

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Haltern  
am See im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Haltern am See	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung Stadt Haltern am See	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	15
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Haltern am See wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See

### Managementübersicht

Die Stadt Haltern nimmt aufgrund erwarteter Überschuldung freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen (Stufe 2) teil. Dies verdeutlicht die sehr schwierige Haushaltssituation. Innerhalb des in die Prüfung einbezogenen Zeitraums von 2008 bis 2014 konnte Haltern am See lediglich 2008 den fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Bis 2017 werden weitere Fehlbedarfe erwartet. Aufgrund der Konsolidierungshilfe wird 2018 der Haushaltsausgleich erreicht, nach Abschmelzen der Hilfe ist für 2021 der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft vorgesehen. Die bilanzielle Überschuldung wird mittelfristig vermieden. Der Eigenkapitalverzehr summiert sich bis 2017 auf rund 70 Prozent des Anfangsbestandes 2008. Dies zeigt, dass der eingeschlagene Weg der Konsolidierung keinesfalls verlassen werden darf.

Nach Einschätzung der GPA NRW liegt der strukturelle Konsolidierungsbedarf nach dem Stand des Jahresabschlusses 2014 bei rund 6,4 Mio. Euro pro Jahr. Bleiben erfolge in dieser Höhe aus, würde die bilanzielle Überschuldung in etwa sechs Jahren eintreten. Auch dies zeigt den dringenden Handlungsbedarf. Die Prüfung hat allerdings gezeigt, dass die im Haushaltssanierungsplan vorgesehene Verbesserung der Haushaltssituation auf wirksam werdende Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Begünstigend haben darüber hinaus jedoch auch konjunkturabhängige Einflüsse gewirkt.

Risiken, die den Haushaltsausgleich gefährden könnten, liegen allerdings vor. Fraglich ist hier, ob die rechnerisch ermittelten Wachstumsraten bei der Gewerbesteuer bei den gegebenen örtlichen Verhältnissen tatsächlich erreicht werden können. Die Planung der Schlüsselzuweisungen setzt voraus, dass bei der erwarteten Steuerkraftsteigerung der Stadt Haltern am See das Land NRW in den Jahren 2019 bis 2021 weiter zunehmende Summen für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellt. Treten diese erwarteten Entwicklungen nicht ein, sind ergänzende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

Aus der Analyse der Vermögens-, Finanz-, Schulden- und Ertragslage ergeben sich weitere Haushaltsrisiken. Zum Teil müssen hier langfristige Risiken gegen mittelfristige Konsolidierungserfordernisse abgewogen werden. Dies betrifft beispielsweise das Infrastrukturvermögen, bei dem die dem Werterhalt dienenden Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen derzeit nicht in dem Umfang durchgeführt werden, der zum Werterhalt notwendig wäre. Bei einem erheblichen Teil der öffentlich-rechtlichen Forderungen besteht das Risiko, diese ergebniswirksam im Wert berichtigen zu müssen.

Bei Investitionen ins Infrastrukturvermögen kommt es darauf an, eine weitgehende Drittfinanzierung zu erreichen. Die Möglichkeit hierzu besteht in der Anhebung der Beiträge für Straßenausbaumaßnahmen. Der Stadtentwässerungsbetrieb sollte durch eine höhere Gewinnausschüttung ebenfalls mehr als bisher zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Wichtig ist es aus Sicht der GPA NRW, die Kosten des Gebäudebestands zu senken oder durch Erträge zu decken. Hierzu sollten die Nutzer kommunaler Einrichtungen wie der Sportanlagen oder kultureller Einrichtungen bei der Konsolidierung stärker einbezogen werden. Diese

Empfehlung wird durch die Strukturmerkmale der Stadt gestützt: Die Strukturdaten zeigen eine vergleichsweise hohe finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner. Darüber hinaus hat die Stadt Haltern schon weit reichende Maßnahmen zur Senkung der Gebäudekosten ergriffen. Durch schulorganisatorische Maßnahmen und beschlossene Schulschließungen können die derzeit bestehenden Flächenüberhänge bei den Schulbauten deutlich verringert werden. Die Schulflächen inklusive der Turnhallen sind mittelfristig weitgehend ausgelastet.

Die Schülerbeförderung ist für alle Schulformen wirtschaftlich organisiert. Belastend wirken sich hier allenfalls die große Gemeindefläche und eine geringe Bevölkerungsdichte aus, was noch günstigere Kennzahlen verhindert. Handlungsempfehlungen gibt es hierzu nicht.

Bei der Konsolidierung sollten die Personalaufwendungen nicht außen vor bleiben. Hier bietet insbesondere die Altersfluktuation die Gelegenheit, Personalaufwendungen sozialverträglich einzusparen. Dies ist im Haushaltssanierungsplan durch 47 Maßnahmen dokumentiert. Den Stellenbedarf in den Schulsekretariaten hat die Stadt Haltern am See mittels eines detaillierten Personalbemessungsverfahrens ermittelt. Aufgaben, die nicht zum üblichen Betätigungsfeld eines Schulsekretariates gehören, gibt es nicht. Infolgedessen erreicht Haltern am See bei den Personalaufwendungen für Schulsekretariate eine günstige Positionierung.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten Stellen und Leistungsmengen interkommunal verglichen, um Stellenpotenziale zu identifizieren. Ein Stellenpotenzial liegt demnach in Höhe von 0,4 der insgesamt 6,3 betrachteten Sachbearbeiter-Stellen dieser Bereiche vor. Wesentlicher ist es allerdings, Zielwerte, Kenn- und Fallzahlen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zur Steuerungsunterstützung zu nutzen. Die Personalaufwandsdeckung des Personenstandswesens könnte durch höhere Gebühren für Ambiente-Trauungen verbessert werden.

Wenige Handlungsmöglichkeiten sind noch vorhanden, mit denen Haltern am See den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder senken könnte. Dieser lag 2012 und 2013 jeweils etwas über dem interkommunalen Mittelwert. Die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie z. B. die Elternbeitragsquote, die Trägerstruktur und der Anteil der Kindpauschalen für Plätze mit langen Betreuungszeiten wirken bereits günstig auf den Fehlbetrag ein. Sehr hoch sind allerdings die Zuschüsse an die freien Träger. Die Höhe der freiwilligen Zuschüsse sollte eine Stärkungspaktkommune wie Haltern am See restriktiv handhaben. Daher sollte sie mit den Trägern über eine Absenkung der Mittel für die Übernahme der Eigenanteile verhandeln.

Weitere Handlungsmöglichkeiten hat die Prüfung der Grünflächen aufgezeigt. Die Stadt Haltern am See sollte die Steuerung der Aufgabenerledigung dieses Bereiches verbessern. Wichtig ist es, für alle Grünflächenarten strategische Ziele zu entwickeln. Zur operativen Steuerung sollte die bestehende Kostenrechnung erweitert werden, um die notwendige Transparenz über die Kosten der Grünflächen objektbezogen ermitteln zu können. Hierzu ist es auch erforderlich, die Leistungen des Baubetriebshofes über Leistungspreise bzw. Stückkosten abzurechnen; diese Preise lassen sich auch mit Marktpreisen vergleichen. Bei allen drei betrachteten Grünflächenarten (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) ist ein hoher Anteil von Leistungen des Baubetriebshofes vorhanden. Den wirtschaftlichen Vergleichen der Leistungen des Baubetriebshofes kommt somit eine wesentliche Bedeutung zu.

Bei allen Grünflächenarten werden die Benchmarks der GPA NRW unterschritten. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege je m<sup>2</sup> sind also durchgängig günstig, so dass sich hie-

raus keine Konsolidierungspotenziale ableiten lassen. Auffällig ist jedoch, dass Haltern am See seinen Einwohnern überdurchschnittlich große kommunale Grünflächen zur Verfügung stellt. Dies ist insofern bemerkenswert, als die gesamte (also nicht nur kommunale) Erholungs- und Grünfläche in Haltern je Einwohner hoch ist. Es ist also nicht zwingend notwendig, solche Flächen als kommunale Leistung vorzuhalten. Aus Sicht der GPA NRW ist es also sinnvoll, die kommunalen Flächen zu reduzieren und darüber die Pflegeaufwendungen zu senken.

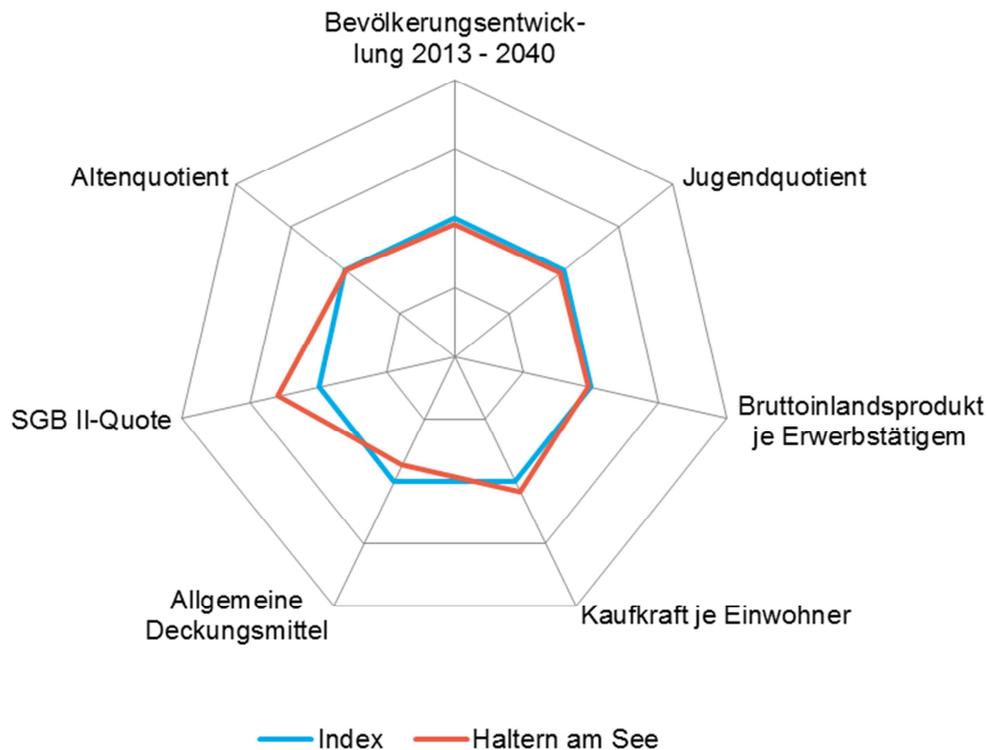
Den Sportmannschaften in Haltern am See steht im interkommunalen Vergleich eine große Sportnutzfläche zur Verfügung. Die verfügbaren Nutzungszeiten waren gut ausgelastet. Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Daher sollte auch die Stadt Haltern ihr Angebot an Sportflächen hinsichtlich Menge und Qualität rechtzeitig an die sich verändernden Gegebenheiten anpassen. Wichtig ist auch, den gemeinsam mit den Vereinen begonnenen Weg der Konsolidierung weiter zu gehen und noch auszubauen.

## Ausgangslage der Stadt Haltern am See

### Strukturelle Situation

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

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale in einem am 28. Mai 2015 mit dem Bürgermeister und den übrigen Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes 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 Haltern am See diskutiert.

Nach der Prognose von IT.NRW (auf Grundlage der Einwohnerzahl 2013, fortgeschrieben nach dem Zensus 2011) wird die Einwohnerzahl der Stadt Haltern am See bis 2040 um mehr als vier Prozent abnehmen. Auch die Bertelsmann-Stiftung prognostiziert einen Einwohnerrückgang um fast sechs Prozent<sup>3</sup>. Diese Vorausberechnungen decken sich jedoch nicht mit den Daten der jüngeren Vergangenheit bis 2013, in denen die Stadt Haltern am See Einwohnerzuwächse zu verzeichnen hatte. Diese wurden durch Zuzüge erreicht, denn auch in Haltern am See übersteigen die Sterbefälle die Geburten. Die Stadt Haltern am See ist nach eigener Einschätzung eine attraktive Zuzugsgemeinde, sowohl für junge Menschen nach ihrer Ausbildung (Rückkehrer), als auch für Senioren.

Die Relation dieser Altersgruppen wird sich auch in Haltern in Richtung der älteren Menschen verschieben. Bereits im Jahr 2013 lebten in Relation zur erwerbstätigen, mittleren Generation unterdurchschnittliche viele junge Menschen unter 20 Jahren<sup>4</sup> in Haltern am See. Der Anteil der

<sup>3</sup> [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de), abgerufen am 01.09.2015

<sup>4</sup> Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

Menschen über 65 Jahren<sup>5</sup> in Haltern am See lag 2013 etwas über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Diese demografischen Entwicklungen stellen Anforderungen an das künftige kommunale Aufgabenportfolio. Weitere Ausführungen hierzu folgen in den Kapiteln „Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale“ sowie „Demografische Entwicklungen“.

Die Einwohner der Stadt Haltern am See sind vergleichsweise einkommensstark. Auch der vergleichsweise geringe Anteil von Beziehern staatlicher Transferleistungen (SGB II-Quote) wirkt sich hier begünstigend aus. Probleme aus sozialer Segregation sieht die Stadt demnach nicht, allerdings trägt die Stadt Haltern am See über die Kreisumlage anteilig auch die Lasten, die sich aus der deutlich höheren SGB II-Quote des Kreisgebietes insgesamt ergeben. Hinsichtlich der hohen Kaufkraft und ihrer günstigen Sozialstruktur hebt sich die Stadt Haltern am See von den übrigen Kommunen des Kreises Recklinghausen positiv ab.

Die Kaufkraft kommt nur zum Teil dem örtlichen Einzelhandel zugute. Dies zeigt die Statistik der IHK Nord Westfalen<sup>6</sup> zur Einzelhandelszentralität, der zufolge der Stadt Haltern am See mehr Kaufkraft ab- als zufließt. Die GfK-Einzelhandelszentralität 2014 liegt bei 70 Prozent.

Die Wirtschaftsstärke der Stadt Haltern am See wird im Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (bezogen auf das Gesamtgebiet des Kreises Recklinghausen) deutlich. Der Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen ist geringer als es im Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Haltern am See selber ist nicht in erster Linie Gewerbestandort, auch die Entwicklungsmöglichkeiten sind begrenzt. Deutlich mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln aus Haltern am See aus (rund 11.600 im Jahr 2013) als ein (4.200). Haltern am See ist – wie oben ausgeführt – in erster Linie ein nachgefragter Wohnstandort.

Dies zeigen auch die allgemeinen Deckungsmittel aus Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Im Mittelwert der Jahre 2010 bis 2013 waren diese mit 1.054 Euro je Einwohner deutlich unterdurchschnittlich. Innerhalb der Deckungsmittel führt die gute Einkommenssituation ihrer Einwohner zu einer hohen Steuerkraft aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer. Die Gewerbesteuer spielt hingegen nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Die allgemeinen Deckungsmittel hat die GPA NRW im Berichtsteil Finanzen analysiert.

## **Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale**

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Die Stadt Haltern am See gilt als attraktiver, ländlich geprägter Wohnstandort an der nördlichen Grenze des Ruhrgebietes und südlichen Münsterlandes. Dies führt – über die Zuzüge junger Familien – zu einer vergleichsweise stabilen Bevölkerungssituation. Gerade im Bereich der in diesem Bericht betrachteten Bildungs- und Sporteinrichtungen führt dies zu einer überwiegend guten Auslastungssituation.

<sup>5</sup> Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

<sup>6</sup> Handelsreport Kreis Recklinghausen 2014, [http://www.ihkgeo.info/IHKNW/handelsreport/docs/handelsreport\\_recklinghausen.pdf](http://www.ihkgeo.info/IHKNW/handelsreport/docs/handelsreport_recklinghausen.pdf), abgerufen am 01.09.2015

Rund 40 Prozent der Einwohner insgesamt und 70 Prozent der Einwohner unter 18 Jahren sind in Vereinen organisiert. Vor diesem Hintergrund sollte künftig noch mehr darauf hingearbeitet werden, dass die Vereine stärker in die Unterhaltung kommunaler Einrichtungen einbezogen werden.

Bei den Tagesbetreuungsangeboten für Kinder bewirken die Pendlerströme der Elternteile eine höhere Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Dieses Strukturmerkmal bedeutet bei einer finanzwirtschaftlichen Sichtweise für Haltern am See eine Belastung. Hinzu kommt, dass es sich bei der Stadt Haltern am See um eine Kommune mit 156 km<sup>2</sup> Gemeindefläche handelt. Dies führt zu langen Wegen, die insbesondere auf die Kosten des Schülertransports nachteilig wirken.

Die ländliche Prägung spiegelt sich in vielen Grünflächen wider; es ist für die Stadt Haltern daher weniger als für eher urban geprägte Kommunen erforderlich, Erholungs- und Grünflächen in eigener Trägerschaft vorzuhalten. Gerade hier hat die Prüfung noch Potenziale aufgezeigt.

## 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 am 25.08.2015 geführten Interview mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer der Stadt Haltern am See erläutert.

Die Stadt Haltern am See zählt zu den Stärkungspaktkommunen der Stufe 2. Die GPA NRW war bei der Aufstellung des Haushaltssanierungsplanes (HSP) beteiligt. Dieser enthält 47 Maßnahmen, die darauf abzielen, Stellen und Personalaufwendungen einzusparen. Dazu nutzt die Stadt Haltern am See die Personalfluktuationsanalyse.

Das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie verfolgt einen anderen Ansatz. Hier soll festgestellt werden, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Das konnte die GPA NRW in einem strukturierten Interview feststellen. Jedoch unterliegt die Stadt Haltern am See dabei einer wesentlichen Einschränkung. Organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse gegen die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels dürfen die eigenen Konsolidierungsziele nicht gefährden. Hier stehen die Maßnahmen des HSP im Vordergrund. Aufgrund der Sanierungsberatung durch die GPA NRW haben wir das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie eingeschränkt und einen separaten Teilbericht nicht erstellt. An dieser Stelle stellen wir jedoch die wesentlichen Aspekte vor.

Während der Sanierungsberatung wurden Fluktuationsanalysen bis zum Jahr 2021 erstellt. Altersstruktur- und Fluktuationsanalysen werden ebenfalls zur Ermittlung der demografischen Auswirkungen auf die Verwaltung genutzt. Der demografische Wandel hat aber noch andere Aspekte wie beispielsweise die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Beschäftigten im Blick. Diese Dinge sind dem Personalmanagement durchaus bewusst, müssen aber aus Konsolidierungsgründen hinten anstehen. Die Maßnahmen des Personalmanagements sollen vorrangig die Personalaufwendungen senken. Dazu wird anhand eines Maßnahmenkataloges geprüft, ob Standards reduziert, Aufgaben/Stellen wegfallen beziehungsweise welche Leistungen an Dritte vergeben werden können.

Das Personalmanagement der Stadt Haltern am See geht davon aus, dass das Durchschnittsalter der Verwaltungsmitarbeiter demnächst auf über 50 Jahre ansteigt. Die GPA NRW ermittelte vor Ort für das Jahr 2013 bereits ein vergleichsweise hohes Durchschnittsalter von 49,4 Jahren. Das Statistische Bundesamt ermittelte für das gleiche Jahr bei den Kommunen ein niedrigeres Durchschnittsalter von 45,5 Jahren. Dem Personalmanagement sind die Handlungsnotwendigkeiten, die sich durch die Altersstruktur innerhalb der Stadtverwaltung ergeben, durchaus bekannt. Die Vorbemerkungen in den Controlling-Berichten des Personalmanagements weisen darauf hin. Für diese Maßnahmen stehen konsolidierungsbedingt jedoch kaum Ressourcen zur Verfügung. Das betrifft die demografisch relevanten Bereiche wie Personalentwicklung oder betriebliches Gesundheitsmanagement. Die Stadt Haltern am See ist sich bewusst, dass der Haushaltsausgleich mit einem weiter steigenden Durchschnittsalter sowie einer höheren Arbeitsdichte einhergehen wird.

Das Personalmanagement weiß, dass das Verhältnis zwischen Arbeitspensum und Leistungsfähigkeit nicht dauerhaft in Schieflage geraten darf. Ansonsten wird die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten darunter leiden. Dann ist auch die Attraktivität als Arbeitgeber gefährdet. Daher setzt das Personalmanagement auf eine sehr enge Abstimmung mit denen von der Sanierungsmaßnahme betroffenen Organisationsbereichen. Hierzu finden Gespräche mit den Fachbereichsleitungen statt. Dabei soll einvernehmlich geklärt werden, was passieren muss, damit eine Stelle ersatzlos wegfallen kann.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen. Interkommunal kooperiert die Stadt Haltern am See vor allem mit den Nachbarkommunen, beispielsweise im Bildungsbereich (Förderschule), bei der Zusammenarbeit von Bibliotheken oder der Baubetriebshöfe bei der gemeinsamen Nutzung von Fahrzeugen und Maschinen.

Die Stadt Haltern am See hat mit Wirkung vom 17.12.2009 im Verantwortungsbereich des ersten Beigeordneten eine Demografie-Beauftragte bestellt. Diese Stelle ist u. a. mit der Koordination und interne Vernetzung aller Informationen zu diesem Thema befasst. Eine wesentliche Datenquelle ist in diesem Zusammenhang der Demografie-Bericht für den Kreis Recklinghausen. Dieser enthält zahlreiche statistische Daten für die kreisangehörigen Kommunen, zeigt aber auch die konkreten Auswirkungen des demografischen Wandels für die Kommunen in einzelnen Handlungsfeldern auf.

In zahlreichen Handlungsfeldern ist die Stadt Haltern am See auch selber bereits aktiv. Die wesentliche Zielrichtung hat die Stadt mit einem Demografie-Beschluss in der Sitzung des Rates der Stadt Haltern am See am 05.02.2009 gefasst. Darin wird insbesondere auf die Belange älterer Menschen abgestellt.

Aufgrund ihrer individuellen Strukturmerkmale ist die Stadt Haltern aktuell eine Zuzugsgemeinde. Insofern ist die Stadt daran interessiert, weiterhin Baugebiete für Familien auszuweisen. Das neue Baugebiet in Haltern-Sythen (Elterbreischlag) umfasst 21,9 ha und beinhaltet im Endausbauzustand 178 Einfamilienhäuser, 100 Doppelhaushälften und ein Altenheim. Die Stadt Haltern am See geht von einer Erhöhung der Einwohnerzahl um 840 Personen aus.

Dadurch wird die ungünstige Entwicklung der Altersstruktur (siehe allgemeine Strukturmerkmale) zunächst noch kompensiert und die Auslastung der kommunalen Einrichtungen erhalten. Der Flächennutzungsplan erschwert allerdings auf Sicht die Ausweisung weiterer Wohngebiete auf 12 ha; die Stadt sieht einen jährlichen Bedarf in Höhe von 5 bis 10 ha, so dass sich für Haltern künftig die Frage der Nachverdichtung der Innenstadtlagen stellt.

Damit ist aber auch das Problem verbunden, dass zunächst die Ortsteile von der ungünstigen Altersstruktur betroffen sein werden. Dies betrifft beispielsweise die im Bildungsbereich vorgehaltene Infrastruktur (Kindertageseinrichtungen, Schulen), aber auch das Sportverhalten, das sich mit dem Älterwerden der Menschen zunehmend in Richtung des Hallensports bewegt. Hier hat die Stadt Haltern bereits erste Beschlüsse zur Anpassung der Infrastruktur gefasst, auf die die GPA NRW vor allem in den Teilberichten Schulen und Grünflächen eingeht.

Im Rahmen der planungsrechtlichen Möglichkeiten und durch Beratungsangebote werden aber auch Wohnformen für ältere Menschen (z. B. Mehrgenerationenhäuser) gefördert. In vielen Fällen sorgt jedoch die Struktur der Ortsteile dafür, dass ältere Menschen nicht wegziehen. Hier sind in der Regel wesentliche Einrichtungen für alle Altersgruppen vorhanden (vor allem eine gut erreichbare Nahversorgung, Kindertageseinrichtungen). Eine Befragung der älteren Einwohner (Generation 55plus) hat die Stadt vor etwa sechs Jahren durchgeführt. Der Seniorenbeirat der Stadt Haltern am See hat die Möglichkeit, die Fachausschüsse der Stadt beratend zu unterstützen.

Haltern am See ist sich auch bewusst, dass die demografische Entwicklung auch die Erhaltung bürgerschaftlichen Engagements erschwert. Der abnehmende Jugendquotient kann gerade in diesem Handlungsfeld zu einer erschwerten Nachwuchsgewinnung führen. Aus diesem Grunde wurde in der Verwaltung eine zentrale Anlaufstelle („EhrenAmt“) eingerichtet. Diese leistet Informationsarbeit und unterstützt ehrenamtliche Betätigungen. Bürgerschaftliches Engagement wird mit dem Bürgerpreis Ehrenamt honoriert.

### 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.

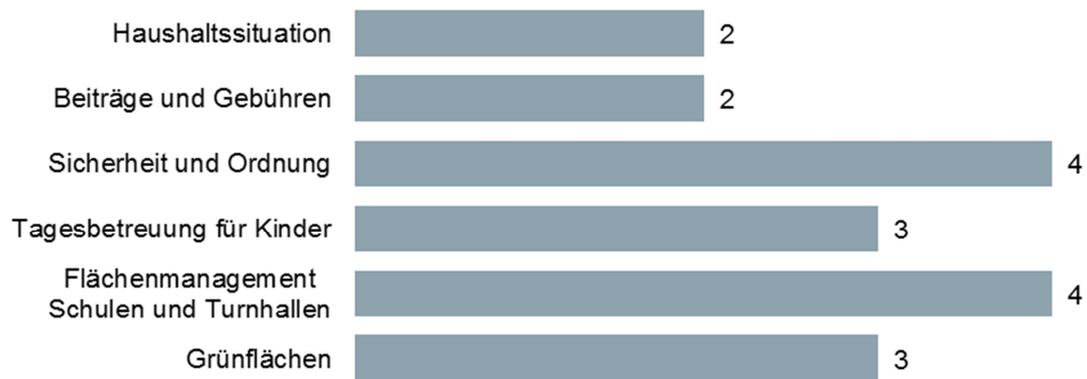
#### KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf

Index	1	2	3	4	5
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 Stadt Haltern am See

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Haltern am See wurde von Januar bis August 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Haltern am See das Jahr 2013, in Teilbereichen 2012 zugrunde gelegt. Bei der Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2014 zurückgreifen. Zukünftige Entwicklungen hat die GPA NRW auf Basis der Haushaltsplanung 2015, der mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung 2016 bis 2018 sowie des bis 2021 reichenden Haushaltssanierungsplans 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 <sup>7</sup>	Thomas Riemann
Sicherheit und Ordnung	Thomas Riemann
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Riemann
Schulen	Mathilde Winkelhorst
Grünflächen	Mathilde Winkelhorst

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

In einem Abschlussgespräch am 25.08.2015 hat die GPA NRW den Verwaltungsvorstand und die Fachbereichsleitungen der Stadt Haltern am See über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

<sup>7</sup> Die Ergebnisse dieses Prüfgebiets sind in diesem Vorbericht im Kapitel „Ausgangslage der Stadt Haltern am See“ unter der Überschrift „Demografische Entwicklung“ dargestellt.

## → 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 Haltern am See 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 26.11.2015

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](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Haltern  
am See im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	8
Haushaltssanierungsplan	10
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	19
Risikoszenario	19
Haushaltssolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	24
Gebühren	27
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	29
Steuern	29
Gebäudeportfolio	30
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	36
Vermögenslage	36
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	49

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

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

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

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

### Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

### Haushaltsausgleich

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

## Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Haltern am See hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Diese überörtliche Prüfung basiert auf

- den Jahresabschlüssen 2008 bis 2014,
- der Haushaltsplanung des Jahres 2015,
- der mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 und
- dem Haushaltssanierungsplan bis 2021.

Die Stadt Haltern am See befindet sich seit zwanzig Jahren in der Haushaltssicherung. Seit Mai 2012 nimmt die Stadt freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Mit der Teilnahme sind umfangreiche Berichtspflichten verbunden. So muss die Stadt den Haushaltsplan einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres, die Jahresabschlüsse bis zum 15. April des Folgejahres sowie weitere Berichte über den laufenden Stand der Haushaltssanierungen vorlegen. Zum Ende der Prüfung hat die Stadt Haltern am See den Jahresabschluss 2014 vorgelegt. Sie weist damit einen vergleichsweise vorbildlichen Rechnungslegungsstand auf.

Die Stadt Haltern kann einzig in dem ersten Jahr nach der Umstellung auf das NKF einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sicherstellen. Bereits das Jahresergebnis 2009 führt zu einem Verzehr der Ausgleichsrücklage. In den folgenden Rechnungsjahren wird kein Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) erzielt. In den Planungen geht die Stadt Haltern am See davon aus, dass die Jahresergebnisse 2018 bis 2021 jeweils positiv ausfallen werden.

Etwaige Gesamtabchlüsse hat die Stadt Haltern am See noch nicht fertiggestellt. Damit genügt die Stadt hier nicht den gesetzlichen Anforderungen aus § 116 Abs. 5 GO NRW.

### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte ihre Arbeiten an den Gesamtabchlüssen 2010 und für die folgenden Jahre intensivieren um auch hier den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen.

Die Stadt Haltern plant bis zum Ende des Jahres 2015 den ersten Gesamtabschluss fertigzustellen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in den letzten beiden überörtlichen Prüfungen wurde festgestellt, dass ein hoher Handlungsbedarf zur Verbesserung der Finanzen der Stadt besteht. Die Umsetzung der Empfehlungen wird zum Teil im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung aufgegriffen.

### Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-8.124	-8.414	-15.692	-17.438	-13.900	-5.195	-1.382
Höhe der allgemeinen Rücklage	95.994	94.643	93.446	77.754	60.213	46.350	41.672	40.290
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		1,4	1,3	16,8	22,6	23,0	10,1	3,3
Höhe der Ausgleichsrücklage	12.367	4.243	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		7,5	8,5	16,8	22,4	23,1	11,2	3,3

In den sieben Jahren nach der Umstellung auf das NKF hat die Stadt Haltern am See die allgemeine Rücklage um 54,1 Mio. Euro reduzieren müssen. Dies entspricht 57,3 Prozent des Ausgangswertes 2008. Die Ausgleichsrücklage in Höhe von 12,4 Mio. Euro konnte nur den Jahresfehlbetrag 2008 vollständig und des Jahres 2009 zum Teil decken. Insgesamt ist ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von 66,5 Mio. Euro und damit 62,3 Prozent eingetreten.

#### → Feststellung

Der Eigenkapitalverzehr ist außerordentlich hoch und nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

### Plan/Ist-Vergleich der Jahresergebnisse in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Plan		-9.495	-18.971	-22.879	-17.386	-9.980	-5.409
Ist	-8.124	-8.414	-15.692	-17.438	-13.900	-5.195	-1.382
Verbesserung		1.081	3.279	5.441	3.486	4.785	4.027

Im Vergleich zu den Planungen erzielt die Stadt in allen Rechnungsjahren bessere Ergebnisse als ursprünglich vorgesehen. Dabei sind die Jahresergebnisse im Wesentlichen durch die nachfolgenden Entwicklungen geprägt. Im Jahr 2009 konnte die Stadt bei den Steuern, Zuwendungen, sonstigen Transfererträgen, Kostenerstattungen und sonstigen ordentlichen Erträgen eine Verbesserung gegenüber den Planungen erzielen. Kompensiert wurden diese Entwicklungen zum Großteil durch einen Anstieg der Personalaufwendungen, der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und der Transferaufwendungen gegenüber den Planungen. Den höheren Personalaufwendungen stehen Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen entgegen.

Die Stadt Haltern am See konnte 2010 Mehrerträge bei Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen erzielen. Die Mehraufwendungen im Bereich der Personalaufwendungen sowie bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gegenüber den Planungen werden über Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen kompensiert.

Im Folgejahr ergaben sich Mehrerträge bei Steuern, Zuwendungen und sonstigen ordentlichen Erträgen. Bei den Personalaufwendungen und den sonstigen ordentlichen Aufwendungen ergaben sich Mehraufwendungen, die nur teilweise über Kostenerstattungen und Rückstel-

lungsaufösungen aufgefangen werden konnten. Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen ist einschlägig die Zuführung zu einer Rückstellung für drohende Verluste für die Rückzahlungsverpflichtung gegenüber Dritten in Höhe von 1,8 Mio. Euro.

In dem Jahr 2012 erzielte Haltern am See wieder Mehrerträge bei Steuern vorwiegend durch höhere Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Darüber hinaus verbesserten höhere Zuwendungen und höhere sonstige ordentliche Erträge die Ertragslage. Die Aufwendungen sind gegenüber dem Planansatz um 0,5 Mio. Euro angestiegen. Hierfür sind vorwiegend die sonstigen ordentlichen Aufwendungen die Ursache. Die Stadt Haltern am See hat auch hier wieder die Höhe der Rückstellungen für drohende Verluste um 0,5 Mio. Euro erhöhen müssen.

Gegenüber der Planung erzielte die Stadt in dem Jahr 2013 Mehrerträge bei den sonstigen ordentlichen Erträgen in Höhe von 6,5 Mio. Euro. Hiervon entfielen auf die Herabsetzung der Personalarückstellungen rund 1,5 Mio. Euro. Bei den sonstigen Rückstellungen konnte die Stadt Haltern einen Betrag von 2,5 Mio. Euro ertragswirksam auflösen. Davon entfielen rund 0,7 Mio. Euro für die juristische Auseinandersetzung zu den Niederschlagswassergebühren mit dem Kreis Recklinghausen. Weitere 1,7 Mio. Euro Rückstellungen hat die Stadt für drohende Verluste aufgelöst. Bei den Jahresabschlussbuchungen erzielte die Stadt eine Ertragsverbesserung von 0,6 Mio. Euro. Weiterhin konnte die Stadt Haltern am See Grundstückserlöse in Höhe von 0,9 Mio. Euro sowie weitere Verbesserung bei den sonstigen ordentlichen Erträgen verbuchen. Bei den Steuern könnte die Stadt Haltern am See durch die Anhebung der Realsteuerhebesätze zusätzliche Erträge erzielen. Die Aufwendungen sind in 2013 um 4,8 Mio. Euro gegenüber den Planungen gestiegen. Hier liegen die Hauptursachen bei den Personalaufwendungen durch die Tarif- und Besoldungssteigerungen und den sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Kompensationseffekte ergeben sich hier wieder durch die oben beschriebene ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen. Die Wertberichtigungen auf den Forderungsbestand mussten um 0,9 Mio. Euro höher als geplant vorgenommen werden.

