

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Schwelm im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Schwelm	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Schwelm	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	15
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

➔ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm

Managementübersicht

Die Stadt Schwelm hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Mit dieser Umstellung war sie weiterhin verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen.

Die Stadt Schwelm ist als mittelfristig überschuldete Kommune verpflichtet, am Stärkungspakt (Stufe eins) teilzunehmen. Der erste Haushaltssanierungsplan wurde 2012 der Bezirksregierung Arnsberg vorgelegt. Dieser sowie die fortgeschriebenen Haushaltssanierungspläne wurden jeweils genehmigt. Der Haushaltsausgleich soll unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 erreicht werden. Für das Jahr 2021 ist dann der Ausgleich ohne Konsolidierungshilfe geplant.

Nach den Jahresabschlüssen waren von 2008 bis 2013 durchgängig Fehlbeträge eingetreten. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgrund eines hohen Defizits bereits 2009 vollständig aufgezehrt. Seitdem wird die ohnehin niedrige allgemeine Rücklage kontinuierlich verringert. Das Jahr 2014 wird nach den vorläufigen Daten mit einem deutlichen Defizit abschließen. Diese Resultate führen zu einem Eigenkapitalverzehr in einem beachtlichen und kritischen Umfang von etwa 43 Mio. Euro. Damit wird das Eigenkapital Ende 2014 nur noch rund zehn Mio. Euro betragen, gegenüber einem anfänglichen Eigenkapital aus der Eröffnungsbilanz von rund 53 Mio. Euro. Deshalb droht die bilanzielle Überschuldung. Es besteht somit ein unverändert hoher Konsolidierungsdruck für die Stadt Schwelm. Dieser ergibt sich auch aus der kritischen Entwicklung der Liquiditätskredite. Diese haben nunmehr Ende 2014 mit rund 62 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand seit der NKF-Umstellung erreicht. Bereits seit 2010 übersteigen sie die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.

Um zu erkennen, in welcher Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Schwelm vorhanden ist, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2013 bei einem Minus von rund 8,5 Mio. Euro. In Höhe dieses strukturellen Defizits muss die Stadt Schwelm Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Basis für das strukturelle Ergebnis ist das tatsächliche Jahresergebnis 2013. Dieses ist um Schwankungen bei bestimmten Erträgen und Aufwendungen bereinigt. Einmaleffekte, die das Jahresergebnis 2013 be- oder entlastet haben, sind herausgerechnet. Die GPA NRW hat das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt für 2021 geplanten Resultat verglichen. Danach erwartet die Stadt Schwelm für das Jahr 2021 einen Überschuss von 0,5 Mio. Euro. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke geschlossen.

Die Haushaltsplanungen der Stadt Schwelm sind grundsätzlich nachvollziehbar. Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Hierbei handelt es sich überwiegend um allgemeine Risiken, die sich aus der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung und dem kommunalen Finanzausgleich ergeben. Darüber hinaus bestehen Risiken, sofern die geplanten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen nicht entsprechend umgesetzt oder realisiert werden. Sollten die Planwerte nicht eintreten und sich die Entwicklung verschlechtern, droht der Stadt Schwelm weiterhin die Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO.

Daher sollte die Stadt Schwelm Vorsorge treffen, wie auftretende Konsolidierungslücken aufgefangen werden können, um den Haushaltssanierungsprozess nicht zu gefährden und eine Überschuldung abzuwenden. Hierzu werden insbesondere weitere Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern gehören. Bei den vorrangigen Erträgen, maßgeblich den Beiträgen und den Gebühren für die kostenrechnenden Einrichtungen, sind zum Teil noch finanzielle Potenziale vorhanden. Hierzu zählt insbesondere eine moderate Anhebung des vergleichsweise niedrigen kalkulatorischen Zinssatzes von aktuell 5,25 Prozent.

Die Ertragslage der Stadt Schwelm war im interkommunalen Vergleich in allen Jahren besser als bei den Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern, Anteile an den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen) waren jeweils überdurchschnittlich. Von 2011 bis 2013 zählte Schwelm zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

In die Haushaltssanierung sind selbstverständlich die Ausgliederungen mit einzubeziehen. Hierzu zählen maßgeblich die Technischen Betriebe der Stadt Schwelm, Anstalt des öffentlichen Rechts (TBS). Diese nehmen umfangreiche kommunale Aufgaben wahr. Hierbei haben sich die TBS ebenso wie die Stadt an den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszurichten.

Bei der Haushaltssanierung sind besonders die freiwilligen Aufgaben kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Zu ihnen gehören unter anderem die Bereiche Sport und Freizeit und damit der Bädersektor. Dieser umfasst in Schwelm ein Freibad und ein Hallenbad. Für das Hallenbad wird ein Defizit von rund 660.000 Euro in 2015 erwartet. Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist zudem keine Pflichtaufgabe der Kommune. Dieses sollte die Stadt grundsätzlich bei der Haushaltssanierung, besonders aber bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen, berücksichtigen. Das Angebot an öffentlichen Einrichtungen findet nach § 8 Abs. 1 GO ihre Grenzen in der Leistungsfähigkeit der Stadt. Diese ist bei einer Stärkungspaktkommune besonders eingeschränkt. Aus den vorgenannten Gründen bewertet die GPA NRW die Anmietung der neuen Dreifeldsporthalle für eine Laufzeit von 20 Jahren und jährlichen Bruttoaufwendungen von etwa 300.000 Euro besonders kritisch. Nach den ursprünglichen als auch den aktuellen Planungen ist eine Nutzung dieser Halle für den Schulsport nicht vorgesehen. In welcher Größenordnung Erträge aus Vermietungen und entgeltlichen Überlassungen an Vereine erzielt werden, bleibt abzuwarten.

Das Engagement der Stadt in diesem Bereich spiegelt sich auch im größeren Gebäudebestand bei der Nutzungsart Sport und Freizeit wider. Durch die Anmietung der Dreifeldsporthalle wird die Stadt Schwelm dann interkommunal ein weit überdurchschnittliches Flächenangebot vorhalten. In den Bereichen Jugend, Verwaltung sowie sonstige Nutzungen ist das Angebot ebenfalls erkennbar überdurchschnittlich. Die Stadt Schwelm liegt mit ihren Gesamtflächen von 3.650 m² BGF je 1.000 Einwohner auf dem Niveau des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Die Stadt Schwelm ist mit 20,5 km² die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen. Es bestehen auch deshalb keine Ortsteile, sondern nur acht Bezirke. Aufgrund dieser günstigen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines schlanken Gebäudeportfolios wäre eigentlich ein unterdurchschnittliches Flächenangebot zu erwarten gewesen.

Die Schullandschaft befindet sich in Schwelm ebenso wie in vielen Kommunen im Umbruch. Im Grundschulsektor wurden die Grundschule Möllenkotten und die Grundschule Westfalendamm

im Jahr 2014 in einem Gebäude zusammengeführt. Hierdurch konnten die bestehenden Flächenüberhänge von 2.900 m² BGF jedoch nicht abgebaut werden. Für das Schuljahr 2018/19 ist die Aufgabe eines Grundschulstandortes geplant. Hierdurch werden die zwischenzeitlich weiter ansteigenden Flächenüberhänge von 4.100 m² BGF erheblich um etwa 3.000 m² BGF verringert. Somit wird es dann zukünftig noch drei Grundschulstandorte in Schwelm geben.

Bei den weiterführenden Schulen reagierte die Stadt Schwelm auf die sich verändernde Nachfrage. Die Zahl der Hauptschüler hat sich in dem Zeitraum von 2007/08 nach 2013/14 mehr als halbiert. Aufgrund dieses starken Schülerrückgangs hat die Stadt im November 2013 beschlossen, die Gustav-Heinemann-Hauptschule auslaufend aufzulösen. Der Schulbetrieb wird Mitte 2016 eingestellt. Eine mögliche Folgenutzung des Hauptschulgebäudes wäre die Unterbringung der Stadtverwaltung, die sich derzeit auf drei Standorte verteilt. Für die beabsichtigte Zentralisierung der Verwaltung gibt es daneben zwei weitere Optionen, zu der auch ein kompletter Neubau gehört. Für dieses Projekt hat sich die Stadt Schwelm zu Recht externe Unterstützung eingeholt. Bei der städtischen Dietrich-Bonhoeffer-Realschule sank die Schülerzahl im gleichen Zeitraum um rund 20 Prozent. Für das Jahr 2013 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 2.000 m² BGF. Nach den Prognosedaten des Schulentwicklungsplans und den aktuellen Anmeldungen werden bis zum Schuljahr 2018/19 steigende Schülerzahlen erwartet. Hierdurch wird sich der Flächenüberhang erkennbar auf etwa 900 m² BGF verringern. Die Schülerzahlen beim Städtischen Märkischen Gymnasium schwankten im Betrachtungszeitraum. Im Eckjahrevergleich der Schuljahre 2007/08 und 2013/14 waren die Schülerzahlen dann relativ konstant. Der Flächenüberhang beträgt im Vergleichsjahr 2013 rund 3.700 m² BGF. Darin ist ein Atrium mit einer Fläche von rund 800 m² BGF enthalten, für das eine wirtschaftliche und sinnvolle Nutzung gefunden werden sollte. Für das Gymnasium werden ebenfalls steigende Schülerzahlen prognostiziert. Hierdurch wird die Anzahl der Klassen zunehmen. Damit wird gleichzeitig der Flächenüberhang auf circa 2.400 m² BGF zurückgehen.

Die Potenziale bei den Schulgebäuden summieren sich 2013 insgesamt auf beachtliche 10.500 m² BGF. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF errechnet sich ein monetäres Potenzial von 1,05 Mio. Euro.

Bei den Schulturnhallen insgesamt besteht für das Vergleichsjahr 2013 grundsätzlich ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bedarf und Bestand. Zusätzlich stellt die Stadt Schwelm eine Turnhalle bereit, die ausschließlich vom Vereinssport genutzt wird. Mit der bereits thematisierten Dreifeldsporthalle, die ebenfalls nur für den Vereinssport vorgehalten werden soll, wird das flächenmäßige Angebot erheblich erweitert.

Die vorgenannten Aussagen und Empfehlungen zur Flächensituation stehen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte zu nutzen.

Die Veränderungen des demografischen Wandels haben deutliche Auswirkungen auf das kommunale Aufgabenspektrum und Leistungsangebot. Neben dem vorgenannten Schulsektor ist ebenso die Tagesbetreuung für Kinder tangiert. In Schwelm gibt es bei den Kindertageseinrichtungen einen bunten Trätermix. Die Stadt selbst ist Träger von zwei Kindertageseinrichtungen und dem Hort.

Der einwohnerbezogene Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder ist in Schwelm weit unterdurchschnittlich. Die Stadt Schwelm gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigs-

ten Fehlbetrag. Ein Grund hierfür ist, dass die freien Träger von Dritten unterstützt werden. Deshalb werden für einzelne Kindertageseinrichtungen keine freiwilligen Zuschüsse bei der Stadt beantragt. Ohne diese Entlastungen durch Dritte würden sich weitere Kennzahlen verschlechtern und somit im interkommunalen Vergleich ungünstiger ausfallen. Als Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag spielen insbesondere die Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle. Diese freiwilligen Zuschüsse sind aufgrund der Sparkassenförderung vergleichsweise niedrig. Die Elternbeitragsquote ist interkommunal unauffällig, obwohl die SGB II-Quote in Stadt Schwelm deutlich erhöht ist. Dennoch gibt es Optimierungsmöglichkeiten, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erzielen. Die überdurchschnittliche Versorgungsquoten und ein relativ niedriger Anteil der 25-Stunden-Betreuung belasten den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder. Die Stadt Schwelm sollte die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder optimieren. Dieses betrifft die Kindertagesstättenbedarfsplanung und den möglichen Einsatz eines elektronischen Anmeldesystems.

Im Bereich Personalwirtschaft und Demografie ist die Stadt Schwelm im Wesentlichen gut aufgestellt. Das vorhandene Personalentwicklungskonzept berücksichtigt die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Personalmanagement. Das Konzept ist ein positiver Beitrag für eine zukunftsorientierte Personalarbeit, es kann punktuell noch verbessert werden. Die Analyse der Aufbauorganisation der Stadt Schwelm hat gezeigt, dass die Gliederungsbreite in der Organisationsstruktur relativ groß ist. Hier sollten insbesondere die altersbedingten Fluktuationen in der Leitungsebene für Synergien genutzt werden. Die Gliederungstiefe ist positiv. Die Stadt analysiert die Altersstruktur der Beschäftigten und ermittelt die Fluktuation. Diese Aktivitäten sind ein guter Beitrag für das Personalmanagement. In diesem Kontext sind die Themen Wissenserhalten und Wissensverbreitung von besonderer Bedeutung. Hier sollte die Stadt ein Dokumentenmanagementsystem nutzen. Aus diesem kann dann ein strukturiertes, elektronisches Wissensmanagement für die gesamte Verwaltung entwickelt werden.

Die Prüfung ausgewählter Aufgaben im Produktbereich Sicherheit und Ordnung führte zu unterschiedlichen Resultaten. Für die Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Schwelm weniger Personal ein als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Im Bezug zum Benchmark verbleibt ein Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen, das sich 2014 auf 0,2 Vollzeit-Stellen verringert. Beim Personenstandswesen ist ebenfalls in Relation zu den Vergleichskommunen ein geringerer Personaleinsatz festzustellen. Orientiert am Benchmark ergibt sich für 2013 als auch für 2014 ein Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist jedoch ein hoher Personaleinsatz zu verzeichnen. Dieser spiegelt sich im hohen Personalaufwand je Fall wider. Es besteht ein auffälliges Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen, das 2014 leicht zurückgeht. Insbesondere hieraus ergibt sich ein deutlicher Handlungsbedarf.

Auch beim Grünflächenmanagement der Stadt Schwelm sieht die GPA NRW Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten. Bisher gibt es bei der Stadt keine zentrale Aufgabenwahrnehmung. Hier sind unterschiedliche Organisationseinheiten verantwortlich. Einzelne von ihnen können zudem auch nicht auf das vorhandene Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) zugreifen. Die Stadt Schwelm sollte unter anderem ein Freiflächenentwicklungskonzept erstellen, die bestehende Kostenrechnung weiterentwickeln und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen. Die Grünflächenpflege und -unterhaltung wird überwiegend von den Technischen Betrieben der Stadt Schwelm AöR (TBS) durchgeführt.

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche der Stadt Schwelm mit den mittleren kreisangehörigen Kommunen waren im Bereich der Grünflächen anfänglich nicht ohne weiteres möglich. Der Grund hierfür war, dass die TBS ihre Leistungen mit einem Stundenverrechnungssatz abrechnet, der ebenfalls Kapitalkosten (Zinsen und Tilgungen) enthält. Solche Kosten sind in den Aufwendungen der Vergleichskommunen und in den Benchmarks grundsätzlich nicht enthalten. Daher ist der Stundenverrechnungssatz der TBS von 68 Euro im Jahr 2013 interkommunal weit erhöht. Um für die Stadt Schwelm interkommunal vergleichbare Werte darstellen zu können, wurden die Gesamtaufwendungen in den einzelnen Prüfbereichen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün) um die Kapitalkosten bereinigt. Daraus ergibt sich dann ein bereinigter Stundenverrechnungssatz der TBS von 48 Euro. Im Übrigen kann die Datenlage im Grünflächensektor als gut bewertet werden.

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zeigen in allen drei Prüfbereichen erkennbar höhere Aufwendungen bei der Stadt Schwelm. Für die Park- und Gartenanlagen sind die flächenbezogenen Aufwendungen deutlich erhöht. Schwelm zählt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Der Benchmark wird daher nennenswert überschritten. Ursächlich hierfür sind besonders die Papierkorbentleerung sowie die Umfeldreinigung.

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze bewegen sich auf dem Niveau des Mittelwertes. Der Vergleich zum Benchmark zeigt ein erkennbares Potenzial. Ein Grund hierfür ist, dass in Schwelm für einzelne Leistungen weit höhere Aufwendungen anfallen als bei anderen Kommunen. Daher sollten die Standards und Intervallen zur Unterhaltung und Pflege der entsprechenden Grünflächen sowie die Unterhaltung und Kontrolle der Spielgeräte kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

Beim Straßenbegleitgrün zeigt der interkommunale Vergleich für die Stadt Schwelm das ungünstigste Resultat aus den drei Bereichen. Dreiviertel der Vergleichskommunen unterhalten ihr Straßenbegleitgrün wirtschaftlicher als die Stadt Schwelm. In Relation zum Benchmark besteht ein Potenzial von 120.000 Euro jährlich.

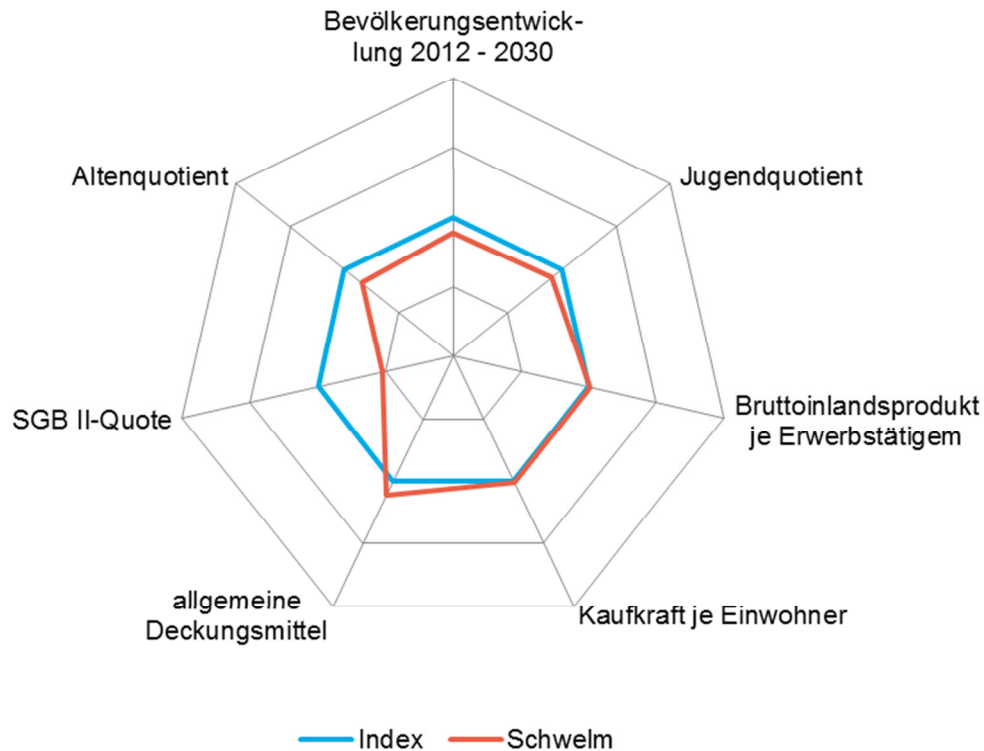
Für alle drei Prüfbereiche gilt, dass die Leistungen der TBS regelmäßig mit denen des freien Marktes verglichen werden sollten. Ziel sollten konkurrenz- beziehungsweise wettbewerbsfähige Bauhofleistungen sein.

Ausgangslage der Stadt Schwelm

Strukturelle Situation

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

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale im Interview am 25. August 2015 mit dem Bürgermeister hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die SGB II-Quote der Stadt Schwelm liegt 2013 mit 12,4 Prozent weit über der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Sie hat damit eine belastende Wirkung. Als ein Grund für die hohe Quote wird von der Stadt angeführt, dass sich in Schwelm sowohl die Zentrale des Job-Centers des Ennepe-Ruhr-Kreises als auch eine Regionalstelle befinden. Leistungsbezieher würden vielfach einen Wohnsitz in der Nähe von entsprechenden Behörden und Einrichtungen wählen.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 beträgt 61.354 Euro. Es bewegt sich damit in etwa auf dem Niveau des Mittelwertes von 60.896 Euro. Die Kaufkraft in Schwelm ist leicht erhöht. Mit 22.427 Euro überschreitet sie den Mittelwert von 21.850 Euro um 1,5 Prozent. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Schwelm 1.349 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2010 bis 2013. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.212 Euro erkennbar niedriger.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten wird im nachfolgenden Kapitel demografische Entwicklung und örtliche Strukturen näher eingegangen. Bereits hier ist

darzulegen, dass diese drei Strukturmerkmale sich in Schwelm im Verhältnis zu den Vergleichskommunen durchgängig ungünstiger darstellen. Sie haben damit tendenziell einen belastenden Einfluss.

Die Ausgangslage der Stadt Schwelm ist daher differenziert zu sehen. Die monetären Einflussfaktoren zeigen durchgängig begünstigende Resultate. Hierbei weisen die für den städtischen Haushalt unmittelbar bedeutenden allgemeinen Deckungsmittel die höchste Mittelwertüberschreitung und damit das positivste Resultat auf.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

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 wurden in dem Interview am 25. August 2015 erörtert.

Nach den bisherigen Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl von Schwelm am 31. Dezember 2013 rund 28.000. Auf der Grundlage der aktuellen Zensuserhebung 2011 ist sie Ende 2013 mit etwa 27.900 leicht geringer. Ausgehend von der bisherigen Datenbasis prognostizierte IT.NRW bis 2030 einen Bevölkerungsrückgang in Schwelm von rund 16 Prozent auf etwa 23.700 Einwohner. Für die Vertreter der Stadt Schwelm ist der Bevölkerungsrückgang nachvollziehbar, wobei das Ausmaß des Rückgangs fraglich ist. Nach der aktuellsten Gemein-demodellrechnung von IT.NRW, die einen Prognosezeitraum bis nunmehr 2040 umfasst, wird für das Jahr 2030 ein Bevölkerungsstand von rund 25.100 prognostiziert. Das sind etwa 1.400 Einwohner mehr als in der bisherigen Prognose.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation dar. Im Jahr 2013 beträgt er in Schwelm 29,5 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,4 Prozent. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation). Er liegt im Jahr 2013 in Schwelm mit 40,6 Prozent deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 35,1 Prozent. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung in Schwelm im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte erkennbar älter ist als der Durchschnitt. Nach Angaben der Stadt wird zum überdurchschnittlichen Altenquotienten beigetragen haben, dass in Schwelm vergleichsweise mehr Senioreneinrichtungen beziehungsweise Altenheime vorhanden sind als in anderen Kommunen. Vereinzelt würden Einrichtungsträger der Stadt signalisieren, dass sie an der Ansiedlung weiterer Objekte interessiert sind.

Der landesweite Trend, dass die Bevölkerung weniger und älter wird, zeigt sich somit auch in Schwelm. Dieses führt unter anderem dazu, dass die bisherige Infrastruktur angepasst werden muss. Hierbei bieten die kleine Gemeindefläche von 20,5 km² und die Gebietsstruktur mit lediglich acht Bezirken sehr günstige Rahmenbedingungen.

Die Stadt Schwelm setzt sich seit längerer Zeit mit der Thematik Demografie auseinander. Dieses betrifft nicht nur die Stadtplanung und -entwicklung. Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungs-forschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) befasste sich in einem Forschungsvorhaben 2006/07 auch mit der Stadt Schwelm. In dem Forschungsvorha-

ben „Demografischer Wandel und Wanderungen in der Stadtregion - vier Fallstudien in NRW“ beschäftigte sich ein Teilbereich mit der Zuzugsumfrage für die Stadt Schwelm im Jahr 2005.

Die Bereitstellung von Gewerbeflächen ist für die Stadt Schwelm insbesondere aufgrund der kleinen Gemeindefläche und der bestehenden Topographie eine besondere Herausforderung. Die Wirtschaftsförderung, zu der auch die Betreuung der ansässigen Unternehmen zählt, spielt eine wesentliche Rolle im strategischen Handeln der Kommune. Eine positive Entwicklung bei den Unternehmen habe nicht nur unmittelbare und kurzfristige finanzielle Effekte für die Stadt. Der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben nachhaltige Auswirkungen für die Bevölkerung und die Stadt insgesamt.

Im Stadtgebiet befindet sich ein ehemaliges Brauereigelände. Die Entwicklung beziehungsweise Umnutzung dieses Geländes hatte sich aus unterschiedlichen Gründen immer wieder verzögert. Nunmehr hat eine Investorengruppe das Areal erworben. Auf dem Gelände soll ein Mix aus Gewerbe, Einzelhandel und Wohnen entstehen. Die planungsrechtlichen Grundlagen wurden mit der Verabschiedung des Bebauungsplanes geschaffen. Es liegen der Stadt erste Bauanträge vor.

Die Wohnraumversorgung ist aufgrund der geschilderten Rahmenbedingungen schwieriger als in vielen anderen Kommunen. Im Jahr 2013/14 wurde in Schwelm ein klassisches Wohnbaugelände entwickelt, das Neubaugelände „Winterberg“. Die Stadt Schwelm ist bei der Baulandvermarktung selbst nicht aktiv. Die Vermarktung der rund 70 Grundstücke erfolgt über ein Tochterunternehmen der Städtischen Sparkasse zu Schwelm. Ein deutlicher Zuzug von Auswärtigen und damit eine größere Anzahl von Neubürgern sind nicht zu erwarten, weil die Mehrheit der Bauherren bereits in Schwelm wohnt. Wegen der Gebietsstruktur wird bei der Wohnraumversorgung zukünftig die Entwicklung von Quartieren an Bedeutung gewinnen.

Bei der Unterbringung von Asylsuchenden favorisiert und praktiziert die Stadt Schwelm dezentrale Lösungen. Überwiegend wird der Personenkreis in angemieteten Wohnungen untergebracht. Hierbei gibt es eine gute Zusammenarbeit mit der privaten Wohnungswirtschaft und der ortsansässigen Wohnungsgenossenschaft. Diese dezentrale Unterbringung erleichtert die Integration. Hierbei sowie in anderen Bereichen wird die Stadt Schwelm durch ehrenamtliches Engagement unterstützt.

Die Stadt unterstützt ihrerseits das Ehrenamt mit der Servicestelle Ehrenamt. Diese hat die Funktion einer Beratungs- und Vermittlungsstelle. Darüber hinaus arbeitet als Gremium ein Behindertenbeirat. Ein Seniorenbeirat wurde bisher nicht gegründet, auch wegen den hiermit verbundenen Aufwendungen, die besonders für eine Stärkungspaktkommune eine weitere finanzielle Belastung darstellen.

Nach Auffassung der GPA NRW hat die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich eine wichtige Bedeutung. Daher werden gute Beispiele gesammelt und an die Kommunen weitergegeben. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zu sehen.

Die Stadt Schwelm steht der interkommunalen Zusammenarbeit sehr positiv gegenüber, sie wird bereits in mehr als 40 Bereichen praktiziert und soll nach dem Willen der Entscheidungsträger noch weiter ausgebaut werden. Hierzu zählt letztendlich auch die kreisweite Wirtschafts-

förderung durch den Ennepe-Ruhr-Kreis. Die Stadt Schwelm betreibt nachvollziehbar daneben eine eigene Wirtschaftsförderung. Diese erfolgt maßgeblich durch die Gesellschaft für Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung Schwelm (GSWS). Die Stadt Schwelm sieht ebenfalls Chancen durch regionale beziehungsweise interkommunale Gewerbegebiete mit Nachbarkommunen. Hier sind besonders die Aktivitäten für ein gemeinsames Gewerbegebiet mit den Nachbarkommunen Gevelsberg und Sprockhövel hervorzuheben.

Auch mit einer wiederkehrenden gemeinsamen Ausbildungsmesse wird versucht, Nachwuchskräfte zu gewinnen und hierdurch Menschen an die Region und die Stadt Schwelm zu binden. Im September 2015 fand zuletzt die Ausbildungsmesse des Ennepe-Ruhr-Kreises in Ennepetal statt. Darüber hinaus gibt es Zusammenarbeiten mit Hochschulen und Universitäten.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

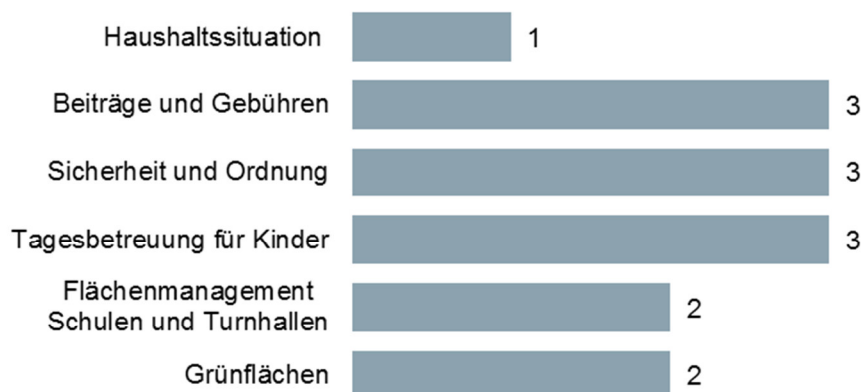
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Schwelm

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Schwelm hat die GPA NRW von Mai bis Oktober 2015 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Schwelm hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis wurden dann die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Schwelm generell das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2013 und die Haushaltsplanungen bis 2021 analysiert. Bisher liegt noch kein Gesamtabschluss vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Sascha Wolf
Personalwirtschaft und Demografie	Marie-Kristin Dirks
Sicherheit und Ordnung	Marie-Kristin Dirks
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Junker
Schulen	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

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

In einem Abschlussgespräch am 17. November 2015 hat die GPA NRW die Bürgermeisterin und den Kämmerer über die Prüfungsergebnisse informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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 grundsätzlich auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überden-

ken. 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 17. März 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Schwelm
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	19
Risikoszenario	19
Haushaltskonsolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	22
Beiträge	23
Gebühren	24
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	28
Gebäudeportfolio	29
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	36
Vermögenslage	36
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	49

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 und die aktuellen Haushaltsplanungen 2015 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse einbezogen. Ein Gesamtabschluss für das Jahr 2010 liegt bisher nicht vor. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die 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 Haushaltssituation der Stadt Schwelm war bereits im Rahmen der Kameralistik angespannt. Die Stadt Schwelm befand sich in vielen Jahren in der Haushaltssicherung. Zum 01. Januar 2008 hat die Stadt Schwelm auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Auch nach NKF-Einführung bestand die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) fort. Die HSK der Jahre 2008 bis 2011 waren nicht genehmigungsfähig, so dass sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung befand.

Die Stadt Schwelm musste als mittelfristig überschuldete Kommune nach § 3 Stärkungspaktgesetz an der ersten Stufe des Stärkungspaktes teilnehmen. Den ersten Haushaltssanierungsplan (HSP) hat die Stadt im Jahr 2012 der Bezirksregierung Arnsberg vorgelegt. In diesem wurde der Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 dargestellt. Zudem wurde der Haushaltsausgleich ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 aufgezeigt. Die Bezirksregierung hat den HSP genehmigt. Die Fortschreibungen der HSP in den Folgejahren wurden ebenfalls seitens der Bezirksregierung genehmigt. Der HSP 2015 enthält 25 Maßnahmen, die zur Haushaltskonsolidierung beitragen sollen.

In der Ratssitzung vom 27. August 2015 hat der Kämmerer der Stadt Schwelm, unter anderem infolge des erwarteten Rückgangs der Gewerbesteuererträge, eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 24 GemHVO verhängt. Diese trat mit Wirkung vom 01. September 2015 in Kraft.

Der Prüfung liegen die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 zugrunde. Ein Gesamtabschluss lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Der Haushaltsausgleich soll ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 erreicht werden. Damit sind umfangreiche Konsolidierungen notwendig.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis*)		-5.093	-12.974	-9.035	-3.835	-518	-3.117
Höhe der allgemeinen Rücklage	40.937	40.938**)	35.095**)	26.060	22.225	21.707	18.514**)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	14,3	25,7	14,7	2,3	14,7
Höhe der Ausgleichsrücklage	11.636	6.543	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		9,7	27,3	25,7	14,7	2,3	14,4

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet

**) Veränderung der allgemeinen Rücklage (teilweise) durch erfolgsneutrale Buchungen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO oder Wertkorrekturen zur Eröffnungsbilanz gem. § 57 GemHVO

Die Jahresergebnisse 2008 bis 2013 waren mit Ausnahme von 2012 erheblich defizitär und strukturell unausgeglichen. Die Ausgleichsrücklage wurde bei unmittelbarer Fortschreibung durch den Fehlbetrag des Jahres 2009 vollständig aufgebraucht. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzt sich zudem mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage ab 2009 fort. Die vorläufige Ergebnisrechnung des Jahres 2014 weist einen Jahresfehlbetrag von rund 9,0 Mio. Euro aus. Das Problem des strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht daher weiterhin.

Die Veränderung der allgemeinen Rücklage im Jahresabschluss 2009 resultiert unter anderem aus einer erfolgsneutralen Korrekturbuchung zur Eröffnungsbilanz gemäß § 57 GemHVO. Die sonstigen öffentlich-rechtlichen Forderungen wurden um rund 587.000 Euro höher ausgewiesen. Im Jahresabschluss 2013 wurde zudem die Wertveränderung einer Finanzanlage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO unmittelbar gegen die allgemeine Rücklage gebucht. Die Wertminderung der Finanzanlage „Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr“ betrug rund 76.000 Euro.

→ Feststellung

Der schleichende Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung sollte oberste Priorität für das städtische Handeln haben.

Jahresergebnisse je Einwohner 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-112	-542	3.698	-36	-215	-117	-32	43

Im interkommunalen Vergleich ist die Stadt Schwelm in den Jahren 2008 bis 2010 innerhalb des Viertels der Kommunen mit den ungünstigsten Jahresergebnissen vorzufinden. In den Jahren 2011 bis 2013 verbessert sich das Bild aufgrund der deutlichen Abnahme der Jahresdefizite etwas. Im Jahr 2013 weist die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich ein Jahresergebnis je Einwohner in Nähe zum Median auf.

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

	2014*)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-7.373 (-8.979)	-2.489	8	38	49	65	447	537
Höhe der allgemeinen Rücklage	11.141 (9.535)	7.684	9.312	9.350	9.669	9.734	10.181	10.718
Veränderung der allgemeinen Rücklage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	540 (0)	638	1.620	0	270	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	39,8 (48,5)	19,4	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	39,8 (48,5)	26,1	./.	./.	./.	./.	./.	./.

*) in Klammern vorläufige Istwerte

Ab dem Jahr 2016 sollen laut den Planzahlen Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden. Die prognostizierten Jahresüberschüsse würden zu einer kontinuierlichen Erhöhung des deutlich reduzierten Eigenkapitalstocks führen. Die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz verringern sich mit Beginn des Jahres 2017 jährlich. Im Jahr 2021 muss der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 GO ohne Konsolidierungshilfen erreicht werden. Nach den vorläufigen Istwerten 2014 und dem bisherigen Haushaltsverlauf 2015 konnten die geplanten Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen zur unmittelbaren Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO nicht umgesetzt werden. Es besteht daher ein Risiko, dass die allgemeine Rücklage im Jahr 2021 geringer, als in der obigen Tabelle dargestellt, ausfallen wird.

