezahlung soll ein wesentliches Instrument der Personalentwicklung sein.
- Verstärkte Führungskräftequalifizierung ab 2015 wegen der hohen Fluktuation auf der Leitungsebene.
- Anpassung der Führungskräftequalifizierung wegen Änderung der Laufbahnverordnung (LVO) - Wegfalls des prüfungsfreien Aufstiegs.
- Einklang zwischen Leben, Familie und Beruf herstellen.
- Gesundheitsgerechte Rahmenbedingungen an den Arbeitsplätzen schaffen.

Hierzu konnte die GPA NRW folgende Sachstände eruieren:

Bei der leistungsorientierten Bezahlung erfolgte im Jahr 2013 eine Evaluierung der Dienstvereinbarung LoB. Neu ist, dass die Prämienzahlungen auf Basis systematischer Leistungsbewertungen erfolgen.

Die Führungskräftequalifizierung soll verstärkt auf Schlüsselqualifikationen wie Methoden-, Sach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenz Wert legen.

Zur Herstellung des Einklangs zwischen Leben, Familie und Beruf bietet die Stadt Emmerich am Rhein weiterhin flexible Arbeitszeit- bzw. Arbeitsformmodelle an und baut diese aus.

Unter Einbeziehung von Arbeitsschutz, Personal- und Eingliederungsmanagement sowie Gesundheitsförderung plant die Stadt Emmerich am Rhein, ein betriebliches Gesundheitsmanagement zu entwickeln.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein benennt und realisiert wirksame Ziele und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft ihrer Beschäftigten.

Wissen bewahren und verteilen

Das Personalmanagement weist in seiner Präsentation zur Personalentwicklung der Stadt Emmerich am Rhein auf einen drohenden Wissensverlust hin. Das Thema wird jedoch nicht weiter ausgeführt. In der Praxis wurde der Wissenstransfer bei einigen externen Stellennachbesetzungen dadurch sichergestellt, dass die neue Kraft früher eingestellt wurde. Das betraf insbesondere den Baubereich. Der IT-Bereich nutzt ein Helpdesk-Verfahren zum Wissenstransfer. Für die Gesamtverwaltung gibt es Planungen, ein Dokumentenmanagementsystem einzuführen. Auch sollen durch die leistungsorientierte Bezahlung Anreize für demnächst (in zwei Jahren) ausscheidende Beschäftigte geschaffen werden, um immer wiederkehrende Vorgänge als Standards zu dokumentieren. Aktuell gibt es nur in Teilbereichen der Verwaltung schriftliche Unterlagen, die Arbeitsplatzinformationen enthalten.

Die Stadt Emmerich am Rhein könnte die Wissensbewahrung und -verteilung noch wie folgt optimieren:

- Durch die Festlegung, welcher systemrelevante Personenkreis Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll (auch informelles Wissen);
- Durch Anfertigung von Übergabeunterlagen für alle systemrelevanten Stellen der Verwaltung, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Emmerich am Rhein
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	14

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

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

Im Teilbericht Kennzahlenset hat die GPA NRW die Personalquoten für Emmerich am Rhein ausgewiesen. Sie geben die Gesamtstellensituation in der Stadtverwaltung wieder. Die Stadt Emmerich am Rhein hat unterdurchschnittliche bis durchschnittliche Personalquoten.

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 für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Emmerich am Rhein mit 3,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Insgesamt neun Personen besetzten die Sachbearbeiterstellen im Jahr 2012. Die Stellenzahl in der Sachbearbeitung reduzierte sich durch Umsetzungen im Jahr 2013 auf 3,15 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2014 erhöhte sich die Stellenzahl geringfügig auf 3,23 Vollzeit-Stellen.

Die Einwohnermeldeaufgaben sind dem Fachbereich 6 „Bürgerservice und Ordnung“ im Dezernat II zugeordnet. Die haushaltmäßige Darstellung erfolgt über das Produkt „Bürgerservice und Ordnung“. Die Einwohnermeldeaufgaben werden im Bürgerbüro wahrgenommen. Dieses ist dezentral im Erdgeschoss eines Gebäudes in der Hauptfußgängerzone der Stadt Emmerich am Rhein untergebracht.

Die Stellenausstattung führte im Jahr 2012 zu 166.473 Euro und im Jahr 2013 zu 164.583 Euro Personalaufwendungen. Diese positionieren sich im interkommunalen Vergleich wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Dabei sind 6.895 gewichtete Fälle im Jahr 2012 und 6.042 gewichtete Fälle im Jahr 2013 die Bezugsgrößen (siehe Anlage).

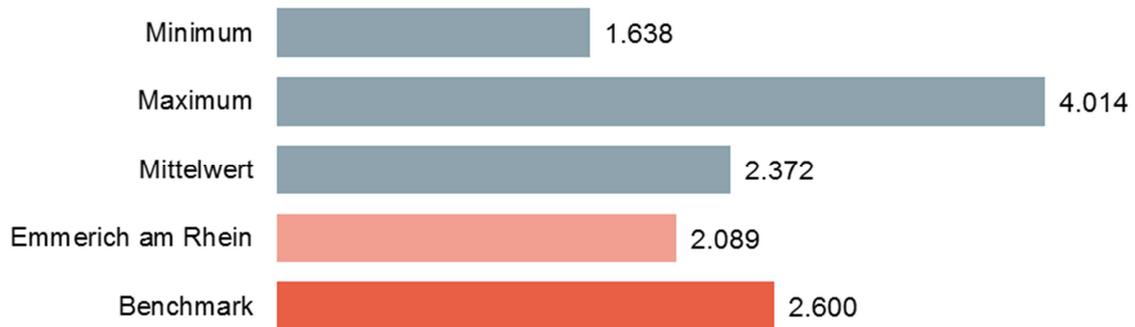
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,15	13,21	32,53	22,25	19,65	21,66	24,61	56

Die fallbezogenen Personalaufwendungen werden vom Besoldungs- und Entgeltniveau beeinflusst. Dieses ergibt überdurchschnittliche 49.693 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (Mittelwert: 48.456 Euro). Der niedrige Overheadanteil von 1,49 Prozent belastet die Personalaufwendungen weniger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (1. Quartil: 2,78 Prozent). Wegen sinkender Fallzahlen sowie Besoldungs- und Entgeltanpassungen steigen die fallbezogenen Personalaufwendungen im Jahr 2013 auf 27,24 Euro.

Die nachfolgende Leistungskennzahl zeigt, ob die eingesetzte Stellenzahl für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeiterstellen gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Emmerich am Rhein	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.089	2.084	2.331	2.619	56

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,65 Vollzeit-Stellen.

Im weiteren Verlauf sinkt der Leistungswert im Jahr 2013 trotz einer niedrigeren Zahl an Sachbearbeiterstellen (3,15) auf 1.918 Fälle je Vollzeit-Stelle. Hauptursache dafür sind niedrigere Antragszahlen bei den Personalausweisen.

Die Einführung des neuen Personalausweises im Jahr 2011 hat dazu geführt, dass viele Bürger im Jahr 2010 noch Ausweispapiere der „alten Art“ beantragt haben. Nach 2010 fällt die Zahl der Personalausweis-anträge in der Stadt Emmerich am Rhein um rund 55 Prozent ab. Die einwohnerbezogene Falldichte bei den Ausweis-anträgen stellt im Jahr 2012 mit 1.351 Fällen je 10.000 Einwohner sogar den neuen Minimalwert. Das trifft mit 1.006 Fällen je 10.000 Einwohner beinahe auch auf das Jahr 2013 zu (Minimalwert 999 Fälle je 10.000 Einwohner²).

Die GPA NRW beobachtet in vielen Städten, dass die Antragszahlen nach der Einführung des neuen Personalausweises zurückgehen. Da sich die Fallzahlen bei den Ausweis-anträgen erfahrungsgemäß wellenförmig entwickeln, werden die Antragszahlen voraussichtlich wieder auf ein durchschnittliches Niveau steigen. Mit 70 zusätzlichen Anträgen auf Ausstellung eines Personalausweises fällt der Anstieg in Emmerich am Rhein im Jahr 2014 aber noch verhalten aus. Im Jahr 2013 betrug der Abstand zum Durchschnittswert bei den Ausweis-anträgen der vergangenen Jahre (4.912 Fälle) immer noch 1.882 Fälle. Das entspricht bei einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von 20 Minuten pro Fall³ 37.640 Jahresarbeitsminuten und somit 0,4 Vollzeit-Stellen⁴.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte den Leistungswert weiter fortschreiben, um Erkenntnisse zum Stellenbedarf zu erhalten.

² Vergleichswert aus dem Jahr 2013

³ Laut Angaben der Stadt Emmerich am Rhein

⁴ Bei 94.680 Jahresarbeitsminuten einer Normalarbeitskraft lt. KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Dagegen ist die Falldichte bei den Meldungen viel höher als in anderen Kommunen. Sie erreicht im Jahr 2012 mit 1.889 Fällen je 10.000 Einwohnern einen höheren Wert als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (3. Quartil: 1.607 Fälle je 10.000 Einwohner). Das hat seine Ursache in der Familienzwanderung überwiegend aus dem osteuropäischen Raum. Polnische Arbeitnehmer werden durch Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden beschäftigt und nehmen ihren Wohnsitz in Emmerich am Rhein. Die Familien werden dann im Anschluss nachgeholt. Hinzu kommt, dass viele Niederländer wegen der höheren Wohnqualität nach Emmerich am Rhein zuwandern. So betrug nach Mitteilung der Fachverantwortlichen der Ausländeranteil zum Stichtag 30.06.2012 20 Prozent und steigt bis zum Stichtag 30.06.2014 auf 22,1 Prozent. Der polnische Ausländeranteil bei den Meldungen ist so hoch, dass die Stadt Emmerich am Rhein gezielt einen Mitarbeiter für die Anmeldungen dieser Personen einsetzt. Der Mitarbeiter unternimmt bei Bedarf örtliche Ermittlungen bei den Arbeitgebern und führt Hausbesuche durch. Ziel ist es dabei, die hohe Zahl an nicht gemeldeten polnischen Arbeitskräften zu reduzieren. Hinzu kommt das Einleiten von Ordnungswidrigkeitenverfahren bei Unterlassung der Meldepflicht.

Der Mehraufwand zeigt sich auch in einer erhöhten Bearbeitungszeit bei den Meldungen. Diese ist mit 15 Minuten höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (entspricht dem 3. Quartil). Hier wirken sich vor allem die fehlenden deutschen Sprachkenntnisse der hinzugezogenen Personen aus.

→ **Empfehlung**

Der Personalmehrbedarf durch den erhöhten Bearbeitungsaufwand sollte anhand von Fallzahlen und Bearbeitungszeiten konkretisiert werden.

Das Stellenpotenzial kann für eine anstehende Intensivierung der Staatsangehörigkeitsüberprüfungen verwendet werden. Der Landrat des Kreises Kleve hat die Kreiskommunen mit Schreiben vom 09.09.2014 darauf hingewiesen, dass in den Melderegistern nach § 2 Abs. 1 Ziffer 10 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) alle Staatsangehörigkeiten einer Person zu speichern sind. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen wurde bisher in Emmerich am Rhein nur die vorwiegend genutzte bzw. deutsche Staatsangehörigkeit in das Melderegister eingetragen. Das hat zur Folge, dass alle Datensätze der in Emmerich am Rhein lebenden Personen zu überprüfen sind. Die Fachverantwortlichen schätzen die mittlere Bearbeitungszeit pro Überprüfung auf zehn Minuten ein. Legt man beispielsweise die Zahl der 1.848 Neuanmeldungen in 2013 zugrunde, so ergibt sich alleine dadurch eine Jahresarbeitszeit von 27.720 Minuten. Das entspricht einem Personalbedarf von 0,29 Vollzeit-Stellen⁵.

→ **Empfehlung**

Das Einwohnermeldeamt sollte jährliche Kontingente für die Prüfung der Staatsangehörigkeit festlegen, um den zusätzlichen Personalbedarf besser einschätzen zu können.

Eine Optimierungsmöglichkeit liegt aus Sicht der GPA NRW darin, die Arbeitsabläufe im Bürgerbüro stärker zu digitalisieren. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen des Bürgerbüros werden aktuell noch zahlreiche Formulare und Unterlagen ausgedruckt und abgeheftet.

→ **Feststellung**

Papiergebundene Arbeitsprozesse erhöhen den Zeitaufwand und damit den Personalbedarf.

⁵ Bei 94.680 Jahresarbeitsminuten einer Normalarbeitskraft KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die technische Ausstattung im Bürgerbüro in einem finanziell angemessenen Rahmen verbessern. Papiergebundene Arbeitsprozesse sollten so weit wie möglich vermieden werden.

Aus Sicht der GPA NRW bietet sich dafür die elektronische Aktenführung an. Dafür benötigt die Stadt Emmerich am Rhein ein geeignetes EDV-Programm. Gegenwärtig ist im Bürgerbüro eine Meldebehördensoftware eingesetzt. Grundsätzlich besteht damit die Möglichkeit, eine elektronische Akte zu führen. Dazu müssen ein Zusatzmodul sowie eine Datenbank oder Archivsystem vorhanden sein. Die ausschließliche Nutzung der E-Akte bewirkt, dass die Zahl der papiergebundenen Arbeitsprozesse minimiert wird. Über die E-Akte erfolgt der vereinfachte und beschleunigte Zugriff auf personenrelevante Daten in Form von ausgestellten Bescheinigungen, Schriftstücken und Dokumenten. Außerdem können Dokumente direkt in die Software eingescannt und in der E-Akte hinterlegt werden. Das gilt auch für Mailanhänge. Für die gespeicherten Dokumente können Aufbewahrungsfristen gesetzt werden. Nach deren Ablauf werden die betroffenen Dokumente automatisch im System gelöscht.

Bei Melde- und Beantragungsprozessen können die Bürger direkt beteiligt werden. Hierfür benötigt das Bürgerbüro ein weiteres Zusatzmodul für die eingesetzte Software. Auf diesem separaten Monitor kann der Bürger während der Vorsprache am Schalter seine Daten auf ihre Richtigkeit hin überprüfen. Die Richtigkeit der Daten bestätigt der Bürger dann anschließend mit seiner Unterschrift auf einem sogenannten Unterschriftenpad. So können die digitalisierten Unterschriften direkt in die EDV-System-Dokumente eingefügt werden. Ohne die Unterschriftenpads kommt es zu Medienbrüchen, da die zu unterschreibenden Dokumente ausgedruckt und wiederum eingescannt werden müssten.

Die Personalausstattung wird auch von der Wochenöffnungsstundenzahl im Bürgerbüro beeinflusst. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie viele Schalter zu welcher Uhrzeit besetzt werden müssen. Gegenwärtig hat das Bürgerbüro 40 Stunden in der Woche geöffnet. Damit erreicht Emmerich am Rhein fast das Viertel der Kommunen mit den längsten Wochenöffnungsstunden (3. Quartil: 41 Stunden). Die Wochenöffnungsstundenzahl wurde in der Stadt Emmerich am Rhein im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung festgelegt. Entsprechend fallen die Wartezeiten für die Besucher mit weniger als fünf Minuten kurz aus. Statistische Erfassungen und konkrete Analyse von Kundenströmen erfolgten bisher nicht.

Durch eine Reduzierung der Öffnungszeiten könnte der Personaleinsatz optimiert werden. Hierzu sollte die Stadt Emmerich am Rhein die Kundenzahlen im Bürgerbüro statistisch über einen längeren Zeitraum erfassen. So erhält sie konkrete Informationen über Kundenströme, Stoßzeiten oder saisonale Besonderheiten. Auf dieser Basis kann die notwendige Anzahl an anwesenden Mitarbeitern genauer kalkuliert werden.

Diese Untersuchung könnte die Stadt Emmerich am Rhein mit der vorhandenen Aufrufanlage realisieren. Die in die bestehende EDV eingebundene Aufrufanlage dient zur Steuerung von Besucherströmen. Darüber lassen sich zusätzlich Besucherzahlen und die gewählte Dienstleistung über verschiedene Zeiträume auswerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Besucher- und Fallzahlen im Bürgerbüro statistisch erfassen und analysieren. Die Öffnungszeiten sollten auf Basis der Analyse überprüft wer-

den. Ziel ist es, einen wirtschaftlichen Personaleinsatz bei größtmöglicher Kundenorientierung zu erreichen.

Personenstandswesen

Das Standesamt ist ebenfalls dem Fachbereich 6 „Bürgerservice und Ordnung“ im Dezernat II zugeordnet und Bestandteil des Produktes „Bürgerservice und Ordnung“. Die Stadt Emmerich am Rhein hielt für die im Personenstandswesen definierten Tätigkeiten 2,14 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung vor. Zusätzlich stellte sie 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Die Stellenzahl bleibt bis zum Prüfungszeitpunkt gleich. Die Sachbearbeiterstellen des Jahres 2012 waren auf drei Personen verteilt. Die Stellenausstattung führte im Jahr 2012 zu 124.500 Euro und im Jahr 2013 zu 129.892 Euro Personalaufwendungen. Diese ordnen sich interkommunal wie folgt ein. Dabei sind 279 gewichtete Fälle im Jahr 2012 und 280 gewichtete Fälle im Jahr 2013 die Bezugsgrößen (siehe Anlage).

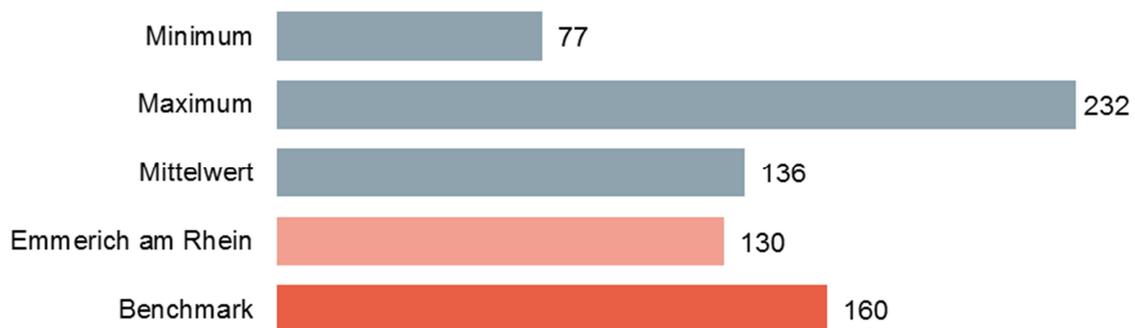
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
447	246	807	485	391	468	541	55

Das Besoldungs- und Entgeltniveau ist mit 55.580 Euro je Vollzeit-Stelle niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (1. Quartil: 56.036 Euro je Vollzeit-Stelle). Der Overheadanteil ist mit 4,46 Prozent ebenfalls unterdurchschnittlich (Mittelwert: 5,31 Prozent). Besoldungs- und Entgeltanpassungen im Jahr 2013 führen auch hier zu steigenden Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (57.988 Euro). Das führt auch zu höheren fallbezogenen Personalaufwendungen. Diese steigen im Jahr 2013 auf 464 Euro.