Gegenüber den Planungen blieben in 2014 die Erträge aus Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern um insgesamt 0,8 Mio. Euro hinter den Planungen zurück. Höhere Erträge von 1,3 Mio. Euro bei den Landeszuschüssen nach dem Kinderbildungsgesetz, der Abrechnung des Solidarbeitrages gemäß dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (0,3 Mio. Euro) und weitere Zuschüsse kompensierten diese Ertragsrückgänge. Die wesentliche Überschreitung mit 3,4 Mio. Euro des Planansatzes ergibt sich bei den sonstigen ordentlichen Erträgen. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Rückstellungsaufösungen mit 2,1 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Versorgungsaufwendungen führen niedrigere Personalaufwendungen (0,9 Mio. Euro) als geplant zu einer weiteren Ergebnisverbesserung. Gleiches gilt für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die um 1,6 Mio. Euro niedriger als geplant ausfielen. Dagegen steigen die Transferaufwendungen bei den Zuschüssen zu den Kindergärten, der stationären Unterbringung von Minderjähriger in Heimen und Asylbewerber sowie weitere Zuschüsse deutlich an. Der Planansatz wird um 2,0 Mio. Euro überschritten.

#### → **Feststellung**

Die Analyse der Plan-/Ist-Abweichungen zeigt, dass die Stadt Haltern am See grundsätzlich zurückhaltend plant. Es ergeben sich durchgängig bessere Ist- als Planergebnisse. Inwiefern dies für die Zukunft gilt, analysiert die GPA NRW im Berichtsteil Haushaltsplanung.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-373	-885	186	-83	-109	-38	13	60

Die Stadt Haltern am See positioniert sich im schlechtesten Viertel der Vergleichskommunen. In 2013 erzielt die Stadt Haltern am See mit minus 139 Euro je Einwohner ein deutlich besseres Ergebnis. Die Positionierung im Vergleich bleibt jedoch gleich ungünstig. Für das Jahr 2014 erzielt die Stadt Haltern am See wiederum ein besseres Ergebnis mit minus 37 Euro je Einwohner.

### Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis (einschließlich zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen)	-3.913	-2.700	-1.274	1.010	975 (1.057)	2.290 (2.484)	-25 (165)
Höhe der allgemeinen Rücklage	36.377	33.677	32.403	32.403	32.403	32.403	32.403
<b>Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent</b>	<b>9,7</b>	<b>7,4</b>	<b>3,8</b>	<b>keine Verringerung</b>			
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	1.010	1.984	4.274	4.249
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>9,7</b>	<b>7,4</b>	<b>3,8</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>0,1</b>

Bis in das Jahr 2017 setzen sich die negativen Jahresergebnisse fort. Der Eigenkapitalverzehr summiert sich dadurch auf rund 74,4 Mio. Euro. Die Stadt Haltern am See plant ab 2018 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Damit kann sie entsprechend § 96 Abs. 1 Satz 2 GO und § 75 Abs. 3 GO die Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuführen. Ab dem Jahr 2019 sind nach der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes weitere Konsolidierungsmaßnahmen geplant. Diese sorgen dafür, dass auch 2021 ein positives Jahresergebnis erreicht werden kann. Der Höchstbestand der Ausgleichsrücklage in Höhe von einem Drittel der allgemeinen Rücklage beträgt bei den aktuellen Planungen 9,5 Mio. Euro. Bis 2021 füllt die Stadt die Ausgleichsrücklage demnach um 50 Prozent des Höchstbetrages auf.

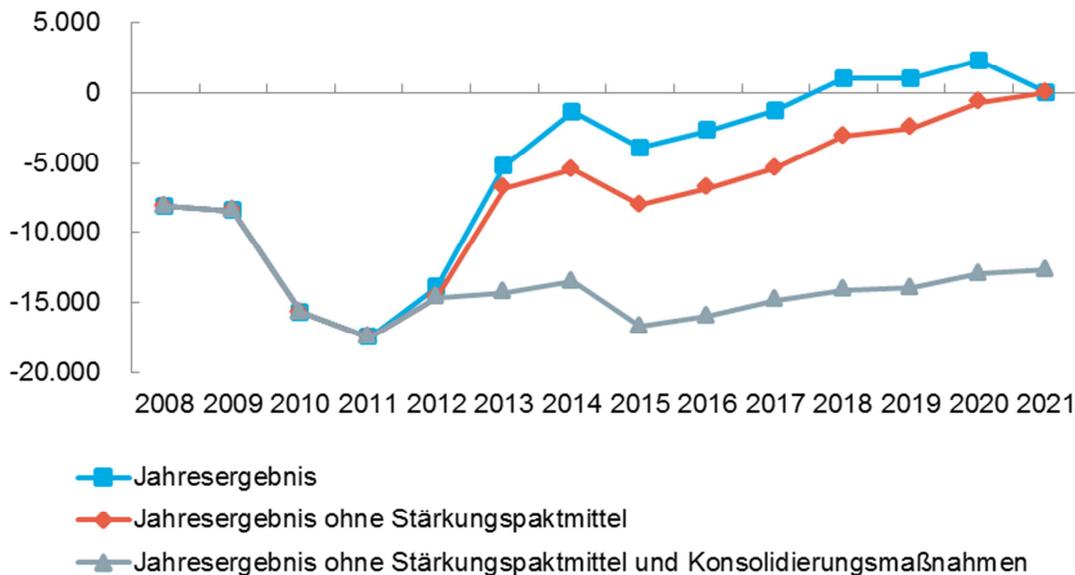
Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen erreicht die Stadt in den Jahren 2018 bis 2021 einen durchschnittlichen Jahresüberschuss in Höhe von 1,2 Mio. Euro.

Durch die geplanten positiven Jahresergebnisse verbessert sich die Eigenkapitalstruktur der Stadt Haltern am See. Die Ziele des Stärkungspaktes Stadtfinanzen werden somit erreicht. Allerdings benötigt die Stadt Haltern am See einen ausgesprochen langen Atem zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz. Auf jegliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und weitere Veränderungen wird die Stadt Haltern am See bis dahin nur mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln reagieren können.

#### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte die im Prüfbericht aufgeführten weiteren Möglichkeiten umsetzen, um den Konsolidierungszeitraum zu verkürzen.

## Jahresergebnisse in Tausend Euro



bis 2014 Ist-Werte, ab 2015 Plan-Werte

An der Differenz zwischen den Jahresergebnissen ohne Stärkungsmittel und den Jahresergebnissen ohne Stärkungsmittel und Konsolidierungsmaßnahmen wird deutlich, dass der wesentliche Konsolidierungseffekt von der Stadt Haltern am See selbst ausgeht. Ab dem Jahr 2018 plant die Stadt die Aufwendungen durch die Erträge decken zu können. Ab 2021 erfolgt dies ohne die Stärkungspaktmittel.

### → Feststellung

Zu der positiven Haushaltsentwicklung der Stadt Haltern am See tragen insbesondere die eigenen Konsolidierungsmaßnahmen bei.

## Strukturelle Haushaltssituation

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

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

## Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich (Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Schlüsselzuweisungen, Gewerbesteuerumlage) und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen die Erträge aus den Grundstücksverkäufen, die Bildung und Auflösung von sonstigen Rückstellungen im Zusammenhang mit Gewerbesteuerrückzahlungen und Rechtsstreitigkeiten mit dem Kreis Recklinghausen. Weiterhin bereinigt die GPA NRW die Weiterleitung von Veräußerungserlösen an Dritte und Aufwendungen aus der Abrechnung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes.

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

### Strukturelles Ergebnis 2014 in Tausend Euro

Haltern am See	
Jahresergebnis	-1.382
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	23.152
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	190
= bereinigtes Jahresergebnis	-24.725
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	18.362
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-6.362</b>

#### → Feststellung

Das strukturelle Ergebnis bezogen auf das Jahr 2014 beträgt rund minus 6,4 Mio. Euro. Bei unveränderten Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe ein nachhaltiges Konsolidierungserfordernis für die Stadt Haltern am See. Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 4,1 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das Ergebnis auf minus 2,3 Mio. Euro.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Haltern am See ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2014 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Haltern am See ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

### Vergleich Strukturelles Ergebnis – Planung 2021 in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2014	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern*	11.363	14.163	2.801	3,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	17.767	23.927	6.160	4,3
Ausgleichsleistungen*	1.728	2.104	376	2,8
Schlüsselzuweisungen *	5.704	9.156	3.451	7,0
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspakt**	4.111	0	-4.111	-100,0
Grundsteuer B**	9.989	10.849	860	1,2
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen*	1.580	977	-603	-6,6
Allgemeine Umlagen *	16.621	19.117	2.497	2,0
Personalaufwendungen**	20.788	21.542	754	0,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	19.125	20.964	1.838	1,3

\*Mittelwerte der letzten vier Jahre \*\* Ist-Ergebnis 2014

### Haushaltssanierungsplan

Die Stadt Haltern hat aufgrund der Teilnahme am Stärkungspakt einen Haushaltssanierungsplan aufgestellt. Dieser umfasste bei der Erstellung 140 Maßnahmen zur Konsolidierung. Für nicht umgesetzte Maßnahmen oder geringere Konsolidierungserfolge ist die Stadt zur Kompensation durch andere geeignete Maßnahmen verpflichtet. In der dritten Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes müssen Beträge von bis zu 293.375 Euro in 2021 kompensiert werden. Der Stadt Haltern gelingt dies durch höhere Konsolidierungserfolge bei den IT-Verträgen mit der GKD-Recklinghausen, Mehrerträge bei der Vergnügungssteuer und Mehrerträge bei den Gebühren zur Inanspruchnahme von Sondernutzungen im Bereich Verkehrsangelegenheiten. Auch höhere Mieterträge für das Gebäude Muttergottesstiege und Einsparungen durch die Ausschreibung von Reinigungsleistung dienen zur Kompensation. Die Stadt Haltern am See generiert neue Konsolidierungsmaßnahmen die zur Konsolidierung in Höhe von

204.600 Euro führen. Hierunter fallen z. B. die Vermietung der Jahnhalle an einen Sportverein, Mehreinnahmen bei den Bußgeldern im Bereich der Verkehrsüberwachung und durch Zunahme bei den Baugenehmigungen. Mit rund 80.000 Euro trägt die Heranziehung des Kreises Recklinghausen zur Zahlung von Gebühren für Niederschlagswasser ebenfalls zur Konsolidierung bei. Insgesamt übertreffen die neuen Maßnahmen und höheren Konsolidierungserfolge bei bestehenden Maßnahmen das Kompensationserfordernis um rund 82.000 Euro im Zieljahr 2021.

Die Stadt Haltern am See hat die Wachstumsraten entsprechend den sich ergebenden Daten aus Orientierungsdaten, Steuerschätzung und sog. „Wurzelerlass“ angepasst. So wurden im Verhältnis zum ursprünglichen Sanierungsplan die Wachstumsraten bei den Gemeindeanteilen an den Einkommenssteuern, Gewerbesteuern, sonstigen Steuern und Einzahlungen und den Schlüsselzuweisungen nach oben korrigiert.

Nachfolgend geht die GPA NRW auf die wesentlichen Positionen der Haushaltsplanung ein.

## **Grundsteuer B**

In dem Jahr 2013 hat die Stadt Haltern am See die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes um 375 Hebesatzpunkte beschlossen. Die weiteren Steigerungen der Erträge aus der Grundsteuer B bilden die Erwartungshaltung entsprechend den Orientierungsdaten ab.

Die Bevölkerungsvorausberechnung des IT.NRW geht bis 2020 von einem Bevölkerungsrückgang von circa vier Prozent aus. Im Zeitraum bis 2013 ist die Bevölkerung der Stadt Haltern am See jedoch gestiegen. Die Stadt Haltern am See kann auch weitere Baugebiete erschließen. Hierzu zählt zum Beispiel in der näheren Zukunft das Baugebiet „Grüner Winkel“. Darüber hinaus finden in Haltern Baulückenschließungen statt. Für die Jahre 2019 bis 2021 kalkuliert die Stadt Haltern mit geringeren Steigerungsraten als in der mittelfristigen Finanzplanung. Die Stadt Haltern am See kann über den Hebesatz direkten Einfluss auf die Höhe der Erträge nehmen.

Die GPA NRW sieht in den Planungen der Stadt bei dieser Ertragsart keine zusätzlichen Risiken.

## **Gewerbesteuer**

Die Stadt Haltern am See plant die Gewerbesteuererträge, indem sie auf den Ist-Daten der Vorjahre die Steigerungsraten der Orientierungsdaten anwendet. Die Orientierungsdaten bilden jedoch eine Erwartungshaltung ab, die auf die individuelle Situation der Stadt angepasst werden muss. Für die Stadt Haltern am See ergeben sich jedoch keine wesentlichen Einflussfaktoren, die den Ansatz der Orientierungsdaten unrealistisch erscheinen lassen.

In der Stadt haben sich viele Unternehmen aus dem Sektor Handel und Großhandel niedergelassen. Die Struktur der Gewerbesteuerzahler ist vorwiegend heterogen und es gibt keine stark dominierenden Unternehmen. Die guten Verkehrsanbindungen und die Nähe zu den Wirtschaftszentren im Ruhrgebiet sind eher Argumente für eine Ansiedlung als niedrige Hebesteuersatzesätze. Dies zeigt sich auch darin, dass die Hebesatzanpassungen in 2013 bislang zu keinen Abwanderungstendenzen geführt haben.

Der Planansatz der Gewerbesteuererträge wurde in 2014 um 0,4 Mio. Euro unterschritten. Zum Zeitpunkt 21. September 2014 betrug der Gewerbesteuerertrag 10,5 Mio. Euro. Die Stadt erwartete zu dem Zeitpunkt noch, dass der Planwert erreicht wird. Gegenüber dem Istwert 2013 bedeutete der Planwert 2014 einem Zuwachs von 0,3 Prozent. Jedoch blieben höhere Nachzahlungen auf die Vorjahre in 2014 weitestgehend aus. Unter Bezug auf das Ist-Ergebnis des Jahres 2014 ergibt sich für 2015 ein Zuwachs von 7,9 Prozent.

Für die Jahre 2019 bis 2021 berücksichtigt die Stadt die Wachstumsraten. Letztere überschreiten jedoch die Entwicklungen der Vorjahre um 0,8 Prozentpunkte pro Jahr. Damit wird bereits ein sich fortsetzender positiver konjunktureller Verlauf angenommen. Aufgrund des langen Planungszeitraums und den aktuellen Entwicklungen besteht hier das Risiko, dass die Planansätze nicht erreicht werden. Zwischen den Erträgen aus der Gewerbesteuer und den Aufwendungen Gewerbesteuerumlage und Kreisumlage besteht eine intensive Wechselbeziehung. So führen niedrigere Gewerbesteuererträge zum Beispiel zu einer geringeren Gewerbesteuerumlage.

### **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**

Die Stadt Haltern hat bei der Ermittlung des Planansatzes für die Gemeindeanteile aus Einkommens- und Umsatzsteuer des Jahres 2015 die regionalisierte Steuerschätzung von November 2014 und die neuen Schlüsselzahlen zu Grunde gelegt.

Für die Jahre 2016 bis 2018 schreibt die Stadt die Planwerte anhand der Orientierungsdaten fort. Mit über 4,3 Mio. Euro bezogen auf das strukturelle Ergebnis tragen die Gemeindeanteile aus den Gemeinschaftssteuern wesentlich zur Konsolidierung des Haushaltes der Stadt Haltern am See bei. Dabei liegen die Wachstumsraten ab 2019 unterhalb der Entwicklungen der Vorjahre. Durch die an dieser Stelle vorsichtige Planung der Stadt Haltern am See entsteht die Chance höherer Erträge als geplant. Dies begünstigen die höheren Gemeindeanteile an den Umsatzsteuern durch den Anteil an der Soforthilfe ab 2015 in Höhe von 0,1 Mio. Euro, dem aufgestockten Betrag ab 2017 in Höhe von 0,4 Mio. Euro und die höhere Beteiligung an den Kosten für Asylhilfen. Auch die Neufestlegung der Schlüsselzahlen für die Jahre 2018 bis 2020 könnte zu einem höheren Ertrag in diesen Jahren führen. In der Vergangenheit hat die Stadt von der Neufestsetzung der Schlüsselzahlen profitieren können. Die GPA NRW sieht in den Planungen der Stadt Haltern am See keine zusätzlichen Risiken.

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Haltern am See hat für die Jahre 2014 und 2015 die Erträge aus Schlüsselzuweisungen entsprechend der jeweiligen 2. Modellrechnung des Gemeindefinanzierungsgesetzes NRW (GFG) geplant. In der mittelfristigen Finanzplanung wendet die Stadt bei der Prognose der Steigerungsraten den Orientierungsdatenerlass vom 01. Juli 2014 an. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die Stadt in Übereinstimmung mit dem Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 07. März 2013 die Wachstumsraten berechnet. Hieraus ergibt sich eine Steigerungsrate von jährlich 5,2 Prozent.

Die GPA NRW sieht hierin ein zusätzliches Risiko. Die Steigerung von 5,2 Prozent bei den Schlüsselzuweisungen bei gleichzeitig steigender Steuerkraft erfordert, dass das Land NRW in den Jahren 2019 bis 2021 weitere Rekordsummen für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellt. Die Finanzausgleichsmasse müsste deutlich höher ansteigen, als dies in den

letzten Jahren erfolgte. Ebenso müsste die Steuerkraft der anderen Kommunen gleichstark ansteigen wie die der Stadt Haltern am See, damit der Anteil der Stadt an der Verbundmasse nicht absinkt. Daneben besteht das allgemeine Planungsrisiko, dass die Finanzausgleichsmasse grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig ist. Restriktiv könnte hier die Schuldenbremse eingreifen, zu der das Land verpflichtet ist.

## Personalaufwendungen

Die Stadt Haltern am See plant bis 2021 ausgehend von dem Personalaufwand 2014 mit einer jährlichen Steigerung in Höhe von 0,5 Prozent. Dabei werden die Personalaufwendungen bis 2021 detailliert geplant. Die Stadt Haltern am See berücksichtigt die Konsolidierungsmaßnahmen aber auch Steigerungen durch die Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen. Für die Personalkostensteigerungen aufgrund der Tarifabschlüsse plant die Stadt eine jährliche Steigerungsrate von 2 Prozent. Die Besoldungsanpassungen berücksichtigt sie mit jährlichen Zuwächsen von 2,5 Prozent.

Der Haushaltssanierungsplan zeigt eine umfangreiche und intensive Auseinandersetzung mit Konsolidierungsmöglichkeiten im Personalbereich. Diese beinhalten Aufwandsreduzierung bei Nachbesetzung aufgrund der geänderten Besoldungs-/Vergütungsstruktur, das Ausscheiden von Mitarbeitern, die fehlende Nachbesetzung von Stellen, Fremdvergabe von Reinigungstätigkeiten und auch unerwartetes Ausscheiden von Mitarbeitern. Insgesamt ergeben sich Einsparungen lt. dem Haushaltssanierungsplan von 3,8 Mio. Euro bis 2021.

Die Stadt Haltern am See legt auf diese Aufwendungen einen besonderen Fokus in der Haushaltssanierung. Risiken sieht die GPA NRW bezogen auf die Personalaufwendungen daher nur, wenn

- die Stadt HSP-Maßnahmen nicht konsequent umsetzt oder ausfallende Konsolidierungsbeiträge nicht anderweitig kompensiert werden, sowie wenn
- Lohn- und Gehaltssteigerungen höher ausfallen, als von der Stadt angenommen.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Personalwirtschaft der Stadt Haltern am See hat die GPA NRW im Vorbericht thematisiert.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant die Stadt Haltern am See in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachbereichen. Hier wird den Fachbereichen empfohlen die Preissteigerungen zu berücksichtigen und die Ansätze für den Zeitraum von vier Jahren auskömmlich zu dimensionieren. Preissteigerungen z. B. bei den Energiekosten oder Einsparungen als Konsequenz energetischer Sanierungsmaßnahmen werden berücksichtigt.

Die Planwerte aus der mittelfristigen Finanzplanung dienen dann als Ausgangswert für die nachfolgenden Haushaltsplanungen. Seit 2011 wurde der Planansatz in den Rechnungsjahren regelmäßig unterschritten.

In der Zeile Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen der Ergebnisplanung befinden sich auch die Weiterleitung der Abwassergebühren an den Stadtentwässerungsbetrieb und die Kosten der Abfallbeseitigung. Diese beiden Positionen umfassen einen Betrag von insgesamt 9,8 Mio. Euro. Berücksichtigt man diese Beträge bei der Ermittlung der Veränderungsrate nicht, ergeben sich auch für die Jahre 2019 bis 2021 Steigerungsraten in etwa von zwei Prozent.

Die Planwerte der Stadt sind nachvollziehbar. Die GPA NRW sieht hier keine zusätzlichen Risiken.

### Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite

Die Stadt Haltern am See unternimmt mehrere Maßnahmen zur Risikominimierung bei den Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite. Aufgrund des hohen Gesamtkreditbetrages von 90,3 Mio. Euro ist dies auch erforderlich.

- Die Stadt Haltern vereinbart zum Teil langfristige Zinsbindungen bei den Liquiditätskrediten.
- Sie berücksichtigt bei der Berechnung der Zinsaufwendungen für die Liquiditätskredite Zinssteigerungen. Dabei orientieren sich die Prolongationszinssätze an den bisherigen Zinsbindungen der Kredite. Im Januar 2015 konnten bereits Zinsbindungen vereinbart werden, die Zinsaufwendungen unterhalb der Planwerte generieren.
- Zusätzlich kalkuliert die Stadt den Liquiditätsbedarf anhand der geplanten Jahresergebnisse und der nicht zahlungswirksamen Aufwendungen.

Darüber hinaus plant die Stadt einen Risikozuschlag in Höhe von zum Beispiel rund 185.000 Euro für das Jahr 2015.

Aufgrund dieser Maßnahmen sieht die GPA NRW bei den Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite keine zusätzlichen Risiken. Ein allgemeines Planungsrisiko durch weitergehende Zinserhöhungen aufgrund des langen Zeithorizontes ist jedoch systemimmanent in den Planungen enthalten.

#### → **Feststellung**

Das Planungsvorgehen der Stadt Haltern am See zur Berücksichtigung von Zinsänderungsrisiken bei den Liquiditätskrediten ist gut und vor dem Hintergrund des hohen Bestands auch erforderlich.

### Gewerbsteuerumlage

Die Stadt Haltern am See hat die Höhe der Gewerbsteuerumlage in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) geplant.

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

Die Stadt Haltern am See geht in ihren Planungen davon aus, dass diese Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit entsprechend geringeren Aufwendungen. Da dies mit den derzeitigen gesetzlichen Regelungen überein stimmt, werden im Risikoszenario keine zusätzlichen Risiken berücksichtigt. Dennoch besteht hier ein allgemeines Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

## Kreisumlage

Die Kreisumlage wird beeinflusst durch die Änderungen der Steuerkraft der Gemeinde, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden und der Haushaltssituation des Kreises.

Bezüglich der Haushaltssituation des Kreises existieren diverse Unsicherheitsfaktoren:

- Die Landschaftsverbandsumlage ist aufgrund der perspektivisch steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe im Vergleich zu 2014 im Kreis Recklinghausen um 7,5 Mio. Euro gestiegen.
- Die Entlastung durch die Soforthilfe ab dem Jahr 2015 erhält der Kreis Recklinghausen in Höhe von 6,1 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2017 wird dieser Betrag auf 12,2 Mio. Euro aufgestockt.
- Die darüberhinausgehenden Entlastungen durch die im Koalitionsvertrag beschlossene Beteiligung des Bundes sind noch nicht gesetzlich fixiert.

Im Entwurf der Haushaltsplanung 2015 hat der Kreis die Erträge aus der Kreisumlage um 17,3 Mio. Euro angehoben. Für die Folgejahre rechnet der Kreis Recklinghausen mit steigenden Aufwendungen und damit auch einem steigenden Umlagebedarf. Die Stadt Haltern am See hat Steigerungen der Kreisumlage in Höhe von bis zu 3,4 Prozent pro Jahr eingeplant. Ein zusätzliches Risiko berücksichtigt die GPA NRW an dieser Stelle nicht.

### → **Feststellung**

Die Planungen der Stadt Haltern am See zeigen sich vorwiegend risikobewusst.

## 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	Haltern am See
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,0	86,7
Eigenkapitalquote 1	-17,2	65,0	31,9	15,8
Eigenkapitalquote 2	4,9	86,2	61,0	38,9
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	23,1
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,8	35,8
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,4	5,8
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,7	53,5
Investitionsquote	10,1	286,2	73,6	76,2
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	86,3	69,2
Liquidität 2. Grades	5,6	1.430,4	110,1	15,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	41	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	8,1	17,8
Zinslastquote	0,1	22,4	3,0	2,7
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	54,8	44,3
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,9	20,5
Personalintensität	12,9	28,6	20,2	23,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	23,1
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	45,3	40,0

## Weitere Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Haltern am See
Jahresergebnis je Einwohner 2012	-885	186	-83	-373
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2012	-388	352	30	-285
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010*	444	5.290	2.283	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012	1.019	2.082	1.271	1.102

\* Bislang liegen aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse nur für das Vergleichsjahr 2010 ausreichend valide Vergleichsdaten vor.

## Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Im Jahr 2012 kann die Stadt Haltern durch die Erträge die Aufwendungen nicht decken. Der Aufwandsdeckungsgrad bleibt wie auch das Jahresergebnis je Einwohner negativ und unterdurchschnittlich. Die Jahresdefizite der Vergangenheit zehren an dem Eigenkapital der Stadt Haltern am See. Die Eigenkapitalquoten unterschreiten die Mittelwerte der Vergleichskommunen. Die Kennzahlen der Stadt Haltern am See befinden sich im schlechtesten Viertel. Nur drei der bislang 39 Vergleichskommunen haben eine höhere Fehlbetragsquote als die Stadt Haltern am See.

## Vermögenslage

Die Infrastrukturquote ist unterdurchschnittlich. Dies steht im Zusammenhang mit dem ausgegliederten Abwasservermögen. Die Ausgliederung führt aufwandsseitig zur geringeren Abschreibungen. Die Stadt Haltern am See erreicht eine durchschnittliche Drittfinanzierungsquote und ist damit netto weniger durch Abschreibungen belastet als die Vergleichskommunen. Die Stadt Haltern am See investiert mehr als die Vergleichskommunen im Durchschnitt, erreicht aber den Werteverzehr durch ihr Investitionsvolumen nicht. Bei dem Straßenvermögen zeichnet sich auf Basis der bilanziellen Analyse ab, dass aufgrund der Altersstruktur weitergehende Investitionen notwendig werden.

## Finanzlage

Der Minimalwert des Anlagendeckungsgrads 2 in Höhe von 32,8 Prozent ist ein Extremwert. Nur sechs Kommunen haben geringere Anteile des langfristig benötigten Vermögens durch langfristig verfügbare Mittel finanziert. Ebenfalls stellen nur wenige der Vergleichskommunen stellen eine niedrigere Liquidität 2. Grades und eine höhere kurzfristige Verbindlichkeitsquote als die Stadt Haltern am See. Die Zinslastquote der Stadt Haltern am See ist durchschnittlich. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Verschuldung der Stadt Haltern am See vorwiegend von kurzfristigen Liquiditätskrediten geprägt ist. Aufgrund der kurzfristigen Zinsbindung profitiert die Stadt Haltern am See momentan deutlich von den niedrigen Zinsen.

## Ertragslage

In 2012 zeigt sich für Haltern am See eine unterdurchschnittliche Netto-Steuerquote. Im Folgejahr steigt die Netto-Steuerquote aufgrund der massiven Steuererhöhung der Grundsteuer B auf 825 Hebesatzpunkte auf 47,9 Prozent. Sie bleibt allerdings weiterhin unterdurchschnittlich. Der erste Quartilswert liegt bei 48,9 Prozent. Damit erreichen weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen erreichen eine geringere Netto-Steuerquote als die Stadt Haltern am See. Die allgemeinen Deckungsmittel sind ebenfalls unterdurchschnittlich. Bis zu dem Jahr 2014 steigen diese auf 1.278 Euro je Einwohner an. Die Personalintensität und die Sach- und Dienstleistungsintensität zeigen sich in Haltern am See höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies ist nach mehr als 20 Jahren in der Haushaltskonsolidierung zunächst verwunderlich. Die Sach- und Dienstleistungsintensität wird jedoch dadurch beeinflusst, dass die kompletten Kosten der Stadtentwässerung als Gebührenweiterleitung an den Stadtentwässerungsbetrieb als Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erfasst sind. Die Stadt Haltern am See ist weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen durch Transferaufwendungen belastet.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die NKF-Einführung erfolgte zum 01. Januar 2008. Der vorliegende Rechnungslegungsstand ist vorbildlich.
- Die Stadt Haltern am See befindet sich seit nunmehr 20 Jahren in der Haushaltssicherung und nimmt freiwillig an dem Stärkungspakt teil.
- Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2009 vollständig verbraucht.
- Die allgemeine Rücklage wird bis 2014 um 57,3 Prozent reduziert. Die Eigenkapitalausstattung ist bereits im Vergleichsjahr 2012 außerordentlich schlecht.
- Der Eigenkapitalverzehr bis zum Jahr 2017 – dem letzten defizitären geplanten Ergebnis – beträgt 69,6 Prozent.
- Das strukturelle Ergebnis 2014 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf in Höhe von 6,4 Mio. Euro aus. Einschließlich der Stärkungspaktmittel beträgt das strukturelle Ergebnis minus 2,3 Mio. Euro.
- Ab dem Jahr 2018 plant die Stadt positive Jahresergebnisse. Dabei basieren die Planungsannahmen weitestgehend auf der allgemeinen Erwartungshaltung einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung. Darüber sind in der Haushaltsplanung kaum zusätzliche Risiken enthalten.
- Die steigende Selbstfinanzierungskraft ab 2016, die geplanten positiven Jahresergebnisse und die im Prüfbericht vorgeschlagenen weitergehenden Maßnahmen innerhalb der Vermögensstruktur sind geeignet die Eigenkapitalstruktur zu verbessern. Damit würde auch das zweite Ziel des Stärkungspaktes der Eigenkapitalstärkung erreicht werden.
- Die Verschuldung der Stadt Haltern am See ist außerordentlich hoch. Die Liquiditätskredite prägen zu 75 Prozent die Verbindlichkeiten und erreichen in 2014 mit rund 89 Mio. Euro rund 30 Prozent der Bilanzsumme.
- Die Altersstruktur des Straßenvermögens lässt aus bilanzieller Sicht weitergehende Investitionen erwarten. Für die weiteren analysierten Vermögensgegenstände drängen sich keine ertragswirksamen Risiken auf.
- Durch die massive Grundsteuer-B Anhebung und die weiteren Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt Haltern am See einen großen Teil des Handlungsbedarfes bereits umgesetzt. Die Jahresverluste sind auch ohne die Konsolidierungshilfe deutlich gesunken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation Stadt Haltern am See mit dem Index 2.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Geringere Steigerungen der Gewerbesteuererträge als geplant	strukturelles Ergebnis
Geringere Steigerungen der Schlüsselzuweisungen als geplant	strukturelles Ergebnis
Investitionen in städtische Gebäude	Gebäudeportfolio
Bereitstellung zusätzlicher Gebäudeflächen bei der Nutzungsart Soziales	Gebäudeportfolio
Weitere Forderungskorrekturen der Steuerforderungen	Vermögensanalyse
Investitionen im Infrastrukturvermögen	Vermögensanalyse
Zukünftige Pensionsauszahlungen aufgrund fehlender Kapitalanlagen	Vermögensanalyse

### Risikoszenario

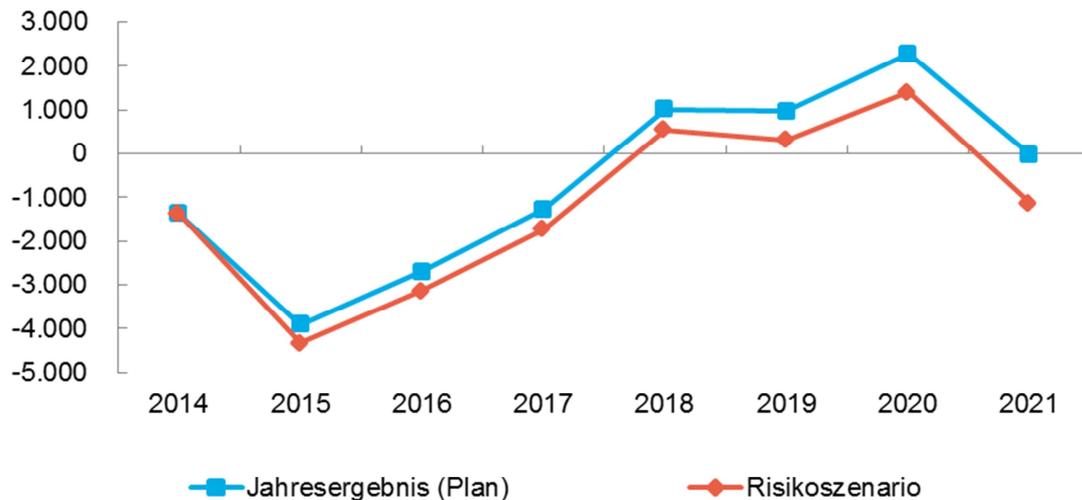
Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

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

### Planergebnis und Risikoszenario in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Abweichung
Gewerbesteuer	Anwendung der Orientierungsdaten auf den Steuerertrag in 2014 und Reduzierung der Wachstumsraten 2019 bis 2021 auf das Niveau der Orientierungsdaten	14.163	13.345	818
Schlüsselzuweisungen	Geringere Steigerungen als die Wachstumsraten im HSP-Zeitraum 2019 bis 2021	9.156	8.875	281
<b>Saldo</b>				<b>1.100</b>

### Risikoszenario und Haushaltsplanung in Tausend Euro



Der Verlauf der Kurve Risikoszenario zeigt eine nur geringe Abweichung von den geplanten Jahresergebnissen. Dieses Ergebnis beruht auf zwei wesentlichen Faktoren:

- Die GPA NRW hat sich bei der Darstellung auf zusätzliche Risiken beschränkt. Die Planungen der Stadt Haltern am See haben bei der Haushaltsplanung in geringem Umfang zusätzliche Risiken in Kauf genommen.
- Eine vollständige Analyse der Risiken aller Haushaltspositionen ist nicht erfolgt. Die GPA NRW hat sich darauf beschränkt, wesentliche Positionen zu analysieren.

Der Verlauf zeigt allerdings eine deutliche Besserung der Haushaltssituation. Diese baut auf der Erwartung auf, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiv bleiben. Damit sind neben den zusätzlichen Risiken die Haushaltsplanungen mit weiteren allgemeinen Planungsrisiken verbunden. Hierzu zählen zum Beispiel

- eine Abkühlung der konjunkturellen Entwicklungen und damit unvorhersehbare Ausfälle von Gewerbesteuerzahlern,
- zusätzliche Aufgabenübertragungen, die z. B. höhere Soziallasten initiieren,
- Auswirkungen aus dem demografischen Wandel oder sogar
- Ereignisse höherer Gewalt.