Die kontinuierliche Verringerung der Jahresfehlbedarfe bzw. die Ausweisung von Jahresüberschüssen soll durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Der HSP 2015 enthält diesbezüglich 25 Maßnahmen. Neben der Personalkonsolidierung und Einsparungen im Zusammenhang mit dem Gebäudeportfolio der Stadt Schwelm sollen unter anderem Steuerhöhungen (Realsteuern sowie Vergnügungssteuern) zu Ergebnisverbesserungen beitragen.

Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Diese werden in den Berichtsteilen Haushaltsplanung und haushaltswirtschaftliche Risiken erläutert.

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 werden durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2013 ersetzt. Zusätzlich werden die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie positive wie negative Sondereffekte bereinigt.

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. So schwankten bei der Stadt Schwelm die Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum erheblich zwischen 10,7 Mio. Euro und 21,0 Mio. Euro. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Schwelm	
Jahresergebnis	-3.117
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	20.865
Bereinigungen Sondereffekte	2.357
= bereinigtes Jahresergebnis	-26.339
Hinzurechnungen (Mittelwerte 2008 bis 2013)	17.887
= strukturelles Ergebnis	-8.452

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von rund -8,5 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Das strukturelle Ergebnis 2013 enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 3,2 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -5,3 Mio. Euro.

Haushaltsplanung bis 2021

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Schwelm 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 Schwelm ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

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

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B**)	4.176	8.384	4.208	9,1
Gewerbesteuer*)	16.631	23.633	7.002	4,5
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*)	11.905	17.138	5.233	4,7
Schlüsselzuweisungen*)	4.603	5.565	962	2,4
Kostenerstattungen und Kostenumlagen**)	5.452	2.559	-2.893	-9,0
Sonstige ordentliche Erträge**)	5.746***) (8.453)	2.942	-2.804	-8,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**)	15.792	14.546	-1.246	-1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**)	11.478	9.082	-2.396	-2,9
Allgemeine Kreisumlage*)	13.945	21.298	7.353	5,4
Bilanzielle Abschreibungen**)	4.718***) (5.069)	3.611	-1.107	-3,3
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen**)	2.001	2.270	269	1,6

*) Mittelwerte 2008 bis 2013

**) Ergebnis 2013

***) Ergebnis 2013 nach Bereinigung Sondereffekte

Nach der Ergebnisplanung auf Basis des Haushaltsplanes 2015 erwartet die Stadt Schwelm für das Jahr 2021 einen Jahresüberschuss von rund 540.000 Euro. Gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von 8,5 Mio. Euro ergibt sich eine Verbesserung um etwa 9,0 Mio. Euro. Die vorangegangene Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt.

Im Zeitraum der mittelfristigen Planung wurden überwiegend die Orientierungsdaten¹ des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt. In den Jahren 2019 bis 2021 sind die Vorgaben des Ausführungserlasses vom 07. März 2013 beachtet worden. Der analytische Vergleich der Plan- daten 2021 mit dem strukturellen Ergebnis 2013 führt zu anderen Veränderungsraten als die Berechnungen nach dem Orientierungsdatenerlass.

Grundsteuer B

Die Stadt Schwelm nutzt, wie die Mehrheit der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen, Hebesatzerhöhungen zur Konsolidierung. Der in der Haushaltssatzung für 2015 festgelegte Hebesatz der Grundsteuer B beträgt 580 Prozentpunkte. In den Folgejahren wird mit deutlich höheren Hebesätzen kalkuliert. Diese sollen sich im Zeitraum 2016 bis 2021 zwischen 800 und 925 Hebesatzpunkten bewegen. Die Hebesatzerhöhungen tragen mit rund 4,2 Mio. Euro wesentlich zur Konsolidierung bei. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar, vorausgesetzt die bis 2021 geplanten Erhöhungen des Hebesatzes werden tatsächlich umgesetzt.

Gewerbesteuer

Bei der Gewerbesteuer ist bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013 ein jährlicher Anstieg von 4,5 Prozent vorgesehen. Mit einem Konsolidierungsbeitrag von rund 7,0 Mio. Euro leistet diese Ertragsposition den größten Anteil zum angestrebten Haushaltsausgleich im Jahr 2021. Die Steigerungen sind nicht auf die Erschließung von zusätzlichen Gewerbeflächen zurückzuführen. In der Haushaltssatzung 2015 wurde ein Hebesatz von 490 Prozentpunkten festgesetzt. In 2016 ist ein Anstieg auf 495 Prozentpunkte geplant.

Innerhalb der mittelfristigen Planung entsprechen die unterstellten jährlichen Steigerungsraten den Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird ein Anstieg von jährlich 3,2 Prozent einkalkuliert. Diese Steigerungsrate liegt unter dem geometrischen Mittel. Zusätzlich berücksichtigt die Stadt Schwelm noch Gewerbesteuernachzahlungen in Höhe von 3,5 Mio. Euro in 2015 und ab 2016 in Höhe von 3,6 Mio. Euro in ihren Planansätzen. Die tatsächliche Höhe der Gewerbesteuernachzahlungen hat sich in den vergangenen Jahren als sprunghaft erwiesen. Zwischen 2008 und 2014 bestand eine Bandbreite zwischen 0,9 Mio. Euro und 6,4 Mio. Euro. Je nach wirtschaftlicher Entwicklung und dem Umfang von Steuerprüfungen kann der prognostizierte Ansatz der Gewerbesteuernachzahlungen daher eine Chance oder ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung darstellen. Die einkalkulierten Gewerbesteuernachzahlungen liegen unter dem Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014. Die Planungen der Stadt Schwelm sind grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel.

¹ Vgl. Orientierungsdaten gemäß Steuerschätzung von November 2014; Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes vom 14. November 2014 (207/2014).

Die Gewerbesteuer stellt die bedeutendste Einnahmequelle der Stadt Schwelm dar. Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 hat die Gewerbesteuer im Jahr 2021 einen Anteil an den gesamten ordentlichen Erträgen von etwa einem Drittel. Die Gewerbesteuererträge sind konjunkturanfällig. Die Entwicklung dieser Ertragsposition im Betrachtungszeitraum hat gezeigt, dass diese großen Schwankungen unterliegt. Sie schwankte zwischen 10,7 Mio. Euro (in 2010) und 21,0 Mio. Euro (in 2012). Die Plandaten unterliegen daher grundsätzlich einem allgemeinen Risiko. Sollten die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe realisiert werden können, würde dies den im Jahr 2021 angestrebten Haushaltsausgleich wesentlich gefährden.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Schwelm an der Einkommens- und Umsatzsteuer können von der Stadt nicht gesteuert werden, da diese unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Kontinuierliches Wachstum der Wirtschaftsleistung verbunden mit stetig steigenden Steuereinnahmen können nicht erwartet werden. Ein allgemeines, konjunkturelles Risiko ist bei den aufgestellten Planansätzen daher vorhanden.

Die Stadt Schwelm erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 4,7 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013. Die jährliche Zunahme beim Anteil an der Einkommenssteuer beträgt 4,3 Prozent und an der Umsatzsteuer 7,2 Prozent. Der Konsolidierungsbetrag beläuft sich insgesamt auf 5,2 Mio. Euro. Davon entfällt auf den Anteil an der Einkommensteuer mit einer Zunahme bis 2021 von 4,2 Mio. Euro der wesentliche Betrag.

Die Schlüsselzahl² für die Jahre 2015 bis 2017 der Stadt Schwelm für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer ist gesunken und für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gestiegen. Die neuen Schlüsselzahlen wurden in der Haushaltsplanung 2015 bereits erfasst. Innerhalb der mittelfristigen Planung entsprechen die unterstellten jährlichen Steigerungsrate den Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird ein Anstieg von jährlich 1,94 Prozent der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und von 1,75 Prozent der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer einkalkuliert. Diese Steigerungsrate entsprechen dem jeweiligen geometrischen Mittel. Die Stadt Schwelm berücksichtigt in ihren Planungen zusätzlich die Zunahme des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer infolge der Soforthilfe des Bundes³ im Umfang von rund 188.000 Euro in den Jahren 2015 bis 2017. Ab dem Jahr 2018 werden weitere rund 376.000 Euro veranschlagt. Aus Sicht der GPA NRW besteht bei dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Schwelm plant in 2021 Erträge aus Schlüsselzuweisungen von rund 5,6 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen leisten damit einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke von knapp einer Million Euro. Der Ansatz 2015 entspricht dem festgesetzten Auszahlungsbetrag gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz 2015. Die Stadt verwendet bis 2018 die Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird eine jährliche Steigerungsrate von 4,2 Prozent

² Gemäß Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2015, 2016 und 2017 (EStGemAntV 2015, 2016 und 2017) vom 16. Dezember 2014).

³ Vgl. Runderlass vom 10. Dezember 2014 für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017.

angesetzt. Diese Steigerungsrate liegt unter dem errechneten geometrischen Mittel. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich steigende Zuweisungen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) gewährt. Die Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziehungsweise der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit bei diesen Beträgen auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Haushaltsplanung der Stadt Schwelm.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die prognostizierten Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen des Jahres 2021 verringern sich um mehr als die Hälfte im Vergleich mit dem Ergebnis 2013. Die Gründe hierfür sind buchungstechnischer Natur. Bis einschließlich 2014 wurden die Zuwendungen vom Land für die Betriebskosten der Kindertagesstätten als Kostenerstattung verbucht. Ab dem Jahr 2015 erfolgt die Verbuchung bei der Ertragsposition Zuwendungen und allgemeine Umlagen. Die verbleibenden Kostenerstattungen stammen insbesondere aus den Bereichen Asyl und Unterhaltsvorschussleistungen.

Sonstige ordentliche Erträge

Die Veränderung bei den sonstigen ordentlichen Erträgen ist signifikant. Es werden bezogen auf das Ergebnis 2013 (nach Bereinigung der Sondereffekte) um rund 2,8 Mio. Euro niedrigere Erträge im Jahr 2021 prognostiziert. Der Rückgang setzt sich aus mehreren Sachverhalten zusammen.

Im Haushaltsplan 2015 werden unter dieser Ertragsposition im Jahr 2021 keine Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Überstunden, Urlaub und Altersteilzeit berücksichtigt. Im Jahr 2013 wurden daraus noch Erträge von insgesamt rund 1,0 Mio. Euro ausgewiesen. Überdies wird von etwa 0,5 Mio. Euro geringeren Erträgen aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen ausgegangen. Auch die Erträge aus Säumniszuschlägen u.ä. werden deutlich geringer prognostiziert. Im Jahr 2013 wurden daraus Erträge von rund 1,4 Mio. Euro erzielt. Dem stehen geplante Erträge in 2021 von etwa 0,3 Mio. Euro gegenüber. Die diesbezüglichen Erträge sind im Jahr 2013 im Vergleich zu den Vorjahren weit überdurchschnittlich. Die von den Steuerpflichtigen zu leistenden Nachzahlungen bei der Gewerbesteuer inklusive entsprechender Verzinsung waren in diesem Jahr besonders hoch. Ähnlich hohe Erträge wurden folgerichtig nicht in den Planansätzen erfasst. Die GPA NRW sieht daher bei dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sinken bezogen auf das Ergebnis 2013 bis zum Jahr 2021 um durchschnittlich jährlich 1,0 Prozent. Diese Änderungsrate bedarf einer näher gehenden Betrachtung. Im Jahr 2015 wurden der Tarifabschluss für die Tarifbeschäftigten (2,4 Prozent ab dem 01. März 2015) sowie eine pauschale Steigerung von 3,0 Prozent bei Beamten ab dem 01. Januar 2015 berücksichtigt. Ab 2016 wird mit einer jährlichen Steigerung von einem Prozent

kalkuliert. Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bewegen sich nach einer Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände⁴ für 2016 bei 1,6 Prozent und für 2017 bei 1,7 Prozent. Die Orientierungsdaten gehen ab 2016 von einer jährlichen Steigerung von einem Prozent aus. Diese moderate Steigerung kann jedoch nur aufgrund von konkreten Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden.

Das Personalwirtschaftskonzept (PWK) der Stadt Schwelm ist Bestandteil des HSP. Im PWK sind die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung bis zum Jahr 2021 abgebildet. Ziel der Stadt Schwelm ist es, die Stellenanteile von 278 im Jahr 2011 bis auf 235 im Jahr 2021 zu verringern. Nach derzeitigem Stand wird im Stellenplan 2016 ein Stellenanteil von 252 ausgewiesen werden. Die Personalkonsolidierung soll erreicht werden, indem auf die Wiederbesetzung bestimmter Stellen verzichtet wird. Da ein gänzlicher Wegfall von Aufgaben selten ist, sollen durch organisatorische Änderungen Aufgaben auf andere städtische Bedienstete verteilt werden oder ein neuer Stellenzuschnitt erfolgen. In den vergangenen Jahren konnten einige der geplanten Einsparungen nicht umgesetzt werden. Ursächlich hierfür ist, dass eine Aufgabenverteilung bzw. -optimierung aus verschiedenen Gründen teilweise nicht möglich war. Die Mehrheit der ursprünglich geplanten Maßnahmen wurde jedoch verwirklicht. Die im fortgeschriebenen PWK für das Haushaltsjahr 2015 angestrebten Personalkonsolidierungsmaßnahmen werden voraussichtlich nicht vollständig umgesetzt werden können. Sollten die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung in 2015 und in den Folgejahren nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, hat dies zur Folge, dass die tatsächlichen Personalaufwendungen im Jahr 2021 über dem Planansatz liegen werden. Die GPA NRW sieht daher ein Risiko bei dieser Aufwandsposition. Die bis zum Jahr 2021 tatsächlich anfallenden Personalaufwendungen könnten höher als die Planzahlen ausfallen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Von 2013 bis 2021 sollen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 2,4 Mio. Euro reduziert werden. Bezogen auf das Ergebnis 2013 errechnet sich bei der Stadt Schwelm damit eine jährliche Senkungsrate von 2,9 Prozent. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bewegen sich jedoch nach dem Haushaltsplan 2015 in den Jahren 2016 bis 2021 auf einem etwa konstanten Niveau.

Ursächlich für den angestrebten deutlichen Rückgang dieser Aufwandspositionen sind mehrere Sachverhalte. Neben geringeren Aufwendungen für Energie und Wasser (ca. 230.000 Euro) und Grundbesitzabgaben (ca. 360.000 Euro) sollen erheblich niedrigere Erstattungen an Dritte für Aufwendungen der laufenden Verwaltung anfallen. Letztgenannte Aufwendungen reduzieren sich ab 2016, weil die Erstattung der Kosten der Unterkunft an den Ennepe-Ruhr-Kreis im Bereich der Grundsicherung nach dem SGB II dann vollständig über die Kreisumlage getragen wird. Der fortgeschriebene HSP 2015 sieht verschiedene Maßnahmen vor, durch die Einsparungen erwirtschaftet werden sollen. Insbesondere die HSP-Maßnahmen Nr. 9 und Nr. 17 zeigen Konsolidierungsbeiträge in signifikanter Höhe auf. Die erstgenannte HSP-Maßnahme strebt an, dass der Konsolidierungsbeitrag der Technischen Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS) aus den jeweiligen Jahresergebnissen erhöht werden soll. Dies erfolgt teilweise über eine Senkung der Sachaufwendungen im Umfang von rund 190.000 Euro im Jahr 2021. Nach der HSP-

⁴ Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 107 aus 2014 vom 23. Juni 2014.

Maßnahme Nr. 17 soll zudem die Neukonzeption der Schulstandorte und Verwaltungsgebäude eine Einsparung bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen von etwa 900.000 Euro im Jahr 2021 bewirken. Zwei Schulgebäude wurden in 2015 bereits veräußert. Zwei weitere Gebäude sollen in den Jahren 2016 und 2018 verkauft werden. Sollten die eingeplanten Veräußerungen nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, stellt dies eine Gefährdung für die Haushaltsausgleiche ab 2016 dar.

Wie im fortgeschriebenen PWK 2015 der Stadt Schwelm dargestellt, besteht zwischen den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den Personalaufwendungen teilweise ein Zusammenhang. Die Reduzierung des Personalbestandes soll daher neben einer Reduzierung der Personalaufwendungen zu einer Verringerung der mit der Unterhaltung eines Arbeitsplatzes verbundenen Sach- und Gemeinkosten führen. Sollten die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung nicht im beabsichtigten Ausmaß umgesetzt werden, besteht die Gefahr, nicht den angestrebten Konsolidierungsbeitrag zu erwirtschaften.

Die HSP-Maßnahme Nr. 23 sah 2014 eine Reduzierung des Sachaufwandes von 250.000 Euro vor. Tatsächlich konnte jedoch nur ein geringerer Konsolidierungsbeitrag erwirtschaftet werden. Bis 2021 sind Einsparungen von bis zu 400.000 Euro jährlich eingeplant.

Der Orientierungsdatenerlass sieht bei dieser Aufwandsposition jährliche Steigerungsraten von 1,0 Prozent vor. Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände sehen ebenfalls Zuwächse vor. Sie liegen im Bereich von 1,1 Prozent bis 2,5 Prozent für die Jahre 2015 bis 2017.⁵ Bei der Stadt Schwelm ist die Vorgehensweise zur Berücksichtigung von Kostensteigerungen uneinheitlich. Lediglich teilweise berücksichtigen die Fachbereiche Kostensteigerungen bei der Planung ihrer individuellen Haushaltsansätze. Von Seiten des Fachbereichs Finanzen wird nachvollziehbar kein genereller (Kosten-)Aufschlag auf die Mittelanmeldungen vorgenommen.

Nach Einschätzung der GPA NRW ist bei dem Gesamtvolumen dieser Aufwandpositionen und der geplanten Entwicklung von einem zusätzlichen Risiko auszugehen.

Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von besonderer Bedeutung. Auf die Entwicklung der allgemeinen Kreisumlage wirken sich zahlreiche nicht steuerbare Einflussfaktoren aus, die Planungsunsicherheiten hervorrufen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Es besteht daher bei dieser Aufwandsposition grundsätzlich ein allgemeines Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung.

Nach dem vorliegenden Bescheid des Ennepe-Ruhr-Kreises zur Festsetzung der Kreisumlage 2015 muss die Stadt Schwelm einen Betrag von 16,1 Mio. Euro entrichten. Der Hebesatz der Kreisumlage beträgt 43,98 Prozent. Der Ennepe-Ruhr-Kreis prognostiziert im Haushaltsplan 2015 steigende Umlagegrundlagen der Kreisumlagen und steigende Hebesätze im Zeitraum der mittelfristigen Planung. Die Umlagegrundlagen der Kreisumlagen werden mit Steigerungsraten von 2,07 Prozent (in 2016), 3,81 Prozent (in 2017) sowie 3,28 Prozent (in 2018) kalkuliert.

⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schnellbrief 107/2014 vom 23.06.2014.

Der Hebesatz soll von 49,0 Prozent (in 2016) über 49,7 Prozent (in 2017) bis auf 49,8 (in 2018) steigen. Die Stadt Schwelm hat im Zeitraum der mittelfristigen Planung sowohl die vom Ennepe-Ruhr-Kreis geplanten erhöhten Umlagegrundlagen der Kreisumlagen sowie die Steigerung der Hebesätze berücksichtigt. Ab 2019 hat die Stadt Schwelm eine Steigerung der Umlagegrundlagen in Höhe des geometrischen Mittels eingeplant. Im Jahr 2021 wird mit einer deutlich erhöhten allgemeinen Kreisumlage von 21,3 Mio. Euro kalkuliert. Die GPA NRW sieht daher bei dieser Aufwandsposition kein zusätzliches Risiko.

Bilanzielle Abschreibungen

Für das Jahr 2021 wird mit bilanziellen Abschreibungen im Umfang von 3,6 Mio. Euro kalkuliert. Dies stellt gegenüber dem Ergebnis 2013 (ohne Berücksichtigung der außerplanmäßigen Abschreibungen) eine Ergebnisentlastung von rund 1,1 Mio. Euro dar. Ursächlich für diesen Rückgang sind insbesondere die planmäßigen Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen. Es wird von um 0,7 Mio. Euro geringeren Abschreibungen auf das unbewegliche Anlagevermögen und von um 0,2 Mio. Euro geringeren Abschreibungen auf das bewegliche Anlagevermögen ausgegangen. In die Berechnung der Planansätze wurde die Aufgabe von Schul- und von Verwaltungsgebäuden einbezogen. Diesbezüglich ist es zu Zeitverzögerungen gekommen. Sollten die einkalkulierten Immobilienveräußerungen nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, stellt dies eine Gefährdung für die Haushaltsausgleiche ab 2016 dar. Die tatsächlichen Abschreibungsbeträge könnten über den Planwerten liegen. Es besteht insofern ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung. Nach Auskunft der Stadt soll eine Überarbeitung der Abschreibungspositionen im Haushaltsplan 2016 erfolgen.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Der Bestand an Liquiditätskrediten der Stadt Schwelm betrug zum 31. Dezember 2014 rund 62,5 Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 75 Mio. Euro festgesetzt. Mit Ratsbeschluss vom 29. November 2012 wurde festgelegt, dass Liquiditätskredite lediglich für einen kurzfristigen Zeitraum aufgenommen werden. Derzeit werden Liquiditätskredite für Zeiträume zwischen zwei und vier Wochen aufgenommen. Auf eine mehrjährige Zinsbindung wird verzichtet. Nach Angaben der Stadt hat dieses Vorgehensweise in den letzten Jahren zu einer deutlichen Haushaltsentlastung geführt.

Nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen zu Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften⁶ besteht für Gemeinden die Möglichkeit, für einen Anteil am Gesamtbestand ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung auch Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit zu treffen. Danach dürfen für die Hälfte des Gesamtbestandes an Krediten zur Liquiditätssicherung Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren getroffen werden. Für ein weiteres Viertel dürfen Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von maximal fünf Jahren geschlossen werden.

⁶ Vgl. Aktenzeichen 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16. Dezember 2014

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Möglichkeit zum Abschluss von Liquiditätskreditverträgen mit mehrjähriger Zinsbindung nutzen. Damit würde zumindest für einen Teil der Liquiditätskredite das niedrige Zinsniveau langfristig gesichert und das Zinsänderungsrisiko deutlich reduziert werden.

In den Jahren 2015 und 2016 wird mit einem Zinssatz für Liquiditätskredite von 0,4 Prozent kalkuliert. Um einem möglichen Zinsänderungsrisiko zumindest anteilig vorzubeugen, berücksichtigt die Stadt eine Steigerung der Zinssätze für Liquiditätskredite. Ab dem Jahr 2017 wird mit einem jährlichen Zinsaufschlag von 0,2 Prozentpunkten kalkuliert. Die Planansätze für Zinsaufwendungen aus Liquiditätskrediten erhöhen sich von 300.000 Euro im Jahr 2015 auf rund 1,0 Mio. Euro im Jahr 2021. Im Haushaltsplan 2015 wird auf die Möglichkeit eines allgemein steigenden Zinsniveaus von Seiten der Stadt Schwelm explizit hingewiesen. Dies hätte erhöhte Zinsaufwendungen zur Folge. Die GPA NRW schließt sich dieser Auffassung an. Es besteht bei dieser Aufwandsposition ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung. Die zukünftige Entwicklung bleibt kritisch zu begleiten.

→ **Feststellung**

Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 sind bei einigen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich im weiteren Sinne. Bei negativen Abweichungen von den Planwerten droht der Stadt Schwelm der Eintritt der Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO.

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 im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	79,5	181,7	97,9	93,7
Eigenkapitalquote 1	-20,4	58,5	20,8	9,5
Eigenkapitalquote 2	0,8	85,6	47,5	25,0
Fehlbetragsquote	0,6	37,6	10,0	14,4
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,8	35,6	18,7
Abschreibungsintensität	4,3	14,4	8,8	7,1
Drittfinanzierungsquote	26,9	82,9	49,0	33,6
Investitionsquote	13,9	181,6	77,5	28,4

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	27,9	123,9	77,5	61,5
Liquidität 2. Grades	3,8	720,7	93,8	6,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0	857	130	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,3	44,9	12,7	32,9
Zinslastquote	0,0	15,0	3,4	2,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	27,7	79,8	51,9	59,5
Zuwendungsquote	2,9	42,9	19,9	11,7
Personalintensität	13,5	26,9	20,0	23,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,2	28,0	16,4	16,8
Transferaufwandsquote	34,5	66,0	46,4	46,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Jahresergebnis je Einwohner	-542	3.698	-36	-112
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-302	3.642	46	-125
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*)	387	10.661	2.869	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	970	7.265	1.443	1.448

*) Für die Stadt Schwelm liegt noch kein festgestellter Gesamtabschluss vor. Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation der Stadt Schwelm ist von einem signifikanten Eigenkapitalverzehr gekennzeichnet. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital unter Berücksichtigung des vorläufigen Jahresergebnisses 2014 um rund drei Viertel gesunken. Die Eigenkapitalausstattung im Jahr 2013 ist im Vergleich zur Bilanzsumme sowie interkommunal unterdurchschnittlich. Auch dieser Umstand trägt dazu bei, dass die Fehlbetragsquote, d.h. die Relation von negativem Jahresergebnis und den Kapitalrücklagen des Jahres 2013, hoch ist. Die ordentlichen Aufwendungen konnten lediglich zu 94 Prozent von den ordentlichen Erträgen getragen werden. Der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Schwelm befindet sich damit im interkommunalen Vergleich unterhalb des Mittelwerts. Seit dem Jahr 2008 konnten die ordentlichen Aufwendungen in keinem Jahr von den ordentlichen Erträgen gedeckt werden. Die negativen Ist-Ergebnisse sowie die risikobehafteten Plandaten zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Schwelm und der Ausgliederungsgrad des Kernhaushaltes sind interkommunal grundsätzlich unauffällig. Der Abwassersektor ist, wie bei der Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, fast vollständig aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und bei den TBS bilanziert. Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, sowie das Immobilienvermögen, sind im Kernhaushalt bilanziert. Die Infrastrukturquote ist seit 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Ein Grund hierfür liegt in dem hohen Abnutzungsgrad der Straßen. Die Bilanzwerte des Straßenvermögens haben sich deutlich. Zudem ist die Stadt Schwelm mit 20,5 km² die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen (Mittelwert ca. 87 km²) und weist lediglich acht Bezirke auf. Dies spricht tendenziell für geringe Vermögenswerte der Infrastruktur im Kernhaushalt der Stadt Schwelm. Die Investitionsquote war in den Jahren 2008 bis 2013 durchgängig weit unterdurchschnittlich. Die Stadt Schwelm war mehrere Jahre eine Haushaltssicherungskommune und nimmt aktuell am Stärkungspakt teil. Sie unterliegt daher in ihren Investitionsaktivitäten deutlichen Restriktionen. Die Höhe der Abschreibungen auf Anlagevermögen war im Betrachtungszeitraum verhältnismäßig konstant.

Finanzlage

Der Anlagendeckungsgrad von 62 Prozent verdeutlicht, dass etwa ein Drittel des langfristigen Vermögens nicht mehr durch langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gedeckt ist. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten sind lediglich zu sechs Prozent durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen gedeckt. Der Kennzahlenwert der Liquidität 2. Grades der Stadt Schwelm liegt damit in erkennbarer Nähe zum interkommunalen Minimum. Aufgrund der geringen Bestände an eigenen liquiden Mitteln und der bis auf das Jahr 2012 unzureichenden Selbstfinanzierungskraft war die Stadt Schwelm im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Zinslastquote der Stadt Schwelm ist leicht unterdurchschnittlich. Diese wird begünstigt durch das aktuell niedrige Zinsniveau. Zudem führen die überdurchschnittlich hohen ordentlichen Aufwendungen tendenziell zu einem niedrigeren Kennzahlenwert. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Kernhaushalt wurden seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 kontinuierlich verringert. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist seit 2008 durchgängig verhältnismäßig hoch. Ursächlich hierfür sind insbesondere die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung mit einem Umfang von 58 Mio. Euro im Jahr 2013. Diese weisen allesamt eine Restlaufzeit von weniger als einem Jahr auf. Aufgrund dessen besteht ein erhebliches Zinsänderungsrisiko.

Ertragslage

Die Stadt Schwelm gehörte im interkommunalen Vergleich 2013 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Die wichtigste Einnahmequelle der Stadt Schwelm stellt dabei die Gewerbesteuer dar. Diese Ertragsposition hat sich in den letzten Jahren als besonders schwankungsfällig erwiesen. Aufgrund von vergleichsweise geringen Schlüsselzuweisungen im Jahr 2013 ist die Zuwendungsquote interkommunal unterdurchschnittlich. In den beiden Vorjahren bewegte diese sich in etwa auf Höhe des Mittelwerts. Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personal-

ausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Sowohl die Personalquote 1 als auch die Personalquote 2 liegen deutlich über dem Mittelwert. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt Schwelm überdurchschnittlich hohe Aufwendungen aufweist. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bewegten sich in den Jahren 2008 bis 2013 durchgängig auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dies führt tendenziell zu niedrigeren Kennzahlenwerten bei der Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsintensität. Zudem ist in den Kennzahlenwerten lediglich der Kernhaushalt der Stadt Schwelm erfasst. Die TBS wurden nicht berücksichtigt.

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

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Das NKF wurde zum 01. Januar 2008 eingeführt.
- Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 weisen durchgängig Jahresfehlbeträge aus. Auch in der vorläufigen Ergebnisrechnung 2014 wird ein Jahresdefizit ausgewiesen.
- Die Ausgleichsrücklage wurde 2009 vollständig aufgebraucht.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 8,5 Mio. Euro aus.
- Die Eigenkapitalquoten sind unterdurchschnittlich. Es ist ein weitreichender Eigenkapitalverzehr eingetreten. Die Stadt Schwelm ist von einer Überschuldung bedroht.
- Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Der Haushaltssanierungsplan sowie seine Fortschreibungen wurden genehmigt.
- Der Haushaltsausgleich wird unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021. Einige Ertrags- und Aufwandspositionen sind risikobehaftet. Dies stellt eine Gefährdung für die angestrebten Haushaltsausgleiche dar.
- Die fehlende Selbstfinanzierungskraft führte zu einem deutlichen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. Es ist mittelfristig weiterhin ein beachtlicher Liquiditätsbedarf erkennbar. Daraus folgt ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.
- Der einwohnerbezogene Gebäudeflächenbestand der Stadt Schwelm ist durchschnittlich. Das Vermögen weist teilweise einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Sofern die beabsichtigten Investitionen (Zentralisierung der Verwaltung) von der Stadt selbst durchgeführt werden, droht zukünftig ein Anstieg der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Schwelm 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)
Risiko in der geplanten Entwicklung der Personalaufwendungen, da nur geringe Tarif- und Besoldungssteigerungen ab 2016 eingeplant wurden	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko bei dem geplanten Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den bilanziellen Abschreibungen, u.a. aufgrund von Zeitverzögerungen bei der Veräußerung von Immobilien	Strukturelle Haushaltssituation
Die geplanten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer unterliegen einem allgemeinen Risiko	Strukturelle Haushaltssituation
Hoher Anlagenabnutzungsgrad bei Gebäuden und Straßen birgt Risiko vermehrt anstehender Investitionen und entsprechenden Finanzierungsbedarf	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Vermögenslage)
Mögliche Wertkorrekturen des Infrastrukturvermögens können zu weiterem Eigenkapitalverzehr führen	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Vermögenslage)
Zinsänderungsrisiko aus hohen Liquiditätskrediten	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (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.

Im Haushaltsplan 2015 der Stadt Schwelm wird auf mehrere Risiken für die künftige Entwicklung verschiedener Ertrags- und Aufwandspositionen ausdrücklich hingewiesen. Neben der Möglichkeit eines allgemein steigenden Zinsniveaus, welches entsprechend steigende Zinsaufwendungen zur Folge hätte, wird auch auf die erhebliche Schwankungsbreite der Schlüsselzuweisungen eingegangen. Des Weiteren wird die mit Unsicherheit behaftete Gewerbesteuerentwicklung als mögliches Ertragsrisiko benannt. Die Gewerbesteuererträge schwankten seit der NKF-Einführung zwischen 10,7 Mio. Euro und 21,0 Mio. Euro. Unter anderem infolge des er-

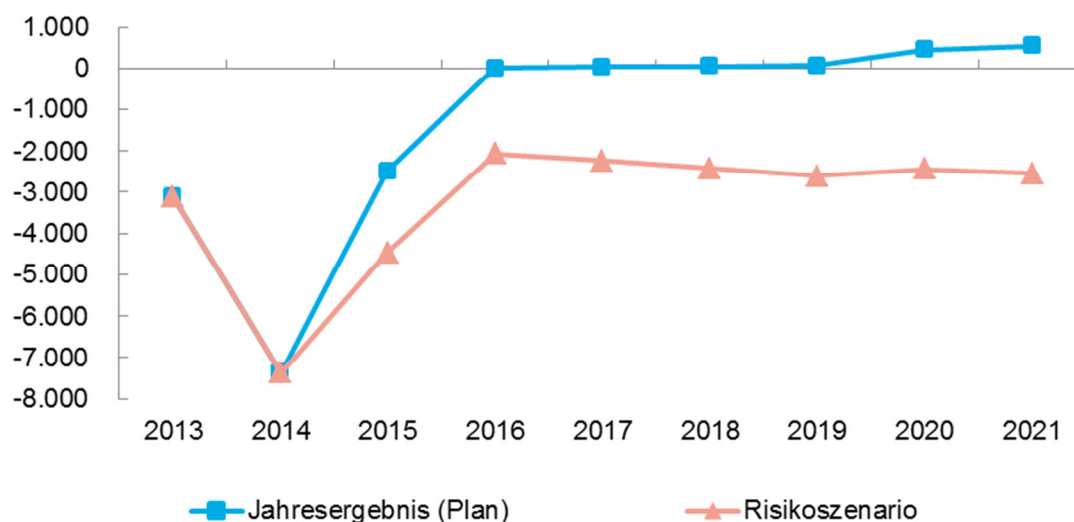
warteten Rückgangs der Gewerbesteuererträge hat der Kämmerer der Stadt Schwelm in der Ratssitzung am 27. August 2015 eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 24 GemHVO ausgesprochen. Aufgrund der Spannbreite und der enormen Bedeutung für den Haushaltsausgleich wird diese Ertragsposition neben den Personalaufwendungen im Risikoszenario aufgegriffen und eine alternative Entwicklung für die Folgejahre exemplarisch dargestellt.

Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Abweichung
Personalaufwendungen	ab 2016 um 1,0 Prozent höherer jährlicher Anstieg	14.546	15.449	903
Gewerbesteuererträge*)	Basiseffekt (Strukturelles Ergebnis 2013 bei unveränderten Steigerungsraten)	23.633	21.451	2.182
Saldo				3.085

*) Die Hebesatzerhöhungen wurden berücksichtigt.

Risikoszenario und Haushaltsplanung 2013 bis 2021 in Tausend Euro



→ Feststellung

Sollten die exemplarisch dargestellten Risiken auch nur teilweise eintreten, wären die Haushaltsausgleiche ab 2016 gefährdet. Es bestehen überdies weitere Risiken, die ebenfalls eine Gefahr für die Haushaltsausgleiche darstellen.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen

auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte im Rahmen ihrer Haushaltsplanung eine weitergehende individuelle Risikoabschätzung vornehmen.