Grundsätzlich bestimmt auch im Personenstandswesen das Fallvolumen den Personalbedarf. Daher setzt die GPA NRW auch hier die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeiterstellen des Personenstandswesens. Die Stadt Emmerich am Rhein hat ein Krankenhaus mit einer Geburtsstation sowie ein Altenheim und ein Altenzentrum, die Einfluss auf das Fallvolumen haben.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Emmerich am Rhein	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
130	113	133	157	56

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark beträgt das Potenzial 0,40 Vollzeit-Stellen.

Die örtlichen Standards bei Trauungen wirken sich auf den Personalbedarf im Standesamt aus. Darunter fällt der Service, Trauungen an besonderen Orten durchzuführen. Die Stadt Emmerich am Rhein führt seit Dezember 2012 Ambientetrauungen überwiegend im Gut Falkenstein in etwa vier Kilometer Entfernung vom Rathaus durch. Diese finden an ausgewählten Wochenendterminen statt. Deren Anteil lag im Jahr 2013 bei 30 Prozent und im Folgejahr bis einschließlich November bei 32 Prozent. Für eine Ambientetrauung im Gut Falkenstein werden nach Mitteilung der Fachverantwortlichen bis zu 120 Minuten (Mittelwert: 89 Minuten) benötigt.

Der zusätzliche Aufwand für Ambientetrauungen kann nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) über gesonderte Gebühren refinanziert werden. Zu den in der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW (AVerwGebO NRW) geregelten Anmeldegebühren in Höhe von 40 Euro und 66 Euro (bei Auslandsbeteiligungen) fordert die Stadt Emmerich am Rhein 75 Euro für Ambientetrauungen. Bei 34 Trauungen im Jahr 2013 ergaben sich dadurch zusätzliche Erträge in Höhe von 2.250 Euro. Das entspricht einem refinanzierten Stellenanteil von 0,04 Vollzeit-Stellen. Die GPA NRW hat in dieser Prüfrunde Kommunen mit Kostenpauschalen für Ambientetrauungen von bis zu 200 Euro vorgefunden.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist im Jahr 2012 mit 26,6 Prozent noch unterdurchschnittlich (Mittelwert: 28,6 Prozent). Er steigt im Jahr 2013 auf 31,2 Prozent an. Ein Abstand zum Viertel mit den höchsten Kennzahlenwerten bleibt jedoch bestehen (3. Quartil: 32,6 Prozent).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte den Gebührenrahmen für Ambientetrauungen anheben.

Zusätzlichen Personalaufwand könnte ein erhöhter Ausländeranteil bei den der Trauung vorgeschalteten Meldeverfahren bewirken. Die folgende Kennzahl weist in der Stadt Emmerich am Rhein darauf hin. Der Anteil der Meldungen mit Auslandsbezug erreichte im Jahr 2012 mit 28 Prozent den landesweit zweithöchsten Wert (Maximalwert: 33,5 Prozent). Der Wert stieg im Jahr 2013 weiter auf 32,7 Prozent an. Die Bearbeitungszeiten sind aber nicht erhöht. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen werden dafür 55 Minuten benötigt. Dieser Wert liegt unterhalb des Mittelwertes von 62 Minuten.

Der Ausländeranteil bei der Beurkundung von Geburten ist dagegen mit 27,4 Prozent unauffällig (Mittelwert: 47,8 Prozent).

→ **Feststellung**

Der hohe Ausländeranteil bei den der Trauung vorgeschalteten Meldeverfahren führt nicht zu einem Personalmehrbedarf.

Mehr Stellenanteile als in den Vergleichskommunen benötigt die Stadt Emmerich am Rhein für die Bearbeitung der vom Personenstandfall losgelöst erteilten Urkunden (nachträglich beantrag-

te Urkunden). Emmerich am Rhein hat im interkommunalen Vergleich die meisten Anträge. Das einwohnerbezogene Fallaufkommen stellt mit 802 Fällen je 10.000 Einwohner den mit Abstand landesweit höchsten Wert. Bei einer angenommenen Bearbeitungszeit von fünf bis zehn Minuten⁶ liegt die Personalbedarfsspanne zwischen 0,13 und 0,25 Vollzeit-Stellen⁷.

Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen liegt das daran, dass Emmerich am Rhein ein Geburtsstandesamt hat. Hier werden zwischen 480 und 500 Geburten jährlich beurkundet. Das zeigt auch die einwohnerbezogene Falldichte bei der Beurkundung von Geburten. Diese ist mit 153 Fällen je 10.000 Einwohner höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (3. Quartil: 105 Fälle je 10.000 Einwohner). Die Falldichte steigt im Jahr 2013 weiter auf 165 Fälle je 10.000 Einwohner an. Ursache ist nach Mitteilung der Fachverantwortlichen, dass Nachbarkrankenhäuser ihre Geburtenabteilungen geschlossen haben.

Die Bearbeitungszeit für die Beurkundung von Geburten ist unauffällig. Der Zeitbedarf ist mit 25 Minuten niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen ist (1. Quartil: 30 Minuten).

Optimierungspotenzial sieht die GPA NRW in einer zusätzlichen Digitalisierung des Antragsverfahrens bei der nachträglichen Beantragung von Urkunden. Dazu kann die Stadt Emmerich am Rhein beispielsweise auf ihrer Homepage auf das Angebot „Standesamt online xSta-Urkunden“ hinweisen. Über diesen Service können die Antragsteller die Urkunden online beim zuständigen Standesamt anfordern und sich Informationen zu dem Thema einholen.

→ **Feststellung**

Die hohe Zahl an nachträglich beantragten Urkunden bindet im Standesamt zusätzliches Personal.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte verstärkt auf die Möglichkeit von Online-Diensten im Standesamt hinweisen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Für die definierten Tätigkeiten bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten hält die Stadt Emmerich am Rhein 0,95 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung vor. Stellenanteile für den Overhead wurden durch die Fachverantwortlichen aufgrund des sehr geringen Umfangs nicht gemeldet. Beide Aufgaben werden von einer Kraft wahrgenommen. Organisatorisch ist das Gewerbe- und Gaststättenwesen ebenfalls dem Fachbereich 6 im Dezernat II zugeordnet. Beim Produkt gilt das gleiche. Die Stellenzahl verändert sich bis zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Die Stellenausstattung führte im Jahr 2012 zu 53.200 Euro und 2013 zu 55.575 Euro Personalaufwendungen. Im Jahr 2012 sind 948 gewichtete Fälle und im Jahr 2013 1.106 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (siehe Anlage).

⁶ Schätzung der Stadt Emmerich am Rhein

⁷ 2.409 Fälle/Arbeitszeit Normalarbeitskraft 94.680 Minuten pro Jahr KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

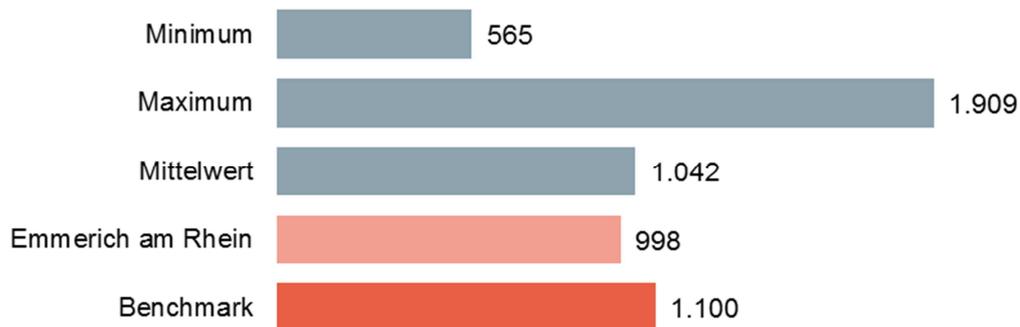
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
56,11	28,58	99,21	63,84	52,82	63,31	73,46	56

Das Besoldungs- und Entgeltniveau ist durchschnittlich. Mit 56.000 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle entspricht es fast dem Mittelwert (56.680 Euro). Durch Tarifierhöhungen erhöht sich das Entgeltniveau im Jahr 2013 auf 58.500 Euro je Vollzeit-Stelle. Dagegen sinken die fallbezogenen Personalaufwendungen wegen steigender Fallzahlen auf 50,25 Euro.

Die benötigte Stellenzahl richtet sich auch hier nach dem Fallvolumen. Dazu wird die gewichtete Fallzahl bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Bezug zu den Sachbearbeitern gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Emmerich am Rhein	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
998	861	948	1.244	57

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich ein geringes Stellenpotenzial von 0,09 Vollzeit-Stellen

Im Jahr 2013 steigt der Leistungswert wegen höherer Fallzahlen auf 1.164 Fälle je Vollzeit-Stelle. Insbesondere die Fallzahlen der Gewerbean- und -ummeldungen steigen im Folgejahr. Das führt dazu, dass im Jahr 2013 trotz eines höheren Benchmarks von 1.200 Fällen je Vollzeit-Stelle auch kein verwertbares Stellenpotenzial (0,06 Vollzeit-Stellen) vorhanden ist.

Aktuell könnte eine Besonderheit Einfluss auf den Personalbedarf im Gewerbe- und Gaststättenwesen nehmen. Ein in den Niederlanden ansässiges Sicherheitsunternehmen hat seit dem Jahr 2011 einen deutschen Hauptsitz in Emmerich am Rhein. Entsprechend erfolgt von dort die Personalrekrutierung der Sicherheitsleute. Gemäß § 9 Bewachungsverordnung (BewachV) ist bei diesen Personen unter anderem die Zuverlässigkeit zu überprüfen. Diese Maßnahme erfolgt durch die Sachbearbeitung des Gewerbes. Im Leistungswert Fälle je Vollzeit-Stelle werden die Überprüfungen von Wachpersonen nicht berücksichtigt. Für das Jahr 2015 hat das Sicherheitsunternehmen 80 Überprüfungen angekündigt. Diese Fallzahl wäre deutlich höher als der aktuelle interkommunale Maximalwert von 50 Fällen. Die Fachverantwortlichen kalkulieren für den Mehraufwand folgende zusätzliche Bearbeitungszeiten:

Berechnung Stellenbedarf Zuverlässigkeitsprüfung

Fallvariante	Anteil in Prozent	Fallzahl	Bearbeitungszeit je Fall in Minuten	JAM ⁸
Problemlos	40	32	20	640
kleinere Eintragungen im Bundeszentralregister (BZR)	30	24	30	720
Mehrere Eintragungen im BZR	30	24	380	9.120
Summe	100	80		10.480

Gemäß den Vorgaben der Fachverantwortlichen errechnet sich ein relativ geringer Stellenmehrbedarf von 0,11 Vollzeit-Stellen. Die GPA NRW geht davon aus, dass das berechnete geringe Stellenpotenzial für dieses Szenario ausreicht, um den kalkulierten Stellenmehrbedarf aufzufangen.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Fallentwicklung und Bearbeitungszeiten bei der Überprüfung von Wachpersonen statistisch erfassen, um die Auswirkungen auf den Personalbedarf besser einschätzen zu können.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Alle drei Leistungskennzahlen erreichen nicht die jeweiligen Benchmarks; im Einwohnermeldewesen befindet er sich deutlich unterhalb des Mittelwertes.
- Die GPA NRW hat 6,4 Vollzeit-Stellen in der Prüfung betrachtet. Dabei wurde ein Potenzial von 1,1 Vollzeit-Stellen ermittelt.
- Der Personalbedarf erhöht sich im Einwohnermeldewesen durch einen erhöhten Ausländeranteil sowie langen Öffnungszeiten. Schwankende Fallzahlen beeinflussen den Personalbedarf zusätzlich. Daher sollte der Leistungswert auch wegen technischer und gesetzlicher Veränderungen mit Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse fortgeschrieben werden.
- Der Personalbedarf für die nachträglich beantragten Urkunden im Standesamt sollte bestimmt werden. Höhere Gebühren für Ambientetrauungen könnten die Ertragssituation verbessern.
- Im Gewerbe- und Gaststättenwesen ist kein verwertbares Stellenpotenzial vorhanden.
- In allen drei betrachteten Bereichen gibt es bisher keine Zielwerte und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.

⁸ Jahresarbeitsminuten

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2012 / 2013
Einwohnermeldeaufgaben	0,7/0,8
Personenstandwesen	0,4/0,4
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0/0,0
Gesamtsumme	1,1/1,2

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 55.000 Euro im Jahr 2012 und 60.000 Euro im Jahr 2013.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Sicherheit und Ordnung der Stadt Emmerich am Rhein mit dem Index 2.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung	0,5	1.760	1.848	880	924
Ummeldung		2.329	2.405	1.165,5	1.203
Abmeldung		1.586	1.770	793	885
Personalausweis	1,0	2.953	2.131	2.953	2.131
Reisepass		1.104	899	1.104	899
Gesamt				6.895	6.042

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	460	498	92	100
Beurkundung Sterbefall		352	358	70	72
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	96	93	96	93
Eheschließung: nur Trauung		17	12	17	12
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	11	14	3	4
Gesamt				279	280

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	297	373	297	373
Ummeldungen		142	159	142	159
Abmeldungen	0,4	318	294	127	118
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	-	-	-
Reisegewerbekarte	4,0	3	3	12	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststätten- erlaubnisse	12,0	24	30	288	360
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	41	42	82	84
Gesamt				948	1.106

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Emmerich am
Rhein im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	10
Plätze in kommunaler Trägerschaft	12
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 Jugendamtes¹. 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

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	29.652	29.571	29.621	29.711	29.764	30.287	30.917	31.437	31.848
0 bis unter 3 Jahre	746	760	728	733	758	749	766	752	706
3 bis unter 6 Jahre	800	715	712	739	783	780	787	796	768

Quelle: IT.NRW (2009 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2015 zum 01.01.) Die Stadt Emmerich am Rhein verwendet zum Teil eigene Einwohnerdaten, die von den IT.NRW-Daten abweichen. Jedoch muss die GPA NRW die Vergleichbarkeit von einwohnerbezogenen Kennzahlen auf Basis einheitlicher Bevölkerungsdaten sicherstellen.

Anders als in vielen anderen Kommunen profitiert die Stadt Emmerich am Rhein von einer wachsenden Bevölkerung. Grund dafür sind eine stabile Geburtenrate und ein Bevölkerungszuwachs durch Familienwanderung. Hier wirkt sich auch die Nähe zu den Niederlanden aus. Zeitarbeitsunternehmen beschäftigen dort verstärkt Arbeitnehmer überwiegend aus dem osteuropäischen Raum. Diese nehmen dann ihren Wohnsitz zusammen mit ihren Familien in Emmerich am Rhein. In Folge bleibt die Einwohnerzahl bei der zielgruppenbezogenen Altersgruppe von null bis unter sechs Jahren mit minus 0,3 Prozent bis zum Jahr 2013 recht stabil.

→ Feststellung

Die Gesamtzahl beider nachfragenden Altersgruppen verändert sich bis 2013 nur in geringem Umfang.

IT.NRW prognostiziert bis zum Jahr 2025 einen Rückgang in beiden Altersgruppen um insgesamt 4,4 Prozent. Die GPA NRW geht davon aus, dass der aktuelle Zustrom von Asylbewerber ebenfalls Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung nehmen wird.

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

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.007	1.002	992	1.013	1.055
Plätze in Kindertageseinrichtungen	926	892	862	863	900
Plätze in der Kindertagespflege	81	110	130	150	155

Das gesamte Platzangebot steigt im Betrachtungszeitraum um 4,8 Prozent (48 Plätze). Der Platzausbau betrifft mit 74 Plätzen im Wesentlichen die Tagespflege. Die Platzzahlen in den Kindertageseinrichtungen sinken bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 um 6,9 Prozent (64 Plätze). Danach steigen diese jedoch wieder um 4,4 Prozent an (38 Plätze).

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Der Aufgabenbereich Tagesbetreuung für Kinder ist dem Fachbereich 4 – Jugend, Schule und Sport des Dezernats I zugeordnet. Im städtischen Haushalt bildet das Produkt „Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege“ den Aufgabenbereich ab. Das Produktblatt enthält allgemeine Zielsetzungen und Schwerpunktthemen.

Voraussetzung für eine gezielte Vorgehensweise bei der Tagesbetreuung für Kinder ist eine fundierte Kindergartenbedarfsplanung. Diese ist ein Bestandteil der Jugendhilfeplanung, die bei der Gesamtsteuerung des Jugendamtes zu berücksichtigen ist². Die Kindergartenbedarfsplanung soll bewirken, dass das Angebot an Betreuungsplätzen und Gruppenformen bedarfsgerecht ist.

Für die Jugendhilfeplanung hält die Stadt Emmerich am Rhein 0,5 Vollzeit-Stellen vor. Die betreffende Person ist jedoch aktuell in die Schulentwicklungsplanung eingebunden und steht für die Kindergartenbedarfsplanung nicht zur Verfügung. Zur Kompensation hat die Stadt Emmerich am Rhein eine Arbeitsgruppe gebildet, die durch die Teamleitung Tagesbetreuung koordiniert wird.

Die Kindergartenbedarfsplanung nutzt die Standardsoftware Excel und „KiBizWeb“. Die systemische Aufarbeitung von Daten und Informationen für die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt anschaulich und detailliert. Die GPA NRW konnte während der Prüfung entsprechende Auswertungen in tabellarischer und grafischer Form einsehen.

→ **Feststellung**

Die Kindergartenbedarfsplanung in Emmerich am Rhein verfügt über ausreichende Ressourcen.