Derartige allgemeine Risiken sind systemimmanent in den langfristigen Haushaltsplanungen enthalten.

#### → **Feststellung**

Treten die beispielhaft berechneten Risiken kumulativ auf, so kann die Stadt Haltern am See keinen Haushaltsausgleich im Jahr 2021 ohne die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darstellen.

## 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)
Anhebung der Beitragsanteile für Anlieger im Straßenbau (KAG-Beiträge)	Beiträge
Durchführung der geplanten Hundebestandsaufnahme	Steuern
Erhöhung der Kostendeckung der Friedhofsgebühren	Gebühren
Weitergehende Beteiligung der Sportvereine an den Kosten der Sportstätten	Gebäudeportfolio
Reduzierte Zuschüsse bei den kulturellen Einrichtungen Stadtbücherei und Musikschule	Gebäudeportfolio
Kostenbeteiligung bei der Mühle Sythen	Gebäudeportfolio
höhere Kostendeckung für das Schwimmbad Aquarell	Finanzanlagen
Höhere Gewinnausschüttung durch den Stadtentwässerungsbetrieb	Finanzanlagen

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen die Kommunen auch 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 wie Haltern am See, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

### Kommunaler Steuerungstrend

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

Die Stadt Haltern am See hat in allen Jahren Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken erzielt. Sie plant auch für die Zukunft weitere Erschließungsmaßnahmen. Für die aktuelle Maßnahme des Baugebietes „Grüner Winkel“ wurden bereits in dem Jahr 1960 die ersten Entwürfe erstellt. Da in Zukunft sukzessive weitere Maßnahmen angedacht sind und die Grundstückserlöse aber in unterschiedlicher Ausprägung erzielt werden, bildet die GPA NRW für die Erlöse einen Mittelwert und ersetzt die individuellen Jahreswerte durch diesen Mittelwert. Die Stadt Haltern am See führt keine Nebenrechnungen, mit denen den Erträgen aus der Veräußerung der Grundstücke die entsprechenden Aufwendungen gegenübergestellt werden. Insofern kann die Stadt keine objektive Aussage dazu treffen, ob die Baulandbewirtschaftung positive Effekte

für den Haushalt bewirkt. Eine Bereinigung der Erträge würde daher zu einer einseitigen Bereinigung im kommunalen Steuerungstrend führen.

→ **Empfehlung**

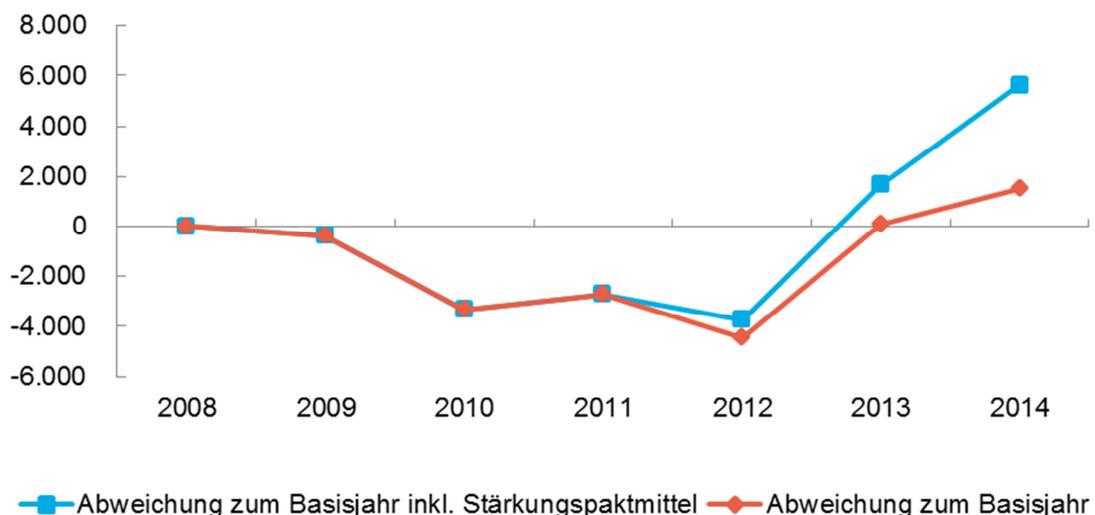
Die Stadt Haltern am See sollte die Erträge und Aufwendungen in einer Nebenrechnung erfassen und damit die Wirtschaftlichkeit der Baulandbewirtschaftung messbar machen.

Seit dem Jahr 2010 bildet die Stadt Haltern am See Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuervorauszahlungen. Bereits seit der dritten Auflage der Handreichung des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) zur GemHVO vertritt das MIK die Auffassung, dass erwartete Gewerbesteuerrückzahlungen keinen Rückstellungsgrund darstellen. Die GPA NRW hat die Aufwendungen durch die Bildung und die Erträge bei der Auflösung der Steuerrückstellung bei dem kommunalen Steuerungstrend bereinigt.

2011 muss die Stadt einmalig aus der Abrechnung nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz 211.000 Euro zahlen, die aufwandsmindernd im kommunalen Steuerungstrend bereinigt wird. Im Jahr 2013 bereinigt die GPA NRW die Erträge um 737.000 Euro, weil die Stadt hier eine Rückstellung auflösen kann, die sie aufgrund eines Rechtsstreites mit dem Kreis aufgrund der Gebühren für die Beseitigung des Niederschlagswassers gebildet hatte.

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

**Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Ist)**

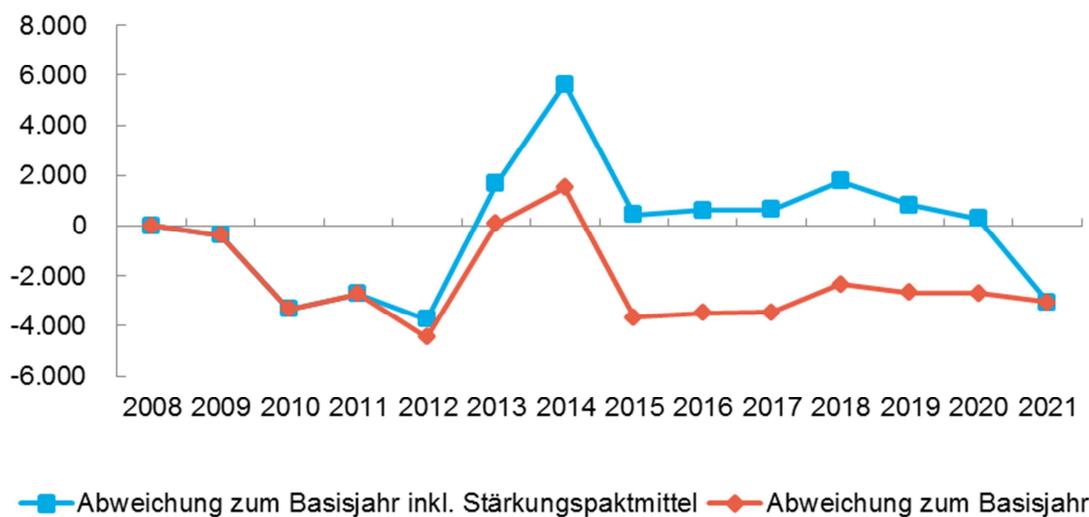


Hierbei wird deutlich, dass die Stadt ausgehend von der Entwicklung bis 2012 ab dem Jahr 2013 nahezu eine Kehrtwende vollzogen hat. Mit der Vielzahl der umgesetzten Konsolidie-

ungsmaßnahmen kann die Stadt in diesem Jahr eine positive Entwicklung darstellen. Diese Kehrtwende zeigt sich auch ohne die Berücksichtigung der Stärkungspaktmittel.

Zwischen den Rechnungsergebnissen und den Planwerten besteht ein deutlicher Unterschied. Die Ursache liegt darin, dass die Stadt Haltern am See in den Planungen von niedrigeren sonstigen ordentlichen Erträgen ausgeht. Die Erklärung für die höheren sonstigen ordentlichen Erträge liegt in der im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten erfolgenden Anpassung/Auflösung von Rückstellungen. Die sich hier ergebenden Erträge werden unter der Position „sonstige ordentliche Erträge“ gebucht und sind i. d. R. nicht planbar. Die Differenz zwischen den durchschnittlichen Ist-Werten und den durchschnittlichen Planwerten beträgt rund 3,8 Mio. Euro.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Ist/Plan)



bis 2014 Ist-Ergebnisse, ab 2015 Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend (Abweichung zum Basisjahr) zeigt für die Planjahre im Eckjahresvergleich einen minimalen Anstieg. Hierbei werden die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Haltern am See erkennbar. Die steigenden Preise bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die Tarif- und Besoldungsanpassungen bei den Personalaufwendungen und auch die Entwicklung der Transferleistungen kann die Stadt damit über die Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

Werden die Stärkungspaktmittel nicht im Steuerungstrend bereinigt, ergibt sich nach 2018 ein Absinken des Trends. Dies zeigt, dass die zurückgehenden Stärkungspaktmittel innerhalb der Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich kompensiert werden.

#### → Feststellung

Der Kommunale Steuerungstrend legt die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Haltern am See offen. In den Rechnungsjahren zeigt sich ab 2013 eine deutliche Kehrtwende in der

kommunalen Steuerung. Die ab 2019 zurückgehenden Stärkungsmittel kompensiert die Stadt durch höhere Erträge im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

## Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>1</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	979	1.006	967	1.049	1.016	1.032	968
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.361	2.291	2.336	2.306	2.493	2.610	2.618
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>41,4</b>	<b>43,9</b>	<b>41,4</b>	<b>45,5</b>	<b>40,7</b>	<b>39,5</b>	<b>37,0</b>

Die durchschnittliche Drittfinanzierungsquote der Vergleichskommunen liegt bei 35 Prozent. Damit erreicht die Stadt Haltern am See eine höhere Drittfinanzierung als die Vergleichskommunen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass Haltern seit vielen Jahren sich in der Haushaltssicherung befindet. Aus dieser Zwangslage heraus, hat die Stadt Haltern am See auf Straßenausbaumaßnahmen vorwiegend verzichtet. Im Stadtgebiet der Stadt Haltern sind insgesamt 87 Straßen noch nicht endgültig erstmalig fertiggestellt worden. Die Stadt Haltern hat 16 fertig zu stellende Straßen bis zum Jahr 2020 priorisiert und wird über das Jahr 2033 hinaus mit der erstmaligen Fertigstellung von Straßen beschäftigt sein. Die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen stecken hier einen engen Rahmen.

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

### Beitragsfinanzierte Investitionszahlungen im Straßenbau in Prozent (Plan)

	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	877	362	238	269
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	1.880	3.725	1.735	935
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	0	0	0	0
<b>beitragsfinanzierte Investitionsauszah-</b>	<b>46,7</b>	<b>9,7</b>	<b>13,7</b>	<b>28,8</b>

<sup>1</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

	2015	2016	2017	2018
<b>lungen im Straßenbau in Prozent</b>				

Die Straßenausbaumaßnahmen, deren Fertigstellung im Zeitraum bis 2018 geplant ist, wurden alle durch entsprechende Vorausleistungen vorfinanziert. In 2017 plant die Stadt die Recklinghäuser Straße neu zu bauen. Hierdurch wird die Stadt seit dem Jahr 2003 die zweite beitragsfähige Ausbaumaßnahme nach dem KAG durchführen. Neben den Beiträgen sind Straßenbaumaßnahmen auch durch Fördermittel des Landes gegenfinanziert. Da hier ausschließlich die Auswirkungen der Straßenbaubeiträge analysiert werden, bleiben diese Förderungen unberücksichtigt.

Nachfolgend führt die GPA NRW auf, welche satzungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Haltern am See noch zur Verfügung stehen.

### Erschließungsbeiträge

Die Stadt Haltern am See verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 1990. Die örtliche Satzung stimmt vom Regelungsinhalt in weiten Teilen mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994 überein. Die Satzung regelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen ist. Darüber hinaus nutzt die Stadt Haltern am See Vorausleistungen zur Vorfinanzierung der Baumaßnahmen.

#### → Feststellung

Für die Erschließungsbeitragssatzung sieht die GPA NRW derzeit keine Optimierungsmöglichkeiten.

### Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Haltern am See über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG wurde am 11. Juli 1989 beschlossen und ist rückwirkend zum 01. August 1980 in Kraft getreten. Seit diesem Zeitpunkt ist die Satzung nicht verändert worden.

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 Baumaßnahmen an den Wirtschaftswegen hat die Stadt Haltern am See im § 11 der Satzung definiert. Der Anteil für die Anlieger beträgt 50 Prozent.

Bislang hat die Stadt Haltern am See, unabhängig von der formalen Möglichkeit, Wirtschaftswege nicht abgerechnet. In der Stadt Haltern existieren seit langer Zeit Interessentenschaften. Diese entstanden aus den Rezessen im 18. Jahrhundert. Der Bürgermeister der Stadt Haltern am See ist der Sachverwalter dieser Interessentenschaften. Derzeit werden die Verwaltungsaufwendungen für die Sachverwaltung den Interessentenschaften in Rechnung gestellt. Auch Unterhaltungsmaßnahmen an den Wirtschaftswegen werden darüber finanziert.

Die Stadt Haltern hat sich auch das Ziel gesetzt, die Aufwendungen für Unterhaltungs- und Neubaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen einzusparen. Hierzu entwickelt die Stadt derzeit

ein Konzept, das die Nutzung und mögliche zukünftige Änderung der Vermögenszugehörigkeit der Wirtschaftswege klären soll.

Die von der Stadt Haltern am See angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für die Straßenbaumaßnahmen orientieren sich jeweils etwa am Minimalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Satzung der Stadt sieht hier 50 Prozent vor. Anliegerstraßen sind nach § 3 Abs. 4 der Beitragssatzung der Stadt Haltern am See Straßen, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder durch private Zuwege mit ihnen verbundenen Grundstücke dienen. Demgemäß handelt es sich nach der Satzung um eine Anliegerstraße, wenn den Anliegern überwiegende Vorteile geboten werden. Konsequenterweise müsste der Anliegeranteil ebenfalls „überwiegend“ ausfallen. Diese Vorgehensweise entspräche auch dem festgeschriebenen Subsidiaritätsgrundsatz des § 77 Abs. 2. GO NRW. Gerade in Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträge Vorrang vor einer Steuerfinanzierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Anteile der Beitragspflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen anheben, um auch eine größtmögliche Refinanzierung zukünftiger Straßenerneuerungsmaßnahmen zu erreichen.

Die Stadt Haltern am See hat auf Anforderung der GPA NRW die Beiträge für die Straßenausbaumaßnahme Recklinghäuser Straße nach der aktuellen Satzung den möglichen Höchstwerten aus der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW gegenüber gestellt.

**Potenzialermittlung der Straßenbaumaßnahmen**

	Beiträge entsprechend der aktuelle Satzung der Stadt Haltern am See	mögliche Höchstbeiträge gemäß der Mustersatzung
Recklinghäuser Straße	471.591	852.900
<b>Potenzial</b>		<b>381.309</b>

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich wie folgt auf die Haushaltssituation der Stadt Haltern am See auswirken:

- Der Stadt fließen durch die Beitragseinzahlungen einmalig rund 380.000 Euro liquide Mittel zu. Dieser Mittelzufluss wäre nach Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme frühestens im Jahr 2021 zu erwarten. Aus der bilanziellen Analyse heraus stehen zukünftig weitere Investitionen im Straßenvermögen an. Die Stadt wird diese Einzahlungen benötigen, um nicht in erheblichem Umfang eigene liquide Mittel bzw. Kredite zur Finanzierung der Investitionen einsetzen zu müssen.
- Die Ergebnisrechnung wird fünfzig Jahre lang um zusätzlich ca. 7.600 Euro jährlich entlastet. Die Stadt bildet in Höhe der Beitragseinzahlungen Sonderposten für Beiträge. Diese werden über die Dauer der Nutzung des Anlagegutes Straße ertragswirksam aufgelöst.

## Gebühren

Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW den Gebührenbereich intensiv analysiert. Daraus entstanden folgende Empfehlungen:

- Die Stadt Haltern am See sollte den öffentlichen Anteil bei der Straßenreinigung (25 Prozent) überprüfen
- Die Stadt Haltern sollte kostendeckende Gebühren bei den Friedhöfen kalkulieren.

## Öffentlicher Anteil bei der Straßenreinigung

Die Stadt Haltern am See reinigt ausschließlich die Hauptverkehrsstraßen und den Innenstadtbereich. Mit der Gebührenkalkulation 2013 hat die Stadt Haltern am See den Gemeindeanteil als öffentliches Interesse von 25 auf 13 Prozent gesenkt.

### → Feststellung

Bei den Straßenreinigungsgebühren bieten sich für die Stadt Haltern keine weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten.

## Kostendeckung der Friedhofsgebühren

Die Stadt Haltern am See betreibt vier kommunale Friedhöfe. Sie stehen in direkter Konkurrenz zu sechs kirchlichen Friedhöfen. Damit stehen im Stadtgebiet zehn Friedhöfe zur Verfügung. Die Ursache für dieses große Angebot findet sich in der großen Gemeindefläche. So sind die Friedhöfe teilweise neun km voneinander entfernt. Für die Stadt ist die Konkurrenzsituation mit den kirchlichen Anbietern ein Nachteil. Sie erlebt damit nicht nur die generellen Wandertendenzen zu günstigeren Bestattungsformen, sondern muss die direkte Konkurrenzsituation bei der Gebührenkalkulation berücksichtigen. Bei den Familiengrabstätten sind die kirchlichen Träger ungeachtet unterschiedlicher Nutzungszeiten bei den Gebühren für die Sarggrabstätte 1.428 Euro günstiger. Um den Wunsch nach pflegeleichteren Gräbern nachzukommen, hat die Stadt Rasenreihengräber für Erdbestattungen in drei Friedhöfen eingeführt. Darüber hinaus plant sie die Schaffung von Baumurnenbestattungen auf dem Hauptfriedhof in Sundern.

### → Feststellung

Die Einführung neuer pflegeleichter Bestattungsformen kann eine geeignete Grundlage sein um die Konkurrenzsituation der Stadt Haltern am See zu entschärfen.

Die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung wurden bislang nicht vollständig umgesetzt. Allerdings hat die Stadt die Friedhofsgebühren moderat erhöht, indem sie als eine Maßnahme des Haushaltssanierungsplanes, den öffentlichen Grünanteil auf 20 Prozent herabgesetzt hat. Der öffentliche Grünanteil ergibt in der Kostenkalkulation des Jahres 2013 einen Betrag von rund 124.000 Euro.

In dem Gebiet der Stadt Haltern am See befinden sich umfangreiche See- und Naturflächen:

- Waldgebiete im Naturpark Hohe Mark-Westmünsterland, insbesondere Halterner Berge,

- Naturschutzgebiet Westrupe Heide und z. B. das Naturdenkmal Hexenbuche an der Granatstraße,
- Halterner Stausee,
- Talsperre Hullern, und die
- Silberseen.

Diese Flächen stehen neben den Friedhofsflächen der Allgemeinheit zur Erholung zur Verfügung. Sie dienen auch den ökologischen Zwecken wie z. B. der Luftreinhaltung. Die GPA NRW hält daher die Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung aufrecht, da in der kommunalen Landschaft ähnlich ländlich ausgeprägte Kommunen einen deutlich niedrigeren öffentlichen Grünanteil ansetzen. Die Stadt Haltern am See plant, neue Grabfelder mit geringeren Grünflächen als die bestehenden Grabfelder aufweisen. Eine langfristige Reduzierung des öffentlichen Grünanteils sollte sich daraus ergeben.

Die Stadt Haltern ermittelt den öffentlichen Grünanteil ausgehend von den Gesamtkosten des Bestattungswesens abzüglich der Kosten für die Unterhaltung des jüdischen Friedhofs und der Kriegsgräber. Dieser öffentliche Grünanteil ist jedoch nicht über die Gesamtkosten (abzgl. oben aufgeführter Positionen) zu ermitteln, sondern wird nur für die über das eigentliche Bestattungswesen hinausgehenden Kosten festgesetzt. Die bestattungsbedingten Kosten und die hierfür erforderlichen Einrichtungen sind umfassend über die Bestattungsgebühr zu finanzieren. Nur die verbleibenden Kosten sind anteilig einem öffentlichen Interesse (sog. Anteil „öffentlichen Grün“) unterworfen, da nicht nur die Gebührenschuldner einen Nutzen von der Unterhaltung und Pflege dieser Infrastruktureinrichtung erfahren. Üblicherweise wird dieser öffentliche Anteil mit einem Prozentsatz über die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen ermittelt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Rahmenflächen und damit den öffentlichen Grünanteil angemessen weiter reduzieren. Die Kalkulationsbasis für den öffentlichen Grünanteil sollten ausschließlich die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten sein.

In der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt Haltern am See die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte und verzinst das eingesetzte Kapital. Sie verwendet für die Gebührenermittlung eine Äquivalenzziffernkalkulation. Dabei legt die Stadt Haltern am See die Grabfläche als Maßstab für die Kosten der Grabbereitung und Bestattung zugrunde. Bei der Überlassung von Nutzungsrechten dient neben der Fläche und der Nutzungszeit auch das Verhältnis zwischen den Grabflächen und den Nebenflächen zur Bestimmung der Gewichtung der Einzelleistungen. Hier bietet sich die Möglichkeit, weitere flächenunabhängige Kosten auf die Bestattungsfälle zu verteilen und nicht über die Grabflächen zu verrechnen.

Die Gebühr einer Bestattungsleistung ermittelt die Stadt Haltern am See auf Basis der oben beschriebenen Gewichtung und der geschätzten Bestattungsfälle je Bestattungsart. Dadurch bestimmt auch die Anzahl der Fälle die Verteilung des Gebührenbedarfes auf die Einzelleistungen. Dabei berücksichtigt sie insgesamt 227 Bestattungsfälle. Seit 1995 hat die Stadt diese Anzahl jedoch nie erreicht. Die Konsequenz der Abweichung zwischen geplanten Bestattungsfällen und tatsächlichen Bestattungsfällen führt in der Ergebnisrechnung 2013 dazu, dass nur

drei Viertel des geplanten Gebührenertrags erreicht wurde. Für das Jahr 2014 ergab sich ein weiterer Rückgang der Bestattungsfälle. In diesem Jahr hat die Stadt zum Beispiel 95 Familiengrabstätten zur Ermittlung der Gebührenhöhe herangezogen. Tatsächlich wurden 16 Fälle umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die aktuellen Entwicklungen der Bestattungsfälle in der Gebührenrechnung berücksichtigen.

## **Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Haltern am See sollte die Beitragsanteile für die Anlieger bei der Straßenbaubeitragsatzung anheben.
- Sie sollte den öffentlichen Grünanteil ausschließlich von den Unterhaltungsaufwendungen der Grünanlagen berechnen.
- Die Stadt Haltern am See könnte aufgrund der örtlichen Rahmenbedingungen den öffentlichen Grünanteil weiter herabsetzen.
- Sie sollte die aktuellen Entwicklungen der Bestattungsfälle in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.
- Die Stadt Haltern am See sollte aufgrund der Haushaltssituation an den Kalkulationsgrundlagen (kalkulatorische Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte und kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung) festhalten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Haltern am See mit dem Index 2.

## **Steuern**

Die Stadt Haltern am See hat in der Vergangenheit folgende Anpassungen an den Realsteuerhebesätzen vorgenommen:

- die Grundsteuer A wurde 2012 um 20 und 2013 um 60 Hebesatzpunkte auf nunmehr 400 Hebesatzpunkte angehoben,
- die Grundsteuer B hat die Stadt 2012 um 20 und 2013 um 375 Hebesatzpunkte auf 825 Hebesatzpunkte angehoben und
- die Gewerbesteuer hat die Stadt Haltern am See 2012 um 20 und 2013 um weitere 30 Hebesatzpunkte auf 500 Hebesatzpunkte angehoben.

Die Realsteuererträge und damit verbundene Einzahlungen dienen der Haushaltskonsolidierung der Stadt und der Stärkung der Selbstfinanzierungskraft. Im Jahr 2013 entfalten die Hebesatzerhöhungen auch keine Auswirkungen auf den Überschuss aus Zu- und Fortzügen in der Bevölkerung.<sup>2</sup>

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See ist weiterhin auf die Erträge aus den Realsteuern und die entsprechenden Einzahlungen angewiesen, um den Eigenkapitalabbau zu verringern und die Verschuldung abzubauen.

**Hundesteuer**

Die Stadt Haltern am See erhebt in 2014 - zusammen mit den Städten Datteln und Oer-Erkenschwick - im Vergleich zu den übrigen Städten des Kreises Recklinghausen den niedrigsten Hundesteuersatz. Eine Bestandskontrolle plant die Stadt Haltern am See zeitnah durchzuführen. Erfahrungsgemäß führt eine Bestandskontrolle in der Regel zu einer Zunahme des Hundebestands und damit neben einem höheren Steuerertrag auch zu höherer Steuergerechtigkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Bestandsaufnahme wie vorgesehen durchführen.

**Gebäudeportfolio**

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

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Haltern am See 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 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF)**

Nutzungsart	BGF absolut in m <sup>2</sup>	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	61.534	60,4

<sup>2</sup> Kommunalprofil Haltern am See, Langfassung, S 6, IT.NRW

Nutzungsart	BGF absolut in m <sup>2</sup>	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Jugend	4.319	4,2
Sport und Freizeit	4.439	4,4
Verwaltung	10.182	10,0
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.248	5,1
Kultur	4.234	4,2
Soziales	4.440	4,4
sonstige Nutzungen	7.551	7,4
<b>Gesamtsumme</b>	<b>101.947</b>	<b>100</b>

Die Beschaffung der Flächendaten stellte die Stadt Haltern am See vor besonderen Herausforderungen. Die Gebäudedaten ermittelte die Stadt Haltern am See über die Datenerhebung im Rahmen der Eröffnungsbilanz und die Bauakten der Gebäude. Die Stadt Haltern am See setzt über 60 Prozent der Gesamtgebäudefläche für den Schulbetrieb ein. Bei den Schulflächen werden die den Schulen zugeordneten Sporthallen berücksichtigt. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Die Gebäudeflächen der hundertprozentigen Töchter der Stadt Haltern am See hat die GPA NRW in die Analyse mit einbezogen. Dazu gehören die Eigenbetriebe Stadtentwässerung Haltern am See und die Seestadthalle Haltern am See.

Insgesamt beträgt der Flächeneinsatz 101.947 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche. Dabei sind rund 5.289 m<sup>2</sup> Fläche von der Stadt angemietet. Die GPA NRW schätzt die Gesamtkosten je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche und Jahr auf 100 Euro. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung der geschätzten Kosten pro m<sup>2</sup> in Höhe von 100 Euro betragen die Vollkosten für die eigenen Gebäude rund 9,7 Mio. Euro.

Bei der Stadt Haltern am See gibt es keine zentrale Stelle, die mit dem technischen und kaufmännischen Management und der Steuerung der Nutzung der städtischen Gebäude befasst ist. Der Fachbereich 68 – Technische Dienste – verfügt über die Budgets für die Hochbauunterhaltung. Die Nutzung der Gebäude wird dezentral in den Fachbereichen gesteuert. Der Fachbereich 68 behält aufgrund langjähriger Erfahrung den Überblick über den Zustand der Gebäude. Es werden auch regelmäßige Gebäudebegehungen zur Zustandserfassung durchgeführt. Eine Bauunterhaltungsplanung und die Priorisierung der Maßnahmen erfolgen durch den Fachbereich 68. Ergibt sich ein Anlass, dass über die weitere Nutzung eines Gebäudes entschieden werden muss, setzen sich die Fachverantwortlichen in einer Arbeitsgruppe „Gebäudemanagement“ zusammen. Die Stadt Haltern am See führt für die städtischen Gebäude keine Kostenrechnung. Durch die Erhebung der Gebäudeflächen im Rahmen der Eröffnungsbilanz und im Rahmen dieser Prüfung wurde ein zentraler Datenbestand aufgebaut.

Die GPA NRW ist der Auffassung, dass ein Management des Gebäudeportfolios zentralisiert werden sollte. Dabei sollte sich diese Stelle mit dem Flächenbedarf, der Auslastung, der dem technischen Zustand und langfristigen Entwicklungen befassen. So wird das gesamte kommu-

nale Gebäudeportfolio in den Blick genommen. Kritische Analysen des Immobilienbestandes und innovative, auf die örtliche Situation abgestimmte Optimierungsansätze können dann 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.

Derzeit basieren viele Entscheidungen auf situationsbezogenen und anlassbezogenen Analysen. Dabei werden zukünftige Entwicklungen berücksichtigt. Konzeptionelle Festlegungen für die Flächenbewirtschaftung im Sinne einer strategischen Ausrichtung sind in Haltern am See jedoch noch nicht vollständig formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Bewirtschaftung ihrer Gebäude weiterentwickeln, um eine effektive und effiziente Flächenbewirtschaftung mit ganzheitlicher strategischer Ausrichtung zu erreichen. Dabei präferiert die GPA NRW die Bündelung der Aufgaben an einer möglichst zentralen Stelle.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Haltern am See
Schule	1.270	2.535	1.940	1.636
Jugend	43	370	180	115
Sport und Freizeit	36	885	234	118
Verwaltung	141	377	253	271
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	140
Kultur	27	629	229	113
Soziales	16	223	109	118
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	201
<b>Gesamtfläche</b>	<b>2.655</b>	<b>5.105</b>	<b>3.682</b>	<b>2.710</b>

Die Stadt Haltern am See erreicht bei dem Vergleich des Flächeneinsatzes je 1.000 Einwohner fast den Minimalwert. Allein auf die Nutzungsarten Verwaltung und Soziales entfallen geringfügig größere Flächen als bei den Vergleichskommunen.

Wesentliche Einflussfaktoren des Flächeneinsatzes sind die Anzahl der Ortsteile, die Gemeindefläche und die Einwohnerzahl. Haltern am See ist eine flächenmäßig große Gemeinde, da die Gemeindefläche mit 158,34 qkm den Mittelwert aller mittleren kreisangehörigen Kommunen mit 82,1 qkm deutlich überschreitet. Sie ist in acht Ortsteile gegliedert. So zeigt sich im Vergleich, dass Kommunen mit mehreren Ortsteilen vielfach Gebäude mehrfach vorhalten müssen. Hierzu zählen regelmäßig Schulen, Feuerwehrgerätehäuser, Kindergärten und Sportanlagen. Dies findet sich auch bei der Stadt Haltern am See wieder. Mit 37.613 Einwohnern sortiert sich die

Stadt auch als eine durchschnittlich große mittlere kreisangehörige Kommune ein. Die Gemeindefläche und die Zergliederung in die Ortsteile sind also eher belastende Faktoren.

Der Nutzungsart Jugend sind die drei Kindertageseinrichtungen und ein Jugendzentrum zugeordnet. Die neue Kindertageseinrichtung in Sythen wurde an das Deutsche Rote Kreuz vermietet. Die Stadt bezuschusste die Kindertageseinrichtung, indem Teile der Betriebskosten übernommen werden. Die GPA NRW analysiert die Wechselwirkungen mit den eigenen Einrichtungen und Einrichtungen in fremder Trägerschaft und die Auswirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels im Teilbericht Tageseinrichtungen für Kinder.

In der Nutzungsart Sport- und Freizeit sind die auf den acht städtischen Sportplätzen befindlichen Sportplatzgebäude und die vier Tennisclubhäuser zugeordnet. Die Vereine übernehmen die vollständigen Kosten dieser Einrichtungen. Daneben findet der Vereinssport zu den unterrichtsfreien Zeiten auch in den Turn- und Sporthallen der Schulen statt. Hierfür stellt die Stadt Haltern am See einschließlich der Seestadthalle insgesamt 12.398 m<sup>2</sup> BGF (329,62 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner) zur Verfügung. Eine kontinuierliche Überprüfung der tatsächlichen Nutzung durch die Sportvereine führt die Stadt nicht durch. Vielmehr erheben die Vereinsvertreter die Bedarfe der Mannschaften.

Im Rahmen einer Kostenordnung für die Benutzung von städtischen Sportanlagen erhebt die Stadt Entgelte. Die Entgelte gelten jedoch nicht für den Stadtsportverband Haltern und die dem Verband angegliederten 49 Vereine. Im Rahmen des Haushaltssanierungsplanes hat der Rat am 27. September 2012 beschlossen, dass sich die Vereine an den Energiekosten beteiligen. Die Beteiligung umfasst dabei jedoch nur einen Anteil für die erwachsenen Sportler. Eine Energiekostenbeteiligung von dem Schul- und Jugendbetrieb fordert die Stadt Haltern am See nicht ein.

In der kommunalen Landschaft finden sich weitergehende Kostenbeteiligungen. So werden zum Teil bis zu 30 Prozent der Gesamtkosten der Sportstätten an die Vereine weitergegeben. Die Festlegung der Prozentsätze basiert dann z. B. auf dem Verhältnis zwischen Erwachsenen und Jugendsport. Neben der kostengünstigen Bereitstellung der Sporteinrichtungen fördert die Stadt Haltern am See den Sport über Zuschüsse. Die Zuschüsse sind ab 2015 so bemessen, dass die Vereine in die Lage versetzt werden, 60 Prozent der für eine städtische Reinigungskraft anfallenden Kosten zu übernehmen. In 2013 betragen die Zuschüsse an die Sportvereine 23.000 Euro.

→ **Feststellung**

Eine Beteiligung der Sportvereine an den Energiekosten ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Kostenbeteiligung ist in der kommunalen Landschaft gang und gäbe. Die Höhe der Bezuschussung der Sportvereine ist aufgrund der Haushaltslage der Stadt verantwortungsvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Eigenverantwortung der Sportvereine weiter fördern. Sie sollte, wenn eine Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums der Gebäude auf die Vereine nicht zu realisieren ist, die Sportstättennutzer angemessen an den gesamten Kosten beteiligen.

Zu den Verwaltungsflächen gehören das Neue Rathaus und das alte historische Rathaus, das Verwaltungsgebäude des Baubetriebshofes und das angemietete Gebäude Muttergottesstiege.

Innerhalb der Gebäudesind insgesamt 678 m<sup>2</sup> BGF an die VHS und die Vestische Arbeit vermietet. Die Arbeitsgruppe Gebäudemanagement untersucht eine langfristige orientierte Konzentration der Verwaltungsflächen und damit einhergehende Flächeneinsparungen.