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)
Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen (KAG) nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen	Beiträge
Öffentlichkeitsanteil bei Straßenreinigung und Winterdienst reduzieren	Gebühren
Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes bei der Abwassergebührenkalkulation prüfen	Gebühren
Konsequente Veräußerung von Gebäuden und Grundstücken, die derzeit und perspektivisch nicht mehr genutzt werden, zur nachhaltigen Entlastung des städtischen Haushaltes	Gebäudeportfolio
Kosten der Ratsarbeit reduzieren	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Aufwendungen)
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO erhöhen	Steuern

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 eine Kommune wie Schwelm, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht hat und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegt. 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. In letzter Konsequenz sind die Steuern anzuheben. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO sind zu beachten.

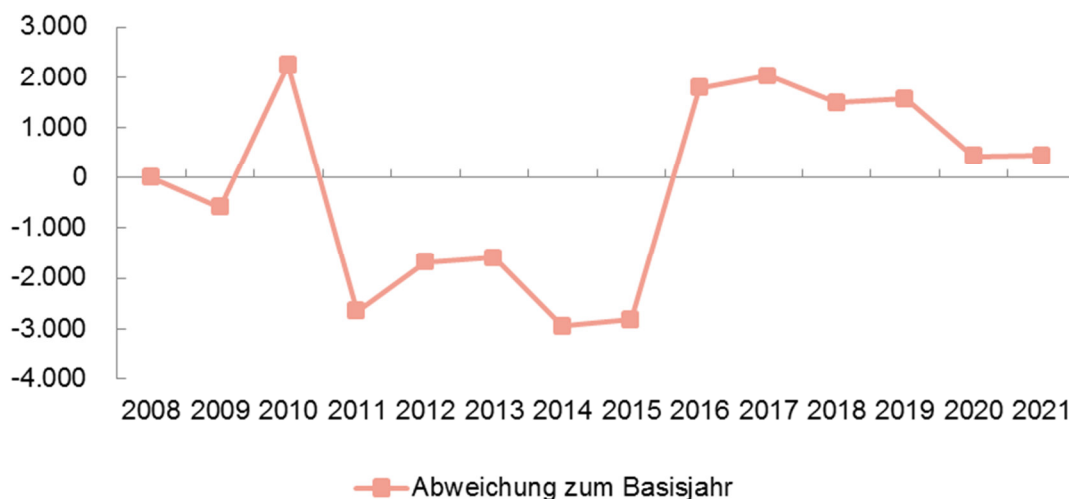
Das strukturelle Defizit 2013 beträgt 8,5 Mio. Euro. Dies entspricht etwa 950 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Kommunaler Steuerungstrend

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

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

Kommunaler Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 ist ein deutlicher Abfall des kommunalen Steuerungstrends erkennbar. Dies hängt damit zusammen, dass einzelne Aufwandspositionen im Jahr 2011 höher ausgefallen sind. Insbesondere die Transferaufwendungen, die bilanziellen Abschreibungen sowie die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind in größerem Maße als im Vorjahr angefallen. Zudem sind die sonstigen ordentlichen Erträge 2011 gesunken.

Auffällig ist des Weiteren der Anstieg des kommunalen Steuerungstrends im Jahr 2016. Ursächlich hierfür sind mehrere Sachverhalte, die die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Schwelm erkennen lassen. Die geplante Erhöhung der Grundsteuer B von 580 auf 800 Hebesatzpunkte führt zu einem erkennbar positiveren Verlauf des Steuerungstrends. Es werden Mehrerträge bei der Grundsteuer B in 2016 von etwa 2,0 Mio. Euro erwartet. Überdies wird ein Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen prognostiziert. Diese Aufwandsposition soll in 2016 um rund 2,0 Mio. Euro niedriger ausfallen. Die ab 2016 relativ konstant

verlaufenden Personalaufwendungen führen zudem dazu, dass der kommunale Steuerungstrend nicht weiter abfällt. Zu möglichen Risiken im Zusammenhang mit diesen Planzahlen wird auf das Kapitel Haushaltsplanung bis 2021 verwiesen.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verdeutlicht, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen zum Haushaltsausgleich im Jahr 2021 beitragen. Der Haushaltsausgleich wird nur zu erreichen sein, wenn die im HSP 2015 aufgeführten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁷. 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 im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,5	4,8	68,1	33,6	18,7	31,4	47,9	38

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen der Stadt Schwelm ist im interkommunalen Vergleich seit 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Lediglich rund ein Fünftel der Investitionen in den Straßenbau wurden durch Beiträge gegenfinanziert. Zur kommunalen Finanzierung investiver Auszahlungen ist eine ausreichende Liquidität unabdingbar. Die zeitnahe Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen ist zudem unter wirtschaftlichen Aspekten dringend geboten. Nach Auskunft der Stadt wird grundsätzlich eine zeitnahe Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen angestrebt.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte bei der Durchführung von Maßnahmen im Bereich Straßenbau konsequent zu prüfen, ob es sich um abrechnungsfähige Maßnahmen im beitragsrechtlichen Sinne handelt. Zudem sollte sie sicherstellen, dass eine zeitnahe Abrechnung von Beiträgen erfolgt.

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Stadt Schwelm datiert vom 05. Oktober 1988. Analog der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind. Die Stadt Schwelm nutzt zudem grundsätzlich die Vorfinanzierungsinstrumente der Vorausleistung und Ablösungszahlung. Lediglich in Ausnahmefällen wird davon kein Gebrauch gemacht.

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

→ **Feststellung**

Durch die Nutzung von Vorfinanzierungsinstrumenten werden dem Kernhaushalt frühzeitig liquide Mittel zugeführt. Dies stärkt die Zahlungsfähigkeit der Stadt Schwelm.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte konsequent die Nutzung von Vorfinanzierungsinstrumenten verfolgen.

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand vollständig (zu 100 Prozent) zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Erschließungsvertrages verbleibt bei der Stadt. Die Stadt Schwelm nutzt regelmäßig das Instrument der Erschließungsverträge. In den vergangenen Jahren sind mehrere größere Baugebiete durch Vorhaben- und Erschließungsträger realisiert worden.

Die Satzung der Stadt Schwelm über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG datiert vom 17. August 2011. Eine Beitragserhebung von Wirtschaftswegen ist bisher nicht vorgesehen. Nach Auskunft der Stadt wurden weder in den vergangenen Jahren investive Maßnahmen an Wirtschaftswegen durchgeführt, noch sind in den kommenden diesbezüglich investive Maßnahmen geplant.

Die Anteile der Beitragspflichtigen wurden in 2011 angehoben. Die derzeit gültige Satzung sieht vor, dass sich die Anteile der Beitragspflichtigen tendenziell im oberen Bereich des vom Städte- und Gemeindebund fixierten Rahmens bewegen. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Anteil der Beitragspflichtigen zwischen 50 und 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Schwelm sieht hier einen Anteil von 70 Prozent vor. Damit hat die Stadt bisher die Beitragsmöglichkeiten nicht vollumfassend genutzt. Wie hoch das quantitative Potenzial einer Anhebung der Anteile der Beitragspflichtigen ist, konnte in der überörtlichen Prüfung nicht abschließend ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte eigenständig ermitteln, welche Potenziale durch eine Erhöhung der Beitragsanteile vorhanden sind.

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich positiv auf die Haushaltssituation der Stadt Schwelm auswirken. In der Ergebnisrechnung wirken sich langfristig die höheren Erträge aus der Auflösung der zu bildenden Sonderposten für Beiträge aus. Durch höhere Beitragseinzahlungen erhöhen sich zudem die liquiden Mittel der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Anteile der Beitragspflichtigen wegen der angespannten Haushaltslage nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen. Der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO ist zu beachten.

Gebühren

Die kostenrechnenden Einrichtungen Stadtentwässerung, Friedhofswesen, Straßenreinigung und Winterdienst sowie Abfallwirtschaft sind den TBS zugeordnet. Die TBS haben die Betriebs-

form einer Anstalt öffentlichen Rechts und werden in der Bilanz des Kernhaushaltes unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen ausgewiesen.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die genannten Gebührenhaushalte bereits näher betrachtet. Daher werden im Folgenden lediglich die wesentlichen Parameter der Gebührenkalkulationen aufgegriffen und hinsichtlich Handlungsmöglichkeiten untersucht.

Kalkulatorische Abschreibungen

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungswertes zulässig.⁸

→ Feststellung

Die TBS ermitteln die kalkulatorischen Abschreibungen einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Die GPA NRW unterstützt diese durch die Rechtsprechung bestätigte Vorgehensweise. Dadurch werden Preissteigerungen bei den Investitionsgütern berücksichtigt und eine optimale Refinanzierung der kostenrechnenden Einrichtung erreicht. In den Gebührenhaushalten lassen sich daher bezüglich der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen keine Potenziale realisieren.

Ein Teil des handelsrechtlichen Gewinns der TBS entfällt auf den Mehrertrag der kalkulatorischen Abschreibungen in der Sparte Stadtentwässerung, der sich durch die Berechnung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten anstatt auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ergibt. Dieser Mehrertrag soll grundsätzlich der Finanzierung von Neuinvestitionen im Bereich Stadtentwässerung dienen. Bei einer Verbesserung der Haushaltslage der Stadt Schwelm, sollte aus Sicht der GPA NRW die Möglichkeit der Thesaurierung dieses Gewinnanteils in Erwägung gezogen werden. Im Jahr 2013 betrug dieser Mehrertrag ca. 340.000 Euro.

Kalkulatorische Verzinsung

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von besonderer Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals sowie ein angemessener Zinssatz, der auch die jeweiligen Verhältnisse vor Ort berücksichtigt.

→ Feststellung

Die TBS legen bei den kostenrechnenden Einrichtungen einheitliche kalkulatorische Zinssätze zugrunde. Es wird seit 2010 ein Zinssatz von 5,25 Prozent verwendet. Dieser bewegt sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

In den Jahren 2008 (5,75 Prozent) und 2009 (5,5 Prozent) wurde ein höherer kalkulatorischer Zinssatz gewählt. Im Bericht über die Prüfung der Kalkulation der Schmutz- und Niederschlagswassergebühren der TBS für das Jahr 2014 hat die Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises den kalkulatorischen Zinssatz von derzeit 5,25 Prozent beanstandet. Es wurde empfohlen, den Zinssatz auf ein Niveau von etwa 6,0 Prozent anzuheben. In Nordrhein-

⁸ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Westfalen liegt der durchschnittliche Zinssatz etwa bei 6,0 Prozent. Im Jahr 2013 haben die TBS die finanziellen Auswirkungen einer Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes geprüft. Eine interne Berechnung der TBS ergab, dass bei einer Anhebung um 0,25 Prozentpunkte auf 5,5 Prozent ein Mehrertrag des „Konzerns Stadt Schwelm“ in Höhe von rund 100.000 Euro jährlich erwirtschaftet werden könnte. Die aus einer Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes erzielten Mehrerträge könnten sowohl für eine stärkere Eigenfinanzierung von Investitionen im Abwasserbereich als auch für eine höhere Gewinnausschüttung an die Stadt Schwelm verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm in Anbetracht der äußerst angespannten Haushaltslage und der nicht auszuschließenden Überschuldung, auf eine moderate Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes seitens der TBS hinzuwirken.

Die Stadt Schwelm bzw. die TBS haben signalisiert, dieser Empfehlung nicht zu folgen. Es wird stattdessen beabsichtigt, anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen zur Entlastung des städtischen Haushaltes zu ermitteln.

Stadtentwässerung

Straßenbaulastträger sind verpflichtet, an eine Stadt eine Regenwassergebühr zu entrichten, wenn der Straßenbaulastträger für die Entwässerung der Straßenoberfläche die öffentliche Abwasserkanalisation der Stadt in Anspruch nimmt.⁹ Vertragliche Vereinbarungen über eine dauerhafte kostenfreie Straßenoberflächenentwässerung sind unwirksam, da sie einen unzulässigen Gebührenverzicht darstellen.¹⁰ Abgabengläubiger (hier die Stadt Schwelm bzw. die TBS) und Abgabenschuldner (hier der jeweilige Straßenbaulastträger) dürften nur dann eine entsprechende Regelung vereinbaren, wenn das Gesetz dieses ausdrücklich gestattet. Das KAG sieht keine Befreiungsregel zugunsten anderer Hoheitsträger in Bezug auf Benutzungsgebühren vor.

Der fortgeschriebene HSP 2015 der Stadt Schwelm sieht mit der Konsolidierungsmaßnahme Nr. 24 einen entsprechenden Ansatz vor. Bei der Niederschlagswassergebühr für Bundes- und Landesstraßen übernimmt die Stadt Schwelm nur noch die Anteile für Gehwege und Parkspuren (Landesstraßen L 527, L 551 und L 726). Dies hat eine Reduzierung der Fläche um 21.510 m² zur Folge. Zu den Niederschlagswassergebühren für die Fahrbahnen ziehen die TBS den Straßenbaulastträger (Straßen.NRW, Landesbetrieb Straßenbau) heran. Diese Maßnahme leistet ab 2014 Konsolidierungsbeiträge in jährlich variierender Höhe. So wird in 2021 mit einem Konsolidierungsbeitrag von etwa 270.000 Euro kalkuliert. Die GPA NRW hält die Vorgehensweise der TBS für sachgerecht. Dadurch wird der städtische Haushalt entlastet.

⁹ Vgl. Urteil VG Minden vom 09. Oktober 2013 (Az.: 3 K 1979/12 und 3 K 1980/12).

¹⁰ Vgl. Urteil OVG Münster vom 24. Juli 2013 (Az. 9 A 1290 und 1291/12).

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Ermittlung des öffentlichen Interesses ist nach der geltenden Rechtsprechung¹¹ im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Es ist mindestens nach denen in § 3 Abs. 2 StrReinG NRW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

Die TBS haben bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen entsprechend differenziert und gewichtet. Die Anteile des Allgemeininteresses liegen bei 50 Prozent (großes Allgemeininteresse), 20 Prozent (erhöhtes Allgemeininteresse) oder 10 Prozent (geringes Allgemeininteresse). Dies hat zur Folge, dass in der Gebührekalkulation 2015 insgesamt ein Öffentlichkeitsanteil von ca. 21 Prozent berücksichtigt wird. Rund 140.000 Euro werden daher nicht auf die Gebührenzahler umgelegt, sondern belasten den Haushalt der Stadt Schwelm.

→ Empfehlung

Die TBS sollten zur Haushaltsentlastung der Stadt Schwelm eine sachgerechte und rechtmäßige Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst vornehmen. Hierbei hat weiterhin eine Differenzierung und Gewichtung des öffentlichen Interesses nach den Straßennutzungen zu erfolgen.

Friedhofswesen

In Schwelm existieren zwei städtische und ein konfessioneller Friedhof. Das kommunale Friedhofswesen ist regelmäßig durch eine Kostenunterdeckung gekennzeichnet. Es gibt seitens der TBS und der evangelischen Kirche Überlegungen, den konfessionellen Friedhof und den angrenzenden städtischen Friedhof zukünftig gemeinsam zu bewirtschaften. Die GPA NRW steht dieser beabsichtigten Kooperation positiv gegenüber. Durch eine entsprechende Zusammenarbeit werden Synergieeffekte erwartet.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Ein monetäres Potenzial ist nicht vorhanden.
- In der Beitragssatzung gemäß § 8 KAG liegen die Beitragssätze im mittleren bis oberen Bereich. Vielfach liegen die Beitragssätze zehn Prozentpunkte unter dem Höchstsatz der Mustersatzung. Empfehlung: Beitragssätze (Anteile der Beitragspflichtigen) in der Straßenbaubeitragssatzung erhöhen.

¹¹ Vgl. Urteil OVG Münster vom 01.06.2007 (Az.: 9 A 956/03).

- Die kalkulatorischen Abschreibungen werden einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Diesbezüglich besteht kein monetäres Potenzial.
- Es wird ein kalkulatorischer Zinssatz von 5,25 Prozent verwendet. Dieser bewegt sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Empfehlung: Auf eine moderate Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes seitens der TBS hinwirken.
- Von den Straßenbaulastträgern werden bereits Niederschlagswassergebühren erhoben.
- Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst wurde das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen in drei Klassen differenziert und gewichtet. Empfehlung: Eine sachgerechte und rechtmäßige Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst vornehmen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Schwelm mit dem Index 3.

Steuern

Realsteuern

Hebesatzvergleich Realsteuern

Steuerart	Fiktiver HS*) nach GFG			HS gleicher Gemeinde- größe**)	HS Schwelm			Anpassungs- potenzial zum fiktiven HS	Anpassungs- potenzial zum HS gleicher Gemeindegröße
	2012	2013	2014	2014	2012	2013	2014	2014	2014
Grundsteuer A	209	209	209	254	192	210	210	0	44
Grundsteuer B	413	413	413	462	435	465	465	0	0
Gewerbsteuer	411	411	412	412	465	465	465	0	0

*) HS: Hebesatz

**) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT NRW, 31. Dezember 2014)

Im Vergleich mit den Hebesätzen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2014 lag der Hebesatz der Grundsteuer A um 44 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert. Ein Anpassungspotenzial zum fiktiven Hebesatz nach dem GFG besteht nicht. Die Realsteuerhebesätze lagen jeweils über dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben daher vollständig bei der Kommune zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014

Steuerart	Schwelm	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größen- klasse*)
Grundsteuer A	210	240 (270)	280	254
Grundsteuer B	465	520 (590)	534	462
Gewerbsteuer	465	476 (500)	458	412

*) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT NRW, 31. Dezember 2014)

() in Klammern: höchste Hebesätze

Um die Ertragslage zu verbessern, hat die Stadt Schwelm in ihrer Haushaltssatzung 2015 höhere Hebesätze festgesetzt. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde auf 215 Prozentpunkte, der Hebesatz der Grundsteuer B auf 580 Prozentpunkte und der Hebesatz der Gewerbsteuer auf 490 Prozentpunkte angehoben. Die GPA NRW hält wegen der angespannten Haushaltslage und der intergenerativen Gerechtigkeit die Anhebungen der Realsteuern auch in der Höhe für gerechtfertigt.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm nutzt sachgerecht Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes.

Nach dem fortgeschriebenen HSP 2015 sind in den Folgejahren weitere Hebesatzerhöhungen geplant. Die Gewerbsteuer soll nach der HSP-Maßnahme Nr. 1 in 2016 auf 495 Prozentpunkte steigen. Die HSP-Maßnahme Nr. 2 stellt die Veränderungen des Hebesatzes der Grundsteuer B dar. Ab 2016 wird mit einem Hebesatz zwischen 800 und 925 Prozentpunkten kalkuliert.

Vergnügungssteuer

Die Stadt Schwelm hat die Vergnügungssteuersatzung in Anlehnung an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vom 26. März 2013 aktualisiert.¹² Durch die HSP-Maßnahme Nr. 20 soll ein jährlicher Konsolidierungsbetrag von rund 100.000 Euro erzielt werden. Mit Ratsbeschluss vom 26. September 2013 wurden höhere Prozentsätze für die Besteuerung je Apparat mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen (20 Prozent) und Gastwirtschaften (15 Prozent) ab dem 01. Januar 2014 festgesetzt.

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 vergange-

¹² Die aktuelle Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes datiert vom 28. November 2013. Vgl. auch Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes.

nen 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 Schwelm 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. In einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) werden die Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Das Immobilienportfolio des „Konzerns Stadt Schwelm“ umfasst insgesamt 66 eigene sowie gemietete Gebäudeobjekte mit einer Gesamtfläche von rund 102.000 m² Bruttogrundfläche (BGF). Die Gebäudeflächen der TBS sind in den Kennzahlenwerten enthalten.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	49.774	1.784	48,9
Jugend	5.857	210	5,7
Sport und Freizeit	7.498	269	7,4
Verwaltung	10.626	381	10,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	4.252	152	4,2
Kultur	4.032	145	4,0
Soziales	851	30	0,8
Sonstige Nutzungen	18.952	679	18,6
Gesamtsumme	101.842	3.650	100,0

Die mit Abstand größten Flächen werden, wie bei den meisten Kommunen, im Bereich Schulen vorgehalten. Die Wirtschaftlichkeit und Bewertung des kommunalen Flächenangebotes lässt sich mit einem Vergleich zur Zahl der Einwohner oder bestimmter Einwohnergruppen beurteilen.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Schulen	1.221	2.535	1.929	1.784
Jugend	13	370	174	210
Sport und Freizeit	36	885	234	269
Verwaltung	141	421	256	381

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	553	147	152
Kultur	27	783	242	145
Soziales	16	746	124	30
Sonstige Nutzungen	80	1.688	546	679
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.654	3.650

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm liegt mit ihren Gesamtflächen je 1.000 Einwohner von 3.650 m² auf Höhe des interkommunalen Mittelwertes. Das Flächenangebot in den Bereichen Jugend, Sport und Freizeit, Verwaltung sowie sonstige Nutzungen ist erkennbar überdurchschnittlich.

Die Standortbedingungen wirken tendenziell begünstigend auf die seitens der Stadt Schwelm vorzuhaltenden Gebäudeflächen. Die Stadt Schwelm ist die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen mit einer Gemeindefläche von ca. 20,5 km² (Mittelwert ca. 87 km²) und lediglich 8 Bezirken. Mehrere Ortsteile existieren aufgrund der vergleichsweise geringen Gemeindefläche nicht. Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten wäre ein eher unterdurchschnittliches Flächenangebot zu erwarten gewesen.

Schulen

Der Flächenverbrauch für die Schulen ist im interkommunalen Vergleich 2013 unterdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um rund sieben Prozent unterschritten. Wie in vielen anderen Städten in Nordrhein-Westfalen befindet sich die Schullandschaft in Schwelm in einem Umbruch. Dabei hat die Stadt Schwelm in den letzten Jahren bereits mit einigen Maßnahmen und Beschlüssen auf die rückläufige Entwicklung der Schülerzahlen reagiert.

So wurden die Grundschulen Möllenkotten und Westfalendamm geschlossen und zur Ganztagsgrundschule Ländchenweg zusammengeführt. Die Aufgabe einer weiteren Grundschule ist für das Schuljahr 2017/2018 vorgesehen. Die Grundschulstandorte in Schwelm werden dadurch auf drei reduziert. Zudem hat die Stadt im November 2013 beschlossen, die Hauptschule ab dem Schuljahr 2014/15 auslaufen zu lassen. Es werden seitdem keine neuen Eingangsklassen mehr gebildet. Ausführliche Angaben zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen inklusive einer Potenzialausweisung enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Die Stadt Schwelm bewegt sich hier oberhalb des Mittelwerts. Zu dieser Nutzungsart zählen unter anderem die zwei städtischen Kindertageseinrichtungen sowie der städtische Hort für Schulkinder. In Schwelm existieren zwölf weitere Kindertageseinrichtungen. Diese befinden sich in kirchlicher oder freier Trägerschaft. Zu den weiteren Gebäuden dieser Nutzungsart zählt das Jugendzentrum mit einer Fläche von rund 1.400 m². Ein Gebäude mit einer Fläche von knapp 800 m² ist an das „Blaue Kreuz Deutschland“ vermietet. Des Weiteren wird ein Raum in der Grundschule Ländchenweg an die Stiftung „Lebendiges Schwelm“ vermietet.

Für weitergehende Ausführungen hierzu wird auf den Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder verwiesen.

Sport und Freizeit

Der Flächenangebot der Nutzungsart Sport und Freizeit ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um rund 15 Prozent überschritten. In diesen Kennzahlenwert ist neben dem Hallenbad, dem Freibad, vier Sportplatzgebäuden und den Räumlichkeiten des Schiffmodellbau-Clubs Schwelm noch die Turnhalle in der Kaiserstraße eingeflossen. Letztgenannte Turnhalle weist eine Fläche von ca. 670 m² auf. Die Stadt beabsichtigt, die Turnhalle zu schließen und das Grundstück zu veräußern, sobald die neue Dreifeldsporthalle eröffnet wurde.

Die größten Positionen dieser Nutzungsart stellen das Freibad (ca. 2.200 m²) und das Hallenbad (ca. 3.600 m²) dar. Die Stadt Schwelm befindet sich hinsichtlich des Bäderbereichs in Gesprächen mit Nachbarkommunen. Es gibt Überlegungen bezüglich einer interkommunalen Zusammenarbeit. Beschlüsse hierzu wurden noch nicht gefasst. Die Stadt Schwelm hat das Freibad einem Trägerverein zur alleinigen Unterhaltung und Nutzung überlassen. Das Freibad befindet sich jedoch weiterhin im Eigentum der Stadt Schwelm. Der Trägerverein gewährt die Öffnung des Freibades für die Allgemeinheit. Im Gegenzug leistet die Stadt finanzielle Zuwendungen an den Trägerverein. Ab 2015 betragen diese jährlich 35.000 Euro. Für das Hallenbad wurde eine Reduzierung der Instandhaltungsmaßnahmen beschlossen (HSP-Maßnahme Nr. 16). Es werden dadurch erhebliche Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet. So wird in 2017 mit Einsparungen von 433.000 Euro und in 2018 von 283.000 Euro kalkuliert. Im HSP wird seitens der Stadt Schwelm darauf hingewiesen, dass durch die Reduzierung der Instandhaltungsmaßnahmen das Risiko einer Schließung des Hallenbades besteht, sobald größere Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich werden. Im Übrigen wird auf die Beratungen der Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen der GPA NRW und des externen Beratungsunternehmens verwiesen. Für das Hallenbad wird in 2015 mit einem Jahresdefizit von rund 660.000 Euro kalkuliert.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen zusätzlich berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad oder ein Freibad für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungsstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen.

Voraussichtlich Anfang des Jahres 2016 soll eine neue Dreifeldsporthalle mit einer Nutzfläche von ca. 4.400 m² fertiggestellt werden. Die Errichtung der Dreifeldsporthalle wird den Kennzahlenwert dieser Nutzungsart weiter erhöhen. Diese wird von einem Investor errichtet. Im Vorfeld hat hierzu eine europaweite Ausschreibung stattgefunden. Die Stadt Schwelm hat mit dem Vermieter der Dreifeldsporthalle einen Gewerbemietvertrag abgeschlossen. Die Grundmietzeit beträgt 20 Jahre. Die monatliche Netto-Kaltmiete beläuft sich auf 13.000 Euro. Zusätzlich ist eine Instandhaltungspauschale von 5.000 Euro monatlich zu leisten. Inklusive Nebenkosten wird nach den derzeitigen Planungen mit jährlichen Aufwendungen von insgesamt rund 308.000 Euro gerechnet. Die Stadt Schwelm agiert hierbei als Zwischenmieter, da sie die Hallenkapazitäten ihrerseits entgeltlich weiter vermieten will (z.B. an Vereine oder für Veranstaltungen Dritter). Wie hoch die Mieterträge ausfallen werden, ist noch nicht absehbar. Die Stadt hat sich bei den Verhandlungen zum Abschluss des Gewerbemietvertrages von einem externen Beratungsunternehmen begleiten lassen. In der Dreifeldsporthalle wird lediglich Vereins- und kein Schulsport stattfinden.

→ **Feststellung**

Die Gemeinden sind nach § 8 Abs. 1 GO dazu angehalten, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Aufgrund dessen sieht die GPA NRW die Bereitstellung der Dreifeldsporthalle als freiwillige Leistung kritisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte von den Nutzern der Dreifeldsporthalle kostendeckende Mieten erheben bzw. die Kostenunterdeckung möglichst gering halten. Es ist aufgrund der angespannten Haushaltslage auf eine möglichst geringe finanzielle Belastung für den Kernhaushalt zu achten.

Die Dreifeldsporthalle soll nach Angaben der Stadt einen Beitrag dazu leisten, ein attraktives Wohnumfeld in Schwelm zu schaffen. Ziel ist es, die Einwohnerzahl zu stabilisieren und den negativen demographischen Trend entgegen zu wirken.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch liegt um fast 50 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Eine Tendenz zum Maximum im interkommunalen Vergleich ist erkennbar. Es handelt sich neben den drei Verwaltungsgebäuden der Stadt Schwelm insbesondere um das Archiv sowie die Verwaltungsflächen der TBS. Der Nutzungsart Verwaltung wurden beim Verwaltungsgebäude I eine Fläche von ca. 3.600 m², beim Verwaltungsgebäude II ca. 3.200 m² und beim Verwaltungsgebäude III ca. 1.900 m² zugeordnet. Es wird innerhalb der Stadt Schwelm seit vielen Jahren diskutiert, wie mit den drei Verwaltungsgebäuden in Zukunft verfahren werden soll. Die Verwaltungsgebäude weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Aus bilanzieller Hinsicht besteht damit spätestens mittelfristig ein Bedarf für Ersatzinvestitionen.

Um die angestrebte Zentralisierung der Verwaltung zu realisieren, werden die folgenden drei Optionen in Betracht gezogen:

- Erweiterung und Sanierung des Verwaltungsgebäudes in der Hauptstraße 14,

- Abriss der Häuser in der Hauptstraße sowie in der Moltkestraße und kompletter Neubau,
- Generalsanierung des Gebäudes der Gustav-Heinemann-Schule.

Die drei Optionen würden Investitionen in größerem Ausmaße nach sich ziehen. Dies bietet Chancen und Risiken. Auf der einen Seite ziehen die Investitionen in den Verwaltungssektor eine neue, erhebliche Verschuldung nach sich. Bei einer Eigenfinanzierung würden der Bestand an Investitionskrediten und damit die jährlichen Zinsaufwendungen deutlich steigen. Eigene liquide Mittel zur Finanzierung stehen nicht zur Verfügung. Unter Umständen könnten die aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bereitgestellten Mittel (ca. 750.000 Euro) genutzt werden. Auf der anderen Seite können unter anderem hohe Unterhaltungsaufwendungen der Altgebäude eingespart und Flächenüberhänge abgebaut werden. Nach dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 75 Abs. 1 GO i.V.m. § 14 GemHVO besteht bei kommunalen Investitionen die Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsvergleichen. Damit sind Vergleichsberechnungen mit weiteren Alternativen erforderlich. Bei Hochbauprojekten sind Lebenszykluskostenberechnungen geboten. Die GPA NRW hält eine Beratung durch ein auf das konkrete Fachgebiet spezialisiertes Unternehmen bei einem Investitionsvolumen in dieser Größenordnung für notwendig und hält die Verfahrensweise der Stadt Schwelm für sachgerecht.

Die Stadt Schwelm hat sich bei ihren Planungen von externen Beratungsunternehmen sowie durch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM NRW) begleiten lassen. Im Praxisleitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau“¹³ vom FM NRW werden die Ergebnisse der Untersuchung alternativer Lösungen zur räumlichen Unterbringung der Stadtverwaltung der Stadt Schwelm (Pilotprojekt) erläutert. Es wurden verschiedene Handlungsoptionen geprüft. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein Rathaus-Neubau Kostenvorteile und einen wirtschaftlicheren Ressourcenverbrauch im Vergleich mit einer Sanierung der Bestandsimmobilien aufweise. Die Nutzwertanalyse eines externen Beratungsunternehmens aus dem Jahr 2012 sieht im Ergebnis ebenfalls die Vorteilhaftigkeit eines Rathaus-Neubaus. Derzeit lässt die Stadt Schwelm die Generalsanierung des Gebäudes der Gustav-Heinemann-Schule von einem externen Beratungsunternehmen untersuchen.

→ **Empfehlung**

Nach einem endgültigen Beschluss über die zukünftige Unterbringung der Verwaltung, sollte anschließend zeitnah eine Entscheidung über die Nutzung oder Veräußerung der verbleibenden Gebäude und Grundstücke getroffen werden. Oberstes Ziel sollte dabei eine nachhaltige Haushaltsentlastung sein.

Es bestehen Überlegungen seitens der Stadt Schwelm kulturelle Einrichtungen, wie zum Beispiel die VHS, die Musikschule oder die städtische Bücherei, ebenfalls in das neue bzw. sanierte Verwaltungsgebäude zu integrieren.

Der Rat der Stadt Schwelm hat am 26. Januar 2016 beschlossen, das Objekt Gustav-Heinemann-Schule zukünftig als zentralen Sitz der Schwelmer Stadtverwaltung zu nutzen. Darüber hinaus sollen in dem Gebäudeobjekt weitere städtische Einrichtungen untergebracht werden. Die Verwaltungsgebäude I bis III sollen veräußert werden.

¹³ Vgl. S. 36 ff., Kapitel Pilotprojekt Stadt Schwelm - NKF-Bewertung alternativer Rathaus-Lösungen, Stand Januar 2014.

Kultur

Unter diese Rubrik fallen die Räumlichkeiten der VHS, der Musikschule, des Heimatmuseums sowie der Stadtbücherei. Insgesamt ist das Flächenangebot in diesem Bereich interkommunal unterdurchschnittlich. Die genannten Gebäudeobjekte befinden sich bis auf die Stadtbücherei im Eigentum der Stadt Schwelm. Das städtische Gebäude, in dem die Volkshochschule sowie die Musikschule untergebracht sind, steht seit Juli 2015 zum Verkauf. Für die Stadtbücherei wurde ein Gebäudeteil mit einer (Miet-)Fläche von etwa 520 m² angemietet. Die jährliche Nettokaltmiete beträgt ca. 30.000 Euro. Das Mietverhältnis kann jeweils zum 30. Juni eines Jahres zum Ablauf des nächsten Jahres gekündigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte prüfen, ob die Stadtbücherei zumindest anteilig an eigenen Standorten, wie z.B. an einer Schule oder mehreren Schulen, untergebracht werden kann. So könnten zum einen langfristig Mietaufwendungen gespart und zum anderen die vorhandenen eigenen Gebäude umfassender genutzt werden.

Sonstige Nutzungen

Das Angebot der Stadt Schwelm lag Jahr 2013 im Bereich der sonstigen Nutzungen um 24 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt verfügt hier über umfangreiche Immobilien. Hierzu zählen Garagen, Toiletten(-häuser), leerstehende Schulen sowie mehrere Wohn- und Geschäftshäuser bzw. -räume, die vermietet werden. Zudem sind unter dieser Nutzungsart die Gebäude der TBS (bis auf die Verwaltungsflächen) abgebildet. Ein Gebäude mit einer Fläche von 990 m² wird seit mehreren Jahren dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) unentgeltlich überlassen. Das DRK übernimmt im Gegenzug die Bauunterhaltung und trägt die anfallenden Nebenkosten.

Einige Gebäude, die im interkommunalen Vergleich 2013 enthalten sind, wurden zwischenzeitlich veräußert oder sollen zukünftig veräußert werden. Der Flächenüberhang dieser Nutzungsart verringert sich dadurch entsprechend. Die Gebäude der ehemaligen Grundschulen Westfalendamm und Südstraße wurden in 2015 verkauft. Die vier Gebäude in der Hasslinghauser Straße, die ehemals als Obdachlosenunterkunft oder Übergangswohnheime genutzt wurden, standen seit 2009 leer. Sie weisen eine Fläche von jeweils rund 660 m² auf und konnten im Jahr 2015 ebenfalls erfolgreich veräußert werden.