Die Anmeldung der Kinder erfolgt zu einem zentralen Termin dezentral in den jeweiligen Kindertageseinrichtungen. Es gibt einen vom Jugendamt erstellten Anmeldebogen. Die Kindertageseinrichtungen erfassen den tatsächlichen Betreuungsbedarf sowie Angaben zur Berufstätigkeit der Eltern. Die Anmeldelisten werden etwa zwei Monate nach dem Anmeldezeitraum in Kooperation mit dem Jugendamt abgeglichen, unter anderem um Doppelanmeldungen zu filtern. Damit kann eine sehr genaue Bedarfsplanung für das kommende Kindergartenjahr erfolgen. Zusätzlich kann abgeglichen werden, ob der gewählte Betreuungsumfang bezogen auf den Erwerbsstatus der Eltern plausibel erscheint. Durch Zuzüge nach Emmerich am Rhein kann sich im laufenden Kindergartenjahr ein zusätzlicher Platzbedarf ergeben. Gibt es keine freien Plätze, erfolgt die Platzvergabe zur Sicherstellung des Rechtsanspruches durch das Jugendamt in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen (unter anderem durch Überbelegungen).

→ **Feststellung**

Das vorgefundene Verfahren stellt zeitnah die tatsächliche Belegungssituation dar. Entsprechend ist die Platzkalkulation in Kooperation mit den freien Trägern effizient.

Etwa in der Mitte des Kindergartenjahres unterrichtet das Jugendamt den Jugendhilfeausschuss über die aktuelle Belegungssituation und die sich anbahnenden Entwicklungen in der Tagesbetreuung.

² Empfehlungen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe zur kommunalen Jugendhilfeplanung, Download 05.11.2013, Seite 5

Neben der Bedarfsplanung und der Belegsituation spielt auch die Qualität der Bildungs- und Erziehungsprozesse in der Tagesbetreuung eine wichtige Rolle. Hier wird das Wohl des Kindes maßgeblich tangiert. Die Kommunen sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Diese sollen gemäß § 22a Abs. 1 SGB VIII „Förderung in Tageseinrichtungen“ die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln. Aus § 23 Abs. 4 SGB VIII „Förderung in Kindertagespflege“ ergibt sich sogar ein Rechtsanspruch auf Beratung für die Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen. In der Praxis wird diese Aufgaben als „Fachberatung Tagesbetreuung“ bezeichnet³. Die Stadt Emmerich am Rhein hat keine eigenen Stellen für die Fachberatung in der Tagesbetreuung ausgewiesen, da sie keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhält. Die Tageseinrichtungen beispielsweise der kirchlichen Träger setzten eigene Fachberater ein. Bei der Tagespflege in Emmerich am Rhein ist das anders. Für die Fachberatung und Vermittlung von Tagespflegestellen hält die Stadt eine Vollzeit-Stelle (Sozialpädagoge) vor. Allgemeine Richtlinien für die Förderung der Kindertagespflege werden in der Stadt Emmerich am Rhein zurzeit erarbeitet.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	2.416.526	2.479.023	2.543.137	2.643.781	2.691.682
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.563	1.681	1.766	1.796	1.760

Im Betrachtungszeitraum steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren um rund 12,6 Prozent an.

Interkommunal ordnet sich diese Finanzkennzahl wie folgt ein:

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

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.796	1.293	2.609	1.868	1.716	1.858	2.034	39

→ Feststellung

Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen höheren zielgruppenbezogenen Fehlbetrag.

³ vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Fachberatung in der Kindertagespflege Nr. 5, Juni 2012, Seite 7
Download am 21.03.2014

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

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.742	2.077	3.785	2.850	2.671	2.771	3.112	37

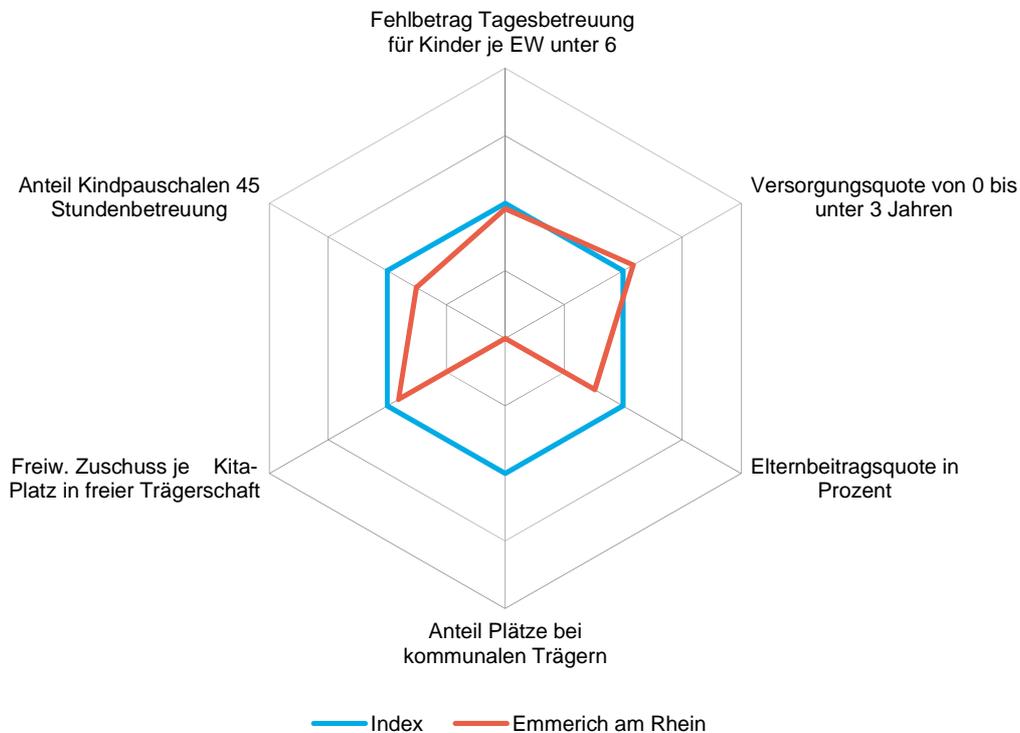
→ Feststellung

Der platzbezogene Ressourceneinsatz ist bei etwas mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen höher.

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 Emmerich am Rhein im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012



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 wurden der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. entnommen.

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 der Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative. Für die Stadt Emmerich am Rhein ergibt sich folgendes Bild:

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze U-3 gesamt	111	150	192	206	244	./.
Betreuungsplätze U-3 Kindertages-einrichtungen	66	90	117	116	149	./.
Einwohner U-3	746	760	728	733	758	./.
Versorgungsquote U-3 in Prozent	14,9	19,7	26,4	28,1	32,2	./.
Versorgungsquote U-3 nur Kindertages-einrichtungen in Prozent	8,8	11,8	16,1	15,8	19,7	./.
Versorgungsquote U-3 in Prozent lt. Angaben der Stadt Emmerich am Rhein ⁴	./.	./.	./.	28,2	33,7	35,8

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

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Platzangebot bei der U-3 Betreuung mehr als verdoppelt. Interkommunal ordnet sich die Versorgungsquote U-3 wie folgt ein:

⁴ Angaben auf Wunsch des Jugendamtes/Abweichungen entstehen durch unterschiedliche Abfragetermine

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,1	18,1	37,7	25,7	23,3	25,8	27,4	39

Die Versorgungsquote U-3 ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Für das Kindergartenjahr 2015/2016 erwartet die Stadt Emmerich am Rhein eine U-3 Versorgungsquoten von 35,7 Prozent.

→ Feststellung

Die hohe Zahl an U-3 Betreuungsplätzen belastet den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung.

Ü-3 Betreuung

Für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt besteht ebenfalls ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Da jedoch landesweit immer weniger Kinder diese Betreuungsform benötigen, wandeln die Kommunen immer häufiger Ü-3 Plätze in U-3 Plätze um. Damit wollen sie den Rechtsanspruch auf einen U-3 Betreuungsplatz sicherstellen. Dabei müssen die Kommunen jedoch beachten, dass die Umwandlung nicht zu sehr zu Lasten der Ü-3 Betreuung geht. Denn bei der reinen Platzumwandlung nehmen die absoluten Platzzahlen in den Tageseinrichtungen ab, da für U-3 Betreuungsplätze ein erhöhter Personal- bzw. Raumschlüssel benötigt wird. In der Stadt Emmerich am Rhein hat sich das Platzangebot in der Ü-3 Versorgung folgendermaßen entwickelt:

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	860	802	745	747	751
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren IT.NRW	800	715	712	739	783
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	108,0	115,9	109,4	100,9	95,9
Einwohnerdaten von 3 bis unter 6 Jahre lt. EMA	874	828	779	770	819
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent lt. EMA ⁵	98,4	96,9	100,0	97,0	91,7

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

Die Einwohnerdaten der Zielgruppe von IT.NRW und der Stadt Emmerich am Rhein weichen erheblich voneinander ab. Daher analysiert die GPA NRW die Ü-3 Versorgungsquoten auf Basis der Einwohnermeldedaten.

⁵ Einwohnerdaten lt. EMA der Stadt Emmerich am Rhein

Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Platzzahlen in der Ü-3 Betreuung im Betrachtungszeitraum bis 2011/2012 um 13,4 Prozent reduziert. Das beruht auf folgendem Umstand: Im Stadtteil Elten (bis 1967 unter niederländische Auftragsverwaltung) wohnen zahlreiche niederländische Familien. Diese haben die Möglichkeit, ihre Kinder ab dem 4. Lebensjahr eine niederländische Schule besuchen zu lassen. Entsprechend wurden damit weniger Ü-3 Betreuungsplätze für Kinder ab dem 4. Lebensjahr benötigt. Jedoch erhöht sich seit dem Jahr 2012 die Nachfrage nach Ü-3 Betreuungsplätzen wegen der Zuwanderungsgewinne bei erwerbstätigen Personen und deren Familien. So wurden in diesem Zusammenhang der Fortbestand der Kindertageseinrichtung Gasthausstraße sowie die Neuschaffung von vier Kindergartengruppen in zwei weiteren Einrichtungen beschlossen.

→ **Feststellung**

Der Zugewinn von erwerbstätigen Personen und deren Familien kann auch weiterhin die Nachfrage nach Ü-3 Betreuungsplätzen erhöhen. Umwandlungspotenziale sind keine erkennbar.

Nur vereinzelt besuchten in den vergangenen Jahren Kinder aus anderen Kommunen (Transferkinder) die Tageseinrichtungen in Emmerich am Rhein. Entsprechend sah sich die Stadt bisher nicht veranlasst die Kostenerstattung nach § 21d KiBiz (interkommunaler Ausgleich) mit den Nachbarkommunen zu regeln.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁶.

Deren Höhe kann von den Kommunen selbst festgelegt werden. Eine soziale Staffelung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern ist vorzunehmen. Die Stadt Emmerich am Rhein erhebt die Elternbeiträge auf Basis der Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder und Förderung der Kindertagespflege vom 01.08.2008 in der Fassung vom 01.08.2014 (Anpassung Elternbeitragstabelle).

Die Elternbeitragsquote der Stadt Emmerich am Rhein hat sich wie folgt entwickelt:

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	520.130	532.175	536.621	609.444	700.623
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.691.225	4.825.754	5.021.625	5.400.092	5.840.343
Elternbeitragsquote in Prozent	11,1	11,0	10,7	11,3	12,0

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

⁶ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote steigt im Betrachtungszeitraum um rund acht Prozent. Die ordentlichen Aufwendungen steigen mit rund 25 Prozent deutlich stärker an.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Elternbeitragsquote wie folgt:

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

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,3	9,9	22,4	15,1	13,4	14,8	16,8	37

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote ist niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Strukturdaten der Stadt Emmerich am Rhein deuten darauf hin, dass die Elternbeitragsquote nicht in großem Umfang erhöht werden kann. Insbesondere die unterdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner und die überdurchschnittliche SGB II-Quote führen zu dieser Annahme. Die Stadt Emmerich am Rhein erzielt mit 706 Euro im Vergleichsjahr die niedrigsten Elternbeiträge je Kindergartenplatz. So sind wegen der Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten zum Stichtag 31.12.2012 von 838 beitragspflichtigen Kindern 196 beitragsfrei gestellt. Das entspricht einem Anteil von 23 Prozent. Im Jahr 2013 beträgt der Anteil rund 20 Prozent und im Jahr 2014 22 Prozent.

→ **Feststellung**

Aufgrund der Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten kann bei mehr als 20 Prozent der betreuten Kinder kein Elternbeitrag erhoben werden.

Die GPA NRW hat aktuell drei Kommunen mit Jugendamt mit einer ähnlichen strukturellen Ausgangsbasis geprüft. Zwei Kommunen erzielen dabei noch niedrigere Elternbeitragsquoten. Eine Kommune erreicht eine Elternbeitragsquote auf durchschnittlichem Niveau.

Trotz der bestehenden Rahmenbedingungen will die Stadt Emmerich am Rhein mehr Erträge erzielen. Dazu erhöht sie die Elternbeiträge für die Tageseinrichtungen und die Plätze in der Kindertagespflege seit dem Kindergartenjahr 2010/2011 jährlich um 1,5 Prozent⁷.

Die GPA NRW sieht noch Optimierungspotenzial bei der Staffelung der Elternbeiträge. Ein Vergleich der Elternbeitragstabellen von aktuell 33 Kommunen zeigt, dass die Stadt Emmerich am Rhein beispielsweise bei der 35 und 45 Stundenbetreuung (U-3) ein überdurchschnittliches Beitragsniveau aufweist. Dagegen fällt das Beitragsniveau dieser Betreuungsformen bei Ü-3 insgesamt unterdurchschnittlich aus. Auffällig ist, dass Emmerich am Rhein bei den höchsten Einkommensstufen aktuell den niedrigsten Betrag (61.355 Euro) aller Vergleichskommunen aufweist.

⁷ Vgl. § 3 Abs. 6 Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder und Förderung der Kindertagespflege der Stadt Emmerich am Rhein

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Einkommenssituation der Eltern bei der Einkommensüberprüfung statistisch erfassen. Auf Basis dieser Erkenntnisse können dann gegebenenfalls ertragsverbessernde Änderungen in die Elternbeitragssatzung eingearbeitet werden.

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 Träger⁸. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In der Stadt Emmerich am Rhein gibt es keine kommunalen Kindertageseinrichtungen.

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 Betreuungszeiten⁹. 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. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Der kommunal anteilige Mitteleinsatz ist bei diesem Betreuungsumfang besonders hoch. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend sind die zum 15.03. jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Kindpauschalen gesamt	915	892	862	863	900	938
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	258	261	222	220	192	189
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	28,2	29,3	25,8	25,5	21,3	20,1
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	422	398	398	385	393	395

⁸ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	46,1	44,6	46,2	44,6	43,7	42,1
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	235	233	242	258	315	354
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	25,7	26,1	28,1	29,9	35,0	37,7

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 25 Stunden Wochenbetreuung geht im Betrachtungszeitraum um rund 27 Prozent zurück. Bei der 35 Stunden Wochenbetreuung fällt der Rückgang mit rund sechs Prozent viel niedriger aus. Dagegen steigen die Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuungen um rund 51 Prozent an. Für die Kindergartenjahre 2013/2014 und 2014/2015 übersteigt die Steigerungsrate sogar die vier Prozent Hürde nach § 19 Abs. 3 S. 4 KiBiz. Entsprechend hat die Stadt Emmerich am Rhein Anträge auf Genehmigung der Überschreitung beim zuständigen Ministerium gestellt. Die Fachverantwortlichen sehen für den Anstieg folgende Ursachen:

- Familienzugewinne durch EU-Bürger, die in den Niederlanden berufstätig sind
- erhöhter Betreuungsaufwand bei Kindern mit Migrationshintergrund (Erlernen der deutschen Sprache)
- mehr Eltern sind berufstätig
- Therapien für Kinder mit Behinderung in den Einrichtungen
- beitragsfreies Jahr

Im Kindergartenjahr 2012/2013 hat die Stadt Emmerich am Rhein aber noch einen vergleichsweise niedrigen Anteil an 45 Stunden Wochenbetreuung. Das zeigt sich auch deutlich am nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2012/2013

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
25,5	0,0	44,2	7,8	2,8	6,4	11,0	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
44,6	33,2	76,8	52,4	45,2	52,2	59,9	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
29,9	13,7	62,8	39,7	33,4	38,8	46,7	101

→ **Feststellung**

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung ist im Vergleichsjahr niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aktuell positioniert sich dieser Anteil wegen des Anstieges näher am Mittelwert.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe¹⁰ 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.

In Emmerich am Rhein gibt es aktuell 15 Kindertageseinrichtungen mit insgesamt 46 Gruppen. Von den Einrichtungen befinden sich neun in katholischer und zwei in evangelischer Trägerschaft. Je zwei Einrichtungen werden durch Elterninitiativen und Stiftungen betrieben.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	207.647	189.742	226.833	223.331	251.868
Plätze in freier Trägerschaft	921	905	880	863	878
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	226	210	258	259	287

Seit dem Jahr 2013 übernimmt die Stadt Emmerich am Rhein zusätzlich den Trägeranteil einer Einrichtung der evangelischen Kirche. Hierdurch kommt es trotz leicht zurückgehender Platzzahlen zu einem Anstieg bei den freiwilligen Zuschüssen.

Interkommunal ordnen sich die freiwilligen Zuschüsse je Platz des Jahres 2012 wie folgt ein:

Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro 2012

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	30	680	280	196	277	351	38

¹⁰ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

→ **Feststellung**

Obwohl in Emmerich am Rhein ausschließlich Plätze in freier Trägerschaft vorhanden sind, zahlen mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen mit Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft höhere freiwillige Zuschüsse.

Die freiwilligen Leistungen werden auf Grundlage von Vereinbarungen gewährt, die vom Rat beschlossen wurden.

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.

Dem Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein obliegt die Akquise, Vermittlung, Beratung und administrative Abwicklung der Kindertagespflege. Die Stadt Emmerich am Rhein setzt verstärkt auf die Kindertagespflege, um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz sicherzustellen. Dazu hat sie ihre Platzzahlen seit dem Kindergartenjahr 2009/2010 von 80 auf 155 Plätze im Kindergartenjahr 2013/2014 erhöht. Davon sind gegenwärtig etwa 61 Prozent der Plätze für die Betreuung der unter Dreijährigen vorgesehen. Die Tagespflegeplätze sind insgesamt auf 30 Tagespflegepersonen verteilt.