Der Nutzungsart Feuerwehr sind die Feuerwehrgerätehäuser zugeordnet. Hier bleibt die Stadt Haltern am See unterhalb des Flächeneinsatzes der Vergleichskommunen. Bezogen auf die Gemeindefläche in km<sup>2</sup> ergibt sich ein Gebäudeflächeneinsatz in Höhe von 33 m<sup>2</sup> BGF. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt hier bei 72 m<sup>2</sup> je km<sup>2</sup> Gemeindefläche. Aus der Sichtweise der Fachverantwortlichen wäre zu überprüfen, ob die Gebäude den heutigen Standards genügen. Den Brandschutzbedarfsplan hat die Stadt zuletzt in 2006 aktualisiert. Die Stadt Haltern am See strebt an, im Jahr 2016 eine Neufassung des Brandschutzbedarfsplanes fertigzustellen.

→ **Feststellung**

Geänderte Standards könnten in der Konsequenz zusätzliche Investitionen in die Feuerwehrgebäude initiieren. Hieraus ergibt sich ein haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Stadt Haltern am See gehört zu den mittleren kreisangehörigen Städten, die trotz der schwierigen Haushaltslage eine eigene Bücherei und eine Musikschule betreiben. Für die Bücherei werden 1.395 m<sup>2</sup> BGF eingesetzt. In den Schulen befinden sich weitere Schulbüchereien. Des Weiteren gibt es kirchliche Büchereien in der Stadt Haltern. In den Produkten 04.272.01 – Medien und Informationen (Stadtbücherei) – und 04.272.03 – Veranstaltungen, Projekte und sonstige Leistungen der Stadtbücherei – werden die Erträge und Aufwendungen verbucht. Beide Produkte bedürfen in 2013 eines Zuschusses aus dem Gesamthaushalt in Höhe von 343.000 Euro. Dies entspricht dem Ertrag von 29 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B in diesem Jahr.

Die Städte Haltern am See und Dülmen betreiben die Städtische Musikschule. In beiden Städten gibt es einen Musikschulstandort. Die Musikschule der Stadt Haltern am See hat eine Gebäudefläche von 1.292 m<sup>2</sup> BGF. Der Zuschussbedarf ergibt sich aus den Produkten 04.263.01 – Städtische Musikschule Dülmen und Haltern am See – und 04.272.03 – Veranstaltungen, Projekte, Workshops und sonstige Leistungen der Musikschule. Beide Produkte bedürfen in 2013 eines Zuschusses in Höhe von 293.000 Euro. Dies entspricht dem Ertrag von 24 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B in diesem Jahr.

→ **Feststellung**

Die Musikschule und die Bücherei sind freiwillige Leistungen, die die Stadt Haltern am See ihren Einwohnern zur Verfügung stellt. Beide Einrichtungen werden über die Gesamtddeckung bezuschusst.

Für kulturelle Zwecke stehen darüber hinaus das Heimathaus – Spieker Haltern – das Bürgerhaus Hamm-Bossendorf und das Schloss Sythen zur Verfügung. Die dort tätigen Bürger- und Heimatvereine übernehmen die Betriebskosten der Gebäude. Letztes Gebäude in der Nutzungsart Kultur ist die Mühle Sythen. Sie wurde von der Stadt Haltern am See gepachtet und mit Hilfe der Sythener Bürger und des Heimatvereins Sythen restauriert und zu einer Begegnungsstätte ausgebaut. Pacht- und Betriebskosten zahlt jedoch weiterhin die Stadt. Das Maßnahmenblatt 097 des Haushaltsanierungsplans sieht vor, die Unterhaltungsaufwendungen an die jeweils hauptnutzenden Vereine zu übertragen.

→ **Feststellung**

Der Gebäudeeinsatz für kulturelle Zwecke bedarf der Aufwandsdeckung aus dem Gesamthaushalt. Die Stadt Haltern am See sollte daher den Zuschussbedarf im Einklang mit der Haushaltssituation so gering wie möglich halten. Die Übergabe der Pacht- und Betriebskosten der Mühle Sythen könnte dazu ein weiterer geeigneter Schritt sein. Dazu sollte die Stadt möglichst frühzeitig die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen mit den Vereinen diskutieren.

Auf die Nutzungsart Soziales entfallen ausschließlich Wohnflächen für Asylbewerber. Die Gebäude sind nach Auskunft der Stadt Haltern am See vorwiegend in einem guten Zustand und voll ausgelastet. Die aktuelle Bedarfsentwicklung lässt sich jedoch schwer einschätzen, sodass das Risiko besteht, dass weitere Gebäudeflächen bereitgestellt werden müssen. Das freigeordnete ehemalige Gesundheitsamt hat die Stadt bereits zu diesen Zwecken ertüchtigen müssen. Die Stadt hat mit den Gebäuden im Lorenkamp weitere Gebäudeflächen in Modulbauweise schaffen müssen.

→ **Feststellung**

Weitere Investitionen zur Bereitstellung von Gebäudeflächen aufgrund des aktuellen – nicht beeinflussbaren – Zustroms von Flüchtlingen stellen ein Haushaltsrisiko dar.

Zu der Nutzungsart sonstige Nutzungen sind im Wesentlichen die Gebäude des Baubetriebshofes, die vier Friedhofshallen, Wohngebäude und weitere kleinere Gebäude zugeordnet. Bei den Wohngebäuden stehen die Wohngebäude „Im Hohen Winkel“ und „Goldstraße“ leer. Beide Gebäude will die Stadt zeitnah 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 in Euro 2012**

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Haltern am See
unbebaute Grundstücke	31	3.254	830	796
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	346	112	161
Schulen	722	2.366	1.384	1.454
sonstige Bauten*	2	2.177	802	654
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.563	2.819
Finanzanlagen	10	5.789	1.343	1.467

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

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

Obwohl die Stadt Haltern am See bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen und bei den Schulen unterdurchschnittlich große Flächen einwohnerbezogen zur Verfügung stellt, überschreiten die Vermögenswerte den Mittelwert. Eine Erklärung dafür bietet die Altersstruktur der Gebäude.

Die Schulen haben eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 37 Jahren und die Kindergärten von 44 Jahren. Orientiert hat sich die Stadt Haltern am See bei der Bemessung der Gesamtnutzungsdauer an den Maximalwerten der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände. Dies birgt den Vorteil geringer Abschreibungen, beinhaltet jedoch auch das Risiko, dass vorzeitige außerplanmäßige Abschreibungen notwendig werden, wenn die Gebäude die festgelegten Nutzungszeiten nicht erreichen. Der Fachbereich 68 bewertet den Großteil der städtischen Gebäude jedoch mit einem befriedigenden bis sogar sehr guten Zustand.

Bei den Straßen und Finanzanlagen überschreitet die Stadt die Mittelwerte. Bei den Straßen ist hier eine Ursache in der Größe der Stadt Haltern am See zu finden. Die nachfolgenden Analysen konzentrieren sich daher auf diese beiden Vermögensbereiche.

## 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 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	287.402	286.039	287.047	284.645	283.662	282.256	281.687	279.889
Umlaufvermögen	5.662	6.582	8.508	9.066	11.033	10.512	12.514	11.969
Aktive Rechnungsabgrenzung	414	1.235	682	718	756	741	798	843
<b>Bilanzsumme</b>	<b>293.479</b>	<b>293.856</b>	<b>296.237</b>	<b>294.428</b>	<b>295.451</b>	<b>293.509</b>	<b>294.999</b>	<b>292.701</b>
Anlagenintensität in Prozent	97,8	97,3	96,9	96,7	96,0	96,2	95,5	95,6

Bei sinkender Anlagenintensität hat sich die Bilanzsumme der Stadt Haltern im Eckjahresvergleich geringfügig reduziert. In dem Jahr 2009 hat die Stadt den Aufwuchs neu bewertet. Hierdurch steigt das Anlagevermögen an. Seit dem Jahr 2009 ist das Anlagevermögen kontinuierlich geschrumpft. Die über den Gesamtzeitraum gemittelte Investitionsquote der Stadt Haltern am See beträgt 80 Prozent und unterschreitet damit den Werteverzehr.

Das Umlaufvermögen hat sich im Eckjahresvergleich mehr als verdoppelt. Die Ursache liegt im Wesentlichen in zwei Bereichen. Zum einen verfügt die Stadt Haltern am See im dem Jahresabschluss 2014 zur Folge um liquide Mittel in Höhe von 2,6 Mio. Euro. Darüber hinaus verändert der Bestand der Forderungen den Wert des Umlaufvermögens. Seit 2008 sind die öffentlich-rechtlichen Forderungen um 100 Prozent von 3,1 Mio. Euro in 2008 auf 6,2 Mio. in 2014 angestiegen. Diese Wertentwicklung ist wesentlich durch die Forderungen aus Gewerbesteuern bestimmt, da diese sich seit 2008 in der Höhe nach der Pauschalwertberichtigung und Einzelwertberichtigung verdreifacht haben.

Die GPA NRW hat in 2009 die Zahlungsabwicklung der Stadt Haltern am See überörtlich geprüft. Dabei ergab sich unter anderem, dass die Anzahl der offenen Forderungen in dem Jahr 2009 dreizehnmal so hoch ausfiel, wie in 2005. Die Anzahl der offenen Posten bei der Gewerbesteuer ist seit dem Jahr 2009 um 32 Prozent angestiegen.

Die Stadt Haltern hält sich bei Einzelwertberichtigungen zurück, um etwaige offene Posten weiterhin im Fokus zu behalten. Sollten dann entsprechende Zahlungen erfolgen, hätte dies positive Auswirkungen auf die Finanzrechnung. Anderenfalls besteht das Risiko, dass weitergehende Abschreibungen der Forderungen erfolgen und zukünftige Jahresergebnisse belasten. So musste die Stadt im März 2015 bereits Forderungen in Höhe von 0,8 Mio. Euro abschreiben.

Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Ergebnisse der anstehenden überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung.

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	173	142	115	86	65	65	57	58
Sachanlagen	232.804	231.295	232.269	229.898	228.969	227.540	226.966	225.183
Finanzanlagen	54.425	54.602	54.663	54.661	54.629	54.651	54.664	54.648
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>287.402</b>	<b>286.039</b>	<b>287.047</b>	<b>284.645</b>	<b>283.662</b>	<b>282.256</b>	<b>281.687</b>	<b>279.889</b>

Die Sachanlagen prägen mit einem Anteil von rund 80 Prozent den Bestand des Anlagevermögens. Aus diesem Grund weist die GPA NRW die Sachanlagen differenziert aus. Im Berichtsteil Gebäudeportfolio wurden die Gebäude der Stadt Haltern am See bereits analysiert, sodass sich die nachfolgenden Analysen auf das Infrastrukturvermögen konzentrieren.

### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	27.116	26.458	29.231	28.635	28.590	29.642	29.221	29.120
Kinder- und Jugendeinrichtungen	6.379	6.302	6.225	6.148	6.070	5.999	5.921	5.843
Schulen	59.434	58.370	57.358	56.382	55.224	54.163	53.055	51.947
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	23.595	23.822	23.437	23.032	24.911	24.368	24.716	24.450
Infrastrukturvermögen	111.154	109.081	107.251	107.401	106.291	105.008	104.976	105.548
sonstige Sachanlagen	5.126	7.262	8.767	8.300	7.882	8.361	9.077	8.274
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>232.804</b>	<b>231.295</b>	<b>232.269</b>	<b>229.898</b>	<b>228.969</b>	<b>227.540</b>	<b>226.966</b>	<b>225.183</b>

Bei dem Infrastrukturvermögen ist bei der Stadt Haltern am See nur das Straßenvermögen abgebildet, da das Abwasservermögen in den Stadtentwässerungsbetrieb ausgegliedert ist. Im

Verlauf der Jahre 2008 bis 2014 reduzierte sich das Straßenvermögen um 5,6 Mio. Euro. Die Investitionsquote liegt im Mittel der letzten sechs Jahre nur bei 64 Prozent. Damit unterschreitet die Stadt Haltern am See den durch die Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr des Straßenvermögens deutlich. Niedrige Investitionsquoten sind unproblematisch, wenn phasenweise – technisch betrachtet – keine Investitionen in Höhe der Abschreibungen notwendig sind.

Diese Zurückhaltung kann jedoch auch Risiken für die Haushaltswirtschaft entstehen lassen. Aus diesen Gründen analysiert die GPA NRW auch die Altersstruktur des Straßenvermögens auf Basis der bilanziellen Daten.

### 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.

### Altersstruktur wesentlicher Vermögensgegenstände

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen	50	17,3	65,4

Die Stadt Haltern am See bilanziert Straßenabschnitte, die die wirtschaftliche Nutzungsdauer überschritten haben mit einem Erinnerungswert. Insgesamt bilanziert die Stadt Haltern am See 487 Straßenabschnitte mit einem Erinnerungswert. Bei der Bildung der durchschnittlichen Nutzungsdauer hat die GPA NRW dieser Abschnitte mit der Nutzungsdauer von 0 Jahren berücksichtigt. Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von über 65 Prozent analysiert die GPA NRW die Straßenabschnitte nachfolgend näher.

### Verteilung der Restnutzungsdauern

	bis 10 Jahre	von 10 bis 20 Jahre	von 20 bis 30 Jahre	über 30 Jahre
Straßenabschnitte	2.260	1.202	1.242	1.194
Bilanzvermögen zum 31.12.2013 in Tausend Euro	2.984	7.094	14.843	22.264
Reinvestitionsvolumen ohne Preissteigerungen seit EB in Tausend Euro	41.144	22.609	29.408	28.238

Das Reinvestitionsvolumen ohne Preissteigerung seit der Eröffnungsbilanz zeigt hier einen reinen statistischen Wert. Dies müsste die Stadt aufbringen, um bei diesen Straßen die Restnutzungsdauer auf 50 Jahre aufzustocken. Der tatsächliche Straßenzustand ist bei dieser rein statistischen Analyse nicht berücksichtigt. Unberücksichtigt ist auch, ob die Stadt Haltern am

See durch die Verwendung qualitativ hochwertiger Baumaterialien Straßen baut, deren tatsächliche Nutzungsdauer durchgängig länger ist, als die gewählte maximale Nutzungsdauer entsprechend der NKF Rahmentabelle. Unter der Voraussetzung, dass jedoch zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz die Straßenabschnitte hinsichtlich ihres Zustands aktuell bewertet wurden, kann das Reinvestitionsvolumen jedoch als eine realitätsnahe Schätzung angesehen werden.

Ein wesentlicher Faktor zur Erreichung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer sind die Unterhaltungsaufwendungen. Zur Einschätzung dieses Wertes ermittelt die GPA NRW die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

#### Bauliche Unterhaltung je Quadratmeter Verkehrsfläche in Euro

	2015
Verkehrsfläche in QM	1.415.463
Unterhaltungsaufwendungen 2014	261.000
Inanspruchnahme von Rückstellungen	69.000
Beschilderung	15.000
<b>Gesamtsumme der Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>345.000</b>
Unterhaltungsaufwand je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche	0,24

Der GPA NRW erhebt in der aktuellen überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen keine Vergleichswerte für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Bei der Prüfung der kreisfreien Städte setzt die GPA NRW den Zielwert bei 1,10 Euro an. Im Verhältnis zu diesem Zielwert ist der Mitteleinsatz der Stadt Haltern am See als gering einzustufen.

Damit deuten vier Faktoren auf einen zukünftig höheren Investitionsbedarf im Straßenvermögen hin:

- Die Stadt Haltern am See hat in der Vergangenheit weniger als den Werteverzehr im Straßenvermögen investiert.
- Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens beträgt über 65 Prozent.
- Die Verteilung der Restnutzungsdauern zeigt die höchste Anzahl an Straßenabschnitten, die ihre Nutzungsdauer in weniger als zehn Jahren erreichen.
- Die Unterhaltungsaufwendungen je QM Verkehrsfläche sind als gering einzustufen.

#### → **Feststellung**

Die GPA NRW sieht das haushaltswirtschaftliche Risiko weiterer Investitionen im Straßenvermögen und auch höherer Unterhaltungsaufwendungen bei der Stadt Haltern am See.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	19.909	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	236	366	366	366	339	339	324	324
Sondervermögen	33.592	53.501	53.501	53.501	53.501	53.501	53.501	53.501
Wertpapiere des Anlagevermögens	688	613	675	676	676	708	741	741
Ausleihungen	1	122	122	118	114	103	98	82
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>54.425</b>	<b>54.602</b>	<b>54.663</b>	<b>54.661</b>	<b>54.629</b>	<b>54.651</b>	<b>54.664</b>	<b>54.648</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.431	1.436	1.440	1.447	1.454	1.453	1.467	1.466

Mit der Schlussbilanz des Jahres 2008 hat die Stadt Recklinghausen die Bewertung des Zweckverband GKD-Recklinghausen als Beteiligung nachgeholt. Die Stadt Haltern am See hat dies ebenfalls umgesetzt. Weitere wesentliche Veränderungen bei den Finanzanlagen haben sich nicht ergeben.

### Beteiligungscontrolling

Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung 2009 empfahl die GPA NRW der Stadt Haltern am See eine Dienstanweisung für das Beteiligungscontrolling oder Beteiligungsrichtlinien zu erstellen. Die schriftliche Fixierung von gezielten Vorgaben des Rates der Stadt an die Ausschüsse und Vertreter in den Organen der Gesellschaft und an die Beteiligungsverwaltung hat die Stadt im August 2012 vorgenommen. Das Beteiligungscontrolling hat die Stadt Haltern am See bei dem Fachbereich Wirtschaftsbetriebe verortet.

### Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt

#### Seegesellschaft Haltern mbH

Diese Beteiligung betreibt das Seebad in Haltern am See. Die Stadt Haltern ist zu 25 Prozent an dieser Gesellschaft beteiligt. Wie auch in den Vorjahren erwirtschaftet die Beteiligung keinen Gewinn und muss die Verluste vortragen. Bis zum Jahr 2013 haben sich Verlustvorträge in Höhe von 161.000 Euro ergeben.

#### → Feststellung

Es besteht durch die dauerhaften Verluste das Risiko einer Wertminderung und der Notwendigkeit von Kapitaleinlagen bei der Beteiligung Seegesellschaft Haltern mbH.

An der BHS-Beteiligungs GmbH ist die Stadt Haltern am See mit 33,27 Prozent beteiligt. Sie haftet für die Gesellschaft Bootshausgesellschaft Sebbel GmbH & Co. KG. Letztere konnte in 2013 einen Überschuss von 24.000 Euro erwirtschaften, von denen 8.000 Euro an die Stadt Haltern ausgeschüttet wurden.

## Auswirkungen des Sondervermögens auf den städtischen Haushalt

### Stadtentwässerungsbetrieb

In dem Jahr 2012 beträgt der Jahresüberschuss des Stadtentwässerungsbetriebes 1,3 Mio. Euro. Die Stadt Haltern erhält seit dem Jahr 2013 eine jährliche Gewinnausschüttung in Höhe von 500.000 Euro. Damit erfolgte bezogen auf das Jahr 2011 die in § 10 Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO) vorgesehene Mindestausschüttung der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals an den Haushalt der Stadt Haltern am See. Aufgrund der weiteren Entwicklung der allgemeinen Rücklage und der weiterhin positiven Jahresergebnisse wird ab 2012 die Verzinsung in Höhe von vier Prozent nicht mehr erreicht.

Die Abschreibungen des Kanalvermögens werden in den Gebührenkalkulationen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet. Damit ist die Finanzierung von Investitionen im Kanal- und Abwasservermögen des Stadtentwässerungsbetriebes einschließlich eintretender Preissteigerungen gesichert.

Neben den kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte führt die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung in Höhe von derzeit 6,3 Prozent zu einem regelmäßigen Jahresüberschuss in der Gewinn- und Verlustrechnung. Die aufgelaufenen Gewinne des Stadtentwässerungsbetriebes haben im Verlauf der Jahre zu einer Verbesserung des Verhältnisses aus Eigen- und Fremdkapital geführt. So weist der Betrieb in dem Jahr 2012 eine Eigenkapitalquote 1 von 55 Prozent auf und kann diese mit dem Jahresergebnis 2013 auf 58 Prozent steigern. Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Haltern am See erreicht in 2013 14,1 Prozent.

Die GPA NRW ist der Auffassung, dass die Differenz zwischen der kalkulatorischen Verzinsung und den Zinsaufwendungen für das Fremdkapital bei gebührenrechnenden Einrichtungen mindestens als Gewinn abgeführt werden sollte. In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Situation des Betriebes und der Investitionsnotwendigkeiten wäre auch eine weitergehende Abführung bis hin zur vollständigen Gewinnausschüttung möglich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte über die bisherige Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals hinaus den Stadtentwässerungsbetrieb zur Gewinnabführung zu verpflichten. Dabei sollte die Differenz zwischen der kalkulatorischen Verzinsung und den Zinsaufwendungen für das Fremdkapital ausgeschüttet werden. Die Stadt Haltern am See könnte darüber hinaus auch eine einmalige Kapitalentnahme aus dem Stadtentwässerungsbetrieb erwägen, sofern diese unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus dem Blickwinkel des Gesamtkonzerns einen Vorteil bietet.

### Seestadthalle Haltern am See

Die Seestadthalle Haltern am See dient dem Betrieb einer Sport- und Veranstaltungshalle. Im Veranstaltungskalender der Seestadthalle<sup>3</sup> sind für das Jahr 2015 insgesamt 19 Veranstaltungen vorgesehen. Die hauptsächliche Nutzung geht jedoch von der Stadt Haltern am See für den Schulsport aus. Hierfür erhält die Seestadthalle von der Stadt Mietzahlungen in Höhe von

<sup>3</sup> [www.seestadthalle.de](http://www.seestadthalle.de), abgerufen am 11.03.2015

152.000 Euro. Ab 2015 mietet der ATV Haltern die Jahnturnhalle, die ca. ein Viertel der Fläche der Seestadthalle umfasst, für 22.000 Euro jährlich. Die Stadt Haltern ist alleinige Gesellschafterin dieser Beteiligung. Die Seestadthalle hält die Anteile der Stadtwerke Haltern am See GmbH. Die Stadtwerke Haltern am See GmbH erbringt auch die Betriebsführung der Veranstaltungshalle. In den Jahren 2009 bis 2013 konnten die Stadtwerke keine Gewinnabführung an den Eigenbetrieb Seestadthalle leisten. Dadurch sind die Verlustvorträge sind damit auf 1,4 Mio. Euro angewachsen. Die Seestadthalle wird in den nächsten Jahren vollständig abgeschrieben. Hierdurch werden sich zukünftig tendenziell bessere Jahresergebnisse ergeben. Die Gewinnbeteiligung aus dem Jahresergebnis 2014 von den Stadtwerken in Höhe von 583.500 € wird im Jahresabschluss 2015 der Seestadthalle ebenfalls wieder für ein positives Jahresergebnis sorgen. Die Stadt plant, dass der Verlustvortrag bis 2017 beseitigt sein sollte.

### **Stadtwerke Haltern am See GmbH**

Die Stadtwerke Haltern am See übernehmen die Versorgung der Bevölkerung mit Energie. Darüber hinaus betreiben die Stadtwerke Haltern die Hallen- und Freibäder. Die Jahresergebnisse der Stadtwerke haben sich durch die deutliche Steigerung der betrieblichen Erträge von 32,7 Mio. Euro in 2011 auf 42 Mio. Euro in 2013 verbessert. Seit dem Jahr 2012 erreichen die Stadtwerke einen Jahresüberschuss, der aufgrund aufgelaufener Verluste zunächst fortgeschrieben wird. Mit dem Jahresüberschuss 2013 sind die Verlustvorträge ausgeglichen, sodass bei gleichbleibender wirtschaftlicher Entwicklung in zukünftigen Jahren die Stadtwerke Haltern GmbH einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes leisten kann.

Zum 01. Januar 2014 übernimmt die Wasserversorgung die Gelsenwasser AG. 25,1 Prozent sind von der Stadt Haltern an die Gelsenwasser AG veräußert worden. Der Veräußerungserlös blieb zur Eigenkapitalstärkung im Betrieb.

Im Rahmen des Haushaltssanierungsplanes hat die Stadt Haltern am See (Maßnahme 124a) ab dem Jahr 2018 Konsolidierungsbeiträge der Stadtwerke Haltern am See und des Eigenbetriebes Seestadthalle in Höhe von 900.000 Euro vorgesehen. Die Stadt Haltern am See hat vor der Beteiligung der Gelsenwasser AG eine Gewinnabführungsvereinbarung getroffen, in der die Ausschüttung des betrieblichen Gewinns an die Stadt festgelegt wurde.

Die Stadtwerke Haltern am See betreiben auch das Schwimmbad Aquarell. Die grundsätzlich defizitäre Ertragslage bei Schwimmbädern findet sich auch bei der Stadt Haltern am See wieder. Die Besucherzahlen des Schwimmbades sind rückläufig. In 2012 konnte das Schwimmbad 208.612 Besucher verbuchen. Für das Jahr 2013 plante das Schwimmbad einen Anstieg der Besucherzahlen um 15 Prozent auf 240.000 Besuchern, tatsächlich ist die Besucherzahl um rd. 6.300 Besucher zurückgegangen. Im Jahr 2014 ergab sich ein weiterer Besucherrückgang auf 197.910 Besucher. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Bads beträgt rund 1,9 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich ein Zuschussbedarf im Jahr 2013 von 9,22 Euro je Besucher. Die GPA NRW vergleicht in dieser Prüfungsrunde nicht den Zuschussbedarf bei städtischen Schwimmbädern. Hierzu können jedoch auch Vergleichswerte anderer Organisationen wie z. B. der deutschen Gesellschaft für das Badwesen e. V. herangezogen werden. Für das Jahr 2013 beträgt der Zuschussbedarf bei einem Freizeitbad durchschnittlich 3,16 Euro je Besucher.

➔ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung der Vergleichswerte der deutschen Gesellschaft für das Badwesen bedarf der Betrieb des Schwimmbads Aquarell eines überdurchschnittlich hohen Zuschusses je Besucher.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern sollte daher im Wege der Beteiligungssteuerung Maßnahmen initiieren, die den Zuschussbedarf für das Schwimmbad senken.

## Schulden- und Finanzlage

### Finanzrechnung

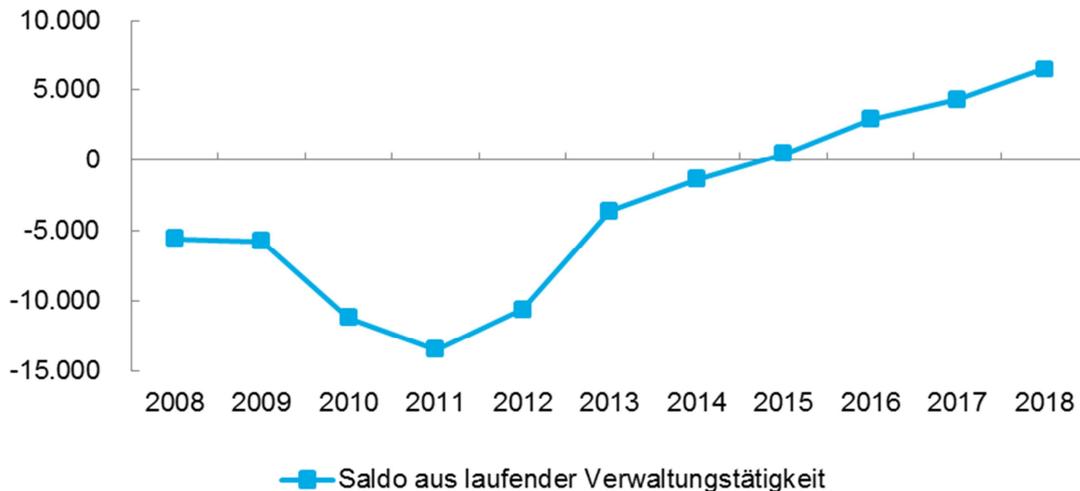
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.547	-5.748	-11.204	-13.457	-10.614	-3.585	-1.354
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	209	-418	283	2.356	1.504	-59	1.568
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-5.338	-6.166	-10.921	-11.102	-9.110	-3.644	214
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.378	9.906	9.729	14.104	11.647	4.092	-2.792
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-960	3.741	-1.193	3.002	2.537	448	-2.578
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	30	112	119	114	2.312	3.264	4.051
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	1.041	-3.733	1.188	-804	-1.586	339	1.115
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>112</b>	<b>119</b>	<b>114</b>	<b>2.312</b>	<b>3.264</b>	<b>4.051</b>	<b>2.588</b>

## Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

### Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



2008 bis 2014 Rechnungsergebnisse, 2015 Planwerte aus der Haushaltsplanung, 2016 bis 2018 Werte der mittelfristigen Finanzplanung

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

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-285	-388	352	30	-53	44	126	61

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner beträgt in 2013 minus 96 Euro. In dem Jahr 2014 steigt er weiter auf minus 36 Euro je Einwohner an. Damit werden die Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage erkennbar. Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt Haltern am See Mittel für die Tilgung von Krediten und für die Finanzierung von Investitionen bereitstellen zu können. Bis dahin kann die Stadt keine eigene Finanzkraft entwickeln.

### Saldo aus Investitionstätigkeit

In den Jahren 2009 und 2013 erreicht die Stadt Haltern am See einen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. In den übrigen Jahren hat die Stadt ihre Investitionstätigkeit soweit eingeschränkt, dass sich ein positiver Saldo aus Investitionstätigkeit bildet. Auffällig hoch zeigt sich der Saldo aus Investitionstätigkeit in den Jahren 2011 und 2012. In 2011 konnte die Stadt Einzahlungen aus der Veräußerung von bebauten und unbebauten Grundstücken in Höhe von 2,3 Mio. Euro erzielen. Zusätzlich entlasten die Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten in Höhe von 3,8 Mio. Euro diesen Saldo. Hierbei handelt es sich um die Erschließungsbeiträge des Baugebietes Elterbreischlag, die zur Finanzierung des - zeitlich versetzten - Ausbaues des Baugebietes zurückgelegt wurden. Die Auszahlungen für Baumaßnahmen fielen zusätzlich um 1,7 Mio. Euro niedriger aus.

## Saldo aus Finanzierungstätigkeit

Die Kreditaufnahmen – insbesondere für Liquiditätskredite – bewirken in den Rechnungsjahren einen positiven Saldo aus Finanzierungstätigkeit. Auf die Entwicklung der Verschuldung geht die GPA NRW im folgenden Kapitel näher ein.

## Verbindlichkeiten

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

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	19.199	18.567	18.973	18.699	18.349	17.988	17.573	15.765
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	37.147	43.189	48.955	60.353	74.080	84.490	88.990	88.792
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	306	1.346	1.480	1.374	1.297	1.692	1.140	1.088
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1	342	321	701	372	633	475	235
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	5.124	7.844	10.795	11.383	11.273	11.882	3.091	2.869
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	9.060	8.950
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>61.777</b>	<b>71.287</b>	<b>80.525</b>	<b>92.509</b>	<b>105.371</b>	<b>116.684</b>	<b>120.329</b>	<b>117.699</b>
Rückstellungen	47.406	48.731	48.554	51.411	55.385	55.916	57.304	57.840
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	497	332	172	172	172	172	172	172
<b>Schulden gesamt</b>	<b>109.680</b>	<b>120.350</b>	<b>129.250</b>	<b>144.092</b>	<b>160.928</b>	<b>172.772</b>	<b>177.805</b>	<b>175.710</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.624	1.875	2.121	2.450	2.804	3.102	3.229	3.158

Die Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen ist rückläufig. Die Stadt konnte rund 17,9 Prozent dieser Verbindlichkeiten über den Zeitraum von sieben Jahren reduzieren.

Einen gänzlich anderen Verlauf nehmen die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Hier zeigt sich ein rasanter Anstieg der Verbindlichkeiten. Sie prägen mit 74 Prozent die Verbindlichkeiten der Stadt Haltern am See. In dem Jahr 2014 erreichen sie eine Dimension von rund 30 Prozent der Bilanzsumme. Nur drei der bisherigen 56 Vergleichskommunen sind höhere Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung eingegangen. Im Haushaltsplan 2015 legte die Stadt Haltern am See die Ermächtigung fest, bis zu 110 Mio. Euro Kredite für die Liquiditätssicherung aufzunehmen. Bei den erhaltenen Anzahlungen hat die Stadt investive Pauschalen angespart, die im Zuge zukünftiger Investitionen als Sonderposten passiviert werden.

Konträr dazu verlaufen die Zinsaufwendungen für die Liquiditätskredite. Bis 2015 sinken die Zinsaufwendungen von 2,1 Mio. auf 1,6 Mio. Euro. Hier wirkt die aktuell günstige Zinssituation entlastend für den Haushaltsausgleich. Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung steigen die Zinsaufwendungen auf 1,9 Mio. Euro an. Etwaige Zinsrisiken hat die GPA NRW im Kapitel Haushaltsplanung beschrieben.

Da die Stadt Haltern am See noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden. Die GPA NRW stellt daher die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in den interkommunalen Vergleich.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.133	329	4.557	1.763	883	1.601	2.498	57

Der Mittelwert der Gesamtverbindlichkeiten aus dem interkommunalen Vergleich des Jahres 2010 beträgt 2.283 Euro je Einwohner. Hier zeigt sich bereits bei der Eingrenzung der Verbindlichkeiten auf den Kernhaushalt eine deutlich überdurchschnittliche Verschuldung der Stadt Haltern am See.

#### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte daher die Arbeiten an dem Gesamtabschluss intensivieren, damit ein ganzheitlicher Überblick über die Verschuldungssituation der Stadt entsteht.

#### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	82,0	78,8	76,6	71,9	67,5	69,2	70,4	70,3
Liquidität 2. Grades	6,8	6,8	9,5	11,1	13,3	15,0	16,3	27,0
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	negatives Ergebnis						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,0	18,4	17,3	16,1	19,8	17,8	21,3	12,0
Zinslastquote	./.	3,7	2,9	1,8	2,3	2,7	2,4	2,2

Der Mittelwert des Anlagendeckungsgrads 2 der Vergleichskommunen beträgt in 2012 87 Prozent. Der erste Quartilswert beträgt 81 Prozent. Die Stadt Haltern am See hat demnach einen

deutlich höheren Anteil des langfristig benötigten Vermögens über kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert als die Vergleichskommunen.

Der 3. Quartilswert der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote beträgt im Vergleich 11,0 Prozent. Nur fünf von derzeit 57 Vergleichskommunen erreichen in 2012 eine höhere Quote als die Stadt Haltern. In 2014 reduziert sich der Kennzahlenwert, weil die Stadt bei Liquiditätskrediten in Höhe von 26,8 Mio. Euro einer längere Zinsbindung vereinbart hat.

Die Liquidität 2. Grades liegt in allen Jahren weit unter 100 Prozent. Die Stadt Haltern am See ist damit in keiner Weise in der Lage die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch die liquiden Mittel und kurzfristigen Forderungen zu decken.

Der Dynamische Verschuldungsgrad zeigt aufgrund des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit keine perspektivische Entschuldung an. Momentan profitiert die Stadt Haltern am See von der niedrigen Zinshöhe, denn die Zinslastquote sinkt obwohl die Verbindlichkeiten ansteigen.

