

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Selm im  
Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Selm	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Selm	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Selm	10
Prüfungsablauf	10
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Selm

### Managementübersicht

Die Stadt Selm befindet sich bereits seit 1994 in der Haushaltssicherungspflicht. Seit 2011 ist sie bilanziell überschuldet. Selm ist pflichtige Teilnehmerin der 1. Stufe des Stärkungspaktes

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Stadtfinanzen. Der Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe ist somit 2016 nachzuweisen. In den folgenden Jahren bis einschließlich 2020 verringern sich die Stärkungspaktmittel degressiv. Ohne diese Konsolidierungshilfen hat die Stadt spätestens ab 2021 ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Dies gelingt ihr in den Planungen. Daher wurde der Haushaltssanierungsplan inklusive der entsprechenden Fortschreibungen genehmigt.

Die Stadt hat ihr in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenes Eigenkapital von rund 23,2 Mio. Euro in den ersten fünf NKF-Jahren vollständig verbraucht. Seit 2011 ist die Stadt überschuldet. Aufgrund der weiterhin negativen Jahresergebnisse liegt der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag Ende 2015 voraussichtlich bei 13 Mio. Euro.

Die NKF-Kennzahlen 2012 spiegeln im interkommunalen Vergleich die angespannte Situation der Stadt Selm wider. So liegen z. B. die Eigenkapitalquoten deutlich unter dem Mittelwert. In keinem Jahr kann die Stadt Selm ihr Anlagevermögen durch langfristig gebundenes Kapital decken. Auch lag an allen Bilanzstichtagen die Liquidität 2. Grades unter 100 Prozent: D. h. liquide Mittel und kurzfristige Forderungen der Stadt reichten nicht aus, um ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken.

Positiv hervorzuheben ist, dass es der Stadt Selm 2012 und 2013 gelungen ist, einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Ihr war es daher in diesen beiden Jahren möglich, die ordentliche Kredittilgung aus den Finanzmittelüberschüssen heraus zu finanzieren. Gleichwohl ist die Verschuldung der Stadt hoch, insbesondere auch aus Liquiditätskrediten. Ein Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Gesamtabschlusses 2011 zeigt eine Verschuldung je Einwohner deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen.

Beim Straßenvermögen ist langfristig auf den Werterhalt zu achten. Bedenklich ist, dass die Investitionsquote des Straßenvermögens in den vergangenen sieben Jahren nur bei rund 20 Prozent lag. Nur in zwei Jahren lag die Quote etwas über 40 Prozent. Investitionen erfolgen aus Konsolidierungsgründen nicht. Der kontinuierliche Werteverzehr des Straßenvermögens birgt ein nicht unerhebliches Risiko für den Haushalt der Stadt. Auch wenn der rechnerische Anlagenabnutzungsgrad insgesamt noch unauffällig ist, werden einzelne Straßen aufgrund ihres tatsächlichen Zustandes aktuell oder in Kürze instandgehalten werden müssen. Die Stadt Selm sollte bei der Instandhaltung von Straßen immer prüfen, inwieweit Maßnahmen nach dem Kommunalen Abgabengesetz durchgeführt werden können. Soweit es sich um KAG-Maßnahmen handelt, wird die Finanzierung durch die Erhebung von Straßenbaubeiträgen etwas vereinfacht. Die Stadt Selm ist in diesem Bereich gut aufgestellt und schöpft alle rechtlichen Möglichkeiten aus.

Der Gebäude-Flächenverbrauch der Stadt Selm ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. In den vergangenen Jahren hat die Stadt einige Gebäude aufgegeben bzw. veräußert. Dies spiegeln die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich wider.

Infolge der sich zuspitzenden Flüchtlingsproblematik sollte die Stadt eine Unterbringung möglichst in eigenen Gebäuden forcieren und partielle Flächenüberhänge – falls möglich – zu diesem Zweck nutzen. Die folgenden Ausführungen sind unter diesem Vorbehalt zu verstehen:

Die städtischen Schulflächen haben, wie in anderen Städten auch, den größten Anteil an den Flächen insgesamt. Aufgrund gesunkener Schülerzahlen hat die Stadt Selm bereits Maßnahmen eingeleitet, um den Flächenbestand bei den Schulgebäuden zu reduzieren. So wurden zwei Grundschulen aufgelöst und die Gebäude veräußert bzw. einer anderen Nutzung zuge-

führt. Durch diese umgesetzten Optimierungsmaßnahmen ist es der Stadt gelungen, das Angebot an Grundschulflächen auf den aktuellen Bedarf auszurichten. Gleichwohl werden sich in den kommenden Jahren aufgrund weiter sinkender Schülerzahlen Flächenüberhänge aufbauen.

Auch bei den weiterführenden Schulen hat Selm Optimierungsmaßnahmen eingeleitet. So hat mit Beginn des Schuljahres 2014/2015 die Sekundarschule ihren Betrieb aufgenommen. Sie wird mittelfristig die Hauptschule und die Realschule ersetzen, die mit Ende des Schuljahres 2018/2019 auslaufen. Während das Realschulgebäude künftig durch die Sekundarschule genutzt wird, wird das Hauptschulgebäude ab dem Schuljahr 2016/2017 durch die neue Förderschule des Kreises Unna mitgenutzt. Über die Anschlussnutzung des freiwerdenden Förderschulgebäudes "Pestalozzischule" wird der Rat der Stadt Selm zeitnah entscheiden.

Beim städtischen Gymnasium Selm bestehen aktuell Überkapazitäten, die sich infolge der rückläufigen Schülerzahlen in den kommenden Jahren weiter verstärken. Als mögliche Gegensteuerungsmaßnahme kommt hier die Aufgabe von Teilflächen in Betracht.

Bei den Schulturnhallen entspricht der aktuelle Bestand dem Bedarf. Dies ist auch zukünftig der Fall, wenn mit dem Hauptschulgebäude auch die dazugehörige Turnhalle aufgegeben wird.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Stadt Selm im Bereich des Gebäudemanagement die Konsolidierungsmaßnahmen weitestgehend ausgeschöpft bzw. entsprechende Maßnahmen eingeleitet hat.

Trotz der bisher von der Stadt Selm eingeleiteten und zum Teil auch schon umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen ist die finanzielle Situation der Stadt schlecht. Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2013 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Für Selm errechnet sich im Jahr 2013 ein strukturelles Defizit von 4,8 Mio. Euro. Die Planungen der Stadt sehen vor, diese Lücke 2016 (mit Hilfe der Stärkungspaktmittel) zu schließen. Die GPA NRW hat sich mit den Planungsrisiken beschäftigt. Dazu haben wir ein mögliches von vielen Risikoszenarien dargestellt. Aus diesem wird erkennbar, wie sich die geplanten Jahresergebnisse ändern würden, falls alle von der GPA NRW exemplarisch aufgeführten Risiken in der angenommenen Höhe eintreten würden.

Die GPA NRW konnte feststellen, dass die Planungen der Stadt nachvollziehbar und plausibel sind. Ein gewisses Risiko ist jedoch bei allen Planungen immanent. Dies zeigt insbesondere die aktuelle Situation bei den Flüchtlingen. Die finanziellen Belastungen, die aus der gestiegenen Anzahl an Flüchtlingen bestehen, konnte im Vorhinein niemand absehen. Auch die weitere Entwicklung ist kaum planbar. Es muss jedoch von erheblichen Steigerungen bei den Transferaufwendungen ausgegangen werden.

Ein weiteres Risiko könnte sich aus den geplanten Personalaufwendungen ergeben. Die Planungen der Stadt sehen eine jährliche Erhöhung der Personalaufwendungen zwischen 0,8 und 2,1 Prozent vor. Dies kann nur eingehalten werden, wenn weiterhin Stellen eingespart werden. Aufgrund der bereits in der Vergangenheit erfolgten Personalreduzierungen sind weitere Stellenkürzungen nach Aussage der Stadt kaum noch möglich. Jede Tarif- oder Besoldungssteigerung birgt daher das Risiko einer höheren Steigerung.

Dabei ist die Stadt im Bereich des Personalmanagements sehr gut aufgestellt. Das Aufgabenportfolio wird ständig überarbeitet. Einmal jährlich werden die durchgeführten Maßnahmen mit den jeweiligen Kosten abgeglichen und auf Effizienzsteigerungen geprüft. Auch wird grundsätzlich eine Aufgabenkritik und Personalbedarfsbemessung durchgeführt sowie allgemeine Optimierungsmöglichkeiten der Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten haben wir dabei im Bereich des Einwohnermeldewesens und des Personenstandswesens erkannt. Rechnerisch ergibt sich hier insgesamt für 2013 ein Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen bei insgesamt 4,6 betrachteten Stellenanteilen. Der Bereich des Einwohnermeldewesens war in den betrachteten Jahren besonders von Fluktuationen betroffen. Hierdurch ergaben sich stärkere Arbeitsbelastungen und längere Bearbeitungszeiten. Die Stadt sollte das Fallaufkommen und die Auslastung der Mitarbeiter zu den Öffnungszeiten des Bürgerbüros analysieren und ggf. steuernd eingreifen. Beim Personenstandswesen sollten die Verteilung der Stellenanteile auf eine Vielzahl von Mitarbeitern überprüft werden. Bei einer Konzentration auf wenige Mitarbeiter könnten Prozesse beschleunigt und Abläufe vereinfacht werden. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht die Stadt Selm bei den Leistungsvergleichen einen Wert über dem Benchmark. Es ergibt sich rechnerisch kein Stellenpotenzial.

Näher betrachtet haben wir auch die Aufwendungen für die Schülersekretariate. In Selm wird eine durchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Gleichwohl liegen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in 2013 mit rund 80 Euro über dem interkommunalen Mittelwert. Das hat seine Ursache im vergleichsweise hohen Vergütungsniveau. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die eingesetzten Sekretariatskräfte in Selm aus den Regelungen der Besitzstandswahrung aus der Überleitung aus dem BAT profitieren. Die Stellen sind inzwischen überwiegend, wie in den meisten anderen Kommunen auch, nach EG 5 bewertet.

Ebenfalls kaum Handlungsmöglichkeiten bestehen bei der Schülerbeförderung. Zwar hat die Stadt Selm trotz der vergleichsweise geringen Gemeindefläche mehr Aufwendungen für die Schülerbeförderung als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dies ist jedoch maßgeblich auf die räumliche Lage der Schulen (insbesondere der weiterführenden Schulen) und die dadurch bedingte hohe Beförderungsquote zurückzuführen.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder bestehen noch einige Handlungsmöglichkeiten, um den Fehlbetrag je Platz in diesem Bereich zu reduzieren. Dieser liegt mit 2.786 Euro 2013 unter dem interkommunalen Mittelwert. Aufgrund der Haushaltssituation sollte sich die Stadt Selm jedoch am Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder je Platz orientieren.

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt beeinflussen die Elternbeitragsquote. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte ein höheres Elternbeitragsaufkommen erreichen als strukturell benachteiligte Städte. Die Stadt Selm hat eine hohe SGB II-Quote. Dies führt in der Regel zu einer niedrigeren Elternbeitragsquote. Gleichwohl sollte die Anhebung der Einkommensobergrenze, die derzeit bei 72.000 Euro liegt, geprüft werden. Auch die Beitragsermäßigung bzw. -befreiung bei Geschwisterkindern sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Zudem zahlt die Stadt im Landesvergleich hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Träger.

Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Erhebliche Handlungsmöglichkeiten bestehen beim Grünflächenmanagement. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und interkommunale Vergleiche waren nicht möglich, da die Stadt Selm nicht die erforderlichen detaillierten Daten bereitstellen konnte. Vorrangiges Ziel der Stadt Selm sollte es daher sein, die Datenbasis zu verbessern. Zur weiteren Entwicklung der Grünflächen sollten strategische Ziele formuliert werden. Daneben sind operative Ziele zu definieren, die aus den strategischen Zielen abgeleitet werden. Parallel dazu ist eine Kostenrechnung einzuführen, die es ermöglicht, die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Darauf aufbauend sind steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig auszuwerten. Die Auswertungsergebnisse sind zum Anlass zu nehmen, die Standards zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Die hilfswise herangezogenen Näherungswerte lassen im Zusammenspiel mit der Besichtigung einzelner Grünflächen den Schluss zu, dass die Stadt Selm eine aufwändige Grünflächenpflege betreibt. Diese resultiert zum einen aus den vielen Splitterflächen. Sie verursachen mehr unproduktive Rüst- und Fahrtzeiten als große Anlagen. Zum anderen sind die Flächen pflegerisch sehr aufwändig gestaltet, so dass der Einsatz von großen Maschinen und Geräten nur in Einzelbereichen möglich ist. Bei der zukünftigen Gestaltung von Anlagen sollte die Stadt daher dringend auf eine pflegearme Bepflanzung achten.

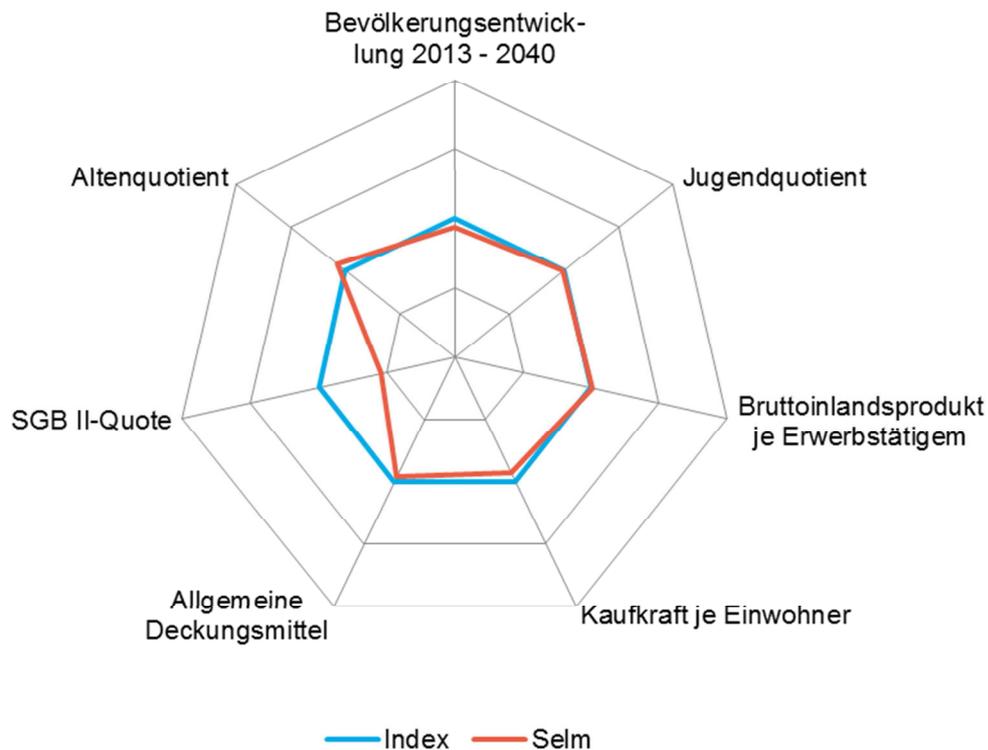
Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen erfolgt mit wenigen Ausnahmen durch die Stadtwerke Selm GmbH. Die Übertragung der Aufgabe hätte im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung gemäß § 25 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) erfolgen müssen. Ein Ausnahmetatbestand hiervon liegt nicht vor. Insbesondere handelt es sich auch nicht um ein Inhouse-Geschäft. Damit war die freihändige Vergabe an die Stadtwerke rechtlich nicht zulässig.

## Ausgangslage der Stadt Selm

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Selm. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 15. April 2015 mit dem Bürgermeister auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

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

Die Stadt Selm ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Unna. Sie besteht aus drei Ortsteilen, Selm, Bork und Cappenberg, die sich auf einer Fläche von 60,41 km<sup>2</sup> befinden.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 beträgt im Kreis Unna 61.432 Euro und ist damit überdurchschnittlich (Mittelwert 60.896 Euro). Die Kaufkraft je Einwohner 2013 ist jedoch unterdurchschnittlich im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Bezüglich der vorhandenen Gewerbe besteht in Selm ein guter Branchenmix. Die Gewerbesteuerereinnahmen sind konstant.

Die SGB II Quote der Stadt Selm mit 12,23 Prozent im Jahr 2013 liegt über der durchschnittlichen Quote von 8,37 Prozent. Selm hat mit verschiedenen sozialen Problemen zu kämpfen. Die hohe SGB II Quote und viele Langzeitarbeitslose stellen eine große Herausforderung für die Stadt dar. Die schwierige soziale Situation der Stadt wirkt sich auch in dem Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder aus. Dort sind viele Eltern von der Pflicht, Elternbeiträge zu zahlen, befreit.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Selm bei 1.165 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2010 bis 2013 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.211 Euro je Einwohner.

Die Stadt Selm fördert verstärkt das ehrenamtliche Engagement ihrer Bürger, um das gesellschaftliche und kulturelle Leben der Stadt, insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation, sichern zu können.

## 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 im o. g. Strukturinterview am 15. April 2015 erläutert.

Zum 31. Dezember 2013 lebten nach IT.NRW 25.553 Einwohner in Selm. Bis 2003 konnte Selm noch einen Bevölkerungswachstum verzeichnen. Seitdem entwickelt sich die Einwohnerzahl rückläufig. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2013 prognostiziert IT.NRW bis 2040 einen Rückgang von zehn Prozent.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Selm im Jahr 2013 32,11 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,39 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2013, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Selm mit 32,51 Prozent unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,08 Prozent. Auch in Selm werden die Auswirkungen des demografischen Wandels deutlich spürbar werden. Die Stadt hat dies erkannt und analysiert im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes (Masterplan Selm) die demografischen Entwicklungen und ihre stadtweite Auswirkung. Die Ergebnisse werden in zukünftige Ziel- und Maßnahmenplanungen einbezogen. Themenschwerpunkte sind hier u.a. Wohnen, Natur, Soziales, Bildung, Wirtschaft und Kultur.

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

Die Stadt Selm kooperiert in den verschiedensten Bereichen insbesondere mit der Stadt Lünen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Rechnungsprüfung, die Vergabestelle, das Archiv sowie der Datenschutz.

## Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

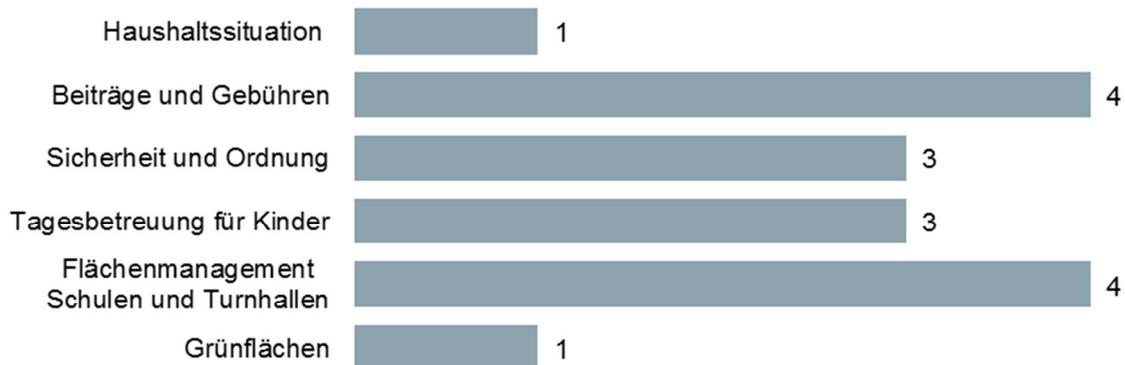
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

### KIWI-Merkmale

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

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

### KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Selm

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Selm haben wir im Zeitraum November 2014 bis November 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Selm hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2012 verwendet. Soweit ausreichend Daten für 2013 vorlagen, wurden die Vergleiche auch für 2013 durchgeführt.

Die dem Kennzahlenvergleich dienenden Daten zu den kommunalen Grünflächen der Stadt Selm stammen im Wesentlichen von den Stadtwerken. Die Flächenangaben basieren auf Luftbildaufnahmen, die im Zusammenhang mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz erstellt wurden. Eine kontinuierliche Fortschreibung ist nicht erfolgt. Die Flächenangaben sind insoweit anpassungsbedürftig. Bei den für die Prüfung erhobenen Aufwendungen für die Grünflächenpflege handelt es sich um Werte, die durch die Verteilung des mit den Stadtwerken im Rahmen des Leistungsvertrages vereinbarten Leistungsentgeltes ermittelt wurden. Dabei erfolgte die Verteilung auf der Basis verschiedener Gewichtungsstufen je nach Pflegeklasse. Insoweit handelt es sich hierbei ebenfalls nicht um exakt berechnete Ergebnisse. Und schließlich beschränken sich die Angaben sowohl hinsichtlich der Flächen als auch der Aufwendungen auf Gesamtsummen; eine differenzierte Erfassung nach Flächeninhalten bzw. Vegetationsarten (z.B. Wege, Rasen, Gehölze) ist nicht erfolgt.

Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2007 bis 2013, sowie die Entwürfe der Gesamtabchlüsse 2010 bis 2012. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir sowohl auf die Personalliste zum 30. Juni 2013 zurückgegriffen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Anika Wolff
Personalwirtschaft und Demografie	Anne Huppert/Frauuke Holm
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert/Frauuke Holm
Tagesbetreuung für Kinder	Anne Huppert/Frauuke Holm
Schulen	Monika Brenner
Grünflächen	Monika Brenner

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 2. November 2015 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

### Strukturen

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

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

## **Benchmarking**

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

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

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

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

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

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

## **GPA-Kennzahlenset**

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

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

Herne, den 08. März 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

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 Selm im  
Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	13
Risikoszenario	13
Haushaltssolidierung	15
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	21
Steuern	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
Gebäudeportfolio	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	32
Ertragslage	38

## → 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 Selm befindet sich seit dem Jahr 1994 ununterbrochen in der Haushaltssicherung. Der Kreis Unna genehmigte die Haushaltssicherungskonzepte 2005 und 2006 nicht, es konnte kein ausgeglichener Haushalt im Konsolidierungszeitraum dargestellt werden.

Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 01. Januar 2007 änderte an dieser Situation nichts. Trotz aller Konsolidierungsbemühungen konnte in allen Jahren kein Haushaltsausgleich im jeweiligen Planungszeitraum dargestellt werden.

2008 beauftragte die Stadt Selm ein externes Beratungsunternehmen um weiteres Konsolidierungspotenzial in Höhe von 6 Mio. Euro pro Jahr zu ermitteln. Auch die Bürger der Stadt Selm konnten sich an dem Prozess intensiv beteiligen. Der Konsolidierungsprozess begann in Selm allerdings schon weit vor der Beauftragung des Beratungsunternehmens, so dass das angestrebte Konsolidierungspotenzial nicht in voller Höhe erreicht wurde.

Insgesamt hat die Stadt Selm im Zeitraum 1999 bis 2011 64 Konsolidierungsmaßnahmen auf ihrer Homepage aufgelistet<sup>1</sup>. Bis auf drei Maßnahmen konnten alle, mit einem Volumen von etwa 1,7 Mio. Euro, erfolgreich umgesetzt werden. Trotzdem ist die Stadt Selm seit 2011 bilanziell überschuldet, es ist kein Eigenkapitalmehr vorhanden.

Mit Bescheid vom 21.12.2011 der Bezirksregierung Arnsberg wurde die Stadt Selm pflichtiger Teilnehmer im Sinne des Stärkungspaktgesetzes. Mit Hilfe der Mittel des Stärkungspaktes gelang es im Haushalt 2012 den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 darzustellen. Bis 2021 muss der Ausgleich auch ohne diese Mittel erzielt werden. Dies wird nach den Planungen erreicht.

Der notwendige Sanierungsplan 2012, der jährlich fortgeschrieben wird und das Haushaltssicherungskonzept ersetzt, enthält 21 Maßnahmen. Die Stadt prüft die Umsetzung durch unterjähriges internes Controlling.

Die Stadt Selm hat drei Gesamtabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2012 aufgestellt. Sie wurden noch nicht örtlich geprüft und durch den Rat festgestellt. Grundlage der überörtlichen Prüfung sind die Jahresabschlüsse 2007 bis 2014, die testiert und vom Rat der Stadt festgestellt zum Prüfungszeitpunkt vorlagen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Jahresergebnisse 2007 bis 2013 sind durchgängig negativ. In den bisher abgeschlossenen sieben Jahren summieren sich die Fehlbeträge auf fast 29 Mio. Euro.

Die Jahresergebnisse der Stadt Selm werden unter anderem durch die Erträge aus der Gewerbesteuer beeinflusst, die jährlich schwanken. Positiv, durch ein verbessertes Jahresergebnis, macht sich dies vor allem in den Jahren 2007 und 2009 bemerkbar. Die Jahresergebnisse 2011 und 2012 profitieren von der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz.

<sup>1</sup> [http://www.selm.de/customfile/Aktuelles/\\_bersicht\\_HSK\\_Ma\\_nahmen\\_1999\\_\\_\\_2011.pdf](http://www.selm.de/customfile/Aktuelles/_bersicht_HSK_Ma_nahmen_1999___2011.pdf)

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	./.	-4.049	-3.551	-4.925	-8.473	-5.820	-1.899	-387
Höhe der allgemeinen Rücklage	15.492	15.492	15.324	10.019	1.546	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	7.746	3.697	62	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	./.	1,1	34,6	84,6	100,0	./.	./.
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	./.	17,4	18,5	32,0	84,6	376,4	./.	./.
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	./.	./.	./.	./.	./.	4.274	10.952*)	11.471

\*) Der Betrag enthält nicht nur das negative Jahresergebnis 2012, sondern auch die Wertveränderung der Finanzanlagen in Höhe von 4,8 Mio. Euro, die gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO n.F. unmittelbar gegen die allgemeine Rücklage gebucht wurde. Einzelheiten dazu sind im Kapitel Finanzanlagen aufgeführt.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresergebnis 2009 vollständig verbraucht. Aufgrund der weiteren negativen Jahresergebnisse in erheblicher Höhe wurde mit dem Jahresergebnis 2011 die allgemeine Rücklage vollständig verbraucht. Es musste erstmals ein nicht mehr durch das Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Schlussbilanz 2011 ausgewiesen werden. Damit ist die Stadt Selm bilanziell überschuldet.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-74	-885	490	-69	-114	-48	20	75

Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht positive Jahresergebnisse ab 2016 vor.

### Jahresergebnisse mit und ohne Stärkungspaktmittel und eigene Konsolidierungsmaßnahmen in Tausend Euro (PLAN)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-1.232	-208	426	376	1.749	1.162	675	302
Stärkungspaktmittel	3.424	3.424	3.424	2.671	1.952	1.267	616	0
Jahresergebnis ohne Stärkungspaktmittel	-4.656	-3.632	-2.998	-2.295	-203	-105	59	302
eigene Konsolidierungsmaßnahmen	3.288	3.709	3.999	4.284	5.645	6.142	6.379	6.822

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis ohne Stärkungspaktmittel und eigene Konsolidierungsmaßnahmen	-7.944	-7.341	-6.997	-6.579	-5.848	-6.247	-6.320	-6.520

Haushaltsansätze 2014, 2015 und 2016, Daten der mittelfristigen Planung 2017 bis 2019 und Daten aus dem Haushaltssanierungsplan 2020 bis 2021

Der vorläufige Jahresabschluss 2014 sieht ein gegenüber der Planung um 472.715 Euro verbessertes Jahresergebnis vor. Um zukünftig ohne Stärkungspaktmittel ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen sind die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Selm unerlässlich.

Der nicht mehr durch das Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wird sich nach den Planungen bis Ende 2015 auf rund 13 Mio. Euro summieren. Ein Abbau dieses Fehlbetrages scheint bis zum Ende des Sanierungszeitraumes nur in geringem Umfang möglich zu sein.

#### → Feststellung

Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des Haushaltssanierungsplans muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

### Strukturelle Haushaltssituation

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

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

### Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2013. Zusätzlich bereinigen wir folgende positive wie negative Sondereffekte:

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für z.B. Altdefizit der Kreisumlage, Pensionen der Bediensteten der ehemaligen AöR

- Sonderabschreibungen durch den Verkauf der Burg Botzlar und des Freibades Selm
- Einzelwertberichtigungen zu Steuer- und Transferforderungen
- Liquidierung des Grundstücksbevorratungsvertrages mit der WestGka GmbH
- Aufwendungen für die Abrechnung nach dem ELAG

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

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Selm	
Jahresergebnis	-387
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	16.669
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	994
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.050
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	13.284
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-4.766</b>

#### → Feststellung

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Selm beträgt bezogen auf das Jahr 2013 -4,8 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf. Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von rund 3 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe errechnet sich ein strukturelles Ergebnis von -1,8 Mio. Euro.

### Haushaltsplanung

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

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

Laut dem Sanierungsplan der Stadt Selm wird 2021 ein Jahresüberschuss von 302.000 Euro erzielt. Konsolidierungshilfen werden 2021 nicht mehr an die Stadt ausgezahlt. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die wesentlichen Punkte der Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 und dem Planergebnis 2021.

**Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer*)	6.310	8.995	2.685	4,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	8.455	12.642	4.187	5,2
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich*)	899	1.205	306	3,7
Schlüsselzuweisungen**)	11.435	16.581	5.146	4,8
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen*)	559	607	48	1,0
Allgemeine Umlagen*)	13.257	17.806	4.550	3,8
Personalaufwendungen**)	8.880	9.720	840	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**)	13.065	12.814	-251	-0,2
Transferaufwendungen***)	12.758	17.564	4.806	4,1

\*) bei dem strukturellen Ergebnis 2013 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2009 bis 2013

\*\*) Ist-Wert des Jahres 2013

\*\*\*) bereinigt um Steuerbeteiligungen und Allgemeine Umlagen

**Gewerbesteuer**

Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt Selm ist vergleichsweise niedrig. Es beträgt rund zehn Prozent der ordentlichen Erträge. Die Stadt Selm plant das Aufkommen entsprechend den Orientierungsdaten<sup>2</sup>. Ab 2019 wird mit einer jährlichen Steigerung von drei Prozent gerechnet. Die Stadt Selm plant die Vermarktung von Gewerbeflächen in den Gewerbegebieten Selm und Bork um neue Betriebe anzusiedeln und so das Gewerbesteueraufkommen insgesamt zu erhöhen. Um dauerhaft die Erträge aus Gewerbesteuer zu steigern, ist die Ansiedlung neuer Betriebe notwendig.

Nach den Ausführungen des Haushaltsplanes 2015/2016 sind die konjunkturellen Schwankungen im Bereich der Gewerbesteuer in Selm nicht so deutlich zu spüren wie in anderen Kommunen, die einen größeren Anteil der Erträge über die Gewerbesteuer erhalten. 2018 ist eine Erhöhung des Hebesatzes von 440 auf 500 Prozentpunkte geplant. Die sich daraus ergebenden

<sup>2</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01. Juli 2014 Az. 34-46.05.01-264/14

Erträge betragen jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Ist-Wert 2013 plante die Stadt die Ansätze für 2014 rückläufig und für 2015 nur um 0,5 Prozent steigend. Dies lässt erkennen, dass bei der Planung der Ansätze nicht auf einmalig hohe Gewerbesteuererträge abgestellt wird.

Ein Risiko liegt lediglich darin, dass unsicher ist, ob die Steuererträge tatsächlich erzielt werden können.

### **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**

Die jeweiligen Anteile der Stadt Selm an der Einkommens- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Die Stadt begegnet der demografischen Entwicklung durch die Erschließung eines Baugebietes und die Planung eines neuen Wohnviertels am Campus nach Abschluss der Regionale 2016.

Die Stadt hat die Orientierungsdaten 2016 bis 2018 als Planungsgrundlage herangezogen. Ab 2019 erfolgt die Berechnung jeweils nach dem geometrischen Mittel der Vorjahresergebnisse. Laut dem Vorbericht zum Haushalt 2015 kann die Stadt für 2015 und 2016 aufgrund der positiven Entwicklung mit höheren Anteilen als im Vorjahr rechnen.

Die Anwendung der Orientierungsdaten erfolgt auf dem hohen Niveau der geplanten Zahlungen 2015 und 2016. Sie liegen damit rund eine Million Euro über dem von der GPA NRW im strukturellen Ergebnis berechneten Durchschnittswert der vergangenen Jahre von 8,5 Mio. Euro. Ein allgemeines Planungsrisiko ist somit vorhanden.