Im November 2014 hat der Jugendhilfeausschuss Geldleistungen pro Kind und Stunde um etwa zehn Prozent erhöht. Die Spannweite reicht je nach Betreuungszeit von 4,50 Euro bis 5,50 Euro pro Kind und liegt damit auf dem Niveau der benachbarten Städte und Kreise. Derzeit werden in der Stadt Emmerich am Rhein keine Kinder bei Tagespflegepersonen ohne Qualifizierung untergebracht. Daher staffeln sind die Geldleistungen nicht nach dem Qualifizierungsgrad der Tagespflegepersonen, sondern nach dem Betreuungsumfang und dem besonderen Betreuungsbedarf.

Die Ausbildung und Fortbildung der Kindertagespflegepersonen erfolgt in Kooperation mit einer katholischen Familienbildungsstätte dem „Das Haus der Familie“.

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

Plätze in Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	81	110	130	150	155
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.002	1.015	1.010	1.013	1.033
Tagesbetreuungsplätze U-3 gesamt	102	136	176	207	225
Kindertagespflege U-3 gesamt	45	60	75	90	95
Kindertagespflege Ü-3 gesamt	36	50	55	60	60

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Anteil Plätze in Kindertagespflege gesamt in Prozent	8,1	10,8	12,9	14,8	15,0
Anteil Plätze in Kindertagespflege U-3 in Prozent	44,1	44,1	42,6	43,5	42,2

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Das Platzangebot in der Tagespflege hat sich in der Stadt Emmerich am Rhein im gesamten Betrachtungszeitraum beinahe verdoppelt. Vor allem in den letzten vier Kindergartenjahren wurden die U-3 Tagespflegeplätze vorrangig ausgebaut. Dies geschah in so großem Umfang, dass der Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt mit 14,8 Prozent im Jahr 2012 den aktuellen Maximalwert stellt. Außerdem übersteigt der Anteil der Kindertagespflegeplätze bei der U-3 Betreuung den landesweiten Zielwert von 30 Prozent im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich. Annähernd jeder zweite U-3 Betreuungsplatz ist der Tagespflege zuzuordnen.

Die Auslastung der Tagespflegeplätze zum 01.03 des Vergleichsjahres sah wie folgt aus:

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

Emmerich am Rhein	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53,7	21,3	122,9	87,6	74,0	97,1	100,0	37

Mehr als die Hälfte der Tagespflegeplätze waren zum Stichtag belegt. Der Ausbau insbesondere der U-3 Tagespflegeplätze zeigt deutlich, dass trotz freier Kapazitäten der Bedarf über das gesamte Jahr und darüber hinaus höher ist. So wurden im Jahr 2014 insgesamt 163 Kinder in der Kindertagespflege auf 145 Plätzen betreut. Das entspricht einer Auslastung von rund 112 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein kann durch den hohen Anteil an Kindertagespflegeplätzen gut auf schwankende Nachfragen nach Betreuungsplätzen reagieren.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Emmerich am Rhein ist aktuell und wird jährlich fortgeschrieben.
- Wegen sinkender Kinderzahlen wurde das Platzangebot in der Ü-3-Betreuung zunächst reduziert. Die aktuelle Zuwanderung bewirkt aktuell einen Nachfrageanstieg. Der Platzausbau in der U-3 Betreuung in den Kindertagesstätten ist gegenwärtig nahezu abge-

geschlossen. Das ist in der Tagespflege anders. Hier ist die Nachfrage höher als das Platzangebot. Die Stadt Emmerich am Rhein hat den höchsten Anteil an Tagespflegeplätzen.

- Die Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Emmerich am Rhein befinden sich vollständig in freier Trägerschaft. Für diese Plätze zahlt sie unterdurchschnittliche freiwillige Zuschüsse.
- Die Elternbeitragsquote erreicht ein niedriges Niveau. Die Elternbeiträge werden jährlich prozentual erhöht. Weitere Optimierungsmöglichkeiten könnten sich durch statistische Auswertungen der Einkommenssituation der Eltern ergeben.
- Die Anzahl der beantragten Kindpauschalen betrifft überwiegend die kostengünstigeren Betreuungsangebote. Die Anzahl an kostenintensiver 45 Stunden Wochenbetreuung steigt jedoch an.
- Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Kindertagespflege als umfangreiche Alternative zu den Tageseinrichtungen ausgebaut.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Emmerich
am Rhein im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Grundschulen der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)	6
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	8
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gymnasien der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)	10
Gesamtschulen	12
Gesamtschulen der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)	12
Schulturnhallen	14
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamtbetrachtung	16
Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	18
Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Emmerich am Rhein mit Ausnahme der Förderschule. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGATA) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet, weil der Flächenbedarf vom jeweiligen Förderschwerpunkt abhängig ist. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf richtet sich danach, ob eine Kommune Schwerpunktschulen

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

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

bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher müssen das Raumprogramm der überwiegend angetroffenen Bestandschulen und die Notwendigkeit von Differenzierungs-, Rückzugs- und Pflögeräumen im Einzelfall beurteilt und in Einklang gebracht werden. Die Überlegungen bzgl. der bereitgestellten Flächen müssen auch mit der möglichen personellen Ausstattung durch das Lehrpersonal, insbesondere der Sonderpädagogik, einhergehen.

Grundschulen

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügte 2012 über sechs Grundschulen in sieben Ortsteilen. Eine Gemeinschaftsgrundschule (GGS) und zwei katholische Konfessionsschulen (KGS) befinden sich im Stadtgebiet. Eine weitere katholische Grundschule gibt es im Ortsteil Hüthum und je eine weitere Gemeinschaftsgrundschule in den Ortsteilen Elten und Praest.

Die Schülerzahlen übersteigen die Mindestgrößen für den Erhalt von Grundschulstandorten. Daher sind Schulverbünde nicht vorgesehen. Alle Grundschulen sind im Bestand gesichert.

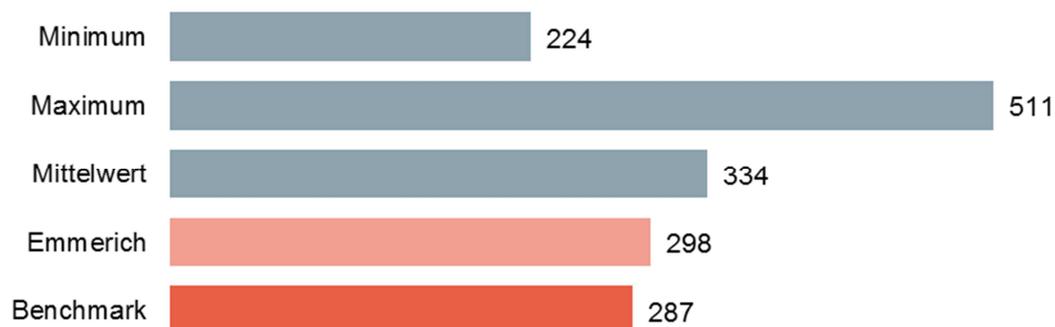
Grundschulen der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
GGS Michaelschule	1.877	158	8	2	235
GGS Rheinschule	3.021	161	6	1	503
KGS Leegmeerschule	2.657	256	11	2	242
KGS Liebfrauenschule	2.629	290	12	3	219
KGS St. Georg-Schule	2.121	147	8	2	265
GGS Luitgardisschule	2.571	106	5	1	514
Grundschulen gesamt	14.876	1.118	50	11	298

Im Schuljahr 2012/13 wurde das OGATA-Angebot von 307 der insgesamt 1.118 Grundschüler genutzt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von fast 27 Prozent. Demzufolge ist der Benchmark über alle Grundschulen mit 287 m² BGF je Klasse festgesetzt.

Auffällig hoch war schon 2012 der OGATA-Anteil in der Rheinschule mit 65 Prozent aller Schüler. In der Michaelschule betrug der Anteil nur zwölf Prozent. In den anderen Grundschulen wurde das OGATA-Angebot von 21 bis 25 Prozent der Schüler wahrgenommen.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



Emmerich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
298	296	327	364	54

Potenzial Grundschulen 2012

Name der Grundschule	BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	durchschnittliche Klassenstärke	BGF je Schüler
GGs Michaelschule	235	285	0	19,75	11,88
GGs Rheinschule	503	306	1.185	26,83	18,76
KGS Leegmeerschule	242	285	0	23,27	10,38
KGS Liebfrauenschule	219	285	0	24,17	9,07
KGS St. Georg-Schule	265	285	0	18,38	14,43
GGs Luitgardisschule	514	287	1.136	21,20	24,25
Grundschulen gesamt	298	287	526	22,36	13,31

In dieser Tabelle sind die Benchmarks je nach OGATA-Anteil in der jeweiligen Schule angegeben. Einzeln betrachtet sind daher verschiedene Benchmarks angesetzt. Das Gesamtpotenzial wird ermittelt aus der Differenz zwischen der von der Stadt Emmerich am Rhein erreichten durchschnittlichen BGF je Klasse und dem Benchmark, multipliziert mit der Anzahl der gebildeten Klassen.

Zwei Grundschulen in Emmerich am Rhein lagen 2012 im Flächenverbrauch je Klasse deutlich über dem Benchmark und führen daher zu einem erheblichen rechnerischen Flächenpotenzial, insbesondere in Bezug auf die Gesamtfläche des Schulgebäudes.

Die tatsächliche Situation vor Ort ist wie folgt: Die Rheinschule verfügt für inzwischen sieben Klassen über acht Klassenzimmer und drei Nebenräume. Die vier nicht mit Klassen belegten Räume werden für verschiedene Differenzierungsformen in Rahmen der Inklusion und für Sozialarbeit genutzt. In den Nachmittagsstunden belegen die vier Gruppen der Ganztagsbetreuung diese Räume. Hierfür sind im Benchmark bereits Flächenanteile berücksichtigt. Die Schülerzahl je Klasse lag 2012 mit 26,8 Schülern deutlich über dem Richtwert von 22,5 Schülern, der bis zum Schuljahr 2015/16 erreicht werden soll. Insofern ist die Schule trotz der Flächenüberhänge räumlich ausgelastet.

Zudem verfügt die Rheinschule über eine rund 440 m² große Pausenhalle, die Luitgardis-Grundschule über eine Pausenhalle mit 236 m². Das sind vorhandene Flächen, die jedoch nicht primär für den Unterricht genutzt werden können.

In der Luitgardis-Grundschule gab es 2012 fünf Klassenräume und sieben Nebenräume. Die Ganztagsbetreuung wurde inzwischen in das Hauptgebäude verlagert. Daher konnten nicht mehr benötigte Flächen in Pavillons zurückgebaut werden. Das Nebengebäude soll vermietet werden. Das auf dem gleichen Grundstück befindliche Gebäude der ehemaligen Luitgardis-Hauptschule steht leer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich sollte aktiv eine Folgenutzung für das Hauptschulgebäude und das Grundstück suchen. Sofern in vertretbarer Zeit keine Nutzung zu finden ist, sollte das leer stehende Hauptschulgebäude abgebrochen werden, um weitere Kosten zu vermeiden. Das Grundstück sollte geteilt und der nicht für die Grundschule benötigte Teil veräußert werden.

Grundschulen der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über einen Schulentwicklungsplan (SEP) für die Schulorganisation der Primarstufe bis zum Jahr 2017/18. Demnach sinkt die Zahl der Grundschüler von 1.118 im Jahr 2012 auf 989 im Jahr 2015 und steigt dann wieder auf 1.021 im Jahr 2017. Der Rückgang von 2012 bis 2017 beträgt 8,7 Prozent. Dies entspricht in etwa dem von IT.NRW prognostizierten Rückgang in Nordrhein-Westfalen in Höhe von neun Prozent. Der angemessene Schülerrückgang für den Kreis Kleve beträgt nach IT.NRW sogar 12,1 Prozent.

Die Stadt Emmerich am Rhein führt jedoch aus, dass der Rückgang der Grundschüler nicht so stark sein wird wie im SEP dargestellt oder von IT.NRW angenommen. Die Schülerzahlen würden vielleicht sogar eher steigen. Tatsächlich liegen die aktuellen Anmeldezahlen für 2015/16 deutlich über den im SEP aufgeführten Schülerzahlen. Es werden drei Klassen mehr gebildet als dort ausgewiesen.

Grund ist die derzeit unvorhersehbare Entwicklung der Einwohnerzahlen. Es gibt zwei wesentliche Ansatzpunkte, die durch die nachbarschaftliche Lage zu den Niederlanden begründet sind:

- Der Arbeits- und Wohnungsmarkt in den Niederlanden führt dazu, dass Menschen aus dem osteuropäischen Raum Arbeitsplätze in den Niederlanden wählen, aber im Grenzraum in der Bundesrepublik wohnen. Dies hat zur Folge, dass die Bevölkerungszahl in Emmerich am Rhein in den vergangenen Jahren und damit die Schülerzahl gestiegen ist. Die zukünftige Einwohnerzahl lässt sich derzeit nicht vorhersehen, weil sie von der wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit verbundenen Arbeitsmarkt in den Niederlanden abhängig ist.
- Derzeit veräußern Niederländer verstärkt ihre seinerzeit günstig im deutschen Grenzraum erworbenen Immobilien. Meist ziehen junge deutsche Familien von außerhalb ein. Deren Zahl wiederum ist abhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation und der Möglichkeit, den gewünschten Kauf- bzw. Verkaufspreis der Immobilie zu erzielen.

Die Stadt Emmerich am Rhein wird im Schuljahr 2015/16 47 Grundschulklassen bilden. Die Schulverwaltung geht von dieser Klassenzahl auch für die Folgejahre aus. Möglicherweise

muss zukünftig auch noch eine Seiteneinsteigerklasse³ gebildet werden. Dies richtet sich jedoch nach den Zuzügen bzw. Flüchtlingsströmen, die schwer vorhersehbar sind.

Grundschulen in Emmerich am Rhein Prognose 2019/20

Standort	Fläche in m ² BGF	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse
Grundschulen gesamt	14.876	47	317

Potenzial Grundschulen Prognose 2019/20

Name der Grundschule	Fläche je Klasse	Benchmark [*]	Flächenüberhang	Gebildete Klassen	Potenzial
Grundschulen gesamt	317	293	24	47	1.100

^{*)} angenommen OGATA-Anteil steigt bis 2019/20 auf 40 Prozent

Bei den für 2015/16 und die nachfolgenden Jahre vorgelegten Schülerzahlen und einem angenommenen OGATA-Anteil von rund 40 Prozent über alle Schulen gibt es nach wie vor nur Flächenpotenziale in der Rheinschule und der Luitgardis-Grundschule. Auf die zusätzliche Raumnutzung in beiden Grundschulen im Jahr 2012 wurde verwiesen. Die Nutzung bleibt im Wesentlichen gleich. Die Rheinschule hatte bereits 2012 einen OGATA-Anteil von 65 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass auch dieser Anteil, wenn auch nur geringfügig, weiter steigt. Entsprechend werden Räume für die Betreuung der Kinder benötigt.

→ Feststellung

Die Anzahl der vorhandenen Klassenzimmer deckt sich, zumindest bei der Rheinschule, mit dem für den Schulbetrieb erforderlichen Bedarf. Der Flächenüberhang an der Luitgardis-Grundschule ist durch die Umorganisation des OGATA-Bereiches inzwischen reduziert. Gleichwohl handelt es sich um nicht flächeneffiziente Gebäude.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in der Stadt Emmerich am Rhein im Schuljahr 2012/13 eine Haupt- und eine Realschule sowie ein Gymnasium.

Die Europa-Hauptschule hat bereits ab dem Schuljahr 2012/13 die Schüler der Luitgardis-Hauptschule aufgenommen. Diese ist seitdem geschlossen. Die Europaschule und die Hanse-Realschule laufen seit 2014/15 aus. Haupt- und Realschüler können am Ende des Schuljahres 2018/19 jeweils noch ihren Abschluss in der Stadt Emmerich am Rhein erlangen.

Die zum Schuljahr 2014/15 gegründete Gesamtschule soll voraussichtlich die beiden Gebäude der Haupt- und Realschule nutzen. Alternativ wird diskutiert, einen Neubau für die Gesamtschule zu errichten. Bis zum Sommer 2015 soll darüber entschieden werden.

³ Vorbereitungs- und Auffangklassen für Migrantenkinder

Das Gymnasium wurde 2012/13 dreizügig geführt. Derzeit gibt es vier Eingangsklassen. Alle weiterführenden Schulen befinden sich im Stadtgebiet Emmerich am Rhein.

Hauptschulen

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügte bis zum Schuljahr 2011/12 über zwei Hauptschulen. Seit 2012 gibt es nur noch die Europaschule im Stadtgebiet für alle Hauptschüler. Das Schulgebäude der ehemaligen Luitgardis-Hauptschule im Ortsteil Elten steht leer. Im Vergleich der Schuljahre 2008/09 und 2013/14 (letztes Schuljahr mit Eingangsklassen) hat sich die Zahl der Hauptschüler von 563 auf 330 verringert. Das entspricht einem Rückgang um 41,4 Prozent.

Hauptschule der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Standort	Fläche in m ² BGF ¹⁾	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Europa-HS	6.645	414	17	2	391

¹⁾ inkl. Teilfläche Brinkgebäude

Bruttogrundfläche Hauptschule je Klasse in m² 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
391	228	718	438	365	446	492	51

Der Benchmark für eine Hauptschule ohne Ganztagsangebot liegt bei 320 m² BGF je Klasse. Der in Bezug zum Benchmark ermittelte Flächenüberhang beträgt 1.200 m² BGF (Differenz Kennzahl – Benchmark x Anzahl Klassen).

In vielen Vergleichskommunen waren die Hauptschulen bereits früher auslaufend gestellt, so dass sie bereits 2012 nicht mehr ausgelastet waren. Die Hauptschüler der Stadt Emmerich am Rhein können ihren Abschluss voraussichtlich im Gebäude der Europa-Hauptschule absolvieren. Sollten Haupt- und Realschulgebäude zukünftig von der Gesamtschule genutzt und Sanierungs- oder Umbauarbeiten notwendig werden, müssen sie evtl. in das von der Hanse-Realschule genutzte Gebäude umziehen.