#### → Feststellung

Die Finanzlage der Stadt Haltern am See stellt sich im Vergleich als außerordentlich schlecht dar. Tendenzen der Verbesserung der Finanzlage sind ab 2013 erkennbar. Die Eigenkapitalstärkung, die sukzessive Tilgung der Schulden und der dauerhafte Haushaltsausgleich sollten daher weiterhin die prioritären Maßnahmen der Stadt sein.

## Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

### Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	40.682	42.367	42.214	44.244	46.592	47.539	49.531	50.607
Rückstellungen Deponien und Altlasten	182	135	134	130	124	118	118	118
Instandhaltungsrückstellungen	3.443	3.270	2.761	2.166	1.694	1.047	937	828
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.126	2.959	3.446	4.872	6.976	7.212	6.718	6.287
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>47.434</b>	<b>48.731</b>	<b>48.554</b>	<b>51.411</b>	<b>55.385</b>	<b>55.916</b>	<b>57.304</b>	<b>57.840</b>

Die Stadt Haltern am See hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die Aufstockung der Pensionsrückstellungen in Höhe von 10 Mio. Euro in sieben Jahren zeigt eine deutliche Haushaltsbelastung. Sind die Rückstellungen dann nicht durch entsprechende Kapitalanlagen gedeckt, werden die Pensionslasten die Selbstfinanzierungskraft beziehungsweise die liquiden Mittel der Stadt beanspruchen. Aufgrund der angespannten Finanzlage ist die Stadt gar nicht in der Lage, Kapitalanlagen zu bilden. Damit muss die Stadt Haltern am See darauf

gefasst sein, dass die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen aus Pensionen an anderer Stelle kompensiert werden müssen.

Bei den sonstigen Rückstellungen entfällt der größte Anteil auf die Rückstellungen für drohende Verluste. Hierfür musste die Stadt Haltern am See Rückstellungen in Höhe von 3,9 Mio. Euro (Stand 31.12.2013) bilden. In dem Jahr 2013 hat die Stadt 1,9 Mio. Euro den Rückstellungen für drohende Verluste zugeführt. In 2014 kann die Stadt im Saldo diese Position um 0,4 Mio. Euro reduzieren. Diese Rückstellungen hat die Stadt gebildet, da sie mit Erstattungen von Gewerbesteuvorauszahlungen rechnet. Die GPA NRW bereinigt die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dieser Rückstellung und bewertet die Rückstellungsbildung im Berichtsteil Kommunalen Steuerungstrend.

## 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 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	106.809	98.887	93.446	77.754	60.213	46.350	41.672	40.290
Sonderposten	73.778	72.274	70.955	69.839	71.814	71.639	72.969	74.104
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	69.494	68.178	67.037	65.944	68.069	67.878	69.113	70.278
Rückstellungen	47.434	48.731	48.554	51.411	55.385	55.916	57.304	57.840
Verbindlichkeiten	63.830	71.287	80.525	92.509	105.371	116.684	120.329	117.699
Passive Rechnungsabgrenzung	2.545	2.678	2.758	2.915	2.668	2.920	2.724	2.769
<b>Bilanzsumme</b>	<b>294.396</b>	<b>293.856</b>	<b>296.237</b>	<b>294.428</b>	<b>295.451</b>	<b>293.509</b>	<b>294.999</b>	<b>292.701</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>								
Eigenkapitalquote 1	36,3	33,7	31,5	26,4	20,4	15,8	14,1	13,8
Eigenkapitalquote 2	59,9	56,9	54,2	48,8	43,4	38,9	37,6	37,8

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	15,8	-17,2	65,0	31,9	19,2	32,8	44,0	58
Eigenkapitalquote 2	38,9	4,9	86,2	61,0	49,9	60,9	74,0	58

	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
talquote 2								

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Haltern am See ist schlecht. Bedingt durch die hohen Jahresfehlbeträge und ansteigenden Verbindlichkeiten halbierten sich die Eigenkapitalquoten innerhalb von sechs Jahren. Im interkommunalen Vergleich zählt Haltern am See damit in dem Jahr 2012 zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Werten.

### Eigenkapitalreichweite

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital (Stand 01.01.)	108.376	98.887	93.446	77.754	60.213	46.350	41.672
+ Jahresergebnis	-8.124	-8.414	-15.692	-17.438	-13.900	-5.195	-1.382
= Eigenkapital (Stand 31.12.)	100.252	90.473	77.754	60.316	46.313	41.155	40.290
<b>Eigenkapitalreichweite *)</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

\*) Eigenkapital zum 31.12. dividiert durch das negative Jahresergebnis

Die Eigenkapitalreichweite ist eine Momentaufnahme, da das Jahresergebnis des jeweiligen Jahres dem Eigenkapital gegenüber gestellt wird. Da die Jahresergebnisse deutlich schwanken ergeben sich in der Regel differenzierte Eigenkapitalreichweiten. In den Jahren 2011 und 2012 reicht das Eigenkapital nur noch für weitere drei Jahre mit dem jeweiligen Ergebnis. Die Teilnahme an dem Stärkungspakt und die konsequenten Umsetzung zwingend notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen führten dazu, dass die drohende Überschuldung abgewehrt werden konnte. In den Jahren 2013 und 2014 zeigt sich eine Verbesserung dieser Ausgangslage. Bis zum Jahr 2017 steigt die Eigenkapitalreichweite auf 22 Jahre an. Setzt man das Strukturelle Ergebnis dem Bestand des Eigenkapitals am Ende des Jahres 2014 entgegen, ergibt sich eine strukturelle Eigenkapitalreichweite von sechs Jahren.

### 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)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	30.827	32.065	32.308	33.905	34.391	41.785	41.405
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	15.396	16.970	17.917	12.093	15.569	15.027	19.185
Sonstige Transfererträge	894	1.016	1.603	1.267	967	1.044	919
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	14.312	14.611	14.055	14.203	14.071	15.380	15.070
Privatrechtliche Leistungsentgelte	798	869	864	951	924	1.065	1.185

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.816	3.348	2.411	2.305	2.487	2.238	3.132
Sonstige ordentliche Erträge	3.822	5.772	5.578	6.961	7.426	9.539	6.670
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>68.864</b>	<b>74.651</b>	<b>74.737</b>	<b>71.685</b>	<b>75.834</b>	<b>86.078</b>	<b>87.568</b>
Finanzerträge	472	147	38	36	62	565	544

Die ordentlichen Erträge steigert die Stadt Haltern am See im Eckjahresvergleich um 18,7 Mio. Euro. Vorwiegend geht diese Entwicklung von den Steuern und ähnlichen Abgaben aus. Die Zuwendungen bleiben bis 2013 relativ konstant, weil die Stadt ab 2012 Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen erhält. In 2011 führt die Änderung des Soziallastenansatzes zu einer erheblichen Reduktion der Schlüsselzuweisungen. In dem Jahr 2014 ergibt sich ein deutlicher Zuwachs bei den Zuwendungen durch die Stärkungspaktmittel. Die Gewinnausschüttung des Stadtentwässerungsbetriebes ab 2013 führt zu dem Anstieg der Finanzerträge.

### Ordentliche Erträge je Einwohner

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.036	1.488	2.981	1.932	1.766	1.919	2.038	60

Die Stadt Haltern am See hat in 2012 eher durchschnittliche ordentliche Erträge je Einwohner erwirtschaftet. Mit den ertragssteigernden Maßnahmen in 2013 steigen die ordentlichen Erträge auf 2.310 Euro je Einwohner und in dem Jahr 2014 auf 2.350 Euro je Einwohner an.

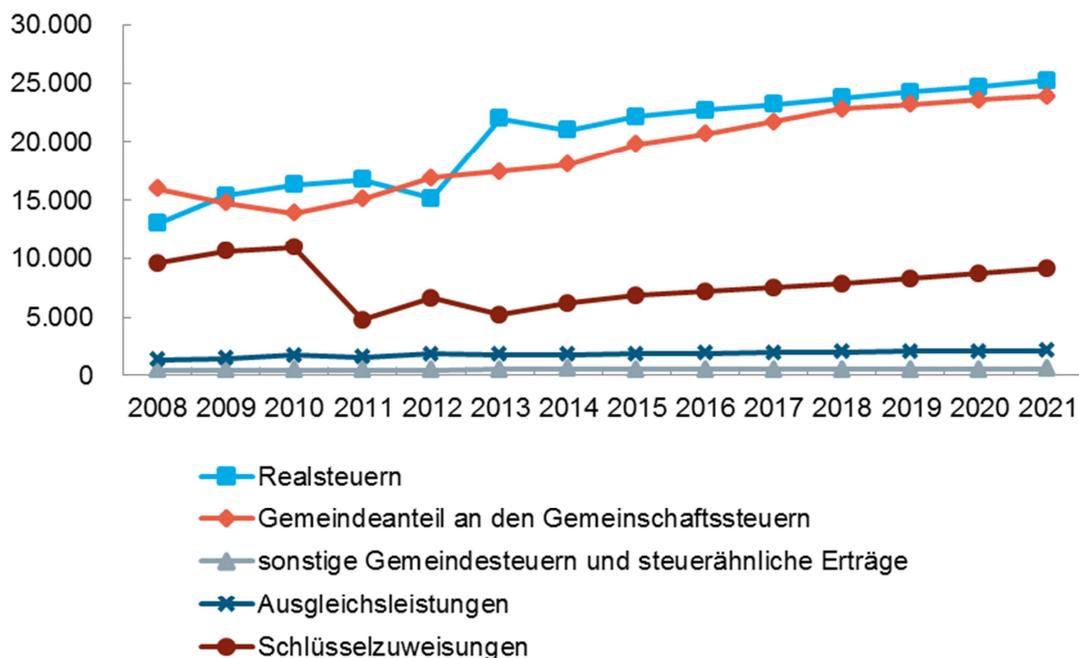
### Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.102	1.019	2.082	1.271	1.137	1.237	1.361	60

Bis 2013 erzielt die Stadt Haltern am See weniger allgemeine Deckungsmittel als die Vergleichskommunen. In 2013 steigen die allgemeinen Deckungsmittel auf 1.261 Euro je Einwohner an. Damit erreicht die Stadt den Mittelwert. Die ertragssteigernden Maßnahmen des Jahres 2013 haben demnach nicht zu überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln geführt. In 2014 betragen die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 1.278 Euro.

Die Realsteuererträge verzeichnen seit 2010 einen deutlichen Anstieg. Auch in den Planungen geht die Stadt Haltern am See von steigenden Erträgen aus. Schwankungen oder Rückgänge, wie sie in den Rechnungsjahren vorkommen, plant die Stadt bei den allgemeinen Deckungsmitteln nicht. Die Planungen sind mit allgemeinen und zusätzlichen Planungsrisiken verbunden. Im Risikoszenario hat die GPA NRW beispielhaft Risiken aufgegriffen.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern nehmen zunehmend eine dominierende Rolle bei der Ertragslage ein. Hier profitiert die Stadt Haltern am See auch zum zweiten Mal von den Grundstückserlösen. Die Grundstückspreise sind in Haltern am See so hoch, dass eine Ansiedlung vorwiegend durch einkommensstarke Bevölkerungsschichten erfolgt. Damit verbunden sind die Steigerung der Schlüsselzahlen und der Mehrertrag bei den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer.

## Aufwendungen

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

### Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	19.315	18.779	20.138	21.141	20.311	21.662	20.788
Versorgungsaufwendungen	1.549	2.453	2.525	2.212	1.972	3.154	2.391
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.198	19.274	20.632	19.989	20.223	19.851	19.125
Bilanzielle Abschreibungen	4.670	4.653	4.772	4.835	5.108	5.163	5.310
Transferaufwendungen	28.686	32.089	34.441	33.784	34.968	33.841	35.105
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.257	3.651	6.449	5.154	4.875	5.983	4.891
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>74.674</b>	<b>80.899</b>	<b>88.957</b>	<b>87.114</b>	<b>87.457</b>	<b>89.653</b>	<b>87.610</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.786	2.313	1.587	2.045	2.339	2.186	1.884

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Haltern haben seit 2008 bis 2013 deutlich zugenommen. In 2014 ergibt sich gegenüber dem Vorjahr ein deutlicher Rückgang der ordentlichen Aufwendungen.

Die Steigerung der Personal- und Versorgungsaufwendungen zusammen beträgt im Eckjahresvergleich 2,3 Mio. Euro. Mit der Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen will die Stadt auch unter Berücksichtigung angemessener Tarif- und Besoldungssteigerungen bis 2021 den Personalaufwand auf 21,5 Mio. Euro beibehalten.

Dabei steigen die Transferaufwendungen im Eckjahresvergleich um 6,4 Mio. Euro an. Dies entspricht bezogen auf den Aufwand 2008 einer Steigerung von 22,4 Prozent.

### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.348	1.572	2.977	1.996	1.777	1.980	2.130	60

#### → Feststellung

Die Stadt Haltern am See leistet höhere ordentliche Aufwendungen je Einwohner als über 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den Folgejahren 2013 und 2014 bleibt der Kennzahlenwert in etwa gleich.

## 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**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	74.674	80.899	88.957	87.114	87.457	89.653	87.610
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.670	4.653	4.772	4.835	5.108	5.163	5.310
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.523	2.613	2.434	2.617	2.734	2.806	2.891
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>2.147</b>	<b>2.040</b>	<b>2.339</b>	<b>2.217</b>	<b>2.374</b>	<b>2.357</b>	<b>2.419</b>
Abschreibungsintensität	6,3	5,8	5,4	5,5	5,8	5,8	6,1
Drittfinanzierungsquote	54,0	56,2	51,0	54,1	53,5	54,3	54,4

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 Haltern am See gelingt es, die vergleichsweise geringe Abschreibungsbelastung über die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu 54 Prozent in der Ergebnisrechnung zu neutralisieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See ist durch die Abschreibungen aufgrund der unterdurchschnittlichen Abschreibungsintensität und durchschnittlichen Drittfinanzierungsquote geringer belastet als die Vergleichskommunen.

**Transferaufwendungen**

Die Transferaufwendungen stellen im Mittel rund 38 Prozent der gesamten Aufwendungen. Damit dominieren sie die Aufwandsseite. Vor diesem Hintergrund untersucht die GPA NRW, ob hier eine außergewöhnliche Belastung der Stadt Haltern am See durch die Kreisumlage besteht.

**Transferaufwandsquote in Prozent 2012**



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40,0	40,9	44,8	48,8	60,0

Die Stadt Haltern am See ist jedoch geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen durch Transferaufwendungen belastet. Zum Zeitpunkt des Vergleichs existieren nur fünf Kommunen die einen geringeren Anteil ihrer ordentlichen Aufwendungen für die Transferaufwendungen bereitstellen müssen. Die Entwicklung des Anteils der allgemeinen Kreisumlage an den Transferaufwendungen ist im Jahresverlauf 2008 bis 2013 deutlich zurückgegangen.

#### Transferaufwandsquote im Jahresverlauf in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transferaufwandsquote	38,4	39,7	38,7	38,8	40,0	37,7	40,1
Anteil Kreisumlage am Transferaufwand	56,8	53,3	57,4	54,6	49,4	48,0	46,6
Anteil Kreisumlage inkl. SGB II Beteiligung am Transferaufwand	56,8	53,3	57,4	54,6	52,8	52,3	50,5

Beide Kennzahlen beziehen sich auf die ordentlichen Aufwendungen. Damit führen die überdurchschnittliche Personalintensität und Sach- und Dienstleistungsintensität zu überdurchschnittlichen ordentlichen Aufwendungen. Der Anteil der allgemeinen Kreisumlage an dem Transferaufwand sinkt jedoch bis 2013 ab. Ursache dafür ist jedoch die ab 2011 differenzierte Beteiligung an den Aufwendungen nach dem SGB II. Der Kreis Recklinghausen hat hierzu mit den kreisangehörigen Städten vereinbart, dass die individuellen Kosten für Leistungen nach dem SGB II hälftig von den Städten und von dem Kreis getragen werden. Die Stadt Haltern am See trägt einen Anteil in Höhe von 1,5 Mio. Euro in 2013 und 1,4 Mio. Euro in 2014. Berücksichtigt man diese Beteiligung, so bleibt der Anteil der Kreisumlage an den Transferaufwendungen relativ konstant. Neben der Kreisumlage steigen auch die Aufwendungen für soziale Leistungen in und außerhalb von Einrichtungen sowie Leistungen für Asylbewerber an. Diese kann die Stadt Haltern am See nur bedingt beeinflussen. Beispielhaft sei hier der Anstieg der Zuschüsse für den laufenden Betrieb der Kindergärten aufgeführt. Allen dieser Zuschuss steigt im Eckjahresvergleich um 2,1 Mio. Euro an. Die Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung von Kindern analysiert die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Haltern am See im  
Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	6
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	8
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	10
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	12

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte<sup>1</sup> zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

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

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

<sup>1</sup> KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013 bei Kennzahlen aus dem Vergleichsjahr 2012. Für Kennzahlen im Vergleichsjahr 2013 nach KGSt-Bericht M3/2013 Kosten eines Arbeitsplatzes 2013/2014 und für Kennzahlen aus dem Jahr 2014 der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

## Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Haltern am See mit 3,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Insgesamt fünf Personen besetzten die Sachbearbeiter-Stellen im Jahr 2013. Die Stellenzahl in der Sachbearbeitung reduzierte sich im Jahr 2013 auf 2,91 Vollzeit-Stellen. Das liegt daran, dass dem Bürgerbüro zusätzliche Aufgaben zugewiesen und die Stellenanteile neu aufgeteilt wurden. Zu den zusätzlichen Aufgaben zählen die Unterstützung der Verkehrsabteilung bei der Auswertung von Verkehrszählungen und Messungen sowie die Leerung von Parkscheinautomaten und die Unterstützung in Gewerbeangelegenheiten.

Die Einwohnermeldeaufgaben werden im Bürgerbüro im Rathaus wahrgenommen. Das Bürgerbüro (so heißt auch das Produkt) ist dem Fachbereich „Ordnung und Soziales“ (FB 32) im Dezernat B zugeordnet.

Die Stellenausstattung führte im Jahr 2013 zu 150.455 Euro und im Jahr 2014 zu 153.214 Euro Personalaufwendungen. Diese positionieren sich im interkommunalen Vergleich wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Dabei sind 6.956 gewichtete Fälle im Jahr 2013 und 7.896 gewichtete Fälle im Jahr 2014 die Bezugsgrößen (siehe Anlage).

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

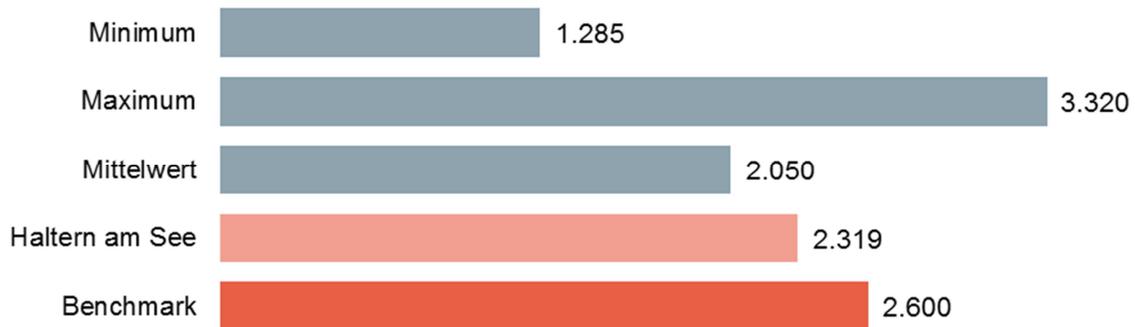
Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,63	16,46	45,58	27,12	22,99	26,09	31,46	35

Sowohl die eingesetzte Stellenzahl als auch das Besoldungs- und Entgeltniveau beeinflussen die fallbezogenen Personalaufwendungen.

Das Besoldungs- und Entgeltniveau ergibt Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Höhe von 49.330 Euro. Bei mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen fallen je Vollzeit-Stelle höhere Personalaufwendungen an (Mittelwert: 50.381 Euro). Der Overheadanteil ist unauffällig. Dieser ist mit 1,64 Prozent niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (1. Quartil: 2,85 Prozent). Insbesondere wegen der niedrigeren Stellenzahl sowie steigenden Fallzahlen sinken die fallbezogenen Personalaufwendungen im Jahr 2014 auf 19,40 Euro.

Die nachfolgende Leistungskennzahl zeigt, ob die eingesetzte Stellenzahl für die Aufgabewahrnehmung angemessen ist. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeiter-Stellen gesetzt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.319	1.677	2.041	2.292	36

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,32 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2014 steigt der Leistungswert wegen höherer Fallzahlen (insbesondere Ausweis-anträge) auf 2.713 Fälle je Vollzeit-Stelle. Damit übersteigt der Leistungswert den Benchmark und kompensiert das rechnerische Stellenpotenzial des Vorjahres vollständig. Die GPA NRW geht davon aus, dass die Fallzahlen bei den Ausweis-anträgen noch weiter steigen werden. Der Durchschnittswert der Jahre 2009 bis 2012 lag bei 7.078 Fällen. In 2014 wurden 5.478 Ausweis-anträge bearbeitet. Bei einer Bearbeitungszeit von 19 Minuten<sup>2</sup> und 1.600 Fällen Differenz ergibt das zusätzlich 30.400 Jahresarbeitsminuten. Das entspricht bei 94.200 Jahresarbeitsminuten einer Normalarbeitskraft<sup>3</sup> (JAM) 0,32 Vollzeit-Stellen. Hinzu kommt, dass mit der Einführung des neuen Bundesmeldegesetzes eventuell Arbeitsprozesse verändert und damit der Personalbedarf beeinflusst wird.

#### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte den Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ weiter fortschreiben, um den Personalbedarf besser einschätzen zu können.

Die Verwaltung beabsichtigt das Bürgerbüro in Zeiten mit geringerer Kundenfrequenz noch etwas besser auszulasten, indem weitere unterstützende Dienstleistungen angeboten werden. Dazu zählen die Entgegennahme der Meldungen für große Hunde, die Anmeldungen von Hunden zur Steuer und das Führen des Hunderegisters.

Dazu könnte der Personaleinsatz im Bürgerbüro noch effizienter gestaltet werden, um freie Personalressourcen für zusätzliche Aufgaben zu generieren. Das kann die Stadt Haltern am See dadurch erreichen, indem sie manuelle Arbeitsprozesse noch stärker digitalisiert. 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.

<sup>2</sup> Lt. Angaben der Stadt Haltern am See

<sup>3</sup> KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See kann die technische Ausstattung im Bürgerbüro in einem finanziell tragbaren 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 Haltern am See ein geeignetes EDV-Programm. Gegenwärtig ist im Bürgerbüro eine Meldebehördensoftware eingesetzt. Grundsätzlich besteht damit die Möglichkeit, eine elektronische Akte zu führen. Dazu müssen die Programmkomponenten „elektronisches Archiv“ und „elektronische Einwohnerakte“ vorhanden sein. Die ausschließliche Nutzung der elektronischen Einwohnerakte (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 Urkunden. Außerdem können Dokumente direkt in die Meldebehördensoftware eingescannt und in der E-Akte hinterlegt werden.

Bei Melde- und Beantragungsprozessen können die Bürger direkt beteiligt werden. Hierfür benötigt das Bürgeramt den „Bürgermonitor“ als weiteres Zusatzmodul. Auf diesem zusätzlichen 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.

**Personenstandswesen**

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Haltern am See mit 2,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,20 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für das Personenstandswesen ist der Fachdienst 34 Recht- und Standesamtswesen zuständig. Er ist dezentral im „Alten Rathaus“ der Stadt Haltern am See untergebracht und dem Dezernat I zugeordnet. Für das Standesamt wurde das Produkt „Personenstandswesen“ gebildet.

Die Stellenzahl verändert sich bis zum Prüfungszeitpunkt nicht. Die Sachbearbeiter-Stellen im Personenstandswesen waren im Jahr 2013 auf sieben Personen verteilt. Die Stellenausstattung führte im Jahr 2013 zu 154.541 Euro und im Jahr 2014 zu 160.735 Euro Personalaufwendungen. Diese positionieren sich interkommunal wie folgt. Dabei sind im Jahr 2013 357 und im Jahr 2014 349 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (siehe Anlage).

**Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013**

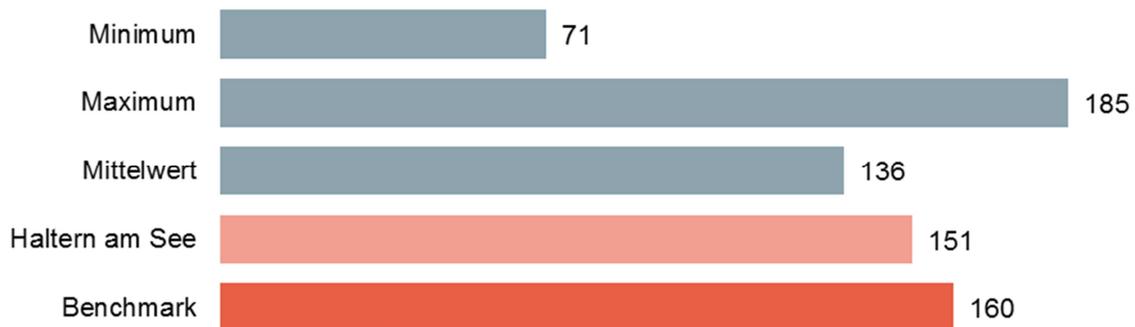
Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
433	216	896	500	416	463	556	33

Auch hier beeinflussen Stellenzahl und das Besoldungs- und Entgeltniveau die Höhe der Personalaufwendungen. Mit 60.133 Euro je Vollzeit-Stelle positionieren sich die Personalaufwen-

dungen in Haltern am See im durchschnittlichen Bereich (Mittelwert: 59.752 je Vollzeit-Stelle). Der Overheadanteil von 7,78 Prozent ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (3. Quartil: 7,71 Prozent). Besoldungs- und Entgeltanpassungen sowie ein geringfügiger Fallrückgang erhöhen die fallbezogenen Personalaufwendungen im Jahr 2014 auf 461 Euro.

Das Fallvolumen bestimmt auch im Personenstandswesen die benötigte Stellenzahl. Daher setzt die GPA NRW auch hier die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeiter-Stellen des Personenstandswesens. Insbesondere das in der Stadt Haltern am See ansässige Krankenhaus mit Geburtsstation beeinflusst die Zahl der Beurkundungen von Geburten (auch nachträglich beantragte).

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
151	120	135	157	33

#### → Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,14 Vollzeit-Stellen im Jahr 2013 und 0,18 Vollzeit-Stellen im Jahr 2014.

Die örtlichen Standards bei Trauungen wirken sich auf den Personalbedarf im Personenstandswesen aus. Darunter fällt der Service, Trauungen an besonderen Orten durchzuführen. Die Stadt Haltern am See bietet Ambiente-Trauungen auf Schloss Sythen und dem Fahrgastschiff Möwe an. Deren Anteil lag im Jahr 2013 bei 30 Prozent. Die extern gelegenen Trauorte verursachen zusätzlichen Zeitaufwand durch Fahr- und Rüstzeiten. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen werden für eine Trauung durchschnittlich 120 Minuten benötigt (Mittelwert: 89 Minuten). Hinzu kommt, dass die Stadt Haltern am See im interkommunalen Vergleich mit 54,74 Fällen je 10.000 Einwohner den Maximalwert bei der Anzahl der Eheschließungen inklusive Meldeverfahren stellt. Bei den absoluten Fallzahlen hat sie mit 204 Fällen den zweithöchsten Wert.

#### → Feststellung

Die hohe Zahl an Eheschließungen in Haltern am See sowie aufwendige Ambiente-Trauungen erhöhen den Personalbedarf im Standesamt.

Die Stadt Haltern am See verlangt bei Eheschließungen höhere Gebühren, als die Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW (AVerwGebO NRW) regelt. Die Gebühren wurden stärkungspaktbedingt zum 01.01.2013 erhöht. Das ist legitim, da für Tätigkeiten gemäß § 1 Abs. 2

AVerwGebO NRW abweichenden Gebührensätzen per Satzung festgelegt werden können. So erhebt die Stadt Haltern am See beispielsweise Anmeldegebühren in Höhe von 50 Euro und 75 Euro bei Auslandsbeteiligungen. Zusätzlich erhebt sie 60 Euro für Ambiente-Trauungen und 70 Euro bei Terminen außerhalb der üblichen Öffnungszeiten. Die 63 Ambiente-Trauungen im Jahr 2013 ergaben zusätzliche Erträge in Höhe von 3.780 Euro. Das entspricht einem refinanzierten Stellenanteil von rund 0,07 Vollzeit-Stellen<sup>4</sup>. Die GPA NRW hat in dieser Prüfrunde Kommunen mit Kostenpauschalen für Ambiente-Trauungen von bis zu 300 Euro vorgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte wegen der hohen Nachfragen nach Eheschließungen die Gebühren für Ambiente-Trauungen weiter erhöhen.

Spielraum für eine weitere Gebührenerhöhung lässt sich auch am Personalaufwandsdeckungsgrad ablesen. Er steigt zwar im Jahr 2013 von 20,6 auf 30,3 Prozent an. Ein Abstand zum Viertel mit den höchsten Kennzahlenwerten bleibt jedoch noch bestehen (3. Quartil: 31,5 Prozent).

Wegen des örtlichen Krankenhauses mit Geburtsstation hat die Stadt Haltern am See eine hohe Falldichte bei den vom Personenstandfall losgelöst erteilten Urkunden (nachträglich beantragte Urkunden). Mit 403 Fällen je 10.000 Einwohnern verzeichnet sie fast so viele Anträge wie das Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Antragszahlen (3. Quartil: 407 Fälle). In Haltern am See werden damit 459 Fälle<sup>5</sup> mehr als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen (1.041 Fälle) bearbeitet. Bei einer angenommenen Bearbeitungszeit von acht bis zehn Minuten liegt der Personalbedarf etwa bei 0,05 Vollzeit-Stellen<sup>6</sup>.

→ **Feststellung**

Der geringe zeitliche Mehraufwand bei den Urkunden kann mit dem vorhandenen Personal gut aufgefangen werden.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten<sup>7</sup> erledigte die Stadt Haltern am See mit 0,85 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,09 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Dem Aufgabenbereich ist das Produkt Gewerbeangelegenheiten zugeordnet. Die Sachbearbeiter-Stelle war mit zwei Personen besetzt. Organisatorisch gehört das Gewerbe- und Gaststättenwesen zum Fachbereich Ordnung und Soziales (FB 32).

Die Stellenzahl bleibt bis zum Prüfungszeitpunkt gleich. Die Stellenausstattung im Jahr 2013 führte zu 52.086 Euro Personalaufwendungen. Im Folgejahr betrugen die Personalaufwendungen 54.240 Euro. Interkommunal positionieren sich diese wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Dabei sind 980 gewichtete Fälle im Jahr 2013 und 775 Fälle im Jahr 2014 die Bezugsgröße (siehe Anlage).

<sup>4</sup> Bei 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle

<sup>5</sup> 1.500 Fälle absolut

<sup>6</sup> Arbeitszeit Normalarbeitskraft 94.200 Minuten pro Jahr KGST-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

<sup>7</sup> mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

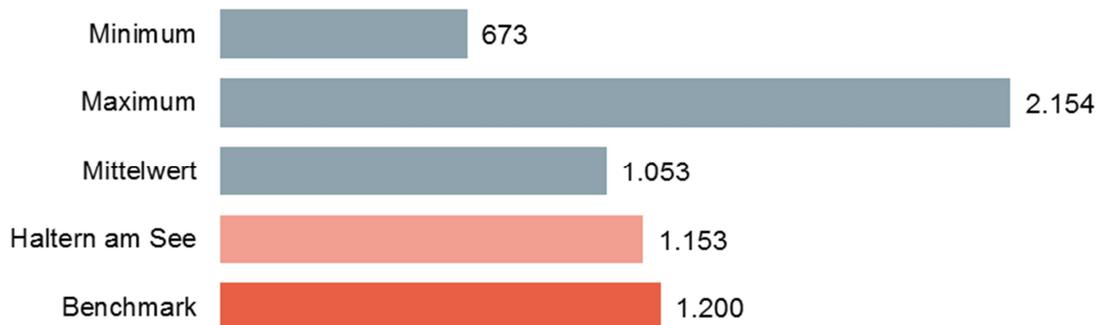
### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53,15	41,11	107,02	67,72	53,15	64,25	80,09	33

Das Besoldungs- und Entgeltniveau ist mit 55.411 Euro je Vollzeit-Stelle niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (1. Quartil: 57.425 Euro). Der Overheadanteil bewegt sich mit 9,57 Prozent im durchschnittlichen Rahmen (Mittelwert: 9,7 Prozent). Die fallbezogenen Personalaufwendungen steigen wegen sinkender Fallzahlen sowie Besoldungs- und Entgeltanpassungen im Jahr 2014 auf 69,97 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 Sachbearbeiter-Stellen gesetzt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.153	837	1.023	1.161	57

#### → Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr kein Stellenpotenzial. Im Folgejahr führen die sinkenden Fallzahlen zu einem rechnerischen Stellenpotenzial von 0,20 Vollzeit-Stellen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Bürgerbüro unter anderem seit dem Jahr 2014 das Gewerbewesen unterstützt. So werden dort zusätzlich Gewerbean-, -um-, und -abmeldungen entgegengenommen sowie Gewerbeauskünfte erteilt. Hierfür sind neben anderen zusätzlichen Aufgaben wie die Auswertung von Verkehrszählungen und -messungen sowie die Leerung von Parkscheinautomaten insgesamt 0,09 Vollzeit-Stellen eingeplant. In Folge fällt die verbleibende anteilige Stellenressource für das Gewerbe- und Gaststättenwesen gering aus. Somit beeinflusst diese Besonderheit die Höhe des rechnerischen Stellenpotenzials in einem vernachlässigbaren Umfang.

Viel wesentlicher für die Potenzialanalyse ist die Fallentwicklung.

Hierbei ermittelte die GPA NRW bei der intrakommunalen Betrachtung der Fallzahlen im Gewerbe- und Gaststättenwesen größere Fallschwankungen.

#### Fallzahlen (gewichtet) - und Potenzialentwicklung Gewerbe- und Gaststättenwesen

Jahr	2009	2010	2011	2012 <sup>8</sup>	2013 <sup>9</sup>	2014
Fallzahl	595	740	878	842	980	772
Benötigte Vollzeit-Stellen gemessen am Benchmark	0,54	0,67	0,80	0,77	0,82	0,64

Die aktuell vorgehaltene Stellenzahl von 0,85 Vollzeit-Stellen wird bedingt durch das hohe Fallniveau in den Jahren 2011 bis 2013 annähernd benötigt. Im Mittel wurden in diesen Jahren gemessen am jeweiligen Benchmark 0,80 Vollzeit-Stellen benötigt. Die niedrige Fallzahl im Jahr 2014 liegt im Rahmen der vorgefundenen Schwankungsbreite. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen wurden im Jahr 2014 keine Auffälligkeiten beim Gewerbe- und Gaststättenbestand festgestellt. Die GPA NRW geht daher von weiterhin schwankenden Fallzahlen in der vorgefundenen Größenordnung aus.