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Die Stadt Selm plant die Höhe der Zuweisungen anhand der Orientierungsdaten bzw. in der Folge anhand des geometrischen Mittels. Die errechnete jährliche Änderungsrate liegt bei 4,8 Prozent. Grundsätzlich ist nicht absehbar, ob das hohe Niveau dieser Zuweisungen auch zukünftig beibehalten werden kann. Hinzu kommt die Prognose für die Stadt Selm, nach der bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungsrückgang von rund zehn Prozent erwartet wird. Dies wird sich auf den Teil der einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen auswirken. Auch hier besteht ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

### **Gewerbesteuerumlage (Anteil Fonds „Deutsche Einheit“)**

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 besteht ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

## Personalaufwendungen

Bereits in den Jahren 1999 bis 2011 reduzierte die Stadt Selm ihr Personal und baute Stellen ab. Der darüber hinausgehende im HSP festgeschriebene Stellenabbau in vier Bereichen der Stadtverwaltung mit einem Gesamtvolumen von rund 75.000 Euro wurde ebenfalls bereits umgesetzt. Insgesamt schöpfte die Stadt laut HSP im freiwilligen Bereich die Möglichkeiten zur Personalreduzierung aus. Im Bereich der Pflichtaufgaben sollen laut HSP ebenfalls Stellenreduzierungen durch Standardabsenkungen und Umstrukturierungen erfolgen. Für 2014 konnten die vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden. Die Aufwandsreduzierung liegt bei rund 236.000 Euro. Allerdings zeigt das vierteljährliche Umsetzungscontrolling, dass künftig nicht alle geplanten Maßnahmen umsetzbar sind. Hierdurch kann es zu einem Konsolidierungsausfall kommen, wenn keine weiteren Kompensationsmöglichkeiten mehr vorhanden sind.

Im Zeitraum der mittelfristigen Planung erfolgt eine Erhöhung der Personalaufwendungen mit unterschiedlicher Ausprägung (zwischen 2,1 und 0,8 Prozent). Die Haushaltsplanung der Stadt Selm sieht eine Steigerung der Personalaufwendungen in den Jahren nach der mittelfristigen Planung von 1,1 Prozent vor.

Der Orientierungsdatenerlass gibt eine jährliche Erhöhung der Personalaufwendungen von einem Prozent vor. Die Vorgaben des Erlasses können nur eingehalten werden, wenn weitere Stellen reduziert werden. Nach den Ausführungen des aktuellen Controllingberichtes zum Haushaltssanierungsplan ist dies kaum möglich. Jede Tarif- oder Besoldungssteigerung birgt das Risiko einer höheren Steigerung. Die aktuellen Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst bestätigen dies. Hieraus ergibt sich ein allgemeines Risiko für die Planung.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

2015 sinken die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Vergleich zu 2014 um rund 1,7 Mio. Euro. Dies liegt daran, dass der Lippeverbandsbeitrag ab 2015 unter den Transferaufwendungen gebucht wird. Ohne diese veränderte Buchungspraxis würde die Steigerung bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 2,8 Prozent betragen. Die vorläufigen Daten des Jahresabschlusses 2014 belegen, dass die Plandaten tatsächlich um rund 145.000 Euro unterschritten wurden.

Ab 2016 geht die Stadt von einer jährlichen Steigerung von einem Prozent aus. Allerdings sinken in 2017 und 2019 die Aufwendungen gegenüber den Vorjahren. Dies liegt im Wesentlichen an der Reduzierung/Wegfall der Planungs- und Ingenieurleistungen, die in Zusammenhang mit der Regionale 2016 stehen. Außerdem sinken in beiden Jahren die Aufwendungen des Produktes Immobilien und Gebäudemanagement. Die Orientierungsdaten, die eine jährliche Steigerung von einem Prozent vorsehen, werden somit unterschritten. Die Ansätze beruhen laut Auskunft der Stadt auf sorgfältigen Planungen. Durch die langen Jahre der Konsolidierung ist ein Sparbewusstsein vorhanden. Gleichwohl kann es zu inflationsbedingten Preissteigerungen kommen, die ein allgemeines Risiko für die Haushaltsplanung darstellen.

## Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen, bereinigt um die Allgemeinen Umlagen und Steuerbeteiligungen, steigen bis 2021 deutlich an. Nahezu die Hälfte des Anstiegs wird durch das Produkt 11 (1130

Abwasserbeseitigung) im Jahr 2015 verursacht. Hier führt die unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen beschriebene veränderte Buchungspraxis zu einer Aufwandsverschiebung. Es handelt sich nicht um eine echte Aufwandssteigerung. Die Aufwendungen des Produktes 06 (0611 Tagesbetreuung von Kindern) steigen allerdings im betrachteten Zeitraum unter anderem aufgrund des U-3 Ausbaus der Kindertagesstätten und eines Trägerwechsel einer ehemals städtischen Einrichtung um 1,2 Mio. Euro. Die damit verbundene ergebnisneutrale Aufwandsverschiebung vom Personalaufwand hin zu den Transferaufwendungen ist ebenfalls das Resultat der veränderten Buchungspraxis.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hat keine über das allgemeine Risiko hinausgehenden zusätzlichen Risiken der Haushaltsplanung identifiziert. Die Planung der Stadt Selm ist nachvollziehbar und plausibel. Die Konsolidierung des Haushaltes hängt auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2021 ab.

## 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	Selm
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	116,9	97,8	102,9
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	31,0	-5,1
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	59,2	25,7
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	keine Rücklage
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,1	57,4	37,4	52,0
Abschreibungsintensität	0,8	15,5	9,3	9,2
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	52,6	61,3
Investitionsquote	10,1	286,2	76,4	173,8
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	85,3	70,6
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	111,8	30,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	40	51
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	32,1	8,9	9,1
Zinslastquote	0,1	22,4	3,1	7,3
<b>Ertragslage</b>				

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Selm
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	55,0	36,4
Zuwendungsquote	4,2	42,7	18,9	34,5
Personalintensität	12,4	28,6	20,3	16,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,5	21,3
Transferaufwandsquote	36,2	61,6	45,4	44,6

### Weitere Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Selm
Jahresergebnis je Einwohner	-885	490	-69	-74
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	547	42	93
Gesamtverbindlichkeiten (2011) je Einwohner	449	10.600	2.429	3.695
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.019	2.383	1.326	1.314

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Selm führte das NKF zum 01. Januar 2007 ein.
- Seit 1994 befindet sich die Stadt Selm ununterbrochen in der Haushaltssicherung. Von 2005 bis 2011 war der Haushalt der Stadt nicht genehmigungsfähig.
- Die Stadt Selm ist pflichtiges Mitglied im Stärkungspakt. Mit den damit verbundenen Konsolidierungsmitteln und dem Haushaltssanierungsplan kann der Haushaltsausgleich für 2016 bzw. 2021 auch ohne Mittel des Stärkungspaktes dargestellt werden.
- Die Ausgleichsrücklage und die allgemeine Rücklage wurden vollständig aufgezehrt. Die Stadt erwirtschaftet seit 2011 Fehlbeträge, die nicht durch das Eigenkapital gedeckt sind.
- Das strukturelle Ergebnis weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rd. 4,8 Mio. Euro aus.
- Die ab 2016 vorgesehenen positiven Jahresergebnisse resultieren vor allem aus der in 2012 vorgenommenen Erhöhungen der Grundsteuer und der in 2018 geplanten Erhöhung der Gewerbesteuer, gestiegenen Schlüsselzuweisungen und den nur geringfügig steigenden Personal- und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.
- Mit der Wiedereingliederung des Kanalvermögens in den städtischen Haushalt steigt ab 2012 die Investitionstätigkeit, die vorher sehr gering war. Sie steigt erneut ab 2014 deutlich durch die Projekte im Rahmen der Regionale 2016.
- In den Jahresabschlüssen 2012 und 2013 konnte die Stadt Selm positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen. Ihr war es in diesen beiden Jahren möglich die ordentliche Kredittilgung aus den Finanzmittelüberschüssen heraus zu finanzieren.
- Es besteht eine hohe Verschuldung aus Liquiditätskrediten. Die damit verbundenen Zinsaufwendungen belasten den Haushalt. Es besteht ein Zinsänderungsrisiko.

- Zwei vermietete Gebäude (Kindertagesstätten) und das Rathaus verfügen über eine relativ kurze Restnutzungsdauer. Das Straßen und Abwasservermögen hat die Hälfte der Restnutzungsdauer nahezu erreicht bzw. gerade überschritten. Dies lässt zukünftige Investitionen erkennen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Planung der wesentlichen Erträge in Abhängigkeit der konjunkturellen Entwicklung	Strukturelles Ergebnis
Tarif-, Preissteigerungen bei den Aufwendungen	Strukturelles Ergebnis
Investitionsbedarfe in Anlage- und Infrastrukturvermögen	Vermögenslage
Zinsentwicklung	Schulden- und Finanzlage

### Risikoszenario

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

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

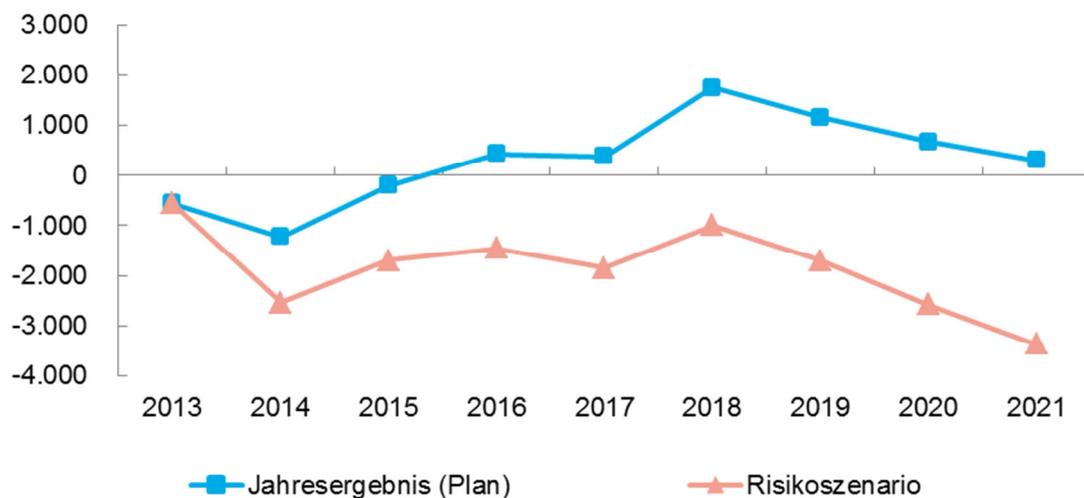
Das nachfolgende Risikoszenario beschreibt für ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen, die risikobehaftet sind, abweichende Planungsdaten.

**Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro**

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Gewerbsteuer	alternative Steigerungsrate von 1,5 Prozent statt 3,0 bzw. 2,8 Prozent ab 2016	7.701	8.995	1.294
Gemeinschaftssteuern	Steigerung auf der Grundlage der Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre	11.513	12.642	1.129
Personalaufwendungen	alternative Steigerungsrate von 2,0 Prozent statt 0,8 bzw. 1,0 Prozent ab 2016	10.291	9.720	571
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	alternative Steigerungsrate von 1,0 Prozent ab 2016	13.489	12.814	675
<b>Summe</b>				<b>3.669</b>

Das Risikoszenario stellt die möglichen Auswirkungen auf die Jahresergebnisse des Planungszeitraumes dar.

**Risikoszenario und Haushaltsplanung**



Die Stadt Selm prüft im Rahmen des Umsetzungscontrollings vierteljährlich den Stand und die Umsetzungsfähigkeit der einzelnen Haushaltssanierungsmaßnahmen. Eine Überprüfung der Haushaltspositionen erfolgt durch eine EDV-gestützte Mittelprüfung. Aktuell wurde das Verfahren der Mittelreservierung für größere Ausgaben eingeführt. Die Stadt Selm kann so den Risiken einer abweichenden Entwicklung der Haushaltspositionen umgehend begegnen. Die Stadt ist sich des Risikos der Plandaten sehr bewusst, wie auch der aktuelle Bericht zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes bestätigt. Aktuelle Entwicklungen werden sofort berücksichtigt und die Auswirkungen auf das Sanierungskonzept dargestellt.

## Haushaltskonsolidierung

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

### Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze nach KAG nach pflichtgemäßem Ermessen ausschöpfen	Beiträge
kontinuierlicher Schuldenabbau	Verbindlichkeiten
kommunalen Gebäudebestand im Rahmen der Möglichkeiten weiter reduzieren	Gebäudeportfolio

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

Das strukturelle Defizit 2013 beträgt -4,8 Mio. Euro. Dieses entspricht einer Erhöhung der Grundsteuer B um 722 Hebesatzpunkte, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Aufgrund der defizitären Haushaltslage betreibt die Stadt Selm seit vielen Jahren eine permanente Aufgabenkritik. Durch Reduzierungen von Zuschüssen oder Optimierung von Maßnahmen konnten so bereits knapp 2 Mio. Euro eingespart werden. Neben einem externen Gutachter war auch die GPA NRW unterstützend bei der Erarbeitung des Haushaltssanierungsplanes im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes tätig.

Die Folgekosten der Regionale, wie zum Beispiel die Zinsbelastung oder der Pflegeaufwand der Grünflächen, wurden aufgrund der Forderung der Aufsichtsbehörde im Haushaltssanierungsplan berücksichtigt und können von der Stadt Selm getragen werden.

Die Stadt Selm hat insgesamt 21 Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses im Haushaltssanierungsplan 2012, der zuletzt 2015 fortgeschrieben worden ist, festgeschrieben. Die Stadt hat schwerpunktmäßig folgende wesentlichen Maßnahmen benannt:

- Steigerungen der Realsteuern,
  - Anhebung der Grundsteuer A und B (2,6 Mio. Euro),
  - Anhebung der Hundesteuer 2016 (rund 100.000 Euro),

- Anhebung der Gewerbesteuer 2018 (rund 1,3 Mio. Euro),
- Aufgabe des Freibades (rund 100.000 Euro),
- Ausschüttung Stadtwerke (100.000 Euro),
- Aufgabe eines Schulstandortes (240.000 Euro),
- Einsparung von Personalaufwendungen (rund 269.000 Euro).

Vierzehn Maßnahmen des Sanierungsplans wurden bislang erfolgreich umgesetzt. Unter anderem ergibt sich bei den folgenden noch nicht erledigten Maßnahmen laufender Anpassungsbedarf, da die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist:

### **Ausschüttung Stadtwerke**

Die Stadtwerke Selm GmbH wurde zum 30. November 2010 gegründet um unter anderem in den Bereichen Wasser-, Strom- und Gasversorgung tätig zu werden. Im Rahmen dieser Unternehmenssparten erwirtschaften die Stadtwerke Selm seit 2013 Überschüsse, die gegenüber den Anteilseignern zur Ausschüttung führen.

Der Haushaltssanierungsplan sieht für den Bereich der Energieversorgung Konsolidierungsmittel vor, die abweichend zu früheren Planungen jedoch nicht von den Stadtwerken Selm erbracht werden. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zur Vergabe der Strom- und Gaskonzessionen, hat sich ein Kooperationsmodell mit der RWE Deutschland AG durchgesetzt. Hierzu ist die Neugründung der Selm Netz GmbH & Co. KG im Jahr 2015 erfolgt, aus der die avisierte Ausschüttung für die Versorgungssparten Strom und Gas an den städtischen Haushalt fließen soll. Für den Bereich der Wasserversorgung muss das laufende Klageverfahren zur Herausgabe des Netzes vom Altkonzessionär abgewartet werden, bevor weitere konkrete Aussagen zu möglichen Gewinnbeteiligungen getroffen werden können.

### **Vermarktung der Stadionfläche Selm und Neubau von Sportplätzen**

Im Rahmen des REGIONALE-Projektes wurde das Stadiongrundstück an die Stadtwerke GmbH veräußert. Im Rahmen des Projektes „Aktive Mitte Selm“ haben sich Änderungen ergeben, die Flächentäusche zwischen der Stadt und den Stadtwerken erforderlich machen. Der Kaufpreis wird fällig, wenn die Flächen vermarktet werden. Der Verkauf ist daher weder bilanziell noch grundbuchrechtlich abgewickelt. Später sollen Flächen an Investoren zur Wohnnutzung, für Dienstleister oder für den Einzelhandel vermarktet werden. Eine konkrete Sanierungssumme wurde noch nicht benannt.

Im Zusammenhang mit dem Wegfall des Stadions haben die Ascheplätze in Selm (nördlich Sandforter Weg) und Bork (an der Waltroper Straße) und der Rasenplatz in Cappenberg einen Kunstrasenbelag erhalten. Die Stadt hat die Plätze als Ausgleich für den Wegfall des Stadions umgebaut, auch wenn die Konsolidierungsbeträge durch den Verkauf der Stadionfläche noch ausstehen. Insgesamt wird auf einen Sportplatz im Stadtgebiet verzichtet, Aufwendungen entfallen und entlasten den Haushalt.

## Kommunaler Steuerungstrend

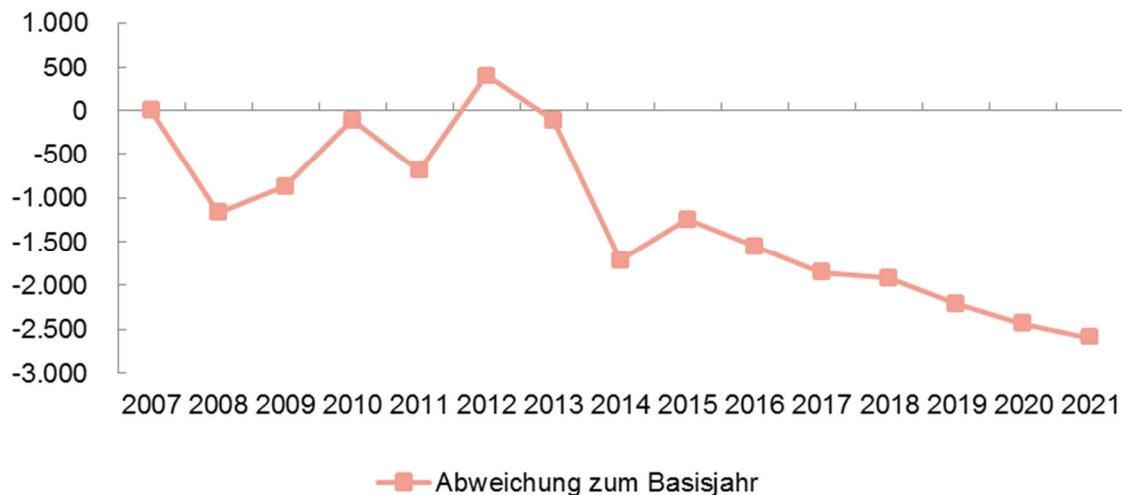
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich sowie der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die GPA hat die Jahresergebnisse um folgende kommunalspezifische Sondereffekte der Stadt Selm bereinigt:

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für z.B. Altdefizit der Kreisumlage, Pensionen der Bediensteten der ehemaligen AöR,
- Sonderabschreibungen durch den Verkauf der Burg Botzlar und des Freibades Selm,
- Einzelwertberichtigungen zu Steuer- und Transferforderungen,
- Liquidierung des Grundstücksbevorratungsvertrages mit der WestGka GmbH,
- Aufwendungen für die Abrechnung nach dem ELAG.

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

### Kommunaler Steuerungstrend



Der Steuerungstrend verschlechtert sich ausgehend vom Basisjahr 2007 bis zum Jahr 2021 um rund -2,5 Mio. Euro.

Der negative Ausschlag in 2008 ist vor allem durch 1 Mio. höhere Zinsaufwendungen, u.a. für Liquiditätskredite im Vergleich zum Basisjahr begründet. Der Anstieg der Kurve 2009, 2010 und 2012 zeigt die Konsolidierungserfolge der Stadt Selm.

Das Absinken im Jahr 2014 ist im Wechsel von Ist-Zahlen zu den Plan-Zahlen begründet. Die Haushaltsplanung erfolgt vorsichtig. Die tatsächlichen Jahresergebnisse fielen bisher positiver aus.

Allerdings sinkt der Steuerungstrend ab dem Jahr 2016 stetig. Laut der Haushaltsplanung erzielt die Stadt ab 2015 verbesserte Jahresergebnisse, ab 2016 sogar positive Jahresergebnisse. Die Verbesserung wird durch höhere Zuwendungen des Produktes Allg. Finanzwirtschaft erreicht. Dies sind unter anderem die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz, die 2020 letztmalig gezahlt und beim kommunalen Steuerungstrend bereinigt werden.

Die sinkende Tendenz ab dem Haushaltsjahr 2016 zeigt, dass, ausgehend vom Basisjahr 2007, der Stadt Selm keine nachhaltige Konsolidierung ihrer Haushaltswirtschaft gelingt. Die Aufwendungen bei Produkten, auf die Stadt keine direkten Einflussmöglichkeiten hat, steigen.

Die folgenden drei Produkte des Haushaltes der Stadt Selm weisen die höchsten Defizite auf:

- 03- Schulträgeraufgaben,
- 06- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und
- 12- Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV.

Während die Produkte 03 und 12 sich im Verlauf der Zeitreihe von 2007 bis 2013 nahezu konstant entwickeln, ist das Defizit des Produktes 06- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe von -5,4 Mio. Euro auf -9,3 Mio. Euro angestiegen. Der größte Teil der Aufwendungen bezieht sich auf die Transferaufwendungen. Die Aufwendungen dieses Bereiches sind nicht direkt von der Stadt Selm beeinflussbar. Sie sind unter anderem abhängig von der Arbeitslosigkeit im Stadtgebiet, schlechteren Lebensverhältnissen oder der Bevölkerungsstruktur. Die Struktur in Selm wird geprägt durch eine hohe Arbeitslosigkeit, ein unterdurchschnittliches Gewerbesteueraufkommen und hohe Soziallasten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auch die Höhe der Kreisumlage wird von den gestiegenen Kosten der Unterkunft für SGBII-Empfänger beeinflusst. Der Sozialbericht der BertelsmannStiftung weist für die Stadt Selm einen Arbeitslosenanteil von 12,4 Prozent für 2012 aus. In Nordrhein-Westfalen lag dieser Anteil 2012 bei 10,9 Prozent. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen war in der Stadt Selm mit 6,2 Prozent deutlich höher als in NRW (4,6 Prozent). Laut dem Integrationsbericht der BertelsmannStiftung liegt die SGB II-Quote mit 11,1 Prozent in Selm im Bereich dieser Quote für NRW mit 11,0 Prozent.

Das vorhandene, teilweise geringe, Konsolidierungspotenzial um den Steuerungstrend positiv zu beeinflussen, wird in den folgenden Abschnitten aufgegriffen.

## 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>3</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Euro	1.137	1.103	1.133	1.097	1.122	1.106	1.110
Abschreibungen auf das Straßennetz in Euro	2.050	2.055	2.055	1.987	2.004	2.006	2.014
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>55</b>	<b>54</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>55</b>

Anhand der Drittfinanzierungsquote zeigt sich, dass die Stadt Selm knapp die Hälfte der Investitionen in das Infrastrukturvermögen selbst finanziert. Erst wenn die Beitragsmöglichkeiten und Zuwendungsansprüche optimal ausgeschöpft werden, wird der Haushalt bestmöglich entlastet.

Anhand der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen lassen sich die Investitionen der Vergangenheit beurteilen. Über die zukünftigen Planungen geben die beitragsfinanzierten Investitionsauszahlungen Auskunft. Dabei ist die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ein Indiz dafür, wie sich die Höhe der Sonderposten entwickeln wird.

### Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	84	448	600	45	935	895
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	753	2.983	3.476	3.980	3.561	3.215
Auszahlungen für Grunderwerb im Straßenbau	175	1.030	250	250	250	250
<b>beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>26</b>

Ab dem Jahr 2015 sieht die Haushaltsplanung große Investitionen für Maßnahmen der Regionale 2016 (Campus Selm) vor. Diese werden zum Teil durch Landeszuwendungen finanziert, ein Eigenanteil verbleibt bei der Stadt. Hierdurch werden nur wenige beitragsfähige Maßnah-

<sup>3</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

men nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) durchgeführt. Aus diesem Grund ergibt die Beitragsbeteiligung nun ein ganz anderes Bild.

### **Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)**

Die Satzung der Stadt Selm wurde im Jahr 1999 beschlossen. Sie entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Ein nicht ausgeschöpftes Konsolidierungspotenzial ist nicht vorhanden. 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands sind von den Beitragspflichtigen zu tragen. Erschließungsmaßnahmen, die von der Stadt Selm selbst durchgeführt werden, sind nach Auskunft der Stadt eher selten. Grundsätzlich werden Maßnahmen zeitnah abgerechnet. Sind zeitliche Verzögerungen zwischen der Durchführung der Maßnahme und der Abrechnung ersichtlich, dann wird die Vorfinanzierung oder Ablösung genutzt.

Bei Maßnahmen, die Erschließungsträger durchführen, wird eine vollständige Refinanzierung der Maßnahmen erreicht. In den Baugebieten „Am Klockenberg“ und „Zum Nierfeld“ mit 130 und 175 neuen Grundstücken sind kaum noch unbebaute Grundstücke vorhanden. Aktuell wird das Baugebiet „Kreuzkamp“ erschlossen. Durch diese Maßnahmen sollen sich junge Familien oder auch Senioren in Selm ansiedeln. Dadurch steigen die Erträge zum Beispiel die Grundsteuer B. Die geplante Erschließung eines Baugebietes am Selmer Bach in Zusammenhang mit der Regionale 2016 wird durch einen Erschließungsträger erfolgen. Die Erschließung ist für 2021 geplant.

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

Die Satzung der Stadt Selm über die Erhebung von Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen nach § 8 KAG wurde 2005 neu beschlossen. Sie entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Beitragssätze orientieren sich an den Höchstsätzen der Mustersatzung, auch wenn diese nicht voll ausgeschöpft werden. Es werden nur wenige Maßnahmen nach KAG durchgeführt.

Der Haushaltsplan 2015/2016 weist den Ausbau Immenbrock als KAG-Maßnahme für das Haushaltsjahr 2017 aus. Bei einer Erhöhung des derzeitigen Beitragssatzes für diese Maßnahme würden sich 30.000 Euro höhere Einzahlungen aus Beiträgen ergeben. Laut dem Vorbericht zum Haushalt 2015/2016 sollen zukünftig höhere Investitionen in den Straßenbau, auch im Rahmen der Regionale, erfolgen.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte prüfen, ob eine weitere Anpassung der festgelegten Beitragssätze an die maximal zugelassenen Beitragssätze nach der Mustersatzung unter Beachtung der örtlichen Verhältnisse möglich ist.

Die Beitragsabteilung ist sehr gut in die Vorplanung von Maßnahmen mit eingebunden. Beitragsrechtliche Aspekte können so im Rahmen der Vorarbeiten besprochen werden.

## Gebühren

Die Gebührenhaushalte wurden bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung 2008 betrachtet. Die Abschreibungen werden nach wie vor auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte kalkuliert. Dies wird von uns positiv bewertet, da so einem Substanzverlust begegnet wird.

Die Stadt Selm hat aktuell einen kalkulatorischen Zinssatz von 4,5 Prozent ermittelt und der Kalkulation zugrunde gelegt. Die Höhe des Zinssatzes sollte regelmäßig unter Berücksichtigung der eigenen Kapitalsituation überprüft und angepasst werden.

Die Stadt Selm hat folgende Empfehlungen aus der letzten Prüfung umgesetzt:

- Der Kreis Unna und der Landesbetrieb Straßen werden als Straßenbaulastträger zur Niederschlagswassergebühr herangezogen.
- Bei der Bildung des öffentlichen Anteils an der Straßenreinigung wird in der Stadt Selm nach den verschiedenen Straßenkategorien: Anliegerstraße, innerörtliche Straße und überörtliche Straße differenziert. Jeder Kategorie ist ein anderer öffentlicher Anteil zugeordnet worden, genau wie dem Winterdienst.
- Bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren wird Anteil von 10 Prozent für öffentliches Grün berücksichtigt. Derzeit soll für einen unbenutzten Teil der Friedhofsfläche (ehemalige Erweiterungsfläche) eine Nutzungsänderung erwirkt werden. Nach der Umwidmung ist auf der Fläche Wohnbebauung möglich.

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung die Leistungen der Verträge Straßenreinigung und Abfallentsorgung nach deren Auslaufen unter Prüfung der Leistungsstandards neu auszuschreiben. Die Leistungen werden im Rahmen von Dienstleistungsverträgen von den Stadtwerken Selm GmbH erbracht.

Ebenfalls wurde kein Wirtschaftlichkeitsvergleich zu den Pflegekosten der Grünflächen Friedhof in Auftrag gegeben. Auch die Erledigung dieser Leistungen wurde an die Stadtwerke vergeben.

Die Auftragsvergabe an die Stadtwerke Selm GmbH ist wettbewerbsrechtlich kritisch zu beurteilen. In diesem Zusammenhang weist die GPA NRW auf die Ausführungen im Teilbericht Grünflächen hin.

## Steuern

Der Haushaltssanierungsplan der Stadt Selm beinhaltet zum 01. Januar 2012 die Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer A und B. Für 2018 ist nach dem Haushaltssanierungsplan die Anhebung der Gewerbesteuer auf 500 Prozentpunkte vorgesehen.

### Hebesätze des Jahres 2012 im Vergleich, Angabe in vom Hundert

	Stadt Selm	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	600	353	252	237
Grundsteuer B	825	494	484	426

	Stadt Selm	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größen- klasse
Gewerbesteuer	440	468	451	413

## Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Beitragssätze nach KAG bewegen sich schon nahe der Höchstsätze der Mustersatzung.
- Die Beitragsanteile für Straßenbaumaßnahmen bei den Wirtschaftswegen wurden in der Satzung festgelegt.
- Es ist eine gute organisatorische Einbindung der Beitragsabteilung in die Planung von Baumaßnahmen vorhanden.
- Kalkulatorische Abschreibungen im Gebührenbereich erfolgen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes.
- Der kalkulatorische Zinssatz liegt bei 4,5 Prozent.
- Eine freie Friedhofsfläche soll einer anderen Nutzung zugeführt werden.

### → KIWI-Bewertung

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

## 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 Selm 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> BGF zum 31. Dezember 2012

Nutzungsart	Flächenverbrauch	Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km <sup>2</sup> Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	44.856	1.746	743	65,6
Jugend	2.259	88	37	3,3
Sport und Freizeit	1.530	60	25	2,2
Verwaltung	5.620	219	93	8,2
Feuerwehr / Rettungsdienst	4.315	168	72	6,3
Kultur	3.142	122	52	4,6
Soziales	2.409	94	40	3,5
sonstige Nutzungen	4.257	166	71	6,2
<b>Gesamt</b>	<b>68.388</b>	<b>2.661</b>	<b>1.133</b>	<b>100</b>

Der größte Flächenanteil wird für den Schulbereich vorgehalten. Die übrigen Flächenanteile sind gering. Die Anzahl der vorhandenen kommunalen Gebäude wird meistens mitbestimmt durch die Anzahl der Ortsteile, die Gemeindefläche und die Anzahl der Einwohner. Die Stadt Selm liegt mit allen drei Faktoren deutlich unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs aller mittleren kreisangehörigen Kommunen. Selm hat eine Fläche von rund 60 km<sup>2</sup> mit drei Ortsteilen. Der Mittelwert der kommunalen Fläche liegt bei 99 km<sup>2</sup>. Auch die Einwohnerzahl liegt mit 25.697 unter dem Mittelwert von 35.954 Einwohnern.

In den vergangenen acht Jahren hat die Stadt Selm vier Wohnhäuser, die Verwaltungsnebenstelle, eine Rettungswache, das Freibad und eine Grundschule veräußert. Die Auslastung der Gebäudeflächen wird durch Verkauf oder andere Nutzung laufend angepasst und verbessert.

Die Aufgaben und Tätigkeiten des Gebäudemanagements sind zentral organisiert. Für die kommunalen Gebäude werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt. Auf Basis dieser Berechnungen wird bei einer Vermietung von Objekten die Miete ermittelt, so dass eine Kostendeckung erreicht werden kann.

### Interkommunaler Vergleich nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Selm
Schule	1.270	2.535	1.957	1.746
Jugend	43	370	172	88
Sport und Freizeit	36	885	230	60
Verwaltung	141	421	255	219
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	168
Kultur	27	629	240	122
Soziales	16	746	121	94
sonstige Nutzungen	96	1.688	592	166
<b>Gesamtfläche</b>	<b>2.655</b>	<b>5.251</b>	<b>3.721</b>	<b>2.661</b>

Die ständige Optimierung der Gebäudeflächen wird durch die Positionierung im interkommunalen Vergleich bestätigt. Die Werte der Stadt Selm liegen mit Ausnahme des Bereiches Feuerwehr/Rettungsdienst unter den Mittelwerten. Die Gesamtflächen liegen im Bereich des Minimalwertes.