Realschulen

Auch die Realschule der Stadt Emmerich am Rhein läuft aus. Seit 2014 wurden keine Eingangsklassen mehr gebildet. Im Vergleich der Schuljahre 2008/09 und 2013/14 hat sich die Zahl der Realschüler von 745 auf 750 kaum verändert. Die Realschule lief durchgängig fünfzügig. Dennoch wurde aufgrund der drastisch sinkenden Schülerzahlen in der Hauptschule entschieden, auch die Realschule zugunsten der neuen Gesamtschule auslaufen zu lassen. Die Schüler können bis zu ihrem Abschluss im Realschulgebäude verbleiben oder müssen, wie bei den Hauptschulen beschrieben, ggf. umziehen.

Realschule der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Hanse-Realschule	6.964	759	28	5	249

¹⁾ um die von der Hauptschule genutzte Flächen reduziert

Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m² 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
249	146	562	335	291	322	371	52

Ein Ganztagsangebot existierte nicht. Der Benchmark für Realschulen ohne Ganztags betragt 273 m² BGF je Klasse. Die Kennzahl für die Realschule der Stadt Emmerich am Rhein liegt unter dem Benchmark. Ein Flächenüberhang besteht daher nicht.

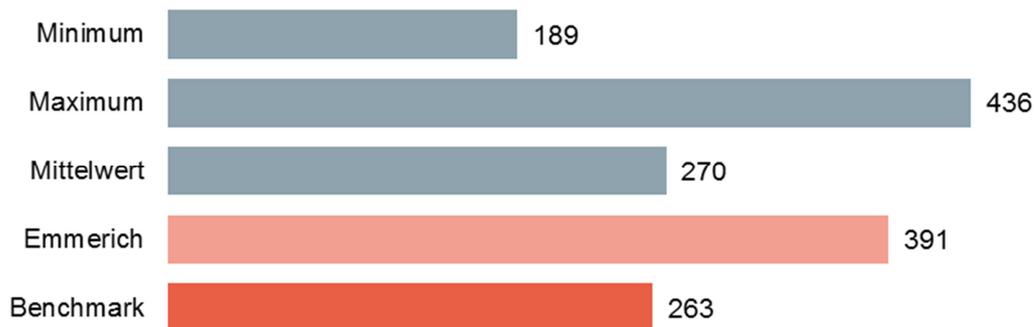
Gymnasien

Die Stadt Emmerich am Rhein betreibt ein Gymnasium. 2012 wurden 17 Klassen in der Sekundarstufe I und 18 Kurse in der Sekundarstufe II gebildet.

Gymnasium der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Willibrord-Gymnasium	13.548	826	35	3	391

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2012



Emmerich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
391	232	259	301	52

Die Kennzahl für den Flächenverbrauch je Klasse in der Stadt Emmerich am Rhein stellte 2012 im derzeitigen interkommunalen Vergleich den dritthöchsten Wert. Der Benchmark beträgt für ein Gymnasium ohne Ganztagsangebot 263 m² BGF je Klasse. Er gilt im Jahr 2012 noch für das neunjährige Gymnasium (G 9).

Potenzial Gymnasien 2012

Name des Gymnasiums	Fläche je Klasse	Benchmark	Potenzial in m ²	durchschnittliche Klassenstärke Sek I	BGF je Schüler
Willibrord-Gymnasium	391	263	4.500	28,35	16,40

Gymnasien der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)

Die Schülerzahlen haben sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 und 2014/15 von 846 auf 747 verringert. Das entspricht einem Rückgang von 11,7 Prozent. Die Anmeldungen für das Schuljahr 2015/16 liegen noch nicht abschließend vor. Der Schülerrückgang ist begründet durch die Umstellung vom neun- auf das achtjährige Gymnasium (G 8). De facto ist die Zügigkeit seit 2013 von drei- auf vierzünftig gestiegen. Für die nächsten Jahre wird von einer abwechselnden Drei- bzw. Vierzügigkeit ausgegangen. Darüber hinaus gibt es derzeit eine Seiteneinsteigerklasse für die 5. bis 7. Stufe, so dass in den Schuljahren 2014/15 und 2015/16 18 Klassen in der Sekundarstufe I vorhanden sind.

Ein externes Beratungsbüro hat eine Fortschreibung des SEP für das Willibrord-Gymnasium mit Stand vom 07. Januar 2015 angefertigt. Demnach werden sich die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2024/25 weiter reduzieren. Im SEP sind dann noch 670 Gymnasiasten ausgewiesen, verteilt auf 446 Schüler in 16 bis 17 Klassen in der Sekundarstufe I und 224 Schüler in 12 Kursen in der Sekundarstufe II. Das entspricht einem Minus von 156 Schülern bzw. fast 18,9 Prozent gegenüber 2012.

Gymnasium in Emmerich am Rhein Prognose 2024/25

Standort	Fläche in m ² BGF	gebildete Klassen Sek I	gebildete Kurse Sek II	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/ Kurs
Willibrord-Gymnasium	13.548	16	12	3	484

Wegen der verkürzten Schulzeit setzt die GPA NRW für ein G 8-Gymnasium einen höheren Benchmark an als für ein G 9-Gymnasium: Die notwendigen Fach- und Verwaltungsräume werden auf weniger Schüler verteilt und es besteht Platzbedarf für ein Essensangebot. Am Willibrord-Gymnasium wird ab dem Schuljahr 2015/16 der gebundene Ganztags nach Maßgabe von Schulleitung, Eltern und Politik eingeführt (100 Prozent). Der Benchmark erhöht sich für das Gymnasium von 263 auf 294 m² BGF je Klasse/Kurs.

Potenzial Gymnasien Prognose 2024/25

Name des Gymnasiums	Fläche je Klasse/Kurs	Benchmark	Flächenüberhang in m ²	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial
Willibrord-Gymnasium	484	294	190	28	5.300

Für das Willibrord-Gymnasium wird durch Vergleich der Kennzahl mit dem Benchmark ein rechnerisches Flächenpotenzial in Höhe von 5.300 m² ermittelt. In Bezug auf die Gesamtfläche des Gymnasiums entspricht das einem Anteil von rund 39 Prozent.

Bei dem Gymnasium handelt es sich um ein vergleichsweise flächenineffizientes Gebäude. Das Verhältnis zwischen der Nutzfläche und Bruttogrundfläche beträgt nur 61 Prozent. Die nicht für Unterricht nutzbaren Bereiche sind Verkehrsflächen (Flure, Treppenhäuser, Sanitärbereiche) und Flächen für die Gebäudetechnik.

Die für den Schulbetrieb benötigten 43 Räume decken sich beinahe mit dem Bestand an 45 Klassen- und Fachräumen. Insofern ist das Schulgebäude ausgelastet. Über die notwendige Größe der Räume sagt das Raumprogramm im Bestand jedoch nichts aus. Neue Schulgebäude werden mit minimalem Flächenverbrauch errichtet, um den Bewirtschaftungsaufwand zu reduzieren. Flächen, die eigentlich nicht benötigt werden – z. B. zu große Klassenzimmer oder zu breite Flure – verursachen einen unnötigen Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwand (vgl. Kapitel Potenzialberechnung Schulgebäude).

Basis für die vorstehende Potenzialberechnung ist der SEP, der bis zum Schuljahr 2024/25 reicht. Die Zahl der Eingangsklassen wird voraussichtlich ab 2022 dauerhaft auf drei reduziert sein. Der Fortbestand der Seiteneinsteigerklasse über das Schuljahr 2015/16 hinaus ist nicht gesichert. Demnach reduziert sich die Zahl der Klassen in der Sekundarstufe I langfristig voraussichtlich auf 15 Klassen. Erfahrungsgemäß wird dann eine vierzügige Sekundarstufe II nicht mehr erreicht. Hinzu kommt, dass eine Gesamtschule gegründet wurde. Sie bietet ebenfalls eine Sekundarstufe II.

Bei nur noch 15 Klassen und neun Kursen im Gymnasium erhöht sich die Kennzahl auf 565 m² BGF je Klasse/Kurs. Das Flächenpotenzial steigt auf 6.500 m² BGF. Das entspricht rund der Hälfte des gesamten Gebäudes.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte kritisch beurteilen, wie sich die Schülerzahlen entwickeln und das Flächenangebot darauf abstimmen. Das Ziel sollte sein, die Gebäudeflächen für den Schulbetrieb möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck sollte bei der Entscheidung über die Unterbringung des Gymnasiums und der Gesamtschule das gesamte Gebäudeportfolio berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zur besseren Auslastung der Schulgebäude eine Kooperation zwischen dem Gymnasium und der Gesamtschule für die Sekundarstufe II erwägen. Das Kursangebot kann so erweitert und attraktiver gestaltet werden.

Gesamtschulen

Zum Schuljahr 2014/15 wurde die „Gesamtschule Emmerich am Rhein“ gegründet. Die Sekundarstufe I hat im so genannten Brinkgebäude begonnen, das gegenüber der Hauptschule steht. Es handelt sich um eine ehemalige Berufsschule, die für diesen Zweck hergerichtet wurde. Nach und nach werden die Gesamtschüler die Gebäude der ehemaligen Haupt- und Realschule sowie das Brinkgebäude und die Mensa (ehemaliges Jugendcafé) belegen. Insgesamt können an vorhandenen Gebäuden 17.456 m² BGF angesetzt werden.

Gesamtschulen der Stadt Emmerich am Rhein (Prognose)

Nachdem die neue Gesamtschule sechszügig gestartet ist, wird sie ab dem Schuljahr 2015/16 voraussichtlich zunächst siebenzügig weitergeführt. Die endgültigen Anmeldezahlen lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Die Aktualisierung der Schülerzahlenprognose für die Gesamtschule Emmerich am Rhein vom 28. April 2014 (Entwurf) geht nicht von einer durchgängigen Siebenzügigkeit aus. Im Schuljahr 2021/22 werden aufgrund der vorangegangenen Jahre mit sechs bzw. sieben Zügen voraussichtlich 38 Klassen in der Sekundarstufe I gebildet. Die Seiteneinsteigerklasse der 5. und 6. Stufe, die ab 2015/16 eingerichtet wird, wird voraussichtlich längerfristig bestehen bleiben.

Maximal sind 39 Klassen in der Sekundarstufe I anzunehmen. Für die Sekundarstufe II rechnet die Stadt Emmerich abweichend von der vorliegenden „Aktualisierung der Schülerzahlenprognose Gesamtschule 28.4.2014“ inzwischen mit einer Vierzügigkeit. Das bedeutet für die Sekundarstufe II zwölf Kurse. Die Gesamtschule ist erstmalig im Schuljahr 2022/23 mit Kursen in der Stufe 13 voll ausgelastet.

Gesamtschule der Stadt Emmerich am Rhein 2022/23 – Prognose

Standort	Fläche in m ² BGF	gebildete Klassen Sek I	gebildete Kurse Sek II	Fläche je Klasse/Kurs
Gesamtschule Emmerich am Rhein	17.456	39	12	342

Potenzial Gesamtschulen Prognose 2022/23

Name der Gesamtschule	Fläche je Klasse/Kurs	Benchmark	Flächenüberhang in m ²	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial
Gesamtschule Emmerich am Rhein	342	312	30	51	1.500

Die Gebäude der ehemaligen Hauptschule, der Realschule und dem Brinkgebäude verfügen über 74 Klassen- und sonstige Nebenräume. Das vorhandene Raumprogramm deckt sich in etwa mit dem Bestand, und das ausgewiesene Flächenpotenzial ist vergleichsweise gering.

Die Stadt Emmerich am Rhein führt derzeit eine Wirtschaftlichkeitsprüfung unterschiedlicher möglicher Alternativen durch, darunter ein Neubau für die Gesamtschule. Nach Aussage der Gebäudewirtschaft befinden sich alle Gebäude in einem guten Zustand.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2012

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	298	287	11	50	500
Hauptschulen	391	320	71	17	1.200
Realschulen	249	273	0	28	0
Gymnasium	391	263	128	35	4.500
Gesamt	324			130	6.200

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Differenz zwischen der Kennzahl für Emmerich am Rhein und dem Benchmark zeigt den Flächenüberhang. Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen multipliziert. Hieraus ergibt sich in der Addition ein Flächenpotenzial von 6.200 m² im Jahr 2012. Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 620.000 Euro jährlich.

Potenzialberechnung Schulgebäude – Prognose

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ²	Flächenüberhang je Klasse in m ²	Anzahl Klassen/ Kurse	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	317	293	24	47	1.100
Gymnasium	484	294	190	28	5.300
Gesamtschule	342	312	30	51	1.500
Gesamt				126	7.900

Die Addition der für die einzelnen Schulformen ausgewiesenen Flächenpotenziale steigt in der Prognose auf 7.900 m² BGF an. Monetär bedeutet das ein jährliches Potenzial in Höhe von 790.000 Euro.

Bei ungünstigerem Szenario für das Gymnasium steigt dort das Flächenpotenzial sogar auf 6.500 m² innerhalb der nächsten zehn Jahre an. Das monetäre Potenzial liegt dann in der Summe bei rund einer Mio. Euro jährlich.

→ Feststellung

Die Betrachtung des Raumvolumens hat gezeigt, dass die vorhandenen Räume dem Bedarf an Klassen- und Fachräumen entsprechen. Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt demnach über vergleichsweise ineffiziente Gebäude. Der Flächenüberhang ist in der Unterhaltung und Bewirtschaftung teurer als es für den Bedarf tatsächlich notwendig wäre.

Schulturnhallen

Die Stadt Emmerich am Rhein hält an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor. Jede Grundschule in den Ortsteilen belegt eine eigene Einfachturnhalle. 2012 wurden von der Hauptschule die alte und die neue Europaturnhalle genutzt. Der Realschule war die Doppelturnhalle Grollscher Weg zugeordnet. Das Gymnasium verfügt über eine Dreifachsporthalle. Sie wird zu einem sehr geringen Anteil von der Realschule mit genutzt.

Schulturnhallen der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Turnhallen	m ² BGF	vorhandene Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ²
Turnhallen Grundschulen	4.175	6,0	696
Turnhallen Hauptschulen	1.361	2,0	681
Turnhallen Realschulen	1.443	2,1	687
Turnhallen Gymnasium	2.397	2,9	827
Turnhallen gesamt	9.376	13,0	721

Die Größe von Turn- und Sporthallen richtet sich im Allgemeinen nach der Anzahl der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der dafür erforderlichen Anzahl an Umkleiden und sonstigen Nebenräumen. Die Größe der Halleneinheiten in der Stadt Emmerich am Rhein liegt mit 721 m² unter dem interkommunalen Mittelwert mit 776 m² BGF.

Für die 130 Klassen und Kurse des Schuljahres 2012/13 stand eine Fläche von 9.376 m² BGF bereit. Hieraus ergibt sich eine Fläche in Höhe von 72 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	44	135	76	66	72	82	54

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. In der Stadt sind zusätzliche Angebote, z. B. verschiedene Sportaußenanlagen oder das Schwimmbad, vorhanden. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Emmerich am Rhein wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

	Klassen/ Kurse	Bedarf bei 12 Hallenein- heiten	Bestand	Saldo
Turnhallen Grundschulen	50	4,2	6,0	1,8
Turnhallen Hauptschule	17	1,4	2,0	0,6
Turnhallen Realschule	28	2,3	2,1	-0,2
Turnhallen Gymnasium	35	2,9	2,9	0

	Klassen/ Kurse	Bedarf bei 12 Hallenein- heiten	Bestand	Saldo
Turnhallen gesamt	130	10,8	13,0	2,2

Die vorhandenen Klassen der Grundschulen haben die Turnhallen bereits im Jahr 2012 nicht ganz ausgelastet. Durch die rückläufigen Schülerzahlen werden bis zum Schuljahr 2017/18 nur noch 47 Grundschulklassen gebildet. Der Bedarf sinkt von 4,2 auf 3,9 Halleneinheiten. Vorhanden sind sechs Einfachtturnhallen.

Das Gymnasium wird bis zum Schuljahr 2024/25 noch 16 Schulklassen und zwölf Kurse bilden. Der Bedarf sinkt demnach von 2,9 auf 2,3 Halleneinheiten. Das Gymnasium verfügt über eine Dreifachtturnhalle.

Die neu gegründete Gesamtschule wird bis zum Schuljahr 2022/23 nach derzeitigen Prognosen ihre Schüler in 51 Klassen und Kursen beschulen. Daraus folgend werden 4,3 Halleneinheiten benötigt. Sie stehen mit den beiden Europa-Turnhallen und der Doppeltturnhalle an der Hanse-Realschule auch so zur Verfügung.

Der Bedarf sinkt in der Prognose bis 2024/25 von 10,8 voraussichtlich auf 10,5 Halleneinheiten. Dem steht ein Bestand von 13 Halleneinheiten in Schulturnhallen zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Nicht für den Schulsport benötigte Halleneinheiten sollten den Vereinen gegen Nutzungs-entgelt bereitgestellt werden.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen werden noch die Dreikönige-Halle im Ortsteil Vrasselt und die Turnhalle der Förderschule von den örtlichen Vereinen in den Nachmittags- und Abendstunden genutzt. Die Turnhalle Patersteege steht seit 2007 leer. Sie ist stark sanierungsbedürftig und für den Sportbetrieb nicht mehr geeignet.

→ **Empfehlung**

Die Turnhalle Patersteege sollte wirtschaftlich sinnvoll verwertet werden. Soweit sich keine Folgenutzung findet, die den Haushalt nicht belastet, sollte die Halle abgerissen werden.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
386	238	786	403	352	394	444	53

Das Förderzentrum samt Turnhalle wird ab dem Schuljahr 2015/16 an den Kreis Kleve übertragen. Die Kennzahl verringert sich dann auf 350 m² BGF 1.000 Einwohner.

Insgesamt verfügt die Stadt Emmerich am Rhein für den zukünftigen Bedarf von 10,5 Halleneinheiten für den Schulsport weiterhin über die bereits vorhandenen 13,0 Halleneinheiten. Bei einer mittleren Hallengröße von rund 700 m² bedeuten zwei bis drei Hallen einen Flächenüber-

hang von 1.400 bis 2.100 m² BGF. Hinzu kommt die Dreikönige-Halle mit einer BGF von rund 1.000 m². Die Kosten für die nicht für den Schulsport benötigten Hallenflächen betragen demnach bis zu 300.000 Euro jährlich.