#### → Empfehlung

Auch im Gewerbe- und Gaststättenwesen sollte der Leistungswert „Fälle je Vollzeit-Stelle“ weiter fortgeschrieben werden. So können Personalbedarf und Fallentwicklung einfacher nachvollzogen werden.

### Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Alle Leistungskennzahlen erreichen im Vergleichsjahr trotz ihrer überdurchschnittlichen Ausprägung nicht den jeweiligen Benchmark. Im Einwohnermeldewesen übersteigt der Leistungswert im Jahr 2014 den Benchmark.
- Die GPA NRW hat 6,3 Vollzeit-Stellen in der Prüfung betrachtet. Dabei wurde für die Jahre 2013 und 2014 ein rechnerisches Gesamtpotenzial von jeweils 0,4 Vollzeit-Stellen ermittelt.
- Durch Gebührenerhebung im Personenstandswesen kann die Ertragssituation weiter verbessert werden.
- Zielwerte, Kenn- und Fallzahlen werden nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zur Steuerungsunterstützung herangezogen.

<sup>8</sup> Von 2009 bis 2012 lag der Benchmark bei 1.100 Fälle

<sup>9</sup> Ab dem Jahr 2013 beträgt der Benchmark 1.200 Fälle.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung der Jahre 2013/2014

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	3,0/0,0
Personenstandwesen	0,1/0,2
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0/0,2
<b>Gesamtsumme</b>	<b>0,4/0,4</b>

→ **KIWI-Bewertung**

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

## Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	4.674	4.836	2.337	2.418
Personalausweis	1,0	3.131	3.817	3.131	3.817
Reisepass		1.488	1.661	1.488	1.661
<b>Gesamt</b>				<b>6.956</b>	<b>7.896</b>

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	359	434	72	87
Beurkundung Sterbefall		305	292	61	58
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	204	175	204	175
Eheschließung: nur Trauung		13	21	13	21
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	25	26	8	8
<b>Gesamt</b>				<b>357</b>	<b>349</b>

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	297	245	297	245
Ummeldungen		109	85	109	85
Abmeldungen	0,4	290	228	116	91
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	1	-	8	-
Reisegewerbekarte	4,0	3	3	12	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststätten- erlaubnisse	12,0	20	9	240	108
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	99	117	198	234
<b>Gesamt</b>				<b>980</b>	<b>775</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Haltern am See 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	11
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	12
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	13
Kindertagespflege	14
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	16

## → Tagesbetreuung für Kinder

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes<sup>1</sup>. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

### Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

<sup>1</sup> Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVPg), 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	37.961	37.763	37.579	37.613	37.632	37.145	36.355	35.570	34.715
0 bis unter 3 Jahre	872	826	833	843	817	792	782	754	695
3 bis unter 6 Jahre	1.008	962	908	908	890	829	800	789	745

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

Die Stadt Haltern am See gilt als attraktiver, ländlich geprägter Wohnstandort an der nördlichen Grenze des Ruhrgebietes und südlichen Münsterlandes. So erzielt sie trotz eines tendenziellen Geburtenrückgangs seit dem Jahr 2011 einen Bevölkerungszuwachs durch Wanderungsgewinne. Das betrifft insbesondere den Ortsteil Sythen. Trotzdem führte der Geburtenrückgang dazu, dass die Bevölkerungsgruppe der 0 bis unter 3 Jahre alten Kinder bis zum Jahr 2013 um insgesamt 1,9 Prozent zurückging. Das trifft in etwa auch auf die Bevölkerungsgruppe der 3 bis unter 6 Jahre alten Kinder zu. Diese sank bis zum Jahr 2013 um rund zwei Prozent. In der Summe ging die Zahl der Kinder unter 6 Jahren bis zum Jahr 2013 ebenfalls um rund zwei Prozent zurück. Der leichte Rückgang wirkt sich nach Mitteilung der Fachverantwortlichen noch nicht abschwächend auf die hohe Nachfrage nach U-3-Betreuungsplätzen aus. Die GPA NRW geht später im Bericht noch darauf ein.

IT.NRW prognostiziert bei der zielgruppenbezogenen Bevölkerung bis zum Jahr 2030 einen weiteren kontinuierlichen Rückgang von insgesamt 15,6 Prozent.

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

## Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.249	1.242	1.220	1.200	1.179
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.220	1.204	1.172	1.153	1.112
Plätze in der Kindertagespflege	29	38	48	47	67

Das Platzangebot verringert sich im Betrachtungszeitraum um 70 Plätze (5,6 Prozent). Dabei gibt es zwei gegenläufige Entwicklungen. Während das Platzangebot in den Kindertageseinrichtungen um 108 Plätze sinkt, steigt es in der Tagespflege um 38 Plätze an. Die Entwicklung ist auf eine sinkende Nachfrage nach Ü-3-Betreuungsplätzen und eine steigende Nachfrage nach U-3-Betreuungsplätzen zurückzuführen. Dabei wurden seit dem Kindergartenjahr 2009/2010 97 zusätzliche U-3-Betreuungsplätze geschaffen und 167 Ü-3-Betreuungsplätze abgebaut. Nach Angaben der Fachverantwortlichen führt eine hohe Auspendlerquote bei jüngeren Familien zu einer erhöhten Nachfrage nach U-3-Betreuungsplätzen. So müssen häufig beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See richtet die Platzzahlen in der Tagesbetreuung für Kinder bedarfskonform aus.

## Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist dem Fachbereich 52 (FB 52) Familie und Jugend, Schule und Sport im Dezernat B zugeordnet. Im Haushalt wird die Aufgabe Tagesbetreuung für Kinder über das Produkt „Kindertagesbetreuung“ abgebildet.

Voraussetzung für eine gezielte Vorgehensweise bei der Kindertagesbetreuung ist eine fundierte Kindergartenbedarfsplanung. Diese ist ein Bestandteil der Jugendhilfeplanung, die bei der Gesamtsteuerung des Jugendamtes zu berücksichtigen ist<sup>2</sup>. Die Kindergartenbedarfsplanung soll für ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen und Gruppenformen Sorge tragen.

Die Stadt Haltern am See setzt 0,2 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung unterstützend für die Kindergartenbedarfsplanung ein. Die Verantwortung dafür hat die Leitungsebene. Die Kindergartenbedarfsplanung ist aktuell und wird jährlich fortgeschrieben. Die freien Träger stehen laut Mitteilung der Fachverantwortlichen in einem engen Kontakt mit dem Jugendamt und werden bei Bedarf in die Planungen mit einbezogen. Der Informationsaustausch wird als gut bewertet. Daher erfolgte bisher mangels Bedarf keine Einbeziehung der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) in die Kindergartenbedarfsplanung.

Der Kindergartenbedarfsplanung stehen die Fachverfahren KiBiz.web und Excel zur Verfügung. Diese bieten umfassende Auswertungsmöglichkeiten für Planungs-, Statistik- und Controllingzwecke.

→ **Feststellung**

Die Kindergartenbedarfsplanung in Haltern am See ist zweckmäßig aufgestellt.

Beim Anmeldeverfahren und der Platzvergabe ist die Stadt Haltern am See jedoch auf die Kooperation mit den freien Trägern angewiesen. Das liegt daran, da das gesamte Verfahren dezentral organisiert ist. Im Detail sieht das folgendermaßen aus:

Zunächst wurde der Kindergartenbedarfsplan 2015/2016 im Ausschuss für Generationen und Soziales (AGS) beschlossen. Von Dezember 2014 bis Januar 2015 haben die Tageseinrichtungen die Plätze dann eigenverantwortlich vergeben. Bei Absagen bekamen die Eltern eine entsprechende Information. Seit Februar 2015 übersenden die Tageseinrichtungen Listen mit den belegten Plätzen bzw. unversorgten Kindern (Wartelisten) an das Jugendamt. Dieses ermittelt im Anschluss daran den ungedeckten Bedarf und sucht für die unversorgten Eltern alternative Betreuungsmöglichkeiten. Diese Eltern werden zur Ermittlung des Betreuungsbedarfes gezielt angeschrieben. Dabei wird das Jugendamt von den freien Trägern bei der Platzverteilung unterstützt. Diese regeln untereinander, wenn zusätzliche Betreuungsplätze im Rahmen der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII durch Überbelegungen benötigt werden. Daher sind trotz Wartelisten bisher keine Klagen wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches U-3 anhängig. Die

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

Stadt Haltern am See möchte ihre Kindergartenbedarfsplanung weiter optimieren. Dazu hat sie sich bereits Informationen über zwei elektronische Anmeldesysteme eingeholt. Eine Kosten-Nutzen-Abwägung steht jedoch noch aus. Eine Standardisierung des Anmeldeverfahrens könnte alternativ hilfreich sein. Dazu müssten die Antragsunterlagen und Informationen für die Eltern vereinheitlicht und das Verfahren zeitlich vorgegeben werden. So kann das Jugendamt ebenfalls sicherstellen, dass alle wesentlichen Informationen zeitnah für die Planungen zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte das Anmeldeverfahren standardisieren. Die Anschaffung eines finanziell tragbaren elektronischen Anmeldeverfahrens wäre eine geeignete Alternative dazu.

Zu Beginn der zweiten Hälfte des Kindergartenjahres unterrichtet dann das Jugendamt den Jugendhilfeausschuss über die aktuelle Belegungssituation und weiteren Entwicklungen in der Kindertagesbetreuung.

Neben der Bedarfsplanung und der Belegsituation spielt auch die Qualität der Bildungs- und Erziehungsprozesse in der Kindertagesbetreuung 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“ bezeichnet. Die Stadt Haltern am See holt sich nach eigenen Angaben diese Art der Fachberatung bei Bedarf vom Landesjugendamt für ihre drei Tageseinrichtungen und die Kindertagespflege. Für die Tagespflege hat die Stadt Haltern am See bereits am 01. Januar 2009 eine Richtlinie „Richtlinien der Stadt Haltern am See zur Förderung von Kindern in Tagespflege“ erlassen. Diese enthält zahlreiche qualitätssichernde Vorgaben für die Tagespflege. Bei der Fachberatung in der Tagespflege setzt das Jugendamt auf einen intensiven Informationsaustausch mit den Tagesmüttern und Tagesvätern sowie Eltern. Dies geschieht beispielsweise bei Veranstaltungen und Gesprächen in den Familienzentren und Kindertageseinrichtungen (Tageselterncafé). So sind für das Jahr 2015 insgesamt 15 Veranstaltungen dieser Art geplant.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See legt Wert auf die Qualität in der Kindertagesbetreuung.

## 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	3.242.388	3.420.375	3.237.284	3.376.398	3.285.646
<b>Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro</b>	<b>1.725</b>	<b>1.913</b>	<b>1.859</b>	<b>1.928</b>	<b>2.027</b>

Im Betrachtungszeitraum steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren um 17,5 Prozent an.

Interkommunal ordnet sich der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren wie folgt ein:

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

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.928	1.293	2.609	1.873	1.731	1.877	2.039	50

#### → Feststellung

Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren. Im Folgejahr erreicht der einwohnerbezogene Kennzahlenwert bedingt durch die hohe U-3-Nachfrage mit 2.027 Euro ein noch höheres Niveau.

### 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

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.808	2.077	3.785	2.834	2.649	2.777	3.097	48

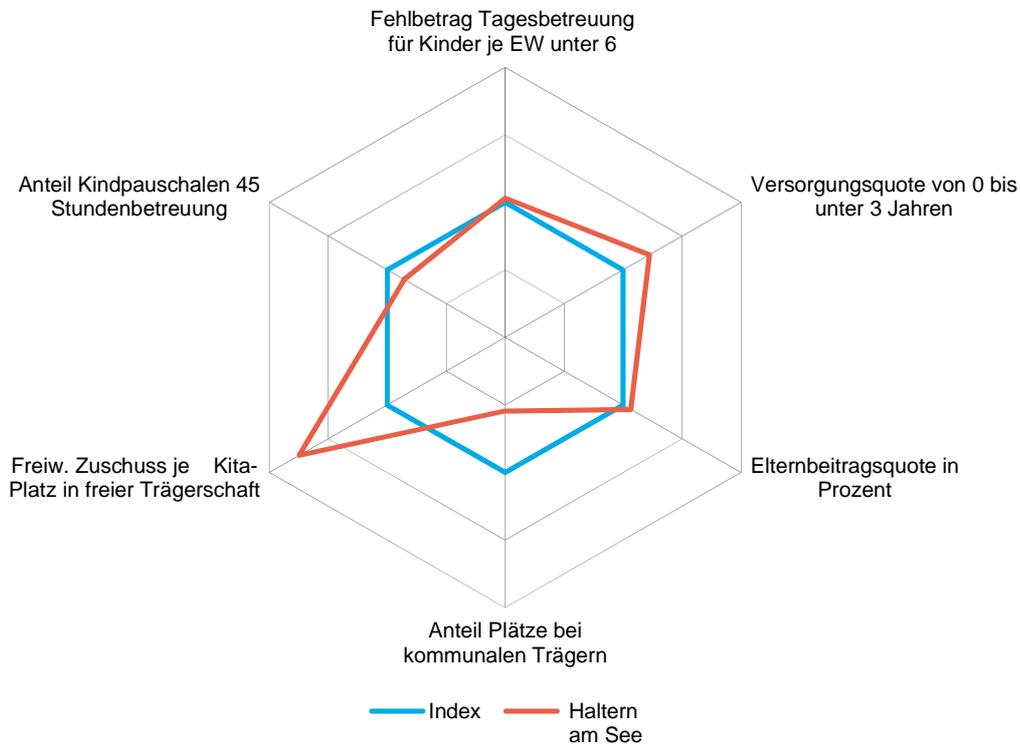
#### → Feststellung

Der platzbezogene Ressourceneinsatz ist bei etwas mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen größer. Auch hier steigt der Kennzahlenwert nachfragebedingt im Folgejahr auf überdurchschnittliche 2.834 Euro je Platz.

### 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 Haltern am See 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 kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12.

## U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher 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 ermitteln. Dabei stellt die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative dar. Als ländlich geprägter Wohnstandort hat Haltern am See eine hohe Auspendlerquote bei den jüngeren Familien. Das führt zu einer verstärkten Nachfrage nach U-3 Betreuungsplätzen. Für Haltern am See ergibt sich folgende Entwicklung.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	189	221	254	272	286
Einwohner U-3	872	826	833	843	817
<b>Versorgungsquote U-3 in Prozent</b>	<b>21,7</b>	<b>26,8</b>	<b>30,5</b>	<b>32,3</b>	<b>36,1</b>
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	20,4	23,7	26,9	29,7	31,2

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

Im Betrachtungszeitraum stieg das Platzangebot bei der U-3 Betreuung um mehr als 50 Prozent (97 Plätze). In den Kindergartenjahren 2010/2011 und 2011/2012 fiel der Platzanstieg mit jeweils 32 und 33 Plätzen am höchsten aus. So erreicht die U-3-Versorgungsquote bereits im Vergleichsjahr ein höheres Niveau als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das zeigt der nachfolgende interkommunale Vergleich deutlich.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,3	18,1	37,7	26,4	23,4	26,3	28,2	49

Die Kindergartenbedarfsplanung 2015/2016 geht sogar von einem weiteren Anstieg der U-3-Versorgungsquote auf 49 Prozent bei den Kindern mit Rechtsanspruch (ein bis unter drei Jahre) aus. Bezogen auf die Kinder unter drei Jahren, wäre das ein Anstieg auf über 40 Prozent<sup>3</sup>. Die Nachfrage ist jedoch in den einzelnen Stadtteilen unterschiedlich stark ausgeprägt. Insbesondere im Stadtteil Sythen reichte das Platzangebot nicht mehr aus, sodass aktuell eine weitere Einrichtung für zwei Gruppen gebaut wird.

#### → Feststellung

Die weiter steigende U-3-Versorgungsquote belastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung der Stadt Haltern am See zusätzlich.

### 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 zulasten der Ü-3 Betreuung geht. Denn bei der reinen Platzumwandlung nehmen die absoluten Platzzahlen in den Tageseinrichtungen ab. Das liegt daran, da für U-3 Betreuungsplätze ein erhöhter Personal- bzw. Raumschlüssel

<sup>3</sup> 261 Plätze in Kitas, angenommene 70 Plätze in Tagespflege und 782 Einwohner U-3

benötigt wird. In der Stadt Haltern am See hat sich das Platzangebot in der Ü-3 Versorgung folgendermaßen entwickelt:

### Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	1.042	1.008	948	903	857
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.008	962	908	908	890
<b>Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent</b>	<b>103,4</b>	<b>104,8</b>	<b>104,4</b>	<b>99,4</b>	<b>96,3</b>

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

### → Feststellung

Der Platzabbau in der Ü-3-Betreuung entlastet den Fehlbetrag. Bestehende Umwandlungspotenziale wurden in der Vergangenheit voll ausgeschöpft.

### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr<sup>4</sup>. Sie ist damit nicht direkt vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Deren Höhe kann von den Kommunen selbst festgelegt werden. Eine soziale Staffelung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern ist vorzunehmen. Die Stadt Haltern am See erhebt die Elternbeiträge auf Basis der Satzung der Stadt Haltern am See über die Erhebung von Elternbeiträgen vom 26.09.2014.

Gegenstand dieser Satzung ist die Kindertagesbetreuung in Form von Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und offene Ganztagschulen. Die Elternbeitragsquote der Stadt Haltern am See hat sich wie folgt entwickelt:

### Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.379.060	1.325.938	1.216.107	1.281.298	1.361.312
ordentliche Aufwendungen in Euro	7.475.399	8.168.267	7.672.400	8.121.433	8.461.925
<b>Elternbeitragsquote in Prozent</b>	<b>18,4</b>	<b>16,2</b>	<b>15,9</b>	<b>15,8</b>	<b>16,1</b>

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

<sup>4</sup> Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Die Elternbeiträge sinken im Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2012 um insgesamt 11,8 Prozent. Anschließend steigen sie wieder annähernd auf das Niveau des Jahres 2009 an. Das ist im Wesentlichen auf die Ausgleichszahlungen für die Beitragsbefreiung von Kindern im dritten Kindergartenjahr zurückzuführen. Die ordentlichen Aufwendungen steigen dagegen um 13,2 Prozent an. Das betrifft im Wesentlichen die Jahre 2010, 2012 und 2013. Beide Entwicklungen führen dazu, dass sich die Elternbeitragsquote seit dem Jahr 2010 kaum verändert. Im Vergleichsjahr 2012 positioniert sich die Elternbeitragsquote interkommunal folgendermaßen:

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

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,8	9,7	22,4	14,8	13,4	14,6	16,2	48

Die Stadt Haltern am See nähert sich dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Elternbeitragsquote. Das gilt in noch stärkerem Maße auch für das Jahr 2013.

Die Verwaltung profitiert hier von der überdurchschnittlichen Kaufkraft je Einwohner. Eine weitere Anhebung der Elternbeitragsquote erscheint schwierig, da bereits etwa zehn bis 15 Prozent der betreuten Kinder wegen des niedrigen Elterneinkommens oder der Geschwisterbefreiung beitragsfrei gestellt sind. Dazu kommt, dass die Elternbeitragssatzung schon jetzt mit die höchsten Einkommensstufen bis über 125.000 Euro ausweist. In dieser Einkommensklasse werden für die 45 Stunden Wochenbetreuungen mit 793,30 Euro für U-2 Kinder und 519,30 Euro für Ü-2 Kinder die höchsten Elternbeiträge gefordert. Die Elternbeiträge werden seit dem Kindergartenjahr 2013/2014 jährlich um 1,5 Prozent erhöht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See nutzt ihre Potenziale, um eine hohe Elternbeitragsquote zu erzielen. Damit entlastet sie den Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung.

**Plätze in kommunaler Trägerschaft**

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger<sup>5</sup>. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

**Platzangebot Kindertageseinrichtungen**

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	1.220	1.204	1.172	1.153	1.112
Plätze in kommunaler Trägerschaft	190	192	182	184	180

<sup>5</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
<b>Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent</b>	<b>15,6</b>	<b>15,9</b>	<b>15,5</b>	<b>16,0</b>	<b>16,2</b>
Plätze in freier Trägerschaft	1.030	1.012	990	969	932
<b>Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent</b>	<b>84,4</b>	<b>84,1</b>	<b>84,5</b>	<b>84,0</b>	<b>83,8</b>

➔ **Feststellung**

Der geringe kommunale Platzanteil wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder aus.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten<sup>6</sup>. Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich. Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. 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
Kindpauschalen gesamt	1.309	1.224	1.154	1.148	1.136
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	36	117	112	129	123
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	2,8	9,6	9,7	11,2	10,8
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	892	773	713	629	592
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	68,1	63,2	61,8	54,8	52,1
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	381	334	329	390	421
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	29,1	27,3	28,5	34,0	37,1

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

<sup>6</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

In der Stadt Haltern am See wurden im gesamten Betrachtungszeitraum mehrheitlich Kindpauschalen für die 35 Stunden Wochenbetreuung beantragt. Obwohl das Volumen an beantragten 45 Stunden Wochenbetreuungen insgesamt um rund zehn Prozent ansteigt, bleibt dieser Anteil deutlich unter 50 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

#### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2012/2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
11,2	0,0	44,2	7,8	2,8	6,4	11,0	101
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
54,8	33,2	76,8	52,4	45,2	52,2	59,9	101
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
34,0	13,7	62,8	39,7	33,4	38,8	46,7	101

#### → Feststellung

Der niedrige Anteil an Kindpauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung entlastet den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung.

Die Stadt Haltern am See hat mit den örtlichen Trägern vereinbart, dass die Betreuungsangebote möglichst dem nachgefragten Bedarf entsprechen sollen. Offensichtlich führt dies zu dem vorgefundenen Betreuungsangebot.

#### Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe<sup>7</sup> Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

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

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

In Haltern am See gibt es aktuell 17 Kindertageseinrichtungen mit insgesamt 62 Gruppen. Neben den drei kommunalen Einrichtungen befinden sich zehn in katholischer und eine in evangelischer Trägerschaft. Drei Einrichtungen werden durch das Deutsche Rote Kreuz (DRK) betrieben. Eine dieser Einrichtungen hat in Sythen im Mai 2015 den Betrieb aufgenommen.

<sup>7</sup> konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Bei den 62 Gruppen handelt es sich sowohl um ganze als auch um Teilgruppen.

### Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	444.678	479.693	435.835	477.115	311.102
Plätze in freier Trägerschaft	1.030	1.012	990	969	932
<b>Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro</b>	<b>432</b>	<b>474</b>	<b>440</b>	<b>492</b>	<b>334</b>

Während die Plätze in freier Trägerschaft im gesamten Betrachtungszeitraum zurückgehen, wird ein deutlicher Rückgang bei den freiwilligen Zuschüssen erst im Jahr 2013 sichtbar. Das hat seinen Grund in der Realisierung von Umwandlungspotenzialen. Interkommunal ordnen sich die freiwilligen Zuschüsse je Platz des Jahres 2012 wie folgt ein:

### Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro 2012

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
492	30	680	282	192	280	352	49

#### → Feststellung

Der vergleichsweise hohe freiwillige Zuschuss je Kindergartenplatz belastet den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung.

Im Jahr 2013 liegt der Kennzahlenwert näher am Mittelwert. Ursache für den Rückgang war die Schließung eines evangelischen Kindergartens und die daraus resultierende Einsparung des Trägeranteils.

Die überwiegende Zahl an Betreuungsplätze wird durch die katholische Kirche bereitgestellt. Hierfür gewährt die Stadt Haltern am See freiwillige Zuschüsse auf Grundlage einer durch den Rat beschlossenen Vereinbarung mit den katholischen Kirchengemeinden aus dem Jahr 2008. Dabei übernimmt sie den vollen Trägeranteil für die bereitgestellten Zusatzplätze, die rund 50 Prozent der Plätze des katholischen Trägers ausmachen. Im Zuge der Gleichbehandlung trägt die Stadt Haltern am See für 50 Prozent der Plätze des evangelischen Kindergartens den Trägeranteil in voller Höhe. Das DRK gilt als armer Träger. Daher wird auf Basis eines Ratsbeschlusses aus dem Jahr 1993 der komplette Trägeranteil gezahlt.

#### → Empfehlung

Die Höhe der freiwilligen Zuschüsse sollte eine Stärkungspaktkommune wie Haltern am See restriktiv handhaben. Dazu sollte sie mit den Trägern über eine Absenkung der Mittel für die Übernahme der Eigenanteile verhandeln.

### 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 Haltern am See obliegt die Akquise, Vermittlung, Beratung und administrative Abwicklung der Kindertagespflege. Die Stadt setzt die Kindertagespflege ergänzend ein, um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz sicherzustellen. Dazu hat sie ihre Platzzahlen seit dem Kindergartenjahr 2009/2010 von 29 auf 67 Plätze im Kindergartenjahr 2013/2014 erhöht. Davon sind gegenwärtig etwas weniger als die Hälfte der Plätze für die Betreuung der unter Dreijährigen vorgesehen. Die Tagespflegeplätze sind insgesamt auf zwölf Tagespflegepersonen und eine Großtagespflegestelle verteilt. Diese erhalten gemäß der Richtlinie der Stadt Haltern am See zur Förderung von Kindern in Tagespflege je nach Qualifizierung zwischen 3,50 Euro und 5,20 Euro pro Betreuungsstunde. Das liegt nach aktuellen Erkenntnissen der GPA NRW im landesweit üblichen Rahmen.

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

### Plätze in Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	29	38	48	47	67
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.249	1.242	1.220	1.200	1.179
Tagesbetreuungsplätze U-3 gesamt	189	221	254	272	286
Kindertagespflege U-3 gesamt	18	13	18	25	36
Kindertagespflege Ü-3 gesamt	11	25	30	22	31
<b>Anteil Plätze in Kindertagespflege gesamt in Prozent</b>	<b>2,32</b>	<b>3,06</b>	<b>3,93</b>	<b>3,92</b>	<b>5,68</b>
<b>Anteil Plätze in Kindertagespflege U-3 in Prozent</b>	<b>9,52</b>	<b>5,88</b>	<b>7,09</b>	<b>9,19</b>	<b>12,59</b>

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Trotz des Platzausbaus bleibt der Gesamtanteil an den Tagesbetreuungsplätzen niedrig. Das zeigt sich vor allem an der U-3 Ausbauquote in der Tagespflege. Deren Anteil lag im Kindergartenjahr 2013/2014 bei 12,6 Prozent. Mit Stand 03. November 2014 nahmen 41 Kinder U-3 Tagespflegeplätze in Anspruch. Der weitere Ausbau wird nach Mitteilung der Fachverantwortlichen dadurch erschwert, dass die Region nicht genügend Tagesmütter und -väter hergibt.

Um die Auslastung in der Tagespflege darstellen zu können, wurden in Einvernehmen mit den Fachverantwortlichen die Anzahl der Berechnungsfälle als Platzzahl zugrunde gelegt. Die Stadt Haltern am See erfasst in ihrer Kindergartenbedarfsplanung bisher nur die U-3 Kindertagespflegeplätze.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte in die Kindergartenbedarfsplanung alle Plätze der Kindertagespflege mit einbeziehen.

Die Auslastung der Tagespflegeplätze zum 01. März des Vergleichsjahres sah wie folgt aus:

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

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121,3	21,3	124,4	88,6	74,8	96,1	102,6	46

Zum Stichtag waren mehr Plätze belegt, als in der Kindertagespflege ursprünglich geplant waren. Das zeigt, dass die Stadt Haltern am See insbesondere bei der U-3-Nachfrage die Tagespflege als wichtige Alternative bei der Tagesbetreuung einsetzt. Durch die zusätzlichen Plätze sinkt im Folgejahr die Auslastung auf 82,1 Prozent, da nicht alle Plätze zum Stichtag durchgängig belegt waren.

→ **Feststellung**

Die Tagespflege ist in Haltern am See eine wichtige Ergänzung in der Tagesbetreuung für Kinder, auch wenn das Ausbauvolumen Einschränkungen unterliegt.

**Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Kindertagesstättenbedarfsplanung der Stadt Haltern am See ist aktuell und wird jährlich fortgeschrieben.
- Trotz sinkender Kinderzahlen bleibt die Nachfrage nach U-3 Betreuungsplätzen hoch. Dadurch wird der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung weiter belastet.
- Die Tagesbetreuungsplätze in der Stadt Haltern am See befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Für diese Plätze zahlt sie freiwillige Zuschüsse in überdurchschnittlichem Umfang. Das hohe Beitragsniveau sollte reduziert werden.
- Die Elternbeitragsquote erreicht in der Stadt Haltern am See ein überdurchschnittliches Niveau. Dabei werden alle Potenziale ausgeschöpft.
- Die Anzahl der beantragten Kindpauschalen betrifft überwiegend die kostengünstigen Betreuungsangebote. Diese werden überwiegend von den freien Trägern angeboten.
- Für die Stadt Haltern am See ist die Kindertagespflege ein wichtiger Bestandteil der Kindertagesbetreuung, die jedoch Beschränkungen unterliegt.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Haltern  
am See im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Schulentwicklungsplanung in Haltern am See	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschule	8
Gymnasium	9
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	14
Organisation und Steuerung	15
Schülerbeförderung	17
Organisation und Steuerung	18
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

## → Schulen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/14. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

### Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Haltern am See mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme<sup>2</sup> sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die ein-

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

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

zelen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

## Schulentwicklungsplanung in Haltern am See

Die Stadt Haltern am See hat im Jahr 2012 von einer Beratungsfirma eine Schulentwicklungsplanung bis zum Schuljahr 2020/21 erstellen lassen. Für unsere Prognoseberechnung wurden diese Schülerzahlen zugrunde gelegt. Die Prognosedaten der Grundschüler wurden jedoch von der Schulverwaltung ab dem Schuljahr 2017/18 aufgrund der aktuellen Entwicklungen neu berechnet.

### Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Anzahl der Grundschüler auch in Haltern am See gesunken. Seit dem Schuljahr 2006/07 ist sie stetig rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 hat sich die Anzahl der Grundschüler um 193 verringert. Dies entspricht rund zwölf Prozent.

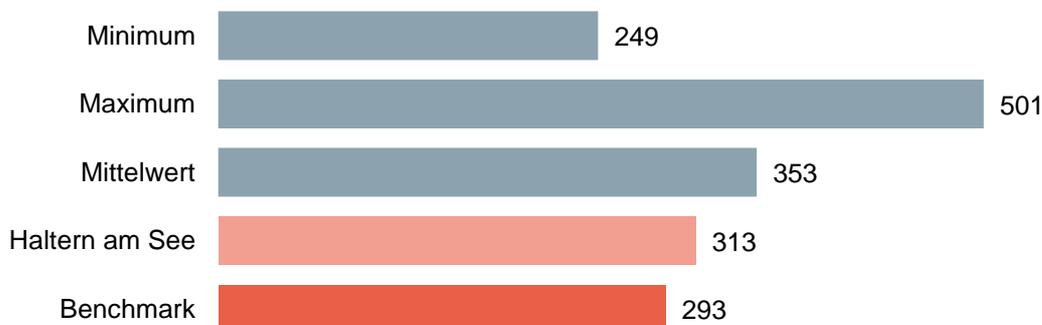
In dem letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben.

Für das Vergleichsjahr 2007 errechnete sich für die Stadt Haltern am See ein Wert von 15,95 m<sup>2</sup> je Schüler. Dieser lag interkommunal auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2013 hat sich dieser Wert auf 17,88 m<sup>2</sup> je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Bezugsgröße für die Flächenkennzahlen sind nicht mehr die Schülerzahlen, sondern die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2013 gab es in Haltern am See acht Grundschulen an neun Standorten (die Grundschule Lavesum ist Teilstandort des Schulverbunds Sythen/Lavesum), die alle über ein OGS-Angebot verfügten. Der Anteil der Schüler, die das Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 38 Prozent. Dieser wurde bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
313	308	347	393	34

In der Gesamtbetrachtung aller Grundschulen liegen die arithmetisch ermittelten Flächenüberhänge im Vergleich zum Benchmark bei 20 m<sup>2</sup> BGF je Klasse. Dies entspricht 1.300 m<sup>2</sup> für alle Grundschulen.

#### Grundschulen Haltern am See 2013/14

Namen der Grundschule bzw. Standorte	BGF(a) in m <sup>2</sup>	Schülerzahl	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Marienschule Stadtmitte	1.956	196	8	2	245
Silverbergschule Stadtmitte	3.238	182	8	2	405
Martin-Luther-Schule Stadtmitte	2.345	215	9	2	261
Eichendorffschule Stadtmitte	2.837	140	6	1	473
Dachsbergschule Flaesheim	2.025	167	8	2	253
GS Hullern	1.161	108	5	1	232
GS Lavesum	1.617	84	4	1	404
GS Sythen	3.162	221	10	3	316
Lambertusschule Lippramsdorf	1.976	136	7	2	282
<b>Summen</b>	<b>20.316</b>	<b>1.449</b>	<b>65</b>	<b>16</b>	<b>313</b>

Die räumliche Verteilung der Grundschulen spiegelt überwiegend die Versorgungsfunktion der Ortsteile wider. In den sechs Ortsteilen der Stadt befinden sich fünf Grundschulstandorte. In der Stadtmitte von Haltern sind vier Grundschulstandorte angesiedelt.

Aus der Tabelle ist zu ersehen, dass die drei folgenden Schulen auffällig hohe Kennzahlenwerte ausweisen:

- Eichendorffschule,
- Silverbergschule und
- Grundschule Lavesum.

Der hohe Flächenwert der Eichendorffschule ist u. a. darin begründet, dass die Schule im Vergleichsjahr nur noch 1,5-zügig geführt wird, während das Gebäude auf Zweizügigkeit ausgelegt ist. Darüber hinaus hat das Gebäude einen sehr großen Eingangsbereich. Der Umstand, dass das Gebäude voll unterkellert ist, wirkt sich außerdem ungünstig auf den Flächenwert aus.

Bei der Silverbergschule ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Gebäudestruktur der Anteil der Verkehrsflächen sehr hoch ist.

Die Grundschule Lavesum besitzt ebenfalls – bedingt durch den alten Baukörper – ausgedehnte Verkehrsflächen und große Klassenräume.

Haltern am See hat mit 159 km<sup>2</sup> gegenüber dem Mittelwert von 82 km<sup>2</sup> eine große Gemeindefläche. Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 235 Einwohner je km<sup>2</sup> eher gering (Mittelwert: 545 Einwohner je km<sup>2</sup>). Aufgrund dieser Struktur unterhält die Stadt Haltern am See viele kleine Grundschulen.