Die Gesamtnutzungsdauern der Gebäude weichen teilweise von der Rahmentabelle des NKF ab. Es handelt sich hierbei um Gebäude, die zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz das Ende der Nutzungsdauer nach der Rahmentabelle schon erreicht hatten. Aufgrund von lebensdauerverlängernden Modernisierungen an diesen Gebäuden wurde eine modifizierte Nutzungszeit festgelegt.

## Schule

Es sind im Stadtgebiet jeweils eine Hauptschule, eine Realschule und ein Gymnasium vorhanden. Diese haben noch eine Restnutzungsdauer von 49, 56 und 53 Jahren. Der Hauptschulbetrieb wird mit dem Schuljahr 2018/2019 auslaufen. Ab dem Schuljahr 2016/2017 wird die neue Förderschule des Kreises Unna das Gebäude mitbenutzen.

Die vier Grundschulen im Stadtgebiet Selm weisen Restnutzungsdauern zwischen 47 und 30 Jahren auf. Die Gesamtnutzungsdauern für die teilweise historischen Gebäude wurden zwischen 87 und 113 Jahren festgesetzt. Bei drei Gebäuden ist somit die Hälfte der verlängerten Nutzungsdauer erreicht. Eine weitere Grundschule konnte 2014 veräußert werden. Lediglich im Jahr 2010 wurde eine Schule, die Grundschule „Auf den Äckern“, saniert. Auch in den Jahren der Haushaltsplanung bis 2019 sind keine Investitionen im Schulbereich geplant. Mit den Mitteln des Konjunkturpaketes sind 2009 und 2010 energetische Sanierungen an den Schulgebäuden und Turnhallen vorgenommen worden. Die Stadt hat auf diesem Weg mit rund 1,7 Mio. Euro die Gebäude instandgesetzt. Sie hat außerdem eine Liste von mittel- bis langfristig an den Schulen durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen aufgestellt und kann kurzfristig durch das im Juni 2015 beschlossene Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) weitere zwei Mio. Euro an energetischen Sanierungen durchführen.

Das Förderschulgebäude Pestalozzischule hat nur noch eine Restnutzungsdauer von 29 Jahren. Die Stadt Selm plant zeitnah über die Anschlussnutzung zu entscheiden.

### → Feststellung

Die Bemühungen der Stadt Selm die vorhandenen Schulgebäude aufgrund der aktuellen Schülerzahlentwicklung weiter zu reduzieren und so weiter zu konsolidieren sind positiv zu bewerten.

Deutlicher Handlungsbedarf zeigt sich im Bereich der Sport- und Turnhallen. Fünf der sieben Sport- und Turnhallen haben in rund 10 Jahren das Ende ihrer Nutzungsdauer erreicht. Mit externer Hilfe soll in Kürze ein Sportstättenbedarfsplan erstellt werden. Auf dieser Grundlage sollen dann Entscheidungen über den weiteren Betrieb der Sport- und Turnhallen erfolgen. Auch die demografische Entwicklung könnte Möglichkeiten bieten, weitere Sport- und Turnhallen abzustößen.

Diese größte Gebäudegruppe „Schulen“ der Stadt Selm weist im interkommunalen Vergleich jetzt schon unterdurchschnittliche Flächen vor. Durch das Auslaufen der Haupt- und Realschu-

le, das zukünftig nicht mehr benötigte Haupt- oder Förderschulgebäude bzw. nicht mehr benötigter Sporthallen werden sich die Flächenvermutlich weiter verringern. Weitere Einzelheiten können dem Berichtsteil „Schulen“ entnommen werden.

## Jugend

Die Stadt Selm hat keine Tageseinrichtung für Kinder in eigener Trägerschaft. Zum 01. Januar 2013 wurde die einzige bis dahin bestehende Trägerschaft im Rahmen der Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes an einen anderen Träger übergeben. Insgesamt gibt es im Stadtgebiet 13 Kindertageseinrichtungen. Die Stadt vermietet derzeit drei Gebäude an Träger von Kindertageseinrichtungen. Eine dieser Räumlichkeiten befindet sich in Teilen der leerstehenden Grundschule Hassel. Die Restnutzungsdauer dieser Einrichtung und der Villa Kunterbunt beträgt nur noch 22 bzw. 26 Jahre. Die Restnutzungsdauer des Kindergarten Mittendrin und den Jugendzentrum Sunshine sind unauffällig. Die vorgehaltenen Flächen sind durch die örtlichen Strukturen relativ gering. Seit 2007 wurden keine Investitionen für Kinder- und Jugendeinrichtungen getätigt, so dass auch in diesem Bereich in einigen Jahren Handlungsbedarf zu vermuten ist.

## Sport und Freizeit

Die Flächen des Sport- und Freizeitbereiches sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dies liegt hauptsächlich daran, dass es der Stadt Selm gelungen ist, das Hallenbad und das Freibad an private Investoren zu übertragen. Vom Träger des Hallenbades „kauft“ die Stadt Nutzungszeiten, um dort Schulschwimmen anbieten zu können. Da das Angebot des Schulschwimmens eine freiwillige Leistung ist, könnten sich hier zukünftig Möglichkeiten ergeben, die weiter zur Konsolidierung beitragen. Gemäß § 3 Absatz 1 GO NRW können den Gemeinden nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden. Im Schulgesetz NRW (SchulG) findet sich eine derartige Regelung nicht, da ein Schwimmbad kein typisches Gebäude oder eine Einrichtung ist, die zu einer Schule gehören muss, damit der Unterricht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann. Lediglich die Richtlinien und Lehrpläne sehen Schulschwimmen vor. Bei diesen handelt es sich jedoch nicht um ein Gesetz i.S. d. § 3 Abs. 1 GO NRW. Die GPA NRW vertritt somit die Auffassung, dass das Schulschwimmen und der damit gegebenenfalls verbundene Transport zum Schwimmbad eine freiwillige Aufgabe ist. Die Kommune ist nicht dazu verpflichtet.

Die Gebäudeflächen für Sport und Freizeit beinhalten lediglich fünf bedarfsgerechte Umkleidegebäude auf den Sportplätzen mit unauffälligen Nutzungsdauern, von denen eins 2014 abgerissen wurde. Eines der Sportplatzgebäude wird von dem dazugehörigen Sportvereine unterhalten. Der Verein ist auch für die Bewirtschaftungskosten insoweit verantwortlich, als dass die Stadt nur einen Anteil der laufenden Betriebskosten trägt. Für die übrigen Vereine gilt dies nicht.

### → Empfehlung

Vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung und Haushaltskonsolidierung sollten die Regelungen auch auf die übrigen ausschließlich durch Vereine genutzten Gebäude übertragen werden.

## Verwaltung

Eine Nebenstelle des Rathauses wurde bereits vor einigen Jahren geschlossen, so dass nur noch das Rathaus als Verwaltungsgebäude vorhanden ist. Im Rathaus, für welches die Nutzungsdauer noch rund 29 Jahre beträgt, werden Teilflächen an das Job Center vermietet. Aufgrund der durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen wurde die Nutzungsdauer des Rathauses auf 98 Jahre modifiziert. Der bauliche Zustand ist nach Angaben der Stadt gut.

## Feuerwehr/Rettungsdienst

Die im Vergleich überdurchschnittliche Anzahl von Feuerwehrhäusern in Selm wird zur Einhaltung der Einsatzzeiten nach dem Brandschutzbedarfsplan vorgehalten. Die Restnutzungsdauern der Gebäude sind noch relativ hoch, so dass hieraus zurzeit kein Investitionsbedarf abzuleiten ist. Darüber hinaus ist die Rettungsstation am Ternscher See ein Gebäude der Stadt.

## Kultur

Im Bereich der Kultur, dessen Flächen ebenfalls deutlich unter dem Mittelwert liegen, hält die Stadt unter anderem ein Bürgerhaus vor. In diesem gibt es neben dem Sportbüro und Büros für die VHS und die Musikschule auch Räumlichkeiten zum Anmieten für Veranstaltungen. Weitere finanzielle Einzelheiten finden sich im Abschnitt Finanzanlagen/FoKuS Selm. Das Bürgerhaus stellt flächenmäßig den größten Anteil im Vergleich zur Bibliothek und einer Synagoge dar. Die Restnutzungsdauern liegen bei 60, 69 und 62 Jahren.

## Soziales

Die Stadt verfügt über insgesamt drei Standorte für Gebäude für Asylbewerber. Der Flächenbestand liegt unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs. Eines der Gebäude sollte bereits abgerissen werden, aufgrund des aktuellen Raumbedarfs wird es aber derzeit noch benötigt.

## Sonstige Nutzungen

Diese Flächen enthalten fünf Wohnhäuser, die vermietet werden, sowie die Teilfläche der ehemaligen Grundschule Hassel, die stundenweise für VHS-Kurse oder eine Musikgruppe genutzt wird. Die Burg Botzlar, die drei städtischen Trauerhallen und ein Sozialgebäude des Friedhofs sind ebenfalls Bestandteil dieser Flächen. Alle drei Trauerhallen konnten zeitlich befristet an private Investoren verpachtet werden. Das wirtschaftliche Eigentum der Burg Botzlar wird 2017 an eine Bürgerstiftung übergeben. Im Rahmen der Regionale 2016 sollen hier umfangreiche Baumaßnahmen stattfinden. Bis dahin nutzt die Stadt die Räumlichkeiten als Sitzungssaal für die gemeindlichen Gremien, Fraktionsräume. Die Fläche der Burg macht rund 17 Prozent der sonstigen Nutzung aus.

Nicht in der Fläche enthalten sind vier weitere Wohnhäuser, die aktuell von der Stadt mit Abrissabsicht erworben wurden, um so den Bereich des Campus (Regionale Projekt) sowie das Umfeld attraktiver zu gestalten. Derzeit sind drei dieser vier Wohnhäuser noch vermietet. In

dem vormals leerstehenden Gebäude werden vorübergehend Asylsuchende untergebracht, um den dringenden Bedarf an Flächen für Flüchtlinge zu decken. Die Bruttogrundflächen dieser Gebäude sind aufgrund des Stichtages nicht in die Berechnung eingeflossen. Nicht verfügbar wegen der beabsichtigten Vermarktung war die Fläche der leer stehenden Luther- Grundschule. Die Fläche dürfte sich nicht entscheidend auf die deutlich unter dem Mittelwert liegende Position des interkommunalen Vergleichs auswirken. Das Gebäude wurde 2014 veräußert.

→ **Feststellung**

Der Gebäudebestand der Stadt Selm ist relativ gering und wird ständig dem tatsächlichen Bedarf angepasst.

Bedenklich sind hingegen die Investitionsquoten der sonstigen bebauten Grundstücke, der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude. Darunter fallen zum Beispiel das Rathaus, die Feuerwehrgebäude, Trauerhallen. Diese sind in den Jahren von 2007 bis 2013 sehr gering. Fehlende Investitionen können zu einer dauerhaften Wertminderung der Gebäude mit dem Risiko einer außerplanmäßigen Abschreibung oder hohen Instandhaltungsaufwendungen führen. Dem versucht die Stadt Selm mit einem durchschnittlichen Budget (2012-2015) im Bereich der Gebäudeunterhaltung von jährlich rund 800.000 Euro vorzubeugen.

→ **Feststellung**

Die unterlassenen Instandhaltungen und die fehlenden Investitionen bergen das Risiko von zukünftig hohen Aufwendungen, soweit diese Immobilien nicht aufgegeben und veräußert werden können.

## Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	184.348	180.066	176.246	172.123	168.629	162.596	193.034	190.400
Umlaufvermögen	5.808	8.991	4.810	9.188	12.793	9.218	10.726	10.724
Aktive Rechnungsabgrenzung	263	313	325	485	587	1.190	1.703	1.793
<b>Summe</b>	<b>190.419</b>	<b>189.370</b>	<b>181.380</b>	<b>181.797</b>	<b>182.009</b>	<b>173.004</b>	<b>205.464</b>	<b>202.917</b>
Anlagenintensität in Prozent	97	95	97	95	93	94	94	94

Das Anlagevermögen, welches Hauptbestandteil des städtischen Vermögens ist, erhöht sich ab 2012 durch die Wiedereingliederung des Abwasservermögens. Die Bilanzsumme steigt eben-

falls, was auch durch den 2011, 2012 und 2013 nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verursacht wird. Das Umlaufvermögen schwankt hauptsächlich durch die Entwicklung der liquiden Mittel und Grundstücke, die zum Verkauf bestimmt sind. Es erhöht sich 2010 durch die Auflösung des Grundstücksbevorzugungsvertrages eines Industriegebietes, welches in das Eigentum der Stadt überging.

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	313	307	346	302	262	206	164	163
Sachanlagen	144.988	141.739	138.606	135.513	132.724	127.388	190.477	187.850
Finanzanlagen	39.047	38.020	37.294	36.308	35.642	35.003	2.394	2.387
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>184.348</b>	<b>180.066</b>	<b>176.246</b>	<b>172.123</b>	<b>168.629</b>	<b>162.596</b>	<b>193.034</b>	<b>190.400</b>

In Abhängigkeit der Erhöhung des Anlagevermögens durch die Wiedereingliederung des Abwasservermögens verringern sich die Finanzanlagen. Die Stadtbetriebe Selm AöR (SBS) wurden 2012 aufgelöst. Außerdem wurde die Rechtsform der bis Ende 2011 tätigen FoKuS Selm AöR in einen Regiebetrieb ab 2012 geändert. Dies vermindert ebenfalls die Finanzanlagen der Stadt Selm.

#### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	15.172	14.907	14.803	14.499	14.116	13.911	18.390	19.599
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.677	2.635	2.589	2.546	2.504	2.462	2.420	2.377
Schulen	36.300	35.664	35.028	34.392	34.080	32.295	31.676	31.058
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	16.931	16.585	16.229	15.887	15.114	13.799	19.115	18.980
Infrastrukturvermögen	68.889	67.130	65.400	63.261	61.950	60.243	112.537	110.732
davon Straßenvermögen	68.889	67.130	65.400	63.261	61.950	60.243	58.591	57.524
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	./.	./.	./.	./.	./.	./.	53.946	53.208
sonstige Sachanlagen	5.018	4.818	4.558	4.927	4.960	4.678	6.339	5.103
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>144.988</b>	<b>141.739</b>	<b>138.606</b>	<b>135.513</b>	<b>132.724</b>	<b>127.388</b>	<b>190.477</b>	<b>187.850</b>

Die Wertigkeit der unbebauten Grundstücke steigt ab 2012 durch die Rückübertragung der Friedhöfe von den Stadtbetrieben Selm, Anstalt des öff. Rechts (SBS), an die Stadt. Aus dem gleichen Grund erhöht sich der Wert der sonstigen Bauten (Rückübertragung Bibliothek, Bür-

gerhaus). Das Straßen- und das Entwässerungsvermögen prägen mit 27 bzw. 25 Prozent die größten Anteile der Bilanzsumme.

Ein interkommunaler Vergleich der Vermögenswerte je Einwohner ergibt folgendes Bild:

#### Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Selm
unbebaute Grundstücke	31	3.254	882	716
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	346	116	95
Schulen	722	2.366	1.418	1.233
sonstige Bauten*	2	2.177	836	748
Abwasservermögen	0	2.848	1.101	2.099
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.501	2.280
Finanzanlagen	10	5.789	1.273	93

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

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

Die Stadt Selm hat bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz keine Rückstellungen für die Instandhaltung von Gebäuden gebildet. Bei vielen Gebäuden wurde im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz eine Wertminderung aufgrund von unterlassener Instandhaltung vorgenommen. Insgesamt belaufen sich die Wertminderungen auf rund 600.000 Euro.

#### Altersstruktur des Vermögens

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

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

Die Stadt Selm hat für ihre Abwasserkanäle eine Gesamtnutzungsdauer von 67 Jahren gewählt. Bei Erneuerungsmaßnahmen, die mit PE-Rohren durchgeführt werden, beträgt die Gesamtnutzungsdauer 80 Jahre. Der durchschnittliche, rechnerische Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 56 Prozent. Das bedeutet, dass laufend Investitionen im Abwasserbereich notwendig sind. Diese sehen auch das Abwasserbeseitigungskonzept und der Haushaltsplan der Stadt Selm mit entsprechenden Investitionen in den nächsten Jahren vor. Die Investitionen sind durch die Abwassergebühren refinanzierbar.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ist, bezogen auf die Durchschnittswerte aller Straßen der Stadt, mit 40 Prozent noch etwas niedriger. Bedenklich ist allerdings, dass die Investitionsquote des Straßenvermögens in den vergangenen sieben Jahren bei rund 20 Prozent lag. Nur

in zwei Jahren lag die Quote etwas über 40 Prozent. Der kontinuierliche Werteverzehr des Straßenvermögens birgt ein nicht unerhebliches Risiko für den Haushalt der Stadt. Investitionen erfolgen aus Konsolidierungsgründen nicht. Auch wenn der Anlagenabnutzungsgrad insgesamt noch unauffällig ist, werden einzelne Straßen aktuell oder in Kürze instandgehalten werden müssen. Die Stadt Selm möchte langfristig bei einer ausgeglichenen Haushaltssituation ab 2016 Investitionen in Höhe von rund 3 Mio. Euro im Jahr in die kommunale Infrastruktur vornehmen. Der durchschnittliche jährliche Werteverzehr des Straßenvermögens liegt bei rund 2 Mio. Euro.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	10.410	10.410	10.410	10.410	10.442	10.442	1.122	1.122
Beteiligungen	1.603	1.203	1.201	1.091	1.091	1.091	1.091	1.092
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	139	169	169	169	169	169	0	0
Ausleihungen	26.895	26.238	25.513	24.638	23.940	23.301	181	174
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>39.047</b>	<b>38.020</b>	<b>37.294</b>	<b>36.308</b>	<b>35.642</b>	<b>35.003</b>	<b>2.394</b>	<b>2.387</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.425	1.388	1.369	1.339	1.320	1.355	93	93

Unter den verbundenen Unternehmen bilanziert die Stadt Selm bis zum Jahr 2011 folgende unmittelbare Beteiligungen, an denen sie zu 100 Prozent beteiligt war:

- Stadtbetriebe Selm AöR (SBS)
- FoKuS Selm AöR

Der Wert der Finanzanlagen sinkt 2012 durch die Rekommunalisierung dieser beiden Betriebe. Diese Wertveränderung wird gemäß der neuen Fassung der GemHVO unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage der Stadt verrechnet. Da diese 2012 bereits verbraucht ist, erhöht sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag. Ab 2012 wird unter den verbundenen Unternehmen die

- Stadtwerke Selm GmbH (51 Prozent)

bilanziert. Die Stadt Selm ist darüber hinaus an weiteren Unternehmen unmittelbar beteiligt:

- Unnaer Kreis-, Bau und Siedlungsgesellschaft mbH (3 Prozent)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH (WFG) (3,65 Prozent)
- Umwelt-Werkstatt gGmbH Lünen und Selm (10 Prozent)

- Regionalverkehr Münsterland GmbH (<1 Prozent)
- Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (<1 Prozent)
- Westfälisch-Märkisches Studieninstitut (<2 Prozent)
- Regionale 2016 Agentur GmbH (<3 Prozent)
- Sparkasse Lünen
- Bürgerfreibad Selm gGmbH (5 Prozent)

Mittelbar ist die Stadt Selm über die Stadtwerke Selm GmbH an den Wirtschaftsbetrieben Selm GmbH (51 Prozent) und der Forschungs- und Technologiezentrum Ladungssicherung Selm gGmbH (1 Prozent) beteiligt, sowie über die WFG an der newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft (10 Prozent).

Bei den Ausleihungen handelt es sich im Wesentlichen um Trägerdarlehen für den SBS und die FoKuS Selm. Diese gehen im Rahmen der Auflösung beider AöR's wieder in die Verbindlichkeiten der Stadt über.

Nachfolgend werden die verbundenen Unternehmen und Beteiligungen detailliert betrachtet, die sich auf das Vermögen der Stadt Selm auswirken.

### **Stadtbetriebe Selm (SBS)**

Die SBS führte jährlich einen Eigenkapitalzinssatz in Höhe von 4,5 Prozent als Dividendenausschüttung (circa 300.000 Euro) an die Stadt Selm ab.

Im Rahmen einer Prüfung der Möglichkeiten der Konsolidierung des SBS für den Haushalt der Stadt Selm wurde 2008 ein Konzept erarbeitet, welches die Bildung von Wirtschaftsbetrieben vorsah. Diese wurden am 13. Januar 2010 gegründet, die Tätigkeitsfelder sollten größtenteils denen des SBS entsprechen. Die Wirtschaftsbetriebe nahmen das operative Geschäft allerdings nicht auf. Das operative Geschäft der SBS wurde zum 01. August 2011 auf die Stadtwerke Selm GmbH übertragen. Die Auflösung der SBS erfolgte zum 31. Dezember 2011.

### **Stadtwerke Selm GmbH**

Gegenstand des Unternehmens ist die Abwasser- und Abfallentsorgung, Gas-, Wasser- und Stromversorgung, Straßenreinigung, Grünflächen-, Sport- und Spielflächenunterhaltung, Straßen- und Wegeunterhaltung sowie die Erbringung von sonstigen kommunalen Dienstleistungen. Die Stadtwerke Selm GmbH leisten derzeit schon Ausschüttungen an die Gesellschafter.

### **FoKuS Selm AöR/Regiebetrieb FoKuS**

Die Aufgaben des FoKuS sind vielfältig. Neben der Förderung und Sicherstellung von Kulturangeboten, gehört auch der Betrieb der VHS, der Stadtbücherei, der städtischen Musikschule und die Förderung und Sicherstellung des Sports zu diesen Aufgaben. Die FoKuS Selm AöR wurde zum 31. Dezember 2011 aufgelöst und wird seitdem als Regiebetrieb der Stadt weitergeführt.

Bereits vor der Aufstellung des Haushaltssanierungsplans wurden folgende Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt: Reduzierung Zuschussbedarf der Musikschule, Anhebung der VHS-Gebühren und Anpassung des Leistungsangebotes, Gebührenanhebung und Reduzierung der Raumkosten in der Bibliothek.

Trotzdem handelt es sich um einen dauerdefizitären Bereich. Solange der FoKuS als AöR betrieben wurde, wurde das jährliche Defizit durch die Stadt mit einem Betriebskostenzuschuss von rund 0,9 Mio. Euro ausgeglichen. Nach der Wiedereingliederung in den städtischen Haushalt weisen die Produkte, die FoKuS betreffen, trotz der erfolgten Konsolidierungsbemühungen insgesamt ein jährliches Defizit von ungefähr 0,9 Mio. Euro aus.

Dieses Defizit stellt eine Belastung für den städtischen Haushalt dar, zumal es sich bei diesen Leistungen um freiwillige Leistungen handelt. Für den Bereich der Volkshochschule ist das Leistungsangebot auf der Grundlage des Weiterbildungsgesetzes (WbG) gesetzlich verpflichtend und macht allein 30 Prozent der o.g. Unterdeckung aus. Das restliche Defizit stellt grundsätzlich eine beeinflussbare Größenordnung für den städtischen Haushalt dar. Die Stadt muss prüfen, ob und auf welchem Standard sie diese Leistungen zukünftig anbieten kann.

### Bürgerfreibad gGmbH

Die Gesellschaft wurde 2013 gegründet. Auslöser war der Sanierungsplan, der eine andere Trägerschaft des Freibades vorsah. Die Stadt zahlt der Gesellschaft einen jährlichen Zuschuss von 75.000 Euro. Dies entspricht ungefähr der Höhe der seinerzeitigen Abschreibungen des Freibads. Trotz der Zahlung des Zuschusses erzielt die Stadt durch die Übertragung einen Konsolidierungsbetrag von jährlich rund 100.000 Euro.

## Schulden- und Finanzlage

### Finanzrechnung

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

### Salden der Finanzrechnung

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.513	-5.201	-2.993	-6.474	-1.773	2.381	601
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.319	622	570	-565	3.016	663	-508
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-1.193	-4.579	-2.424	-7.039	1.234	3.043	93
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.480	1.120	6.072	7.708	-3.374	-1.387	-505

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.287	-3.458	3.649	669	-2.131	1.656	-412
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.639	3.926	494	3.938	5.006	2.402	4.077
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	26	-205	399	-473	19	-35
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>3.926</b>	<b>494</b>	<b>3.938</b>	<b>5.006</b>	<b>2.402</b>	<b>4.077</b>	<b>3.629</b>

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verläuft zunächst negativ, genau wie die Jahresergebnisse. Die Erhöhung der Grundsteuer und der Erhalt der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz ab dem Jahr 2012 beeinflussen den Saldo allerdings positiv. Er verbessert sich weiter deutlich in den Planjahren.

Die Salden aus Investitionstätigkeit sind außer 2010 und 2013 positiv. Es wurden in allen Jahren relativ geringe Auszahlungen für Investitionen vorgenommen. Im Jahr 2010 war der Saldo negativ, da durch die Kündigung des Grundstücksbevorratungsvertrages mit der WestGkA Investitionen von rund 1 Mio. Euro für Grundstücke vorgenommen wurden. Zukünftig steigen sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen für Investitionen deutlich durch Maßnahmen im Abwasserbereich und im Rahmen der Regionale 2016 an. Dies führt ab 2014 zu einem negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. Die Maßnahmen im Bereich Abwasser werden durch den Gebührenhaushalt refinanziert. Für die Maßnahmen der Regionale erhält die Stadt Zuweisungen, allerdings nicht in voller Höhe der Ausgaben. Zudem muss sie im Anschluss die Folgekosten der Maßnahmen tragen.

Der Saldo aus Finanzierungstätigkeit wird ab 2014 nach den Planungen positiv sein. Die Aufnahme von Darlehen übersteigt damit deren Tilgung, ein Schuldenabbau ist nicht vorgesehen.

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

**Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro**

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	-2.513	-92
2008	-5.201	-191
2009	-2.993	-110
2010	-6.474	-240
2011	-1.773	-69
2012	2.381	93
2013	601	24
2014	432	17
2015	1.117	44
2016	2.006	78
2017	2.325	91
2018	3.723	146

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2019	3.143	123

\*) : Istwerte bis 2013, Planwerte ab 2014

Die Stadt Selm weist ab dem Jahr 2012 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Die deutliche Verbesserung gegenüber den Vorjahren ergibt sich durch die Erhöhung der Grundsteuer, den Erhalt der Konsolidierungshilfe und die Wiedereingliederung des Abwasserbereiches. Der Saldo sinkt in der Planung deutlich, auch wenn weiterhin positive Salden erzielt werden. Entgegen der Planung weist das vorläufige Jahresergebnis 2014 allerdings einen deutlich höheren Saldo von insgesamt 2.802 Tausend Euro, 110 Euro je Einwohner, aus. Diese Ergebnisverbesserung entsteht hauptsächlich aus deutlich geringeren Zinsaufwendungen, da die Planung von einer Zinssatzsteigerung ausging.

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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93	-388	547	42	-52	58	132	76

#### Verbindlichkeiten

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

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	48.168	47.031	45.343	44.053	43.062	41.836	44.528	43.990
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.260	29.151	31.158	37.667	45.752	42.921	42.895	42.917
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	295	666	310	305	858	476	1.456	915
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	335	837	807	1.250	993	1.003	879	635
Sonstige Verbindlichkeiten (bis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.346	1.539	2.049	2.946	3.328	2.691	4.514	1.509

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2013)	0	0	0	0	0	0	0	3.446
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>75.405</b>	<b>79.223</b>	<b>79.666</b>	<b>86.220</b>	<b>93.993</b>	<b>88.927</b>	<b>94.272</b>	<b>93.411</b>
Rückstellungen	27.197	27.824	24.524	25.329	26.306	29.483	32.126	32.341
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	358	433
<b>Gesamtsumme</b>	<b>102.601</b>	<b>107.048</b>	<b>104.189</b>	<b>111.549</b>	<b>120.999</b>	<b>118.410</b>	<b>126.756</b>	<b>126.185</b>
<b>Schulden in Euro je Einwohner</b>								
Schulden insgesamt	3.745	3.907	3.824	4.113	4.455	4.585	4.933	4.938
davon Verbindlichkeiten	2.752	2.892	2.924	3.179	3.481	3.443	3.669	3.656

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten werden kontinuierlich im Rahmen der Möglichkeiten abgebaut. Allerdings steigt die Summe der Liquiditätskredite in den betrachteten Jahren um rund 70 Prozent an und erreicht damit annähernd den Umfang der Investitionskredite. Sie erreichen damit einen Wert von rund einem Viertel der Bilanzsumme. In den Jahren 2012 und 2013 gelingt es die Liquiditätskredite auf einem gleichbleibenden Niveau zu halten.

Den Liquiditätskrediten steht kein Vermögen auf der Aktivseite der Bilanz entgegen. Deshalb ergibt sich ein Vermögensverzehr durch die Zinsaufwendungen. Das Risiko der Zinsänderung ist der Stadt Selm selbstverständlich bewusst. Sie beeinflusst das durchschnittliche Zinsniveau zwar durch den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, aber trotzdem verbleibt eine gewisse Unsicherheit an Auswirkungen auf den Haushalt. Eine Erhöhung der Zinsen würde eine starke Belastung der Ergebnisrechnung bedeuten. Laut den Ergebnissen der Bertelsmannstiftung liegen die Liquiditätskredite der Stadt Selm deutlich über dem deutschlandweiten Durchschnitt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm muss weiter kontinuierlich die Schulden abbauen, um die Verbindlichkeiten zu senken.

**Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent**

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	75,1	71,3	66,4	72,9	68,5	66,1	70,6	74,4
Liquidität 2. Grades	10,6	20,0	6,4	37,9	31,8	13,1	30,0	33,7
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	neg. Ergebnis	50,8	199,9				
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	19,2	18,9	24,5	10,2	14,7	20,3	9,1	8,5

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zinslastquote	./.	7,5	10,8	7,8	7,2	9,4	7,3	5,7

Das Anlagevermögen der Stadt Selm ist nur zu 74,4 Prozent durch langfristiges Kapital finanziert. Vom Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz bis zur Wiedereingliederung des Abwasserbereiches hat sich der Anlagendeckungsgrad verschlechtert. Durch die Rekommunalisierung steigen das Anlagevermögen und die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge, aus denen sich unter anderem die Kennzahl berechnet. Der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs liegt mit 85,3 Prozent über dem von Selm erreichten Wert.

Die Liquidität 2. Grades ist in der Stadt Selm stark abhängig von der Höhe der liquiden Mittel. Sie steigt ab 2012 durch die Rekommunalisierung der Stadtbetriebe Selm AöR an, verbleibt aber auf niedrigem Niveau (Median 39,6 Prozent). Optimal wäre die Erreichung eines Zielwertes von 100 Prozent.

Erst in den Jahren 2012 und 2013 zeigt der dynamische Verschuldungsgrad, dass der Stadt Selm Finanzmittel zur Schuldentilgung zur Verfügung standen. In sämtlichen Planjahren wird ebenfalls von einer Schuldentilgung, allerdings bei gleichzeitiger Neuaufnahme, ausgegangen.

Die Bilanz der Stadt Selm wird durch kurzfristige Verbindlichkeiten belastet. Die Kennzahl sinkt ab 2012 und befindet sich im Bereich des Mittelwertes des interkommunalen Vergleichs.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (insbesondere Zinsen) zu den ordentlichen Aufwendungen an. Dank des niedrigen Zinsniveaus sinkt die Quote. Sie liegt allerdings über dem Mittelwert von 3,1 Prozent, entsprechend zu den Verbindlichkeiten der Stadt je Einwohner, die ebenfalls deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen liegen. Insgesamt stellen die Kennzahlen die schwierige finanzielle Situation der Stadt dar.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.695	449	10.600	2.429	1.228	1.552	3.142	18

Die Gesamtverschuldung (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) des Konzerns Stadt Selm betrug 118,4 Mio. Euro in 2011.

#### Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar.

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	20.772	20.599	20.654	21.536	21.958	22.714	24.603	25.210
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrück- stellungen	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellun- gen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	6.424	7.225	3.870	3.793	4.348	6.769	7.522	7.131
<b>Summe der Rückstel- lungen</b>	<b>27.197</b>	<b>27.824</b>	<b>24.524</b>	<b>25.329</b>	<b>26.306</b>	<b>29.483</b>	<b>32.126</b>	<b>32.341</b>

Die Pensionsrückstellungen steigen im Jahr 2012 überproportional durch die Auflösung der AöR und die damit verbundene Übernahme der Beschäftigten. Die Pensionsrückstellungen führen im Zeitverlauf zu einem Anstieg der Rückstellungen um fast 5 Mio. Euro. Die Stadt Selm hat keine Instandhaltungsrückstellungen für die Gebäude gebildet, sie hat ggf. Wertminderungen für betroffene Gebäude vorgenommen. Die sonstigen Rückstellungen beinhalten 2007 und 2008 das Altdefizit des Kreises Unna in Höhe von 3,9 Mio. Euro. Die Rückstellung für Derivate steigt im Zeitverlauf von 1 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro an. Die übrigen größten Positionen dieser Rückstellungen betreffen Altersteilzeit, ausstehende Rechnungen, Klageverfahren und die wirtschaftliche Jugendhilfe.