→ Feststellung

Die erreichte Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur originären Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung.

Die Turnhalle in der Schillerstraße mit einer Fläche von rund 480 m² steht leer. Die Nutzung wurde bereits zum 01. Oktober 2011 aufgegeben (HSP-Maßnahme Nr. 6). Dadurch wird ein jährlicher Konsolidierungsbeitrag von ca. 13.000 Euro erwirtschaftet. Ein Abriss des Gebäudes ist bisher nicht erfolgt. Eine Veräußerung ist derzeit nicht geplant. Das Grundstück befindet sich in einer zentrumsnahen Lage der Stadt Schwelm. Es wird als Grundstück für einen möglichen Neubau des zentralen Rathauses in Betracht gezogen.

→ **Empfehlung**

Sollte sich der Neubau des zentralen Rathauses nicht auf dem Grundstück der Turnhalle Schillerstraße realisieren lassen, sollte zeitnah über eine anderweitige Nutzung oder eine Veräußerung entschieden werden. Dabei sollte der Fokus auf die Erledigung von Pflichtaufgaben gelegt werden.

Portfoliomanagement

Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentliche Grundlage für ein effektives Portfoliomanagement ist die Zusammenstellung von Nutzungsdaten und -bedarfen der Gebäude. Das Immobilienmanagement der Stadt Schwelm ist im Geschäftsbereich I, Fachbereich 2, angesiedelt. Der Fachbereich verfügt über die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude, die im Kernhaushalt abgebildet werden, sowie deren Zustand und Nutzung. Über Gebäudeobjekte, die von den TBS genutzt und bei diesen bilanziert werden, konnte ergänzend der Vorstand der TBS Auskunft über Zustand und Nutzung geben.

→ **Feststellung**

Ein Portfoliomanagement als Basis zur transparenten und wirtschaftlichen Steuerung des städtischen Immobilienportfolios ist grundsätzlich gegeben. Dieses erfolgt zentralisiert für die im Kernhaushalt bilanzierten Gebäude im Fachbereich 2.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushaltes beitragen. Ziel ist es dabei, die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen langfristig zu senken. Dazu gehört neben Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereinen) auch die konsequente Verwertung von Immobilien, die nicht mehr benötigt werden.

Die Stadt Schwelm setzt verschiedene Maßnahmen zur Flächenoptimierung bereits um. So wurden die Gebäude der ehemaligen Grundschulen Südstraße und Westfalendamm in 2015 veräußert. Zudem soll über den Verkauf der Turnhalle in der Schillerstraße im Zusammenhang mit dem Projekt der Zentralisierung der Verwaltung entschieden werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	189.287	212.195	209.134	205.565	201.575	194.244	189.362
Umlaufvermögen	30.120	2.774	3.454	3.488	4.184	4.942	4.042
Aktive Rechnungsabgrenzung	542	499	574	474	493	572	567
Bilanzsumme	219.950	215.467	213.161	209.527	206.252	199.757	193.972
Anlagenintensität in Prozent	86	98	98	98	98	97	98

Die Bilanzsumme der Stadt Schwelm hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz kontinuierlich verringert. Mit dem Jahresabschluss 2008 wurde der „Altschuldenblock TBS“ (rund 26,4 Mio. Euro) unter den Finanzanlagen als Anlagevermögen und nicht mehr als Umlaufvermögen ausgewiesen (weitere Ausführungen hierzu im Kapitel Technische Betriebe der Stadt Schwelm AöR). Die Anlagenintensität hat sich durch den geänderten Bilanzausweis erkennbar erhöht.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	117	128	106	192	237	248	274
Sachanlagen	145.628	142.128	140.334	137.970	135.297	130.249	126.783
Finanzanlagen	43.542	69.938	68.694	67.403	66.041	63.747	62.305
Anlagevermögen gesamt	189.287	212.195	209.134	205.565	201.575	194.244	189.362

Die Reduzierung des Anlagevermögens ab 2009 beruht insbesondere auf dem niedrigeren Sachanlagevermögen. Des Weiteren sind die Bilanzwerte der Finanzanlagen ebenfalls seit 2009 kontinuierlich zurückgegangen.

Im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 wurde eine körperliche Inventur durchgeführt und Werte für die Vermögensgegenstände ermittelt. Seitdem ist keine weitere vollständige körperliche Inventur durchgeführt worden (Ausnahme: Betriebs- und Geschäftsausstattung). Gemäß § 28 Abs. 1 GemHVO sind die Vermögensgegenstände alle fünf Jahre einer körperlichen Inventur zu unterziehen.

→ Feststellung

Die körperliche Inventur ist zwingend zum nächstmöglichen Zeitpunkt nachzuholen. Es ist dabei zu überprüfen, ob die Buchwerte zum 31. Dezember des betreffenden Haushaltsjahres den tatsächlichen Wertverhältnissen zum Stichtag entsprechen.

Nach Auskunft der Stadt Schwelm fanden zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung Inventuren bezüglich des Infrastrukturvermögens und der Gebäude statt. Es ist beabsichtigt, bis zum Jahresende 2015 die körperliche Inventur vollständig abzuschließen. Die Feststellung der tatsächlichen Werte der Vermögensgegenstände und der Abgleich mit den Buchwerten ist ohne eine körperliche Inventur nicht möglich.

→ Feststellung

Sollte es im Rahmen der Inventur zu Abwertungen von Vermögensgegenständen kommen, ist ein weiterer Verzehr von Eigenkapital die Folge. Der Stadt Schwelm kommt auch hierdurch dem rechtswidrigen Zustand der Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO näher.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	24.430	24.429	24.279	24.137	24.177	23.287	22.827
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.689	4.585	4.487	4.386	4.497	4.421	4.319
Schulen	43.176	42.242	41.235	41.248	39.494	38.423	36.943
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	24.227	23.589	22.945	22.678	23.066	22.342	21.693
Infrastrukturvermögen	45.959	43.930	42.529	41.214	39.287	37.962	36.255
davon Straßenvermögen	44.613	42.608	41.052	39.764	37.845	36.500	34.820
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	1.289	1.267	1.423	1.399	1.374	1.396	1.371
sonstige Sachanlagen	3.147	3.353	4.860	4.307	4.776	3.813	4.747
Summe Sachanlagen	145.628	142.128	140.334	137.970	135.297	130.249	126.783

Das Sachanlagevermögen hat sich deutlich verringert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die gesunkenen Bilanzwerte des Straßenvermögens und der Schulen. Der Rückgang beim Schulvermögen und den Straßen ist insbesondere dem abschreibungsbedingten Werteverzehr geschuldet. Neben den planmäßigen Abschreibungen hat im Jahr 2013 im Schulbereich zudem eine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO im Umfang von rund 320.000 Euro stattgefunden. Diese war notwendig, da die ursprünglich geplante Instandhaltungsmaßnahme nicht umgesetzt und die entsprechende Rückstellung ertragswirksam aufgelöst wurde. Es wird bezüglich der weiteren Entwicklungen im Schulbereich auf das Kapitel Gebäudeportfolio verwiesen.

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.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich auch aus dem Verhältnis zum Straßenvermögen sowie den Finanzanlagen. Das maßgebliche Abwasservermögen ist ausgegliedert und bei den TBS bilanziert.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
unbebaute Grundstücke	31	2.338	875	818
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	524	130	155
Schulen	877	2.292	1.381	1.324
sonstige Bauten*)	31	1.526	822	778
Abwasservermögen**)	1	2.082	1.150	49 (2.399)
Straßenvermögen***)	1.248	3.466	2.343	1.248
Finanzanlagen	10	4.444	1.167	2.233

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

**) In Klammern Wert der Abwassersammlungsanlagen je Einwohner, basierend auf dem Jahresabschluss 2013 der TBS

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

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Schwelm hohe Vermögenswerte bei den Finanzanlagen auf. Die restlichen Vermögensbereiche sind durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ausgeprägt. Beim Straßenvermögen stellt die Schwelm das Minimum.

Anlagenabnutzung in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Anteil am Vermögen
Kindergärten	42,1	2,3
Schulgebäude	66,3	19,8
Geschäftsgebäude	61,7	11,0
Straßen	70,7	10,9

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der Vermögenspositionen erfolgte auf Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2012. Der rechnerisch ermittelte Grad der Abnutzung beträgt bei den Schul- sowie Geschäftsgebäuden und den Straßen etwa zwei Drittel. Aus bilanzieller Sicht besteht damit mittel- bis langfristig ein Bedarf für Ersatzinvestitionen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Kindergärten		x	
Schulgebäude			x
Geschäftsgebäude			x
Straßen		x	

Die Stadt Schwelm hat bei ihren Vermögensgegenständen tendenziell mittlere bis lange Nutzungsdauern festgelegt. Dies entlastet die Ergebnisrechnungen durch geringere jährliche Abschreibungsbeträge. Die NKF-Rahmentabelle ermöglicht bei den ersten drei Anlagengruppen Gesamtnutzungsdauern zwischen 40 und 80 Jahren. Bei den Schulen und Verwaltungsgebäuden wurden 80 Jahre festgesetzt. Die Kindergärten werden mit Nutzungsdauern von 60 Jahren abgebildet. Bei den Straßen legt die Stadt Schwelm Gesamtnutzungsdauern von 45 Jahren zugrunde. Lange Gesamtnutzungsdauern können ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies ist der Fall, wenn bei einzelnen Vermögensgegenständen noch lange Nutzungsdauern bestehen, jedoch die tatsächlich zu realisierenden Restnutzungsdauern kürzer ausfallen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565
Beteiligungen	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	215	215	215	215	215	215	215
Ausleihungen	6.591	32.987	31.743	30.452	29.090	26.796	25.354
Summe Finanzanlagen	43.542	69.938	68.694	67.403	66.041	63.747	62.305
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.489	2.391	2.368	2.356	2.340	2.265	2.233

Die Stadt Schwelm hält verschiedene Finanzanlagen in ihrem Bestand. Der Wert der Finanzanlagen je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. An der Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (AVU) hält die Stadt Schwelm Anteile von 6,875 Prozent. Dies entspricht 990.000 Aktien. Der Bilanzwert der Beteiligung beläuft sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz auf etwa 11,0 Mio. Euro. Wertkorrekturen sind seitdem nicht erfolgt. Im Jahr 2012 hat die Stadt Schwelm eine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO von rund 930.000 Euro auf den Wert der Anteile an der Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH (VER) vorgenommen. Der Bilanzwert der Ausleihungen ist entsprechend gesunken.

Technische Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS)

Die Anteile der Stadt Schwelm an den TBS werden bilanziell unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen ausgewiesen. Der Bilanzwert von rund 25,6 Mio. Euro hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz nicht verändert.

Die Ausleihungen haben sich mit dem Jahresabschluss 2008 signifikant erhöht. Ursächlich hierfür ist ein Aktivtausch. Die Position „Tilgung Altschuldenblock TBS“ wurde vorher bei den Forderungen und wird seit dem Jahresabschluss 2008 bei den Ausleihungen ausgewiesen. Unter dem „Altschuldenblock TBS“ werden diejenigen Kredite zusammengefasst, die die Stadt Schwelm für die TBS vor der Umwandlung in eine eigene Betriebsform aufgenommen hat. Die Tilgung der Darlehen erfolgt durch die Stadt Schwelm. Die TBS erstatten die Tilgungsleistungen wiederum der Stadt. Aufgrund dieser Vorgehensweise verringern sich die Ausleihungen jährlich. Zum 31. Dezember 2013 wies diese Ausleihung noch einen Bestand von rund 19,8 Mio. Euro auf.

Gewinnausschüttungen TBS an die Stadt Schwelm in Tausend Euro (IST)

Jahr	Jahresergebnis	Gewinnausschüttung	Rücklagenbildung
2008	1.155	950	205
2009	1.333	1.133	200
2010	1.132	1.100	32
2011	1.131	1.100	31
2012	1.121	1.121	0
2013	1.170	1.170	0
2014	1.353	1.353	0
Summe	8.395	7.927	468

Die TBS haben im Zeitraum 2008 bis 2014 etwa 94 Prozent ihres Gewinns an die Stadt Schwelm ausgeschüttet. Die Gewinnausschüttung resultiert überwiegend aus dem Ergebnis der Sparte Stadtentwässerung.

→ Feststellung

Die TBS leisten einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Um die angestrebten Haushaltsausgleiche ab 2016 zu erreichen, sind die verselbständigten Aufgabenbereiche weiterhin in die Haushaltskonsolidierung mit einzubeziehen.

Gewinnausschüttungen TBS an die Stadt Schwelm in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gewinnausschüttungen	1.318	1.668	1.514	1.513	1.962	1.534	1.760

Die HSP-Maßnahme Nr. 9 stellt den Konsolidierungsbeitrag der TBS bis zum Jahr 2021 dar. Dieser basiert auf zwei Sachverhalten. Zum einen soll die Stadt Schwelm erhöhte Gewinnausschüttungen erhalten. Es ist beabsichtigt, in den Jahren 2016, 2019 und 2021 jeweils Anteile der Gewinnrücklage der TBS aufzulösen und zusätzlich zu den Jahresergebnissen an die Stadt

Schwelm auszuschütten. Die Gewinnausschüttungen werden in den drei genannten Jahren daher höher prognostiziert als in den restlichen Jahren.

Zum anderen sollen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen des Kernhaushaltes reduziert werden. Die TBS erbringen verschiedene Dienstleistungen für die Stadt Schwelm, wie beispielsweise Straßenbau und Straßenunterhaltung, Straßenbeleuchtung und die Pflege des Stadtgrüns. Daraus erzielen die TBS Umsatzerlöse. Bei der Stadt Schwelm entstehen wiederum Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die den einzelnen Produktbereichen zugeordnet werden und die Ergebnisrechnung belasten. Durch Produktivitätssteigerungen, die Absenkung von Standards sowie insbesondere Personalabbau wollen die TBS die eigenen Aufwendungen reduzieren. Bis zum Jahr 2021 beabsichtigen die TBS 7,1 Stellen einzusparen. Über niedrigere Personalaufwendungen bei den TBS führt dies zu geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bei der Stadt Schwelm.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Standards der von den TBS erbrachten Dienstleistungen vor dem Hintergrund der kritischen Haushaltssituation überprüfen. Ziel sollte eine dauerhafte Haushaltsentlastung in Folge von geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sein.

Für weitergehende Ausführungen wird auf den Teilbericht Grünflächen verwiesen.

Die Stadt Schwelm erbringt ihrerseits wiederum Dienstleistungen für die TBS, zum Beispiel im Personalwesen. Die Abrechnung der erbrachten Dienstleistungen erfolgt über Verwaltungskostenbeiträge. Die Verwaltungskostenbeiträge werden im Personalwesen anteilig der Beschäftigtenzahlen der TBS mit der jeweiligen Eingruppierung der Sachbearbeiter berechnet.

Städtische Sparkasse zu Schwelm (Sparkasse) und Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (AVU)

Gewinnausschüttungen Sparkasse und AVU in Tausend Euro (IST)

Bezeichnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sparkasse	0	0	350	550	350	350	287
AVU	703	1.129	872	1.059	990	729	990

Aus den Finanzanlagen erzielte die Stadt Schwelm teilweise beachtliche Gewinnausschüttungen. Die Gewinnausschüttungen der Städtischen Sparkasse zu Schwelm beliefen sich seit 2010 auf mindestens 287.000 Euro jährlich. Die Dividendenausschüttungen der AVU betrugen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014 rund 925.000 Euro. Die Stadt Schwelm erhält von der AVU derzeit pro Aktie eine Dividende von einem Euro. Dieser Ertrag ist steuerpflichtig. Die Aktien der AVU sind in den Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Bäderbereich eingegliedert. Da dieser BgA defizitär ist, ist ein steuerlicher Querverbund und damit eine Absenkung der Steuerlast möglich.

Gewinnausschüttungen Sparkasse und AVU in Tausend Euro (PLAN)

Bezeichnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sparkasse	224	371	308	257	224	224	224
AVU	944	944	944	944	944	944	944

Auch zukünftig plant die Stadt Schwelm mit erheblichen Finanzerträgen aus Gewinnausschüttungen der Sparkasse und der AVU. Von der Sparkasse erhält die Stadt direkte Gewinnausschüttungen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

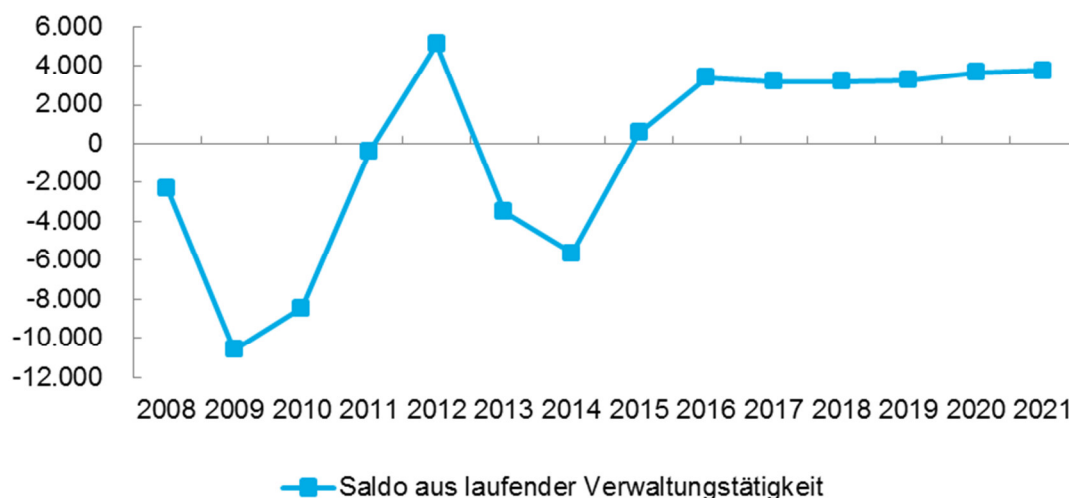
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.323	-10.587	-8.443	-379	5.118	-3.480
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	558	-715	249	-671	1.665	230
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.765	-11.302	-8.194	-1.050	6.783	-3.250
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	99	11.556	7.991	4.736	-6.389	2.233
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.666	255	-203	3.686	394	-1.017
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-1.390	-3.301	-2.673	-2.876	810	1.204
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-3.056	-3.046	-2.876	810	1.204	187

Die in den Finanzrechnungen ausgewiesenen liquiden Mittel stimmen nicht mit den Beständen in den Schlussbilanzen überein. Die Differenzen ergeben sich aus dem Umstand, dass in der Bilanz neben den tatsächlichen Beständen der Girokonten und der Barkassen auch die wertmäßig noch nicht gutgeschriebenen Beträge ausgewiesen werden.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

→ Feststellung

Der Saldo auf laufender Verwaltungstätigkeit weist nach den Planwerten ab dem Jahr 2015 einen positiven Trend auf. Die Bemühungen der Stadt Schwelm zur Haushaltskonsolidierung sind erkennbar.

Die Planungen sind teils risikobehaftet. Es gelten die Ausführungen im Berichtsteil Haushaltsplanung.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-125	-302	3.642	46	-102	-37	35	43

Im interkommunalen Vergleich 2013 ordnet sich die Stadt Schwelm zu dem Viertel der Kommunen mit den ungünstigsten Kennzahlwerten ein.

→ Feststellung

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügte die Stadt Schwelm seit 2008 lediglich in einem Jahr über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Dies stellt eine wesentliche Ursache für die deutliche Zunahme des Bestandes an Liquiditätskrediten dar.

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	51.678	49.872	48.284	45.783	43.858	41.204	38.533
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	34.076	36.533	47.873	57.227	59.600	54.500	58.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	766	1.591	795	1.290	885	1.070	864
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3.674	3.201	2.934	2.477	2.145	3.681	1.338
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	266	653	2.381	1.776	1.579	1.377	1.291
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	90.459	91.849	102.266	108.552	108.067	101.832	100.028
Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	136.824	137.945	148.279	152.380	152.799	146.422	145.111
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.093	3.140	3.525	3.794	3.829	3.619	3.585

Die Investitionskredite setzen sich aus den originären Krediten der Stadt Schwelm sowie dem „Altschuldenblock TBS“ zusammen. Die Tilgung der letztgenannten Darlehen erfolgt durch die Stadt Schwelm. Die TBS erstatten diese Tilgungsleistungen wiederum der Stadt. Zum 31. Dezember 2013 wies dieses Trägerdarlehen noch einen Bestand von rund 19,8 Mio. Euro auf.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sanken stetig. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum Ende des Jahres 2013 wurden diese um 13,1 Mio. Euro abgebaut. Jedoch ist, resultierend aus der defizitären laufenden Verwaltungstätigkeit, zugleich oftmals ein Anstieg der Liquiditätskredite bei Haushaltssicherungsgemeinden zu verzeichnen. Dieses Phänomen ist auch bei der Stadt Schwelm nach der aktuellen Datenlage zu beobachten.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung stellen den größten Anteil an der Gesamtsumme der Verbindlichkeiten. Der Liquiditätskreditbedarf hat sich seit 2008 kontinuierlich erhöht. Laut der Meldung der Schuldenstatistik an IT.NRW ist dieser 2014 auf 62,5 Mio. Euro gestiegen. In der Haushaltssatzung 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur

Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 75 Mio. Euro festgesetzt. Es besteht auch mittelfristig ein beachtlicher Bedarf an Liquiditätskrediten.

→ Feststellung

Der kontinuierliche Anstieg der Liquiditätskredite stellt ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung dar. Es besteht ein erhebliches Zinsänderungsrisiko.

Es wird diesbezüglich auf die Ausführungen im Kapital Haushaltsplanung bis 2021 verwiesen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.585	370	7.144	2.678	1.658	2.615	3.549	41

Die Stadt Schwelm weist einen überdurchschnittlichen Bestand an Verbindlichkeiten je Einwohner auf. Seit 2008 zählt die Stadt im interkommunalen Vergleich durchgängig zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgliederungsstruktur der Kommunen in Nordrhein-Westfalen heterogen ist.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad II	64,0	71,2	67,1	62,3	61,9	62,7	61,5
Liquidität 2. Grades*)		5,9 (5,1)	4,6 (4,0)	3,7 (3,2)	5,6 (5,1)	7,4 (6,8)	6,2 (5,3)
Dynamischer Verschuldungsgrad		neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	27,8	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	17,5	19,5	25,5	30,4	31,8	31,3	32,9
Zinslastquote		7,0	5,2	4,6	4,8	3,3	2,9

*) in Klammern Kennzahlenwert ohne Berücksichtigung der sonstigen Vermögensgegenstände

Die Zinslastquote hat sich seit 2008 deutlich verringert. Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen haben sich die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen kontinuierlich reduziert. Zum anderen sind die ordentlichen Aufwendungen seit 2008 jährlich gestiegen. Beides führt zu einem sinkenden Kennzahlenwert. Ursächlich für die steigende kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist der Anstieg der Liquiditätskredite. Es werden diesbezüglich keine mehrjährigen Zinsbindungen eingegangen. Daher weisen die Liquiditätskredite ausschließlich sehr kurze Laufzeiten aus.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012*)

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	387	10.661	2.869	1.407	1.634	3.483	16

*) Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Da die Stadt Schwelm noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein abschließender interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	38.547	39.103	40.440	39.350	41.214	41.100	42.040
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	5.003	4.376	2.841	1.736	740	597	392
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.816	2.617	2.731	2.742	2.778	2.894	2.651
Summe der Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084

Wie bei den meisten Kommunen stellen die Pensionsrückstellungen den größten Anteil an den Rückstellungen. Ihr Anteil an den gesamten Rückstellungen betrug im Jahr 2013 etwa 93 Prozent. Die Pensionsrückstellungen sind seit 2008 jährlich angestiegen. Die Höhe wird von der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse Münster anhand eines finanzmathematischen Gutachtens berechnet. Eine Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen ist aktuell ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich. Die Zahlungsverpflichtungen werden daher die zukünftige Finanzrechnung der Stadt Schwelm belasten und stellen ein allgemeines Haushaltsrisiko dar.

Mit Erstellung der Eröffnungsbilanz hatte die Stadt Schwelm die Möglichkeit, Instandhaltungsrückstellungen ergebnisneutral zu bilden. Diese Möglichkeit wurde wahrgenommen und Rückstellungen in Höhe von ca. 5,0 Mio. Euro gebildet. Die Instandhaltungsrückstellungen sind seit 2008 kontinuierlich gesunken. Insgesamt wurden vom Ursprungsbetrag rund 3,3 Mio. Euro tatsächlich zur Instandhaltung genutzt. Die restlichen rund 1,7 Mio. Euro wurden als Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen unter den sonstigen ordentlichen Erträgen ausgewiesen. Die jeweiligen Jahresergebnisse der Stadt Schwelm wurden durch diese erfolgswirksamen Buchungsvorgänge verbessert.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	52.572	47.481	35.095	26.060	22.225	21.707	18.514
Sonderposten	30.179	29.735	29.486	30.704	31.046	31.250	30.266
davon Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	30.053	29.589	29.347	30.284	30.653	30.873	29.913
Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084
Verbindlichkeiten	90.459	91.849	102.266	108.552	108.067	101.832	100.028
Passive Rechnungsabgrenzung	374	305	302	382	182	377	81
Bilanzsumme	219.950	215.467	213.161	209.527	206.252	199.757	193.972
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	23,9	22,0	16,5	12,4	10,8	10,9	9,5
Eigenkapitalquote 2	37,6	35,8	30,2	26,9	25,6	26,3	25,0

Das Eigenkapital hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum Jahr 2013 um knapp zwei Drittel reduziert. Die vorläufige Ergebnisrechnung 2014 weist einen Jahresfehlbetrag von etwa 9,0 Mio. Euro aus. Dadurch verringert sich die allgemeine Rücklage nochmals erheblich und halbiert sich beinahe innerhalb nur eines Jahres. Sollte es im Rahmen der Neubewertung des Infrastrukturvermögens oder des Immobilienvermögens zu Abwertungen von Vermögensgegenständen kommen, sinkt das Eigenkapital noch weiter.

→ Feststellung

Der Eigenkapitalbestand hat sich in den vergangenen Jahren drastisch reduziert. Es besteht die Gefahr der bilanziellen Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2013

	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	9,5	-20,4	58,5	20,8	11,7	19,9	31,1	42
Eigenkapitalquote 2	25,0	0,8	85,6	47,5	31,8	47,7	62,7	42

Sowohl bei der Eigenkapitalquote 1 als auch bei der Eigenkapitalquote 2 weist die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Werte auf. Die Stadt ist seit 2008 durchgängig bei dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Werten einzuordnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die geplanten Haushaltssicherungsmaßnahmen konsequent umsetzen, um ihre Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen. Des Weiteren sollten Ersatzmaßnahmen geprüft und erarbeitet werden.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	33.946	27.600	26.709	34.623	39.004	39.382
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.788	5.188	8.422	12.331	13.058	7.523
Sonstige Transfererträge	299	536	140	382	497	198
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.278	2.166	2.336	2.162	2.065	2.270
Privatrechtliche Leistungsentgelte	695	738	802	723	741	776
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.878	4.804	5.197	4.667	4.806	5.452
Sonstige ordentliche Erträge	4.666	4.632	6.238	4.923	5.291	8.453
Aktivierete Eigenleistungen	0	44	40	36	41	2
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	53.550	45.708	49.885	59.848	65.505	64.055
Finanzerträge	3.103	3.323	3.541	3.816	3.465	3.174

Die ordentlichen Erträge waren deutlichen Schwankungen unterworfen. Sie bewegten sich zwischen 45,7 Mio. Euro (in 2009) und 65,5 Mio. Euro (in 2012). Besonders schwankungsanfällig waren die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Ursächlich hierfür waren vor allem die Schlüsselzuweisungen. So erhielt die Stadt Schwelm beispielsweise in 2012 Schlüsselzuweisungen von 7,2 Mio. Euro und in 2013 wegen der höheren Steuerkraft lediglich 1,0 Mio. Euro. Die sonstigen ordentlichen Erträge sind in 2013 vergleichsweise hoch ausgefallen. Dies liegt insbesondere an hohen Erträgen aus der Veräußerung einer Weidefläche am Winterberg an einen Investor (rund 2,1 Mio. Euro) sowie der ertragswirksamen Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen aus der Eröffnungsbilanz (rund 0,6 Mio. Euro).

Bestandteile Finanzerträge in Tausend Euro 2013

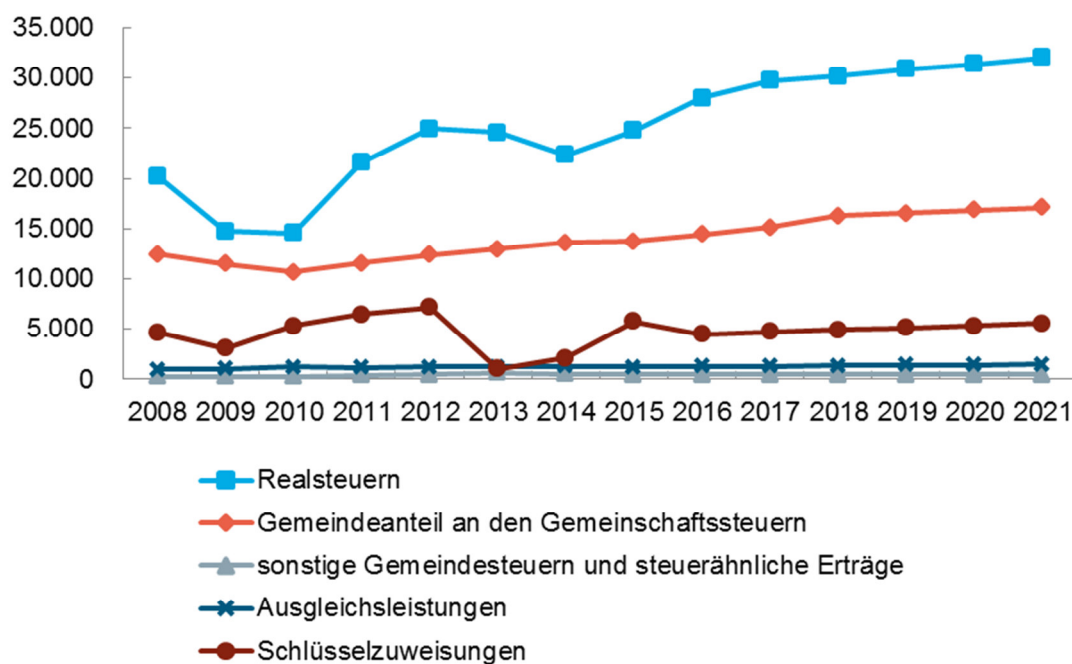
Bezeichnung	Ergebnis 2013
Gewinnanteile TBS	1.121
Erstattung Zinsaufwand TBS	965
Gewinnanteile AVU	729
Gewinnanteile Sparkasse	350
Sonstige	9
Summe	3.174

Die Finanzerträge bewegten sich auf einem relativ konstanten Niveau und betrugen mindestens 3,1 Mio. Euro. Diese setzten sich aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammen. Der größte Anteil fiel im Jahr 2013 auf die Gewinnausschüttung der TBS. Unter den Finanzerträgen weist die Stadt Schwelm auch die Erstattungen der TBS für den entstandenen Zinsaufwand aus. Die Erstattungen haben sich durch den Abbau des „Altschuldenblocks TBS“ seit 2008 verringert.

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 Stadt.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, 2014 vorläufige Istwerte, ab 2015 Planwerte

Die allgemeinen Deckungsmittel schwankten deutlich. Das Gesamtvolumen bewegte sich zwischen 30,7 Mio. Euro (in 2009) und 46,2 Mio. Euro (in 2012). Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch die Gewerbesteuer geprägt. Die Gewerbesteuererträge stellten im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 etwa 29 Prozent der ordentlichen Erträge. Die Gewerbesteuerentwicklung hat daher maßgeblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt Schwelm. Die Stadt Schwelm verfügte im interkommunalen Vergleich der Jahre 2008 bis 2010 über durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner. In den Folgejahren konnten die Mittel gesteigert werden. In den Jahren 2011 bis 2013 gehörte die Stadt interkommunal zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW im Kapitel Haushaltsplanung bis 2021 untersucht und dabei teilweise haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	14.913	15.136	14.355	15.653	14.962	15.792
Versorgungsaufwendungen	2.132	3.048	3.495	2.282	3.023	2.252
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.683	10.063	11.033	10.784	10.670	11.478
Bilanzielle Abschreibungen	4.679	4.806	4.756	5.442	4.668	5.069
Transferaufwendungen	23.293	23.802	24.317	27.995	30.344	31.798
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.981	2.093	1.782	2.241	2.716	1.957
Ordentliche Aufwendungen	57.681	58.948	59.738	64.396	66.382	68.345
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.064	3.056	2.723	3.103	2.176	2.001

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Schwelm sind seit 2008 kontinuierlich gestiegen. Den größten Anstieg haben dabei die Transferaufwendungen zu verzeichnen. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum um rund ein Drittel erhöht. Innerhalb der Transferaufwendungen sind die größten Steigerungen bei der allgemeinen Kreisumlage, den Hilfen zur Erziehung sowie den Zuschüssen zu den Betriebskosten der Kindertagesstätten zu verzeichnen. Im interkommunalen Vergleich ist die Transferaufwandsquote der Stadt Schwelm durchschnittlich.

Der größte Anteil der Zinsen und sonstigen Aufwendungen entfällt auf Zinsen für Investitionskredite. Diese Aufwandsposition hat sich seit 2008 halbiert. Dies hängt zum einen mit dem historisch niedrigen Zinsniveau zusammen. So sind trotz steigender Liquiditätskredite geringere Zinsaufwendungen angefallen. Zum anderen hat der kontinuierliche Abbau der Investitionskredite zu niedrigeren Zinsaufwendungen geführt. Neben den originären Investitionskrediten der Stadt Schwelm hat sich insbesondere auch der „Altschuldenblock TBS“ erheblich reduziert. Die

angefallenen Zinsaufwendungen für den „Altschuldenblock TBS“ werden der Stadt durch die TBS erstattet. Der Ausweis der Erstattung des Zinsaufwandes erfolgt unter den Finanzerträgen.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.450	1.671	4.802	2.257	1.964	2.272	2.403	42

Die Stadt Schwelm weist seit 2008 durchgängig überdurchschnittliche ordentliche Aufwendungen je Einwohner auf. Im interkommunalen Vergleich 2013 gehört die Stadt zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner.