Die Aufrechterhaltung kleiner Schulstandorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z. B. beim Ausfall von Lehrkräften und bei Ganztagsangeboten.

Die Stadt Haltern am See hat aufgrund der Stärkungspaktberatung folgende schulorganisatorische Maßnahmen zur Aufgabe von Standorten beschlossen bzw. geplant:

- Beschlossen ist, dass der Grundschulstandort Martin-Luther-Schule (2.345 m<sup>2</sup>) im Jahr 2016 aufgegeben wird. Am Standort Eichendorffschule (Stadtmitte) werden die Eichendorffschule und die Martin-Luther-Schule zusammengelegt.
- Im Ortsteil Lavesum soll der Grundschulstandort (1.617 m<sup>2</sup>) geschlossen werden, sobald die Anmeldezahlen keine andere Möglichkeit zulassen.

#### → **Feststellung**

Nach Umsetzung der beiden Maßnahmen würde Haltern am See nur noch über sieben Grundschulstandorte verfügen. Die Flächen der Grundschulgebäude reduzieren sich dann um 3.962 m<sup>2</sup>. Dies entspricht ca. 20 Prozent der Gebäudeflächen der Grundschulen im Vergleichsjahr 2013/14.

Anhand der aktualisierten Prognosen der Stadt Haltern am See ist davon auszugehen, dass sich die Grundschülerzahl für das Prognosejahr 2020/21 auf 1.175 verringern wird. Gegenüber dem Vergleichsjahr 2013 stellt dies einen Rückgang von 21 Prozent dar.

Auf der Basis von 1.175 Schülern und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern lassen sich 52 Klassen errechnen. Im Vergleichsjahr 2013 gab es noch 65 Klassen und im Schuljahr 2014/15 nur noch 63 Klassen.

Die Schulverwaltung rechnet damit, dass der Anteil der Schüler, die das Ganztagsangebot in Anspruch nehmen, auf 60 Prozent ansteigen wird. Die GPA NRW geht bei diesem OGS-Anteil von einem Benchmark von 303 m<sup>2</sup> je Klasse aus.

Unter der Voraussetzung, dass die beiden Grundschulstandorte Martin-Luther-Schule und Lavesum aufgegeben werden und aus der schulischen Nutzung entfallen, ergäbe sich für das Prognosejahr 2020/21 ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 600 m<sup>2</sup>.

In diesem Wert sind die geplanten Standortaufgaben bereits berücksichtigt.

Im Fall eines Verzichts auf die Aufgabe der beiden Grundschulstandorte würde der prognostizierte Flächenüberhang für das Schuljahr 2020/21 jedoch rund 4.600 m<sup>2</sup> betragen.

#### → **Feststellung**

Mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen hat die Stadt Haltern am See auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert.

## Weiterführende Schulen (gesamt)

In Haltern am See gab es 2013/2014 folgende weiterführenden Schulen:

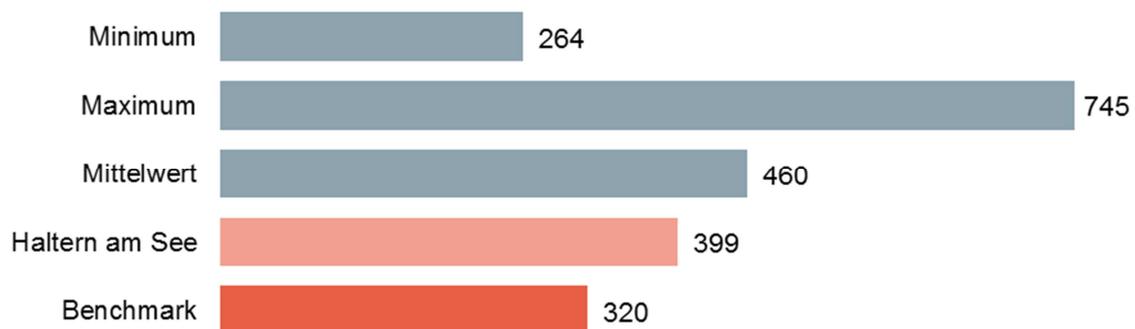
- eine Hauptschule,
- eine Realschule und
- ein Gymnasium.

Die vorstehend aufgeführten Schulen sind Gegenstand der nachfolgenden Flächenbetrachtung.

## Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Haltern am See im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 43 Prozent verringert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
399	365	445	499	29

Die Bruttogrundfläche je Klasse der Joseph-Hennewig-Gemeinschaftshauptschule liegt um ca. 25 Prozent über dem Benchmark. Das sich dadurch ergebende Flächenpotenzial beträgt rechnerisch 1.300 m<sup>2</sup>. Ungünstig wirkt sich auf den Flächenwert der Umstand aus, dass das Gebäude komplett unterkellert ist und über ein Dachgeschoss verfügt. Keller und Dachgeschoss werden nicht schulisch genutzt.

Ab dem Schuljahr 2014/15 nutzt das Gymnasium Flächen in der Hauptschule (rund 600 m<sup>2</sup>).

### ➔ Feststellung

Durch diese schulorganisatorische Maßnahme hat die Stadt Haltern am See das rechnerische Flächenpotenzial bei der Hauptschule fast bis zur Hälfte realisiert.

Die Stadt Haltern am See beabsichtigt, dem „HaLeLe“ (Haus des Lebens und Lernens) ab dem Schuljahr 2016/17 rund 150 m<sup>2</sup> Flächen in der Hauptschule zur Verfügung zu stellen.

Im Schuljahr 2012/13 hatte die Hauptschule noch drei Eingangsklassen, jedoch im Vergleichsjahr 2013/14 und auch im Schuljahr 2014/15 waren es nur noch zwei.

Bis 2019/2020 zeigen die Prognosen der Stadt Haltern am See einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf 300 auf. Dies stellt einen Rückgang von 18 Prozent dar.

Auf der Basis von 300 Schülern und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 20 Schülern ergäbe dies 12 Klassen. Im Vergleichsjahr 2013 waren es noch 17 Klassen und im Schuljahr 2014/15 nur noch 16 Klassen. Die GPA NRW legt hier den gleichen Benchmark wie im Schuljahr 2013/14 zugrunde. Daraus ergibt sich ein rechnerischer Flächenüberhang ca. 2.200 m<sup>2</sup>.

In diesem prognostizierten Flächenüberhang sind die Flächen für die Nutzung durch das Gymnasium und das HaLeLe berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Das Flächenpotenzial hat sich in der Prognoseberechnung 2019/20 gegenüber dem Vergleichsjahr 2013/14 erhöht. Umgesetzte und eingeleitete Maßnahmen wurden dabei bereits berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Flächen für die Hauptschulnutzung optimieren. Ggf. könnten auch weitere Flächen für die Nutzung des Schulzentrums (Realschule und Gymnasium) zur Verfügung gestellt werden.

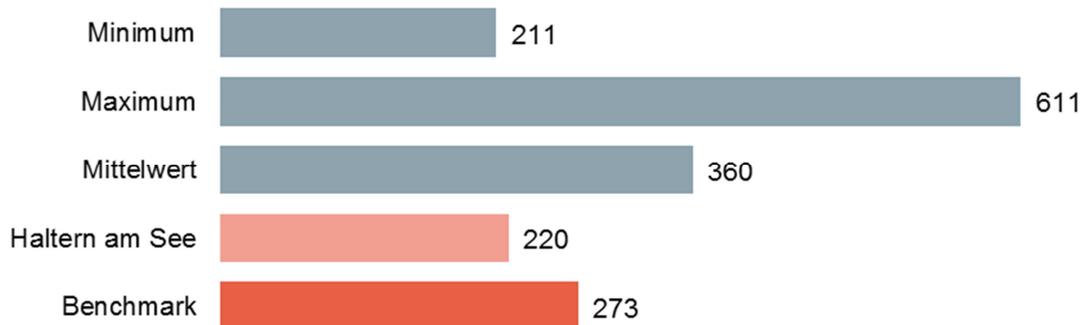
Zu erwähnen ist noch, dass in der Hauptschule in Haltern am See Auffangklassen für zugewanderte Kinder und Jugendliche eingerichtet wurden bzw. werden. Aussagen zu dem daraus folgenden Flächenbedarf finden sich auf Seite 11 dieses Teilberichts.

## **Realschule**

Das Schulzentrum in Haltern am See umfasst die Realschule und das Gymnasium und hat insgesamt eine Fläche von rund 18.700 m<sup>2</sup>. Damit eine detaillierte Betrachtung durchgeführt werden kann, hat die Stadt Haltern am See die Gebäudeflächen des Baukörpers anteilig in das Verhältnis zu den Schülerzahlen gesetzt.

Die Schülerzahlen an der Realschule sind vom Schuljahr 2000/01 bis 2013/14 um ca. zwei Prozent gestiegen. Damit besuchten 994 Schüler im Vergleichsjahr 2013/14 die Realschule.

### Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m<sup>2</sup> 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
220	301	354	402	29

Bei der Betrachtung der Realschule ist kein Flächenüberhang festzustellen.

Günstig wirkt sich auf den Flächenwert die Tatsache aus, dass das Gebäude kein Dachgeschoss hat und lediglich teilunterkellert ist. Des Weiteren wird der Flächenwert dadurch positiv beeinflusst, dass aufgrund der Nutzung durch das Schulzentrum die Fachräume stärker ausgelastet werden.

Bis zum Schuljahr 2019/20 wird ein Rückgang der Schülerzahlen auf 842 Schüler erwartet. Dies entspricht 15 Prozent. Auf Basis einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergeben sich 33 Klassen. Im Schuljahr 2012/13 und 2013/14 waren es noch 37 Klassen und im Schuljahr 2014/15 nur noch 36 Klassen.

Die GPA NRW berücksichtigt den gleichen Benchmark wie im Schuljahr 2013/14. Danach geht die GPA NRW für die Realschule von einem rechnerisch prognostizierten Flächenbedarf von rund 9.000 m<sup>2</sup> aus.

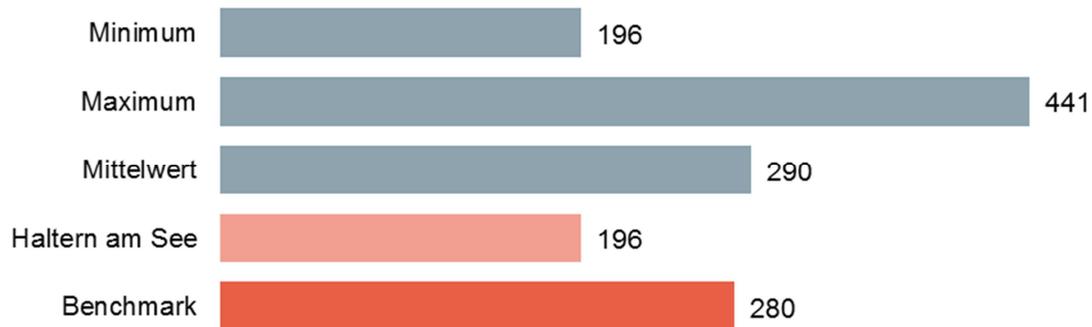
Weitere Betrachtungen finden sich im nachfolgenden Kapitel „Gymnasium“.

## Gymnasium

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Haltern am See seit dem Schuljahr 2000/01 bis 2012/13 gestiegen. Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Rückgang der Schülerzahlen auf 1.282 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013. In dem Zeitraum 2000 bis 2013 stiegen die Schülerzahlen noch um 25 Prozent. Ab dem Schuljahr 2013/14 sind sie jedoch rückläufig.

Im Vergleichsjahr besuchten 1.282 Schüler das städtische Gymnasium. Davon entfielen 63 Prozent auf die Sekundarstufe I.

### Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse in m<sup>2</sup> 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
196	257	300	328	30

Wie bereits bei der Realschule aufgeführt wirken sich die Gebäudestruktur und die Schulumgebungssituation günstig auf den Flächenwert aus.

Auch bei der Betrachtung des Gymnasiums ist kein Flächenüberhang festzustellen. Das Gymnasium ist sehr gut ausgelastet.

Aufgrund der angespannten Raumsituation nutzt das Gymnasium seit Beginn des Schuljahres 2014/15 Räume in der Hauptschule (vier Klassenzimmer und ein Lehrerzimmer sowie Nebenflächen von insgesamt ca. 600 m<sup>2</sup> Größe).

Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen dürfte sich die Flächensituation entspannen.

Die Stadt Haltern am See prognostiziert für das Schuljahr 2019/20 für das Gymnasium nur noch 1.131 Schüler (Rückgang um 12 Prozent).

Unter den gleichen Voraussetzungen wie 2013/14 entfallen davon 63 Prozent auf die Jahrgangsstufe der Sekundarstufe I. Dies entspricht 713 Schülern. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 28 Klassen. Im Schuljahr 2012/13 und 2013/14 waren es noch 29 Klassen und im Schuljahr 2014/15 noch 30 Klassen. Die GPA NRW geht hier von einem Benchmark von 317 m<sup>2</sup> je Klasse aus.

Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 bei der Sekundarstufe II (418 Schüler) ergäbe dies 22 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m<sup>2</sup> je Klasse an (28 x 317 m<sup>2</sup>/Klasse + 22 x 236 m<sup>2</sup>/Klasse = 14.068 m<sup>2</sup>).

Danach geht die GPA NRW für das Gymnasium von einem rechnerischen Flächenbedarf von rund 14.100 m<sup>2</sup> aus.

#### → **Feststellung**

Nach der Prognoseberechnung für 2019/20 ist das Schulzentrum mit der Realschule und dem Gymnasium weiterhin gut ausgelastet.

### Potenzialberechnung Schulgebäude für das Schuljahr 2013/14

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	313	293	20	65	1.300
Hauptschulen	399	320	79	17	1.300
<b>Gesamt</b>					<b>2.600</b>

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2013/14 multipliziert. Hieraus ergibt sich zum Betrachtungszeitpunkt ein errechnetes Flächenpotenzial von rund 2.600 m<sup>2</sup> für die gesamte Stadt Haltern am See.

Grundsätzlich geht die GPA NRW davon aus, dass ein m<sup>2</sup> BGF jährliche Kosten von rund 100 Euro verursacht (inklusive Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Der Abbau von Flächenüberhängen kann daher zu einer erheblichen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Durch die beschlossene/geplante Aufgabe der zwei Grundschulstandorte wird die Stadt Haltern am See die Schulflächen reduzieren. Wie bei den einzelnen Schulformen bereits angesprochen haben wir eine Prognoseberechnung für das Schuljahr 2020/21 (Primarbereich) bzw. 2019/20 (weiterführenden Schulen) vorgenommen.

Für die Umsetzung des Inklusions-Unterrichts können zusätzliche Flächen (z. B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 bis 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100 bis 180 m<sup>2</sup> BGF.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch die stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, bevor sie am Unterricht teilnehmen können. In Haltern am See betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung Schüler in zwei Auffangklassen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind auch hier kleinere Räume ausreichend.

Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt in Haltern am See ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

### Prognose Potenzialberechnung Schulgebäude für das Schuljahr 2020/21 bzw. 2019/20

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen 2020/21	315	303	12	52	600
Hauptschulen 2019/20	515	320	195	12	2.200
<b>Gesamt</b>					<b>2.800</b>

#### → Feststellung

Durch den Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei allen Schulformen weiter ab. Trotz Aufgabe von zwei Grundschulstandorten und Abgabe der Flächen für die Nutzung durch das Gymnasium und das HaLeLe steigt der Flächenüberhang in der Prognoseberechnung insgesamt geringfügig.

### Schulturnhallen

Hier betrachten wir lediglich die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt. Sehr kleine Hallen und Gymnastikräume wurden als 0,5 Übungseinheiten angesetzt.

#### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	44	144	76	66	75	85	34

Der interkommunal unterdurchschnittliche Wert belegt, dass die Stadt Haltern am See über ein flächenmäßig vergleichsweise geringes Angebot an Schulturnhallen verfügt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildeten Klassen bzw. Kurse ausreicht. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Haltern am See wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	5,4	8,0	2,6
Hauptschulen	1,4	1,0	-0,4
Realschulen	3,1	3,0	-0,1
Gymnasien	4,5	2,0	-2,5
<b>Gesamt</b>	<b>14,4</b>	<b>14,0</b>	<b>-0,4</b>

Der gesamte städtische Bestand an Halleneinheiten entspricht im Vergleichsjahr 2013/14 nahezu dem Bedarf. Das Angebot an Schulturnhallen ist daher aktuell angemessen.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen, Schwimmhallen und Sportaußenanlagen in den Blick genommen werden. Der Erhalt von Turnhallen allein für Vereinszwecke sollte vermieden werden.

**Turnhallen (gesamt)**

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen.

Zu den vorstehend aufgeführten Schulsporthallen kommen 3,5 Halleneinheiten von Förderschulen sowie Hallen mit zum Teil reiner Vereinsnutzung hinzu. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind, sondern auch sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z. B. durch Vereinszuschüsse). Dies sind:

- die Eisenbahn Turn- und Sportverein (ETuS)-Halle,
- die Jahnhalle,
- die Seestadthalle (Mehrzweckhalle) (anteilig) und
- die Halle an der Drususstraße (Förderschule).

Dementsprechend sind für die Stadt Haltern am See 17,5 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

**Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2013**

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
380	238	506	384	341	384	440	32

Die Stadt Haltern am See hält für den Vereinssport ein interkommunal durchschnittliches Angebot vor.

Die Sportvereine der Stadt beteiligen sich an den Energiekosten der Turn- und Sporthallen. Neben diesen Beiträgen und für die Bereitstellung von Turn- und Sporthallen (Hobbyvereine und Sonderveranstaltungen) hat die Stadt im Jahr 2014 11.626 Euro eingenommen. Aufgrund der Stärkungspaktberatung (Abwicklung des Maßnahmen-Blattes 049) sollen die Einnahmen bis zum Jahr 2019 stufenweise auf 30.000 Euro ansteigen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hält eine angemessene Kostenbeteiligung für die Nutzung der Turn- und Sporthallen für sinnvoll und geboten.

## Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In den Halterner Grundschulen kommt es infolge des kontinuierlichen Schülerrückgangs im Vergleichsjahr zu einem rechnerischen Flächenüberhang. Durch die geplante Schließung der zwei Grundschulstandorte werden sich die Flächenüberhänge bis zum Jahr 2010/21 fast halbieren.
- Bei der Hauptschule wird sich das im Schuljahr 2013/14 festgestellte Flächenpotenzial bis zum Jahr 2019/20 deutlich erhöhen. In dem prognostizierten Flächenüberhang sind die Flächen für die Nutzung durch das Gymnasium und das HaLeLe bereits berücksichtigt. Die Stadt Haltern am See sollte zudem anstreben weitere Flächen für die Nutzung des Schulzentrums zur Verfügung zu stellen.
- Das Schulzentrum in Haltern am See (Realschule und Gymnasium) ist aktuell gut ausgelastet. Aufgrund der insgesamt rückläufigen Schülerzahlen dürfte sich die Flächensituation künftig etwas entspannen.
- Bei den Schulturnhallen bestehen aktuell keine Überkapazitäten. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden künftig auch weniger Sportflächen benötigt, sodass sich perspektivisch ein Überhang von zwei Halleneinheiten ergeben wird.

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Haltern am See mit dem Index 4.

## 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 Haltern am See hatte 2013 insgesamt 5,83 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der

KGSt-Durchschnittswerte<sup>3</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64,43	59,23	98,89	77,26	69,48	76,57	83,31	32

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung in Haltern am See liegt fast am Medianwert der Vergleichskommunen (45.955 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber dem Medianwert von 45.292 Euro).

Ein Indikator für die Stellenausstattung ist die Anzahl der zu betreuenden Schüler:

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
713	459	752	593	547	588	637	31

#### → Feststellung

Bei den Aufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler erzielt die Stadt ein besseres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies ist durch die relativ niedrige Stellenausstattung sowie das durchschnittliche Vergütungsniveau begründet.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Daraus ist ersichtlich, dass bei den Personalaufwendungen je Schüler der Haupt- und Realschulen sowie der Gymnasien auch das erste Quartil jeweils unterschritten wird. Die Grund- und Förderschulen bilden eine Ausnahme und liegen unter den entsprechenden Medianwerten.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe 5 zugeordnet. Auch der KGSt-Bericht 14/2014 sieht ebenfalls die Entgeltgruppe 5 als angemessen an. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag so eingruppiert waren und dieser Besitzstand zu wahren ist.

Im interkommunalen Vergleich sind die Schulsekretärinnen in Haltern am See besser gestellt als in den meisten Kommunen:

<sup>3</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

### Qualitatives Stellenniveau 2013

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Haltern am See: Vollzeit-Stellen	Haltern am See: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9			0,6
E 8			2,1
E 6	5,83	100,0	42,6
E 5			53,8
E 4			0,2
E 3			0,7
E 2			0,1
<b>Summen</b>	<b>5,83</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

In Haltern am See sind alle Sekretariatskräfte der Entgeltgruppe 6 zugeordnet. Bei Neuverträgen werden die Schulsekretärinnen ebenfalls in Entgeltgruppe 6 eingestuft.

#### → Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte den hohen Anteil der Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 6 hinterfragen.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Haltern am See verfügt über ein detailliertes Personalbemessungsverfahren für die Schulsekretariate. Dieses Verfahren orientiert sich am sogenannten „Bochumer Modell“ aus dem Jahr 2009. Es basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog für jede Schule.

Der Stellenbedarf wird jährlich auf der Grundlage der Oktoberstatistik für Schülerzahlen überprüft. Bei gravierenden Änderungen ermöglichen die Arbeitsverträge eine Anpassung der Stundenzahl. In den letzten Jahren ist keine Veränderung des Stellenbedarfs erforderlich gewesen.

Die Auswertung der von der Stadt Haltern am See genannten Angaben ergab keinen ungewöhnlich hohen Anteil an Sonderaufgaben. So werden keinerlei Aufgaben erledigt, die nicht zugleich dem üblichen Betätigungsfeld eines Schulsekretariates entsprechen. Auch die Einbindung in Aufgaben im Zusammenhang mit der Schülerbeförderung oder mit den Ganztagsangeboten wird als eher gering beschrieben.

In Haltern am See werden mehrere Schulen bzw. Standorte von einer Schulsekretariatsstelle betreut, nämlich der Grundschulverbund Sythen/Lavesum, die Grundschule Eichendorffschule und die Hauptschule, die Grundschulen Silverbergschule und Dachsbergschule sowie die Grundschule Lippramsdorf und das Gymnasium.

#### → Feststellung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Haltern am See führt nicht zu den niedrigsten Personalaufwendungen in den Schulsekretariaten. Gegenüber den einfacheren Alternativen bietet es jedoch den Vorteil, dass das individuelle Aufgabenspektrum an den einzelnen Schulen berücksichtigt wird. Zudem ist nachvollziehbar, welche Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten einfließen.

## Schülerbeförderung

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

Die Stadt Haltern am See hat im Jahr 2013 insgesamt rund 704.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen fast 92 Prozent auf den Schulweg, die übrigen 55.000 Euro auf Fahrten zu Sportstätten und Sonderveranstaltungen.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	169	48	361	194	148	180	242	30
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	466	379	1.754	664	550	642	728	29
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	33,5	5,9	50,7	28,3	21,2	28,8	33,5	29
Einpendlerquote in Prozent	2,4	0,9	27,8	9,9	4,0	10,0	14,8	28

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

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung je Schüler werden mittelbar durch das Angebot an Schulstandorten und unmittelbar durch die Aufwendungen für den Schulweg geprägt. Weitere Faktoren sind der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler und die Einpendlerquote. Dabei führt die Optimierung bzw. Verringerung von Schulstandorten häufig zu Mehraufwendungen bei der Schülerbeförderung.

Die Kennzahlenwerte für die Schülerbeförderung machen deutlich, dass die Stadt Haltern am See für die Beförderungskosten für den Schulweg im Verhältnis zu den beförderten Schülern weniger aufwendet als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dies gilt für alle Schulformen.

Beim Anteil der zu beförderten Schüler liegt die Quote der Stadt Haltern am See am dritten Quartil. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Kommunen einen geringeren Anteil der Schüler zur Schule befördern müssen. Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass das Ergebnis in Haltern am See im Wesentlichen durch die hohen Beförderungsquoten der Haupt- und Realschüler geprägt ist.

Hierbei wirkt sich die Struktur der Kommune aus. Wie bereits erwähnt hat Haltern am See gegenüber den Mittelwerten eine große Gemeindefläche und eine geringe Bevölkerungsdichte. Daraus folgend ergeben sich bei der Schülerbeförderung erschwerende strukturelle Bedingungen für die Stadt Haltern an See.

Der Anteil der auswärtigen Schüler ist in Haltern am See insgesamt sehr niedrig.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern wendet für die Schülerbeförderung weniger auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Angesichts der großen Gemeindefläche deutet dies auf eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports hin.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Haltern am See nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schulverwaltung ermittelt die anspruchsberechtigten Schüler.

Sie werden dem örtlichen zuständigen Verkehrsunternehmen Vestische Straßenbahnen GmbH benannt. Dieses stellt den Schülern ermäßigte Schoko-Tickets zur Verfügung, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen.

Die Stadt Haltern am See zahlt an das Verkehrsunternehmen monatlich (elf Monate/Jahr) pauschale Abgeltungsbeträge. Grundlage hierfür ist ein Vertrag zwischen der Stadt Haltern am See und der Vestischen Straßenbahnen GmbH. Dieser trat am 01.02.2002 mit der Einführung des Schoko-Tickets in Kraft.

Für die Bemessung des Abgeltungsbetrages wurde die Zahl der im Januar 2002 ausgegebenen Fahrkarten zu Grunde gelegt und festgeschrieben. Diese pauschalen Abgeltungsbeträge werden jährlich angepasst. Sie berücksichtigen die jährlichen Tarifierhöhungen sowie die Entwicklung der gesamten Schülerzahlen. Die Zahlung basiert somit nicht auf der Zahl der tatsächlich ausgegebenen Schoko-Tickets.

Im Jahr 2013 hatten in Haltern am See 1.334 Schüler Anspruch auf ein Schoko-Ticket. Die monatliche Zahlung an die Verkehrsunternehmen belief sich in diesem Jahr auf 59.399 Euro. Daraus errechnet sich ein fiktiver Ticket-Preis von rund 40,80 Euro.

Im Jahr 2014 wurden mit 1.206 weniger Schoko-Tickets ausgegeben. Die Monatspauschale wurde auf 57.792 Euro gesenkt. Jedoch ist der von der Stadt Haltern am See gezahlte Ticket-Preis rechnerisch auf rund 43,90 Euro gestiegen.

Die Schoko-Tickets ermöglichen eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Daher kann der Schulträger von den Eltern bzw. volljährigen Schülern einen Eigenanteil von bis zu zwölf Euro erheben. Den Anspruch auf diesen Eigenanteil hat die Stadt Haltern am See an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Die Beträge werden von dort in voller Höhe eingezogen.

Grundsätzlich sollen diese Eigenanteile die Zahlungen des Schulträgers verringern. In Haltern am See reduzieren sie wegen der Abtretung jedoch nicht die von der Stadt zu zahlenden Beträge. 2014 erhielten die Verkehrsunternehmen somit für ein Schoko-Ticket bei einem anspruchsberechtigten Schüler bis zu 55,90 Euro (43,90 Euro zuzüglich zwölf Euro Eigenanteil der Eltern). Ein nicht anspruchsberechtigter Schüler zahlte im Jahr 2014 für das gleiche Ticket nur 33,95 Euro.

→ **Feststellung**

Die mit den Verkehrsunternehmen getroffenen Vereinbarungen haben zur Folge, dass die Stadt höhere Beträge zahlt als den eigentlichen Ticketpreis. Die Eigenanteile der Eltern bzw.

Schüler führen für die Stadt Haltern am See zu keiner finanziellen Entlastung. Durch die Zahlungen für die Schülerbeförderung wird so faktisch der allgemeine ÖPNV subventioniert.

In Haltern am See werden Streckenoptimierungen regelmäßig durch das örtliche Verkehrsunternehmen vorgenommen.

Ein Schülerspezialverkehr wird in Haltern am See nur in Ausnahmefällen eingesetzt, z. B. wenn ein verunfallter Schüler die Schule nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen kann. Die Schüler des Schulverbunds Sythen/Lavesum werden mit Linienbussen befördert.

Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt den in der Schülerfahrkostenverordnung festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat.

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013**

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	73	48	97	73	62	74	81	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	630	453	933	642	526	601	738	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	39.964	48.675	44.820	44.100	44.100	46.325	31
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	74	69	309	111	87	98	122	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	620	148	639	449	354	440	528	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	42.400	49.800	45.114	44.100	44.100	46.600	29
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	27	98	66	60	68	75	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	771	452	1.686	714	600	670	770	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	42.400	49.800	45.091	44.100	44.100	46.600	29
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	49	49	98	73	61	74	81	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	943	463	943	650	568	621	734	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	44.100	48.651	45.830	44.909	46.243	46.600	28
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	202	90	418	227	141	211	302	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	231	101	488	242	148	239	318	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.807	44.100	44.100	46.600	21

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013**

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	86	24	259	118	66	108	156	27
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	520	310	6.226	983	529	625	939	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	12,3	1,6	39,6	13,8	8,4	12,0	18,3	28
Einpendlerquote in Prozent	0,8	0,0	3,2	0,6	0,0	0,2	1,1	28
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	216	21	626	242	144	216	329	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	455	199	2.084	596	450	500	617	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,6	1,7	78,9	33,5	18,6	32,4	42,3	26
Einpendlerquote in Prozent	7,1	0,0	39,3	7,5	1,6	5,4	7,6	26
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	236	30	480	222	142	222	285	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	460	358	1.139	592	475	523	656	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	49,9	4,6	76,8	34,2	21,4	33,0	47,1	26
Einpendlerquote in Prozent	4,3	0,1	36,7	10,8	3,6	6,4	16,3	26
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	197	50	386	209	107	207	261	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	457	298	828	554	468	520	628	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,2	11,3	60,3	34,8	25,0	35,8	44,4	25
Einpendlerquote in Prozent	1,1	0,5	44,2	17,0	5,7	15,1	27,4	25
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	189	83	1.699	528	210	396	733	18

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	488	119	2.258	982	476	820	1.389	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	31,3	14,0	100,0	51,0	27,4	49,0	71,2	19
Einpendlerquote in Prozent	6,0	0,0	52,9	16,6	5,9	11,4	23,1	18

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt  
Haltern am See im Jahr  
2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	18

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## Grünflächen allgemein

### Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

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

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	14	4	6	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	6	6	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4
Ermittelter Wert	134	44	46	44
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>49</b>	<b>47</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Stadt Haltern am See erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad von 48 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Steuerung der Grünflächen noch Optimierungspotenzial besteht.

- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen ist im Wesentlichen zentral angelegt. Für die Park- und Gartenanlagen sowie die Spiel- und Bolzplätze werden die Fachplanungen (Leistungsphase 1 bis 4) vom Fachbereich 61 (Stab C) erstellt. Der Fachbereich 68 „Technische Dienste/Baubetriebshof“ ist für die Unterhaltung aller Grünflächen und die Steuerung des Straßenbegleitgrüns zuständig.
- Die Stadt Haltern am See sollte die derzeitigen Teilplanungen z. B. 2Stromland (Landschaftsentwicklungsprogramm) in einem Freiflächenentwicklungskonzept bündeln. In dem gesamtstädtischen Konzept sollte die Stadt Haltern am See festlegen, wie sie ihre Flächen langfristig strategisch entwickeln möchte. Die Planung sollte insbesondere die demografische Entwicklung und die daraus resultierenden Bedürfnisse der Altersgruppen berücksichtigen sowie andere Fachplanungen integrieren. Dabei sind auch finanzielle Restriktionen zu beachten. Ziele sind die Feststellung des aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauchs und die Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich Größe, Gestaltung und Nutzung.
- Direkte Befragungen zur Bürgerzufriedenheit wurden in Haltern am See zuletzt vor vier Jahren bei der Veranstaltung „Gänsemarkt“ durchgeführt. Ein Beschwerdemanagement ist in der Stadt Haltern am See beim Büro des Bürgermeisters eingerichtet. Dort werden eingehende Beschwerden ausgewertet bzw. bearbeitet. Seit dem Jahr 2005 existiert bei der Stadt Haltern am See eine Dienstanweisung zur Behandlung von Anregungen und Beschwerden.
- Die Verwaltungsführung hat Zielvorgaben festgelegt. Haushaltskonsolidierung ist dabei eine zentrale Zielvorgabe für den Fachbereich 68. Als Kommune im Stärkungspakt sind die vorrangigen Aufgaben die Verkehrssicherung sowie der Rückbau von pflegeintensiven Flächen. Hinzu kommen der Rückbau bzw. die Verkleinerung der Spiel- und Bolzplätze sowie der Personalabbau beim Baubetriebshof.
- Operative Ziele sind nur ansatzweise definiert. Sie sollten idealerweise aus den strategischen Zielen, der Handlungsagenda des Freiflächenkonzeptes bzw. den Fachplanungen abgeleitet und verbindlich dokumentiert werden. Die operativen Ziele sollten spezifisch, messbar, akzeptabel, realisierbar und terminiert sein.