### Eigenkapital

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

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	23.237	19.189	15.386	10.019	1.546	-4.274	-10.952	-11.471
Sonderposten	64.486	63.041	61.707	59.893	59.454	58.030	85.365	83.674
Sonderposten für Zuwendun- gen/Beiträge	60.603	59.290	57.898	56.355	55.500	54.008	66.631	64.981
Rückstellun- gen	27.197	27.824	24.524	25.329	26.306	29.483	32.126	32.341
Verbindlichkei- ten	75.405	79.223	79.666	86.220	93.993	88.927	94.272	93.411
Passive Rech- nungsabgren- zung	95	93	99	336	710	838	4.654	4.962
Bilanzsumme	190.419	189.370	181.380	181.797	182.009	177.278	216.417	214.388
<b>Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent</b>								

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapitalquote 1	12,2	10,1	8,5	5,5	0,8	-2,4	-5,1	-5,4
Eigenkapitalquote 2	44,0	41,4	40,4	36,5	31,3	28,1	25,7	25,0
<b>Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro</b>								
Eigenkapital 1	848	700	565	369	57	-165	-426	-449
Eigenkapital 2	3.060	2.864	2.690	2.447	2.113	1.926	2.167	2.094

Die Inanspruchnahme des Eigenkapitals zeigt sich in der Stadt Selm an der sinkenden Eigenkapitalquote, die ab 2011 die Überschuldung widerspiegelt. Die Eigenkapitalquote 1 liegt vom Beginn der Zeitreihe an deutlich unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches.

Die Entwicklung des Eigenkapitals des Gesamtkonzerns Stadt Selm spiegelt ebenfalls die Aufzehrung des Eigenkapitals 2011. Die drei verselbständigten Betriebe Stadtbetrieb Selm AöR, FoKuS AöR und Stadtwerke Selm GmbH können das Aufzehren des Eigenkapitals nicht verhindern, auch wenn der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag im Gesamtabchluss mit -2,5 Mio. Euro etwas geringer ausfällt.

#### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-5,1	-17,2	70,1	31,0	17,2	31,5	44,2	73
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	25,7	4,9	88,0	59,2	48,1	60,7	73,8	73

Die Eigenkapitalquoten liegen in der Stadt Selm deutlich unter dem Mittelwert der bislang geprüften Kommunen.

#### Ertragslage

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

#### Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	19.249	17.918	19.325	17.058	19.158	21.635	23.151
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	13.788	15.618	15.043	17.075	19.325	20.224	19.378

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sonstige Transfererträge	438	478	568	422	390	566	400
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.322	2.385	2.496	2.907	2.480	11.140	11.542
Privatrechtliche Leistungsentgelte	390	256	287	293	378	673	535
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.231	3.156	3.216	2.658	2.198	1.167	1.394
Sonstige ordentliche Erträge	3.143	3.364	2.666	2.817	3.000	3.271	3.789
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>42.562</b>	<b>43.176</b>	<b>43.599</b>	<b>43.231</b>	<b>46.928</b>	<b>58.676</b>	<b>60.189</b>
Finanzerträge	1.677	2.228	1.743	2.094	1.854	634	305

Die ordentlichen Erträge sind in den ersten vier der betrachteten Jahre relativ konstant. 2011 wirken sich die Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuer und die Konsolidierungshilfen positiv aus. Durch die Auflösung der SBS AöR steigen ab 2012 die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte deutlich an und damit auch die ordentlichen Erträge insgesamt.

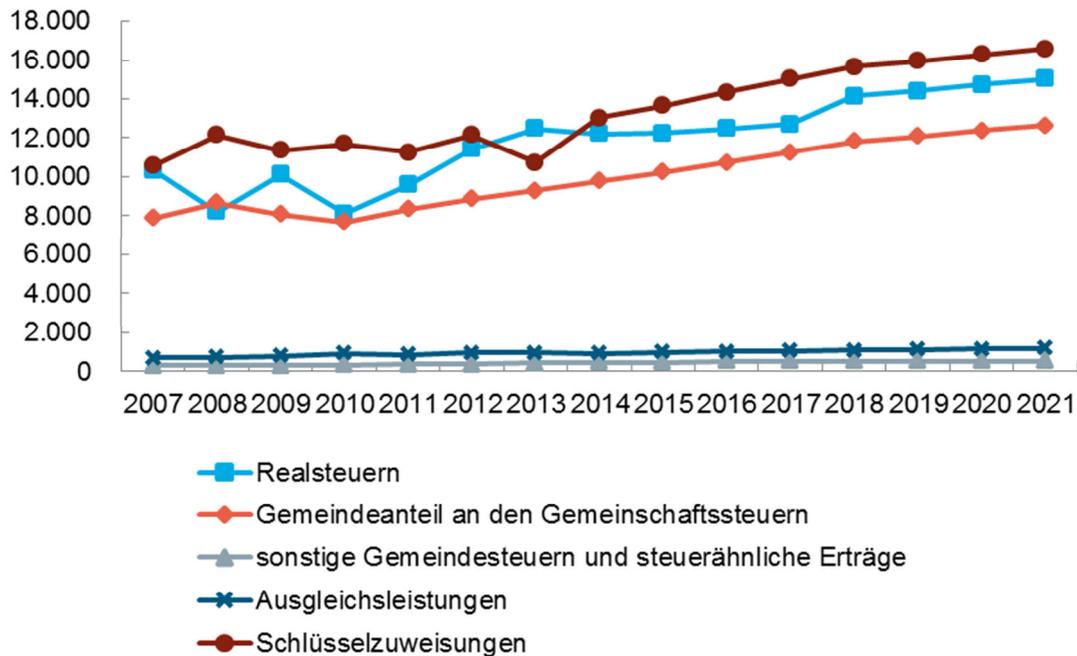
## Allgemeine Deckungsmittel

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



Die Schwankungen der Gewerbesteuererträge, je nach der konjunkturellen Entwicklung, zeigen sich deutlich im Verlauf der Linie der Realsteuern. Auch die Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer 2012 und der Gewerbesteuer 2018 sind gut erkennbar.

### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.314	1.019	2.383	1.326	1.152	1.261	1.391	74

Die Positionierung der Stadt Selm im interkommunalen Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel ergibt sich hauptsächlich durch den großen Anteil der Schlüsselzuweisungen. Dieser relativ hohe Anteil bestätigt sich auch in der niedrigen Netto-Steuerquote, die in Selm bei 36 Prozent liegt und damit einen der niedrigsten Werte im interkommunalen Vergleich darstellt. Analog dazu ist die Zuwendungsquote in Selm vergleichsweise hoch.

### Aufwendungen

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

### Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	8.312	8.271	8.506	8.222	9.096	9.336	8.880

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Versorgungsaufwendungen	1.072	844	1.183	903	1.121	796	1.250
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.603	6.325	6.722	8.517	7.505	12.160	13.065
Bilanzielle Abschreibungen	3.717	3.698	3.703	3.630	3.702	6.389	5.083
Transferaufwendungen	23.076	22.985	24.414	23.834	25.188	25.432	27.265
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.127	2.066	2.108	5.098	3.321	2.914	2.031
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>44.908</b>	<b>44.188</b>	<b>46.635</b>	<b>50.202</b>	<b>49.933</b>	<b>57.026</b>	<b>57.574</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	3.380	4.766	3.632	3.595	4.669	4.183	3.307

2010 steigen die ordentlichen Aufwendungen durch Aufwendungen für den Grundstücksbevorzugungsvertrag. Im Übrigen führen höhere Transferaufwendungen und die Aufwendungen und Abschreibungen für den Abwasserbereich zu steigenden Werten. Die Stadt Selm verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

#### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.219	1.572	2.977	2.051	1.816	2.039	2.186	75

Den größten Anteil der ordentlichen Aufwendungen stellen die Transferaufwendungen dar. Diese setzen sich hauptsächlich aus der Kreisumlage und den Aufwendungen für soziale Leistungen zusammen. Diese beiden Positionen machen über 70 Prozent der Transferleistungen aus. Die Transferaufwandsquote liegt jedoch etwas unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen positionieren sich gemessen an den Gesamtaufwendungen interkommunal auf eher hohem Niveau. Mehr als die Hälfte dieser Aufwendungen werden durch die Produkte 0190 Immobilien- und Gebäudemanagement, 1120 Abfallwirtschaft, 1130 Abwasserbeseitigung und 1210 Verkehrsflächen und –anlagen verursacht. Die Aufwendungen für die Gebäude und die Verkehrsflächen sinken in der Zeitreihe von 2007 bis 2013. Durch die Rekommunalisierung werden ab 2012 auch die Aufwendungen der Produkte Abfall und Abwasser im städtischen Haushalt abgebildet. Die Sach- und Dienstleistungsquote war vor 2012 deutlich geringer. Zudem werden 2012 noch Leistungen an den Lippeverband unter den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen abgebildet, die später unter Transferaufwendungen gebucht werden.

Die Personalintensität ist in der Stadt Selm deutlich unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Hier machen sich die Einsparungen im Personalbereich aufgrund der Maßgaben der Haushaltssicherungen bzw. des Haushaltssanierungsplanes bemerkbar.

## 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.

### Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	44.908	44.188	46.635	50.202	49.933	57.026	57.574
Abschreibungen auf Anlagevermögen	3.717	3.719	3.703	3.630	3.702	5.269	5.083
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.003	1.948	2.004	1.995	2.130	3.228	2.346
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>1.714</b>	<b>1.771</b>	<b>1.699</b>	<b>1.635</b>	<b>1.572</b>	<b>2.041</b>	<b>2.738</b>
Abschreibungsintensität	8,3	8,4	7,9	7,2	7,4	9,2	8,8
Drittfinanzierungsquote	53,9	52,4	54,1	55,0	57,5	61,3	46,1

Die Abschreibungsintensität nimmt mit der Wiedereingliederung des Kanalbereiches ab 2012 zu. Die Abschreibungen des Infrastrukturvermögens stellen mit 3,5 Mio. Euro jährlich den größten Anteil neben den bebauten Grundstücken mit 1 Mio. Euro dar. Die Abschreibungsintensität liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes. Die Drittfinanzierungsquote sinkt 2013 aufgrund des Wegfalls der Erträge aus Auflösungen von Sonderposten für die Burg Botzlar und das Freibad.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-  
mografie der Stadt Selm im  
Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

### Demografische Handlungsfelder

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

Die Kommune hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten.

### Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die demografische Entwicklung erfordert, dass sich die Verwaltungen verstärkt mit dem Aufgabeportfolio befassen. Die Aufgabenzuschnitte verändern sich durch die demografische Entwicklung, die Schwerpunkte des Verwaltungshandelns sind ggf. zu überdenken.

Die demografische Entwicklung der Gesamtbevölkerung spiegelt sich auch auf Ebene der Verwaltungsmitarbeiter wider. Den Einstellungsjahrgängen der 70er und frühen 80er Jahre des 20. Jahrhunderts folgten Jahre mit deutlichen weniger Berufseinsteigern in öffentlichen Verwaltungen. Dies hat zur Folge, dass in Zukunft eine große Anzahl von Mitarbeitern in den Ruhestand tritt.

Die Haushaltskonsolidierung ist in der Stadt Selm seit rund 20 Jahren ein Schwerpunktthema. Daher stehen diverse demografische Handlungsfelder mit entsprechenden Schwerpunkten seit Jahren im Fokus der Stadt Selm.

Ein Handlungsfeld ist, den Personalkörper an die demografische Entwicklung anzupassen. Das Aufgabenportfolio wird ständig überarbeitet. Einmal jährlich werden die durchgeführten Maßnahmen mit den jeweiligen Kosten abgeglichen und auf Effizienzsteigerungen geprüft.

Es wird grundsätzlich eine Aufgabenkritik und Personalbedarfsbemessung durchgeführt sowie allgemeine Optimierungsmöglichkeiten der Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet.

Zu allen vorgenannten Themen findet intern eine enge Abstimmung mit den Fachämtern, dem Verwaltungsvorstand und mit dem Personalmanagement statt.

Zusätzlich wird im Rahmen eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für Selm (Masterplan Selm) die demografischen Entwicklungen und ihre stadtweite Auswirkung analysiert. Die Er-

gebnisse werden in zukünftige Ziel- und Maßnahmenplanungen einbezogen. Themenschwerpunkte sind hier u.a. Wohnen, Natur, Soziales, Bildung, Wirtschaft und Kultur.

Die Verschiebung in der Bevölkerungsstruktur führt zu veränderten Anforderungen in der Verwaltung. Die Bevölkerung wird älter bei gleichzeitig sinkenden Kinderzahlen. Dies wirkt sich insbesondere in den Bereichen Kindertagesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales und auf den Baubereich aus. Die Fachämter der Stadt Selm arbeiten in diesen Themenfeldern eng zusammen. Aktuell stellt die Flüchtlingsunterbringung die Verwaltung vor große Herausforderungen. Eine enge stadtinterne Zusammenarbeit ist notwendig, das Personal ist entsprechend gefordert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm befasst sich seit Jahren mit der Problematik der demografischen Entwicklung. In den bestehenden Konzepten ist neben den Auswirkungen auf die Gesamtverwaltung auch die Entwicklung der zukünftigen Personalbedarfe erfasst. Die vorgehenden Einsparmaßnahmen werden berücksichtigt.

Das Personalmanagement ist in die Veränderungsprozesse eingebunden und plant konkret die zukünftigen Personalbedarfe über einen mittel- und langfristigen Zeitraum.

### **Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln**

Die Stadt Selm analysiert die verwaltungsinterne Altersstruktur und schreibt absehbare Personalfluktuationskontinuitäten fort.

Die internen Betrachtungen zeigen, dass auch die Stadtverwaltung Selm in den kommenden Jahren vor der Herausforderungen stehen wird, umfangreiche Personalabgänge kompensieren zu müssen. Mit den Mitarbeitern verlässt ein breites Erfahrungswissen die Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm begegnet den Fluktuationsbereits mit einem Übergabekonzept. Auf eine Nachbesetzungssperre von Stellen wurde zugunsten einer bis zu dreimonatigen Einarbeitung verzichtet.

Selbstverständlich findet zuvor eine Aufgabenkritik statt. Nur dauerhaft benötigte Stellen (-anteile) werden wiederbesetzt.

Die Fluktuations werden insbesondere in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren einen wesentlichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben. Mehr als die Hälfte der Beschäftigten ist älter als 50 Jahre und scheidet in den nächsten Jahren sukzessive aus dem Dienst aus.

Mit diesem Umfang an Fluktuations geht einher, dass durch fehlende Wiederbesetzungsmöglichkeiten ggf. Aufgaben nicht weiter fortgeführt werden können oder nicht wie zuletzt weiter fortgeführt werden können. Hierzu hat die Stadt Selm Konzepte entwickelt, um die Leistung dauerhaft zu sichern. Dazu zählen Prozessoptimierungen, ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen und die interkommunale Zusammenarbeit.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm erstellt seit Jahren umfassende Fluktuations- und Altersstrukturanalysen, die als Planungsgrundlagen (Personalbedarf, Personalentwicklung,...) dienen.

## **Personalbedarf planen**

Der Personalbedarf beschreibt sowohl den quantitativ als auch qualitativ benötigten Personalbestand, der für die Erreichung der Ziele der Organisation und Erfüllung der Aufgaben der Organisation notwendig ist.

Der Personalbedarf wird in verschiedenen Planungszeiträumen dargestellt und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Die Stadt Selm berichtet jährlich über den Personalbestand und plant auf dieser Basis mittelfristig die Einstellungsjahrgänge der Ausbildungszweige. In Selm zeigen die internen Fluktuationsanalysen einen Mitarbeiterrückgang von bis zu 50 Prozent in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren.

→ **Feststellung**

Die Personalbedarfsplanung steht seit Jahren bei der Stadt Selm im Fokus. Es handelt sich um mehrjährige Prozesse, die u.a. unter den Gesichtspunkten der Haushaltskonsolidierung ständig weiter entwickelt werden.

Durch die Stadt Selm wurde erkannt, dass die interkommunale Zusammenarbeit ein geeignetes Mittel ist, um dauerhaft leistungsfähig zu sein. Derzeit besteht interkommunale Zusammenarbeit auf Ebene

- der Vergabestelle,
- der Rechnungsprüfung,
- des Datenschutzbeauftragten,
- des Archivs.

→ **Feststellung**

In Selm wird zur Effizienzsteigerung auch als dauerhafte Aufgabenbewältigung die interkommunale Zusammenarbeit genutzt.

## **Personal entwickeln**

Die Personalentwicklung ist mit Kosten verbunden, gleichzeitig aber auch eine Investition in die Zukunft. Darüber hinaus kann ein attraktives Konzept Bewerber für die Verwaltung interessieren (sowohl Auszubildende als auch Bewerber mit bereits abgeschlossener Ausbildung).

Durch die demografische Entwicklung der Bevölkerung verändern sich die Anforderungen an die Beschäftigten. Dies betrifft die Sachbearbeitung in Art, Umfang und Zielrichtung. Hinzu kommen Aufgabenverdichtungen, die nicht zuletzt durch die Altersstruktur und die Anzahl der Mitarbeiter bedingt sind.

Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne der Ziele der Gesamtorganisation zu erkennen, zu erhalten und zu fördern.

Die Personalentwicklung der Stadt Selm umfasst alle relevanten Instrumente u.a. Anforderungsprofile, Ausbildung, Qualifizierung, Arbeitszeitbedingungen, Familienfreundliche Arbeitsbedingungen, Gesundheitsförderung und Anreizsysteme) mit den dazu definierten Inhalten. So besteht z.B. eine Dienstvereinbarung zur LOB, Mitarbeitergespräche werden geführt, der Gleitzeitrahmen wird flexibel gestaltet.

In Selm ist das Gesundheitsmanagement ein weiterer Schwerpunkt der Personalentwicklung. Ziel ist es die Mitarbeiter inhaltlich und qualitativ bei der Aufgabenerledigung weiter zu unterstützen. Die Arbeitskraft soll erhalten und dadurch Krankheitstage reduziert werden.

Ein weiteres Ziel in der Personalentwicklung ist die gezielte Nachwuchsförderung. Diese ist u.a. durch eine gesteuerte Ausbildung möglich. In 2012 bis 2014 waren es je drei Auszubildende der Berufsgruppen Inspektoranwälter und Verwaltungsfachangestellte. 2013 befanden sich konkret zwei Inspektoranwälter und ein Verwaltungsfachangestellter in der Ausbildung.

### Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,83	0,58	6,89	3,44	2,08	3,22	4,71	45

Ermittlung: Anteil besetzte Ausbildungsplätze zum 31.10. an den Gesamtstellen gemäß Personalliste

Die Stadt Selm bildet bedarfsorientiert aus. Grundsätzlich wird Wert auf die Ausbildung im eigenen Hause gelegt. Die Stadt Selm ist Mitglied beim Studieninstitut Ruhr. Bei dem Eignungstest im Rahmen der Ausbildung kooperiert die Stadt Selm mit dem Studieninstitut Ruhr. Der Einstellungstest wird Online durchgeführt. Nach einer ersten Auswertung werden die Qualifiziertesten zu einem weiteren Test ins Studieninstitut eingeladen.

Darüber hinaus arbeitet die Stadt Selm ausgeprägt mit flexiblen Organisationsmodellen wie fachbereichsübergreifende Projektgruppen (z.B. Regionale 2016, Gesundheitsmanagement). In Selm besteht ein Projektmanagement. Es werden generell mehrere Projekten gleichzeitig durchgeführt. Dazu werden Ablaufpläne erstellt. Ein Handbuch unterstützt die Vorgaben des Projektmanagements.

Bei zeitlich begrenzten nicht dauerhaft zu erfüllenden Aufgaben ist eine Projektgruppenorganisation sinnvoll. Die Arbeit in Projektgruppen ermöglicht den Mitarbeitern sich an fachübergreifenden Themen zu beteiligen und Verantwortung zu übernehmen. Dies trägt zur Mitarbeitermotivation bei. Zu beachten ist hier, dass Projektgruppen nur zeitlich begrenzt eingesetzt werden.

#### → Feststellung

Die Organisationsstruktur der Stadt Selm wird durch ein Projektmanagement ergänzt. Auf diese Weise reagiert die Stadt flexibel auf sich ändernde Aufgabenstellungen.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Diese sind zwingend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Anforderungsprofile sollten Eigenschaften, Fähigkeiten und Merkmale des idealen Stelleninhabers beinhalten. Die Stadt Selm hat flächendeckend Anforderungsprofile erstellt. Diese sind Bestandteile der Stellenbeschreibungen und dienen als Grundlage für Ausschreibungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hat für die Gesamtverwaltung Anforderungsprofile erstellt.

### **Attraktiver Arbeitgeber sein**

Art und Umfang von Personalentwicklung kann auch einen attraktiven Arbeitgeber ausmachen.

Die Stadt Selm bietet im Rahmen der Arbeitszeit bereits vielfältige Teilzeitmodelle an. Diese Angebote erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und fördert die Motivation und Bindung zum Arbeitgeber. Zusätzlich zu den seit Jahren praktizierten Modellen Familie und Beruf setzt die Stadt Selm aktuell auf die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. Hierzu ist u.a. der Gleitzeitrahmen, wie z.B. mit einer flexiblen Mittagspause, neu gestaltet worden. Bisher werden Heimarbeitsplätze nur in speziellen Einzelfällen befristet eingerichtet (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen).

Fortbildungen werden insgesamt positiv unterstützt. Diverse Weiterbildungsmöglichkeiten wie der Angestelltenlehrgang I und II werden angeboten, um die Mitarbeiter entsprechend ihrer Qualifikation zu fördern bzw. zu qualifizieren. Die Fortbildungen werden bedarfsgerecht gesteuert, d.h., dass Potenzial und Bedarf aufeinander abgestimmt werden.

Um geeignete Auszubildende zu gewinnen, initiiert die Stadt Selm seit Jahren den Girls' and Boys' Day. Es wird ein vom Land NRW geförderter Berufsfelderkundungstag durchgeführt, um Schülern Praxiseinblicke in den öffentlichen Dienst zu vermitteln.

Zudem nimmt die Stadt Selm an Berufsinformationsmessen und Jobbörsen teil. Es findet eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Schulen statt, um über Informationen und Schülerpraktika Einblicke in die Verwaltungstätigkeit zu ermöglichen. Praktika werden auch für z.B. Bauplaner- und Jurastudenten angeboten. Mit dem Arbeitgeber-Service (AGS) besteht eine Zusammenarbeit mit dem Jobcenter.

Da sich die Zielgruppe der künftigen Bewerber verändert, stellt das Medium Internet für viele Interessierte eine immer wichtigere Informationsquelle dar. Die Stadt Selm versieht daher ihre Stellenanzeigen mit QR-Codes (Quick Response Code, mit dem der potenzielle Bewerber durch Scannen des Codes in der Stellenanzeige mit dem Smartphone direkt zur Internet-Stellenausschreibung gelangt). Zusätzlich stellt die Stadt Selm ihre Stellenausschreibungen über ein soziales Netzwerk zur Verfügung. Ebenso werden die Stellenausschreibungen über gängige Online-Jobbörsen des öffentlichen Dienstes veröffentlicht. Elektronische Online-Bewerbungen werden bereits ermöglicht.

Ein Ziel besteht gleichwohl darin, angesichts der personellen Situation, die Beschäftigtenstruktur so heterogen wie möglich zu gestalten. In Selm erfolgte die Annahme, dass heterogene Teams in der Regel am leistungsfähigsten arbeiten. Dabei soll es sich um eine gute Mischung aus jungen und erfahrenen Mitarbeitern sowie Männern und Frauen handeln.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm ergreift vielseitige und zeitgemäße Marketingmaßnahmen um als attraktiver Arbeitgeber konkurrenzfähig zu bleiben und einem Fachkräftemangel vorzubeugen.

### **Wissen bewahren und verteilen**

Personalfluktuationen bergen die Gefahr, dass umfangreiches Erfahrungswissen der Verwaltung nicht mehr zur Verfügung steht und verloren geht. Dies kann die Prozesse erschweren und zu längeren Bearbeitungszeiten führen.

Daher beschäftigt sich die Stadt Selm bei Stellenwechsel oder Eintritt in den Ruhestand frühzeitig mit den Planungen für das „Ob und Wie“ einer Nachbesetzung. Hierzu wurde die Stellenbesetzungssperre aufgehoben. In der Regel sollen die Nachfolger auf der Stelle für bis zu drei Monate beim vormaligen Stelleninhaber hospitieren, um an dessen Erfahrungen teilhaben zu können und bestmöglich für den neuen Job gerüstet zu sein. Insbesondere bei Eintritt in den Ruhestand verlässt breites Wissen die Verwaltung. Hier wird rechtzeitig im Einzelfall geprüft, wie lange eine Doppelbesetzung erforderlich und finanzierbar ist, um den Wissenstransfer zu sichern. Bei internen Umsetzungen hingegen wird der Personalwechsel i.d.R. fließend gestaltet, d.h. der ehemalige Stelleninhaber bietet Einarbeitung und Hilfestellung auch noch nach der Umsetzung, aus seiner neuen Organisationseinheit heraus. Die Personalverwaltung sorgt durch Absprachen und Rahmengestaltung zwischen den Organisationseinheiten für die erforderliche Akzeptanz bei den Vorgesetzten.

→ **Feststellung**

In einer Stadt der Größenordnung wie die Stadt Selm ist selten mehr als ein Mitarbeiter mit den gleichen Aufgaben betraut. Den Wissenstransfer bei Stellenwechsel als erklärtes Ziel zu definieren wird positiv bewertet.

## → 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 Selm im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	13

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

<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 Aufgaben des Einwohnermeldewesens werden bei der Stadt Selm gemeinsam mit weiteren Tätigkeiten im Bürgerbüro wahrgenommen. Die Stellenanteile für den Vergleich wurden qualifiziert geschätzt.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Selm im Jahr 2013 mit 2,84 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Die Personalausstattung der Einwohnermeldeaufgaben ist in Selm in den Jahren 2012 bis 2014 geprägt von Personalwechseln und Einarbeitungszeiten. Für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung wurden für die Vergleichsjahre neun verschiedene Mitarbeiter benannt.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW insgesamt 139.565 Euro für Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 5.437 gewichtete Fälle<sup>2</sup>.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,67	16,46	45,58	27,17	23,42	27,24	31,45	45

Sowohl der Einsatz an Personal für das Aufgabenfeld als auch die Stellenwertigkeit nehmen Einfluss auf die Personalaufwendungen je Fall. Dabei sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 48.292 Euro in Selm unterdurchschnittlich (Mittelwert 50.349 Euro).

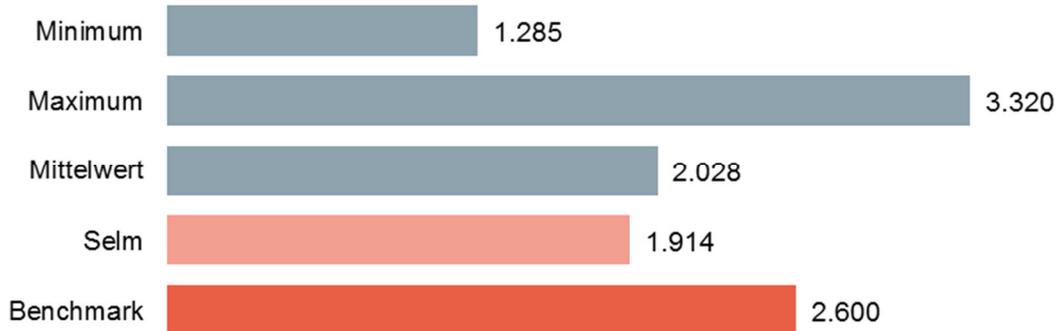
Diese Kennzahl lässt dabei keine Aussage über die Stellenbewertung zu. Diese ist von der Aufgabenbreite und -tiefe der (in der Regel) Mischarbeitsplätze abhängig. Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle wirken sich für Selm begünstigend auf die obige Kennzahl aus.

Hinzu kommt in Selm ein sehr geringer Overheadanteil von 1,7 Prozent in 2013. Auch im Vorjahr und in 2014 positioniert sich dieser deutlich unterhalb des Mittelwertes von 5,3 Prozent. Geschuldet ist dies in Selm auch den Personalwechseln und zwischenzeitlichen Vakanzen der Leitungsstelle.

Maßgeblich für eine Einschätzung des Personaleinsatzes sind die bearbeiteten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. In diesen Vergleich fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

<sup>2</sup> Gewichtung siehe Anhang

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.914	1.285	3.320	2.028	1.687	1.987	2.283	47

Im Verhältnis zu den bearbeitenden Fallzahlen setzt die Stadt Selm mehr Personal im Bereich Einwohnermeldewesen ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Zum Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial von 0,75 Stellenanteilen.

Auch im Jahr 2012 erreicht die Stadt Selm nur einen Leistungswert von 1.666 Fällen je Vollzeit-Stelle. Im Jahr 2014 liegt der Leistungswert bei 1.790 Fällen je Vollzeit-Stelle und damit ebenfalls unter dem Benchmark. Dieser Vergleich über drei Jahre lässt den Schluss zu, dass die Personalausstattung für die Einwohnermeldeaufgaben grundsätzlich höher als in Vergleichskommunen ist.

Die Stadt Selm sollte die Kennzahlen fortschreiben und für die Personalsteuerung nutzen. Gerade bei den Einwohnermeldeaufgaben bewegen sich die Fallzahlen häufig in Form einer Sinuskurve.

#### → Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die Personalausstattung in den Einwohnermeldeaufgaben reduzieren. Zudem sollte sie die Personalauslastung über Kennzahl steuern. Über die Entwicklung von Kennzahl und Fallzahlen können notwendige Stellenanpassungen intern und individuell für die Stadt dokumentiert werden. Hierauf aufbauen kann der Stellenbedarf und –einsatz geplant und umgesetzt werden.

Darüber hinaus empfiehlt es sich auch für den Haushalt Kennzahlen und Indikatoren zu entwickeln und das Arbeitsvolumen abzubilden. Hierzu müssen jedoch zunächst Grunddaten (Prozesszeiten, Kundenkontakte, Kundenanfragen, etc.) erhoben werden.

Die Vorgänge der Einwohnermeldeaufgaben sind weitestgehend standardisiert und müssen bei den Städten mehr oder weniger gleich abgebildet werden. Jedoch gestalten die Städte die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich. So werden im Bürgerbüro Selm neben den Einwohnermeldeaufgaben weitere Tätigkeiten wahrgenommen. Dabei ist der Personaleinsatz zwischen diesen Tätigkeiten nicht immer trennscharf und abschließend voneinander abgrenzbar. Maß-

geblich für den Personalbedarf sind die Fallzahlen, Anzahl an Kundenvorsprachen und die jeweils benötigte Dauer für die Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Um weitere Aussagen über die Arbeitsvolumen des Bürgerbüros ableiten zu können, sollten Grunddaten sämtlicher Aufgabenbereiche erfasst werden. Insbesondere sind hier Anzahl und Zeitumfang von Kundenkontakten wichtig, um die unterschiedlichen Tätigkeiten im Bürgerbüro zu erfassen.

Das Fallaufkommen ist durch die Stadt nicht steuerbar. Die gewichteten Fälle sind im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen in Selm leicht erhöht. Während im Durchschnitt der Vergleichsstädte 2.009 Fälle je 10.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es in Selm 2.128 Fälle. Das Kundenaufkommen selbst ist jedoch in Ansätzen planbar, eine Auswertung ablaufender Dokumente vorausgesetzt. Um diese Zahlen weiter betrachten und bewerten zu können, empfiehlt es sich die tatsächlichen Kundenströme zu betrachten und auszuwerten.

→ **Empfehlung**

Die Kundenvorsprachen sollten dokumentiert werden. Auch der Zeitpunkt der Vorsprache sollte erhoben werden. Hierüber sind Rückschlüsse auf bevorzugte Zeiten für die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen möglich.

Dabei sollten sämtliche Vorsprachen des Bürgerbüros und sämtliche Tätigkeiten des Bürgerbüros einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Angesichts des Stellenpotenzials bietet sich auch die Betrachtung der Geschäftsprozesse an. Hierüber kann an der Schnittstelle zwischen Einwohnermeldeaufgaben und sonstigen Aufgaben ermittelt werden, wie Prozesse günstiger für Mitarbeiter und Kunde gestaltet werden können. Ein Mittel zur gesteuerten Prozessgestaltung kann eine Terminvergabe sein (vgl. Ausführungen ab Seite 7).