Ratsarbeit

Der Sitzungskalender der Stadt Schwelm sieht für das Jahr 2015 insgesamt 57 Ausschusssitzungen vor. Durch Zusatztermine wird die tatsächliche Anzahl der Sitzungen noch höher ausfallen. Dies ist im Vergleich mit anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich. Es existieren sowohl ein Haupt- als auch ein separater Finanzausschuss. Der Hauptausschuss tagt im Jahr 2015 regulär siebenmal und der Finanzausschuss sechsmal. Für die Bildung von Ausschüssen ist der Rat der Schwelm zuständig.¹⁴ Gemäß § 57 Abs. 2 GO kann der Rat beschließen, dass die Aufgaben des Finanzausschusses vom Hauptausschuss wahrgenommen werden. In den meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind diese beiden Fachgebiete zu einem gemeinsamen Haupt- und Finanzausschuss zusammengefasst.

→ Empfehlung

Der Rat der Stadt Schwelm sollte die Zusammenlegung und Reduzierung der Ausschüsse, insbesondere von Haupt- und Finanzausschuss, prüfen.

Durch eine Reduzierung der Anzahl der Ausschüsse können zum einen die Ausgaben der Ratsarbeit vermindert werden. Zum anderen kann der Zeitaufwand der Verwaltungsmitarbeiter für die Vor- und Nachbereitung sowie Teilnahme an den Ausschusssitzungen reduziert werden. Nach Angaben der Stadt nehmen derzeit sämtliche Führungskräfte sowie gegebenenfalls zusätzlich Sachbearbeiter an den Sitzungen des Rates, des Hauptausschusses sowie des Finanzausschusses teil (mindestens etwa acht Verwaltungsmitarbeiter). In anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen nehmen beispielsweise lediglich der Bürgermeister, der 1. Beigeordnete sowie die unmittelbar betroffenen Fachbereichsleiter an den genannten Sitzungen teil.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Notwendigkeit der Teilnahme von Führungskräften der Verwaltung an den Sitzungen des Rates, des Haupt- sowie des Finanzausschusses kritisch überprüfen.

Nach Angaben der Stadt soll diese Empfehlung umgesetzt werden. Zukünftig soll die Anzahl der an den genannten Sitzungen teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter reduziert werden.

¹⁴ Vgl. § 9 der Hauptsatzung der Stadt Schwelm, in Form der 1. Änderungssatzung vom 11. Juni 2011.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet. Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	57.681	58.948	59.738	64.396	66.382	68.345
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.519	4.670	4.594	4.647	5.530	4.886
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.371	1.403	1.396	1.480	1.589	1.637
Netto-Ergebnisbelastung	3.148	3.267	3.198	3.167	3.941	3.249
Abschreibungsintensität	8	8	8	7	8	7
Drittfinanzierungsquote	30	30	30	32	29	34

Die Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen stellen den größten Anteil am Werteverzehr. Im Jahr 2013 entfielen auf Abschreibungen auf das unbewegliche Sachanlagevermögen rund 3,9 Mio. Euro und auf das bewegliche Sachanlagevermögen rund 0,5 Mio. Euro. Die Drittfinanzierungsquoten waren interkommunal durchgehend unterdurchschnittlich.

→ Feststellung

Die unterdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote trägt seit 2008 zu einer Netto-Ergebnisbelastung für die Stadt Schwelm von mindestens 3,1 Mio. Euro jährlich bei.

Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	4,3	14,4	8,8	7,1	8,8	10,3	41

Die Abschreibungsintensität positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Stadt Schwelm überdurchschnittlich hohe ordentliche Aufwendungen je Einwohner aufweist. Dies wirkt sich auf die Kennzahl Abschreibungsintensität sowie auf weitere Kennzahlen (z.B. Personalintensität oder Sach- und Dienstleistungsintensität) aus. Hohe ordentliche Aufwendungen führen zu niedrigeren Kennzahlenwerten. Beim Abschreibungsaufwand je Einwohner weist die Stadt Schwelm in 2013 mit rund 182 Euro (Mittelwert rund 200 Euro) auch einen unterdurchschnittlichen Wert auf.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Schwelm im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden	3
Verwaltungsorganisation optimieren	5
Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln	7
Personalbedarf planen	8
Attraktiver Arbeitgeber sein	9
Personal entwickeln	11
Wissen bewahren und verteilen	11

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

Auch in der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an veränderte Bevölkerungsstrukturen, die durch den demografischen Wandel entstehen, angepasst werden. Die Aufgaben werden sich ändern, entfallen oder neue kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten. Weitere Aspekte eines erfolgreichen Personalmanagements sind Personalentwicklung, Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte und ein effektives Wissensmanagement.

In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW die personalwirtschaftlichen Handlungsfelder im engeren Sinne. Diese Handlungsfelder wurden in einem strukturierten Interview abgefragt. Die Dokumentation des Fragebogens hat die GPA NRW der Stadt Schwelm zur Verfügung gestellt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Schwelm folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Einwohnerzahl der Stadt Schwelm war in den letzten Jahren rückläufig. Auch für die Zukunft wird ein Rückgang der Bevölkerung prognostiziert.¹ Hierbei handelt es sich um einen Trend, der aufgrund des demografischen Wandels, in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu finden ist.

Gerade wegen dieser Entwicklung ist es besonders wichtig, sich stärker mit dem bevorstehenden Aufgabenportfolio auseinanderzusetzen. Die demografischen Veränderungen haben Aus-

¹ Siehe Kommunalprofil Stadt Schwelm, IT.NRW

wirkungen auf den Leistungskatalog der Kommune. Innerhalb der Stadt Schwelm ist der Anteil der unter-18-Jährigen gemessen an der Gesamtbevölkerung rückläufig, der Anteil der 60- bis 65-Jährigen hingegen ansteigend. Das Aufgabenspektrum der Stadt Schwelm wird sich daher verändern. In den Bereichen Seniorenarbeit, Soziales und Bauen werden die steigenden Anforderungen durch die Einwohner Schwelms besonders spürbar sein. Die Stadt Schwelm wird sich veränderten Ansprüchen, z.B. an die Barrierefreiheit in räumlicher und elektronischer Sicht stellen müssen. Gleichzeitig werden sich Aufgabenveränderungen in den Bereichen ergeben, in denen Leistungen von Bevölkerungsgruppen nachgefragt werden und die Nachfrage durch rückläufige Bevölkerungsgruppen sinken wird (z.B. Kindertagesbetreuung). Hieraus entstehen gleichzeitig veränderte Anforderungen an den Personaleinsatz innerhalb der Stadtverwaltung Schwelm. Es ist daher erforderlich, dass die Stadt Schwelm ihr Handeln an den geänderten Anforderungen ausrichtet und sich organisatorisch entsprechend positioniert.

Die Stadt Schwelm sollte regelmäßig den quantitativen und qualitativen Personalbedarf strukturiert überprüfen und hieraus ggf. notwendige Maßnahmen einleiten. Die Aufgabe des Personalmanagements der Stadt Schwelm ist daher, die bevorstehenden Aufgaben mit personellen Ressourcen in Einklang zu bringen. Dazu sollte die Stadt Schwelm regelmäßig über die gesamte Verwaltung die Aufgaben analysieren. In einem zweiten Schritt sollten die zukünftigen Aufgaben mit der Altersstruktur der Beschäftigten in Einklang gebracht werden. Anschließend sollte das Personalmanagement der Stadt Schwelm prüfen, welche personalwirtschaftlichen Maßnahmen notwendig sind (z.B. Aus- und Weiterbildung, Fortbildungen in Hinblick auf die Stärkung sozialer Kompetenzen im Umgang mit älteren Menschen usw.). So gibt es zwischen der Stadt Schwelm und der Kreisverwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises eine Kooperation im Ausbildungsbereich. Hierdurch wird eine größere Bandbreite der Ausbildungsinhalte ermöglicht.

Die Stadt Schwelm zählt zu den Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen. Der geringe finanzielle Spielraum der Stadt Schwelm wirkt sich auch gerade durch die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen direkt auf die Ausgestaltung des Personalmanagements aus.

Die Stadt Schwelm verfügt über ein umfangreiches und modernes Personalentwicklungskonzept. Hierin wird als Grundsatz und bei der Zielformulierung der Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigt. Die Stadt Schwelm hat erkannt, dass sich die Personalentwicklung mit den zukünftigen Entwicklungen und Erfordernissen im Personalbereich frühzeitig auseinandersetzen muss. Die strategisch ausgerichteten Lösungsansätze sollten sich an der aktuellen Beschäftigtenstruktur und dem demografischen Wandel orientieren (vgl. hierzu: Personalentwicklungskonzept der Stadt Schwelm, Rahmenbedingungen der Personalentwicklung der Stadt Schwelm, Seite 4).

→ **Feststellung**

Das Personalentwicklungskonzept der Stadt Schwelm berücksichtigt die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Personalmanagement. Durch die Anwendung dieses Konzeptes wird ein positiver Beitrag zu zukunftsorientierter Personalarbeit geleistet.

→ **Empfehlung**

Das vorhandene Personalentwicklungskonzept der Stadt Schwelm sollte mit verbindlichen Maßnahmen zum Personalmanagement unterlegt werden, um konkrete Handlungsperspektiven zu ermöglichen.

Im Haushaltsplan der Stadt Schwelm werden für den Bereich Personal- und Organisationsmanagement die Aufgaben beschrieben und die Auftragsgrundlagen, definierten Ziele und Zielgruppen genannt. Die Ausrichtung der formulierten Ziele der Stadt Schwelm (z.B. „bedarfsgerechte, systematische Fortentwicklung der persönlichen, sozialen, methodischen und medialen Kompetenzen“, „Optimierung des Organisationsablaufs“ oder „Verringerung des Krankenstandes“) entspricht zu großen Teilen den Anforderungen eines modernen und zukunftsorientierten Personalmanagements. Diese Ziele beschreiben einen angestrebten Zustand oder nennen eine Absichtserklärung. Ziele sollen jedoch den sog. „SMART“-Kriterien genügen. Das heißt, dass Wirkungs- und Leistungsziele

- S - spezifisch
- M - messbar
- A - akzeptiert
- R - realistisch
- T - terminiert

sein müssen, um überprüfbar zu sein. Ziele dienen als Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen und stellen häufig Soll-/Ist-Vergleiche dar. Auf diese Weise können sie einen aktiven Beitrag zu Steuerung und Controlling leisten.

Im Vorbericht des Haushaltsplans 2015 der Stadt Schwelm wird die Notwendigkeit dargestellt, dass Ziele und Kennzahlen kontinuierlich weiterentwickelt werden müssen.

→ **Feststellung**

Die formulierten Ziele des Personal- und Organisationsmanagements wurden in den Haushaltsplänen der Jahre 2013 bis 2015 nicht angepasst.

→ **Empfehlung**

Die formulierten Ziele und Kennzahlen sollten optimiert werden. So kann ein Mehrwert für die Steuerung und das Controlling geschaffen werden.

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können. Wichtige Bestandteile von Verwaltungs- und Personalmanagement sind daher die Berücksichtigung von Altersfluktuation und eine regelmäßige Aufgabenkritik.

Die Aufgaben der Stadt Schwelm werden an unterschiedlichen Standorten innerhalb des Stadtgebietes erbracht. Die Stadt Schwelm hat in 2012 eine externe Organisationsuntersuchung durchführen lassen, die u.a. die Optimierung der räumlichen Situation zum Ziel hatte. Hier wurden konkrete Handlungsansätze definiert, um durch eine veränderte Unterbringung einzelner Aufgabenbereiche die Abläufe von Geschäftsprozessen zu verbessern.

Die GPA NRW betrachtet in dieser Prüfung die Aufbauorganisation der Stadt Schwelm. Derzeit gibt es bei der Stadt Schwelm zwei Geschäftsbereiche. Der Geschäftsbereich I ist dem Bürgermeister direkt unterstellt. In diesem Geschäftsbereich sind vier Fachbereiche mit jeweils einer Leitung angesiedelt, der dann wiederum einzelne Abteilungen unterstellt sind. Zu großen Teilen gibt es innerhalb dieser Abteilungen auch Leitungsfunktionen. Der Geschäftsbereich II ist dem Ersten Beigeordneten zugeordnet. Auch hier gibt es vier Fachbereiche mit Fachbereichsleitungen oder fachbereichsähnliche Organisationseinheiten. Innerhalb der Fachbereiche sind wie im Geschäftsbereich I nachgeordneten Abteilungen definiert, die wiederum über Leitungsstellen verfügen. Zusätzlich gibt es innerhalb der Stadtverwaltung Schwelm vier Stabstellen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fallen. Die Aufgaben nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch werden kreisweit durch das Jobcenter des Ennepe-Ruhr-Kreises wahrgenommen. Für Schwelm wurde eine Regionalstelle in Schwelm mit Beschäftigten der Stadt Schwelm installiert.

Ebenso wie die KGSt hält die GPA NRW grundsätzlich eine Aufbauorganisation mit drei Fachbereichen in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe für eine mittlere kreisangehörige Kommune für angemessen.

→ **Feststellung**

Die Gliederungsbreite ist in der Organisationsstruktur der Stadt Schwelm ist sehr groß. Die Gliederungstiefe ist positiv.

Durch die veränderten Anforderungen an das Leistungsspektrum einer Verwaltung, muss häufig die Aufgabenbearbeitung angepasst werden. Dies kann auch Veränderungen innerhalb der Organisationsstruktur einer Verwaltung notwendig machen. Diese Veränderungen geschehen unter anderem durch Aufgabenkritik und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Diese Überlegungen münden in die Aufteilung des Aufgabenportfolios.

→ **Feststellung**

Die Aufbauorganisation der Stadt Schwelm wurde in der Vergangenheit regelmäßig geändert.

In die Überlegungen zu einer optimalen Aufbauorganisation fließen allerdings bislang kaum Aspekte ein, durch den Auf- und Ausbau von Synergien, die hohe Zahl der Fachbereiche zu reduzieren. So wurde in 2015 die Organisationseinheit „Zentrale Vergabestelle“ als eigenständige Einheit auf Ebene der Fachbereiche neu installiert.

→ **Empfehlung**

Um eine geeignete Aufbauorganisation vorzuhalten, sollte die Berücksichtigung von fachlichen Synergien stärker in die Überlegungen zu einer optimalen Organisationsstruktur einfließen.

Bis zum Ende des Jahres 2024 scheiden über 60 Prozent der Beschäftigten der Stadt Schwelm mit Leitungsaufgaben altersbedingt aus (vgl. hierzu auch das Themenfeld „Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln“).

→ **Empfehlung**

Die altersbedingten Fluktuationen in der Leitungsebene sollten genutzt werden, Synergien zwischen Fachbereichen auf- und auszubauen. Auf diese Weise kann die Balance zwischen einer geeigneten Gliederungstiefe und angemessenen Gliederungsbreite geschaffen werden.

Projektarbeit kam in der Stadtverwaltung Schwelm in der Vergangenheit nur einmal zum Einsatz (Projektgruppe „Zentralisierung“). Perspektivisch wird jedoch der Einsatz von Projektgruppen angedacht. Es soll hierdurch ein auch Beitrag zur Mitarbeitermotivation durch die Übertragung von Verantwortung und Beteiligung an fachübergreifenden Themen geleistet werden. Projektarbeit wird daher als Anreizsystem im Personalentwicklungskonzept der Stadt Schwelm genannt.

Es wird für die öffentliche Verwaltung zukünftig von zunehmender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung sein, mit dem vorhandenen Personal flexibel auf Anforderungen reagieren zu können. Flexible Formen der Arbeitsorganisation wie Projektgruppen wirken hierbei unterstützend. So kann auch mit einem reduzierten Personalbestand kurzfristig den Herausforderungen der Aufgabenerledigung begegnet werden. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, bei Neueinstellungen auf besonders stark ausgeprägte persönliche Kompetenzen wie Flexibilität zu achten.

→ **Empfehlung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Schwelm sollte daher um Projektgruppen ergänzt werden.

Die Stadt Schwelm verfügt für die gesamte Verwaltung über keine aktuellen Stellenbeschreibungen. Positiv hingegen ist, dass bei jeder Stellenneubesetzung die Arbeitsplatzbeschreibung überarbeitet wird. Zusätzlich wird jede freie Stelle vor der Nachbesetzung extern neu bewertet. Gleichzeitig werden Anforderungsprofile erstellt. Eine Verknüpfung der Anforderungsprofile mit der Personalsoftware wird derzeit durch die Stadt Schwelm angestrebt. So kann der qualitative Personalbedarf und der Personalentwicklungsbedarf dargestellt werden. Hierauf aufbauend können die Kompetenzen der Beschäftigten entwickelt und ausgebaut werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm hat die Notwendigkeit von Anforderungsprofilen erkannt. Hierdurch wird ein großer Beitrag zu einem zukunftsorientierten und rechtssicheren Personalmanagement geleistet.

Mit Hilfe der Anforderungsprofile kann darüber hinaus ein Grundstein für effektives Wissensmanagement innerhalb der Stadtverwaltung gelegt werden (vergleiche hierzu das Themengebiet „Wissen bewahren und verteilen“ in diesem Bericht).

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Stadt Schwelm kann mit Hilfe von Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen zeitlich und fachlich passgenau (Nachwuchs-) Qualifizierungen durchführen. Auf diese Weise können starke Personalverluste als Folge des demografischen Wandels kompensiert werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, regelmäßig eine zielorientierte Aufgabenkritik durchführen.

Die Stadt Schwelm analysiert jährlich die Altersstruktur der Beschäftigten über einen Planungszeitraum von sechs Jahren. Dieser Planungszeitraum hat sich nach Einschätzung des Personalservice bewährt. Die Analyse der Altersstruktur mündet in das Personalwirtschaftskonzept der Stadt Schwelm. Im Personalwirtschaftskonzept sind alle organisatorischen Daten bezüglich einer freiwerdenden Stelle hinterlegt.

→ **Feststellung**

Das Personalwirtschaftskonzept der Stadt Schwelm ist geeignet und für einen mittelfristigen Zeitraum zukunftsorientiert. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten und das jeweilige Ausscheiden aus dem Dienst sind bekannt. Durch die Auswertungen und Analysen wird ein großer und positiver Beitrag für das Personalmanagement geleistet.

Die unterschiedlichen Berufsgruppen von ausscheidenden Mitarbeitern sind bislang kein Bestandteil des Personalentwicklungskonzeptes. Die Personalabteilung der Stadt Schwelm strebt aktuell an, das Personalwirtschaftskonzept um Maßnahmen der Personalentwicklung für Stellenneubesetzungen zu erweitern.

→ **Empfehlung**

Das Personalwirtschaftskonzept sollte um konkrete und notwendige Maßnahmen zur Qualifizierung und Stellennachbesetzung ergänzt werden.

Für diese Prüfung hat die Schwelm eine Personalliste erstellt, die u.a. die Berufsgruppen aller Beschäftigten enthält. Diese kann für die Verknüpfung von Personalwirtschaftskonzept und notwendigen Personalentwicklungsmaßnahmen als Basis genutzt werden.

Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst, z.B. Kündigungen, Entlassungen, krankheitsbedingtes Ausscheiden. Solche Fluktuationen können unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten vergangener Jahre für die Zukunft nur geschätzt werden. Die Stadt Schwelm hat diese „Fluktuationen aus anderen Gründen“ beobachtet und in ihren Prognosen einbezogen. Der zu berücksichtigende Wert ist über einen längeren Zeitraum jedoch so gering gewesen, dass Fluktuationen aus anderen Gründen derzeit kein Baustein im Personalwirtschaftskonzept sind.

→ **Empfehlung**

Trotz des bislang sehr geringen Wertes sollten die Fluktuationen aus anderen Gründen weiterhin erfasst und in regelmäßigen Abständen ausgewertet werden. Hierdurch kann die Verlässlichkeit der Prognose im Personalwirtschaftskonzept erhöht werden.

Personalbedarf planen

Hauptaufgabe der Personalbedarfsplanung ist, dass das zukünftige Aufgabenportfolio sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht bearbeitet werden kann. Alle Maßnahmen der Personalbedarfsplanung richten sich an diesem Ziel aus. Wichtig ist die Kenntnis über den Personalbedarf in den jeweiligen Berufsgruppen innerhalb der Stadtverwaltung. Grundsätzlich wird auf Grund des demografischen Wandels zukünftig das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfs steigen.

Aufgrund des Haushaltssanierungsplanes der Stadt Schwelm wird bei jeder Neubesetzung einer Stelle der Aufgabenkatalog überprüft. Es wird somit ein Beitrag zu einer Aufgabenkritik geleistet.

→ **Empfehlung**

Die bisherige Sicht der Aufgabenkritik sollte um gesamtstädtische Aspekte erweitert werden.

Diese umfassende Aufgabenkritik sollte mit der Ermittlung des Personalbedarfs stark verknüpft sein. Um das Volumen des zukünftigen Personalbedarfs noch genauer zu ermitteln, dient folgende Planungsmatrix als Instrument:

Soll

- Statistischer Personalbestand in Vollzeit-Stellen
- Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung
- Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u. a. IT-Technik)
- Teilergebnis: Soll-Bestand in Vollzeit-Stellen

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeit-Stellen
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeit-Stellen

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeit-Stellen
- Nettobedarf in Personen
- Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, interne
- und externe Einstellungen

Ergebnis: Nicht gedeckter Nettopersonalbedarf in Vollzeitkräften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte mit Hilfe der Planungsmatrix die Personalbedarfsplanung noch stärker strukturieren und systematisieren.

So kann ein weiterer Baustein gelegt werden, auch zukünftig über einen qualifizierten und ausreichenden Personalbestand zu verfügen. Die Stadt Schwelm kann sich so den zukünftigen Herausforderungen stellen.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Die Gewinnung und Bindung geeigneter Nachwuchs- und Fachkräfte sind Zielgrößen, um dem demografischen Wandel zu begegnen. Zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes herrscht bereits jetzt der sogenannte „War for Talents“ - der Kampf um die Besten ist auf kommunaler Ebene angekommen. Zudem herrscht eine Konkurrenzsituation mit der Privatwirtschaft, die sich weiter verschärfen wird. Umso wichtiger ist es, als Kommune auf dem Arbeits-

markt als attraktiver Arbeitgeber zu gelten. Es geht hier jedoch nicht ausschließlich darum, sich selbst als Arbeitgebermarke zu definieren, sondern generell erst einmal als potentieller Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Personalmarketing sollte daher als strategischer Prozess angesehen werden.

Durch folgende Themenfelder können Akzente gesetzt werden, um die Attraktivitätsfaktoren zielgruppenorientiert zu erhöhen:

- Optimierung der Internetpräsenz auch in Bezug auf die Lesbarkeit mit mobilen Endgeräten durch Erreichbarkeit per QR-Codes
- Nachwuchsgewinnung und -förderung mittels Zusammenarbeit mit (Fach-) Hochschulen, z.B. Traineeprogramme
- Maßnahmen des Gesundheitsmanagements.

Die Stadt Schwelm hat erkannt, dass Personalmarketing verstärkt an Bedeutung gewinnt. So ist die Teilnahme an der jährlichen Ausbildungsmesse des Ennepe-Ruhr-Kreises fester Bestandteil der Werbung für sich als Arbeitgeber geworden. Es existiert zudem eine Kooperation mit dem zuständigen Studieninstitut. Auch wird durch die Stadt Schwelm Eigenmarketing durch Schülerpraktika betrieben. Weitere Maßnahmen wie Berufsfelderkundungs- und Informationstage sind definiert.

Die Stadt Schwelm sollte ihre Interseite in Bezug auf Ausbildung attraktiver gestalten. Potenzielle Nachwuchskräfte können hierdurch besser grundlegende Informationen über Ausbildungsgänge und Praktika erhalten.

Die Stadt Schwelm leistet durch unterschiedliche Maßnahmen einen großen Beitrag als familienfreundlicher Arbeitgeber zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

- aktive Einbindung beurlaubter Beschäftigter (Dienstvereinbarung)
- Flexibilisierung von Arbeitsformen
- besondere Betreuungsmöglichkeiten während der Ferienzeiten und zu Personalversammlungen für die Kinder der Beschäftigten.

Zudem existieren ein Frauenförderplan und ein kreisweites Mentoringprojekt für Frauen zur gezielten Förderung von weiblichen Nachwuchsführungskräften.

Die Stadt Schwelm stärkt durch materielle und immaterielle Leistungsanreize die Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz der Beschäftigten. Maßnahmen hierzu sind im Personalentwicklungskonzept fixiert.

→ **Feststellung**

Die Maßnahmen der Stadt Schwelm als attraktiver Arbeitgeber sind geeignet, um sich im „War for Talents“ zukunftsorientiert am Markt zu positionieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte ihre bisherigen Marketingmaßnahmen erweitern. So kann die Stadt Schwelm z.B. zukünftig die neuen, sozialen Medien in ihr Werbeportfolio einbeziehen.

Positiv für die Wahrnehmung als attraktiver Arbeitgeber ist ein fest installiertes betriebliches Gesundheitsmanagement. Aktuell befindet sich bei der Stadt Schwelm kein betriebliches Gesundheitsmanagement, da die Nachfrage seitens der Beschäftigten nach der Installation in 2006 zu gering war. Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen betrieblichen Gesundheitsmanagement ist der Stadt Schwelm bewusst. Deshalb wurde in 2014 in einer Mitarbeiterbefragung der tatsächlich existierende Bedarf an Gesundheitsmaßnahmen abgefragt. Hieraus soll nun ein neues, passgenaues Angebot entwickelt werden. Zwischenzeitlich ist als weiterer Baustein eine Dienstvereinbarung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement erlassen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte ihre Bemühungen um ein funktionierendes, ganzheitliches betriebliches Gesundheitsmanagement weiter intensivieren.

Personal entwickeln

Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Stadt Schwelm gezielt zu fördern. Der demografische Wandel bringt die Herausforderung mit, dass die Aufgabenzuschnitte sich erheblich verändern werden. Es muss in kürzerer Zeit eine quantitativ und qualitativ höhere Arbeitsleistung erbracht werden. Die individuellen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Mitarbeiter müssen erkannt und passgenau gefördert werden.

Die Stadt Schwelm verfügt über ein modernes Personalentwicklungskonzept, das sowohl die Rahmenbedingungen als auch Handlungsfelder der Personalentwicklung beinhaltet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm hat als wichtigen Bestandteil ihres Personalmanagements ein umfassendes Personalentwicklungskonzept entwickelt.

Ein Bestandteil des Personalentwicklungskonzeptes der Stadt Schwelm ist der Aufbau einer Qualifikationsdatenbank in Verbindung mit einer Bildungsbedarfsanalyse. Sie soll als festes Instrument der Personalentwicklung installiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Qualifikationsdatenbank sollte ein Kompetenzmanagement beinhalten.

Das Ziel des Kompetenzmanagements ist, die Potenziale, die bereits innerhalb der Verwaltung vorhanden sind (Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten) optimal bei Stellenbesetzungen zu nutzen. Die notwendigen Kompetenzen sollen auch entsprechend des Organisationsbedürfnisses weiter entwickelt und gefördert werden.

Wissen bewahren und verteilen

Ein großer Teil der Mitarbeiter der Stadt Schwelm wird in den kommenden Jahren altersbedingt ausscheiden. Hierin liegt ein Risiko, dass mit dem Ausscheiden der Mitarbeiter das Wissen verloren geht. Einige Mitarbeiter verfügen über Schlüsselwissen, das an ihre Person gekoppelt ist. Dieses Wissen muss vor dem Weggang des einzelnen Mitarbeiters innerhalb der Verwaltung gesichert werden.

Ein systematisches Wissensmanagement ist in Schwelm nicht installiert. Der Bedarf eines geeigneten Wissensmanagements wurde hingegen erkannt. In einigen Teilbereichen der Verwaltung wird bereits durch eigene Dokumentation das vorhandene Wissen gesichert („Insellösungen“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte zur Wissenserhalten und Wissensverbreitung ein Dokumentenmanagementsystem nutzen. Hieraus sollte ein strukturiertes, elektronisches Wissensmanagement für die gesamte Verwaltung erarbeitet werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Schwelm im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigt die Stadt Schwelm im Bürgerbüro im Verwaltungsgebäude II. Zweigstellen sind nicht eingerichtet. Das Bürgerbüro ist als eigenes Sachgebiet im Geschäftsbereich II dem Fachbereich 5 „Bürgerservice“ zugeordnet. Neben den in dieser Prüfung betrachteten Einwohnermeldeaufgaben werden weitere Dienstleistungen im Sachgebiet Bürgerservice und Ordnung erbracht. Daher wurde die Abgrenzung der Tätigkeiten der Einwohnermeldeaufgaben anhand der GPA-Definition zu den sonstigen Dienstleistungen notwendig. Die Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben sind durch Organisationsuntersuchungen und entsprechend eingeleitete Maßnahmen der Stadt Schwelm bekannt. Diese Stellenanteile sind aktuell und wurden daher für die Prüfung zu Grunde gelegt.

Die Personalaufwendungen je Fall, die KGST-Personalaufwendungen je Vollzeitstelle und die Fallzahl je Vollzeitstelle geben Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Sie werden daher nachfolgend betrachtet.

Die von der GPA NRW definierten Aufgaben des Einwohnermeldewesens werden in der Stadt Schwelm mit einem Stellenvolumen von 2,47 Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung erledigt. Der zu berücksichtigende Overhead für die Einwohnermeldeaufgaben umfasst 0,08 Vollzeitstellen. Bei der Ermittlung der Kennzahlen bilden 5.502 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (siehe Anlage zu diesem Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,77	16,46	45,58	27,59	23,96	27,74	31,03	71

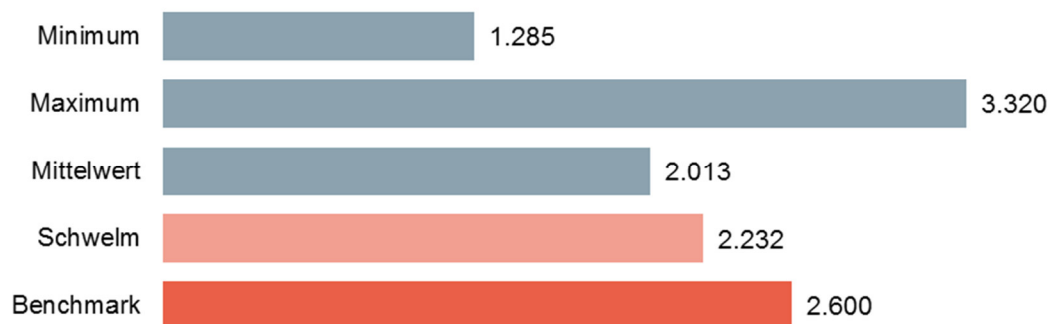
Die Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst von der Höhe des Overhead-Anteils, des Besoldungs- und Entgeltlevels der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, der Fallzahlen und der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Schwelm diese Faktoren beeinflussen.

Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Der Overheadanteil der Stadt Schwelm liegt im Jahr 2013 bei 3,14 Prozent und damit interkommunal verglichen knapp über dem 1. Quartil (3,10 Prozent). Somit zählt die Stadt Schwelm zu den Kommunen mit einem eher geringen Overheadanteil. Die Kennzahl wird dadurch tendenziell positiv beeinflusst. Die Eingruppierung der Stellen und die Fallzahlen je Stelle sind ursächlich für die Höhe der Personalaufwendungen je Fall. Mit dieser Kennzahl soll nicht die Angemessenheit der zugrunde liegenden Stellenbewertung überprüft werden. Dies kann nur mit einer analytischen, auf den Einzelfall bezogenen Stellenbewertung erfolgen. In Prüfungen hat die GPA NRW festgestellt, dass aufgrund von unterschiedlichen Aufgabenschnitten bei Mischarbeitsplätzen können unterschiedliche Stellenwertigkeiten im interkommunalen Vergleich festgestellt werden.

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Einwohnermeldeaufgaben betragen in Schwelm 55.703 Euro. Hier liegt die Stadt Schwelm deutlich höher als 75 Prozent der Vergleichskommunen (3. Quartil: 52.208 Euro). Sie beeinflussen somit diese Kennzahl negativ.

Die Anzahl der benötigten Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung wird durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Schwelm einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr 2013 hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“. Die GPA NRW setzt dazu die Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung (2,47) mit den gewichteten Fällen (5.502) in Verbindung. Die Overhead-Stellenanteile werden hierbei nicht berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.232	1.688	1.958	2.235	72

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Stellen in der Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben.

Das Vergleichsjahr 2013 stellt nur eine Momentaufnahme dar. Die Leistungskennzahl verändert sich durch variierende Fallaufkommen und Stellenvolumina. Die Beachtung dieser Leistungskennzahl bietet eine Grundlage zur Steuerung des Personaleinsatzes.

Fallzahlentwicklung von 2009 bis 2014

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	4.792	4.526	4.517	4.733	4.706	4.903
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	5.770	6.342	4.643	4.506	3.149	3.421
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	nicht berechnet	nicht berechnet	nicht berechnet	6.873	5.502	5.873
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	nicht berechnet	nicht berechnet	nicht berechnet	2.788	2.232	2.382

*siehe Anlage zu diesem Berichtsteil

Die gewichteten Fälle sind im Betrachtungsjahr 2013 zurückgegangen. So liegt die gewichtete Fallzahl je Sachbearbeiter bei 2.232. Der Rückgang der Fallzahlen in 2013 ist landesweit festzustellen. Das Stellenvolumen in der Sachbearbeitung von 2,47 Vollzeit-Stellen ist von 2012 bis 2014 unverändert. Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Jahr 2014 aufgrund der gestiegenen Fallzahlen nur noch ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen.

Das Bürgerbüro der Stadt Schwelm ist in der Woche 31,50 Stunden geöffnet. Interkommunal verglichen hat Schwelm kürzere Öffnungszeiten als 75 Prozent der betrachteten Vergleichskommunen (1. Quartil: 32,00 Stunden). Da es jedoch nach Einschätzung der Stadt Schwelm überwiegend nur geringe Wartezeiten für den Kunden gibt, ist dieser Wert absolut positiv. Eine Ausnahme bildet jedoch der Samstag. Hier ist das Bürgerbüro jede Woche von 10.00 Uhr bis 13.00 Uhr geöffnet. Dadurch, dass das Bürgerbüro am Donnerstagnachmittag jedoch geschlossen hat, finden viele Kundenkontakte statt donnerstags nun samstags statt und es entstehen lange Warteschlangen. Weil es im Bürgerbüro der Stadt Schwelm keine Aufrufanlage gibt, nutzt kaum jemand einen Sitzplatz im Wartebereich, um „seinen“ Platz in der Reihenfolge nicht zu verlieren. Es entsteht sowohl für die Sachbearbeiter als auch für die Bürger eine unüberschaubare und unnötig belastende Wartesituation.

Bislang findet im Bürgerbüro auch keine Aufzeichnung der Besucherströme statt. Mit Hilfe einer Auswertung der Kundenkontakte können Öffnungszeiten an das tatsächliche Kundenaufkommen angepasst und hieraus der Personaleinsatz optimiert werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm den Einsatz einer Aufrufanlage. Die Software der Aufrufanlage sollte es zusätzlich möglich machen, die Besucherströme auszuwerten. So können der Personaleinsatz und die Öffnungszeiten optimiert und die Wartesituation entspannt werden.