Die Stadt Emmerich am Rhein erhebt Nutzungsentgelte von den Vereinen, die allerdings noch nicht kostendeckend sind. Weitere Ausführungen zum Thema „Sport und Freizeit“ sind den Teilberichten Finanzen und Grünflächen zu entnehmen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Emmerich am Rhein hat sieben Ortsteile. Teilweise liegen sie mehrere Kilometer auseinander. Daher gab es im Jahr 2012 in sechs der größeren Ortsteile jeweils eine Grundschule nebst Turnhalle. Die Grundschulen bleiben weiterhin als selbstständige Einzelstandorte bestehen. Die Schülerzahlen sind mindestens bis 2017/18 ausreichend. Das Flächenpotenzial steigt aufgrund sinkender Schülerzahlen von 500 auf 1.100 m² BGF.
- Die Haupt- und Realschule laufen aus. Mit dem Schuljahr 2018/19 können die Schüler jeweils ihren Abschluss in Emmerich am Rhein absolvieren. Für die bereits leer stehende Luitgardis-Hauptschule sollte eine Folgenutzung gefunden werden.
- Zum Schuljahr 2014/15 wurde eine Gesamtschule gegründet. Sie soll in den Gebäuden der ehemaligen Europa-Hauptschule und der Hanse-Realschule sowie im Brinkgebäude untergebracht werden. Raumbedarf und Raumangebot sind nach derzeitigen Prognosen bis ins Jahr 2022/23 beinahe deckungsgleich. In Bezug zum Benchmark wird ein Potenzial in Höhe von 1.500 m² BGF ermittelt.
- Die Stadt Emmerich am Rhein betreibt darüber hinaus ein Gymnasium. Auch hier entspricht der Raumbedarf den vorhandenen Räumen. Aufgrund ineffizienter Bauweise besteht jedoch bis 2024/25 ein Flächenüberhang in Höhe von 5.300 m² BGF. Es könnte aufgrund ungünstiger Entwicklungen der Schülerzahlen sogar auf 6.500 m² BGF ansteigen. Das sind 40 bis 50 Prozent der gesamten Gebäudefläche. Auch für nicht benötigte Gebäudeflächen hat der Haushalt erhebliche Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen zu tragen. Dies sollte vermieden werden.
- Für die gebildeten Klassen wurden 2012 knapp elf Halleneinheiten für den Schulsport benötigt. Bei einem Bestand von 13,0 Halleneinheiten beträgt der rechnerische Überhang im Jahr 2012 zwei Halleneinheiten. Durch weiteren Schülerrückgang kann sich der Überhang auf bis zu drei Halleneinheiten erhöhen.
- Die Flächenpotenziale betragen in weniger als zehn Jahren zwischen 7.900 und 9.100 m² BGF für die Schulgebäude und bis zu 2.100 m² für die Turnhallen. Die GPA NRW rechnet mit Vollkosten in Höhe von 100 Euro je m² BGF. Das monetäre Potenzial beträgt demnach über 1 Mio. Euro jährlich.
- Ein städtebauliches Gesamtkonzept des Gebäudeportfolios ist grundsätzlich zu empfehlen. Der städtische Haushalt kann durch eine optimale Standort- und Flächenplanung

nachhaltig entlastet werden. Gegebenenfalls entstehende Schülerbeförderungskosten sind im Vergleich zu einer vorgenommenen Flächenreduzierung akzeptabel.

Grundlage dafür muss zunächst eine transparente Information über alle gebäudewirtschaftlich entscheidungsrelevanten Faktoren sein. Neben den Gebäudeflächen sind dies die jährlich anfallenden Kosten, die Lage und der Zustand der Gebäude, der daraus abgeleitete, mittelfristige Instandsetzungsaufwand und schließlich die Möglichkeiten von Folgenutzungen bis hin zum Abriss. Diese Daten müssen mit dem konkreten (schulischen) Flächenbedarf abgestimmt werden. Darauf aufbauend kann die Stadt Emmerich am Rhein verschiedene Szenarien entwickeln die geeignet sind, Flächenüberhänge zu reduzieren. Wichtig ist hierbei, dass keine Insellösungen für einzelne Schulformen entstehen, sondern das städtische Gesamtportfolio als ganzheitlicher Ansatz im Vordergrund steht.

Die mittel- und langfristige Investitions- und Instandhaltungsplanung sollte auf das Konzept abstimmt sein. An Standorten, die aufgegeben werden können, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ab sofort keine Sanierungen oder gar Investitionen mehr tätigen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Emmerich am Rhein beschäftigte 2012 Mitarbeiterinnen im Umfang von insgesamt 6,0 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, ohne Auswirkung.

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

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
83	48	111	77	67	75	84	54

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
541	394	878	587	522	587	658	53

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppierung) und der Stellenbemessung. Die GPA NRW unterzieht diese beiden Einflussgrößen nachfolgend einer detaillierten Analyse.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen überwiegend bis vollständig der Entgeltgruppe (EG) 5 zugeordnet. Anzutreffen ist auch die Eingruppierung in EG 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. In Emmerich am Rhein sind die Sekretariatskräfte der weiterführenden Schulen grundsätzlich in EG 6 eingruppiert. Das sind fast 70 Prozent. Dadurch werden vergleichsweise hohe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verzeichnet.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Anteile in Prozent
EG 5	1,90	31,7
EG 6	4,10	68,3
Summe	6,00	100,0

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten der Stadt Emmerich am Rhein erfolgt nach einem Gutachten der Allevo Kommunalberatung aus dem Jahr 2009. Zugrunde liegen ein Basisaufwand nach Anzahl der Schüler und ein Aufschlag für kleine Schulen (Grundschulen und Förderzentrum). Zuschläge werden für verschiedene Schulformen sowie ausländische Schüler (ohne Niederländer) und evtl. anfallende Sonderaufgaben, wie die Budgetbewirtschaftung an Schulen, angerechnet. Die ermittelten Wochenstunden werden auf mindestens drei Vormittage pro Woche umgelegt, d. h. die Sekretariate der kleinen Grundschulen sind nicht alle durchgängig

gig besetzt. Darüber hinaus wird auf die Ferienzeiten durch eine flexible Arbeitszeitregelung reagiert. In den Ferien sind die Sekretariate grundsätzlich nicht besetzt.

Die Stellenbemessung wird jährlich fortgeschrieben. Grundsätzlich werden die Arbeitsverträge bei Abweichungen von 15 Prozent zum Vorjahr geprüft und ggf. angepasst. Wenn sie sich erhöht, wird die neue Arbeitszeit befristet festgeschrieben. Bei dauerhaft absehbarem Wegfall einer Stelle wird sie mit einem ku-Vermerk versehen oder die Mitarbeiterin wird im Einvernehmen umgesetzt.

→ **Feststellung**

Die Schullandschaft der Stadt Emmerich am Rhein befindet sich im Umbruch. Derzeit werden drei weiterführende Schulen an drei Standorten betrieben. Grundlegend neu bewertet werden die Stellen, wenn die schulorganisatorischen Maßnahmen abgeschlossen sind. Die dann erforderliche Zahl an Vollzeit-Stellen hat die Verwaltung bereits im Blick.

Die Mitarbeiterin im Schulsekretariat der Hauptschule scheidet mit Schließung der Schule nach dem Schuljahr 2018/19 aus. Die Sekretärin der Realschule wechselt auf eine Stelle, die derzeit befristet besteht. Mit Ende des Schuljahres 2014/15 wird die Sekretärin im Förderzentrum mittels Arbeitnehmeränderungsvertrag an den Kreis Kleve „abgegeben“, dem neuen Träger des Förderzentrums. Demnach wird bis 2019 eine geringere Anzahl an Schulsekretärinnen in Emmerich am Rhein beschäftigt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte neue Kräfte in den Schulsekretariaten grundsätzlich in die Entgeltgruppe 5 einstufen.

Hinweise zum Verfahren kann der KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ zu diesem Thema geben. Er ist auf dem so genannten „Bochumer Modell“⁵ aufgebaut.

Dem neuen KGSt-Bericht wurde ein Berechnungstool beigefügt, in dem individuell für jede Schule und mit sehr überschaubarem Aufwand eine Stellenbedarfsberechnung anhand eines Leistungskataloges durchgeführt werden kann. Hier wird auf das Aufgabenspektrum der Schulsekretariate in kommunalen Schulen in Deutschland abgestellt. Da dieser als Maximalkatalog anzusehen ist, aus dem die jeweils zutreffenden Tätigkeiten für ein Stellenbemessungsverfahren ausgewählt werden können, sind einige der aufgeführten Aufgaben – insbesondere wenn dadurch eine Stelle höher bewertet wird – von der Stadt Emmerich am Rhein kritisch zu hinterfragen.

Schülerbeförderung

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

⁵ Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Kalkulation aus dem Jahr 2004, 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.

Kennzahlen Schülerbeförderung der Stadt Emmerich am Rhein 2012

Kennzahl	Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	150	43	517	218	134	194	294	52
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	587	287	908	596	507	600	671	46
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	23,6	4,7	67,7	34,7	23,9	31,6	44,7	49
Einpenderquote in Prozent	1,0	0,0	27,8	9,8	3,1	7,5	16,1	49

Organisation und Steuerung

Durch Eingemeindung der Ortsteile durch die Gebietsreform erstreckt sich die Stadt Emmerich am Rhein in deutlicher Nordwest-Südost-Streckung und wird im Süden durch den Rhein begrenzt. Im Westen und Norden befindet sich die Grenze zu den Niederlanden. 24 Prozent der Schüler müssen zur Schule transportiert werden, weil sie außerhalb des Einzugsbereiches (Primarstufe 2 km, Sekundarstufe I 3,5 km, Sekundarstufe II 5 km) wohnen. Damit gehört die Stadt Emmerich am Rhein trotz ihrer ländlichen Prägung zum ersten Viertel der Städte mit der geringsten Schülerbeförderungsquote. Durch Bestehen mehrerer Grundschulen in den verschiedenen Ortsteilen ist Anteil beförderter Grundschüler der Grundschüler mit nur 14 Prozent deutlich geringer.

Die Schüler, die außerhalb der Einzugsbereiche wohnen, müssen auf anderem Weg zur Schule gelangen. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) reicht in Emmerich am Rhein für den Transport dieser Schüler aus. Außer für die Schüler des Förderzentrums gibt es in Emmerich am Rhein keinen Schülerspezialverkehr für den Schulweg. Diese Form der Schülerbeförderung stellt grundsätzlich die wirtschaftlichste Vorgehensweise dar. Schüler mit berechtigtem Anspruch auf die Leistung erhalten ein so genanntes Schoko-Ticket (Schülerzeitkarte im ÖPNV, die über den Schulweg hinaus auch in der Freizeit für den gesamten Verkehrsverbund gilt) direkt vom Verkehrsbetrieb. 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. Diese Höchstgrenze wird in der Stadt Emmerich am Rhein eingehalten.

Anders sieht es bei den Förderschülern aus: Im Jahr 2012 wurden 31 der 128 Schüler im Spezialverkehr befördert. Im so genannten Förderzentrum Grunewald werden in den Bereichen Sprache, Lernen sowie emotionale und soziale Entwicklung Schüler aus Emmerich am Rhein und der Stadt Rees beschult. Insgesamt werden 24 Prozent der gesamten Schülerzahl befördert, alle im Schülerspezialverkehr. Teilweise müssen diese Schüler aufgrund ihrer geringen Anzahl mit dem Taxi oder Kleinbussen befördert werden. Der Aufwand je Schüler beträgt rund 218 Euro bei zehn Monaten im Spezialverkehr. Die Höchstgrenze von 100 Euro je Monat gilt jedoch ausdrücklich nicht für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbe-

darf. Der Spezialverkehr wurde zuletzt 2013 ausgeschrieben. Das Förderzentrum geht ab dem Schuljahr 2015/16 in die Trägerschaft des Kreises Kleve über.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht keine Handlungsmöglichkeiten, die Schülerbeförderung zu optimieren. Wenn das Förderzentrum auf den Kreis übertragen wurde, werden die Beförderungsaufwendungen um rund 15 Prozent sinken.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2012

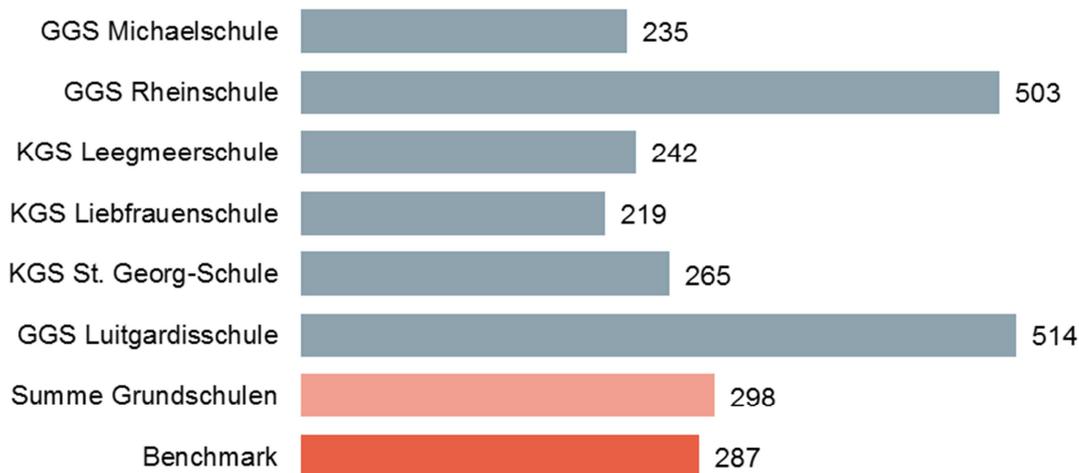


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Em-merich	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	92	48	138	79	65	78	89	53
Schüler je Sekretariatsstelle	466	326	971	580	479	549	650	52
Aufwendungen je Stelle in Euro	43.088	40.113	46.773	43.183	42.400	42.400	43.623	52
Hauptschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	45	179	103	83	101	111	51
Schüler je Sekretariatsstelle	591	243	935	455	387	421	537	50
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	41.881	48.200	43.677	42.400	42.400	45.700	50
Realschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	24	103	65	56	63	73	50
Schüler je Sekretariatsstelle	759	389	1.884	720	623	704	818	49
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	48.200	44.106	42.400	44.240	45.700	49
Gymnasien								
Aufwendungen für Schul-	77	27	118	66	57	66	72	51

Kennzahl	Em-merich	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
sekretariate je Schüler in Euro								
Schüler je Sekretariatsstelle	590	448	1.560	706	606	682	769	50
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	53.078	44.453	42.400	44.455	45.700	50
Förderschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	179	77	402	188	141	189	219	42
Schüler je Sekretariatsstelle	256	114	553	259	204	237	303	41
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	35.100	48.200	43.244	42.400	42.400	45.700	41

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Em-merich	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	84	10	725	145	77	130	163	47
Aufwendungen je beförder-tem* Schüler in Euro	430	356	2.000	687	472	552	786	42
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	14,8	1,0	41,1	18,6	11,8	17,4	25,6	46
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	5,5	0,7	0,0	0,1	0,9	45
Hauptschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	138	18	552	261	130	273	354	46
Aufwendungen je beförder-tem* Schüler in Euro	527	231	2.813	644	484	581	671	40
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24,6	1,2	96,2	41,0	21,2	39,7	58,8	44
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	35,2	8,4	2,3	6,7	9,6	43
Realschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	169	32	695	249	123	227	309	45
Aufwendungen je beförder-tem* Schüler in Euro	531	351	1.472	618	499	587	650	39
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	31,5	2,8	85,6	39,3	21,0	35,2	58,1	42

Kennzahl	Em- merich	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Einpendlerquote in Prozent	1,8	0,0	37,2	10,1	1,3	5,9	16,2	42
Gymnasien								
Aufwendungen je Schüler in Euro	159	42	551	241	131	207	327	45
Aufwendungen je beförder- tem* Schüler in Euro	569	290	733	552	472	568	625	39
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	27,7	8,6	81,3	43,1	26,3	41,5	58,4	43
Einpendlerquote in Prozent	0,4	0,3	47,2	16,4	3,9	13,7	24,8	43
Förderschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	591	54	1.305	491	337	528	619	37
Aufwendungen je beförder- tem* Schüler in Euro	2.181	351	1.542	807	627	773	952	30
Anteil der beförderten* Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24,2	100	53,8	35,7	56,2	70,3	100,0	36
Einpendlerquote in Prozent	10,2	65,6	14,5	1,9	6,3	22,6	65,6	37

*) nur Schulweg

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Emmerich am Rhein im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage in Emmerich am Rhein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Grünflächen	17
Sportaußenanlagen	18
Organisation und Steuerung	18
Strukturen	19

→ 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 Emmerich am Rhein

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 Emmerich am Rhein konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Katasterdaten weitgehend zur Verfügung stellen. Ein Kataster über Verkehrsflächen ist nicht vorhanden. Flächen des Straßenbegleitgrüns sind teilweise geschätzt. Die beleuchteten Verkehrsflächen sind unbekannt. Bekannte Flächen werden bisher in Excel-Listen verwaltet. Bis zur Fertigstellung des Berichtes kam es punktuell noch zu erheblichen Flächenerweiterungen. Empfehlenswert ist ein zentrales, digitales Flächenkataster, ein so genanntes Grünflächeninformationssystem (GRIS).

Für die Prüfung erforderliche Finanzdaten konnte die Stadt Emmerich am Rhein nicht liefern. Die von den Mitarbeitern des Bauhofs, den Kommunalbetrieben Emmerich am Rhein (KBE), geleisteten Stunden werden nur sechs verschiedenen Kostenträgern zugeordnet: Park- und Grünanlagen (inkl. Straßenbegleitgrün), Spielplätzen (inkl. Grün), Eugen-Reintjes-Stadion, Schulen sowie „besondere Arbeiten für Dritte“ (z. B. Straßenabsperrungen bei Kulturveranstaltungen) und Winterdienst. Eine tiefere Untergliederung gibt es nicht. Die ausgewiesenen Stellenanteile der Verwaltungsmitarbeiter im Stellen- bzw. Produktplan der Stadt Emmerich am Rhein konnten nicht für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün aufgeteilt werden.

Aus diesem Grund kann die GPA NRW keine Kennzahlen für die Stadt Emmerich am Rhein bilden.

Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

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

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

stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes (ab Seite 21 ff.) dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
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?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein kaufmännisches Berichtswesen vorhanden?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	84	28	28	28
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	30	30	30	30

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächenpflege und -unterhaltung liegt bei den KBE. Die Planung von Grünanlagen und Spielplätzen ist im Fachbereich 5 „Stadtentwicklung“ angesiedelt. Seit einigen Jahren erfolgen verstärkt Absprachen. So können z. B. bei der Neuanlage von Grünflächen zu erwartende Folgekosten für die Pflege und Unterhaltung berücksichtigt werden.
- Grünflächen bilden einen hohen Anteil am Gesamtbilanzvermögen einer Stadt. Sie binden erhebliche Personal- und finanzielle Ressourcen. Auch steigt die Erwartungshaltung in der Bevölkerung ständig. Gepflegt erscheinende Grünflächen sind als Standortfaktor für Wohnbebauung und Gewerbeansiedelungen nicht zu unterschätzen. Gleichwohl

muss eine Kommune wirtschaftlich handeln und das auch belegen können. Daher sollte ein zentrales Grünflächenmanagement aufgebaut werden, das betriebswirtschaftliche Instrumente aktiv zur Steuerung nutzt. Liegen Planung und Pflege von Grünflächen in einer Hand, stärkt das die Verantwortung und das Kostenbewusstsein.

- Ein Freiflächenentwicklungskonzept liegt dem Begriff nach nicht vor. Es gibt jedoch das „Leitbild Emmerich am Rhein“ aus dem Jahr 1998/99, das im Jahr 2006 fortgeschrieben worden ist. Es handelt sich um ein gesamtstädtisches Konzept, das von der Verwaltung unter Beteiligung der Bürger und des Rates aufgestellt wurde. Wesentliche Teile sind Wohnen und Verkehrsentwicklung, Wirtschaft, Natur und Umwelt, Soziales sowie Kultur, Freizeit und Touristik. Aus diesem Leitbild können strukturelle und demografische Veränderungen sowie entsprechende Teilkonzepte abgeleitet werden.
- Informationen über die Bürgerzufriedenheit werden nicht gezielt oder regelmäßig erhoben. Die Beteiligung der Bürger am Leitbild war anlassbezogen. 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 sich verändernde Einwohnerzahlen und 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, Spiel- und Sportplätze sowie Erfordernisse im Hinblick auf die Demografie (altersgerechte Freiluftaktivitäten, Querungshilfen für Straßen usw.). Hier ist zu beachten, dass der Zielgruppe der älteren Bürger neben dem Internet weitere Möglichkeiten zur Meinungsäußerung angeboten werden. Man muss davon ausgehen, dass sie das Internet nicht oder nur eingeschränkt nutzen.

- Das Leitbild der Stadt Emmerich am Rhein zeigt für die o. g. Themen Richtungen und teilweise konkrete Zielvorgaben für die (Um-)Gestaltung einzelner Bereiche auf. Zu nennen wären hier z. B. die Durchgrünung der Innenstadt durch Wiederherstellen der historischen, stadtbildprägenden Wege und Plätze, das Anlegen von grünen Verbindungsachsen oder der sparsame Umgang mit vorhandenen Ressourcen bzw. der Nutzung von regenerativer Energie. Konkret sind hier beispielsweise die Begrünung von Fassaden oder die Entsiegelung von Schulhöfen genannt.
- Zielführend sind schriftlich definierte, messbare Ziel- und Zeitvereinbarungen der Verwaltungsführung und die Dokumentation der Umsetzung. Dies betrifft z. B. die Einführung eines Grünflächeninformationssystems (GRIS), die Erstellung eines übergeordneten Spielplatzkonzeptes oder die Weiterentwicklung der Kostenrechnung und weiterer betriebswirtschaftlicher Instrumente.
- Operative Ziele für die Unterhaltung betreffen in Emmerich am Rhein im Wesentlichen die Umsetzung von Bau- und Pflegemaßnahmen. Die Prioritäten bzw. die vereinbarten Standards zur Pflege und Unterhaltung der Grünanlagen der Stadt sind in den jeweiligen Katastern (Excel-Listen) hinterlegt. Weitere operative Ziele sollten aus den strategischen

Zielvorgaben der Verwaltungsführung abgeleitet, präzise formuliert und nach und nach umgesetzt werden.

- Bisher erhalten die KBE ein Jahresbudget, wofür sie bestimmte Leistungen zu erbringen haben. Darüber hinaus werden viele Leistungen fremd vergeben. Die KBE arbeiten eigenverantwortlich nach Leistungskatalogen ohne konkrete Aufträge von Produktverantwortlichen. Das Arbeiten innerhalb eines pauschalen Jahresbudgets ist intransparent. Bei nur sechs Buchungsstellen für die durch die Bauhofmitarbeiter erbrachten Stunden (siehe das Kapitel Datenlage) ist jede darin erbrachte Leistung gleich teuer. Das ist ähnlich wie mit Leistungen, die nach Stundenlohn abgerechnet werden. Dabei ist offensichtlich, dass das nicht sein kann: Die Baumkontrolle und -pflege im Straßenbegleitgrün muss einen anderen Leistungspreis („Preis je Einheit“) haben als die Bankettmahd an Wirtschaftswegen.
- Empfehlenswert ist daher, ein Auftragswesen einzuführen und Leistungen intern zu verrechnen. Wenn Aufträge des Bauhofs im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis über tatsächliche Leistungspreise abgerechnet werden, kann der Aufwand für die Leistungserbringung bewertet werden. Zu hohe Standards werden transparent und können beeinflusst werden. Einsparungen werden messbar. Damit kann der Produktverantwortliche als Auftraggeber sein Budget steuern. Einfache einheitsbezogene Leistungspreise ergeben sich, wenn die Vollkosten der Jahresarbeitsleistung gegenüber gestellt werden. Die Ergebnisse der Kostenrechnung sollten in ein kaufmännisches Berichtswesen einfließen und analysiert werden.
- Die wirtschaftliche Bewertung der Aufgabenerledigung von einzelnen Leistungen kann (auf dem Bauhof) erst erfolgen, wenn eine transparente Datenbasis vorliegt und mittels einer Kostenrechnung Leistungspreise ermittelt werden. Damit ist der Vergleich mit konkurrierenden Anbietern am Markt möglich. Ziel sollte sein, die Aufgabenerledigung durch den Bauhof so effizient zu gestalten, dass er wettbewerbsfähig arbeitet. Zu hohe, aufgrund der Strukturen nicht veränderbare Leistungspreise sollten zu der Entscheidung führen, Leistungen fremd einzukaufen und die Sparte dann auf dem Bauhof abzubauen. Auf entsprechendes Personal, Maschinen und Geräte kann dann verzichtet werden.
- Ein GRIS ist in der Stadt Emmerich am Rhein noch nicht vorhanden. In Vergleichskommunen ist ein GRIS zumindest im Aufbau. Üblicherweise wird der Bestand anhand von vorhandenen Plänen und Luftbildern ausgewertet und digitalisiert. Die gibt es auch in Emmerich am Rhein. Mit der angeschafften Software ist es grundsätzlich möglich, die Datenmengen grafisch umzusetzen.
- Ein 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. In den Abwasserwerken wird bereits mit einem Informationssystem gearbeitet. Für die Kanäle gibt es ein entsprechendes Softwaremodul. Die kontrollpflichtigen Bäume sind in einem „Umweltmodul“ ebenfalls bereits weitgehend eingepflegt. Hier besteht die Möglichkeit, den Zustand und die erfolgte Kontrolle zu dokumentieren. Dafür sind mobile Erfassungsgeräte vorhanden. Es ist sinnvoll, weitere Module, z. B. für das Grünflächenmanagement und betriebswirtschaftliche Auswertungen, anzuschaffen.

- Im GRIS sollte unterschieden werden, ob es sich um Grünflächen in Park- und Gartenanlagen oder im Straßenbegleitgrün handelt. Bisher werden die Stunden der Bauhofmitarbeiter nur unter „Park- und Grünanlagen“, also vermischt, gebucht. Grundsätzlich können die Kommunen individuell festlegen, wie viel „Grün“ zur Straßenparzelle genommen wird, also wie breit die Grünstreifen neben den Straßen und Wegen sind. Wenn die Definition erfolgt ist, empfiehlt sich eine Schulung der Mitarbeiter des Bauhofes, damit die Stundenerfassung zukünftig korrekt erfolgt.
- Für die Unterhaltung und Pflege möglichst vieler verschiedener (Vegetations-)Flächen sollten ausreichend differenzierte Leistungspreise gebildet werden. Je weiter die Kostenträger unterteilt werden, desto steuerungsrelevanter ist die Kostenrechnung. Es sollten keine Oberbegriffe wie „Unterhaltung der Grünanlagen“ gebildet werden. Sinnvoll ist es zu differenzieren, z. B. in Mähen von Rasenflächen (Großflächen- und Handmäh), Baumkontrolle, Baumpflege, Heckenschnitt und Beetpflege oder bei Spielplätzen in Grünpflege, Wartung/Kontrolle/Unterhaltung von Spielgeräten sowie die Unterhaltung von Sand- und Fallschutzflächen. Nach ein oder zwei Jahren mit entsprechender Auswertung könnte der Detaillierungsgrad für eine verbesserte Aussagekraft überarbeitet werden.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen ein, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	370	82	1.631	530	267	439	734	44
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	80,0	48,2	90,2	77,3	71,3	79,8	84,7	42
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	2.165	295	10.957	2.521	984	1.807	3.175	42

Die Stadt Emmerich am Rhein zählt mit 29.711 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 80,4 km² und liegt damit etwas unter dem Mittelwert von 82,1 km² (Werte nach IT.NRW, Stand 31. Dezember 2012).

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Die Stadt hat darauf hingewiesen, dass die im KRZN Kamp-Lintfort erhobenen Einwohnerzahlen von den Werten nach IT.NRW abweichen. Sie hat darum gebeten, die Kennzahlen ergänzend im Vergleich darzustellen. Tatsächlich wurden dort 1.364 Einwohner mehr im Jahr 2012 festgestellt als bei IT.NRW. Die Kennzahl „Erholungs- und Grünfläche je Einwohner“ lautet dann 2.070 m². Die GPA NRW hat durchgängig festgestellt, dass die Kennzahlen nur marginal abweichen und sich im Vergleich nicht anders positionieren. Daher verzichtet die GPA NRW im vorliegenden Prüfbericht auf die Ausweisung.

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

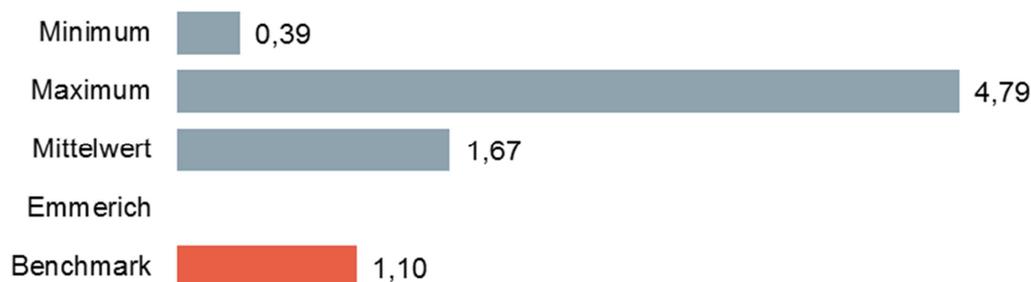
Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

Kennzahl	Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	2,17	0,26	23,85	6,03	2,13	4,41	6,80	33
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	8.053	781	109.776	13.187	2.457	5.544	13.679	33

Von der Stadt Emmerich am Rhein wurde eine Anzahl von acht Park- und Gartenanlagen angegeben, die alle größer als 500 m² sind. Die Gesamtfläche beträgt 64.423 m². Die Fläche unterteilt sich in ca. 50 Prozent Rasenfläche, 23 Prozent Sträucher- und Gehölzflächen sowie 27 Prozent Wege und Plätze. Es sind 322 kontrollpflichtige Bäume vorhanden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2012



Emmerich	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,63	1,35	2,19	24

Der Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Grünanlagen in Emmerich am Rhein ist derzeit nicht darstellbar. Das betrifft insbesondere den Aufwand für einzelne Vegetationsflächen. Als Näherungswert durch Addition aller Flächen und aller Aufwendungen wurden 2,98 Euro je m² Grünflächenpflege ermittelt. Dieser Wert ist deutlich überdurchschnittlich und stellt im interkommunalen Vergleich den fünftöchsten Wert. Einwohnerbezogen stellt die Kennzahl mit 17,56 Euro den dritthöchsten Wert bei vergleichsweise wenig Fläche je Einwohner. Der Weg zur Ermittlung der Kennzahlen wurde im Einzelnen mit den KBE besprochen und abgestimmt.

Bei den KBE werden die Stunden der Bauhofmitarbeiter zur Unterhaltung und Pflege des Stadtgrüns derzeit nur auf die Positionen

- Park- und Grünanlagen,
- Spielplätze und
- Eugen-Reintjes-Stadion

gebucht. Bei „Park- und Grünanlagen“ ist das Straßenbegleitgrün enthalten. Unter „Spielplätze“ fallen alle Arbeiten, die dort zu erledigen sind, von der Grünpflege über die Kontrolle und Unterhaltung der Spielgeräte und Fallschutzflächen bis zum Sandaustausch. Auf das Eugen-Reintjes-Stadion wird neben den Grünarbeiten an der Anlage auch die Instandhaltung des Platzes usw. gebucht.

→ Empfehlung

Wie bereits im Kapitel Organisation und Steuerung ausgeführt, ist es aus Gründen der Kostentransparenz und -steuerung wichtig, zukünftig den Aufwand für die Unterhaltung und Pflege von Park- und Gartenanlagen sowie dem Straßenbegleitgrün separat zu erfassen und auszuweisen. Möglichst sollte nach den darin enthaltenen verschiedenen Vegetationsflächen unterschieden werden.

Es gibt dann in der Konsequenz jeweils andere, einheitsbezogene Leistungspreise für die Pflege und Unterhaltung unterschiedlicher Vegetationsarten (Rasen, Sträucher, Baumbestandsflächen, kontrollpflichtige Bäume, aufwändige Beete mit Wechselbepflanzung, Pflanzkübel- und -ampeln usw.), Bebauung (befestigte und unbefestigte Wege, Plätze, Straßeninventar usw.), 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	Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	6,27	5,36	38,39	13,59	9,66	12,29	15,14	38
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre in m ²	5,51	3,79	25,91	9,75	7,04	9,15	10,82	39
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ²	5,54	1,54	12,50	5,42	3,49	4,75	6,95	36
Durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.138	505	4.070	1.461	1.103	1.301	1.676	38

Die Stadt Emmerich am Rhein unterhielt im Jahr 2012 27 öffentliche Spielplätze und einen öffentlichen Bolzplatz mit einer Fläche von insgesamt 31.871 m². Auf der ausgewiesenen Spielplatzfläche von 30.131 m² befinden sich 167 Geräte unterschiedlicher Größe, also vom einfachen Federgerät bis zur Multifunktionsanlage.

Die Gesamtbevölkerung in den Vergleichskommunen wird bis 2030 voraussichtlich um sechs Prozent sinken. Insbesondere die Einwohnerzahl der unter 18-Jährigen wird um durchschnittlich 17 Prozent zurückgehen. In der Stadt Emmerich am Rhein ist eine zuverlässige Prognose der Einwohnerzahlen aufgrund der Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitik, auch in den benachbarten Niederlanden, kaum möglich (vgl. Ausführungen im Bericht Schulen).

Die vorhandene Spielplatzsituation in Emmerich am Rhein ist im Gesamten eher als konservativ zu bezeichnen. Es gibt verschiedene Normen und Erlasse als Richtwerte zum Einzugsbereich nach Altersklassen, die in der Stadt Emmerich am Rhein bekannt sind und angewandt werden. Sie sind jedoch nicht rechtsverbindlich. So sollte auf wenig frequentierte Spielplätze möglichst

verzichtet werden. Erreichbarkeitsradien um verschiedene Spielplatztypen zeigen auf, ob Spielplätze evtl. zukünftig entfallen können. Ziel sollte sein, mit möglichst weniger Aufwand für die KBE zukünftig attraktivere Spielplätze anbieten zu können.

Festlegungen über den Erhalt oder Veränderungen auf Spielplätzen erfolgen bei der jährlichen Begehung der Spielplatzkommission (Verwaltung, Bauhof, Politik). Kinder und Jugendliche werden in der Stadt Emmerich am Rhein i.d.R. nicht beteiligt, wohl aber das Jugendamt und der Kinderschutzbund.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Versorgungs- und Bedarfsanalyse für das gesamte Stadtgebiet oder bezirksweise aufstellen und daraus ein Spielplatzkonzept ableiten. Einfache, unattraktive Spielplätze sollten hergerichtet oder zurückgebaut, entwidmet und stattdessen eine Rasenfläche angelegt oder das Grundstück verkauft werden.

Zu einer Versorgungs- und Bedarfsanalyse gehören je Spielplatz die Bestandserfassung mit Spielgeräten, Grünbereichen und Inventar (Bänke usw.) sowie Angaben zur Frequentierung. Der zu erwartende Aufwand, den jeweiligen Spielplatz zu pflegen und unterhalten, umzugestalten oder am Alter der Nutzer neu auszurichten sollte mittels einer Kostenaufstellung im Anhang des Spielplatzkonzeptes ebenfalls dokumentiert werden.

In Vergleichskommunen werden oft mit den Nutzern, also den Kindern und Jugendlichen, Stadtteilerkundungen und Streifzüge durchgeführt. So werden deren Interessen deutlich. Zugleich werden von Kindern bevorzugte Wege und möglicherweise damit verbundene Gefahrenstellen bekannt. Für die Bedürfnisse und Vorstellungen können die Eltern der kleineren Kinder angeschrieben werden. Für die größeren Kinder können Projektarbeiten in den Grundschulen, der OGATA oder in Jugendeinrichtungen durchgeführt bzw. der Sozialarbeiter befragt werden.