Mit 27 Stunden Öffnungszeit im Jahr 2013 positioniert sich die Stadt Selm nahe des interkommunalen Minimalwertes von 25 Stunden wöchentlicher Öffnungszeit. Mittlerweile wurden die Öffnungszeiten in Selm auf 26 Stunden reduziert. Im interkommunalen Durchschnitt hatten die Hauptanlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben in 2013 36,5 Stunden wöchentlich geöffnet.

In Selm wird über eine starke Belastung im Aufgabenbereich der Einwohnermeldeaufgaben/ des Bürgerbüros berichtet. Intern wird dies insbesondere auf die personellen Fluktuationen zurückgeführt. Gerade in Bereichen mit vielen Kundenkontakten und unterschiedlicher zeitlicher Auslastung (hohe Belastung zu bestimmten Öffnungszeiten und Tätigkeiten über die Öffnungszeiten hinaus) wird den Mitarbeitern ein hohes Maß an Flexibilität und Belastbarkeit abverlangt.

Die Belastung im Bürgerbüro ist nicht in einer zu geringen Personalbesetzung für die Einwohnermeldeaufgaben begründet. Vielmehr weist eine im Vergleich erhöhte Personalauslastung bei einer gleichzeitig hohen Arbeitsbelastung auf Kapazitätsengpässe und Personalentwicklungsprozesse hin. Das grundsätzlich ausreichend ausgestattete Personal wird zu gewissen Zeiten überdurchschnittlich beansprucht. Zudem sind die Fluktuationen mit notwendigen Einarbeitungszeiten eine weitere vorübergehender Grund für eine höhere Belastungssituation, da die neuen Beschäftigten zunächst eingearbeitet werden müssen. Daher ist eine Untersuchung und

eine Gegensteuerung der Verwaltung angebracht, um so die Belastungssituation zu verbessern und zudem das ausgewiesene Potenzial umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte der geäußerten Belastungssituation gegensteuern, da sie derzeit einer Reduzierung der Personalausstattung mit Orientierung am Benchmark entgegensteht.

Hierzu sollte die Stadt die Auslastung des Personals genauer überprüfen. Die Verwaltung kann durch Maßnahmen wie z.B. Umgestaltung von Öffnungszeiten, eine stärkere Steuerung von Kundenströmen durch Terminvereinbarungen, Änderung von im Bürgerbüro erledigten Aufgaben und eine geänderte Einsatzplanung des Personals die gleichmäßigere Auslastung erreichen.

Neben den Fluktuationen wird eine starke Belastung auch durch die kurzen Öffnungszeiten begünstigt. Wenn durchschnittliche Fallzahlen in deutlich unterdurchschnittlichen Öffnungszeiten bearbeitet werden, führt dies nicht selten zu einer Tätigkeit über die allgemeinen Öffnungszeiten hinaus (da Kunden während der Öffnungszeiten kommen und über diese hinaus warten, bis sie bedient werden). Die Fallzahlen können im Rahmen der avisierten Öffnungszeiten nicht abgearbeitet werden. Dies führt zu Wartezeiten für die Kunden und Belastung der Mitarbeiter (lange wartende Kunden, Wartebereich gefüllt, angespannte Kunden, Pausenzeiten können nicht eingehalten werden, o.ä.).

Eine pauschale Ausweitung der Öffnungszeiten ist jedoch nicht angezeigt. Sinnvoller wäre es, die Kundenströme zu steuern. Ein Teil der Öffnungszeiten könnte zum Beispiel ausschließlich für Termine genutzt werden oder zusätzliche Zeiten könnten für Terminkunden vorgesehen werden. Hierüber ist das Arbeitsvolumen in diesen Zeiten planbar. Ziel ist dabei das Kundenaufkommen weitestgehend entsprechend den personellen Kapazitäten zu steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Öffnungszeiten umgestalten. Insbesondere Terminvergaben bieten eine höhere Planbarkeit des Arbeitsvolumens. Hierüber lassen sich die Kundenströme steuern.

→ **Empfehlung**

Die sonstigen Tätigkeiten, die im Bürgerbüro anfallen, sollten in die Überlegungen einbezogen werden. Auch wäre es beispielsweise möglich die Abholung von Unterlagen, die in der Regel wenig Zeit in Anspruch nimmt, auf bestimmte Zeiten und/oder Tage zu beschränken. Auch könnten diese Unterlagen über die Informationstheke ausgegeben werden.

Entsprechende Veränderungen bedürfen für alle Beteiligten, Kunden wie Mitarbeiter, einen Gewöhnungsprozess. Die Vorteile sollten durch die Stadt Selm beworben werden. Es ist auch möglich, zunächst eine Testphase vorzusehen. Dabei gilt es auch zu prüfen, ob IT-basierte Lösungen die Prozesse unterstützen können (Terminvereinbarungssoftware o.ä.).

→ **Empfehlung**

Zur Unterstützung einer Terminvergabe ist eine IT-basierte Lösung hilfreich. Es bedarf der wirtschaftlichen Einschätzung einer solchen Anschaffung. Auch kann dieses Verfahren in der Regel für weitere bürgernahe Dienstleistungen genutzt werden.

## Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Selm in 2013 mit 1,21 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,02 Vollzeit-Stellen den Overhead.

In 2014 und in 2012 stand sowohl in der Sachbearbeitung als auch im Overhead mehr Personal zur Verfügung. Durch mehrere personelle Wechsel waren Stellen teilweise vakant. Die 1,21 Stellenanteile der Sachbearbeitung verteilten sich in 2013 auf fünf Mitarbeiter mit teilweise sehr geringen Stellenanteilen. In 2014 verteilen sich 1,7 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung auf sechs Mitarbeiter. Durch diese breite Fächerung der Sachbearbeitung können ggf. Prozesse erschwert und zeitlich verzögert werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Selm sollte prüfen, ob sachbearbeitenden Stellenanteile komprimiert werden können. Hierdurch könnten bestehende Reibungsverluste reduziert werden.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW insgesamt 68.027 Euro für Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 139 gewichtete Fälle.

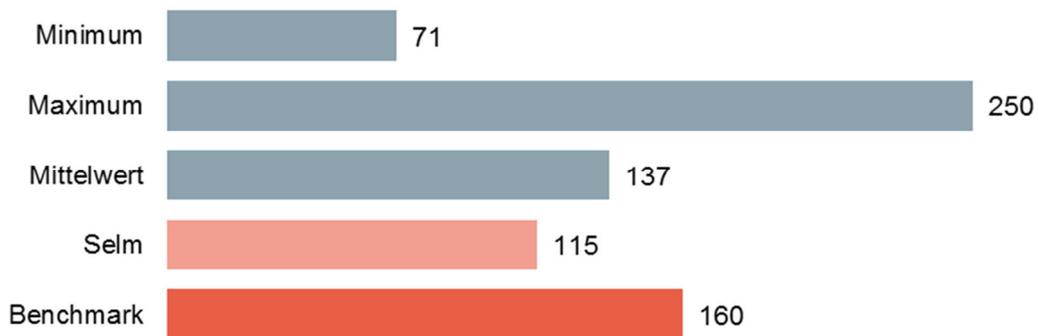
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
488	232	896	506	427	492	555	42

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind in Selm mit 55.199 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 60.476 Euro). Dies wird mit verursacht durch einen sehr niedrigen Overheadanteil von 1,6 Prozent in 2013. Der Mittelwert liegt bei 6,8 Prozent.

In den folgenden Vergleich fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
115	71	250	137	117	135	157	43

Zum Benchmark besteht in 2013 ein rechnerisches Potenzial von 0,34 Stellenanteilen. Die Fallzahlen steigen in 2014 an, gleichzeitig wird auch mehr Personal eingesetzt.

Die Personalausstattung ist im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unauffällig. Jedoch ist die Fallintensität des Personenstandswesens in Selm gering. Je 10.000 Einwohner werden 55 Fälle bearbeitet, während im Durchschnitt der Vergleichsstädte je 10.000 Einwohner 82 Fälle bearbeitet werden. Dies spiegelt sich bei den einzelnen Vorgängen wider. Sowohl die Trauzahlen inklusive Anmeldeverfahren als auch die zu bearbeitenden Sterbefälle sind im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unterdurchschnittlich.

Der Anteil an Anmeldeverfahren mit Ausländerbeteiligung ist mit rund zehn Prozent unauffällig (Mittelwert 14,6 Prozent). Die Stadt Selm weist jedoch daraufhin, dass die Anmeldeverfahren von Spätaussiedlern ebenso intensiv seien und sich ungünstig auswirken. Auch in diesen Fällen bestehe ein Rechercheaufwand. Bislang wurden diese Fälle von keiner Stadt als überproportional belastend beschrieben. In welchem Umfang hier eine Belastung besteht, kann daher nicht eingeschätzt werden. In 2013 wurden dreizehn Fälle mit Beteiligung von Aussiedlern benannt.

In Selm kann innerhalb der Öffnungszeiten zu jeder Zeit geheiratet werden. Zusätzlich besteht in den Sommermonaten zweimal im Monat die Möglichkeit, an Samstagen getraut zu werden. Ansonsten nach Bedarf einmal im Monat. Wenn innerhalb der Öffnungszeiten eine Trauung stattfindet, so geschieht dies meist vor Ort im Verwaltungsgebäude. Hierdurch entstehen keine zusätzlichen Zeiten und Wege.

Es werden drei Trauorte angeboten. Zwei befinden sich im Verwaltungsgebäude in Bork (Ratssaal und Trauzimmer). Hinzu kommt das Schloss Cappenberg. Das Schloss wird insbesondere an den Wochenenden für Trauungen genutzt. Einer Übersicht, wie viele Trauungen innerhalb und außerhalb der Öffnungszeiten und an welchen Orten stattfanden, besteht nicht.

#### → **Empfehlung**

Zur Auswertung der Nachfrage und Gestaltung von Prozessen und Trauungsangebot, ist eine Erfassung von Trauzeiten und Trauorten sinnvoll. Die reine Erfassung der Anzahl der Trauungen an den Trauorten liegt vor, ist aber für die Betrachtung der Nachfrage innerhalb und außerhalb der Öffnungszeiten nicht ausreichend.

Über die empfohlene Erfassung und Auswertung wird der Stadt Selm möglich sein, das Trauungsangebot auf die Nachfrage abzustimmen. Dabei gilt es die allgemeine Nachfrage nach Trauungen zu bedienen und weniger individuellen Einzelinteressen zu folgen.

Eine Trauung nimmt in Selm bis zu zwanzig Minuten Zeit in Anspruch. Den Eheleuten wird jedoch jeweils eine Stunde Zeit vor Ort eingeräumt. Die Trauungen finden somit im Stundenrhythmus statt.

#### → **Empfehlung**

Vielorts werden die Trauungen in einem deutlich höheren Rhythmus vorgenommen. Dies ermöglicht insgesamt eine effizientere Auslastung der vor Ort befindlichen Mitarbeiter. Bei Bedarf können so auch mehrere Trauungen durchgeführt werden. Gleichzeitig wird die Verweilzeit der Mitarbeiter reduziert (Schloss Cappenberg) oder die Unterbrechungen der normalen Sachbearbeitung minimiert (Verwaltungsgebäude).

In Selm werden zur Anmeldung einer Trauung oder Lebenspartnerschaft in der Regel zuvor Termine vereinbart. Bei der Terminierung werden zudem die vorzulegenden Unterlagen benannt. Spontankunden kommen nur in geringer Anzahl.

→ **Feststellung**

Die Terminvergabe ist ein angemessenes Mittel um das Kundenaufkommen abgestimmt auf die Personalkapazität und –verfügbarkeit zu planen. Durch das Terminierungsgespräch wird der Prozess unterstützt, indem die benötigten Unterlagen benannt werden und eine spätere zeitliche Verzögerung vermieden wird.

Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 in das elektronische Personenstandsregister ist abgeschlossen. Eine weitere Nacherfassung der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden. Die Stadt Selm erfasst die Vorgänge anlassbezogen nach. Je nach Arbeitsbelastung erfolgt temporär auch eine systematisch Nacherfassung der Fälle.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister. Eine Fortschreibung kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

**Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten**

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten<sup>3</sup> erledigte die Stadt Selm im Jahr 2013 mit 0,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,02 Vollzeit-Stellen den Overhead.

In dieser Aufgabe fand in den vergangenen Jahren ein Personalwechsel statt. Auch wurde der Stellenanteil reduziert und die Aufgaben anders als zuvor gebündelt.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW insgesamt 22.154 Euro für Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 425 gewichtete Fälle.

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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,10	41,11	107,02	66,16	51,87	62,81	80,07	43

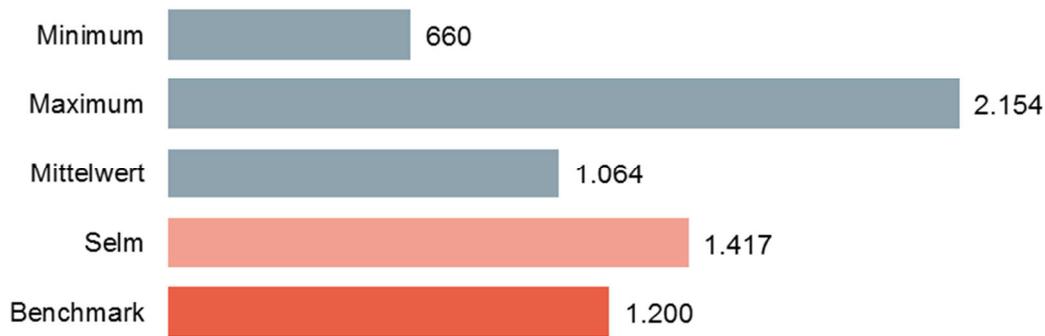
Der Overhead-Anteil ist mit 6,3 Prozent niedrig (Mittelwert 9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 69.231 Euro erhöht (Mittelwert 59.657 Euro). Der Overhead-Anteil begünstigt, die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belasten die obige Kennzahl. Dabei bilden die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle keinen Indikator für eine sach- und fachge-

<sup>3</sup> mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

rechte Stellenbewertung. Stellenbewertungen sind abhängig von sämtlichen angesiedelten Tätigkeiten, im obigen Vergleich wird nur ein Bruchteil dieser Tätigkeiten betrachtet.

Dass die Personalaufwendungen je Fall gering sind, spricht für einen geringen Personaleinsatz. Im folgenden Vergleich werden nur sachbearbeitende Stellenanteile berücksichtigt.

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



Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.417	660	2.154	1.064	833	1.075	1.175	45

Es besteht kein rechnerisches Potenzial im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Sowohl in 2012 als auch in 2014 waren zudem höheren Fallzahlen als in 2013 zu bearbeiten.

In der Vergangenheit wurde das Gewerberegister der Stadt Selm bereinigt. Seither ist die Anzahl der Gewerbebetriebe weitestgehend konstant. Die hohen Fallzahlen aus dem Jahr 2012 resultierten auch aus der Bereinigung des Registers und entsprechender Abmeldung von Betrieben von Amts wegen.

Auch wurden im hier betrachteten Aufgabenbereich in der Vergangenheit Stellenanteile eingespart und der Aufgabenzuschnitt verändert. Dies führte zu Arbeitsverdichtung. Die Tätigkeiten werden intern nach Gefährdungswahrscheinlichkeit priorisiert.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung variiert von Ort zu Ort.

In Selm besteht eine geringe Fallintensität im ordnungsbehördlichen Bereich. Für 2013 wurden keine ordnungsbehördlichen Verfahren benannt. In der Vergangenheit waren teilweise Verfahren anhängig, was im Aufgabengebiet zu verschiedenen Schwerpunktsetzungen führte.

→ **Empfehlung**

Die Kennzahl sollte fortgeschrieben und kontinuierlich bewertet werden. Angesichts des geringen Stellenanteils kann ein Fallzahlenanstieg ggf. nur über Zugeständnisse in anderen

Aufgabenbereichen kompensiert werden. Die Kennzahl dient als Indikator für die Aufgaben- und Stellenentwicklung.

## Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Bürgerservice wird für die Einwohnermeldeaufgaben deutlich mehr Personal vorgehalten als in den Vergleichskommunen. Es ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial in der Sachbearbeitung von 0,75 Stellen.
- Der Bereich war im Betrachtungszeitraum geprägt durch Personalwechsel.
- Die Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben variieren. Die Kennzahlen sollten daher kontinuierlich erhoben und analysiert werden.
- Darüber hinaus empfiehlt sich eine Betrachtung und ggf. eine Optimierung der Prozessabläufe des Bürgerbüros.
- Im Personenstandswesen setzt die Stadt Selm mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2013 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,34 Stellen.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ergibt sich kein Stellenpotenzial.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,75
Personenstandswesen	0,34
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	-
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1,19</b>

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

#### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Selm mit dem Index 3.

## Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	3.883	4.278	3.961	1.942	2.139	1.981
Personalausweis	1,0	3.287	2.424	2.724	3.287	2.424	2.724
Reisepass	1,0	1.054	874	933	1.054	874	933
Gesamt					6.283	5.437	5.638

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	1	./.	3	0	./.	1
Beurkundung Sterbefall	0,2	128	146	149	26	29	30
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	77	74	98	77	74	98
Eheschließung: nur Trauung	1,0	34	25	31	34	25	31
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	30	37	31	9	11	9
Gesamt					146	139	169

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Gewerbeanmeldungen	1,0	215	160	163	215	160	163
Gewerbeummeldungen	1,0	86	64	38	86	64	38
Gewerbeabmeldungen	0,4	187	178	143	75	71	57
gewerberechtliche Erlaubnisse (ohne Reisegewerbe, ohne Spielhallen)	8,0	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Reisegewerbekarte	4,0	5	2	1	20	8	4
Spielhallenerlaubnis	10,0	./.	./.	1	./.	./.	10
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	3	1	6	36	12	72
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	65	55	52	130	110	104
Gesamt					562	425	448

## → 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 Selm 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	7
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	8
Versorgungsquoten	9
Elternbeitragsquote	11
Plätze in kommunaler Trägerschaft	13
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	16
Kindertagespflege	17
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	18

## → 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

	2011	2012	2013	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	25.827	25.697	25.553	24.944	24.468	24.024	22.996
0 bis unter 3 Jahre	543	557	571	581	569	535	465
3 bis unter 6 Jahre	606	595	588	610	607	586	508

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

Für die Jahre 2011 bis 2013 werden die Zensus Bevölkerungsdaten von IT.NRW zugrunde gelegt. Die Stadt Selm geht davon aus, dass durch die Zensus Erhebung eine Diskrepanz von ca. 800 Einwohnern entstanden ist. Bis die Einwohnerzahlen abschließend geklärt sind, werden die derzeitigen Daten von IT.NRW zugrunde gelegt.

Die Stadt Selm ist vom interkommunalen Trend des Bevölkerungsrückgangs betroffen. Der prognostizierte Rückgang bis 2040 von zehn Prozent (im Vergleich zu 2013) ist vergleichsweise gering gegen die Entwicklungen bei den Kinderzahlen. Die Einwohnerzahl der 0 bis unter 3 Jährigen verringert sich um 18,6 Prozent von 2013 bis 2040. Die Zahlen der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren sind im selben Zeitraum um 13,6 Prozent rückläufig. Die Nachfrage an Betreuungsplätzen wird sich dadurch verändern.

### → Feststellung

In der Altersgruppe der U-6 Jährigen wird von 2013 bis 2040 ein Bevölkerungsrückgang um rund 16 Prozent zu erwarten sein. Dies wird sich auf die Nachfrage an Betreuungsplätzen auswirken.

Die Entwicklung der letzten Jahre war in den Altersgruppen weitestgehend stabil.

Die Stadt Selm hat in ihren eigenen Erhebungen festgestellt, dass derzeit mit etwa 200 Kindern pro Geburtenjahrgang zu rechnen ist. Diese Vermutung entspricht den aktuellen Zahlen der IT.NRW. Um das Niveau für die Zukunft konstant zu halten oder ggf. positiv zu beeinflussen, weist die Stadt Selm Baugebiete aus. Hierdurch soll für junge Familien oder junge Menschen mit Wünschen zur Familienplanung ein Anreiz zum Umzug nach Selm geschaffen werden oder/und für die Einwohner bestmögliche Bedingungen angeboten werden.

### → Feststellung

Die demografische Entwicklung fließt als fester Bestandteil in die Kindergartenbedarfsplan und auch die Schulentwicklungsplanung ein. Dies geschieht auch unterjährig zur Planung und Steuerung. Die Stadt richtet sich an den Schnittstellen von Kindergartenbedarfsplanung und Schulentwicklungsplanung z.B. mit der Ausweisung von neuen Baugebieten, strategisch aus.

Bis zum Jahr 2012 standen in Selm vierzehn Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. In 2012 wurde die kommunale Einrichtung an das DRK abgegeben und ein AWO-Kindergarten aufgegeben, so dass in 2013 noch dreizehn Einrichtungen Betreuungsplätze anboten. Dabei ist mit neun Einrichtungen die Mehrzahl in konfessioneller Trägerschaft. Gleichzeitig bestehen zwei Einrichtungen, die durch Elterninitiativen getragen werden, und zwei Einrichtungen in anderwei-

tiger Trägerschaft. Zusätzlich wird die Kindertagespflege durch 25 Personen in 2013 wahrgenommen.

Folgendes Angebot an Betreuungsplätzen wird durch die Stadt Selm zur Verfügung gestellt (nach Kindergartenjahren):

#### Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	797	790	773	761	729
Plätze in Kindertageseinrichtungen	770	745	730	725	691
Plätze in der Kindertagespflege	27	45	43	36	38

Der uneingeschränkte Rechtsanspruch für Kinder von 1 bis unter 3 Jahren gilt ab dem 01. August 2013. In den vergangenen Jahren waren die Plätze in Kindertageseinrichtungen kontinuierlich rückläufig. Dies ist auf den U-3 Ausbau zurückzuführen. U.a. sind Ü-3 Gruppen in kleinere U-3 Gruppen umgewandelt worden. Gleichzeitig wurden die Plätze in der Kindertagespflege seit 2009 ausgebaut.

In der U-3- sowie in der Ü-3-Betreuung werden nach Angaben des Amtes für Jugend, Schule, Familie und Soziales aktuell alle Bedarfe und somit alle Rechtsansprüche erfüllt. Klageverfahren sind nicht anhängig.

Im Notfall wird eine kurzfristige Bedarfsdeckung flexibel ermöglicht. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Überbelegung im Rahmen der Betriebserlaubnis werden dazu genutzt. Anderenfalls wird in die Tagespflege ausgewichen.

#### Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist als Teil des Bereichs Jugendhilfe im Amt für Jugend, Familie, Schule und Soziales angesiedelt.

##### → Feststellung

Die Zusammenführung von Jugend und Schule (Bildung) in einer gemeinsamen Organisationseinheit ist sinnvoll. In Selm besteht bereits eine operative Vernetzung dieser Einheiten, indem Schulentwicklungsplanung und Kindergartenbedarfsplanung aufeinander abgestimmt und aufbauend auf den statistischen Zahlen erfolgen.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird regelmäßig fortgeschrieben. Insbesondere im Bereich der U3-Betreuung werden die Planzahlen häufiger betrachtet und intern zur Planung ausgewertet. Die formale Kindergartenbedarfsplanung erfolgt alle drei Jahre.

Die Ist-Daten werden kontinuierlich dokumentiert und Schlüsse für die weiteren Planungen daraus abgeleitet. Veränderungen durch Neubaugebiete, Besonderheiten in den Entwicklungen, besondere Ausbaubedarfe oder der grundsätzliche U-3-Ausbau im Rahmen der rechtlichen Verpflichtungen werden hierbei berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die interne Kindergartenbedarfsplanung wird kontinuierlich fortgeschrieben und aktuelle Entwicklungen dokumentiert. Planzahlen werden hinzugezogen. Unterjährige Beobachtungen und Entwicklungen werden berücksichtigt. Das Jugendamt versucht stets, die aktuellen Veränderungen und Bedarfe zu erkennen und darauf angemessen zu reagieren.

Die Anmelde Listen für die Plätze in den Tageseinrichtungen werden dezentral geführt. Die dezentrale Anmeldeform birgt aus Sicht der GPA NRW verschiedene Risiken. Gegebenenfalls melden Eltern ihre Kinder bei mehreren Trägern an und es kommt zu einer temporären Doppelanmeldung. Außerdem ist die tatsächliche Nachfragesituation („Stundenkontingente“) für die Stadt nicht unmittelbar nachvollziehbar.

Nach der zweiten KiBiz-Revision regelt das KiBiz ab dem 01. August 2014 erstmals das Anmeldeverfahren und stärkt damit die Rolle des Jugendamtes. Dies ist nachvollziehbar im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, der sich gegen das Jugendamt richtet. Das Jugendamt kann die Tagesbetreuung für Kinder auch besser steuern, wenn es stärker in das Anmeldeverfahren einbezogen ist.

Die Stadt Selm wertet die Anmeldungen manuell nach einem eigenen Verfahren aus. Die Anmelde Listen werden im Jugendamt zentral ausgewertet, während die Anmeldungen dezentral bei den freien Trägern durchgeführt werden. Die Anmeldung in der Tageseinrichtung wird den Eltern schriftlich bestätigt, so werden Doppelmeldungen vermieden. Außerdem erkennt die nächste aufgesuchte Einrichtung, dass für das Kind bereits eine weitere Meldung erfolgt ist. Es findet eine enge Abstimmung der freien Träger mit dem Jugendamt statt.

Das Verfahren hat sich nach eigenen Angaben in Selm bewährt, da die Arbeitsabläufe einfach gehalten werden das Jugendamt in einem ständigen Austausch mit den Trägern steht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm steht in einer engen Abstimmung mit den Trägern, um so die angemeldeten Kinder mit den jeweiligen Platzbedarfen und Stundenkontingenten zu koordinieren. Diese werden zentral im Jugendamt ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte überprüfen, ob ein elektronisches Anmeldeverfahren die Arbeitsabläufe weiter verbessert. Die Anmeldungen über ein zentrales Online-Anmeldeverfahren zu erfassen, ermöglicht dem Jugendamt die Platzbedarfe bzw. Stundenkontingente der Tagesbetreuung gezielter zu steuern und detaillierter zu planen. Dies ist nur in einer engen Abstimmung mit den Trägern möglich.

Die Stadt Selm betrachtet die Kostenstrukturen und -entwicklungen der einzelnen Einrichtungen kontinuierlich. Dies wird aus den Kostenaufstellungen abgeleitet. Gesteuert wird über die Haushaltsansätze und die Kostenaufstellungen der Träger. Bisher erfolgt die Einschätzung auf absoluten Zahlen wie Kosten und Fälle und deren Entwicklung.

→ **Empfehlung**

Aus den Basiszahlen sollten Kennzahlen/Verhältniszahlen gebildet werden. Hierüber können Entwicklungen insgesamt und auf einzelne Einrichtungen bezogen abgebildet werden. Sowohl ein Vergleich mit Dritten als auch einer interner Vergleich (im Jahresverlauf, in der Entwicklung, zwischen den Einrichtungen) wird erleichtert. Die tatsächlichen Bedarfe und deren Auswirkungen können in der Folge bewertet werden.

## 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)

	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	2.066.766	2.079.583	2.449.183	2.354.819
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.610	1.810	2.126	2.032

Während die Aufwendungen kontinuierlich anstiegen, gingen die Erträge in 2012 zurück. In den übrigen Jahren haben auch die Erträge eine steigende Tendenz. Entsprechend ist der Fehlbetrag des Jahres 2012 der höchste im Zeitverlauf. Zusätzlich sind im Jahr 2012 Zahlungen des Landes NRW aus dem Belastungsausgleichsgesetz eingegangen. Die Stadt Selm hat eine Ausgleichszahlung von rund 185.000 Euro erhalten.

Die Kinderzahlen von 2010 und 2013 gingen um rund neun Prozent zurück. Der Fehlbetrag stieg im gleichen Zeitraum um 13,9 Prozent.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.032	1.526	3.097	2.063	1.790	2.015	2.217	36

## 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

	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kitas absolut in Euro	1.805.516	1.816.868	2.205.002	1.925.187
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kitas je Platz in Euro	2.424	2.489	3.041	2.786

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.786	2.115	4.760	2.971	2.634	2.834	3.296	37

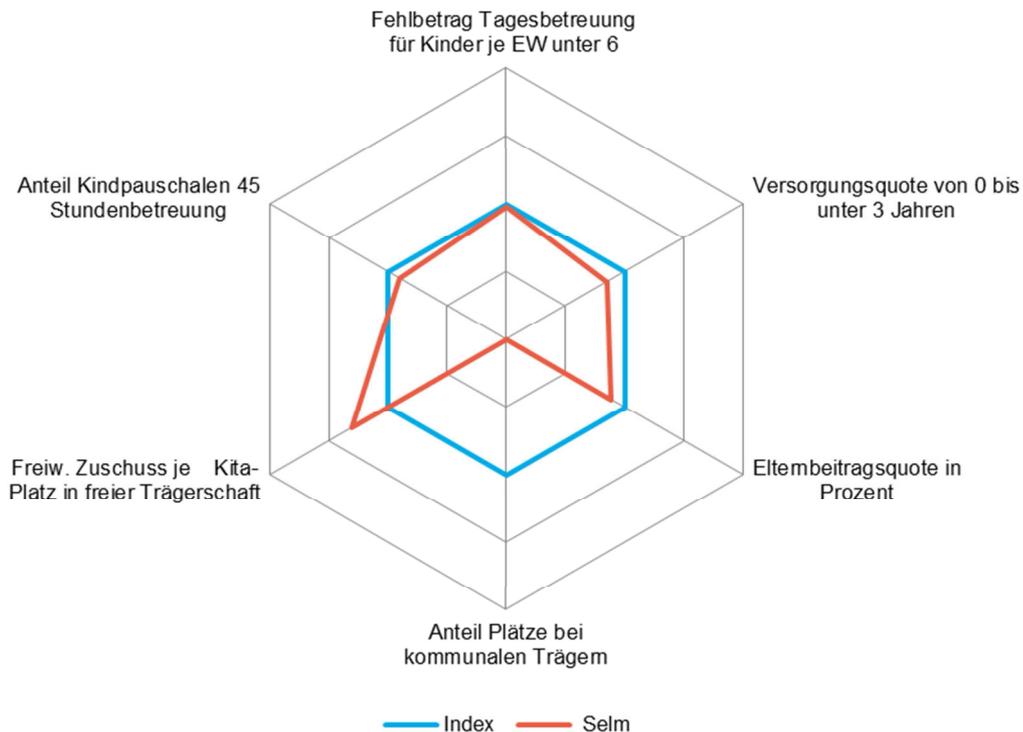
#### → Feststellung

In den Kindertageseinrichtungen entsteht je Platz ein geringerer Fehlbetrag als in vielen Vergleichskommunen. Der Wert aus dem Jahr 2013 ist zudem günstiger als noch in 2012. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte haben je Platz einen höheren Fehlbetrag.

### 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 Selm im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

#### Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



Die Indexlinie spiegelt den interkommunalen Mittelwert wider.

## 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 ihrer Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	50	108	123	132	155
Einwohner U-3	637	632	543	557	571
Versorgungsquote U-3 in Prozent	7,8	17,1	22,7	23,7	27,1
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	3,8	11,1	16,2	17,2	20,7

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

Die Zeitreihe zeigt, dass die Stadt Selm durch den kontinuierlichen Ausbau der Betreuungsplätze die Versorgungsquote deutlich erhöht hat.

Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt eine erste Einschätzung zur Standortbestimmung des Ausbaustandes. Eine hohe U-3 Versorgungsquote belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung und ist vor diesem Hintergrund bei der Analyse des Fehlbetrags mit zu betrachten.

### U3 Betreuung in Prozent 2013

Handlungsfeld / Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote U3 (Angebot Kita und Tagespflege)	27,1	16,0	45,7	32,0	26,2	33,3	36,2	37
Versorgungsquote U3 (Angebot Kita)	20,7	10,5	32,4	22,5	20,0	23,6	26,2	37

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich erreicht der Ausbau der Betreuungsplätze in Selm prozentual noch nicht den Durchschnittswert. Selm gehört zu dem Viertel der Vergleichsstädte, die prozentual den geringsten Ausbaustand in der U3 Betreuung (Angebot Kindertageseinrichtung) aufweisen.

Die Versorgungsquoten, die das Jugendamt der Stadt Selm ermittelt, weichen leicht von den ermittelten Versorgungsquoten der GPA NRW ab. Die Versorgungsquote in Selm bezieht sich auf das Verhältnis zwischen der Anzahl der Ist-Plätze im Verhältnis zur Gesamtheit aller Kinder im Stadtgebiet.