Zu den Ferienzeiten werden die Bürger der Stadt Schwelm durch Pressemitteilungen und im Internet auf den möglichen Ablauf ihres Personalausweises hingewiesen. Im Internet finden die Kunden bereits viele Informationen vorab zu ihrem Anliegen im Einwohnermeldebereich und können Formulare herunterladen.

Die Aktualität der Melderegister der Stadt Schwelm ist sichergestellt.

Im Bürgerbüro der Stadt Schwelm erledigen alle Mitarbeiter die gleichen Tätigkeiten. Der anfallende Schriftverkehr ist nach Buchstabenbereichen aufgeteilt. Für den Umgang mit der eingesetzten Software sind Handbücher hinterlegt. Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden oder anderen Stellen erfolgt automatisiert.

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe innerhalb des Bürgerbüros sind gut geregelt.

Im Haushaltsplan sind zwar Ziele und Kennzahlen definiert. Die Formulierung der Ziele und Kennzahlen weist jedoch größere Optimierungspotenziale auf. Sie sollten überarbeitet werden, um ihrem Zweck der strategischen und operativen Steuerung gerecht zu werden. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen im Bericht „Personalwirtschaft und Demografie“ zu den Anforderungen an Ziele und Kennzahlen.

→ Feststellung

Ziele und Kennzahlen als aktives Steuerungsinstrument werden durch den Bereich Bürgerbüro nicht genutzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die bewusste Steuerung des Bürgerbüros ausbauen und auf diesem Weg ein internes Controlling ermöglichen.

Insgesamt werden die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Schwelm durch strukturierte Arbeitsabläufe zielführend erledigt. Wichtig ist jedoch, den Personaleinsatz an den Fallzahlen und am tatsächlichen Kundenaufkommen auszurichten. Durch die Ausnutzung von Fluktuation im Bürgerservice oder Übertragung weiterer Aufgaben in das Bürgerbüro hinein kann die Leistungskennzahl verbessert werden.

Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesen erledigt die Stadt Schwelm im Standesamt im Verwaltungsgebäude II. Zweigstellen sind nicht eingerichtet. Die Einordnung in der Organisationsstruktur der Stadt Schwelm entspricht der des Bürgerbüros.

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Schwelm im Jahr 2013 mit einem Stellenanteil von 2,80 Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung. Der Overhead-Anteil wurde seitens der Stadt Schwelm mit einem Zeitanteil von 3,45 Prozent angegeben.

Die Bezugsgröße für die Ermittlung der Kennzahlen sind 422 gewichtete Fälle im Vergleichsjahr 2013.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
419	232	1.097	497	394	472	554	69

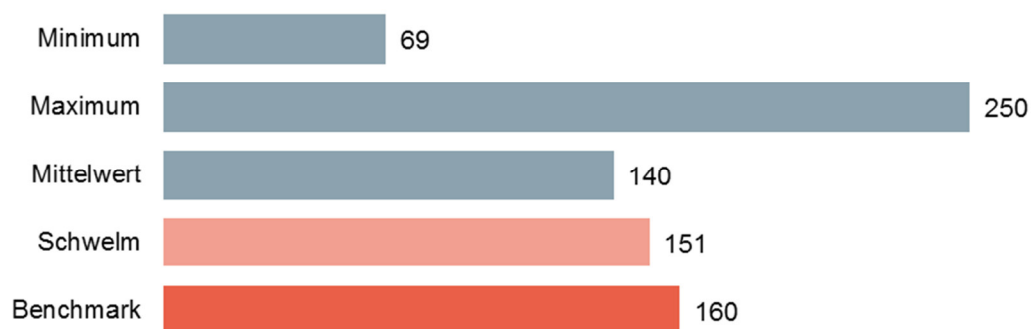
Die Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst von der Höhe des Overhead-Anteils, des Besoldungs- und Entgeltlevels der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, der Fallzahlen und der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Schwelm die vorgenannten Faktoren beeinflussen.

Wie auch im Bereich Einwohnermeldeaufgaben wirkt sich der geringe Overhead-Anteil positiv auf die Kennzahl aus. Die Stadt Schwelm überschreitet den 1. Quartil (3,38 Prozent) nur gering und zählt auch hier zu Kommunen, die über einen eher kleinen Overhead-Anteil im Personenstandswesen verfügen. Die Personalaufwendungen je Fall im Personenstandswesen liegen bei der Stadt Schwelm deutlich unterhalb des Mittelwertes der für 2013 verglichenen Kommunen.

Auffällig ist jedoch, dass der Personalaufwand je Fall von 2012 bis 2014 gestiegen ist. In diesem Zeitraum ist der Personalaufwandsdeckungsgrad gesunken. In die Berechnung der Kennzahlen „Personalaufwand je Fall“ und „Personalaufwandsdeckungsgrad“ fließen die Personalaufwendungen je Stelle ein. Diese sind in Schwelm seit 2012 stetig gestiegen. Im Jahr 2013 liegen die Personalaufwendungen je Stelle bei 60.947 Euro. Somit überschreitet die Stadt

Schwelm den Mittelwert der für 2013 verglichenen Kommunen (Mittelwert: 60.153 Euro). Dies wirkt sich negativ auf den Personalaufwandsdeckungsgrad aus. Ein weiterer Grund für die negative Entwicklung (steigende Personalaufwendungen je Fall bzw. sinkender Personalaufwandsdeckungsgrad) im o.g. Betrachtungszeitraum ist die sinkende Leistungskennzahl. Mit gleichbleibendem Personaleinsatz wurden stetig weniger Fälle bearbeitet. So wurden im Jahr 2013 151 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle im Standesamt der Stadt Schwelm bearbeitet (2012: 159, 2014: 148).

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
151	115	137	160	70

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark von 160 Fällen je Vollzeit-Stelle ergibt sich in 2013 ein rechnerisches Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen.

Auch im Jahr 2014 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm soll den Personaleinsatz im Standesamt noch stärker am Fallaufkommen ausrichten, um die Leistungskennzahl zu verbessern.

Eine Verbesserung der Leistungskennzahl kann durch ein geringeres Stellenvolumen erreicht werden. Alternativ bietet sich interkommunale Zusammenarbeit an, da so höhere Fallzahlen erreicht werden. Gerade im Bereich des Personenstandswesens gibt es hierzu bereits gute Beispiele. So erledigt das Standesamt der Stadt Gummersbach die Aufgaben für die Gemeinde Marienheide mit. Mit dem Standesamtsbezirk Nordlippe haben sich die Kommunen Barntrop, Dörentrup, Extertal und Kalletal zu einer interkommunalen Zusammenarbeit zusammengeschlossen. Der Vorteil liegt auch darin, dass die Sachbearbeiter über sonst nur selten benötigtes und daher schwierig vorzuhaltendes Spezialwissen verfügen.

Die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) und Übersendung der Familienbücher sind abgeschlossen.

Die Durchführung von Trauungen an besonderen Orten (Schloss Martfeld) ist in Schwelm mit einem zusätzlichen zeitlichen Aufwand verbunden. Das liegt daran, dass die jeweilige Standesbeamtin zum Schloss fahren muss.

Die Stadt Schwelm erhebt eine zusätzliche Aufwandsentschädigung für Trauungen an diesem besonderen Ort (100 Euro). Diese Aufwandsentschädigung ist zwar zum 01. Januar 2014 erhöht worden, eine ausreichende Kalkulation des tatsächlichen Aufwandes der Stadt Schwelm ist jedoch nicht erfolgt. Eine verbesserte Ertragssituation würde sich positiv auf den Personalaufwanddeckungsgrad auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Aufwandsentschädigung sollte sich am aktuellen und tatsächlichen Aufwand orientieren und auf dieser Basis neu kalkuliert werden.

Für den Ablauf von Trauungen hat die Stadt Schwelm feste Strukturen definiert. Trauungen finden nur an einem Samstag im Monat statt. Die Termine hierzu veröffentlicht die Stadt Schwelm im Voraus im Internet. Generell sind pro Tag maximal fünf Trauungen vorgesehen.

Im Personenstandswesen werden die Arbeitsabläufe durch den Einsatz der Software AUTISTA unterstützt. Bislang nutzt die Stadt Schwelm für den Austausch mit dem Krankenhaus einen Botendienst. AUTISTA bietet jedoch die elektronische Möglichkeit, die Daten zwischen dem Krankenhaus und dem Standesamt der Stadt Schwelm elektronisch zu übermitteln. Das gleiche Verfahren kann auch zwischen dem Standesamt und Bestattern zum Einsatz kommen.

Eine elektronische Anforderung von Urkunden beim Standesamt der Stadt Schwelm ist noch nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die elektronische Unterstützung der Arbeitsabläufe sollte stärker ausgebaut werden. Hierdurch lassen sich Geschäftsprozesse verbessert abwickeln.

Die Arbeitsabläufe im Personenstandswesen sind klar geregelt. Es bestehen keine unnötigen Schnittstellen, Doppelarbeiten erfolgen nicht. Die Trauungen werden individuell zugeschnitten. Die Arbeitsabläufe werden bislang noch nicht durch Checklisten oder Prozessbeschreibungen unterstützt.

→ **Empfehlung**

Der Bereich Personenstandswesen der Stadt Schwelm sollte seine Schlüsselprozesse festlegen und hierfür Checklisten und Prozessbeschreibungen anfertigen. Hierdurch wird neben der Sicherstellung von gleichwertigen Qualitätsstandards ein Beitrag zu einem Wissensmanagement geleistet.

Der Bereich Personenstandswesen hat in der Woche 25 Stunden geöffnet und liegt in der Nähe des Mittelwertes und auf dem Niveau des 2. Quartils (25 Stunden). Im Personenstandswesen bietet sich die verstärkte Ausrichtung auf Terminvereinbarungen an, da es sich bei Kunden nur selten um Laufkundschaft handelt. Hierdurch können die Öffnungszeiten angepasst und der Personaleinsatz weiter optimiert werden.

Ziele und Kennzahlen dienen auch hier nur mittelbar der operativen Steuerung. Vergleiche hierzu die Ausführung im Bericht „Personalwirtschaft und Demografie“.

→ **Empfehlung**

Im Bereich Personenstandswesen sollte die Steuerung über Ziele und Kennzahlen verstärkt zum Einsatz kommen und in ein internes Controlling einfließen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden auch im Verwaltungsgebäude II erledigt. Gaststättenerlaubnissen werden zentral im Ordnungsbereich des Fachbereiches Bürgerservice erteilt. Die Gewerbeanzeigen (An-, Um- und Abmeldungen) werden im Bürgerbüro bearbeitet. Die Zuordnung der Zuständigkeiten innerhalb des Bereiches Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist geregelt.

Zweigstellen für die Erledigung von Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind nicht eingerichtet. Die Einordnung in der Organisationsstruktur der Stadt Schwelm entspricht der des Bürgerbüros und des Standesamtes.

In Schwelm werden die durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ von 1,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Der anteilige Overhead ist durch die Stadt Schwelm mit 0,08 Vollzeit-Stellen angegeben worden. Der Overheadanteil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen für diesen Bereich mitberücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94,49	35,71	149,66	68,67	52,77	66,30	80,12	69

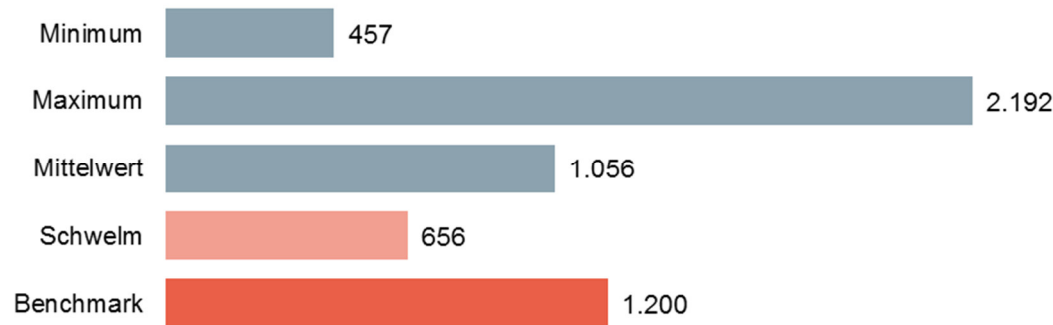
Die relativ hohen Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst von der Höhe des Overhead-Anteils, des Besoldungs- und Entgeltlevels der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, der Fallzahlen und der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Schwelm diese Faktoren beeinflussen.

Der Overhead entspricht 5,96 Prozent und liegt leicht über dem 1. Quartil (5,10 Prozent) und deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (Mittelwert: 9,27 Prozent). Die vorgenannte Kennzahl wird daher positiv beeinflusst.

Die Personalaufwendungen je Stelle für diesen Aufgabenbereich liegen in Schwelm bei 58.286 Euro. Sie unterschreiten den Mittelwert (59.899 Euro) der Vergleichskommunen. Die Personalaufwendungen je Stelle sind somit keine Erklärung für den hohen Personalaufwand je Fall.

Ein weiterer möglicher Grund für den hohen Personalaufwand je Fall kann der Personaleinsatz im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sein. Die Anzahl der benötigten Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung wird durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Schwelm einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr 2013 hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“. Die Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 828 gewichtete Fälle (656 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle).

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
656	820	1.034	1.213	71

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm setzt fallbezogen deutlich mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Es ergibt sich bezogen auf den Benchmark ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen im Vergleichsjahr 2013.

Die gewichteten Fälle sind in 2014 zwar auf 823 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle gestiegen. Dennoch errechnet sich bezogen auf den Benchmark ein Stellenpotenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen in 2014.

Die niedrige Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ ist somit ursächlich für den hohen Personalaufwand je Fall.

Der Personaleinsatz muss an den Fallzahlen ausgerichtet werden. Eine Verbesserung der Leistungskennzahl kann durch ein geringeres Stellenvolumen erreicht werden. Der derzeitige Personaleinsatz von 1,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ist auf insgesamt acht Stellen verteilt. Durch Anpassung der Stelleninhalte, Ausnutzen von Fluktuationen und ggf. durch Anreicherung mit anderen Tätigkeiten kann der hier Personaleinsatz optimiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Stelleninhalte je Mitarbeiter im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fallzahlbezogen überprüfen. Hieraus sollte die Stadt Optimierungsmöglichkeiten entwickeln und umsetzen, um die Leistungskennzahl zu verbessern.

Das rechnerische Stellenpotenzial könnte alternativ ggf. auch durch eine interkommunale Zusammenarbeit realisiert werden, da so höhere Fallzahlen entstehen würden. Derzeit werden bereits aus Nachbarkommunen fachliche Fragen an den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten der Stadt Schwelm gestellt. Gerade in kleinen Kommunen kann das erforderliche Fachwissen nur schwierig vorgehalten werden. Zusätzlich wird in dringenden Vertretungsfällen derzeit schon interkommunal zusammengearbeitet.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte prüfen, ob durch eine interkommunale Zusammenarbeit bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten das vorhandene städtische Personal besser ausgelastet werden kann.

Ziele und Kennzahlen dienen, wie in den Bereichen Einwohnermeldeangelegenheiten und Personenstandswesen, nur mittelbar der operativen Steuerung. Die dortigen Empfehlungen gelten daher auch für das Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Schwelm setzt bei den Einwohnermeldeaufgaben weniger Personal ein als die Vergleichskommunen (Mittelwert). Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen. 2014 liegt das Stellenpotenzial noch bei 0,2 Vollzeit-Stellen.
- Dieses Potenzial könnte realisiert werden, wenn der Personaleinsatz, u. a. durch eine Auswertung der Besucherströme, an das Fallaufkommen angepasst wird.
- Im Zusammenhang mit der Optimierung des Personaleinsatzes sollte geprüft werden, ob die Öffnungszeiten auf andere Tage schwerpunktmäßig verlagert werden sollten.
- Auch im Personenstandswesen setzt die Stadt Schwelm weniger Personal ein als die Vergleichskommunen. Am Benchmark orientiert ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen. 2014 liegt das Stellenpotenzial ebenfalls bei 0,2 Vollzeit-Stellen.
- Trauungen an besonderen Orten (Schloss Martfeld) sind für die Stadt Schwelm mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden. Die zusätzliche Aufwandsentschädigung sollte neu kalkuliert und festgesetzt werden.
- Die Aufgaben des Personenstandswesens sollten mit einer verbesserten elektronischen Unterstützung erledigt werden.
- Die Aufgabenerledigung der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erfolgt sowohl im Bürgerbüro als auch direkt im Ordnungsbereich.
- Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen im Jahr 2013. Trotz gestiegener Fallzahl besteht auch in 2014 noch ein rechnerisches Potenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen.
- Ein wirtschaftlicherer Personaleinsatz im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte durch Anpassung von Stelleninhalten erreicht werden. Derzeit sind 1,26 Vollzeit-Stellen auf acht einzelne Stellen verteilt.
- In den von der GPA NRW betrachteten Aufgabenbereichen sollte die Steuerung durch Ziele und Kennzahlen verstärkt werden. Ein Controlling und ein Berichtswesen sollten aufgebaut werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	0,4	0,2
Personenstandwesen	0,2	0,2
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,6	0,5
Gesamtsumme	1,2	0,9

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 60.000 Euro (in 2014: 45.000 Euro).

➔ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	4.706	4.903	2.353	2.452
Personalausweis	1,0	2.108	2.369	2.108	2.369
Reisepass		1.041	1.052	1.041	1.052
Gesamt				5.502	5.873

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	690	705	138	141
Beurkundung Sterbefall		662	681	132	136
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	108	101	108	101
Eheschließung: nur Trauung		35	28	35	28
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	29	23	9	7
Gesamt				422	413

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	315	268	315	268
Ummeldungen		129	92	129	92
Abmeldungen	0,4	316	271	126	108
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	1	3	8	24
Reisegewerbekarte	4,0	2	2	8	8
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	1	10	10
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	3	10	36	120
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	98	122	196	244
Gesamt				828	874

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Schwelm 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	5
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	11
Plätze in kommunaler Trägerschaft	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	14
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	16
Kindertagespflege	19
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	20

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

- das zum 01. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 01. 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 01. 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.

¹ 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	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	28.225	28.139	27.898	27.639	26.404	25.147	23.819
0 bis unter 3 Jahre	686	632	638	663	655	634	588
3 bis unter 6 Jahre	666	683	664	693	665	657	627

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2015 zum 01.01. nach der Gemeindemodellrechnung auf der Grundlage der Fortschreibung der Datenbasis Volkszählung 1987)

In Schwelm werden jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2012 negativ. Auch in dem Jahr 2012 kann er die negative natürliche Bevölkerungsbewegung nicht ausgleichen. Die Bevölkerungszahl der Stadt Schwelm ist daher sinkend. Nach der Prognose sinkt sie bis zum Jahr 2030 weiter. Diese Prognose berücksichtigt allerdings nicht die aktuell steigende Zahl der Flüchtlinge. Die für die Tagesbetreuung für Kinder relevanten Altersgruppen bleiben nach Rückgängen in den letzten Jahren aktuell und nach der Prognose auch in den nächsten Jahren relativ konstant. Erst ab 2025 sind deutlichere Verluste prognostiziert.

Die Stadt Schwelm war gefordert, das Angebot an U3-Betreuungsplätzen auszubauen. Demgegenüber stand aufgrund sinkender Kinderzahlen das Erfordernis, Ü3-Betreuungsplätze abzubauen. In den nächsten Jahren wird sich das Angebot an Betreuungsplätzen mutmaßlich weniger dynamisch entwickeln. Perspektivisch wird die Stadt Schwelm allerdings weitere Ü3-Betreuungsplätze abbauen können.

Im Betrachtungszeitraum stellte die Stadt Schwelm für beide Altersgruppen folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Platzangebot gesamt	894	872	871	897	981	1.008
Plätze in Kindertageseinrichtungen	859	837	836	854	921	948
Plätze in der Kindertagespflege	35	35	35	43	60	60

Das Platzangebot entwickelte sich im Hinblick auf die Kinderzahlen und den steigenden U3-Betreuungsbedarf nachvollziehbar. Die Zahl der U3-Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen steigt wegen des U3-Ausbaus. Die Zahl der Ü3-Betreuungsplätze sinkt hingegen wegen des Rückgangs der Kinderzahl und der deshalb möglichen Umwandlung von Ü3- in U3-Betreuungsplätze. Der Anstieg des Platzangebotes im Kindergartenjahr 2013/2014 steht im Zusammenhang mit der Erfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz. Näheres dazu siehe beim Thema „Versorgungsquoten“.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Schwelm analysiert die Bedarfe in der Kindertagesstättenbedarfsplanung auf gesamtstädtischer Ebene und bezieht die Kindertagespflege ein. Im Planungsprozess betrachtet sie jede der 15 Einrichtungen separat und erörtert die Entwurfsplanung mit den freien Trägern. Das Instrument der Elternbefragung nutzte sie bislang nicht.

Die Darstellung der Kindertagesstättenbedarfsplanung im Jugendhilfeausschuss war im Betrachtungszeitraum sehr unterschiedlich. Informationen über die Gruppenformen und die Betreuungszeiten enthielt sie in den letzten Jahren nicht. Eine nachvollziehbare Entwicklung auf gleichbleibender Datenbasis wurde nicht dargestellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte für die Kindertagesstättenbedarfsplanung ein festes Muster entwickeln. Dies erhöht den Wiedererkennungswert und erleichtert Veränderungen zu verstehen. Zudem sollten Entwicklungen nachvollziehbar dargestellt werden. Die Bedarfsplanung sollte auch die Gruppenformen und die Betreuungszeiten beinhalten.

Nach der zweiten KiBiz-Revision regelt das KiBiz ab dem 01. August 2014 erstmals das Anmeldeverfahren. Das Gesetz stärkt die Rolle des Jugendamtes im Anmeldeverfahren. 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. Am größten ist der Steuerungsgewinn, wenn die Betreuungsbedarfe direkt beim Jugendamt anzumelden sind und auch die Platzvergabe von dort erfolgt.

In Schwelm sind seit Inkrafttreten der zweiten KiBiz-Revision verbindliche Voranmeldungen beim Jugendamt verpflichtend. Die Platzvergabe erfolgt in Trägerkonferenzen gemeinsam mit den freien Trägern. Zuvor gleicht das Jugendamt die Voranmeldungen mit den Meldungen der Träger ab und filtert Mehrfachanmeldungen und Anmeldungen aus anderen Kommunen. Dieses Verfahren verursacht trotz kontinuierlicher Weiterentwicklung erheblichen Aufwand im Jugendamt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt Schwelm nicht ein. Der Einsatz einer entsprechenden Software könnte allerdings das Anmeldeverfahren vereinfachen. Außerdem könnten damit zusätzliche Erkenntnisse für die Steuerung gewonnen werden.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm zu prüfen, ob der Einsatz eines elektronischen Anmeldesystems sinnvoll und wirtschaftlich ist.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	2.425.166	2.442.697	2.506.544	2.845.452	2.491.776
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.720	1.745	1.854	2.164	1.914

Ab 2011 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv auf den Fehlbetrag absolut aus. Der gleichwohl starke Anstieg 2012 ist damit zu begründen, dass die Aufwendungen deutlich stärker steigen als die Erträge. 2013 ist dies anders herum. Dies ist neben gestiegenen Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse auch auf deutlich gestiegene Elternbeiträge zurückzuführen (Näheres siehe zum Thema „Elternbeiträge“).

Im Gegensatz zum absoluten Fehlbetrag steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren im Eckjahrvergleich 2011 und 2013. Der Grund ist die rückläufige Kinderzahl in der entsprechenden Altersgruppe.

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

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.914	1.526	3.097	2.063	1.790	2.015	2.217	36

Die wesentlichen Gründe für den unterdurchschnittlichen Fehlbetrag der Stadt Schwelm sind nachfolgend bei der Darstellung der Wirkungszusammenhänge erkennbar. Der Einfluss der Kindertagespflege ist am Ende dieses Teilberichtes dargestellt.

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

2009	2010	2011	2012	2013
2.684	2.747	2.784	3.078	2.482

Diese Wirtschaftlichkeitskennzahl entwickelt sich ähnlich wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. 2013 sinkt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz allerdings deutlich stärker als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Der Grund: Die Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen ist erheblich gestiegen, während die Zahl der Kinder in der entsprechenden Altersgruppe leicht gesunken ist. Im interkommunalen Vergleich positio-

niert sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz daher deutlich besser als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.482	2.115	4.760	2.971	2.634	2.834	3.296	37

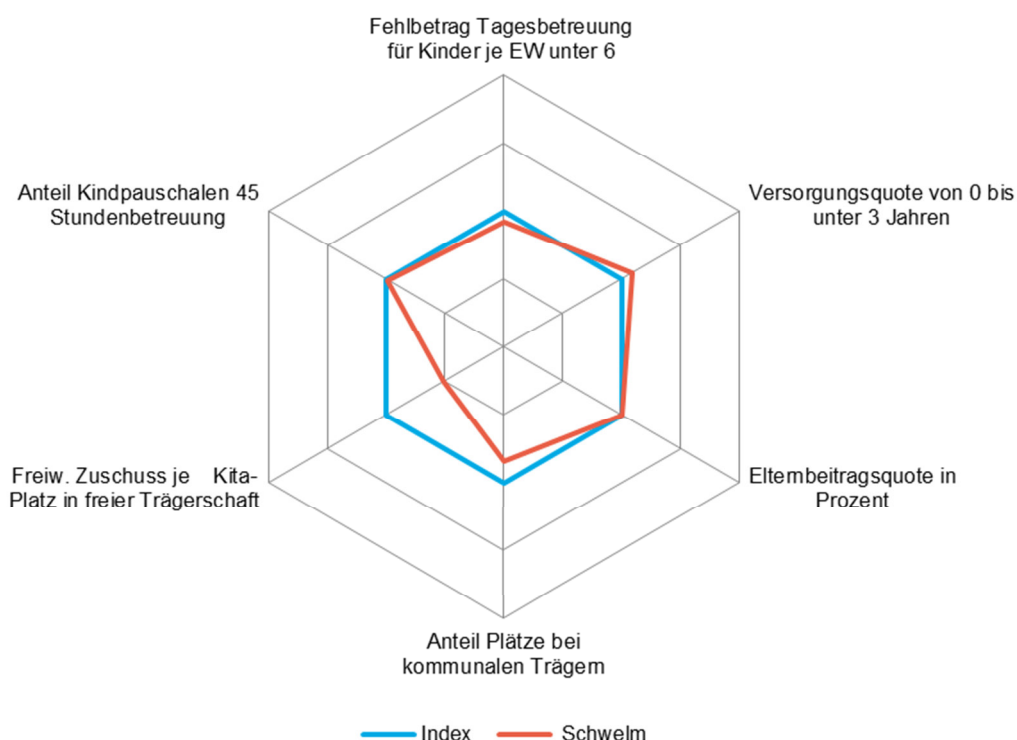
→ Feststellung

Die Stadt Schwelm gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

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

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend entlastende Ausprägungen. Sie begründen im Gesamtergebnis den unterdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindertagesstättenbedarfsplanung 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.

Die von der Stadt Schwelm selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den nachfolgend ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

U3-Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U3-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 U3-Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

Die Stadt Schwelm hat die Ausbauplanungen sukzessive vorgenommen. Ziel war ein bedarfsgerechter Ausbau. Im Kindergartenjahr 2014/2015 stehen 224 U3-Betreuungsplätze zur Verfügung, davon 174 in Kindertageseinrichtungen. Der U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen ist damit weitgehend abgeschlossen. Lediglich für eine Kindertageseinrichtung liegt noch ein Ausbauantrag des Trägers vor, der allerdings auf Wunsch des Trägers zunächst zurückgestellt wurde.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze U3 gesamt	92	105	117	147	223	224
davon in Kindertageseinrichtungen	62	75	87	107	173	174
Einwohner U3	702	679	686	632	638	638*
Versorgungsquote U3 in Prozent	13,1	15,5	17,1	23,3	35,0	35,1

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Versorgungsquote U3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	8,8	11,0	12,7	16,9	27,1	27,3

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

* Bei der Berechnung der Versorgungsquoten für das Kindergartenjahr 2014/2015 wurden die Bevölkerungsdaten von IT.NRW zum 31. Dezember 2013 berücksichtigt, da die Daten zum 31. Dezember 2014 zum Datenbankstichtag noch nicht vorlagen.

Die Stadt Schwelm baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Schwelm mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Die Betreuungsbedarfe konnten damit gesamtstädtisch gedeckt werden, wenngleich nicht in allen Fällen in der nächstgelegenen Einrichtung oder einer Wunscheinrichtung. Das ist darauf zurückzuführen, dass sich die Versorgungssituation in den einzelnen Stadtteilen unterschiedlich darstellt. Klagen gegen die Stadt Schwelm wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz gab es bislang nicht.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2013/2014

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
35,0	16,0	45,7	32,0	26,2	33,3	36,2	37
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
27,1	10,5	32,4	22,5	20,0	23,6	26,2	37

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich im interkommunalen Vergleich negativ auf den Fehlbetrag aus.

Ü3-Betreuung

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze Ü3 in Kindertageseinrichtungen	797	762	749	747	748	774

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	708	721	666	683	664	664*
Versorgungsquote Ü3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	112,6	105,7	112,5	109,4	112,7	116,6

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

* Bei der Berechnung der Versorgungsquoten für das Kindergartenjahr 2014/2015 wurden die Bevölkerungsdaten von IT.NRW zum 31. Dezember 2013 berücksichtigt, da die Daten zum 31. Dezember 2014 zum Datenbankstichtag noch nicht vorlagen.

Die insgesamt rückläufige Bevölkerungszahl in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren nutzte die Stadt Schwelm, um nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze umzuwandeln. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es fast 50 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2009/2010. Dies entspricht in etwa dem Rückgang der Zahl der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren. Die Zahl der Ü3-Betreuungsplätze liegt jedoch in allen Jahren deutlich über der Zahl der Kinder.

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen) 2013/2014

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

Die Stadt Schwelm verfügt noch über eine Hortgruppe für Schulkinder mit 25 Plätzen. Diese Hortplätze sind in der vorstehenden Betrachtung enthalten. Bei Abzug reduziert sich die Ü3-Versorgungsquote um fast vier Prozentpunkte auf 108,9 Prozent. Sie stellt sich gleichwohl recht hoch dar. Hier ist zu beachten, dass auswärtige Kinder in nennenswertem Umfang Kindertageseinrichtungen in Schwelm besuchen. Zum Ende des Kindergartenjahres 2014/2015 betrug die Zahl auswärtiger Kinder in Schwelmer Kindertagesstätten 59. Zieht man auch diese Plätze ab, liegt die Ü3-Versorgungsquote mit 100,0 Prozent unter dem Mittelwert.

→ Feststellung

Der Maximalwert der Stadt Schwelm bei der Ü3-Versorgungsquote ist überwiegend darauf zurückzuführen, dass die Stadt Schwelm Betreuungsplätze vorhält, die von auswärtigen Kindern belegt werden. Dies belastet den Fehlbetrag.

Zum Teil ist die hohe Zahl auswärtiger Kinder nach Auskunft der Stadt Schwelm damit zu begründen, dass Familien nach Aufnahme des Kindes in einer Kindertageseinrichtung in eine Nachbarkommune verziehen, das Kind wegen der geringen Entfernung im Ballungsraum aber weiter die Einrichtung in Schwelm besucht. Die Stadt Schwelm hat aber auch viele auswärtige Kinder neu in Kindertageseinrichtungen aufgenommen. Die hierzu 2002 festgelegten Ausnahmeregelungen hob der Rat Ende 2013 auf. Seither entscheidet das Jugendamt unter sozialen und pädagogischen Gesichtspunkten über die Aufnahme auswärtiger Kinder. Das Jugendamt berücksichtigt dabei den Vorrang Schwelmer Kinder. Die Zahl auswärtiger Kinder konnte dadurch nach Auskunft des Jugendamtes bereits reduziert werden.

Anzumerken ist, dass es zwischen den Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis und auch mit der Nachbarstadt Wuppertal keine Ausgleichszahlungen gibt. § 21d KiBiz sieht vor, dass für auswärtige Kinder ein Kostenausgleich von 40 Prozent der Kindpauschale vom Jugendamt des Wohnsitzes des Kindes verlangt werden kann. In diesem Fall können Elternbeiträge gem. § 23 Abs. 1 Satz 2 KiBiz allerdings nur durch das Jugendamt des Wohnsitzes erhoben werden. Die Elternbeiträge sind regelmäßig deutlich geringer als der im KiBiz vorgesehene Kostenausgleich.

Die Zahl der Schwelmer Kinder, die eine Kindertageseinrichtung in einer Nachbarkommune besuchen, ist der Stadt Schwelm nicht bekannt. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese deutlich geringer ist als die Zahl auswärtiger Kinder, die eine Kindertageseinrichtung in Schwelm besuchen. Für die Stadt Schwelm dürfte es deshalb finanziell lukrativ sein, zukünftig einen Kostenausgleich für auswärtige Kinder zu verlangen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte Ü3-Betreuungsplätze, die für Schwelmer Kinder nicht benötigt werden, abbauen. Soweit sie diese Plätze weiterhin mit auswärtigen Kindern belegt, sollte sie vom Jugendamt des Wohnsitzes grundsätzlich einen Kostenausgleich verlangen, wenn dies wie vermutet wirtschaftlich sinnvoll ist. Ggf. sollte hierzu eine differenzierte Vereinbarung mit den Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis und der Stadt Wuppertal getroffen werden.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offenen Ganztagschulen (OGS) ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Schwelm vom 10. Januar 2012 geregelt. Mit der Neufassung der Elternbeitragssatzung wurde eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes umgesetzt. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Schwelm näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- In der ab 01. August 2012 geltenden Beitragstabelle sind Elternbeiträge entsprechend den bereits seit 01. August 2008 geltenden Beträgen festgelegt. Erst ab dem 01. August 2013 erhöhen sich die Elternbeiträge jährlich um 1,5 Prozent.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 3 Jahre.
- Die höchste Einkommensstufe ist seit dem 01. August 2012 auf ein Einkommen von über 94.000 Euro festgelegt (vorher 84.000 Euro).
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen seit dem 01. August 2015 439,18 Euro für ein Kind unter 3 Jahre und 371,22 Euro für ein Kind über 3 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung seit 01. August 2012: Besuchen mehr als ein Kind derselben Beitragspflichtigen gleichzeitig ein elternbeitragspflichtiges Betreuungsangebot, wird der Elternbeitrag nach der nächstniedrigeren Einkommensstufe berechnet. Bei mehr als zwei Kindern in elternbeitragspflichtigen Angeboten sind die beiden höchsten Beträge zu zahlen. Für jedes weitere Kind entfällt der Beitrag.
Zuvor galt eine Beitragsfreiheit ab dem zweiten Kind in einer Kindertageseinrichtung.