- Bei der Stadt Haltern am See gibt es ein Grünflächenkataster, das nahezu vollständige Informationen zu Flächen, Flächenaufteilung und Bepflanzung enthält. Die Stadt Haltern am See beabsichtigt, dieses Grünflächenkataster zu einem Grünflächeninformationssystem auszubauen. Sie plant weitere steuerungsrelevante Informationen wie Unterhaltungsstandard, Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen zu hinterlegen.
- Die Standards für die Grünflächenpflege orientieren sich grundsätzlich an der einschlägigen DIN, bei Maßnahmen zur Verkehrssicherung zusätzlich an den gesetzlichen Vorschriften. Konkrete Pflegehäufigkeiten oder -intervalle sind für die Fremdleistungen beschrieben. Für die in Eigenleistungen erbrachten Arbeiten sind die sie noch nicht in allen Bereichen definiert. Die Standards für die Eigenleistung ergeben sich aus der langjährigen Praxis unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen. Die Stadt Haltern am See sollte auch bei den Eigenleistungen in allen Bereichen Standards für die Unterhaltung der Grünflächen festlegen.
- Für die Grünflächen ist bei der Stadt Haltern am See eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis implementiert.
- Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) zur Steuerung der Unterhaltungsaufwendungen werden bislang nicht erhoben. Schon mithilfe weniger steuerungsrelevanter Kennzahlen lassen sich Erkenntnisse über das Erreichen der definierten strategischen und operativen Ziele (siehe oben) gewinnen.  
Die GPA NRW empfiehlt daher, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden. Als solche kommen z. B. die in den folgenden Berichtsabschnitten genannten Kennzahlen in Betracht.
- Im Rahmen des Stärkungspakts legt die Stadt Haltern am See halbjährlich einen Bericht zum Zielerreichungsgrad der Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans vor. Hierin wird die Umsetzung der Maßnahmen erläutert. Gründe für das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Ziele werden dokumentiert.
- Wie oben bereits aufgeführt, sind die Technischen Dienste für die Unterhaltung aller Grünflächen zuständig. Die Technischen Dienste bzw. der Baubetriebshof erhalten eine Budgetzuweisung und entscheiden selbst, ob eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird. Ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis besteht nicht. An dieser Stelle verweisen wir auf die Ausführungen der letzten überörtlichen Prüfung unter der Rubrik „Verkehrsflächen und -anlagen“.
- Die Leistungen des Baubetriebshofs werden jährlich abgerechnet. Es werden keine Leistungspreise (Stückkosten) ermittelt. Der Baubetriebshof verrechnet jedoch auf Vollkostenbasis in die jeweiligen Produkte.
- Eine Prüfung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung einzelner Leistungsbereiche wird vom Baubetriebshof über den Stundenverrechnungssatz auf Vollkostenbasis durchgeführt.
- Die Stadt Haltern am See sollte die bestehende Kostenrechnung erweitern. Dazu ist es notwendig, die Gesamtaufwendungen differenzierter darzustellen. Auf dieser Basis können dann Leistungspreise bzw. Stückkosten ermittelt werden. Anhand dieser Leistungs-

kennzahlen kann der Baubetriebshof für einzelne Tätigkeiten im Bereich der Grünflächen wirtschaftliche Vergleiche für Eigen- oder Fremdleistungen durchführen.

## Strukturen

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

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	235	145	1.462	535	269	415	600	26
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	84,0	52,9	88,8	77,1	73,0	79,5	83,9	25
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	3.571	362	6.126	2.227	1.247	1.993	3.215	25
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,1	0,4	9,2	3,8	1,5	3,8	5,5	14
Kommunale Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	176	14	400	96	30	63	106	14

Die Stadt Haltern liegt am nördlichen Rand des Ruhrgebiets und zählt mit 37.266 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 159 km<sup>2</sup>. Damit gehört sie zu den dünn besiedelten Gebieten in Nordrhein-Westfalen.

Bei der Stadt Haltern am See werden einwohnerbezogen trotz des hohen Anteils der Erholungs- und Grünflächen insgesamt auch ausgedehnte kommunale Grünflächen angeboten.

## Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch nur 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),

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

- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

## Strukturen

Im Vergleichsjahr 2013 unterhält die Stadt Haltern am See in ihren sechs Ortsteilen in der Summe 100 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 428.000 m<sup>2</sup>.

In der Stadt Haltern am See haben 27 Prozent der gesamten Park- und Gartenanlagen eine vergleichsweise kleine Fläche von unter 500 m<sup>2</sup>. Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen bzw. zu unterhalten und bieten zudem einen besseren Naherholungswert.

Von der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen entfallen der überwiegende Teil auf Rasenflächen und Sträucher/Gehölze. Mit einem hohen Pflegeaufwand verbundene Beete mit Wechselbepflanzung sind nur in geringem Umfang vorhanden. Die Anzahl der Bäume ist im Vergleich zu den anderen Kommunen relativ gering.

Pflegeintensive Flächen wie z. B. Rückbau von Beetflächen werden aufgegeben bzw. in pflegeärmere Bepflanzungen geändert. Der immer stärker werdende Finanzdruck ist deutlich zu erkennen.

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	11,49	0,63	17,94	6,90	3,39	5,36	9,21	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	4.282	1.342	41.770	11.903	4.754	8.269	17.095	18

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen halten eine geringere Gesamtfläche an Park- und Gartenanlagen vor.

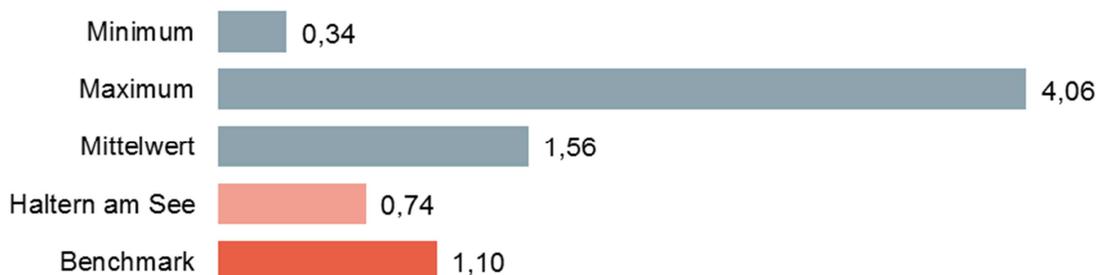
Diese großen Flächen, die die Stadt Haltern am See für die Bürger vorhält, sind allerdings zu meist relativ klein. Der recht hohe Anteil der Flächen unter 500 m<sup>2</sup> an der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wirkt sich negativ auf die durchschnittliche Größe aus.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Jahr 2013 hat die Stadt Haltern am See für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen rund 320.000 Euro aufgewendet. Im Verlauf der Jahre von 2009 bis 2013 haben sich die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> geringfügig um fast vier Prozent verringert.

Rund 90 Prozent der Pflegeaufwendungen entfielen in 2013 auf die Leistungen des Baubetriebshofes.

#### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,74	0,46	1,02	2,07	13

Das gute Kennzahlenergebnis ist in Haltern am See auf mehrere Faktoren zurückzuführen.

Die Stadt pflegt ihre Rasenflächen überwiegend mit Großflächenmähern. Einen weiteren wirtschaftlichen Vorteil erzielt sie dadurch, dass das Mähgut auf der Fläche verbleibt.

Der Baubetriebshof vergibt – nach Ausschreibung – die Unterhaltungsarbeiten von geringfügigen Grünflächen an kleine ortsansässige Firmen. Diese Arbeiten werden von den Firmen überwiegend günstiger durchgeführt, da diese geringere Stundensätze haben und keine weiten Wegstrecken zurücklegen müssen.

Aufgrund des vorhandenen Datenbestandes in Haltern am See ist der Vergleich differenzierter Kennzahlen (z. B. Aufwendungen je m<sup>2</sup> Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen) leider nicht möglich.

Je Einwohner betragen im Jahr 2013 die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen 8,56 Euro. Aufgrund der vielen und großen Park- und Gartenanlagen, die von der Stadt Haltern am See vorgehalten werden, wird trotz der niedrigen Aufwendungen je m<sup>2</sup> das dritte Quartil von 6,56 Euro je Einwohner überschritten. Damit wendet die Stadt Haltern am See hier mehr auf als über 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stadt Haltern insgesamt eine große Fläche an Park- und Gartenanlagen aufweist, diese aber mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand pflegt. Nicht zu ermitteln war leider, bei welchen einzelnen Pflegeleistungen (z. B. Rasenpflege) niedrige Aufwendungen je m<sup>2</sup> erzielt werden.

Obwohl der Benchmark für die Aufwendungen unterschritten wird, sieht die GPA NRW in den Flächen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.

#### → Empfehlung

Angesichts der finanziellen Lage, sinkender Einwohnerzahlen und des notwendigen Werterhalts muss die Stadt Haltern am See über den nötigen Flächenumfang der Park- und Gartenanlagen entscheiden. Sie sollte die Flächen reduziert oder teilweise in eine andere Nut-

zung überführen, die nicht der kommunalen Unterhaltung unterliegt. Hier sind Flächenverpachtungen und -verkäufe möglich.

## Spiel- und Bolzplätze

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

### Strukturen

Im Jahr 2013 betreibt die Stadt Haltern am See 71 öffentliche Spiel- und 16 Bolzplätze. Sie haben eine Fläche von insgesamt rund 124.000 m<sup>2</sup>. Im Vergleich zum Jahr 2012 hat die Stadt Haltern am See vier Spielplätze abgebaut.

Die Flächen werden vom städtischen Baubetriebshof unterhalten und überwacht.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	19,72	5,77	38,39	16,40	9,92	14,37	19,09	24
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	13,81	5,54	15,61	10,23	8,32	9,82	11,44	25
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	8,56	1,42	12,50	5,54	3,74	5,25	7,45	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.428	505	4.553	1.649	1.080	1.449	1.743	24

Die Stadt Haltern am See verfügt über eine größere Ausstattung an Spiel- und Bolzplätzen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Bevölkerungsprognose für die Einwohner bis 18 Jahre weist für Haltern am See einen Rückgang bis 2030 um 25 Prozent aus. Im Vergleich zum Median von minus 18,7 Prozent verringert sich die Zahl der unter 18-jährigen somit in Haltern am See stärker als bei anderen Kommunen dieser Größenklasse.

Anhand der Prognose ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der unter 18jährigen Einwohner bis zum Jahr 2030 auf 4.725 verringern wird. Im Jahr 2013 waren es noch 6.299 Einwohner unter 18 Jahren.

Damit würde sich die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m<sup>2</sup> je Einwohner unter 18 Jahre“ bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Im Jahr 2030 würde die Flächenkennzahl auf 26,30 m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatzfläche je Einwohner unter 18 Jahre ansteigen.

Zukünftig ist von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Dabei kann sich die oben aufgeführte Entwicklung in den einzelnen Stadtteilen durchaus unterschiedlich darstellen. Durch den demografischen Wandel ändern sich auch die Ansprüche der Bevölkerung an Anzahl, Fläche und Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze. Diese Entwicklung ist bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

Um dieser Tendenz Rechnung zu tragen, beabsichtigt die Stadt Haltern am See, aufgrund des Haushaltssanierungsplans (Maßnahmenblatt 98) die Anzahl der Kinderspielplätze und Bolzplätze zu reduzieren. Bis zum Jahr 2020 sollen insgesamt 29 Kinderspielplätze und acht Bolzplätze aufgelöst bzw. verkleinert werden. Die abgebauten Spielgeräte werden je nach Zustand entweder verschrottet oder auf anderen Kinderspielplätzen zur Ergänzung des Bestandes wieder aufgebaut. Die frei werdenden Grundstücke sollen dann entsprechend vermarktet werden.

Nach Umsetzung der o. g. Maßnahme würden sich die Spiel- und Bolzplatzflächen um rund 34.000 m<sup>2</sup> reduzieren. Dies entspricht mehr als einem Viertel der gesamten Spiel- und Bolzplatzflächen im Vergleichsjahr 2013.

Für das Jahr 2030 würde nach Durchführung der Maßnahme die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren“ 19,16 m<sup>2</sup> betragen.

Mit der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wird zwar der Rückgang der Einwohner unter 18 Jahren kompensiert. Das Flächenangebot je Einwohner unter 18 Jahren wird jedoch nur marginal reduziert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See hält ein Spielplatzkonzept mit dem Ziel der Reduzierung der Spiel- und Bolzplätze vor und setzt es um. Dies trägt zur Verringerung der spielplatzbezogenen Aufwendungen bei.

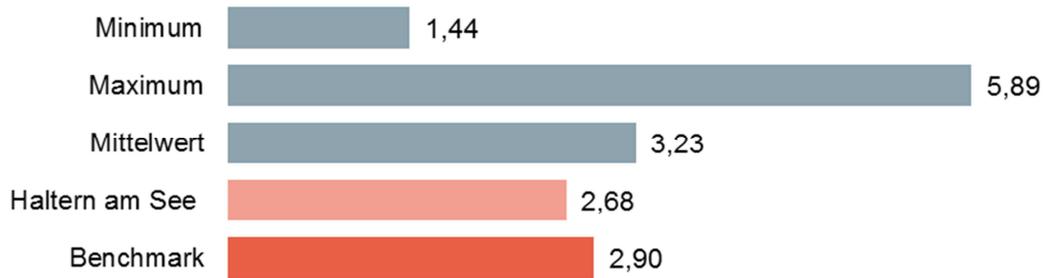
→ **Empfehlung**

Dieses Konzept sollte zielstrebig weiter verfolgt werden. Die Stadt Haltern am See sollte auf der Grundlage des Spielplatzkonzepts die Auswirkungen der demografischen Entwicklung zum Anlass nehmen, ihr Angebot (Anzahl und Ausstattung) an Spiel- und Bolzplätzen kontinuierlich den sich wandelnden Bedürfnissen anzupassen.

## **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Haltern am See im Jahr 2013 rund 330.000 Euro aufgewendet. Die Arbeiten wurden ausschließlich vom Baubetriebshof der Stadt Haltern am See durchgeführt.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2013



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,68	2,29	2,70	4,12	19

Obwohl der Benchmark für die Aufwendungen unterschritten wird, sieht die GPA NRW in den Flächen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung. Wie bereits erwähnt, beabsichtigt die Stadt Haltern am See Spiel- und Bolzplätze aufzulösen bzw. zu verkleinern.

Je Einwohner betragen im Jahr 2013 die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze 8,93 Euro und liegen oberhalb des Medianwertes. Dies bedeutet, dass über 50 Prozent der Vergleichskommunen ein besseres Ergebnis erzielt haben.

Nach Umsetzung der Maßnahme „Auflösung bzw. Verkleinerung der Spiel- und Bolzplätze“ und unter Berücksichtigung des Rückgangs der Einwohnerzahl würden sich für das Jahr 2030 die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner auf 7,93 Euro verringern.

### Kennzahlen zu Leistungswerten 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spielanlage in Euro	1,16	0,20	1,68	0,86	0,46	0,88	1,18	18
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	1,62	0,32	1,73	1,02	0,71	1,05	1,21	17
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,39	0,03	0,97	0,43	0,27	0,45	0,54	16
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	1,23	0,06	1,23	0,55	0,34	0,51	0,68	17
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,23	0,02	1,12	0,27	0,10	0,23	0,26	13

Bei der Stadt Haltern am See sind die Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Dies ist u. a. durch die Häufigkeit der Pflegegänge (12 x Jahr) begründet.

Die Stadt Haltern erreicht fast den Maximalwert bei den Aufwendungen für die Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz insgesamt. Dies ist u. a. auf die sehr hohe Anzahl der Spielgeräte zurückzuführen (oberhalb des dritten Quartils). Bei fast 75 Prozent der Vergleichskommunen sind die Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät geringer als in Haltern am See. Die Aufwendungen für Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz bilden den Maximalwert. Dies könnte mit dem späten Austausch der reparaturanfälligen Geräte zusammen hängen. Nach Auskunft des Baubetriebshofes sind die Spielgeräte oft überaltert.

Jedoch sind die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte relativ gering. Die Intervalle der DIN EN 1176 werden von der Stadt Haltern am See eingehalten.

## Straßenbegleitgrün

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

## Strukturen

Im Vergleichsjahr 2013 beträgt die Fläche des Straßenbegleitgrüns in Haltern am See insgesamt rund 360.000 m<sup>2</sup>.

Von dieser Gesamtfläche entfallen der überwiegende Teil auf Rasenflächen und Sträucher /Gehölze. Mit einem hohen Pflegeaufwand verbundene Beete mit Wechselbepflanzung werden nur in geringem Umfang vorgehalten. Die Anzahl der Bäume beträgt 4.608 Stück. Mit 12,76 Bäumen je 1.000 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün liegt die Stadt Haltern am See am Median von 12,20.

### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m <sup>2</sup>	9,69	1,97	64,00	15,29	3,96	6,09	9,64	15
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an Verkehrsfläche in Prozent	25,7	3,6	60,9	20,1	8,8	14,0	21,3	11

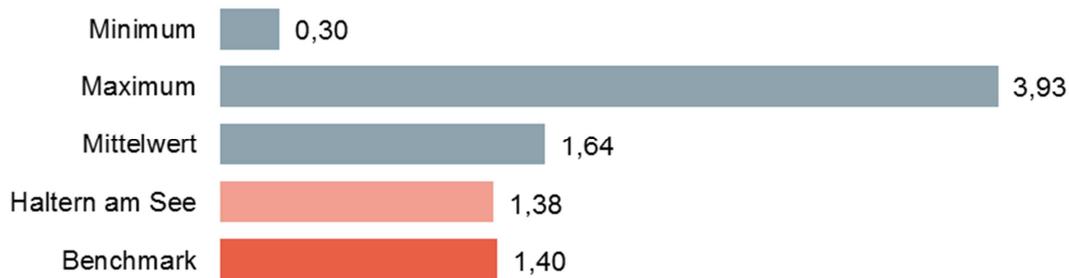
Die Stadt Haltern am See stellt den Bürgern viel mehr Straßenbegleitgrün zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bezogen auf die gesamte Verkehrsfläche nimmt das Straßenbegleitgrün in Haltern am See ebenfalls einen überproportionalen Anteil ein.

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns im Jahr 2012 hat die Stadt Haltern am See rund 498.000 Euro aufgewendet. Im Jahr 2013 sanken die Aufwendungen auf rund

417.000 Euro. Die Unterhaltungs- und Pflegeleistungen werden zu 90 Prozent vom Baubetriebshof erbracht.

Da die GPA NRW zum Datenbankstichtag 31.03.2015 noch keine ausreichende Vergleichsdatenbasis für das Jahr 2013 besaß, wurde der nachstehende interkommunale Vergleich für das Jahr 2012 dargestellt.

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



Haltern am See	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,38	0,82	1,42	2,27	23

Der Kennzahlenwert für das Jahr 2013 beträgt 1,15 Euro je m<sup>2</sup>. Die Fläche ist fast gleich groß; jedoch sind die Aufwendungen um ca. 80.000 Euro geringer. Im Jahr 2013 wurden die Schnitte der Wallhecken nicht so umfangreich durchgeführt.

Obwohl sich die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün in Höhe des Benchmarks positionieren, sieht die GPA NRW ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung in den Flächen.

Je Einwohner betragen im Jahr 2012 die Aufwendungen Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns 13,37 Euro. Aufgrund der großen Straßenbegleitgrünflächen, die von der Stadt Haltern am See vorgehalten werden, wird trotz der relativ geringen Aufwendungen je m<sup>2</sup> das dritte Quartil von 14,26 Euro je Einwohner fast erreicht. Damit wendet die Stadt Haltern am See hier mehr auf als fast 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Mit Ausnahme der Aufwendungen für die Pflege der Bäume und Kontrolle der Bäume ist eine weitere Analyse der Pflegeleistungen zum Straßenbegleitgrün aufgrund der fehlenden Differenzierung der Aufwendungen nicht möglich.

Die Aufwendungen für die Pflege der Bäume betragen in Haltern am See im Jahr 2012 23,13 Euro je Baum. Der Median liegt bei 19,10 Euro je Baum.

Die Kontrolle wird von Mitarbeitern des Baubetriebshofes durchgeführt und zeigt im Jahr 2012 mit 1,06 Euro je Baum eine kostengünstige Ausführung (Median 2,45 Euro je Baum).

Wie bereits aufgeführt sind weitere differenzierte Auswertungen nicht möglich.

Hinsichtlich der Übernahme der Pflegearbeiten für Kleinstflächen des Straßenbegleitgrüns hat die Stadt Haltern am See mit Anliegern bzw. Bürgern Patenschaften geschlossen. Die GPA

NRW stellt fest, dass die Beteiligung der Bürger zu einer Entlastung des kommunalen Haushalts führt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte auch hier die Flächen reduzieren oder teilweise in eine andere Nutzung überführen, die nicht der kommunalen Unterhaltung unterliegt. Hier sind Flächenverpachtungen und -verkäufe möglich. Ggf. könnten z. B. Flächen als Parkplätze in Wohngebieten genutzt werden.

## Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Die Stadt Haltern am See erreicht hier einen Erfüllungsgrad von 48 Prozent.
- Die Stadt Haltern am See kann dieses Ergebnis noch verbessern, indem sie nachfolgende Instrumente zur Steuerung nutzt. So sollte sie für alle Grünflächenarten strategische Ziele entwickelt. Die Zielvorgaben sollten zu einer Gesamtstrategie (Freiflächenentwicklungskonzept) verknüpft werden. Die bestehende Kostenrechnung sollte erweitert werden. Dazu ist es notwendig, die Gesamtaufwendungen differenzierter darzustellen. Auf dieser Basis können dann Leistungspreise bzw. Stückkosten ermittelt werden. Langfristig sollte der Baubetriebshof seine erbrachten Leistungen über Leistungspreise abrechnen. Sobald diese bekannt sind, sollte die Stadt Haltern am See diese mit den marktüblichen Preisen vergleichen.
- Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Haltern am See viele Flächen an Park- und Gartenanlagen vorhält. Darunter befinden sich auch viele Kleinstflächen. Trotzdem sind die Aufwendungen je m<sup>2</sup> sehr gering. Obwohl der Benchmark für die Aufwendungen je m<sup>2</sup> unterschritten wird, sieht die GPA NRW in den Flächen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung. Die Stadt sollte die Flächen der Park- und Gartenanlagen reduzieren.
- Die Stadt Haltern am See hält im interkommunalen Vergleich viele Spiel- und Bolzplätze vor. Auch diese Fläche liegt oberhalb des dritten Quartils. Obwohl der Benchmark für die Aufwendungen Pflege der Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> hier geringfügig unterschritten wird, sieht die GPA NRW ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung in den Flächen. Dies hat auch die Stadt Haltern am See erkannt. Aufgrund des Haushaltssanierungsplans beabsichtigt sie, bis zum Jahr 2020 insgesamt 29 Kinderspielplätze und acht Bolzplätze aufzulösen bzw. zu verkleinern. Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> liegen auch hier unterhalb des Benchmarks.
- Die Stadt Haltern am See stellt den Bürgern viel mehr Straßenbegleitgrün zur Verfügung als die Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün sind gering. Obwohl sie sich in Höhe des Benchmarks positionieren sieht die GPA NRW auch in diesem Bereich ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung in den Flächen. Die Stadt sollte die Flächen reduzieren.

- Bei allen drei Grünflächenarten ist ein hoher Anteil von Leistungen des Baubetriebshofes vorhanden. Den wirtschaftlichen Vergleichen der Leistungen des Baubetriebshofes kommt somit eine wesentliche Bedeutung zu.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Haltern am See mit dem Index 3.

## Sportanlagen

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 Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

## Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportanlagen erfolgt auf der Basis des mit der Stadt Haltern am See abgestimmten Fragenkatalogs.

Die Unterhaltung der Sportanlagen ist beim FB 68 (Technische Dienste / Baubetriebshof) und die Belegung beim FB 40 (Schule und Sport) angesiedelt.

Die Stadt Haltern am See hat aufgrund des im Jahr 2010 erstellten Bestandsplans einen guten Überblick über ihren Bestand an Sportanlagen. Es werden dabei detailliert die Parameter: Anzahl, Fläche, Spielfeldgröße, Ausstattung, und Platzart erfasst. Ein Überblick über die nutzenden Vereine sowie Mannschaften und die von ihnen belegten Zeiten ist ebenfalls gegeben. Ob die belegten Nutzungszeiten durch die Vereine in vollem Umfang der tatsächlichen Belegung entsprechen, ist der Verwaltung allerdings nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Für die Beurteilung der tatsächlichen Auslastung der Anlagen sollte die Stadt Haltern am See auch die tatsächlichen Nutzungszeiten erfassen. Die reale Frequentierung könnte beispielsweise durch ausgelegte Listen nachgewiesen werden.

Eine Sportstättenbedarfsplanung existiert in Haltern am See noch nicht. Auch hat die Stadt Haltern am See bisher keine Informationen zum Sportverhalten der Einwohner und Vereine erhoben. Solche Informationen können eine wertvolle Grundlage für eine Sportstättenbedarfsplanung bilden, denn die demografische Entwicklungstendenz einer älter werdenden Gesellschaft führt zwangsläufig auch zu einem veränderten Sportverhalten. Zugleich führen schulische Nachmittagsangebote und die kleiner werdenden jüngeren Bevölkerungsgruppen in der Regel zu rückläufigen Mitgliederzahlen in Vereinen. Dies bewirkt zwangsläufig eine geringere Auslastung der vorhandenen Anlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen. Weiterhin sollte die Stadt Haltern am See die Auslastung der Sportanlagen anhand der tatsächlichen Nutzungszeiten auswerten.

Entscheidungen zur Aufgabe von Sportanlagen hat die Stadt Haltern am See noch nicht getroffen. Die Vereine beteiligen sich bislang an den Stromkosten der Clubräume, Getränkekühlräume und Saunaanlagen.

An der Unterhaltung der Sportanlage und den Gebäude beteiligen sich die Vereine nicht. An investiven Maßnahmen beteiligen sich die Vereine jedoch. Bei Gebäudeerweiterungen erstellen sie z. B. die Maßnahmen auf eigene Kosten und führen sie eigenverantwortlich durch.

Die Vereine reinigen ihre Räumlichkeiten (Umkleide, Duschen usw.) selbst, dafür erhalten sie von der Stadt bislang einen Betrag in Höhe von 80 Prozent der für eine städtischen Reinigungskraft anfallenden Kosten.

Aufgrund des Haushaltssanierungsplans soll dieser Betrag ab 2015 auf 60 Prozent gesenkt werden. Gemäß der Kostenordnung für die Benutzung von städtischen Sportanlagen vom 01.01.2013 erhebt die Stadt Haltern am See Nutzungsentgelte für Leistungen, die nicht zum Wettkampfbetrieb und Jugendsport dienen. Im Jahr 2014 hat die Stadt Haltern am See aus der Kostenverordnung lediglich 1.465 Euro eingenommen.

Die Stadt Haltern am See beabsichtigt, aufgrund des Maßnahmenblattes 101 im Haushaltssanierungsplan im Jahr 2015 eine Einsparung von ca. 220.000 Euro zu erzielen. Diese Summe erhöht sich jährlich – bis zum Jahr 2020 auf 290.000 Euro. Die Maßnahme entstand vor dem Hintergrund, Personalkosten zu sparen, indem beim Baubetriebshof ausscheidende Mitarbeiter, die bislang Unterhaltungstätigkeiten auf den Sportanlagen durchgeführt haben, nicht nachersetzt werden. Diese Einsparung sollte durch die Übertragung der Unterhaltungstätigkeit und Verkehrssicherungspflicht an allen Sportanlagen auf die jeweils hauptnutzenden Sportvereine realisiert werden. Dieses Maßnahmenblatt kann allerdings nicht umgesetzt werden, da die Vereine nicht die finanziellen und personellen Ressourcen haben, um die mit dem Maßnahmenblatt verbundenen Arbeiten und Ausgaben zu leisten.

Im Einvernehmen mit den Vereinen soll die Ersparnis von rund 220.000 Euro nun wie folgt erzielt werden:

- Die Sportvereine übernehmen die vollständige Gebrauchsrasen- und Nebenflächenpflege (alle Flächen außer Sportflächen).
- Die Vereine sollen einen Energiekostenanteil – nach Abzug von Schul- und Jugendsportanteilen - von rund 30.000 Euro (Basis des Verbrauchsjahrs 2014) tragen.
- Die Reinigungspauschale wird aufgrund der erzielten Kostenreduzierung bei der Stadt infolge der Ausschreibung auf rund 9.000 Euro (Beispiel Verbrauchsjahr 2014) reduziert.
- Die Weiterleitung eines Teils der Sportpauschale an die Sportvereine (Summe 10.300 Euro) wird aufgegeben.

Weiterhin sollte die Einsparung durch den Einsatz von mehreren Mährobotern und Fremdvergaben von Pflegeleistungen erzielt werden. Die Pflege der Sportflächen wird entgegen der ursprünglichen Planung im Grundsatz weiterhin von der Stadt (Fremdvergabe) durchgeführt.

Zur Einordnung des Einsparbetrags von 220.000 Euro werden nachfolgend die Gesamtaufwendungen für die Sportaußenanlagen dargestellt:

#### Gesamtaufwendungen der Stadt Haltern am See für die Sportanlagen für das Jahr 2014

	Aufwendungen in Euro
<b>Bewirtschaftungsaufwand</b>	
• Energiekosten (Strom und Gas)	78.375
• Wasser	18.472
<b>Unterhaltung</b>	
• Sportaußenanlagen	241.637
• Gebäude	227.589
Betriebskostenzuschüsse (für Reinigung)	45.492
Abschreibungen	253.770
Grundbesitzabgaben	44.662
<b>Zwischensumme</b>	<b>909.997</b>
abzüglich Einnahmen aus der Kostenverordnung (Stromverbrauch )	1.456
abzüglich Kostenbeteiligung Fußballvereine	13.638
abzüglich Sportpauschale	100.000
<b>Gesamtaufwendungen für die Sportanlagen</b>	<b>794.903</b>

Damit entspricht der Einsparbetrag rund 28 Prozent der in 2014 entstandenen Gesamtaufwendungen.

#### → **Feststellung**

Mit der vorgenannten Einsparung ist die Stadt Haltern am See auf einem guten Weg, eine Entlastung des kommunalen Haushalts im Bereich der Sportanlagen herbeizuführen.

#### → **Empfehlung**

Angesichts der finanziellen Lage der Stadt Haltern am See sollte sie versuchen, eine bessere Einsparquote zu erreichen, um den städtischen Haushalt zu entlasten.

### Strukturen

Im Bezugsjahr 2013 verfügt die Stadt Haltern am See über insgesamt acht Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von 260.157 m<sup>2</sup>.

Die flächenmäßig größte Sportstätte ist die Stauseekampfbahn in Haltern-Mitte mit rund 60.000 m<sup>2</sup> und die kleinste in Hullern mit rund 15.000 m<sup>2</sup>.

Jeder Ortsteil von Haltern am See hat eine Sportaußenanlage, Haltern-Mitte hat zwei Sportaußenanlagen. Die Anlagen werden von acht Vereinen benutzt. Jeder Standort hat seinen eigenen Verein.

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	6,98	1,02	10,04	5,16	4,04	5,26	6,59	22
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	3,16	0,25	5,42	2,30	1,54	1,96	2,90	22

#### → Feststellung

Den Bürgern der Stadt Haltern am See steht ein vergleichsweise großes kommunales Angebot an Sportaußenanlagen zur Verfügung, dies gilt insbesondere für die Sportplätze.

Zur Einschätzung inwieweit das derzeitige Angebot an Sportplätzen gerechtfertigt ist, können die Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ sowie die Anteile der tatsächlichen sowie der belegten Nutzungszeiten an den verfügbaren Nutzungszeiten herangezogen werden.

Die Sportplätze der Stadt Haltern am See wurden in 2013 von acht Vereinen mit insgesamt 98 Mannschaften genutzt.

Den Mannschaften in Haltern am See steht im interkommunalen Vergleich eine große Sportnutzfläche (Sportplätze) zur Verfügung. Gemessen am ersten Quartil ist dies fast die doppelte Sportnutzfläche.

### Sportnutzfläche je Mannschaft in m<sup>2</sup> 2013

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.202	450	1.322	923	676	944	1.108	18

Die Sportplätze der Stadt Haltern am See wurden in 2013 von den Vereinen an rund 21.000 Stunden belegt. Diesen belegten Nutzungszeiten standen entsprechend der möglichen Nutzungsintensität insgesamt 24.200 verfügbare Nutzungszeiten gegenüber. Die Nutzungsintensität ist abhängig von der Art des Platzbelags.

Die Beläge von Sportplätzen unterscheiden sich nach Sportrasen, Tennenflächen und Kunstrasenplätzen. Für die Berechnung der verfügbaren Nutzungszeiten geht die GPA NRW von folgenden Nutzungsintensitäten aus:

- Sportrasen: 800 Stunden pro Jahr
- Tennenflächen: 1.500 Stunden pro Jahr
- Kunstrasen: 2.000 Stunden pro Jahr.

**Anteil der belegten Nutzungszeiten der Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent 2013**

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
87,2	39,4	195,0	82,3	56,6	78,4	84,6	12

Nach dem vorstehenden Ergebnis liegen keine Anhaltspunkte für eine mangelnde Auslastung der Sportplätze vor.

Auffällig ist vielmehr, dass bei drei Sportaußenanlagen (Stauseekampfbahn, Lippramsdorf und Hullern) die belegten Nutzungszeiten die verfügbaren Nutzungszeiten überschreiten. Die Ausweitung der Belegungszeiten birgt das Risiko, dass diese Plätze frühzeitig erneuert werden müssen.

Die Belegungszeiten der Anlagen allein machen allerdings noch nicht deutlich, in welchem Umfang die Sportplätze tatsächlich genutzt werden. Nicht selten werden von den Vereinen Belegungszeiten angemeldet, die später aufgrund fehlender Nachfrage gar nicht genutzt werden, so dass die tatsächliche Nutzung teilweise weit unter der belegten Nutzungszeit liegt.

In Haltern am See existieren keine Angaben über die tatsächlichen Nutzungszeiten. Aus diesem Grund kann keine Aussage getroffen werden, zu wie viel Prozent die belegten Nutzungszeiten tatsächlich ausgeschöpft wurden. An dieser Stelle verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen zum Thema Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen.

**Anteil der Sportnutzfläche Sportplätze an der Gesamtfläche Sportaußenanlagen in Prozent 2013**

Haltern am See	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,3	24,4	76,8	43,2	35,4	44,2	48,4	22

Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass bei den Sportaußenanlagen in Sythen und bei der Stauseekampfbahn der Anteil mit 25,2 bzw. 36,5 Prozent auffällig niedrig ist.

Bei der Stauseekampfbahn beträgt die Sportnutzfläche z. B. rund 22.000 m<sup>2</sup> und die Gesamtfläche der Sportaußenanlage rund 60.000 m<sup>2</sup>. Die übrige Fläche wird für Tennisplätze und als Festwiese für Schützenfeste genutzt.

Für die Stadt Haltern am See werden rückläufige Einwohnerzahlen prognostiziert (bis 2040 minus vier Prozent), wobei sich der Rückgang der unter 18-Jährigen mit minus 22 Prozent weit aus gravierender darstellen wird. Für Haltern am See bedeutet dies, dass sich die o. a. Strukturkennzahlen zukünftig erhöhen werden. Der Bevölkerungsrückgang wird sich auch auf die Vereine auswirken. Diese Tendenz dürfte sich zukünftig noch verstärken.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu.

Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60- bis 75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten der Bevölkerung beispielsweise von Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Die Stadt Haltern am See hat im Jahr 2010 mit Hilfe eines Gutachters einen Sportstättenbestandsplan aufgestellt.

→ **Empfehlung**

Auf der Basis einer aktuellen Sportstättenbedarfsplanung sollte die Stadt Haltern am See ihr Sportstättenangebot rechtzeitig den demografischen Entwicklungen anpassen.

Nachfolgende Aspekte bzw. Fragen sollten dabei in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Können die Vereine die Anlagen zukünftig noch im heutigen Umfang unterhalten?
- Werden weiterhin so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen anderweitig genutzt werden?

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein 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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				44	93
	<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>47</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein 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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				46	93
	<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>49</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein 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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				44	93
	<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>47</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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