Zur der als bedarfsgerecht eingestuften Versorgungsquote von 32 Prozent in Nordrhein-Westfalen besteht noch ein Delta. Gleichwohl entspricht nach Aussage der Stadtverwaltung der derzeitige Ausbaustand an Betreuungsplätzen dem tatsächlichen Bedarf. Auch gibt es keine wesentlichen Leerstände bei den Betreuungsplätzen.

#### → Feststellung

Der Ausbau der U3-Betreuungsplätze wurde in Selm bedarfsgerecht vorgenommen. Die Fortschreibung der Kindergartenbedarfsplanung sieht bei Bedarf den weiteren Ausbau der Betreuungsplätze vor.

## Ü3 Betreuung

### Ü3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	746	675	642	629	573
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	694	652	606	595	588
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	107,5	103,5	105,9	105,7	97,4

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

### Versorgungsquote Ü3 in Prozent 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
97,4	88,9	112,7	100,4	96,3	100,2	104,3	37

In 2012 wurde eine Kindertageseinrichtung geschlossen. Die Versorgungsquote von zuletzt unter 100 Prozent liegt interkommunal unter dem Mittelwert. In den letzten Kindergartenjahren weist die Versorgungsquote Ü-3 auf eine gute Angebotsstruktur hin, Die angebotenen Plätze können belegt werden und sind somit ausgelastet. Wenn auch in den Vergleichsjahren ein Rückgang zu erkennen ist. Bisher ist es kaum zu Überbelegungen gekommen, da aufgrund der zutreffenden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung die Planungen realistisch durchgeführt werden konnten. Zukünftig werden die Planungen die mögliche Zuwanderung und die Anzahl von Flüchtlingen, die Betreuungsplätze benötigen, erheblich erschwert.

#### → Feststellung

Nach eigenen Angaben können zurzeit alle Rechtsansprüche auf Versorgung der Kinderbetreuung erfüllt werden.

### 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>2</sup>.

#### Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	683.272	608.030	491.081	451.379
Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung 3. Kindergartenjahr	0	82.660	195.817	192.945
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.198.417	4.530.423	4.807.078	4.918.428
Elternbeitragsquote in Prozent	16,3	15,3	14,3	13,1

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

#### Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,1	9,3	20,5	14,8	12,4	14,7	16,6	37

<sup>2</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.

In der Vergangenheit sind in Selm die ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen angestiegen. Im gleichen Zeitraum sanken die Elternbeiträge deutlich ab. In 2013 gehört die Stadt Selm zu den Städten mit einer niedrigen Elternbeitragsquote. 2012 war der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs bei 14,8 Prozent.

Die Elternbeitragssatzung in Selm ist in der derzeitigen Fassung im November 2011 in Kraft getreten. Sie umfasst die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder sowie von Kostenbeiträgen zur Tagespflege. Die Elternbeiträge sind seitdem nicht angepasst worden, während die Kindpauschalen jährlich um 1,5 Prozent steigen.

Der Elternbeitrag je Platz macht deutlich, wie die Elternbeitragspflichtigen durchschnittlich mit Elternbeiträgen belastet werden.

### Elternbeitrag je Platz 2013 (Kindertageseinrichtungen)

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
933	743	1.524	1.074	911	1.066	1.219	37

Der Elternbeitrag je Kindergartenplatz entspricht einer monatlichen Belastung von rund 78 Euro für die Beitragspflichtigen.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte ein höheres Elternbeitragsaufkommen erreichen als strukturell benachteiligte Städte. Die Stadt Selm hat eine hohe SGB II-Quote, bei einer gleichzeitig niedrigen Kaufkraft je Einwohner (s. hierzu auch den Vorbericht), dies kann sich auf die Einkommensstrukturen der beitragspflichtigen Eltern auswirken. Einkommensstärkere Eltern können höhere Beiträge leisten als einkommensschwache Eltern.

Nach § 23 Abs. 5 Satz 1 KibiZ hat das Jugendamt bei der Erhebung der Elternbeiträge eine soziale Staffelung vorzusehen. Dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern zu berücksichtigen.

Ab einem Jahreseinkommen von 18.000 Euro beginnt in Selm die Elternbeitragspflicht. Bis zu einem Jahreseinkommen von 72.000 Euro sind die Elternbeiträge gestaffelt. 72.000 Euro Jahreseinkommen bildet die Höchstgrenze. Ab dieser Grenze zahlen alle Beitragspflichtigen denselben Betrag. Dieser liegt bei 548 Euro (unter zwei Jahre, 45 Stunden Betreuung) bzw. 300 Euro (zwei bis 6 Jahre, 45 Stunden Betreuung). Der Mittelwert der Vergleichskommunen bei einer 45 Stunden/Woche für ein einjähriges Kind beträgt 463 Euro in der jeweils höchsten Einkommensstufe. Der höchste Satz liegt hier interkommunal bei 832 Euro.

Andere Kommunen staffeln die Einkommensgrenzen weiter, so dass auch bei einem höheren Jahreseinkommen höhere Beiträge fällig werden. Im interkommunalen Vergleich gehen die Staffellungen bis oder über 150.000 Euro Jahreseinkommen.

#### → Empfehlung

Für Selm besteht die Möglichkeit, die Elternbeitragssatzung um weitere Einkommensstaffelungen zu ergänzen und die Höchstgrenze z.B. bis 100.000 Euro Jahreseinkommen anzuheben. Analog sollten die derzeit gültigen Beiträge entsprechend der zusätzlichen Einkom-

men nach oben angepasst werden. Eine dynamisierte Anpassung analog zur Erhöhung der Kindspauschalen (1,5 Prozent jährlich) wäre eine weitere Möglichkeit. Der Ursache für den Rückgang der Elternbeiträge sollte ermittelt werden.

In Selm werden die Elternbeiträge nach Betreuungsumfang und Kindesalter gestaffelt. Dabei wird in Selm zwischen unter Zweijährigen und über Zweijährigen unterschieden. Die Kindergartenbedarfsplanung bezieht sich auf die Erfassung des Bedarfs und differenziert zwischen einer Betreuung „Unter drei Jahren“ und „Über drei Jahren“. Auch die Höhe der Kindspauschalen, über die das Land die Kindertagesbetreuung bezuschusst, unterscheiden sich auf U3 und Ü3. Durch das Land wird bei U3-Betreuung ein höherer Aufwand unterstellt als in der Ü3-Betreuung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte prüfen, ob eine Differenzierung der Elternbeitragsquoten entsprechend der Systematik der Kindergartenbedarfsplanung (U3 und Ü3) sinnvoller ist. Hierüber kann der vermutete und durch die Kindspauschalen suggerierte höhere Aufwand entsprechend an die Nutzer/Eltern weitergegeben werden.

Besuchen mehrere Kinder einer Familie gleichzeitig eine Tageseinrichtung, erhalten Leistungen der Tagespflege oder besuchen die offene Ganztagschule, so entfallen die Beiträge für das zweite und jedes weitere Kind. Der Beitrag wird für den kostenintensivsten Platz erhoben (so genannte „Geschwisterkindregelung“).

Aufgrund der angespannten Haushaltssituationen gehen andere Kommunen zu anderen Varianten der Geschwisterkindregelung über. So wird z.B. für das zweite Kind eine 50-prozentige Ermäßigung gewährt oder eine Beitragsbefreiung besteht erst ab dem dritten Kind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die obige Regelung überprüfen. Varianten der Beitragsbefreiung wie z.B. anteilige Ermäßigung oder Ermäßigung ab dem dritten Kind können angesichts der Haushaltssituation angezeigt sein.

→ **Feststellung**

Der Elternbeitrag wird durch das Amt für Jugend, Familie, Schule und Soziales nach Prüfung der Einkommensverhältnisse vorläufig festgesetzt. Eine Überprüfung des Einkommens erfolgt jährlich.

## **Plätze in kommunaler Trägerschaft**

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger<sup>3</sup>. Zudem entsprechen die angesetzten Kindspauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Die Stadt Selm hält seit 2013 keine kommunale Einrichtung mehr vor. Die interkommunale Verteilung der Anteile der KiTa-Plätze bei den kommunalen Trägern wird nachrichtlich dargestellt.

<sup>3</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

### Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent 2013

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	58,8	23,1	0,0	23,4	38,0	37

Von 2009 bis 2012 lag der kommunale Anteil der KiTa-Plätze (eine städtische Einrichtung) in Selm bei rund neun Prozent.

#### → Feststellung

Die Stadt Selm hält seit 2013 keine städtische Einrichtung mehr vor. Dies erfordert eine enge Abstimmung des Jugendamtes Selm mit den Trägern der Tageseinrichtungen. Angebote und Bedarfe können nur so berücksichtigt und die Kindergartenbedarfsplanung angepasst werden. Hierdurch entsteht Planungssicherheit bei der Stadt und den Trägern und dem Jugendamt wird ermöglicht gesamtstädtisch zu steuern.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.<sup>4</sup> Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen 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	743	751	721	717	730
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	27	15	8	14	11
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	3,6	2,1	1,1	2,0	1,5
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	509	498	449	437	442
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	68,5	66,3	62,3	60,9	60,5
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	207	238	264	266	277

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

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	27,9	31,7	36,6	37,1	37,9

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
1,5	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
60,5	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
37,9	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in Selm bei 35 Stunden. Gleichwohl ist ein steigender Trend für die 45 Stunden Betreuung zu verzeichnen. Der Betreuungsumfang von 45 Stunden/Woche ist mit einem höheren finanziellen Aufwand verbunden.

Im Kindergartenjahr 2014/15 steigen die Betreuungszeiten der 45 Stunden/Woche weiter an. Anhaltspunkte für diese Entwicklung könnten sein, dass zunehmend beide Elternteile erwerbstätig sind und so ein höherer Betreuungsumfang erforderlich ist. Der Anteil steigt auf 40,9 Prozent, während die 25 Stunden/Woche auf 1,0 Prozent zurück fällt. Der Anteil der 35 Stunden/Woche sinkt auf 58,1 Prozent.

Je höher der Betreuungsumfang desto mehr Sach- und Personalaufwand entsteht. Oftmals neigen die Eltern dazu, den nächst höheren Betreuungsumfang (35 Stunden) zu wählen, weil u. a. der monatliche Elternbeitrag nicht wesentlich höher ausfällt als bei einer Buchung von 25 Stunden/Woche. In Selm ist in der Elternbeitragssatzung für die einzelnen Betreuungszeiten ein steigender Beitrag festgelegt worden, insbesondere bei der U2-Betreuung.

Die Stadt Selm prüft die Buchung der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Wochenstunden und steht hier in enger Absprache mit den Trägern. Pro Einrichtung erfolgen Rücksprachen zu den eingegangenen Anmeldungen. So wird z.B. die Erwerbstätigkeit beider Elternteile vorausgesetzt oder wenn durch eine ganztägige Betreuung in einer Tageseinrichtung Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII vermieden werden können. Zusätzlich unterliegt die Stadt Selm einer internen finanzwirtschaftlichen Kontrolle.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm stimmt jährlich die Bedarfe der Betreuungszeiten im engen Dialog mit den Trägern ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte beobachten, wie sich die Nachfrage der 45 Stunden/Woche entwickelt.

Nach der 2. KiBizRevision ist es möglich, bei einer Betreuungszeit von 25 Stunden/Woche spezielle Angebote zusätzlich in Anspruch zu nehmen, z.B. für angehende Schulkinder. Dies erhöht bei einigen Eltern die Möglichkeit, auch die 25 Wochenstunden zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte den Bedarf an einem Betreuungsumfang von 25 Stunden/Woche abfragen. Sie sollte bei verstärkter Nachfrage das Angebot ausweiten.

**Freiwillige Zuschüsse an freie Träger**

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

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

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

**Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen**

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	212.985	228.561	211.069	213.301	271.354
Plätze in freier Trägerschaft	700	680	665	660	691
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	304	336	317	323	393

**Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen je Platz in freier Trägerschaft 2013**

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
393	0	631	301	199	285	414	37

Die Stadt Selm hat in 2012 die städtische Kindertageseinrichtung an das DRK abgegeben. Damit sind 13 Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Das Platzangebot der freien Träger stieg an.

Die Stadt Selm zahlt freiwillige Zuschüsse an die freien Träger in Form von übernommenen Trägeranteilen bzw. Betriebskostenzuschüssen.

Die Verträge verlängern sich jährlich bzw. alle zwei Jahre und haben grundsätzlich eine Laufzeit von zwei bis fünf Jahren. Vor den Vertragsabschlüssen sind jährliche Ratsbeschlüsse getroffen

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

worden.

Die Verträge mit den Trägern sind in 2009 gekündigt und neu gefasst worden. Sie entsprechen den aktuellen Kibiz-Anforderungen.

→ **Feststellung**

Die Verträge der Stadt Selm über die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen an die freien Träger sind inhaltlich dem KiBiz angepasst worden. Die Laufzeiten liegen zwischen zwei und fünf Jahren.

→ **Empfehlung**

Die freiwilligen Zuschüsse sollten weitestgehend stabil gehalten werden.

### Kindertagespflege

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

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

#### Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	27	45	43	36	38
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	770	745	730	725	691
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	3,4	5,7	5,6	4,7	5,2

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

#### Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,2	4,3	16,8	8,0	5,3	7,3	10,0	36

Das Platzangebot konnte von 27 Plätzen in 2009 auf 38 in 2013 erweitert werden. Die belegten Plätze hingegen nehmen einen wesentlich höheren Anteil ein. Von 2009 konnten diese mit 42 auf 73 Plätze in 2013 gesteigert werden. In 2012 waren es sogar 95 belegte Plätze. Dies hängt damit zusammen, dass die Bedarfsplanung ursprünglich von niedrigeren Zahlen ausging. Durch den eingeführten U3-Rechtsanspruch in 2013, zeichnete sich eine höhere Elternakzeptanz bzw. ein höherer Bedarf ab. Daraufhin sind die Plätze kurzfristig durch weitergehenden Einsatz von Tagesmüttern aufgestockt worden. Derzeit befinden sich zehn weitere Plätze im Ausbau, weite-

re 15 Plätze sind geplant. Die zu planenden Zeiträume sind kurzfristig, da auf die ständig wechselnden Elternbedarfe reagiert werden muss.

#### Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
192,1	35,6	208,5	94,1	80,8	91,9	100,0	36

Die Stadt Selm plant den Anteil der Kindertagespflegeplätze bedarfsgerecht weiter zu erhöhen. Die Kindertagespflege soll hauptsächlich für die Kinder bis drei Jahre gelten. Geplant ist einen Anteil der Kindertagespflege von 40 Prozent in der U-3 Betreuung zu erreichen.

Die Akquise und Vermittlung der Tagesmütter erfolgt durch das Jugendamt. In 2013 sind 26 Tagesmütter aktiv tätig. Es finden mindestens zweimal jährlich Treffen des Jugendamtes mit den Tagesmüttern statt. Die Vertretungsregelungen werden eigenständig von den Tagesmüttern koordiniert.

Die Elternbeitragsatzung ist im November 2011 erlassen worden. Es werden Elternbeiträge für die Kindertagespflege erhoben, die sich an der Elternbeitragsatzung KiTa orientieren (s. hierzu den Berichtsteil Elternbeiträge).

#### → Feststellung

Die Kindertagespflege ist eine flexible Alternative zur Kindertagesbetreuung, auch vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungszahlen. Aufgrund der Nachfragesituation in Selm werden die Kindertagespflegeplätze weiter ausgebaut.

#### → Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die Kindertagespflege weiterhin als flexible Ergänzung zum Angebot der institutionellen Betreuung vorhalten.

### Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In der Altersgruppe der U-6 Jährigen wird von 2013 bis 2040 ein Bevölkerungsrückgang um rund 16 Prozent zu erwarten sein. Dies wird sich auf die Nachfrage an Betreuungsplätzen auswirken. Die demografische Entwicklung fließt als fester Bestandteil in die Kindergartenbedarfsplanung und auch in die Schulentwicklungsplanung ein.
- Die Kennzahlen im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder in Selm liegen unter dem Mittelwertes (Fehlbetrag je Einwohner bis sechs Jahre und je Platz, Versorgungsquoten).
- Die Elternbeitragsquote ist im Vergleichszeitraum deutlich gesunken. In 2013 wird ein geringer Wert im interkommunalen Vergleich erreicht. Die Einkommenshöchstgrenzen bzw. die Einkommensstaffelungen sollten kritisch hinterfragt werden.

- Die Stadt Selm erreicht derzeit einen guten Wert bei den Betreuungszeiten von 45 Stunden/Woche und sollte beobachten, wie sich die Nachfrage der 45 Stunden/Woche entwickelt.
- Die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger liegen über dem interkommunalen Mittelwert. Sie sollten weitestgehend stabil gehalten werden. Die Verträge sind dem Kibiz angepasst worden.
- Die Stadt Selm sollte die Kindertagespflege weiterhin als flexible Ergänzung zum Angebot der institutionellen Betreuung vorhalten. Aufgrund der Nachfragesituation werden die Kindertagespflegeplätze weiter ausgebaut.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Selm 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 Selm im  
Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Sekundarschule	7
Gymnasien	8
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	12
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	14
Organisation und Steuerung	15
Schülerbeförderung	16
Organisation und Steuerung	18
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	19

## → 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 2013/2014. 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 Selm 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.

Die Stadt Selm verfügt aktuell über acht Schulstandorte, die sich auf drei Ortsteile konzentrieren. Im nördlich gelegenen namensgebenden Selm befinden sich neben der Grundschule Overberg das Gymnasium und in nur rund 800 m (Straßen-) Entfernung das Realschulgebäude sowie die katholische Grundschule Ludgerischule. Im Selmer Süden liegt der Ortsteil Bork mit dem Hauptschulgebäude sowie der Grundschule „Auf den Äckern“ (mit dem Kernstandort an der Waltroper Straße und dem Teilstandort Cappenberg). Diese Standorte liegen ebenfalls nur wenige 100 m voneinander entfernt. Schulen anderer Träger sind in Selm-Bork nicht vorhanden.

## Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist auch in Selm die Zahl der Grundschüler rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Grundschülerzahl von rund 1.450 auf rund 940 im Schuljahr 2013/2014 verringert; dies entspricht einem Rückgang von rund 36 Prozent.

Die Prüfung der Flächensituation an den Schulen war bereits Gegenstand der Prüfung der Stadt Selm in 2008. Damals hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ (Basis: Schulgebäude inkl. Schulturnhallen) erhoben und interkommunal verglichen. Die Stadt Selm erreichte im Vergleichsjahr 2006 einen Wert von 14,46 m<sup>2</sup> je Schüler. Sie lag damit interkommunal auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau, jedoch über dem Benchmark von 12,71 m<sup>2</sup>.

Trotz einem Rückgang der Schülerzahlen um rund 25 Prozent hat sich die Kennzahl im Vergleichsjahr 2013/2014 nur leicht auf 15,14 m<sup>2</sup> erhöht. Dies ist auf die umgesetzten Optimierungsmaßnahmen zurückzuführen: seit der letzten Prüfung hat die Stadt Selm zwei Grundschulstandorte aufgegeben.

So wurde die Lutherschule zum Ende des Schuljahres 2007/2008 aufgelöst. Das Gebäude ist inzwischen verkauft.

Ebenfalls aufgegeben wurde der Grundschulstandort Hassel zum Schuljahresende 2009/2010; das Gebäude beherbergt inzwischen die Kindertagesstätte „Die kleinen Strolche“ eines freien Trägers der Kinder- und Jugendhilfe.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen. Auf dieser Basis stellt sich die Situation in Selm im Vergleichsjahr 2013/2014 wie folgt dar:

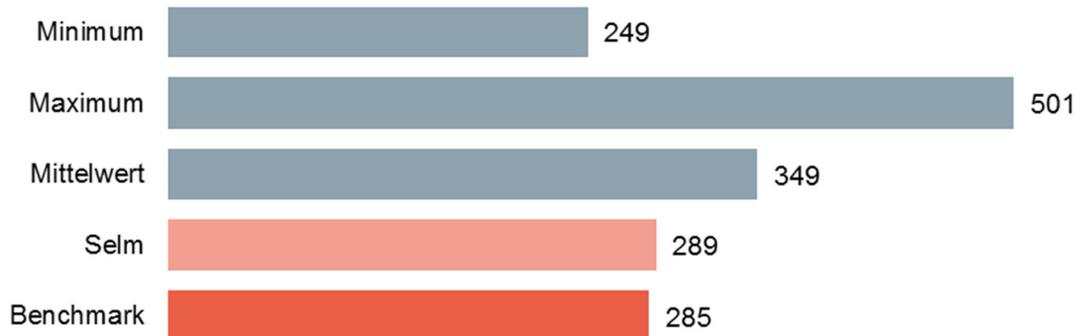
**Flächensituation Grundschulen Selm (nur Schulgebäude) 2013**

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Grundschule „Auf den Äckern“, Teilstandort Bork	3.226	231	10	3	323
Grundschule „Auf den Äckern“, Teilstandort Cappenberg	1.194	96	4	1	299
Overbergschule	4.273	320	15	3	285
Ludgerischule	3.172	289	12	3	264
<b>Grundschulen gesamt</b>	<b>11.865</b>	<b>936</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>289</b>

Die Grundschule Bork bildet als Hauptstandort gemeinsam mit dem Teilstandort Grundschule Cappenberg den Grundschulverbund „Auf den Äckern“.

Alle Grundschulstandorte verfügen über Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule (OGS). Die Betreuungsquoten liegen aktuell über alle Schulen hinweg bei 24 Prozent, je nach Standort zwischen 17 und 35 Prozent.

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



Selm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
289	302	341	392	39

Die Betrachtung der einzelnen Grundschulen macht deutlich, dass der Benchmark nur an den Standorten des Grundschulverbundes „Auf den Äckern“ überschritten wird; dort liegen die Kennzahlen bei 323 bzw. 299 m<sup>2</sup> je Klasse. Bei der Gegenüberstellung des Benchmarks ergibt sich dort ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 400 m<sup>2</sup>. Durch die Minderkapazitäten an den anderen Standorten errechnet sich über alle Grundschulen hinweg ein Überhang von nur rund 200 m<sup>2</sup>.

Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der schon umgesetzten Optimierungsmaßnahmen zu bewerten. Nach der Schließung der Standorte Lutherschule und Hassel hält die Stadt Selm aktuell zwei dreizügige und eine vierzügige Grundschule vor. Dabei gliedert sich die dreizügige

Grundschule „Auf den Äckern“ in den zweizügigen Hauptstandort Bork und den einzügigen Teilstandort Cappenberg auf.

Nach der Schulentwicklungsplanung der Stadt Selm werden die Grundschülerzahlen bis zum Schuljahr 2018/2019 weiter zurückgehen, danach aber wieder leicht steigen. Im Schuljahr 2021/2022 geht die Stadt Selm von 825 Schülern und 37 gebildeten Klassen aus. Für die Flächensituation bedeutet dies einen Anstieg der Flächenüberhänge auf rund 800 m<sup>2</sup> bis 2021/2022. Dies entspricht dann rund sieben Prozent der Gesamtfläche der Grundschulgebäude.

Auch hier ist der Schulverbund „Auf den Äckern“ am stärksten von den Rückgang betroffen: dort werden die Flächenüberhänge auf rund 800 m<sup>2</sup> im Schuljahr 2021/2022 anwachsen; dies entspricht nahezu der Bruttogrundfläche des Teilstandorts Cappenberg. Die Flächenüberhänge an der Overbergschule entsprechen den Minderkapazitäten an der Ludgerischule.

Bei der Berechnung des Flächenpotenzials wurde ein kontinuierlicher Ausbau der OGS-Betreuung von aktuell 24 auf 50 Prozent bis 2021/2022 (Einschätzung der Verwaltung) unterstellt und der entsprechende Benchmark von 298 m<sup>2</sup> je Klasse in Ansatz gebracht.

Mit der Bildung des Grundschulverbunds „Auf den Äckern“ hat die Stadt Selm einen weiteren Schritt zur Neustrukturierung ihres Grundschulangebotes unternommen. Um Flächenoptimierungen zu realisieren ist jedoch neben der schulorganisatorischen Zusammenlegung auch eine räumliche Verschmelzung notwendig. Der Grundschulstandort Bork wurde bis zum Schuljahr 2006 als drei- bis vierzügige Schule geführt und könnte insoweit (als heute zweizügige Grundschule) durchaus die Grundschüler des einzügigen Standorts Cappenberg aufnehmen. Die Raumbilanz mit 13 Unterrichtsräumen und neun Fachräumen lässt dies ebenfalls zu und bietet zudem Spielraum für Differenzierungsräume. Neben den allein durch die Zusammenlegung zu erwartenden Synergieeffekten (im Schulsekretariat, Erleichterungen bei Lehrerausfällen und für die Organisation der OGS etc.) lässt die flexible Nutzung von Räumen für den Ganztagsbetrieb und für z.B. Inklusion ebenfalls Möglichkeiten zu Nutzungsoptimierung zu.

→ **Feststellung**

Infolge der in den vergangenen Jahren umgesetzten Optimierungsmaßnahmen ist es der Stadt Selm gelungen, trotz weiter zurückgegangener Schülerzahlen das Angebot an Grundschulflächen auf den aktuellen Bedarf auszurichten. Gleichwohl werden sich in den kommenden Jahren Flächenüberhänge aufbauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Neustrukturierung des Grundschulangebotes fortführen und eine räumliche Konzentration des Grundschulverbunds „Auf den Äckern“ anstreben.

## **Weiterführende Schulen (gesamt)**

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Selm in 2013/2014

- die Erich-Kästner-Hauptschule,
- die Otto-Hahn-Realschule und

- das städtische Gymnasium Selm.

Mit Beginn des Schuljahres 2014/2015 hat die Sekundarschule ihren Betrieb aufgenommen. Sie wird mittelfristig die Hauptschule und die Realschule ersetzen, die mit Ende des Schuljahres 2018/2019 auslaufen.

Während das Realschulgebäude künftig durch die Sekundarschule genutzt wird, wird das Hauptschulgebäude mittelfristig nicht mehr für die Unterbringung weiterführender Schulen benötigt. Die Stadt Selm hat sich bereits mit einer möglichen Folgenutzung beschäftigt; im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens wurde erläutert, dass das Gebäude ab dem Schuljahr 2016/2017 den Teilstandort des Förderzentrums Nord des Kreises Unna beherbergen wird.

Vor dem Hintergrund der absehbaren Veränderungen ist für die Hauptschule und die Realschule ein interkommunaler Vergleich der Flächenkennzahlen nicht zielführend. Nachrichtlich wird jedoch die Ist-Situation der Stadt Selm zum Schuljahr 2013/2014 abgebildet:

### Überblick über die weiterführenden Schulen 2013

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schüler- zahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmarks in m <sup>2</sup> je Klasse
HS Erich Kästner-Schule	5.598	275	12	466	320
Otto-Hahn-Realschule	7.691	673	26	296	273
Städtisches Gymnasium Selm	9.740	734	32	306	277

Die Gegenüberstellung der Flächen je Klasse mit den Benchmarks macht deutlich, dass eine Neuausrichtung des Schulangebotes in Selm angezeigt ist.

#### → Feststellung

Mit der Gründung der Sekundarschule hat die Stadt Selm auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert, um mit Blick auf die Zukunft ein weiterhin tragfähiges Schulangebot vorzuhalten.

## Sekundarschule

Zum Schuljahresbeginn 2014/2015 ging in Selm die Selma-Lagerlöf- Sekundarschule an den Start. Sie ist vierzünftig ausgelegt und teilt sich bis zum vollständigen Ausbauzustand in 2019 das Gebäude mit der Otto-Hahn-Realschule. Diese läuft (ebenso wie die Erich-Kästner-Hauptschule) im gleichen Jahr aus. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die Sekundarschule in Selm gut angenommen wird, so dass – ungeachtet der vierzünftigen Auslegung – in den ersten beiden Jahren jeweils ein fünfter Zug gebildet wurde; gleichwohl wird mittelfristig weiterhin von der Vierzünftigkeit ausgegangen.

Die Selma-Lagerlöf- Sekundarschule ist eine gebundene Ganztagschule. Durch die Kooperation mit dem Städtischen Gymnasium Selm ist auch der Abschluss mit der allgemeinen Hochschulreife (Abitur) möglich.

Nach den Prognosedaten der Stadt Selm werden im Schuljahr 2019/2020 628 Schüler die Sekundarschule besuchen. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 25 Schülern ergeben

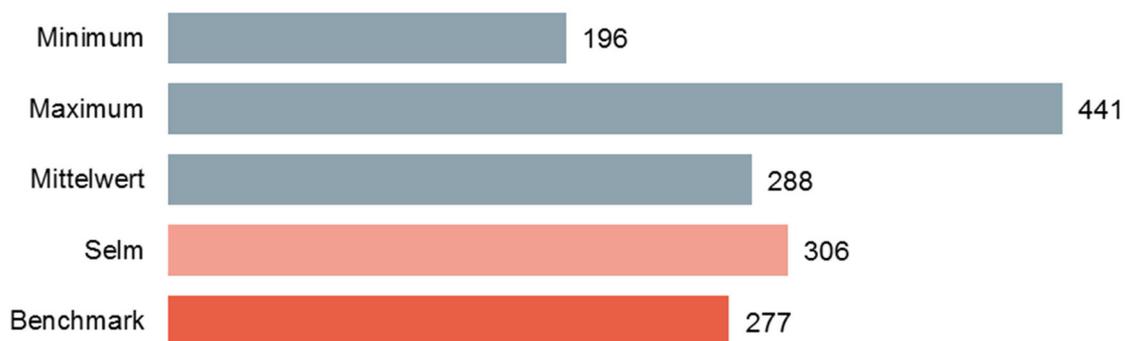
sich rund 25 Klassen. Auf der Basis des von der GPA NRW festgelegten Benchmarks von 336 m<sup>2</sup> je Klasse errechnet sich ein Flächenbedarf von 8.400 m<sup>2</sup>. Bei dem späteren durchgängig vierzügigen Betrieb der Sekundarschule liegt der Flächenbedarf bei rund 8.000 m<sup>2</sup>. Damit wird das derzeitige Realschulgebäude gut ausgelastet sein.

Die Betrachtung der Raumbilanz zeigt ebenfalls, dass der Bedarf an Klassen- und Fachräumen durch das Angebot im Realschulgebäude vollständig gedeckt wird und auch Spielraum für Differenzierungsräume besteht. So verfügt das Gebäude über 30 Klassen- und 17 Fachräume und liegt damit über dem Bedarf einer vierzügigen Schule der Sekundarstufe I.

## Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten hat sich in Selm seit dem Schuljahr 2000/2001 um 182 Schüler verringert. Das entspricht einem Rückgang von rund 20 Prozent.

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



Selm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
306	260	284	322	35

Beim Gymnasium beträgt der rechnerische Flächenüberhang aktuell rund 900 m<sup>2</sup>.

Allerdings sind beim Gymnasium nach der Schulentwicklungsplanung der Stadt Selm weiterhin rückläufige Schülerzahlen zu erwarten. Danach wird sich bis zum Schuljahr 2021/2022 die Anzahl von 734 Schülern kontinuierlich auf rund 520 Schüler verringern.

Gleichzeitig wird sich der Benchmark infolge der Verschiebung der Anteile Sek I und Sek II leicht auf 281 m<sup>2</sup> je Klasse bzw. Kurs erhöhen.

Im Ergebnis werden sich die aktuell bereits bestehenden Flächenüberhänge zum Schuljahr 2021/2022 auf rund 3.400 m<sup>2</sup> erhöhen.

### → Feststellung

Beim städtischen Gymnasium Selm bestehen bereits aktuell Überkapazitäten, die sich infolge der rückläufigen Schülerzahlen in den kommenden Jahren weiter verstärken.

Als mögliche Gegensteuerungsmaßnahme kommt hier die Aufgabe von Teilflächen in Betracht. Die Stadt Selm teilte auf Nachfrage mit, dass grundsätzlich eine räumliche Trennung von Gebäudetrakten denkbar sei. Dies müsse aber ggf. noch einmal näher untersucht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die zur Verfügung stehenden Alternativen für Flächenreduzierungen beim Gymnasium prüfen. Eine Möglichkeit könnte die räumliche Trennung der bestehenden Gebäudetrakte und eine Vermietung von Teilflächen sein.

**Potenzialberechnung Schulgebäude 2013**

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	289	285	4	41	200
Hauptschulen	466	320	146	12	1.800
Realschulen	296	273	23	26	600
Gymnasien	306	277	29	32	900
<b>Gesamt</b>					<b>3.500</b>

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Auflösung der Hauptschule bereits eingeleitet wurde.