- Die Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Schwelm mit den Satzungen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW verglichen. Dieser Vergleich hat Folgendes ergeben:

- Die höchste Einkommensstufe ist mit einem Betrag von 94.000 Euro überdurchschnittlich. Das gleiche gilt für den zu zahlenden Höchstbetrag für eine 45-Stunden-Betreuung eines Kindes über 3 Jahre. Der Höchstbetrag für ein Kind unter 3 Jahre ist hingegen unterdurchschnittlich.
- Die in Schwelm zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen bis 60.000 Euro liegen in einigen Konstellationen unter, in einigen aber auch über dem jeweiligen Mittelwert. Insbesondere bei der 35-Stunden-Betreuung von Kindern über 3 Jahre sind die Elternbeiträge eher unterdurchschnittlich. Das uneinheitliche Bild ist zum Teil damit zu erklären, dass die Elternbeitragstabelle der Stadt Schwelm bei bestimmten Einkommensstufen größere Sprünge bei der Elternbeitragshöhe ausweist. So steigt der Elternbeitrag für Kinder unter 3 Jahre bei den Einkommensstufen über 24.000 Euro bis 34.000 Euro und über 54.000 Euro bis 64.000 Euro sowie für Kinder über 3 Jahre bei den Einkommensstufen über 54.000 Euro bis 64.000 Euro und über 64.000 Euro bis 74.000 Euro besonders stark. In den oberen Einkommensgruppen steigt der Elternbeitrag dann nicht mehr so stark an.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Mehrere Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In vielen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Schwelm kann noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen und eine Haushaltsentlastung zu erreichen.

Positiv bewertet die GPA NRW die festgelegte Altersgrenze von 3 Jahren zur Differenzierung des Elternbeitrages, die Geschwisterkind-Regelung mit der Erhebung von Elternbeiträgen für zwei Kinder und die dynamische Erhöhung der Elternbeiträge ab dem Kindergartenjahr 2013/2014.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm die Elternbeitragssatzung neu zu gestalten. Dabei sollten die Elternbeiträge vor allem in den oberen Einkommensstufen, insbesondere für die Betreuung von Kindern unter 3 Jahre, und für die wöchentliche Betreuungszeit von 35 Stunden erhöht werden. Für den Besuch der OGS sollte der rechtlich zulässige Höchstbetrag von inzwischen 170 Euro bereits ab einem deutlich niedrigeren Einkommen verlangt werden. Als Orientierung könnte die Elternbeitragsstaffelung für die Betreuung von Kindern über 3 Jahre in einer Kindertageseinrichtung mit einem Betreuungsumfang von 25 Stunden pro Woche dienen. Danach sind bei einem Einkommen über 74.000 Euro bis 84.000 Euro bereits 178,81 Euro zu zahlen.

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 Kindergartenjahr².

Die von der GPA NRW ermittelte Elternbeitragsquote ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes NRW vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Danach sind die Elternbeiträge eines Kindergartenjahres zu den reinen Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen ins Verhältnis zu setzen. Die nach dieser Berechnungsmethode errechneten Elternbeitragsquoten sind daher geringfügig höher als die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Elternbeitragsquoten:

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	739.438	758.046	786.049	794.146	931.484
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.932.456	4.998.911	5.441.240	5.851.837	6.306.804
Elternbeitragsquote in Prozent	15,0	15,2	14,4	13,6	14,8

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Die Erträge aus Elternbeiträgen sind kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren, den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr und dem Erlass einer neuen Elternbeitragssatzung zum Kindergartenjahr 2012/2013. Gleichzeitig stiegen allerdings die ordentlichen Aufwendungen. Die Elternbeitragsquote ist deshalb bis zum Erlass der neuen Elternbeitragssatzung gesunken.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

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

Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Platz wirken sich positiv auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Schwelm aus. Die zuvor beschriebene Elternbeitragssatzung enthält überwiegend begünstigende Regelungen für diese Quote. Aus diesen Gründen liegt die Elternbeitragsquote der Stadt Schwelm trotz der deutlich überdurchschnittlichen SGB II-Quote im Bereich des Mittelwertes.

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote wirkt sich durchschnittlich auf den Fehlbetrag aus.

Um die durchschnittliche Belastung je Kind darzustellen, setzt die GPA NRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern.

² 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.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012	2013
861	906	940	930	1.011

Der durchschnittliche Elternbeitrag je Platz steigt aus den bereits genannten Gründen.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.011	743	1.524	1.074	911	1.066	1.219	37

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 Träger³. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In Schwelm liegt ein bunter Trägermix vor. Fünf Kindertageseinrichtungen befinden sich in kirchlicher Trägerschaft. Die AWO ist Träger von vier und das DRK von zwei Einrichtungen. Eine Einrichtung wird von einer Elterninitiative betrieben. Die Stadt Schwelm ist Träger von zwei Kindertageseinrichtungen und des Hortes.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2013/2014

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,4	0,0	58,8	23,1	0,0	23,4	38,0	37

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft wirkt sich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁴ 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.

³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁴ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

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.

Die Zuschussgewährung hat auch in Schwelm eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Maßgeblichen Einfluss hat zudem die Förderung durch Dritte. In Schwelm unterstützen diese die Träger von Kindertageseinrichtungen.

Die Stadt Schwelm hat mit den freien Trägern unterschiedliche Regelungen getroffen. Diese sehen wie folgt aus:

- Übernahme des vollen Trägeranteils für einzelne Gruppen
- Übernahme des Trägeranteils bis auf einen verbleibenden, konkret genannten Eigenanteil für alle Kindertageseinrichtungen eines Trägers
- Übernahme des Trägeranteils bis auf einen verbleibenden prozentualen Eigenanteil je Gruppe

Mit den kirchlichen Trägern schloss die Stadt Schwelm Verträge zur Zusammenarbeit im Bereich der Kindertageseinrichtungen ab. Diese verpflichten sich darin, die genannten Einrichtungen in bedarfsgerechter Form und Stärke für ein Jahr weiterzuführen. Die Laufzeit der Verträge beträgt ein Jahr. Sie verlängern sich automatisch um ein weiteres Jahr, sofern sie nicht mit einer Frist von drei Monaten zum Ende des laufenden Kindergartenjahres gekündigt werden.

Mit den anderen freien Trägern wurde kein Vertrag abgeschlossen. Diese erhalten auf Antrag freiwillige Zuschüsse ausschließlich auf der Grundlage eines alten Ratsbeschlusses.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm, die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen in allen Fällen vertraglich abzusichern und mit Pflichten der freien Träger zu verbinden.

Die Vereinbarung folgender Pflichten ist aus Sicht der GPA NRW denkbar und sinnvoll:

- Die freien Träger verpflichten sich zur Sicherung des Rechtsanspruchs und in Notfällen, Gruppen mit vom Jugendamt gemeldeten Kindern gesetzeskonform zusätzlich zu belegen.
- Die freien Träger bauen Ü3-Betreuungsplätze nur mit Zustimmung des Jugendamtes ab.
- Die freien Träger unterstützen bei weiterem Bedarf aktiv den U3-Ausbau.
- Die freien Träger verpflichten sich, bei Bedarf vorrangig Schwelmer Kinder unabhängig von Herkunft, Konfession etc. zu betreuen.
- Die freien Träger beteiligen sich am elektronischen Anmeldesystem.
- Die Verwendung der Mittel ist nachzuweisen.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	80.373	82.468	83.723	84.378	114.360
Plätze in freier Trägerschaft	694	668	667	676	742
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	116	123	126	125	154

Der Anstieg in 2013 ist im Wesentlichen auf eine neue Vereinbarung mit der evangelischen Kirche zurückzuführen. Diese beinhaltet höhere freiwillige Zuschüsse und steht maßgeblich im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme einer neuen Kindertageseinrichtung. Die Vereinbarung gilt seit dem 01. August 2013. Erst 2014 sind die höheren Zuschüsse für ein ganzes Jahr zu leisten. Die freiwilligen Zuschüsse werden somit 2014 weiter steigen.

Außerdem besteht das Risiko, dass die freiwilligen Zuschüsse darüber hinaus weiter steigen. Die Dritten könnten ihre Unterstützungen an die freien Träger nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang leisten. Dies würde mit ziemlicher Sicherheit dazu führen, dass die freien Träger weitere freiwillige Zuschüsse fordern.

Freiwillige Zuschüsse je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
154	0	631	301	199	285	414	37

Die vergleichsweise geringen freiwilligen Zuschüsse sind auch darauf zurückzuführen, dass Dritte die freien Träger unterstützen und diese in der Folge für einige ihrer Kindertageseinrichtungen keine freiwilligen Zuschüsse beanspruchen. Ohne diese Zahlungen müsste die Stadt Schwelm deutlich höhere freiwillige Zuschüsse zahlen. Dadurch würde sich die Kennzahl erheblich verschlechtern. Aber auch die Kennzahlen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre, Fehlbetrag je Platz und die Elternbeitragsquote würden sich wegen höherer Aufwendungen schlechter darstellen.

→ Feststellung

Ohne die Unterstützungen von Dritten würden sich diverse Kennzahlen verschlechtern und damit ebenfalls im interkommunalen Vergleich ungünstiger ausfallen.

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.⁵ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich im Kindergartenjahr 2014/2015.

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

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.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
25 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	7,9	10,7	10,7	9,0	8,4	9,2
Einrichtungen freier Träger	5,9	5,1	3,9	3,0	2,0	1,7
Alle Einrichtungen	6,3	6,2	5,3	4,2	3,3	3,1
35 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	49,7	45,0	45,0	41,0	47,5	46,8
Einrichtungen freier Träger	60,7	60,8	60,6	58,3	57,3	58,1
Alle Einrichtungen	58,6	57,6	57,4	54,7	55,4	56,0
45 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	42,4	44,4	44,4	50,0	44,1	43,9
Einrichtungen freier Träger	33,4	34,1	35,5	38,8	40,7	40,3
Alle Einrichtungen	35,2	36,2	37,3	41,1	41,4	40,9

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Im Vergleich zu vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen entwickelt sich der Betreuungsumfang in Schwelm allerdings moderat. Die Kurve für die 45-Stunden-Betreuung steigt vergleichsweise flach. Auffällig ist dabei, dass der Anstieg hauptsächlich auf die Entwicklung bei den freien Trägern zurückzuführen ist. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil die Öffnungszeit vieler Einrichtungen freier Träger lediglich 45 Stunden in der Woche (montags bis freitags von 7:00 bis 16:00 Uhr) beträgt oder nur geringfügig darüber liegt. Mindestens bei die-

sen Einrichtungen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der gebuchten Betreuungszeit kritisch zu hinterfragen.

Flexible Betreuungsmodelle mit unterschiedlichen Abholzeiten an einzelnen Wochentagen werden von keiner Kindertageseinrichtung angeboten. Es ist also nicht möglich, dass ein Kind bei einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden regelmäßig an einzelnen Wochentagen auch nachmittags betreut wird.

Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung ist in den Kindertageseinrichtungen der freien Träger im gesamten Betrachtungszeitraum rückläufig und befindet sich zwischenzeitlich auf niedrigem Niveau. Hier spielt aus Sicht der GPA NRW möglicherweise die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle eine Rolle. Danach kostet die 35-Stunden-Betreuung, insbesondere von Kindern über 3 Jahre, nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung. Dadurch schafft die Stadt Schwelm einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Der Kostenfaktor spielt bei der Wahl der Eltern zwischen den beiden Betreuungszeiten kaum noch eine Rolle. Sie haben dadurch wenig Motivation, die möglicherweise gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2012/2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
3,3	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
55,4	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
41,4	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

→ Feststellung

Der leicht unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung wirkt sich positiv, der unterdurchschnittliche Anteil der 25-Stunden-Betreuung hingegen negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm, den Betreuungsumfang entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Größere Abweichungen zwischen gebuchter und tatsächlich in Anspruch genommener Betreuungszeit sollten vermieden werden. Dafür sollten flexiblere Betreuungsmodelle eingeführt werden. Eine umfassende Elternbefragung könnte hilfreich sein. Weitere Informationen können auch durch differenziertere Abfragen im Voranmeldebogen gewonnen werden. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen zudem die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem.

Der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle sollte überdacht werden (siehe auch Empfehlung zum Thema „Elternbeiträge“).

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 U3-Betreuung leisten.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Schwelm kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Die konzeptionell weiterentwickelten Richtlinien über die Förderung der Kindertagespflege beschloss der Jugendhilfeausschuss am 09. September 2013. Damit soll die Qualität gesichert und ein hohes Maß an Verlässlichkeit gewährleistet werden. Die Richtlinien wurden in einer kreisweiten Fach-Arbeitsgruppe erarbeitet, um eine möglichst einheitliche Regelung in der Förderung der Kindertagespflege im Ennepe-Ruhr-Kreis zu erreichen.

Die anfallenden Aufgaben nimmt das Jugendamt mit Ausnahme der Qualifizierung selbst wahr. Die laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen erhöhte die Stadt Schwelm mit der Neufassung der Richtlinien zum 01. August 2013. Den Stundensatz hob sie von 4,20 Euro je Stunde und Kind auf 4,50 Euro an. Eine Differenzierung nach Qualifikation enthält die Richtlinie nicht. Die neuen Stundensätze liegen im Bereich des interkommunalen Mittelwertes.

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

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Plätze in Kindertagespflege*	35	35	35	43	60	60
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	894	872	871	897	981	1.008
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	3,9	4,0	4,0	4,8	6,1	6,0

*Platzangebot lt. Kindertagesstättenbedarfsplanung

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Schwelm überwiegend für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Für Kinder ab 3 Jahre dient die Kindertagespflege überwiegend der zusätzlichen Betreuung in Randzeiten der Kindertageseinrichtungen und der OGS.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013/2014

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,1	4,3	16,8	8,0	5,3	7,3	10,0	36

Eine weitere Orientierung bei der Einordnung der Kindertagespflege bietet ein Vergleich auf Basis der Finanzdaten:

Anteil Ordentliches Ergebnis Tagespflege am Ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder 2013 in Prozent

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,3	1,3	19,7	9,8	6,2	8,5	12,4	36

→ Feststellung

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder leicht unterdurchschnittlich.

Der Ausbau der Kindertagespflege hat gleichwohl dazu beigetragen, dass die Stadt Schwelm den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Sowohl beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren als auch beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz erzielt die Stadt Schwelm unterdurchschnittliche Werte.
- Positiv wirken sich insbesondere der unterdurchschnittliche Anteil an Betreuungsplätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen und die unterdurchschnittlichen freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz in freier Trägerschaft aus. Die vergleichsweise niedrigen freiwilligen Zuschüsse stehen im Zusammenhang mit Leistungen von Dritten an die Träger von Kindertageseinrichtungen. Sollte diese Dritten in Zukunft weniger Unterstützungen leisten, werden die freiwilligen Zuschüsse steigen.
- Die Elternbeitragsquote liegt trotz einer deutlich überdurchschnittlichen SGB II-Quote am Mittelwert. Dies ist maßgeblich auch auf überwiegend begünstigende Regelungen in der Elternbeitragssatzung zurückzuführen. Diese kann gleichwohl noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erzielen.
- Überdurchschnittliche Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und ein vergleichsweise niedriger Anteil der 25-Stunden-Betreuung belasten den Fehlbetrag.
- Die Stadt Schwelm kann das Ergebnis verbessern, wenn sie
 - das Platzangebot noch stärker bedarfsgerecht steuert,
 - die Elternbeitragssatzung anpasst bzw. neu gestaltet und

- die für Schwelmer Kinder nicht benötigten Ü3-Betreuungsplätze abbaut oder alternativ vom Jugendamt des Wohnsitzes zumindest einen Kostenausgleich verlangt.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Schwelm 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Schwelm
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	17
Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	20
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/14. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Schwelm mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² 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-

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

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GAB 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.

Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung.

Die Entwicklung der Schülerzahlen birgt ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den Haushalt der Stadt Schwelm in sich. Vorhandene Schulflächen können nicht ohne weiteres abgebaut werden. Es kann zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen. Die rückläufigen Schülerzahlen werden sich außerdem auf die Schlüsselzuweisungen auswirken.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat im Oktober 2012 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erstellung einer Schulentwicklungsplanung für alle Kommunen des Kreises beauftragt. Das Gutachten prognostiziert für Schwelm vom Schuljahr 2012/13 bis zum Schuljahr 2020/21 rückläufige Schülerzahlen bei fast allen Schulformen. Für die Grundschulen wird schon bis zum Jahr 2017 ein Rückgang der Schülerzahlen von rund 16 Prozent erwartet. Bei den weiterführenden Schulen wird bis dahin die Schülerzahl um rund zwölf Prozent abnehmen. Einzig für das Gymnasium wird einen Schüleranstieg um etwa neun Prozent erwartet.

Zum Abschluss der überörtlichen Prüfung legte die Stadt Schwelm aktuell ermittelte Zahlen vor (Stand September 2015). Demnach sind die Prognosen der Schulentwicklungsplanung nicht eingetreten. Durch den Zustrom von Flüchtlingskindern in den zurückliegenden Monaten sind an einigen Schulen die Schülerzahlen nicht weiter zurückgegangen, zum Teil sind diese sogar wieder angestiegen.

Für eine differenzierte Betrachtung der Flächensituation wird im Folgenden eine Unterteilung in die einzelnen Schulformen vorgenommen. Die von der Stadt Schwelm zur Verfügung gestellten Daten werden vor dem Hintergrund der bisherigen sowie der erwarteten demografischen Entwicklung analysiert.

Grundschulen

Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
1.086	1.036	1.029	1.023	993	957	920

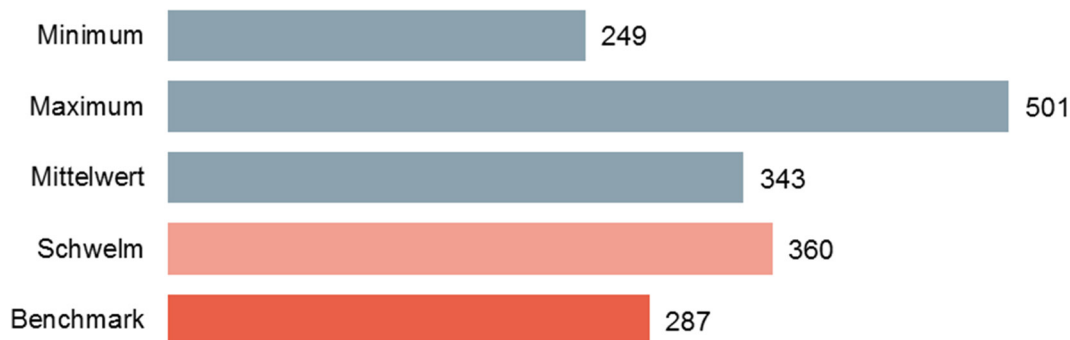
Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Schwelm hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 15,3 Prozent verringert.

Grundschulen der Stadt Schwelm 2013

Grundschule	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Grundschule Nordstadt	3.281	131	6	25,1	547
Grundschule Möllenkotten	3.036	182	8	16,7	380
Grundschule Westfalendamm	2.441	189	8	12,9	305
Grundschule Engelbertstraße	3.788	241	10	15,7	379
Katholische Grundschule Südstraße	1.855	177	8	10,5	232
Gesamt	14.401	920	40	15,7	360

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die GPA NRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus. In einem entsprechenden Umfang werden hierfür die Räume und Flächenanteile berücksichtigt, welche die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen“ für den Ganztagsbetrieb an allgemeinbildenden Schulen vorsehen. Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganzttag teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Für die Stadt Schwelm war eine derartige Anpassung nur im geringen Umfang erforderlich, da der OGS-Anteil im Bezugsjahr 2013 bei 28 Prozent liegt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
360	305	335	370	56

Bei der Einzelbetrachtung fällt auf, dass sich nur die Katholische Grundschule Südstraße unterhalb des Benchmarks von 287 m² BGF je Klasse positioniert. Die Kennzahlenwerte der Grundschule Nordstadt (547 m²), der Grundschule Möllenkotten (380 m²) und der Grundschule Engelbertstraße (379 m²) liegen weit über dem Benchmark und den Werten der anderen beiden Grundschulen.

An den einzelnen Standorten sind somit Flächenüberhänge von rund 160 m² (Grundschule Westfalendamm) bis 1.520 m² (Grundschule Nordstadt) vorhanden. Die Schülerzahlen werden gemäß aktuell ermittelten Anmeldezahlen und Prognosen der Verwaltung nach 2013 nicht weiter zurückgehen. Für das Schuljahr 2019/20 werden 923 Grundschüler erwartet, dieses entspricht annähernd dem Stand von 2013. Die Abweichungen zur externen Schulentwicklungsplanung aus 2012 erklärt die Kommune zum einen mit einer wieder steigenden Geburtenrate und zum anderen mit der Zunahme an zu beschulenden Kindern der Asylbewerber (Seiteneinsteiger). Aktuell werden bereits insgesamt rund 50 Seiteneinsteiger beschult.

Aus den vorhandenen Schulflächen und den bestehenden Schulklassen stellt sich für die Stadt Schwelm im Jahr 2013 insgesamt ein Flächenpotenzial von rund 2.900 m² BGF dar. Dieses ergibt sich aus der Differenz des Kennzahlenwertes der Stadt Schwelm von 360 m² zum Benachmark, multipliziert mit der Anzahl der insgesamt vorhandenen Klassen. Wenn sich die Schülerzahlen prognosegemäß entwickeln, werden im Jahr 2019 rund 4.100 m² BGF Flächenüberhang erreicht. Dieser Anstieg resultiert aus der veränderten Flächensituation durch Zusammenführen der Grundschule Möllenkotten und der Grundschule Westfalendamm. Im Jahr 2014 wurde hieraus die Städtische Gemeinschaftsgrundschule Ländchenweg, angesiedelt im ehemaligen Gebäude der Förderschule. Allein durch diesen Wechsel in das wesentlich größere Gebäude ergab sich ein Flächenanstieg von annähernd 1.200 m² BGF.

Am 10. September 2015 fand ein Ortstermin der GPA NRW und Vertretern der Stadt in der Städtischen Gemeinschaftsgrundschule Ländchenweg statt. Bei der Besichtigung fiel besonders die zentral im Gebäude liegende Aula mit einer Fläche von rund 900 m² BGF auf. Sie verfügt über keine normal übliche Einzelbestuhlung, die Sitzplätze sind wie bei einer Tribüne stufenförmig angeordnet. Die Aula wird nach Aussage der Verwaltung nur für einige Veranstaltungen im Jahr genutzt. Weitere Nutzungen speziell für die Schüler sind durch die Ausführung und Lage der Aula im Gebäude kaum gegeben. Eine alternative Nutzbarmachung, um z. B. zusätzliche Flächen für Klassen- oder Fachräume zu schaffen, scheidet offensichtlich aus. Bei der Schulgebäudebegehung fielen zum Teil auch breite Flure und große Aufenthaltsbereiche auf, welche kaum eine Reduzierung des Flächenpotenzials ermöglichen.

Durch Beschluss des Rates vom 28. November 2013 ist für das Schuljahr 2018/19 die Aufgabe eines Grundschulstandortes vorgesehen. Die Grundschulstandorte in Schwelm werden dadurch auf drei reduziert. Der für das Jahr 2019 ermittelte Flächenüberhang von 4.100 m² BGF wird dadurch um rund 3.000 m² BGF reduziert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm hat die Grundschule Möllenkotten und die Grundschule Westfalendamm im Jahr 2014 in einem Gebäude zusammengeführt. Ein Abbau von Flächenüberhängen konnte dadurch nicht erreicht werden.

Der Flächenüberhang gesamt ist weiter angestiegen und wird bei unveränderter Flächensituation bis 2019 rund 4.100 m² BGF umfassen. Das entspricht der Fläche einer großen Grundschule. Durch die Aufgabe einer Grundschule in 2018/19 verbleiben dann noch rund 1.100 m² BGF als Überhang.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Schwelm gab es in 2013/2014 folgende weiterführende Schulen:

- die Gustav-Heinemann-Hauptschule (Schulbetrieb endet 2016),
- die Städtische Dietrich-Bonhoeffer-Realschule,
- das Städtische Märkische Gymnasium und
- die Pestalozzischule, städtische Förderschule mit den Schwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache. Die Förderschule wurde zum Schuljahresende 2013/14 geschlossen.

Hauptschulen

Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
501	473	406	351	308	256	230

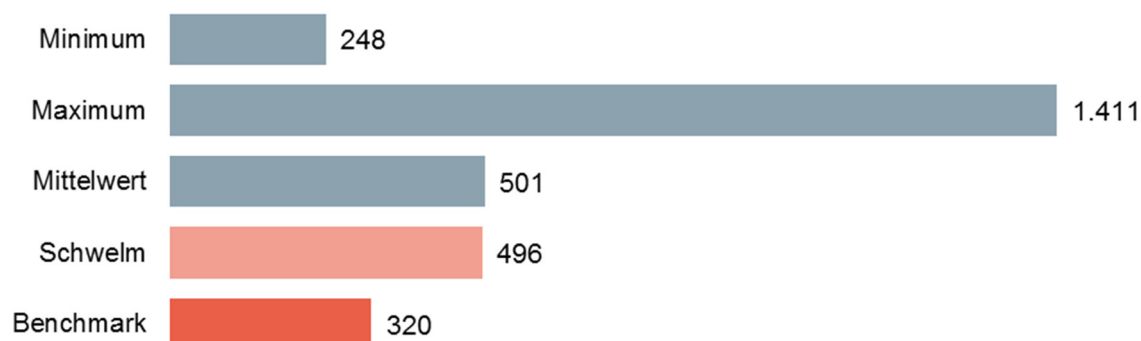
Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Schwelm hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 54 Prozent verringert.

Hauptschulen der Stadt Schwelm 2013

Hauptschule	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Gustav-Heinemann-Hauptschule	5.459	230	11	23,7	496

In der Gustav-Heinemann-Hauptschule findet kein Ganztagsbetrieb statt, dieses wurde beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
496	384	450	594	47

Aus der ermittelten Kennzahl lässt sich bei den in 2013 bestehenden 11 Hauptschulklassen ein Flächenüberhang von 1.900 m² BGF errechnen.

Aufgrund der stark rückläufigen Schülerzahlen hat die Stadt im November 2013 beschlossen, die Hauptschule auslaufend aufzulösen. Der Schulbetrieb wird zum 01.08.2016 eingestellt. Die Zahl der Hauptschüler wird für das Schuljahr 2015/16 auf 123 zurückgehen. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um 46,5 Prozent. Ihren Abschluss werden die verbleibenden Hauptschüler in der Hauptschule in Gevelsberg machen. Dieses regelt ein auf drei Jahre befristeter Vertrag zwischen den beiden Städten.

Zur weiteren Nutzung des Hauptschulgebäudes wurden von der Verwaltung verschiedene Möglichkeiten in Betracht gezogen. Unter anderem wurde auch die Zentralisierung der Verwaltung in einem Gebäude favorisiert, da die Verwaltung durch die Gebäude in der Haupt- und in der Moltkestraße auf drei Standorte verteilt ist. Der mögliche Umbau der Hauptschule zum zukünftigen zentralen Rathaus wird zurzeit hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, möglicher Umsetzung und Finanzierung geprüft. Erste Kostenkalkulationen haben für die erforderlichen Umbauten einen Betrag von rund fünf Millionen Euro ergeben. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Bericht Finanzen verwiesen.

Der Rat der Stadt Schwelm hat nunmehr aktuell am 26. Januar 2016 beschlossen, das Objekt Gustav-Heinemann-Schule zukünftig als zentralen Sitz der Schwelmer Stadtverwaltung zu nutzen.

Realschulen

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
581	542	525	488	484	472	462

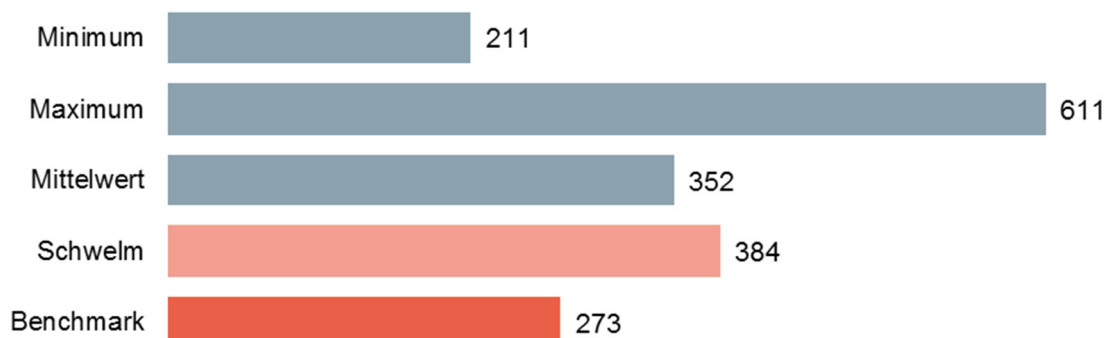
Die Zahl der Realschüler in der Stadt Schwelm hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 20,5 Prozent verringert.

Realschulen der Stadt Schwelm 2013

Realschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Dietrich-Bonhoeffer-Realschule	6.914	462	18	14,9	384

Ein Ganztagsunterricht wird an der Dietrich-Bonhoeffer-Realschule nicht angeboten, sodass zusätzliche Flächenanteile hierfür nicht vorzuhalten sind.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
384	287	333	398	50

Mit dem ermittelten Wert von 384 m² BGF je Klasse positioniert sich die Realschule weit über dem Benchmark. Danach ermittelt sich bei den derzeit bestehenden 18 Klassen ein Flächenüberhang von rund 2.000 m² BGF.

Laut den Prognosedaten des Schulentwicklungsplans und den aktuellen Anmeldezahlen der Stadt wird die Zahl der Realschüler wieder ansteigen. Für das Schuljahr 2018/19 werden 541 Realschüler prognostiziert, ein Zuwachs um 17,1 Prozent. Die Kennzahl wird bei unveränderter Flächensituation und erwarteten 22 Klassen dann bei 314 m² BGF je Klasse liegen. Der Flächenüberhang wird dadurch auf rund 900 m² BGF zurückgehen.

Breite Flure, umfangreiche Flächen in den Treppenbereichen und eine Aula mit schräg angeordneter Bestuhlung lassen kaum Spielraum, um das ermittelte Flächenpotenzial in dem Gebäude vollständig zu nutzen.

Gymnasien

Schülerzahlenentwicklung Gymnasien

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
840	804	781	795	819	862	843

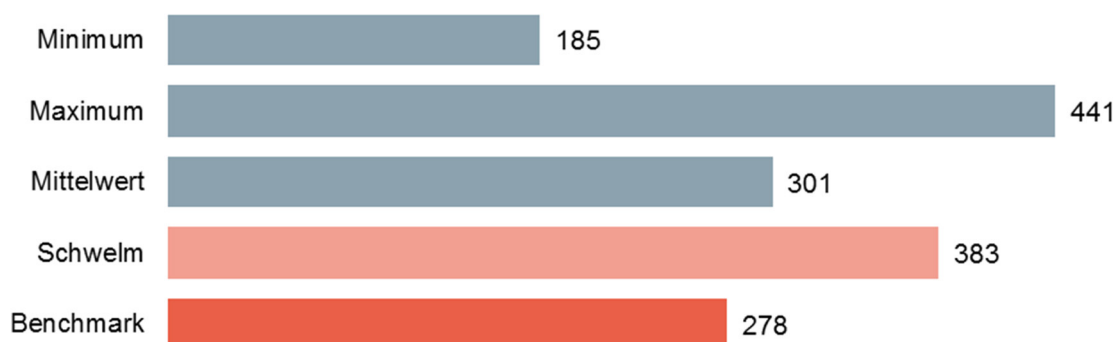
Die Zahl der Gymnasialschüler in der Stadt Schwelm schwankte im Betrachtungszeitraum erkennbar. Im Vergleich der Schuljahre 2007/08 und 2013/14 blieb sie konstant.

Gymnasien der Stadt Schwelm 2013

Gymnasium	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen/ Kurse	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse/Kurs in m² BGF
Städtisches Märkisches Gymnasium	13.478	843	35	16,0	383

Am Städtischen Märkischen Gymnasium wird ein Ganztagsunterricht nicht angeboten, dieses wurde beim Benchmark entsprechend berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
383	263	302	330	52

Das Gymnasium der Stadt Schwelm liegt mit dem für das Bezugsjahr 2013 ermittelten Wert rund 38 Prozent über dem Benchmark. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 35 Klassen/Kursen ein Flächenüberhang von rund 3.700 m² BGF errechnen.

Bis zum Schuljahr 2018/19 wird laut den Prognosen die Zahl der Gymnasiasten auf 941 angestiegen sein. Dieses entspricht einem Zuwachs von 10,4 Prozent. Der Flächenwert je Klasse/Kurs verringert sich bei 40 Klassen/Kursen dadurch auf 337 m² BGF. Es stellt sich ein Flächenüberhang von rund 2.400 m² BGF ein.

Das Gymnasium besteht aus mehreren Gebäudeteilen. Dem Altbau wurden in den zurückliegenden Jahren zwei neue Anbauten und eine Mensa hinzugefügt. In einem der neueren Gebäude befindet sich ein Atrium mit einer Fläche von rund 800 m² BGF. Aus brandschutztechnischen Gründen ist die Nutzung sowohl für schulische wie auch öffentliche Zwecke erheblich eingeschränkt. Die Stadt sollte zusammen mit Gebäudeplanern überlegen, wie diese Fläche ohne großen finanziellen Aufwand zukünftig wirtschaftlicher genutzt werden kann.

→ **Empfehlung**

Der Flächenüberhang am Städtischen Märkischen Gymnasium wird perspektivisch in den kommenden Jahren etwa um ein Drittel zurückgehen. Dennoch sollte die Stadt überlegen, wie die verbleibenden, überhängenden Flächen der Gebäude zukünftig genutzt werden können.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2013

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF(gerundet)
Grundschulen	360	287	73	40	2.900
Hauptschulen	496	320	176	11	1.900
Realschulen	384	273	111	18	2.000
Gymnasien	383	278	105	35	3.700
Gesamt					10.500

Im Bereich der kommunalen Schulgebäude ergibt sich insgesamt ein Flächenüberhang von 10.500 m² BGF. Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Hierbei ist der Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung, sowie Abschreibungen und Kapitalkosten berücksichtigt.

Die GPA NRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Bei einem angenommenen jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF ergibt sich für das Jahr 2013 ein Potenzial von 1,05 Mio. Euro.

Das zuvor ausgewiesene Potenzial zeigt eine Momentaufnahme für das Jahr 2013. Die vorgenommenen und geplanten Umstrukturierungen in der Schullandschaft zeigen für die Folgejahre eine sich verändernde Flächensituation. Die Grundschulen Möllenkotten und Westfalendamm wurden in 2014 zur Städtischen Gemeinschaftsgrundschule Ländchenweg zusammengeführt. Die Hauptschule ist auslaufend gestellt. Allein die Hauptschule umfasst mit einer Gebäudefläche von rund 5.500 m² BGF mehr als die Hälfte des zuvor ausgewiesenen Potenzials. Diesbezüglich hat die Stadt Schwelm schon die Weichen gestellt, um einen Großteil des Potenzials heben zu können. Durch die seit Jahren in Schwelm geführten Schulstatistiken verfügt die Stadt über ein adäquates Instrument, um zeitnah auf eventuell notwendige Veränderungen reagieren zu können.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von 100 bis 180 m² BGF.