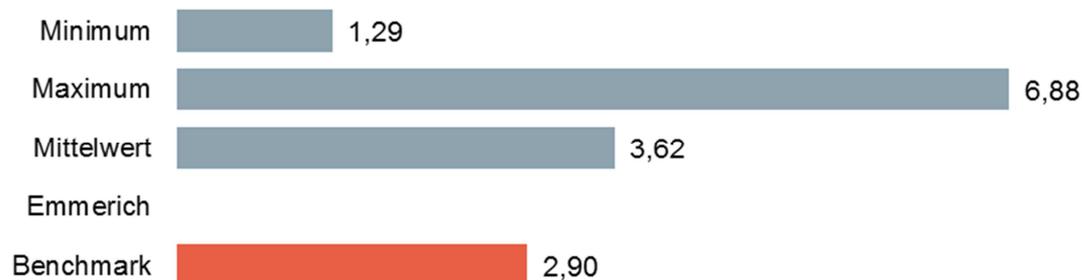
Grundsätzlich ist von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen als noch vor Jahren, als der Großteil der Spielplätze angelegt wurde. Das betrifft neben dem Rückgang der Nutzerzahlen sowohl die Verweildauer als auch die Häufigkeit der Spielplatzbesuche. Verstärkt wird sich diese Entwicklung durch den Ausbau von ganztägiger Betreuung in Tageseinrichtungen, ganztägigem Unterricht in den Schulen sowie die Verlagerung der Interessen von Kindern und Jugendlichen zugunsten so genannter Funsport-Anlagen, z. B. Skaterbahnen, oder der medialen Welt.

Viele Kommunen machen gute Erfahrungen mit der Errichtung von Leuchtturm- oder Themenspielplätzen. Das sind besonders gut ausgestattete Spielplätze, die möglichst alle Sinne der Kinder und Jugendlichen ansprechen und Bewegung, Spiel, Spaß und soziale Kontakte fördern. Über einen solchen Spielplatz verfügt die Stadt Emmerich am Rhein mit dem Spielplatz „Rheinpark“ auch. Er wurde im Herbst 2011 für Kinder unterschiedlicher Altersgruppen eröffnet und bietet einen Soccerplatz mit Toren und Basketballkörben, ein Spielschiff und eine Seilbahn.

Wichtig ist auch festzustellen, welche Bedürfnisse die zunehmend ältere Bevölkerung hat: Sollten Mehrgenerationenspielplätze angelegt werden, z. B. mit mehr Sitzgelegenheiten und Tischen, einer Boule-Bahn oder Schachbrettfeldern (vgl. Kapitel Sportaußenanlagen)?

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



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

Für die Stadt Emmerich am Rhein hat die GPA NRW für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze eine Kennzahl in Höhe von 2,70 Euro je m² ermittelt. Hierin ist der Aufwand für Verwaltungsmitarbeiter als Näherungswert enthalten, da sie nicht exakt zugeordnet werden konnten. Die Kennzahl liegt unter dem Benchmark.

Die Leistungen der Grünflächenpflege auf Spielplätzen dagegen werden fremd vergeben und können daher den bearbeiteten Flächen zugeordnet werden. Der Aufwand positioniert sich mit 1,41 Euro je m² Grünfläche überdurchschnittlich. Nur sechs Kommunen weisen eine höhere Kennzahl auf als Emmerich am Rhein.

→ 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, wieviel ein bestimmter Spielplatz kostet, zum anderen können ortsunabhängige Leistungspreise ermittelt werden.

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 geringere Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Auch die Anzahl und die durchschnittliche Größe sind für den Aufwand verantwortlich: Jede einzelne Anlaufstelle bedeutet aufwändige Fahrt- und Rüstzeiten durch den Bauhof und die Unterhaltung und Pflege kleinerer Flächen (z. B. Handrasenmäher statt Großflächenmäher).

Bei der Neuanlage oder Umgestaltung von Spielplätzen muss auf Folgekosten geachtet werden. Rasenflächen, auf denen vereinzelt Sträucher, Gehölze, ein Baum oder eine Bank stehen und Mähhindernisse bilden, führen zu höheren Unterhaltungsaufwendungen (z. B. Spielplatz „Am Dudel“). Sinnvoller ist es, z. B. Sträucher und eine Bank zu gruppieren oder am Rand der

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

Grundsätzlich gilt: Auch 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 bedeutend, welche Materialien (z. B. Holz-, Metall- oder Kunststoff-/ Recyclinggeräte) im Einsatz sind oder welche möglicherweise verstärkt zu Vandalismus führen. 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. Gegebenenfalls sollten sie rechtzeitig ausgetauscht werden.

Für die Unterhaltung von Spielplätzen gibt es in Emmerich am Rhein Sponsoren durch die Heimat- und Verschönerungsvereine. Als eine weitere Möglichkeit, die Aufwendungen für die laufende 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 könnte 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 Bauhof unverzüglich mitteilen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein 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 Emmerich am Rhein unterhält etwas mehr als 210.000 m² Straßenbegleitgrün, davon geschätzt rund 150.000 m² Rasen- und Bankettflächen sowie rund 60.000 m² Sträucher- und Gehölzflächen. Wege und Plätze sind bisher nicht gesondert erfasst. Pflanzkübel und Ampeln sind nur wenige vorhanden. Im Kataster sind rund 8.500 Bäume erfasst. Junge, bisher nicht kontrollpflichtige Bäume müssen noch nacherfasst werden. Die (beleuchtete) Verkehrsfläche ist in der Stadt Emmerich am Rhein nicht bekannt.

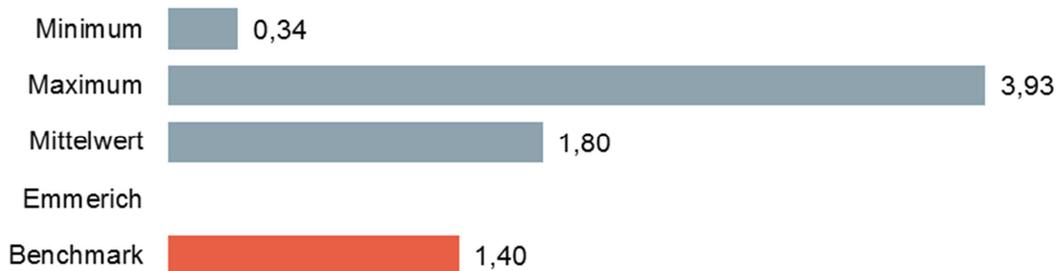
Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2012

Kennzahl	Em-merich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m ²	7,08	1,59	63,62	12,21	5,56	6,45	10,84	25
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent		3,6	54,1	21,1	11,7	15,6	26,6	23
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	40,40	2,54	74,88	19,65	11,86	16,95	22,61	18

Die Stadt Emmerich am Rhein stellt mit über 40 Bäumen je 1.000 m² Straßenbegleitgrün bisher den zweithöchsten Wert. Pflanzkübel und -ampeln werden zur Kostenreduzierung bereits bewusst eingeschränkt. In der Summe sind dies noch ca. 42 m². Einige aufwändig gestaltete Flächen wurden bereits in Rasenflächen umgewandelt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2012



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

Wie erwähnt kann die Kennzahl für die Stadt Emmerich am Rhein nicht gebildet werden, weil die Mitarbeiterstunden zur Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sowie der Park- und Gartenanlagen bisher nicht separat erfasst werden. Dazu sind die Mitarbeiter zur Rasenpflege im Straßenbegleitgrün dem Team Straßenbau zugeordnet. Der Aufwand konnte nicht mit vertretbarem Zeitaufwand ermittelt werden.

Die für die Pflege und Unterhaltung der Park- und Grünanlagen ermittelte Kennzahl mit Näherungswerten beträgt 2,98 Euro je m² Grünpflege (vgl. Kapitel Park- und Grünanlagen). Sie liegt weit über dem Benchmark und stellt den vierthöchsten Wert im Kennzahlenvergleich.

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zukünftig einzelne Leistungspreise bilden, um die wirtschaftliche Aufgabenerledigung festzustellen, z. B. für die Pflege und Unterhaltung von Rasen- oder Bankettflächen, Strauch- und Gehölzflächen, Wechselbeeten und die Pflege bzw. Kontrolle von Bäumen. Es sollte auch zwischen dem Begleitgrün an Straßen (innerorts, außerorts) oder an Wirtschaftswegen (übergeordnete Wege oder untergeordnete, nur landwirtschaftlich genutzte Wege) unterschieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Stunden für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns von den in Park- und Gartenanlagen geleisteten Stunden abgrenzen. Für die Kostenrechnung auf dem Bauhof sollte der Aufwand für die Pflege und Unterhaltung von Begleitgrün an Straßen oder Wirtschaftswegen sowie für einzelne Vegetationsarten differenziert erfasst und ausgewertet werden.

Die Stadt Emmerich am Rhein ist eine Stadt im ländlichen Raum und verzichtet daher auf große Flächen an Straßenbegleitgrün. Stattdessen werden bewusst „grüne Akzente“, weitestgehend in Form von Rasenflächen gesetzt. Rasenflächen sind grundsätzlich weniger kostenintensiv zu pflegen und unterhalten als Bäume, Sträucher oder gar Pflanzbeete. Straßenbäume gibt es wie erwähnt in Emmerich am Rhein allerdings überdurchschnittlich viele. Gehölzanzpflanzungen sind ebenfalls vorhanden. Viele Anlaufstellen – im Wesentlichen handelt es sich um Flächen von ca. zwei bis 50 m² – bedeuten für die KBE hohe Kosten durch Fahrt- und Rüstzeiten.

→ **Empfehlung**

Es sollten zukünftig Leistungskennzahlen und -preise für das Straßenbegleitgrün gebildet und bewertet werden.

Neben den kleinen Rasenflächen und Gehölzanzpflanzungen gibt es noch Kleinstflächen, die i.d.R. an Kreuzungen, parallel zu großzügig angelegten Straßenzügen 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. Sie erfordern überproportionalen Aufwand für die An- und Abfahrt, Rüstzeit, Bearbeitung durch Handarbeit, Bewässerung usw. oder sehen bei Vernachlässigung ungepflegt aus. Sie besitzen darüber hinaus kaum einen ökologischen Mehrwert und sollten nach und nach im Rahmen von Straßensanierungen zurückgebaut werden.

Die Baumbete werden zu rund 80 Prozent über Rasenansaat und nicht mit Bodendeckern begrünt. In der Unterhaltung können diese Flächen weitgehend sich selbst überlassen werden, so dass die Folgekosten überschaubar sind. Meist ist die Anfahrt durch den Bauhof nur einmal jährlich erforderlich.

Zudem bestehen 62 Grünpatenschaften durch Bürger. Die Bepflanzung der Verkehrsinseln erfolgt durch Heimatvereine. Darüber hinaus werden mit Gartenbaufirmen Sponsoring-Verträge abgeschlossen. Diese übernehmen dann unentgeltlich die Anlegung und Pflege, z. B. von Mittelinseln der Kreisverkehre, und erhalten im Gegenzug die Erlaubnis, kleine Reklameschilder für ihren Betrieb aufzustellen.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht beim Erfüllungsgrad Grünflächen für die Organisation und Steuerung einen Wert von 30 Prozent.
- Wesentliche Strukturdaten sind in Form von Excel-Dateien vorhanden. Ein GRIS gibt es in Emmerich am Rhein nicht. Es sollte steuerungsrelevante Informationen enthalten. Dazu gehören eine Differenzierung verschiedener Vegetationsflächen, die zugehörigen Pflegestandards und zugeordnete Unterhaltungsaufwendungen.
- Bisher erhalten die KBE ein Jahresbudget, wofür sie bestimmte Leistungen zu erbringen hat. Darüber hinaus werden viele Leistungen fremd vergeben. Für die interne Steuerung des Grünflächenbudgets in Emmerich am Rhein wäre es wichtig, den Aufwand differenzierter zu erfassen, mit weiteren Modulen der bereits vorhandenen Software eine Kostenrechnung einzuführen und Leistungspreise auf dem Bauhof zu bilden.
- Sinnvoll ist dafür eine untergliederte Kostenstellenstruktur. Die Mitarbeiter des Bauhofs sollten die erbrachten Stunden entsprechend zuordnen. Die bisherige Vorgehensweise ermöglicht es der Stadt Emmerich am Rhein nicht, die erforderlichen Daten für die Prüfung zu liefern. Daher kann die GPA NRW keine Finanzkennzahlen für Emmerich am Rhein bilden und vergleichen.
- Die Fläche der Park- und Gartenanlagen sowie des Straßenbegleitgrüns sind auf die Einwohner bezogen deutlich unterdurchschnittlich. Hierbei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung, da Emmerich im ländlichen Raum liegt. Einzelne Flächen sind teilweise sehr kleinteilig. Das betrifft insbesondere das Straßenbegleitgrün mit Flächen zwischen zwei und 50 m². Viele Anlaufstellen bedeuten für die KBE entsprechend viele Fahrt- und Rüstzeiten und führen i.d.R. zu hohem Aufwand je m². Das gilt auch für die vielen Straßenbäume. Ein für die Stadt Emmerich am Rhein ermittelter Näherungswert für die Unterhaltung und Pflege aller Grünflächen führt zu einer weit über dem Benchmark liegenden Kennzahl.
- Es gibt viele, vergleichsweise kleine Spielplätze und eine überdurchschnittliche Zahl an Spielgeräten. Die Spielplatzsituation in Emmerich am Rhein ist als konservativ zu bezeichnen. Der neue Spielplatz Rheinpark dagegen ist besonders attraktiv gestaltet und wird gut angenommen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ein Spielplatzkonzept für das gesamte Stadtgebiet aufstellen. Der Aufwand für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegt knapp unter dem Benchmark.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Emmerich am Rhein mit dem Index 1.

Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene – Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

- Die Stadt Emmerich am Rhein betreibt als einzige kommunale Sportanlage das so genannte Eugen-Reintjes-Stadion mit einer Sportrasenfläche, Laufbahn und Kugelstoßanlage. Das Stadion wird von der Stadt unterhalten und bewirtschaftet. Der Nutzungsplan wird in Zusammenarbeit mit dem Stadt-Sportbund erstellt. Nutzer sind Schulen, Vereine und die Bundespolizei.
- Neben dem Stadion gibt es sieben weitere Sportanlagen. Für diese hat die Stadt Emmerich am Rhein in der Vergangenheit Pachtverträge bzw. für die Vereinshäuser Erbbauvertragsverträge abgeschlossen. Die Vereine haben dort insgesamt weitere zehn Sportrasen-, einen Kunstrasen- und zwei Tennenplätze errichtet. Die Bürger der Stadt können diese Plätze im Rahmen der Vereinszugehörigkeit nutzen. Verantwortlich für den Betrieb sind ausschließlich die Vereine. Darüber hinaus gibt es diverse weitere Sportmöglichkeiten wie für Reiten, Golf, Tennis, Segelfliegen, Klettern u.v.m. .
- Die Fläche der Außenanlage des Stadions beträgt 30.683 m², die Fläche aller Anlagen mit Sportplätzen beträgt rund 197.650 m². Die Stadt konnte nur die Fläche der Außenanlagen und die Anzahl der Plätze benennen. Angaben zur Sportnutzfläche oder zur Frequentierung konnten nicht gemacht werden.
- Eine Sportstättenbedarfsplanung gibt es in der Stadt Emmerich am Rhein aufgrund der nur einen eigenen Sportanlage bisher nicht. Dabei sind Kenntnisse über den Bedarf der Bürger wichtig: Das Sportverhalten sowie deren Ansprüche an das Bildungs-, Kultur- und sonstige Freizeitangebot der Kommune, in der sie leben oder in die sie zuziehen möchten, hat sich in den letzten 20 Jahren erheblich verändert.
- Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen der Sport-, Bewegungs- und Freizeitkultur der Bürger Rechnung trägt, sollte Bestandteil der Untersuchungen sein. Dafür müssen *alle* zur Verfügung stehenden Sportstätten, z. B. die Schulturnhallen und das Schwimmbad Embricana, aber auch die der kommerziellen Anbieter sowie Sportmöglichkeiten im Freien und im Gewässer berücksichtigt und Bürger sowie Vereine befragt werden.

- Für die Berechnung der Gesamtnutzungszeit der Sportplätze werden von der GPA NRW für Plätze mit Sportrasen 800 Stunden, für Tennenplätze 1.500 Stunden und Kunstrasenplätze 2.000 Stunden pro Jahr als maximal mögliche Nutzungszeiten angesetzt. Der Sportrasenplatz im Eugen-Reintjes-Stadion ist demnach mit 1.320 Stunden im Jahr 2012 und aufgrund des milden Winters im Jahr 2013 mit sogar 1.500 Stunden überfrequentiert. Die angegebenen Sportzeiten werden nach Aussage der Stadt durch den Sportwart dokumentiert. Der Platz befindet sich augenscheinlich in gutem Zustand. Trotz der erheblichen Belastung ist nach Aussage der Stadt keine auffällig hohe Unterhaltung und Sanierung notwendig. Die Auslastung der vereinseigenen Sportplätze ist der Verwaltung unbekannt.
- Einen Vergleich über die Aufwendungen für Sportplätze stellt die GPA NRW derzeit nicht an. Der Stadionwart ist bei den KBE beschäftigt, der für die Unterhaltung zuständig ist. Investitionen erfolgen durch den Fachbereich 3 „Immobilien“. Im Rahmen einer Kostenrechnung wie im Kapitel Grünflächen beschrieben muss der gesamte Aufwand für die Unterhaltung des Stadions umgelegt werden.

Strukturen

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im 2012

Kennzahl	Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	1,03	1,38	10,32	5,17	3,29	4,98	6,42	45
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	0,25	0,56	5,55	2,46	1,47	2,14	3,02	47

Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2012

Emmerich	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
625	561	1.704	1.012	746	973	1.116	38

→ Feststellung

Grundsätzlich ist die Übertragung der Sportanlagen an Vereine aus wirtschaftlicher Sicht positiv zu bewerten, denn Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Flächen entfallen für die Kommune.

Die Fläche der Sportaußenanlagen je Einwohner stellt in Emmerich am Rhein das neue Minimum, weil mit dem Eugen-Reintjes-Stadion nur eine kommunale Sportstätte betrieben wird. Die Kennzahl über alle, auch die nicht bilanzierten Sportplätze in Emmerich am Rhein beträgt 6,65 m² je Einwohner und zeigt, dass ausreichend Sportplätze vorhanden sind. Kennzahlen über die Sportnutzfläche und die Auslastungsquote über alle Anlagen konnten nicht gebildet werden, da die Werte der Stadt Emmerich am Rhein nicht bekannt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, um Informationen über die Ansprüche der Bürger und das tatsächliche Nutzungsverhalten zu erlangen.

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 bis weit in den Nachmittag ausgeweitet wurden. Für zusätzlichen Sport bleiben den Schülern dann oft nur die Wochenenden, denn die Abendstunden werden meist von den „Senioren“ genutzt. 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 analysieren.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	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				28	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					30

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	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				28	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					30

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	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				28	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					30

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de