Mit der geplanten Folgenutzung als Teilstandort des Förderzentrums Nord des Kreises Unna wird ein Großteil der ausgewiesenen Flächenübergänge wegfallen.

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zugrunde. Dieser beinhaltet 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. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Bei einem Flächenabbau im errechneten Umfang könnte die Stadt Selm auf der Basis der Kennzahlen 2013/2014 daher rechnerisch eine jährliche Haushaltsentlastung von rund 350.000 Euro erreichen.

Nachfolgend werden die Auswirkungen der weiteren Entwicklungen auf die Flächenbilanz dargestellt. Projiziert auf das erste Schuljahr mit Vollbetrieb der Sekundarschule ergibt sich bei unverändertem Flächenangebot folgendes Bild:

### Potenzialberechnung Schulgebäude 2019/2020

Schulart	Anzahl Klassen	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenbedarf	Flächenbestand	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	36	290	10.400	11.865	1.400
Hauptschulen	./.	./.	./.	./.	./.
Sekundarschulen	25	336	8.400	7.691	0
Gymnasien	24	282	6.800	9.740	3.000
<b>Gesamt</b>					<b>4.400</b>

Während sich danach die Schülerzahlen an den Grundschulen wieder nach oben bewegen, wird die Zahl der Gymnasialschüler weiter sinken. Beim Flächenpotenzial heben sich die positiven und negativen Wirkungen bis zum Schuljahr 2021/2022 allerdings gegeneinander auf:

### Potenzialberechnung Schulgebäude 2021/2022

Schulart	Anzahl Klassen	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenbedarf	Flächenbestand	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	37	298	11.000	11.865	900
Hauptschulen	./.	./.	./.	./.	./.
Sekundarschulen	24	336	8.100	7.691	0
Gymnasien	22	281	6.300	9.740	3.400
<b>Gesamt</b>					<b>4.300</b>

Unberücksichtigt hierbei sind die Auswirkungen des Flüchtlingszustroms, die bisher nicht eingeschätzt werden können.

Ähnliches gilt auch für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts. Hier können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Auch hier fehlen jedoch bislang Erfahrungswerte.

In Selm wird an allen Schulen inklusiver Unterricht für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung angeboten. Bei drei der vier Grundschulstandorte unterschreitet der dafür erforderliche Flächenmehrbedarf bereits kurzfristig die sukzessiv steigenden Flächenpotenziale. Lediglich bei der Ludgerischule erscheint rechnerisch das Angebot zusätzlicher Flächen problematisch.

### Schulturnhallen

Die Stadt Selm hält nicht an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor; teilweise werden Turnhallen von mehreren Schulen genutzt.

### Schulturnhallen der Stadt Selm 2013

Schulturnhallen	m <sup>2</sup> BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m <sup>2</sup> BGF
Turnhalle Bork	566	1	
Overberg Turnhalle	675	1	
Luther Turnhalle	669	1	
Turnhalle Hauptschule	1.476	2	
Turnhalle Realschule	1.001	1	
Sporthalle Selm	2.248	3	
<b>Gesamt</b>	<b>6.635</b>	<b>9</b>	<b>737</b>

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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	44	144	76	63	75	85	39

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Selm wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

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

	Bedarf bei 12 Klassen je Halleneinheit	Bestand Halleneinheiten	Saldo
Grundschulen	3,4	3,3	-0,1
Hauptschulen	1,0	2,0	1,0
Realschulen	2,2	1,6	-0,6
Gymnasien	2,7	2,1	-0,6
<b>Gesamt</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>-0,2</b>

Der Bestand an Schulturnhallen entspricht in Selm aktuell dem bestehenden Bedarf.

Die Situation des Jahres 2013 ist aber auch hier vor dem Hintergrund der schulischen Neuausrichtung zu beurteilen. Daher wird für die Turnhallen ebenfalls eine auf den Ausbauzustand der Sekundarschule in 2019 ausgerichtete Betrachtung dargestellt:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2019/2020

	gebildete Klassen	Bedarf bei 12 Klassen je Halleneinheit	Bestand Halleneinheiten	Saldo
Grundschulen	36	3,0	3,3	0,3
Hauptschulen	0	0	2,0	2,0
Realschulen	0	0	1,6	1,6

	gebildete Klassen	Bedarf bei 12 Klassen je Halleneinheit	Bestand Halleneinheiten	Saldo
Sekundarschulen	25	2,1	0,0	-2,1
Gymnasien	24	2,0	2,1	0,1
<b>Gesamt</b>	<b>83</b>	<b>7,1</b>	<b>9,0</b>	<b>1,9</b>

Rechnerisch ergeben sich für das Prognosejahr 2019/2020 Überkapazitäten von rund zwei Halleneinheiten.

### Turnhallen (gesamt)

An dieser Stelle vergleicht die GPA NRW, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen z.B. die Hallen von Förderschulen hinzu. Soweit vorhanden erfassen wir hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung.

In Selm wird hier die Turnhalle an der Pestalozzischule (Förderschule) in die Kennzahl einbezogen.

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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
283	238	506	380	329	381	439	37

#### → Feststellung

In Selm gibt es bei den Schulturnhallen aktuell keinen Überhang an Hallen-Einheiten. Dies gilt gleichermaßen für das Prognosejahr 2019/2020, sofern mit der Aufgabe der Hauptschule auch auf die dazugehörige Schulturnhalle verzichtet wird. Die Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner würde in diesem Fall auf 226 m<sup>2</sup> sinken.

### Gesamtbetrachtung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Prüfung hat gezeigt, dass die Stadt Selm die Flächensituation an den Schulen im Blick hat. Dies wird nicht nur an den bereits umgesetzten Optimierungsmaßnahmen deutlich, sondern z.B. auch an den bereits bestehenden Überlegungen zur weiteren Verwendung des Hauptschulgebäudes.
- Das Angebot an Schulen befindet sich in Selm aktuell im Umbruchsprozess. Zum Schuljahresbeginn 2014/2015 hat die städtische Selma-Lagerlöf-Sekundarschule ihren Betrieb aufgenommen; sie wird mittelfristig die Hauptschule sowie die Realschule ersetzen.
- Aufgrund der schulischen Neuausrichtung wird auf die Analyse der gegenwärtigen Flächensituation der Hauptschule und der Realschule verzichtet. Der Fokus liegt hier viel-

mehr bei der Betrachtung der Flächensituation zum Zeitpunkt des vollständigen Betriebs der Sekundarschule in 2019.

- Die Analyse der Grundschulen zeigte, dass das Flächenangebot im Vergleichsjahr 2013/2014 nur leicht über dem bestehenden Bedarf liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Selm in den letzten Jahren zwei Grundschulstandorte aufgegeben hat.
- Bis zum Schuljahr 2019/2020 werden sich sukzessiv Flächenüberhänge von rund 1.400 m<sup>2</sup> aufbauen, die sich allerdings bis 2020/2021 wieder auf rund 800 m<sup>2</sup> reduzieren. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die räumliche Verschmelzung der Teilstandorte des Schulverbunds „Auf den Äckern“. Durch die schulorganisatorische Zusammenführung wurde bereits der Grundstein hierfür gelegt. Die Raumbilanz ließe eine räumliche Konzentration am Standort Bork zu.
- Im Bereich der weiterführenden Schulen hat die Stadt Selm mit der Einrichtung der Sekundarschule unter Aufgaben der Haupt- und Realschule einen wesentlichen Schritt zur Optimierung ihrer Schulflächensituation unternommen. Wie die Kennzahlen der Haupt- und Realschule zeigen, war hier ein Umdenken angezeigt.
- Mit der geplanten Umnutzung des Hauptschulgebäudes und der Unterbringung der Sekundarschule im Realschulgebäude wird der Bestand an Schulflächen dem bestehenden Bedarf deutlich angenähert.
- Nach den derzeitigen Prognosedaten der Sekundarschule ist das Realschulgebäude sowohl von der Gebäudefläche her als auch mit Blick auf die Raumbilanz gut für die Aufnahme der Sekundarschule geeignet; Flächenbestand und Flächenbedarf liegen nahezu passgenau übereinander.
- Beim Gymnasium besteht hingegen bereits aktuell ein Flächenüberhang von rund 900 m<sup>2</sup>. Infolge der rückläufigen Schülerzahlen wird dieser bis zum Schuljahr 2021/2022 auf rund 3.400 m<sup>2</sup> anwachsen. Hier sollte die Stadt Selm die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für Flächenreduzierungen untersuchen. Eine Möglichkeit könnte die räumliche Trennung der bestehenden Gebäudetrakte und eine Vermietung von Teilflächen sein.
- Bei den Schulturnhallen bestehen aktuell keine Überkapazitäten. Dies gilt für die kommenden Jahre gleichermaßen, sofern mit der Aufgabe des Hauptschulstandortes auch die dazugehörige Turnhalle aufgegeben wird. Dies sollte von der Stadt Selm angestrebt werden. Ein Erhalt allein für Vereinszwecke sollte vermieden werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Selm 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.

Während in Selm die sinkenden Schülerzahlen alle Schulformen betreffen, verursacht das Bildungs- und Teilhabepaket hier insbesondere bei der Sekundarschule und beim Gymnasium erheblichen Mehraufwand in den Schulsekretariaten. Der Mehraufwand entsteht im Wesentlichen durch die Entgegennahme, Hilfestellungen beim Ausfüllen sowie die Weiterleitung von Anträgen.

Zudem sind in Selm die Sekretariatskräfte auch in die Beantragung und Ausgabe der Schülerfahrkarten eingebunden, bei der Pestalozzischule ferner in die Koordinierung der Taxifahrten für Schüler mit entsprechender Berechtigung.

Die Stadt Selm hatte 2013 insgesamt 4,73 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

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80	59	105	78	70	78	83	38

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Selm insgesamt deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen (46.986 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 45.138 Euro). Hierzu wird auf die nachstehenden Ausführungen im Abschnitt „Eingruppierung der Sekretariatskräfte“ verwiesen.

Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler:

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

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
587	384	752	585	539	587	634	37

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

Daraus geht hervor, dass bei den Personalaufwendungen je Schüler nahezu aller Schulformen das erste Quartil von Selm jeweils überschritten wird. Das bedeutet, dass mehr als 25 Prozent der Vergleichskommunen bessere Ergebnisse erzielen. Ausnahme bildet allein die Förderschule.

Bei der Förderschule fällt die quantitativ eher niedrige Stellenausstattung auf, welche im Ergebnis dann trotz des hohen Vergütungsniveaus zu eher niedrigen Personalaufwendungen je Schüler führt.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

### Eingruppierung der Schulsekretariatskräfte der Stadt Selm 2013

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Selm Vollzeit-Stellen	Selm Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,6
E 8	0,57	12,1	2,1
E 6	4,16	87,9	41,5
E 5	-	-	54,9
E 4			0,1
E 3	-	-	0,8
E 2	-	-	0,1
<b>Summe (gerundet)</b>	<b>4,73</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Die Mehrzahl der Vergleichskommunen weist einen deutlich niedrigeren Anteil in den höheren Entgeltgruppen auf als Selm.

In Selm waren fast alle Schulsekretärinnen bereits 2005 in Planstellen und wurden zur Besitzstandswahrung entsprechend der damals geltenden Einreihungstabelle nach E 6 übergeleitet. Die Stellen sind inzwischen nach E 5 bewertet. Der Stellenanteil in E 8 betrifft die „Erstkraft“ am Gymnasium; hier erfolgte seinerzeit eine (höhere) Bewertung nach BAT VIb. Bei Neueinstellun-

gen erfolgt nun die Eingruppierung in E 5; so ist zum Januar 2015 eine neue Sekretariatskraft eingestellt und entsprechend eingruppiert worden.

→ **Feststellung**

Das Vergütungsniveau in den Schulsekretariaten der Stadt Selm ist höher als bei den Vergleichskommunen und führt im Ergebnis zu einem vergleichsweise hohen Aufwand je Stelle. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die eingesetzten Sekretariatskräfte in Selm aus den Regelungen der Besitzstandswahrung aus der Überleitung aus dem BAT profitieren. Die Stellen sind inzwischen überwiegend nach E 5 bewertet.

## **Verfahren zur Stellenbemessung**

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Selm basiert auf einem festen Mindeststundensockel und variablen Zuschlägen für Ausländer- und Aussiedleranteile, für Auslagerungen sowie (beim Gymnasium) für die Sekundarstufe II. Auf dieser Grundlage wird für jede Schule der Stellenbedarf jährlich neu ermittelt und dem Bestand gegenübergestellt.

Infolge der gesunkenen Schülerzahlen haben sich teilweise rechnerisch Personalüberhänge ergeben. Gleichzeitig haben jedoch die Vertretung von Langzeiterkrankten sowie die Einführung der Sekundarschule zu zusätzlichem Bedarf geführt.

Grundsätzlich lassen die Verträge mit den Sekretariatskräften ein flexibles Reagieren auf entsprechende Veränderungen zu. In der Praxis macht die Stadt Selm durch Arbeitsänderungsverträge davon Gebrauch. So erstellt die Verwaltung jährlich jeweils nach den Sommerferien eine Statistik, die der Berechnung der Soll - Wochenarbeitszeit der Schulsekretariate dient. Die durchschnittliche regelmäßige Arbeitszeit wird insoweit jährlich an den sich ergebenden Bedarf angepasst und neu festgesetzt. Dabei werden zudem Zeitdefizite mit Zeitüberhängen an anderen Schulen „verrechnet“. Dies führt dazu, dass einige Schulsekretärinnen an einzelnen Tagen oder Stunden (z.B. immer freitags) an einer anderen Schule aushelfen müssen. Im Ergebnis ist es in Selm in den letzten Jahren nicht mehr zu Aufstockungen gekommen.

Im Übrigen ist die Stadt Selm im Begriff, ein neues Berechnungsmodell zu erarbeiten. Aktuell ist vorgesehen, sich dabei an den Empfehlungen im KGSt-Bericht Nr. 14 aus 2014 zu orientieren.

## **Schülerbeförderung**

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Selm hat im Jahr 2013 insgesamt rund 535.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 97 Prozent auf den Schulweg, die übrigen drei Prozent auf Fahrten zu Sportstätten.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Selm	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	193	48	361	203	162	196	247	36
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	495	379	1.754	649	534	621	688	35
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamt- schülerzahl in Prozent	38	6	51	31	24	30	38	35

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des 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 und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt. Dabei führt die Optimierung bzw. Verringerung von Schulstandorten häufig zu Mehraufwendungen bei der Schülerbeförderung.

Die Kennzahlenvergleiche zur Schülerbeförderung machen deutlich, dass die Stadt Selm für die Schülerbeförderung für den Schulweg je beförderten Schüler weniger aufwendet als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dies gilt für alle Schulformen mit Ausnahme der Förderschule, bei der ein durchschnittliches Ergebnis erzielt wird.

Beim Anteil der beförderten Schüler liegt die Quote der Stadt Selm allerdings am dritten Quartil. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Kommunen hier ein günstigeres Ergebnis erzielen. Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass das Ergebnis in Selm im Wesentlichen durch die hohen Beförderungsquoten der Haupt- und Realschüler geprägt wird; aber auch bei den Grundschulen liegt die Quote höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Der Anteil der zu befördernden Schüler wird im Wesentlichen durch die Struktur der Gemeinde sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Die Einpendlerquote liegt in Selm mit zehn Prozent am Median aller Vergleichskommunen. Wesentlich höheren Einfluss dürften die Gemeindestruktur und die Lage der Schulen haben. Die Stadt Selm ist mit einer Gesamtfläche von rund 60 km<sup>2</sup> kleiner als die Mehrzahl der mittleren kreisangehörigen Kommunen (Median 72 km<sup>2</sup>). Sie hat eine Nord-Süd-Ausdehnung von rund 10,7 km. Während sich die Realschule und das Gymnasium im nördlichen Stadtteil Selm befinden, liegt die Hauptschule im südlichen Ortsteil Bork. Die Grundschulen sind jeweils nur unweit der weiterführenden Schulen zu finden. Bedingt durch die räumliche Lage werden in Selm die Entfernungsgrenzen für den Schulweg gemäß § 5 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) tendenziell öfter überschritten als beispielsweise bei Kommunen mit einer günstigeren räumlichen Struktur. Dies wirkt sich durch die für die Primarstufe und die Sekundarstufen I und II unterschiedlichen Entfernungsgrenzen (2 km, 3,5 km und 5 km), hier insbesondere für die Haupt- und Realschule, aber auch für die Grundschulen aus.

→ **Feststellung**

Trotz der vergleichsweise geringen Gemeindefläche wendet die Stadt Selm mehr Aufwendungen für die Schülerbeförderung auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dies ist maßgeblich auf die räumliche Lage der Schulen (insbesondere der weiterführenden Schulen) und die dadurch bedingte hohe Beförderungsquote zurückzuführen.

## **Organisation und Steuerung**

Die Stadt Selm nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV); die Schüler erhalten hierfür Schülertickets. Schülerspezialverkehr ist Selm nur in Form des Einsatzes von Taxen und Mietwagen eingerichtet, allerdings fast ausschließlich bei Förderschülern mit einem entsprechenden Attest. Alle übrigen Förderschüler nutzen den ÖPNV. Von den Gesamtaufwendungen für den Schulweg von rund 520.000 Euro entfallen ca. 27.000 auf den Spezialverkehr; dies entspricht einem Anteil von nur fünf Prozent.

Die Leistung für den Spezialverkehr wurde bisher freihändig auf der Basis vorhergehender Preisabfragen vergeben, soll aber in diesem Jahr beschränkt ausgeschrieben werden.

→ **Feststellung**

Die vorgesehene Auftragsvergabe im formellen Verfahren ist aus Wettbewerbsgründen angezeigt und wird insoweit begrüßt.

Die Überprüfung des Anspruchs auf Übernahme von Schülerfahrkosten erfolgt in der Schulverwaltung, die Entgegennahme der Anträge sowie die Ausgabe der Schülertickets durch die Schulsekretariate. Die Stadt übernimmt lediglich Fahrkosten für anspruchsberechtigte Schüler. In Einzelfällen werden Schüler mit befördert, wenn noch Plätze frei sind; dies führt aber zu keinem Mehraufwand.

Der monatliche Höchstbetrag für die Übernahme der Schülerbeförderungskosten von 100 Euro wird eingehalten. Die von der Stadt Selm ausgegebenen Schülertickets gelten ausschließlich für den Schulweg, d.h. nicht in der Freizeit; Eigenanteile i. S. d. § 2 Abs. 3 SchfkVO sind daher nicht zu berücksichtigen.

Die Stadt Selm führt vor Schuljahresbeginn Abstimmungsgespräche mit dem Verkehrsträger, um Stundenpläne mit Kapazitäten, Linien und Uhrzeiten abzugleichen und eine reibungslose Schülerbeförderung zu ermöglichen. Soweit möglich passt sie die Schulzeiten an die Fahrzeiten der öffentlichen Verkehrsmittel an. Unterjährig werden anlassbezogen weitere Abstimmungen mit dem Verkehrsträger getroffen. Auch Streckenoptimierungen werden nach Auskunft der Verwaltung regelmäßig geprüft.

→ **Feststellung**

Hinsichtlich der Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung ist aktuell kein Handlungsbedarf erkennbar.

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

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

Kennzahl	Selm	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	48	123	74	62	74	86	37
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	655	334	933	629	515	614	713	36
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	39.964	48.675	44.721	44.100	44.100	46.050	37
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	108	69	309	117	87	102	137	35
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	430	124	639	430	324	432	523	34
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.963	44.100	44.100	46.408	35
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	27	98	68	60	69	78	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	673	452	1.686	703	594	670	760	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.197	44.100	44.944	46.600	33
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	82	49	98	73	61	75	82	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	587	431	943	644	570	618	730	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	48.059	43.412	48.651	45.742	44.100	45.886	46.600	33
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	122	90	418	211	134	179	278	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	383	101	488	254	156	252	337	24
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.794	44.100	44.100	46.600	25

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

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	113	24	273	127	69	119	168	32
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	567	310	1.902	737	541	624	865	29
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17	2	40	16	9	15	20	34
Einpendlerquote in Prozent	0	0	10	1	0	0	1	34
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	279	21	626	250	142	227	326	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	369	199	2.084	591	433	524	619	27
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	76	2	79	36	19	32	46	32
Einpendlerquote in Prozent	6	0	62	9	2	6	10	32
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	219	30	480	228	164	225	294	28
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	475	358	1.139	587	475	523	654	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	46	5	77	36	22	37	47	30
Einpendlerquote in Prozent	14	0	37	12	4	8	19	30
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	207	50	386	222	153	219	313	28
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	503	298	828	560	471	533	655	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41	11	60	37	26	42	47	30
Einpendlerquote in Prozent	19	0	46	18	6	18	28	30
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	345	83	1.699	514	196	344	733	22

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	753	119	2.258	966	507	750	1.389	20
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45	14	100	50	28	47	69	24
Einpendlerquote in Prozent	26	0	53	19	6	13	30	23

## → 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 Selm  
im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datensituation in Selm	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	10
Park- und Gartenanlagen	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Spiel- und Bolzplätze	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Straßenbegleitgrün	17
Strukturen	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17
Gesamtbetrachtung Grünflächen	18
Sportaußenanlagen	19
Organisation und Steuerung	19
Strukturen	20

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, 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

### Datensituation in Selm

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die dem Kennzahlenvergleich dienenden Daten zu den kommunalen Grünflächen der Stadt Selm stammen im Wesentlichen von den Stadtwerken. Die Flächenangaben basieren auf Luftbildaufnahmen, die im Zusammenhang mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz erstellt wurden. Eine kontinuierliche Fortschreibung ist nicht erfolgt. Die Stadt Selm räumt ein, dass die Flächenangaben insoweit anpassungsbedürftig sind.

Bei den für die Prüfung erhobenen Aufwendungen handelt es sich um Werte, die durch die Verteilung des mit den Stadtwerken im Rahmen des Leistungsvertrages vereinbarten Leistungsentgeltes ermittelt wurden. Dabei erfolgte die Verteilung auf der Basis verschiedener Gewichtungsstufen je nach Pflegeklasse. Insoweit handelt es sich hierbei ebenfalls nicht um exakt berechnete Ergebnisse.

Und schließlich beschränken sich die Angaben sowohl hinsichtlich der Flächen als auch der Aufwendungen auf Gesamtsummen; eine differenzierte Erfassung nach Flächeninhalten bzw. Vegetationsarten (z.B. Wege, Rasen, Gehölze) ist nicht erfolgt.

Vorrangiges Ziel der Stadt Selm sollte es daher sein, die Datenbasis zu verbessern.

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Selm 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.

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

## Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6		1	
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0		0	
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	1	1	1
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	1	1	1
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	2	2	2
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	1	1	1
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	9	1	1	1
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	./.	./.	./.	./.
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	1	1	1
Ermittelter Wert	66	22	22	22
Optimalwert	252	84	84	84
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>

Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen erfolgt mit wenigen Ausnahmen durch die Stadtwerke Selm GmbH (SWS GmbH). Hierfür wurde in 2011 ein entsprechender unbefristeter Vertrag geschlossen; der Leistungsumfang wird dabei jährlich neu festgelegt. Die Auftragsvergabe an die Stadtwerke ist aus rechtlicher Sicht allerdings kritisch zu beurteilen, da dem Abschluss des Leistungsvertrages kein formelles Vergabeverfahren vorausging, sondern eine freihändige Vergabe.

Die Stadtwerke Selm GmbH nahmen am 01. August 2011 die Geschäftstätigkeit in ihrer jetzigen Form als Gesellschaft auf, an der die Stadt Selm mit 51 Prozent und die REMONDIS Aqua GmbH & Co. KG mit 49 Prozent der Anteile beteiligt sind.

Neben der Grünflächenunterhaltung übernehmen die Stadtwerke auch weitere Aufgaben für die Stadt Selm, darunter insbesondere die Abfall- und Abwasserentsorgung, die Betreuung der Friedhöfe sowie die Straßenreinigung und Straßenunterhaltung. Die Übertragung derartiger Aufgaben ist für die Stadt Selm grundsätzlich nur im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung gemäß § 25 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zulässig. Als Ausnahme hiervon ist eine freihändige Vergabe an die Stadtwerke Selm GmbH als sogenanntes Inhouse-Geschäft nur möglich, wenn

- die Stadt Selm über die Stadtwerke Selm GmbH eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen (sog. Kontrollkriterium) und
- wenn die Stadtwerke Selm GmbH ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Stadt Selm verrichtet (sog. Wesentlichkeitskriterium).

Beide Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinen Entscheidungen eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle dann angenommen, wenn der öffentliche Auftraggeber alle Anteile am Auftragnehmer hält. Diese Voraussetzung ist jedoch nicht erfüllt, wenn ein privates Unternehmen – wenn auch nur als Minderheitengesellschafter – an dem Auftragnehmer beteiligt ist.<sup>2</sup>

Daneben ist eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle über den Auftragnehmer entsprechend der Rechtsprechung des EuGH immer dann gegeben, wenn sich der öffentliche Auftraggeber umfassende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gesichert hat, die sicherstellen, dass der Auftragnehmer keine eigene Entscheidungsgewalt hat. Dies bedeutet, dass der Stadt Selm im Gesellschaftsvertrag sämtliche Entscheidungs- und Steuerungsbefugnisse zugesichert werden müssen. Dies ist nicht der Fall. Damit ist das Kontrollkriterium nicht erfüllt.

Auf eine Einschätzung, ob das vom EuGH zudem geforderte Wesentlichkeitskriterium vorliegt, kann an dieser Stelle verzichtet werden. Dieses wäre erfüllt, wenn der durch die Aufträge der Stadt generierte Umsatz mehr als 90 Prozent beträgt.

#### → **Feststellung**

Die Auftragsvergabe der Stadt Selm an die Stadtwerke Selm GmbH erfüllt nicht die Voraussetzungen für ein Inhouse-Geschäft und ist somit ohne öffentliche Ausschreibung rechtlich nicht zulässig.

- Die GPA NRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Die Stadt Selm hat mit Schreiben vom 27. Januar 2016 Stellung genommen und erklärt, dass die Auftragsvergabe an die Stadtwerke Selm GmbH in dieser Form in erster Linie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit erfolge. Als Hintergrund sei zu erwähnen, dass die SWS GmbH im Jahr 2011 die bis dahin mit diesen Aufgaben betraute Stadtbetriebe Selm AöR (SBS) abgelöst habe. In der Startphase der SWS GmbH seien alle Leistungen, die bis dahin von den SBS erbracht worden waren, an die SWS GmbH übertragen worden. Der Preis für diese Leistung entspreche dem seinerzeit an die SBS AöR gezahlten Zuschuss. Auch die Wirtschaftspläne der vom 2005 bis 2011 tätigen SBS AöR haben bereits der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer unterlegen, der die Wirtschaftlichkeit jährlich bestätigt habe.

Dadurch dass die Leistungsverträge immer nur für ein Jahr abgeschlossen würden, sei sichergestellt, dass auf Veränderungen im Leistungsmengengerüst, die sich tatsächlich jedes Jahr ergeben, jeweils zeitnah und flexibel reagiert werden könne. So würden alle Verträge in jedem Jahr genau beleuchtet und den Veränderungen, die sich beispielsweise durch Kauf, Verkauf oder Umnutzung von städtischen Grundstücken ergeben, entsprechend angepasst.

<sup>2</sup> EUGH Urteil vom 11.01.2005 – Rs. C-26/03, dort insbesondere Randnr. 49;  
EUGH Urteil vom 10.09.2009 – Rs. C-573/07, dort insbesondere Randnr. 46;  
EuGH Urteil vom 19.06.2014 – Rs. C-574/12

Zudem vertritt die Stadt die Ansicht, dass es sich bei dieser Auftragsvergabe durchaus um ein Inhouse-Geschäft handelt. Die Stadt Selm ist Mehrheitsgesellschafterin der Stadtwerke Selm GmbH. Die Mehrheitsbeteiligung sei zwar mit 51 Prozent relativ gering, de facto sei es aber so, dass die Stadt Selm und nicht der Minderheitsgesellschafter Remondis Aqua den beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft tatsächlich ausübe. Der Bürgermeister übe auf die Gesellschaft eine Kontrollfunktion aus, die der Einflussnahme auf die Fachämter der Stadtverwaltung durchaus entspreche.

Zudem bestätigte die Stadtwerke Selm GmbH mit Schreiben vom 28. Januar 2016, dass der Bürgermeister der Stadt Selm in seiner Eigenschaft als Mehrheitsgesellschafter sowie als Vorsitzender des Aufsichtsrates der Stadtwerke Selm eine Kontrollfunktion ausübt, die der Einflussnahme auf die Fachämter der Stadtverwaltung entspreche.

Die Rechtswidrigkeit der Auftragsvergabe im Zuge der freihändigen Vergabe an die Stadtwerke Selm GmbH konnte durch die Stellungnahme der Stadt und der Bestätigung durch die Stadtwerke GmbH Selm nicht ausgeräumt werden.

Wie bereits im Vorfeld ausgeführt, ist eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle über den Auftragnehmer entsprechend der Rechtsprechung des EuGH immer dann gegeben, wenn sich der öffentliche Auftraggeber umfassende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gesichert hat. Diese müssen sicherstellen, dass der Auftragnehmer keine eigene Entscheidungsgewalt hat. Im Gesellschaftsvertrag müssen daher der Stadt Selm sämtliche Entscheidungs- und Steuerungsbefugnisse zugesichert sein. Der Gesellschaftervertrag enthält jedoch keine entsprechenden Regelungen.

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Selm erzielt mit dem Erfüllungsgrad von insgesamt 30 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies bestätigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen noch umfassendes Optimierungspotenzial hat.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuerung der kommunalen Grünflächen sind in Selm zentral im Amt 32/3 Bauverwaltung und Liegenschaften organisiert. Die Produktverantwortung liegt jedoch nicht für alle Grünflächen in dieser Steuerungseinheit. So ist beispielsweise das Amt 51 produktverantwortlich für die Spiel- und Bolzplätze.

Eine zielgerichtete Steuerung der Grünflächenpflege setzt insbesondere entsprechende Personalressourcen voraus. Nach Angaben der Verwaltung liegt der Stellenanteil hierfür in Selm jedoch bei nur rund 0,3 vollzeitverrechneten Stellenanteilen. Dies reicht für eine sachgerechte Steuerung der kommunalen Grünflächen nicht aus. So ist es in Selm angesichts fehlender Personalressourcen nur eingeschränkt möglich, die tatsächliche Leistungserbringung zu kontrollieren.

In Selm bildet die Zentralisierung der Aufgaben eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung der kommunalen Grünflächen; allerdings sollte die Budgetverantwortung ebenfalls in dieser Steuerungseinheit liegen. Im Übrigen ist es unerlässlich, für die für die Steuerung notwendigen Aufgaben eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen.

- Die Stadt Selm verfügt bislang noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.
- Gezielte Umfragen zur Bürgerzufriedenheit haben in Selm zwar bislang nicht stattgefunden. Allerdings ist bei den Stadtwerken ein Beschwerdemanagement eingerichtet. Ferner steht der Bürgermeister im Rahmen der Bürgermeistersprechstunde und häufig zusätzlich durch Präsenz an den Markttagen für Bürgeranliegen zur Verfügung.
- In Selm werden anlassbezogene Ziele formuliert (z.B. zur Entwicklung des Auenparks – Selmer Bach). Unterjährig nimmt die Verwaltungsführung zudem häufig Einfluss auf die Stadtwerke hinsichtlich der Durchführung einzelner Leistungen. Im Vordergrund steht ein sauberes und gepflegtes Stadtbild. Strategische Ziele der Verwaltungsführung zur Weiterentwicklung der kommunalen Grünflächen wurden jedoch nicht definiert. Dies gilt entsprechend für operative Ziele. Zwar wurden mit dem Vertrag mit den Stadtwerken für die einzelnen Objekte Pflegestandards definiert, die jährlich angepasst werden; gleichwohl werden viele Entscheidungen ohne gezielte Planungen seitens der Kernverwaltung getroffen.

Die Stadt Selm sollte strategische sowie operative Ziele definieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein.

- Die Stadt Selm verfügt bislang noch nicht über ein Grünflächeninformationssystem. Ein Grünflächenkataster ist nur ansatzweise vorhanden. So wurden zwar vorhandene Pflegeobjekte zumindest teilweise Nutzungsformen (z.B. Außenanlagen an öffentlichen Gebäuden, Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätzen etc.) zugeordnet, allerdings ohne Aufschlüsselung nach Flächeninhalten bzw. Vegetationsarten. Das Straßenbegleitgrün ist darin bislang ebenfalls nicht erfasst.

Ein Grünflächeninformationssystem bildet eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung der Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen enthalten sein: Art, Lage und Größe aller kommunalen Grünflächen mit Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungsformen (u.a. auch Straßenbegleitgrün), Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage soweit unterschiedliche Flächeninhalte (z.B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) vorliegen, Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen.

Die Stadt Selm sollte ein Grünflächeninformationssystem aufbauen und sukzessive mit allen für die Selmer Grünflächen wesentlichen Informationen anreichern.

- In Selm sind dreizehn Pflegeleistungen (z.B. Rasenmähen, Gehölzpflege, Baumpflege etc.) definiert und die Pflegehäufigkeiten in sechs Pflegestufen untergliedert. In der Objektliste Grünpflege sind den Objekten jeweils Pflegestufen zugeordnet. Ausgearbeitete Pflegepläne liegen aber noch nicht vor.
- Eine Kostenrechnung für die kommunalen Grünflächen ist in Selm städtischerseits bislang ebenfalls noch nicht aufgebaut. In der Kostenrechnung sind die für die Aufgabener-

ledigung entstehenden Kosten vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht auf Kostenstellen zu verteilen.

Aktuell werden die Leistungsentgelte unabhängig von den betroffenen Produkten im Haushalt zentral gebucht und über Umlagen an die betroffenen Produkte verteilt. In die Umlagen fließen nach Auskunft der Verwaltung zudem Bestandteile ein, die nicht zu den pflegerischen Leistungen im Bereich der Grünpflege zählen.

- Infolge der fehlenden Kostenrechnung für die Grünpflege im Kernhaushalt können in Selm keine steuerungsrelevanten Kennzahlen gebildet werden. Die Stadt Selm kann die Leistungen der Stadtwerke nicht in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt stellen. Dies ist jedoch Voraussetzung um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die derzeitige Leistungserbringung für die Stadt Selm wirtschaftlich ist.

Mit dem Aufbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Selm steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und diese regelmäßig auswerten. Mögliche Kennzahlen könnten die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen, Aufwendungen für Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz oder je Spielgerät und Pflegeaufwand Straßenbäume je m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün oder je Baum sein.

Die Kennzahlen sollten mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können.

- Ein umfassendes Berichtswesen ist in Selm noch nicht eingerichtet. In den Quartalsgesprächen wird lediglich über die Ausschöpfung des Budgets der Stadtwerke berichtet. Die Informationen reichen allerdings nicht aus, konkrete Handlungserfordernisse zu erkennen.

Als Informationsforum für die Verwaltungsführung ist die Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens sinnvoll. Dazu bedarf es allerdings einer sachgerechten Kostenrechnung sowie der Auswertung steuerungsrelevanter Kennzahlen.

- Die Strukturen für ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis liegen in Selm nicht durchgängig vor. Dies setzt u.a. einen Auftrag mit detaillierter Leistungsbeschreibung und eine Abrechnung der erbrachten Leistungen voraus.

In der Praxis hat die Stadt Selm mit den Stadtwerken zwar einen Leistungsrahmen vereinbart; eine detaillierte Beschreibung der zu erbringenden Leistungen fehlt jedoch. Im Gegenzug erhalten die Stadtwerke eine Pauschalvergütung. Eine Abrechnung der konkret erbrachten Leistungen gibt es nur auf besondere Anforderung bzw. für die Leistungen, die die Stadt Selm mit Dritten abrechnen kann (z.B. bei Schadenersatzansprüchen). Im Ergebnis wird das Budget verbraucht, ohne dass die Stadt Selm Kenntnisse über die im Einzelnen erbrachten Leistungen erlangt.

Wie oben erwähnt, verstößt die Auftragsvergabe an die Stadtwerke gegen EU-Vergaberecht. Die folgenden Handlungsempfehlungen gelten daher ungeachtet notwendig werdender Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung. Sie gelten sinngemäß auch für die Aufgabenwahrnehmung durch Dritte / in anderen Organisationsformen.

Die Stadt Selm sollte die von den Stadtwerken zu erbringenden Leistungen detailliert beschreiben und eine exakte Abrechnung der erbrachten Leistungen verlangen. Dabei sollte sie für die eigene Steuerung konkrete Vorgaben dazu machen, wie die Abrechnungen aufzuschlüsseln sind. Die Abrechnungen sollten die Kommune in die Lage versetzen, die an die Stadtwerke vergebenen Leistungen mit Leistungen auf dem freien Markt zu vergleichen.

- Wirtschaftlichkeitsvergleiche werden in Selm bezogen auf die Grünflächen nur in Einzelfällen vollzogen. Dies betrifft insbesondere die Sanierung oder Neuanlage von Flächen einschließlich der Anwuchspflege. Hierzu erfolgen teilweise beschränkte Ausschreibungen.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>3</sup> dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	423	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	81,9	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	1.937	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129

Die Stadt Selm zählt mit 25.553 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2013 gemäß IT.NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 60 km<sup>2</sup>. Die Stadt weist damit eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte auf.

Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen liegt in Selm höher als bei rund 75 Prozent aller mittleren kreisangehörigen Kommunen; sie ist damit eher eine Stadt im Grünen. Das bedeutet ferner, dass der Bedarf zur Vorhaltung kommunaler Grünflächen nicht als so hoch einzuschätzen ist als bei Städten mit deutlich geringeren Anteilen an Erholungs- und Grünflächen insgesamt.

Die Fläche der kommunalen Grünflächen wurde von der Stadt Selm mit 935.000 m<sup>2</sup> beziffert und entspricht damit nur rund 1,5 Prozent der Gesamtfläche der Stadt Selm; der entsprechende Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 3,8 Prozent. Wenngleich - wie eingangs beschrieben - die Flächenangaben nicht exakt ermittelt sind, geben sie durchaus ein Bild über die Ver-

<sup>3</sup> Auswertung It. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

hältnisse der Flächen zueinander. Angesichts des eher hohen Anteils an Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche insgesamt (s.o.) ist ein demgegenüber geringes Angebot kommunaler Grünflächen positiv zu bewerten.

Bei der Aufteilung der kommunalen Grünflächen nach Nutzungsformen sind ebenfalls keine Auffälligkeiten zu erkennen: rund 27 Prozent entfällt auf Forstflächen, weitere größere Anteile auf das Straßenbegleitgrün (14,7 Prozent), Park und Gartenanlagen (13,1 Prozent) sowie Biotope und Ausgleichsflächen (12,1 Prozent). Danach folgen Friedhöfe (10,9 Prozent) und Spiel- und Bolzplätze (9,0 Prozent).

## Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – ggf. 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),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

## Strukturen

Die Stadt Selm unterhält 36 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 122.000 m<sup>2</sup>. Wie eingangs beschrieben handelt es sich bei der Flächenangabe nicht um exakt ermittelte Daten.

Festzuhalten ist jedoch, dass ein klassischer Stadtpark in Selm (bislang) nicht zu finden ist. Nach den zur Verfügung gestellten Unterlagen entfällt hingegen eine Vielzahl der für Park- und Gartenanlagen erfassten Grünflächen auf Kleinflächen unter 500 m<sup>2</sup>, darunter befinden sich viele Splitterparzellen von nur wenigen m<sup>2</sup>.

Allerdings laufen aktuell Planungen zum „Auenpark Selmer Bach“. Mit diesem als Baustein der Regionale 2016 geförderten Projekt sollen der vorhandene Bachlauf renaturiert werden und entlang des Baches Grünflächen sowie Spiel- und Naherholungsangebote entstehen. Da sich die Planungen erst in der Anfangsphase befinden, kann aktuell noch nicht beziffert werden, in welchen Umfang das Angebot kommunaler Grünflächen steigen wird.

Die oben beschriebene aktuelle Flächenstruktur wirkt sich ungünstig auf den Pflegeaufwand aus. Eine Vielzahl von Flächen führt in der Regel zu höheren Anfahrtszeiten. Zudem lässt sich bei größeren Anlagen die Arbeit vor Ort durch zusammenhängende Arbeitsabläufe und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher gestalten. Außerdem bieten diese Anlagen einen höheren Naherholungswert.

Leider konnte die Stadt Selm keine Angaben zur Aufteilung der Fläche nach Rasen-, Sträucher- und Gehölzflächen etc. machen. Eine Beurteilung der Flächenstruktur im Hinblick auf die Pflegeintensität ist insoweit nicht möglich.

Die Ortsbegehung zeigte jedoch, dass die besichtigten Flächen überwiegend aus Rasen- bzw. Sträucher- und Gehölzflächen bestehen. Während einige Grünanlagen durch einen hohen Anteil an Rasenflächen und kleinere Gehölzgruppen geprägt sind, sind viele Flächen pflegerisch deutlich aufwändiger gestaltet. So waren auf vielen Flächen Sträucher und Gehölze überwiegend als Hecken bzw. Formschnittgehölze ausgebildet. Die Formschnitt- bzw. Heckenbepflanzung erfordert üblicherweise einen höheren Aufwand als Sträucher – und Gehölzbepflanzungen mit reinen Pflegeschnitten. Im Selm kommt hinzu, dass durch die Anordnung der Sträucher und Gehölze die Rasenpflege ebenfalls vergleichsweise aufwändig ist. So sind auf einigen Rasenflächen Hecken, teilweise sogar mehrere parallelen Heckenreihen vorhanden, die eine ausschließliche Rasenpflege per Handrasenmäher erforderlich machen. Viele „gestreute“ Sträucher führen gleichfalls zu dieser Notwendigkeit.

Alle besichtigten Anlagen spiegelten die Zielsetzung eines sauberen und gepflegten Zustandes wider.

→ **Feststellung**

Die vielen sehr kleinen Grünflächen, die Anordnung der Bepflanzung und die zahlreichen Formschnittgehölze führen in Selm zu einer recht zeitaufwändigen Pflege der Park- und Gartenanlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte ihre Park- und Gartenanlagen systematisch erfassen. Sie sollte parallel dazu untersuchen, ob die zahlreichen kleinen Grünflächen weiterhin in der derzeitigen Ausgestaltung aufrechterhalten bleiben sollen oder inwieweit durch Umstrukturierungsmaßnahmen die Pflegeintensität gesenkt werden kann. Insbesondere bei eventuellen Ersatzbepflanzungen sollte dies im Vorfeld geprüft werden. Zur systematischen Erfassung wird auf die vorherigen Ausführungen zum Grünflächeninformationssystem verwiesen.

**Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013**

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>		0,63	17,94	6,91	3,39	5,36	9,21	23
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>		1.342	41.770	11.451	4.754	8.269	15.699	22

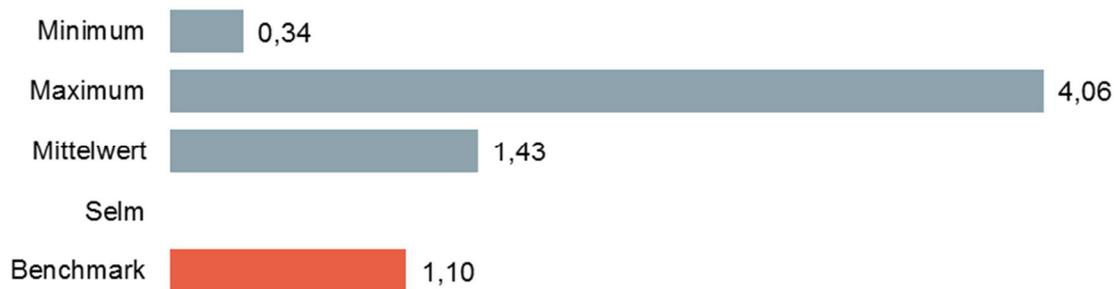
Die für die Stadt Selm ermittelten Kennzahlen sind nicht mit den Werten der anderen Kommunen vergleichbar, da die erfassten Flächenangaben auf einem überalterten Datenbestand beruhen. Um der Stadt Selm dennoch eine Orientierungshilfe zu geben, hat die GPA NRW die Kennzahlen der Stadt Selm auf der Basis der gemeldeten Flächen berechnet. Danach ergibt sich für Selm bei der Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner eine Kennzahl von 4,79 m<sup>2</sup> und bei der durchschnittlichen Größe der Park- und Gartenanlagen ein Ergebnis von 3.397 m<sup>2</sup>. Insbesondere die zweite Kennzahl spiegelt aber den im Rahmen der Ortsbegehung gewonnenen Eindruck nicht wider. Demnach müsste die Kennzahl deutlich niedriger sein.

Wie eingangs erwähnt, wurden über die Gesamtfläche hinaus keine Angaben zur Aufteilung auf Rasenflächen, Sträucher- und Gehölzflächen etc. gemacht. Insoweit können hierzu über die aus der Besichtigung einzelner Flächen hinaus keine weiteren Ergebnisse zur Flächenstruktur dargestellt werden.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für die Pflege der Park- und Gartenanlagen beliefen sich in Selm in 2013 nach Angaben der Verwaltung auf rund 95.000 Euro. Davon entfielen rund 86 Prozent auf die Leistungen der Stadtwerke, im Übrigen auf die Personalaufwendungen Verwaltung.

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



Selm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,49	1,02	1,81	17

Die von der Stadt Selm erfassten Aufwendungen sind nicht mit den bei den Vergleichskommunen ermittelten Aufwendungen vergleichbar. Die Vergleichbarkeit setzt neben belastbaren Flächenangaben eine exakte Abrechnung der Leistungen der Stadtwerke nach den Nutzungsformen (hier: Park- und Gartenanlagen) voraus.

Als Orientierungshilfe wurde die vorstehende Kennzahl auf der Basis der von der Stadt Selm vorgenommenen Kostenverteilung gebildet und beträgt 0,76 Euro je m<sup>2</sup>. Aufgrund der fehlenden Differenzierung nach Flächeninhalten bzw. Vegetationsarten (sowohl hinsichtlich der Flächen als auch der Aufwendungen) können die für eine tiefer gehende Analyse erforderlichen Kennzahlen nicht gebildet werden. Anhaltspunkte für eine Reduzierung der Aufwendungen bieten daher allein die Ergebnisse aus der stichprobenhaften Besichtigung einzelner Grünflächen (vgl. hierzu die Ausführungen unter Strukturen).

#### → Feststellung

Die Stadt Selm kann die auf Park- und Gartenanlagen entfallenden Aufwendungen nur größenordnungsmäßig zur Verfügung stellen. Eine Aufschlüsselung auf einzelne Pflegeleistungen ist – selbst näherungsweise – nicht möglich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Selm sollte im Zuge der Optimierungen zum Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis (siehe Ausführungen zum Erfüllungsgrad) die für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht auf die Nutzungsformen

verteilen und innerhalb der Nutzungsformen idealerweise auf Flächeninhalte oder auf Grünobjekte.

## Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten grundsätzlich unberücksichtigt. In Selm wurden diese allerdings mit einbezogen, da die Verwaltung bei den Aufwendungen keine Differenzierung vornimmt und die Kennzahlen ohnehin nur Orientierungshilfen darstellen.

### Strukturen

Die Stadt Selm hat für das Jahr 2013 48 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 84.000 m<sup>2</sup> erfasst. Nur drei Anlagen waren reine Bolzplätze (rund 10.000 m<sup>2</sup>). Auf den Spielplätzen befanden sich 204 Spielgeräte. Im Zeitraum 2012 bis 2014 haben sich dahingehend keine Änderungen ergeben. Die Besichtigung einzelner Anlagen zeigte, dass sich diese in einem ordentlichen Zustand befanden.

Eine Spielplatzbedarfsplanung gibt es in Selm bislang noch nicht, befindet sich allerdings in der Vorbereitung. Zur Verfügung gestellt werden konnte lediglich eine Auflistung der Spiel- und Bolzplätzen mit noch zu verifizierenden Flächenangaben. Weitere Informationen zur Ausstattung sind bislang nicht strukturiert erfasst.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>		5,77	38,39	15,27	10,01	14,08	18,96	29
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	10,97	5,54	17,98	10,65	8,32	9,84	11,60	29
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche		2,46	12,50	5,69	3,82	5,51	7,45	24
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze		505	3.496	1.489	1.058	1.338	1.687	28

Wie bei den Park und Gartenanlagen sind hier die flächenbezogenen Kennzahlen nicht mit denen der anderen Kommunen vergleichbar. Insoweit dienen die Vergleichskennzahlen in erster Linie der Orientierung. Nach den zur Verfügung gestellten Flächenangaben hält die Stadt Selm mit 19,26 m<sup>2</sup> eine große Fläche je Einwohner unter 18 Jahren vor; über 75 Prozent der Kommunen im Kennzahlenvergleich weisen bezogen auf diese Einwohnergruppe weniger Flächen auf. Der Vergleich zeigt ferner, dass die durchschnittliche Größe der Spielanlagen mit 1.755 m<sup>2</sup> ebenfalls entsprechend hoch ist. Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche mit 2,75 liegt hingegen eher im unteren Bereich. Dies gilt auch für die Anzahl der Spielgerä-

te je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren. Das zeigt, dass die Stadt Selm trotz der großen Flächen nicht unverhältnismäßig Spielgeräte vorhält.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hält für ihre Einwohner ein großzügiges Angebot an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Ausstattung mit Spielgeräten ist hingegen eher niedrig.

Bei den Spielplätzen ragen flächenmäßig die Anlagen Römerstraße (12.200 m<sup>2</sup>), Hagenplatz (6.100 m<sup>2</sup>) und Zum Nierfeld (4.700 m<sup>2</sup>) heraus. Daneben gibt es noch mehrere Anlagen mit einer durchschnittlichen Größe von rund 2.000 m<sup>2</sup> und mehr, aber auch zahlreiche kleine Anlagen; so sind rund ein Drittel aller Spielplätze kleiner als 500 m<sup>2</sup>. Bei den Bolzplätzen hebt sich die Anlage an der Waltroper Straße mit rund 6.900 m<sup>2</sup> hervor.

In den vergangenen zehn Jahren wurden in Selm sechs Spielplätze geschlossen, zuletzt Anlagen am Reuterweg und am Rilkeweg. Im Übrigen bleibt das Ergebnis der Spielplatzbedarfsplanung abzuwarten.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird in Selm die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren von heute rund 4.400 bis zum Jahr 2030 auf rund 3.650 zurückgehen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche erhöhen. Die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Änderungen des Bedarfs an Spielanlagen sind daher bei der Spielplatzplanung unbedingt zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm verfügt aktuell lediglich über eine Auflistung der Spiel- und Bolzplätze mit ungefähren Angaben zu Flächengrößen. Weitere Informationen sind dort nicht hinterlegt. Auf der Basis der vorhandenen Daten erscheint das Angebot insgesamt eher hoch.

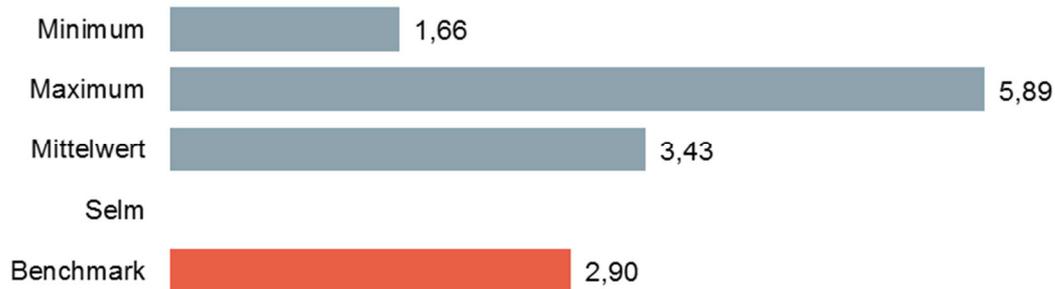
→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Spiel- und Bolzplätze sowohl hinsichtlich ihrer Größe als auch ihrer Ausstattung systematisch erfassen. Sie sollte ferner die Spielplatzbedarfsplanung vorantreiben. Darin sollte die demografische Entwicklung berücksichtigt werden.

## **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze betrug in Selm in 2013 rund 230.000 Euro. Nahezu 50 Prozent entfielen auf Abschreibungen; die reinen Pflegeaufwendungen beliefen sich auf rund 120.000 Euro. Davon wurden rund 92 Prozent durch die Stadtwerke erbracht.

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



Selm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,48	2,82	4,34	23

Hier stehen die von der Stadt Selm erfassten Aufwendungen ebenfalls im Zeichen der nur näherungsweise zu beziffernden Angaben. Auf der Basis des vorhandenen Datenmaterials belaufen sich die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze auf 2,75 Euro je m<sup>2</sup>.

Da hier ebenso keine differenzierten Finanzdaten (z.B. zur Kontrolle der Spielgeräte bzw. zu deren Wartung und Reparatur) zur Verfügung gestellt werden konnten, scheidet eine tiefer gehende Analyse aus. Anhaltspunkte für eine Reduzierung der Aufwendungen liefern hier die zahlreichen kleinen Anlagen. Grundsätzlich gilt auch für Spielplätze, dass kleinere Anlagen proportional höheren Aufwand erfordern als größere Anlagen.

Positiv hervorzuheben ist dass die Stadt Selm für zwei Spielanlagen Spielplatzpaten gewinnen konnte. So übernehmen die Spielplatzpaten der Spielplätze Paulswiese und Schorfheide Sichtkontrollen im Hinblick auf Vandalismusschäden und Hundekot.

→ **Feststellung**

Die Gewinnung von Spielplatzpaten ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Übernahme von Aufgaben durch Spielplatzpaten führt in der Regel zu einer Verringerung des städtischen Aufwandes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte durch entsprechende Aufrufe versuchen, für weitere Anlagen Spielplatzpaten zu gewinnen. Ggf. ist es auch möglich, durch Anreize Bürgerinnen und Bürger die Bereitschaft zur Übernahme solcher ehrenamtlichen Tätigkeiten zu steigern und/oder Spielplatzpaten noch stärker einzubinden.

Weitere Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Aufwendungen liegen in der Festschreibung verbindlicher Standards. Hier kommen insbesondere Ausstattungs- und Pflegestandards in Betracht.

So ist für die Haltbarkeit der Spielgeräte das verwendete Material (z.B. Holz-, Metall- oder Kunststoffgeräte) von Bedeutung. Ferner wirken sich bei Neuanschaffungen von Spielgeräten Beschränkungen bei der Auswahl der Gerätehersteller bei Reparaturen bzw. Ersatzteilbeschaffungen häufig vorteilhaft aus. In Selm gibt es hierzu keine konkreten Vorgaben. Bei Neuan-

schaffungen erarbeiten die Stadtwerke einzelfallbezogen Vorschläge und legen diese der Stadt als Entscheidungshilfe vor.

## Straßenbegleitgrün

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

### Strukturen

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns wurde von der Stadt Selm mit rund 134.000 m<sup>2</sup> angegeben; wie die übrigen Flächenangaben von Selm stehen auch diese unter dem Vorbehalt einer weiteren Überprüfung.

Auf der Basis der erfassten Flächen errechnet sich bezogen auf den Einwohner für Selm eine Kennzahl von 5,25 m<sup>2</sup>. Die nachfolgenden Vergleichszahlen machen deutlich, wie dieser Wert interkommunal einzuordnen ist:

#### Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2013

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>		1,97	64,00	14,43	4,45	6,18	9,66	18

Mangels differenzierter Angaben zur Aufteilung der Fläche auf Vegetationsarten etc. kann nur der bei der Besichtigung mehrerer Straßenzüge gewonnene Eindruck wiedergegeben werden. Im Ergebnis spiegelt sich hier das Bild der im Abschnitt „Park- und Gartenanlagen“ enthaltenen Ausführungen wider: Das Stadtbild wird abgesehen von Bankettflächen durch eine Vielzahl von Kleinflächen geprägt. Ebenfalls finden sich hier die mit Hecken bzw. Formschnittgehölzen ausgestatteten Grünflächen wieder. Wie bei den Park- und Gartenanlagen vermittelten diese Flächen einen sauberen und gepflegten Eindruck, erfordern dazu allerdings einen aufwändigen Personaleinsatz und demzufolge einen entsprechend hohe Aufwendungen.

Vereinzelt sind neben dem Straßenraum Pflanzbehältnisse mit Wechselbepflanzungen anzutreffen. Deren Pflege wird jedoch nach Aussage der Verwaltung nicht durch die Stadt Selm finanziert, sondern teils von Anwohnern oder auch von Mitarbeitern von Behindertenwerkstätten übernommen.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Selm wendete nach ihren Angaben in den Jahren 2012 bis 2014 rund 220.000 bis 230.000 Euro auf. Rund 95 Prozent der Aufwendungen entfielen dabei auf die Leistungen der Stadtwerke Selm. Wie bei den anderen betrachteten Nutzungsformen handelt es bei den Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün in Selm nur um näherungsweise angesetzte Werte.

Auf der Basis dieser Angaben errechnen sich in Selm bezogen auf die Jahre 2012 und 2013 für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns Aufwendungen von 1,64 bzw. 1,69 Euro je m<sup>2</sup>.

Die nachfolgende Tabelle dient zur Einordnung dieser Kennzahlenergebnisse:

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

Vergleichs-jahr	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2012		0,30	3,93	1,61	0,80	1,43	2,18	26
2013		0,25	4,04	1,54	1,01	1,40	2,03	13

Aufgrund der fehlenden Differenzierung nach Flächeninhalten bzw. Vegetationsarten (sowohl hinsichtlich der Flächen als auch der Aufwendungen) können die für eine tiefer gehende Analyse erforderlichen Kennzahlen nicht gebildet werden. Anhaltspunkte für eine Reduzierung der Aufwendungen bieten daher allein die Ergebnisse aus der stichprobenhaften Besichtigung einzelner Grünflächen (vgl. hierzu die Ausführungen unter Strukturen).

Die Feststellungen und Handlungsempfehlungen zu den Aufwendungen der Park- und Gartenanlagen gelten sinngemäß.

### Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Datenqualität ist in Selm dringend optimierungsbedürftig. Bei den von der Stadt Selm bereitgestellten Flächen- und Aufwandsdaten zu den kommunalen Grünflächen handelt es sich um Angaben, die allenfalls eine grobe Orientierung zulassen. Erstes Ziel der Stadt Selm sollte daher sein, alle Grünflächen systematisch und nach verschiedenen Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün etc.) zu erfassen, in ihrem Grünflächenkataster zusammenzuführen und die für Unterhaltung und Pflege der einzelnen Nutzungsformen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht zuzuordnen.
- Im zweiten Schritt sollte die Weiterentwicklung zu einem Grünflächeninformationssystem erfolgen. Dazu sollte die Stadt Selm die im Kataster enthaltenen Geo- und Fachdaten um weitere Fachdaten ergänzen. Ferner sollte sie darin die Aufwandsdaten flächenspezifisch erfassen. Im Idealfall sollte sie dort Pflegestandards hinterlegen.
- Zur weiteren Entwicklung der Grünflächen sollte die Verwaltungsführung strategische Ziele formulieren, die sich in die Zielhierarchie der Kommune einbetten und mittel- bis langfristig in ein Freiflächenentwicklungskonzept münden.
- Daneben sind auf der Fachebene operative Ziele zu definieren, die aus den strategischen Zielen abgeleitet werden. Die Ziele müssen so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein.

- Parallel dazu ist eine Kostenrechnung einzuführen, die es ermöglicht, die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Ziel ist es, die für die einzelnen Bereiche entstehenden Kosten abzubilden und im Idealfall eine weitergehende Aufschlüsselung nach Vegetationsarten vorzunehmen.
- Darauf aufbauend sind steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig, ggf. sogar unterjährig auszuwerten. Die Auswertungsergebnisse sind zum Anlass zu nehmen, die Standards zu überprüfen und ggf. anzupassen.
- Bei der Beauftragung der Stadtwerke Selm sollte – wie bei der Auftragsvergabe an den freien Markt – ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis bestehen. Dies setzt einen Auftrag mit detaillierter Leistungsbeschreibung voraus sowie eine verursachungsgerechte Abrechnung der erbrachten Leistungen. Dies gilt sinngemäß grundsätzlich ebenso für die Leistungserbringung bei anderen Organisationsformen.
- Grundsätzlich sollte in regelmäßigen Abständen ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Leistungen der Stadtwerke und denen des freien Marktes erfolgen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Selm mit dem Index 1.

## Sportaußenanlagen

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

## Organisation und Steuerung

Sie Stadt Selm bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern aktuell drei Sportaußenanlagen mit insgesamt sechs Sportplätzen.

Die Steuerung der kommunalen Sportanlagen erfolgt in Selm durch den Fachbereich 32 (Bürgerservice und öffentliche Ordnung) sowie dem Fortbildungs-, Kultur- und Sportbetrieb (FoKuS). Beim FoKuS handelt es sich um einen Regiebetrieb der Stadt Selm, bei dem u.a. das Kulturbüro und das Sportbüro angesiedelt sind.

Die Stadt Selm verfügt bislang noch nicht über eine Sportstättenentwicklungsplanung. Der Überblick über ihre kommunalen Sportaußenanlagen umfasst aktuell im Wesentlichen die Anzahl und Fläche, Ausstattung sowie den baulichen Zustand inkl. der Sanierungsbedarfe. Zudem sind der Stadt auch die Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaften sowie die belegten und tatsächlichen Nutzungszeiten bekannt.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Selm insgesamt drei Sportaußenanlagen aufgegeben und damit ihren Bestand auf die Hälfte reduziert. Die verbleibenden Anlagen sind teilweise auf die nutzenden Vereine übertragen; diese übernehmen Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufgaben und erhalten im Gegenzuge Betriebskostenzuschüsse. Allerdings konnte nicht beziffert werden, welche Auswirkungen sich auf den städtischen Haushalt ergeben haben.

→ **Feststellung**

Durch die Aufgabe der Sportaußenanlagen sowie die Übertragung von Aufgaben auf die Vereine hat die Stadt Selm wesentliche Schritte zur Haushaltsentlastung eingeleitet.

**Strukturen**

Die oben erwähnten Sportaußenanlagen haben eine Gesamtfläche von rund 125.000 m<sup>2</sup>; die sich auf zwei große Anlagen mit rund 66.000 und 45.000 m<sup>2</sup> sowie eine Anlage von rund 13.000 verteilt. Auf den Anlagen befinden sich sechs Sportplätze mit einer Gesamtfläche von derzeit rund 45.000 m<sup>2</sup>.

In 2012 bestand das Angebot noch aus drei Sportrasen- und drei Tennenplätzen. Zwischenzeitlich wurden viele Plätze umgestaltet. Aktuell (2014) gibt es nur noch zwei Sportrasen- und vier Kunstrasenplätze.

**Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013**

Kennzahl	Selm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je 1.000 EW in m <sup>2</sup>	4,83	1,02	10,04	5,10	4,01	5,22	6,28	26
Sportnutzfläche Sportplätze je 1.000 EW in m <sup>2</sup>	1,90	0,25	5,42	2,30	1,55	2,07	2,85	27

Sowohl die Gesamtfläche an Sportaußenanlagen als auch die Sportnutzfläche der Sportplätze liegen in Selm unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies ist in erster Linie auf die bereits umgesetzten Flächenreduzierungen zurückzuführen.

Der Anteil der belegten Nutzungszeiten an den verfügbaren Nutzungszeiten ist in Selm mit rund 86 Prozent recht hoch; der Mittelwert liegt hier bei rund 69 Prozent. Demgegenüber fallen die tatsächlichen Nutzungszeiten (rund 57 Prozent) deutlich ab. Auffällig ist dabei insbesondere die Anlage „Sandforter Weg“: von den verfügbaren Nutzungszeiten wurden durch die Vereine nur rund 45 Prozent ausgeschöpft.

Die belegten Nutzungszeiten je Mannschaft betragen rund 144 Stunden, die tatsächlichen Nutzungszeiten je Mannschaft nur 95 Stunden pro Jahr. Auch dies verdeutlicht, dass die angemeldeten Nutzungszeiten von den Vereinen nur zu rund zwei Drittel ausgenutzt werden.

→ **Feststellung**

Die tatsächliche Auslastung der kommunalen Sportaußenanlagen liegt in Selm unter 60 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte ihre bisherigen Bemühungen zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebotes an Sportaußenanlagen fortsetzen. Maßnahmen dazu könnten das Attraktiveren oder auch der Rückbau von Anlagen sein.

Mit der demografischen Entwicklung kommen im Hinblick auf den Sportstättenbedarf 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 in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dies gilt gleichermaßen für die Stadt Selm.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird in Selm die Zahl der Einwohner bis zum Jahr 2040 auf weit unter 25.000 zurückgehen. Wenngleich der Rückgang in Selm niedriger ausfällt als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen, wird sich gleichwohl das Durchschnittsalter der Bevölkerung nach oben bewegen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche erhöhen. Die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Änderungen des Bedarfs an Sportanlagen sind daher bei der Sportstättenbedarfsplanung unbedingt zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				25	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>30</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				25	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>30</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				25	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>30</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)