Die Basis zur Inklusion hat die Kommune schon geschaffen. Im Gymnasium wurden in 2015 zwei Räume für die Inklusion (Orientierungs- und Differenzierungsräume) eingerichtet, ein Aufzug ist im Gebäude vorhanden. Bei den anderen Schulformen befindet man sich überwiegend noch in der Planungsphase, Maßnahmen wurden noch nicht umgesetzt.

Durch neue Zuwanderungsströme von Flüchtlingen verschiedener Länder werden sich auch für Kommunen neue Herausforderungen ergeben, die in ihrem ganzen Umfang noch nicht zu greifen sind. Neben Schülern mit unterschiedlichen Muttersprachen und mit nicht vergleichbarem Wissensstand wird auch erwartet, dass Analphabeten zukünftig zu beschulen und zu betreuen sind. Welche Flächen für diese Zwecke erforderlich sind, ist zurzeit noch nicht absehbar.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung macht ein Flächenüberhang in einer Größenordnung von insgesamt 5.000 m² (nach Aufgabe der Hauptschule) weitere Maßnahmen zur Reduzierung von Schulflächen notwendig. Die Überprüfung der geplanten Schließung einer Grundschule im Jahr 2019 findet im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Schulentwicklungsplanes die Unterstützung der GPA NRW. Dieses insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Prognosen sowie der weiter steigenden Anzahl an Seiteneinsteigern.

Schulturnhallen

Für die Durchführung des Schulsportes unterhält die Stadt Schwelm durchgängig bei allen Schultypen jeweils eine Sport- bzw. Mehrzweckhalle. Die Flächengrößen der Hallen liegen zwischen 601 m² BGF bei der Grundschule Möllenkotten und 1.584 m² BGF bei der Gustav-Heinemann-Hauptschule.

Schulturnhallen der Stadt Schwelm 2013

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	2.709	4,0	677
Hauptschulen	1.584	2,0	792
Realschulen	653	1,0	653
Gymnasien	1.617	2,0	809
Gesamt	6.563	9,0	729

Den 104 Klassen/Kursen des Schuljahres 2013/14 stehen eine Gesamtfläche von 6.563 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche in Höhe von 63 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63	44	144	79	65	77	89	56

Beim Kennzahlenvergleich Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse weist Schwelm einen weit unterdurchschnittlichen Wert aus. Dieses ist unter anderem auch in der Größe je Halleneinheit begründet. Schwelm stellt mit 729 m² BGF je Halleneinheit eine geringere Fläche bereit als viele andere Vergleichskommunen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren kreisangehörigen Kommunen eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Besonders im Bereich der Sportaußenanlagen hält die Stadt ein wesentlich intensiver nutzbares Flächenangebot vor (siehe hierzu auch die Ausführungen zu den Sportaußenanlagen im Teilbericht „Grünflächen“).

Für die Stadt Schwelm ergibt sich folgende Gegenüberstellung von Bedarf von Turnhalleneinheiten mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2013

Schulturnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Turnhallen Grundschulen	3,3	4,0	0,7
Turnhalle Hauptschule	0,9	2,0	1,1
Turnhalle Realschule	1,5	1,0	-0,5
Turnhalle Gymnasium	2,9	2,0	-0,9
Gesamt	8,7	9,0	0,3

Für Schwelm ergibt sich insgesamt betrachtet ein ausgewogenes Verhältnis an Bedarf und Bestand von Turnhalleneinheiten. Ein Flächenüberhang bei den Schulturnhallen zeigt sich bei den Grundschulen und der auslaufenden Hauptschule, zusammen fast zwei Halleneinheiten. Flächenbedarfe ergeben sich durch die vergleichsweise kleinen Hallen der Realschule und des Gymnasiums.

Rechnerische Flächenüberhänge können zukünftig durch die Nutzung der Schulturnhallen mit rechnerischen Flächenbedarfen z. B. des Gymnasiums ausgeglichen werden. Die Flächenüberhänge bei den Grundschulen liegen überwiegend zwischen 20 und 50 Prozent und geben nicht ohne Weiteres die Möglichkeit Potenziale zu nutzen. Die Ausnahme stellt die Städtische Gemeinschaftsgrundschule Ländchenweg dar. Durch die örtliche Nähe von Realschule und Grundschule können Realschüler die Grundschulturnhalle ohne Inanspruchnahme des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mitnutzen.

Ein Teil des zuvor ausgewiesenen Potenzials wird auch durch die Aufgabe der Hauptschule gehoben. Die Planungen der Stadt sehen vor, dass mit dem Schulgebäude auch die zugehörige Turnhalle geschlossen wird.

→ Empfehlung

Durch Aktualisieren und Abgleichen der Hallenbelegungspläne im Schulbetrieb lässt sich für die Turnhallen eine verbesserte Auslastungsquote erreichen. Flächenbedarfe einzelner Schulformen können so mit Überhängen in anderen Schulturnhallen weitestgehend kompensiert werden.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen hält die Stadt Schwelm im Jahr 2013 für den Vereinssport nur die Sporthalle an der Kaiserstraße vor. Diese verfügt über eine Hallenfläche von 667 m² BGF. Für Anfang 2016 ist die Fertigstellung einer zusätzlichen neuen Dreifachsporthalle mit einer Fläche von rund 5.600 m² BGF vorgesehen. Diese wird nach Aussage der Verwaltung ausschließlich für den Vereinssport vorgehalten, dem Schulsport soll die Halle nicht zur Verfügung stehen.

Weitere Ausführungen zur Dreifachsporthalle, wie deren Finanzierung und das Führen als Betrieb gewerblicher Art, finden sich im Teilbericht „Finanzen“.

Eine Entgeltordnung, welche die finanzielle Beteiligung der Vereine an den Betriebskosten der Hallen regelt, ist in Schwelm vorhanden. Sie wurde in 2011 in Kraft gesetzt und regelt die Höhe der Entgelte für die Nutzung aller Sportstätten in der Stadt. Die Sporthallen werden demzufolge den Nutzern für ein Nutzungsentgelt von zwei Euro je Stunde zur Verfügung gestellt. Laut Auskunft der Verwaltung wird das Nutzungsentgelt ab 2016 auf vier Euro je Stunde erhöht.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	238	564	385	338	381	442	54

Im interkommunalen Vergleich Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner zeigt sich, dass Schwelm weniger Flächen vorhält als 75 Prozent der anderen Kommunen.

In 2016 wird die Hauptschulturnhalle geschlossen, mittelfristige Planungen der Stadt sehen die Aufgabe der Turnhalle an der Kaiserstraße vor. Mit der in 2016 hinzukommenden Dreifachsporthalle wird sich die Gesamtfläche aller städtischen Turn- und Sporthallen dann mit 11.225 m² BGF darstellen. Die Kennzahl „Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner“ wird sich für Schwelm in 2019 somit auf rund 400 m² BGF deutlich erhöhen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Eckjahrevergleich 2007/08 nach 2013/14 sanken mit Ausnahme des Gymnasiums die Schülerzahlen bei den betrachteten Schulformen
- Es werden aufgrund aktueller Prognosen der Verwaltung bei allen verbleibenden Schulformen in der Stadt Schwelm wieder steigende Schülerzahlen erwartet.

- Bei den Grundschulen besteht im Schuljahr 2013/14 in Summe ein Flächenüberhang von 2.900 m² BGF. In der Einzelbetrachtung weisen die Grundschulen bis auf die Städtische Katholische Grundschule Sankt Marien unterschiedlich große Flächenüberhänge auf.
- Für die Hauptschule lassen sich Flächenüberhänge in Höhe von 1.900 m² BGF ermitteln. Die Hauptschule ist auslaufend gestellt, die ausgewiesenen Flächenüberhänge im Hauptschulbereich werden ab Mitte 2016 entfallen.
- Die Planungen der Stadt beziehen die Hauptschule nebst Turnhalle als möglichen Standort für ein zentrales Rathaus mit ein.
- Die Realschule weist einen Flächenüberhang von 2.000 m² BGF auf, bis 2019 wird dieser auf 900 m² BGF zurückgehen.
- Beim Gymnasium gibt es im Schuljahr 2013/14 einen rechnerischen Überhang von 3.700 m² BGF. Steigende Schülerzahlen lassen für 2019 einen deutlich niedrigeren Flächenüberhang von 2.400 m² BGF erwarten. Dennoch sollte die Stadt mögliche andere Nutzungen bzw. Flächenreduzierungen im Gymnasium prüfen.
- Alle Schulen haben in der Summe einen Flächenüberhang von 10.500 m² BGF. Daraus ergibt sich für das Bezugsjahr 2013 ein monetäres Potenzial von 1,05 Mio. Euro. Durch die initiierten bzw. bereits umgesetzten Maßnahmen wird ein großer Teil des Potenzials gehoben.
- Grundsätzlich sollten alle erdenklichen Möglichkeiten zum konsequenten Abbau der Flächenüberhänge genutzt werden, um den städtischen Haushalt langfristig zu entlasten.
- Bei den Schulturnhallen ergibt sich in der Gesamtbetrachtung ein geringer Überhang. Die Flächenüberhänge bei den Grundschulen können zum Teil durch Belegung von Realschule und Gymnasium kompensiert werden.

➔ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie

- die zunehmende Integration und Inklusion.

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

Die Stadt Schwelm hatte 2013 insgesamt 4,51 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80	39	109	80	70	79	86	56

Der Aufwand für Schulsekretariate hängt vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau ab. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle.

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in Schwelm insgesamt durchschnittlich. Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen sind jedoch größere Differenzen festzustellen. So sind die Aufwendungen beim Gymnasium mit 68 Euro je Schüler am geringsten. Die höchsten Aufwendungen sind in der Förderschule mit 123 Euro je Schüler anzutreffen. Die Unterschiede ergeben sich durch die sehr unterschiedliche Anzahl der zu betreuenden Schüler. Beim Gymnasium entfallen 674 Schüler auf eine Sekretariatsstelle, in der Förderschule sind es nur 261 Schüler. Für das Sekretariat der Hauptschule werden sich ab dem Schuljahr 2014/15 Veränderungen ergeben. Infolge des Auslaufens der Schule werden hierdurch bedingt auch geringere Stellenanteile erforderlich.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
555	384	1.145	574	507	568	620	55

→ Feststellung

Die „Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler“ der Stadt Schwelm sind interkommunal durchschnittlich und damit unauffällig. Die Kennzahl wird in Schwelm durch die unterdurchschnittliche Anzahl an Schülern je Sekretariatsstelle negativ beeinflusst. Ebenso wirken sich die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Stelle (siehe folgenden Abschnitt) nachteilig auf diese Kennzahl aus.

Die Zahl der zu betreuenden Schüler je Vollzeitstelle zeigt sich im Vergleich zu anderen Kommunen unter dem Durchschnitt. In der Einzelbetrachtung der Schulformen liegen die Schüler-

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

zahlen zum Teil 14 Prozent (Grundschulen) bzw. 15 Prozent (Realschule) unter den Mittelwerten der Vergleichskommunen.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2013

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 6	4,51	100

Bei der Hauptschule ist die Stelle durch eine Sekretärin mit einem Stellenanteil von 0,52 besetzt. Ebenso betreut in der Realschule (0,78 Stellenanteile) und in der Förderschule (0,18 Stellenanteile) jeweils eine Sekretärin die Schüler. Im Gymnasium sind zwei Sekretärinnen mit einem 1,25 Stellenanteil zur Betreuung der Schüler vorhanden. Für die fünf Grundschulen finden sich insgesamt nur 1,78 vollzeitverrechnete Stellen. Diese entspricht im Schnitt einem Stellenanteil von 0,36 je Grundschule.

Verfahren zur Stellenbemessung

In der Stadt Schwelm nehmen die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten die Fachbereiche Familie und Bildung und Zentraler Service vor. Die Berechnungen erfolgen nach dem Bochumer Modell, die letzte Fortschreibung datiert aus 2014. Im Jahr 2015 sind nach Aussage der Fachbereiche Neuberechnungen vorgesehen.

Bei der Stellenkalkulation wird keine Differenzierung nach Schulformen vorgenommen. Ein Sockelbetrag ist in den Berechnungen der Stadt nicht berücksichtigt. Ebenso erfolgt kein Zuschlag für den erhöhten Aufwand durch Inklusionskinder und Kinder mit erhöhtem Förderbedarf.

Die Positionierung der Stadt Schwelm bei den Aufwendungen je Sekretariatsstelle (Betrachtung über alle Schulformen) resultiert aus der Einordnung aller Schulsekretärinnen in die Entgeltgruppe 6. Überprüfungen bzw. Neuberechnungen führt die Verwaltung bei allen Schulformen jährlich durch. Zu Beginn des Schuljahres wird die zu vergütende Arbeitszeit auf Grundlage der zu leistenden Arbeitszeit für jede Sekretärin berechnet.

Größere Anpassungen von Stellenanteilen waren durch die zum Teil nur gering rückläufigen Schülerzahlen in den letzten Jahren nicht notwendig. In 2014 erfolgte die Zusammenlegung

zweier Grundschulen, zudem ist eine Sekretärin in den Ruhestand gewechselt. Nach Aussage der Verwaltung werden aus diesen Gründen im Jahr 2015 Überprüfungen erfolgen.

Im Bedarfsfall sind Veränderungen der Stellenanteile durch Reduzierung oder Umsetzung zeitnah möglich. Personelle Veränderungen bedürfen in Schwelm somit keiner natürlich bedingten Fluktuationen, sie können jährlich den Erfordernissen angepasst werden. Die Stadt schätzt die aktuelle Stellenbesetzung an den Schulen als insgesamt ausgeglichen ein.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Herbst 2014 erschienene neue KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- Die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie
- ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf auf einem detaillierten Aufgabekatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird.

Das zuletzt beschriebene Verfahren ermöglicht, basierend auf dem „Bochumer Modell“, eine individuelle Bedarfsberechnung für das Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals jeder einzelnen Schulform. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben können dabei ebenfalls berücksichtigt werden.

Durch ein von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestelltes Excel-Tool kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

Seitens der Schulsekretariate werden überwiegend keine Sonderaufgaben übernommen, welche nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. Sie sind nur in die Ausgabe der Unterlagen zur Beantragung der Schülerfahrkarten an die Schüler eingebunden. Die weitere Bearbeitung der Anträge und Ausgabe der Fahrkarten erfolgt durch die Verwaltung bzw. durch die Verkehrsgesellschaft. In die Organisation und Abrechnung der Mittags- und Ganztagsangebote sind sie nicht einbezogen.

Schülerbeförderung

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

Die Stadt Schwelm hat im Schuljahr 2012/13 insgesamt rund 113.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen überwiegend auf die Beförderung zu den Schulstandorten. Die Fahrten zu Sportstätten umfassen einen Aufwand von rund 29.000 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Schwelm	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	45	45	361	192	149	183	229	53
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	451	289	1.512	613	518	589	671	52
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	7,0	4,6	66,6	30,4	23,3	30,7	37,4	52

Die Kennzahlen der Stadt Schwelm liegen bei allen Vergleichen unter dem Durchschnitt. Auch bei den jeweiligen Einzelbetrachtungen nach Schulformen befinden sich die Aufwendungen je befördertem Schüler unter den interkommunalen Mittelwerten.

Bei allen Schulformen ist der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl interkommunal niedrig. Die Stadt Schwelm hat eine hohe Bevölkerungsdichte von 1.361 Einwohnern je km² und eine Gesamtfläche von 20,5 km². Im interkommunalen Vergleich ist sie damit die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein Westfalen. Folglich sind für Schüler, welche die Schulen aufsuchen, entsprechend kürzere Anfahrtswege zurückzulegen. Die vergleichsweise geringeren Beförderungskosten sind somit nachvollziehbar.

Die Aufwendungen je Schüler sind durch den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung und der Anzahl von tatsächlich beförderten Schülern geprägt. Letzteres wird wiederum durch die Gemeindestruktur wie auch durch die einpendelnden Schüler beeinflusst. Das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet die Einpendlerquote ab.

Die überwiegende Zahl der auswärtigen Schüler kommt aus Wuppertal und Gevelsberg in die Schwelmer Schulen. Einige wenige Schüler kommen auch aus den Städten Ennepetal und Sprockhövel.

Die Einpendlerquote liegt im Bezugsjahr 2013 zwischen vier Prozent (Grundschulen) bis 28 Prozent (Realschule). Dieses bedeutet, dass zirka 15 Prozent der Gesamtschülerzahl auswärtige Schüler sind. Die Einpendlerquote in Schwelm liegt bei allen Schulformen jeweils über dem Durchschnitt der anderen Kommunen.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt bei sieben Prozent. Überwiegend werden im Sekundarbereich Schüler des Gymnasiums (9 Prozent) und der Realschule (14 Prozent der gesamten Schüler) mit dem Bus befördert. Mit diesen Beförderungsquoten positioniert sich die Stadt bei allen Schulformen im Sekundarbereich weit unter den interkommunalen Mittelwerten.

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

Organisation und Steuerung

In Schwelm werden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert. Die vorgegebene Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule gemäß Schülerfahrkostenverordnung (Schfk-VO) wurde bei allen Schülern berücksichtigt.

Den Anspruch auf die Übernahme der Fahrtkosten prüft in der Verwaltung der Fachbereich 4, Familie und Bildung. Die Ausgabe der Schülerkarten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt durch die Verkehrsgesellschaft auf Weisung des Schulträgers. Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z. B. „Fahrradpauschale“) gibt es seitens der Stadt nicht.

Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat, gegebenenfalls gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Die Begrenzung gilt allerdings nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Der maximal zulässige Betrag von 100 Euro je Schüler und Monat wird laut Aussage der Kommune eingehalten.

Ausschließlich ist die Beförderung der Schüler mit dem ÖPNV vorgesehen. Schülerspezialverkehr ist bei keiner der Schulformen vorgesehen.

Nach Aussage der Stadt fallen durch die Nachmittagsbetreuung keine zusätzlichen Sonder- und Spezialfahrten an.

In gemeinsamen Absprachen zwischen Kommune und dem Betreiber des ÖPNV werden die Fahrzeiten, Intervalle und Strecken den Erfordernissen entsprechend ausgelegt. Eine bedarfsgerechte Anpassung der Schulzeiten wurde seitens der Stadt nicht vorgenommen, ebenso werden keine möglichen Streckenoptimierungen geprüft.

➔ Feststellung

Die Stadt ist mit rund 20 km² Fläche die kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen. Durch vergleichsweise kurze Wege werden die Kennzahlen günstig beeinflusst.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1:

Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	40	135	78	64	75	88	55
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	517	334	1.138	604	509	589	703	54
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	39.964	48.675	44.674	44.100	44.100	46.325	55
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	95	22	309	116	87	101	136	50
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	442	124	1.715	440	326	430	511	49
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	36.900	49.800	44.806	44.100	44.100	46.600	50
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	19	164	70	61	69	79	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	592	269	2.122	697	570	668	742	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.310	44.100	45.700	46.600	51
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	68	49	127	73	62	73	82	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	674	266	943	633	560	619	718	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	48.651	45.722	44.457	45.756	46.600	51

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	123	0	418	189	124	166	232	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	261	101	855	269	177	261	329	37
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.977	44.100	44.100	46.600	38

Tabelle 2:

Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	29	20	273	121	70	113	145	49
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	446	310	2.276	796	548	659	929	46
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	4,0	0,6	50,4	15,0	8,8	13,2	18,3	51
Einpendlerquote in Prozent	4,3	0,0	9,7	1,0	0,0	0,2	1,1	49
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	23	21	626	229	142	212	296	46
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	512	43	2.084	546	432	524	609	43
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,2	1,7	84,5	37,7	23,6	37,4	49,4	48
Einpendlerquote in Prozent	17,4	0,0	61,9	9,0	2,0	5,9	10,2	47
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	74	17	480	215	142	219	285	45
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	451	158	1.139	554	473	513	622	42
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	13,6	3,5	88,5	37,3	23,4	37,9	47,9	47
Einpendlerquote in Prozent	28,4	0,1	36,7	10,7	2,9	5,3	19,0	46
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	54	31	411	215	137	212	300	45

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	450	226	828	542	469	525	629	42
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	9,0	6,8	69,4	37,8	27,3	40,3	46,4	47
Einpendlerquote in Prozent	17,4	0,5	54,9	16,6	5,9	12,9	24,3	46
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	40	40	1.699	494	173	344	679	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	446	119	3.605	1.021	513	748	1.536	33
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	6,4	6,4	100,0	47,1	27,5	43,6	68,3	36
Einpendlerquote in Prozent	19,1	0,0	52,9	18,2	6,7	14,0	24,1	34

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Schwelm im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Straßenbegleitgrün	16
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
Gesamtbetrachtung Grünflächen	18
Sportaußenanlagen	19
Organisation und Steuerung	20
Strukturen	21
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ 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 analysiert sie die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

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

Grünflächen allgemein

Datenlage

Der Stundenverrechnungssatz, mit dem die Technischen Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS) ihre Dienstleistungen mit der Stadt Schwelm abrechnen, liegt im Bezugsjahr 2013 bei 68 Euro. Dieser Stundenverrechnungssatz beinhaltet neben der Vollkostenrechnung auch Kapitalkosten. Diese betreffen die finanziellen Verpflichtungen, insbesondere aus Krediten, die der TBS bei ihrer Gründung zugerechnet oder übertragen wurden. Der Stundenverrechnungssatz wird durch den Kapitaldienst (Zinsen und Tilgungen) erheblich belastet.

Im interkommunalen Vergleich ist dieser Verrechnungssatz weit erhöht, weil solche Kapitalkosten bei anderen Vergleichskommunen grundsätzlich nicht enthalten sind. Die Aufwendungen der Stadt Schwelm im Grünflächensektor wären mit dem Blick der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung somit nicht vergleichbar.

Um die tatsächliche wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sachgerecht zu ermitteln und in diesem Bericht darzustellen, wurde daher wie folgt verfahren:

Sämtliche Aufwendungen in den einzelnen Prüfbereichen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün) wurden um die Kapitalkosten bereinigt. Der „bereinigte Stundenverrechnungssatz“ stellt sich dann für das Jahr 2013 mit 48 Euro dar. Dieses entspricht rund 70 Prozent des Verrechnungssatzes von 68 Euro.

Die detaillierte Bereinigung der einzelnen Aufwandsarten (und damit der Gesamtaufwendungen) um die Kapitalkosten erfolgte in Zusammenarbeit und in Abstimmung mit dem Vorstand und der Leitung der TBS. Für alle nachfolgenden Berichtsteile wurden somit nur die um die Kapitalkosten bereinigten Aufwendungen der Stadt Schwelm/der TBS betrachtet.

In allen interkommunalen Vergleichen und beim Ausweis des Potenzials zum Benchmark sind ebenso nur die um die Kapitalkosten bereinigten Aufwendungen dargestellt. Diese Verfahrensweise ist sachgerecht und im Rahmen der Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen geboten. Sie entspricht auch der Zielsetzung und dem Prüfungsansatz der GPA NRW.

Organisation und Steuerung

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

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

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	0	0		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	2	0	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	0	0	0	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	9	0	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	0	6	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	21	9	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	3	0	3	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	95	33	28	34
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	34	35	30	37

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Mit einem Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ von 34 Prozent hat Schwelm nicht einmal die Hälfte der möglichen Punktzahl erreicht; es besteht in einigen Bereichen noch deutlicher Verbesserungsbedarf.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen erfolgt überwiegend durch die Technischen Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS). Nur in besonderen Ausnahmefällen werden Pflegeleistungen auch durch Fremdfirmen ausgeführt. Zu den Hauptaufgaben im Bereich der Grünflächen gehört die Gestaltung, Entwicklung und Pflege der Grünanla-

gen. Planungen erfolgen in Abstimmung mit den tangierten Organisationseinheiten der Stadt (Kernverwaltung). Der Pflegebereich umfasst die Park- und Gartenanlagen, die Kinderspiel- und Bolzplätze, die Sportaußenanlagen, die Außenanlagen der öffentlichen Gebäude sowie das Straßenbegleitgrün.

Für die Durchführung zwingend erforderliche und verbindliche Vereinbarungen, welche z.B. bei der Grünpflege Standards, Intervalle etc. vorgeben, sind zwischen Stadt und TBS festgeschrieben. Es obliegt jedoch in weiten Bereichen den TBS, die Wahl der Bepflanzung und die Häufigkeit der Pflegegänge zu bestimmen.

- Die Stadt Schwelm hat noch keine Maßnahmen zur Etablierung eines Grünflächenmanagements vorgenommen. Die Aufgabenwahrnehmung ist gänzlich dezentral organisiert. So werden z. B. die Aufgaben für Park- und Gartenanlagen im Immobilienmanagement und für die Grünanlagen an Spielplätzen vom Jugendamt wahrgenommen. Diese haben jeweils die Produktverantwortung. Ein wirksames Grünflächenmanagement sollte folgenden Ziele verfolgen:
 - Die strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung insgesamt mit den verschiedenen Fachplanungen verbinden.
 - Eine Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich der Größen, deren Gestaltung und Nutzung erreichen.
 - Die wirtschaftliche Erledigung der Pflege- und Unterhaltungsleistungen gewährleisten.
- Seitens der Stadt wurde bislang noch kein Freiflächenentwicklungskonzept erstellt, es gibt nur vereinzelte Ansätze. Dieses betrifft sowohl die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze und das Straßenbegleitgrün wie auch die Sportplätze und andere Flächen.

Ein Freiflächenentwicklungskonzept sollte dazu beitragen, dass ein Status quo wie auch die zukünftige Entwicklung der Grünflächen fixiert wird. Ebenso können neben konkreten Haushaltskonsolidierungsvorgaben z. B. der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder Verbesserungen zum Klimaschutz als weitere Ziele festgelegt werden. Auch sollte das Konzept die demografische Entwicklung und den aktuellen wie auch den zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen.

- Informationen zur Bürgerzufriedenheit liegen der Stadt Schwelm nur teilweise vor. Diese resultieren aus Meldungen einzelner Bürger bzw. Mitteilungen der ortsansässigen Vereine. Konkrete Befragungen der Bevölkerung zur Bürgerzufriedenheit wurden seitens der Stadt Schwelm bisher nicht durchgeführt.
- Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z.B. Unfallverhütungsvorschriften für die Spielplätze oder Vorschriften im Bereich der erforderlichen Baumkontrollen) gibt es in Schwelm keine explizit formulierten Ziele für die Grünflächen. Um die Grünflächenbewirtschaftung der Stadt effizient zu organisieren, sollten daher Rahmenvorgaben und strategische Ziele durch die Fachbereiche formuliert und mit Prioritäten versehen werden. Zielvorgaben durch Verwaltungsführung oder Politik existieren ebenfalls nicht.

- Ein Produkt übergreifendes Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) ist bei der Stadt Schwelm implementiert. Jedoch können einzelne Fachbereiche oder Abteilungen (z. B. das Jugendamt, welches für die Spiel- und Bolzplätze verantwortlich ist) nicht auf das GIS/GRIS zugreifen. Ein Grünflächenkataster ist vorhanden, Daten aus der NKF-Erfassung liegen der Stadt ebenfalls vor. Sie hat somit aktuell einen Überblick über die genauen Größen ihrer Grünanlagen.

Valide und vollständige Daten bilden die Basis für Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Steuerung. Ein zentral geführtes GRIS, auf welches sowohl die verantwortlichen Fachbereiche der Stadt als auch die TBS zugreifen können, sollte bei der Stadt implementiert werden.

Das GRIS verknüpft Geo- und Fachdaten mit ökologischen und sozialen Daten sowie mit Aufwandsdaten. Aus den Auswertungen ließen sich unter anderem in der Folge Pflegepläne erstellen, welche die Basis für die Bemessung und den gezielten Einsatz von Personal und Maschinen bilden könnten.

Die GPA NRW empfiehlt ein zentrales Grünflächeninformationssystem als Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen zu nutzen. Dieses Informationssystem sollte auch Basis sein für Vereinbarungen zwischen Stadt und den TBS.

- Für die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün sind überwiegend Standards definiert. Neben unterschiedlichen Pflegestufen sind auch die Flächen festgelegt, welche z. B. Lang- oder Kurzrasenbewuchs haben sollen.
- Die Stadt sollte die bestehende Kostenrechnung weiterentwickeln. Es ist eine weitergehende Differenzierung und Detaillierung der Aufwendungen in einer solchen Tiefe notwendig, dass steuerungsrelevante Kennzahlen (z. B. Leistungspreise) gebildet werden können.
- Es werden in Schwelm noch keine Kennzahlen erhoben. Eine Steuerung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen auf Basis von Kennzahlen findet bisher noch nicht statt. Die Stadt sollte steuerungsrelevante Kennzahlen bilden, wie z.B. „Aufwendungen je m² Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen“ oder „Aufwendungen für die Spielgeräte je m² Spielplatz“. Diese Kennzahlen sind dann regelmäßig, ggf. auch unterjährig, auszuwerten.
- Ein Berichtswesen ist noch nicht durchgängig vorhanden. Die Stadt sollte ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.
- Es besteht ein geregeltes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen der Stadt als Auftraggeberin und den TBS als Auftragnehmer. Im Bereich der Grünflächen erteilen im Wesentlichen die Fachbereiche die Aufträge für die Leistungen. Die Aufwendungen der TBS werden nicht als Leistungspreise verrechnet. Die Stadt hat somit keine Vergleichsmöglichkeiten mit Preisen freier Anbieter.
- Seitens der Stadt werden keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen. Es erfolgen keine Vergleiche der Aufwendungen der TBS mit Ausschreibungsergebnissen. Somit fehlt der Stadt auch ein Überblick über die Markt- und Preisentwicklung bei den

privaten Anbietern. Nach Angaben der Kommune sind für die Grünflächenpflege grundsätzlich die TBS zu beauftragen, um dort eine kontinuierliche Kapazitätsauslastung zu erreichen. Es sollten Voraussetzungen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche geschaffen werden. Diese Vergleiche sind dann auch in regelmäßigen Abständen durchzuführen.

Strukturen

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	1.361	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	61,6	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	453	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129

Mit 27.898 Einwohnern (Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 2013 auf Basis des Zensus vom 9. Mai 2011) zählt die Stadt Schwelm zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das Stadtgebiet umfasst eine Fläche von rund 20 km² und ist damit die kleinste Kommune in NRW.

Mit 1.361 Einwohnern je km² weist Schwelm eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte auf. Der Anteil aller Grünflächen in Bezug auf die Gesamtgröße der Gemeindefläche liegt deutlich unter dem Mittelwert. Die Stadt hat einwohnerbezogen insgesamt weniger Erholungs- und Grünflächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die nachfolgenden Betrachtungen geben einen Gesamtüberblick sowohl über Umfang, Zusammensetzung und Verteilung der vorhandenen Grünflächen als auch über den mit deren Vorhaltung verbundenen Ressourceneinsatz.

Park- und Gartenanlagen

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

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

- 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

In der Stadt Schwelm werden insgesamt acht stadteigene Park- und Gartenanlagen zur Erholung und Nutzung für die Bürger unterhalten. Alle Anlagen umfassen eine Gesamtfläche von rund 140.000 m², die durchschnittliche Größe liegt bei rund 17.500 m². Für jeden Einwohner ergeben sich hieraus an Park- und Gartenanlagenfläche 5,02 m².

Die Parkanlagen bestehen überwiegend aus größeren Rasenflächen, diese stellen rund 60 Prozent der Gesamtparkflächen dar. Über ein Viertel entfallen auf Baumbestandsflächen sowie Strauch- und Gehölzbewuchs, weitere zwölf Prozent der Gesamtflächen sind befestigte Wege und Plätze.

Die städtischen Anlagen sind überwiegend zur Erholung und Freizeitgestaltung angelegt. Botanische oder gärtnerische Besonderheiten konnten bei einer Ortsbegehung nicht festgestellt werden. Die Wahl der Bepflanzung ist dementsprechend bereits für einen geringen Pflegeaufwand ausgelegt. Auf saisonale Bepflanzungen, die einen höheren Pflegeaufwand verursachen, wird gänzlich verzichtet.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	5,02	0,63	21,21	6,68	3,03	5,21	9,21	39
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	17.500	645	58.878	13.681	5.544	8.053	17.500	37

Im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich der Fläche der Park- und Gartenanlagen positioniert sich Schwelm auf unterdurchschnittlichem Niveau.

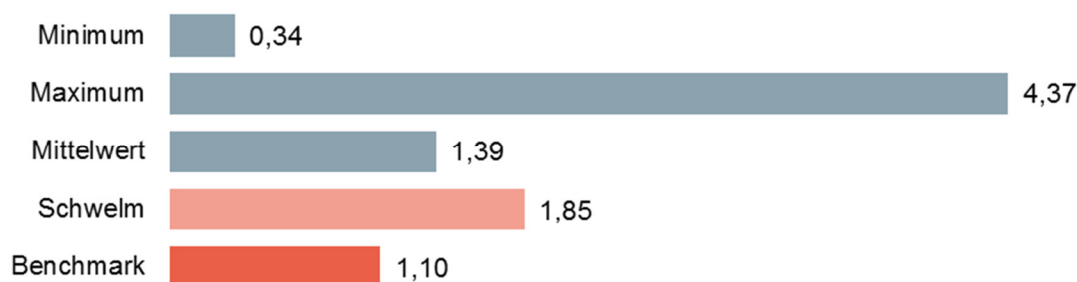
In Schwelm sind nur wenige größere zusammenhängende Anlagen vorhanden, die durchschnittliche Größe liegt über dem Mittelwert. Erfahrungsgemäß lassen sich größere Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. In Verbindung mit einer leicht zu pflegenden Bepflanzung sind somit gute Voraussetzungen gegeben, um günstige Leistungserbringungen zu erreichen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflegeaufwand einschließlich Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 259.000 Euro. Die Aufwendungen zur Pflege der Park- und Gartenanlagen betreffen die Leistungen, welche die TBS durchführen. In diesem Bereich sind keine Aufträge an freie Unternehmer vergeben.

Die Stadt Schwelm bzw. die TBS konnten die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Flächen- und Mengendaten für die Grünflächen allumfassend zur Verfügung stellen. Auch auf der Aufwandseite konnten der Gesamtpflegeaufwand mit Differenzierung nach Einzelleistungen, wie z.B. Rasen- oder Heckenschnitt, benannt werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,85	0,71	1,19	1,75	28

Die Aufwendungen zur Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen bilden einen über dem Benchmark liegenden Wert ab. Der vom Fachbereich Immobilienmanagement mitgeteilte „geringe Pflegestandard des Grüns“, bedingt durch überwiegend extensive Pflege, spiegelt sich in diesem Wert nicht wider.

Laut Aussage der TBS sind in Schwelm nur geringe Beet-Flächen vorhanden, Wechselbepflanzungen gibt es nicht mehr. Diese Flächen erfordern auch erfahrungsgemäß deutlich höhere Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen je m² als z.B. Rasenflächen.

Gemäß der Aufgabenanalyse der TBS aus März 2012 sind die Aufwendungen für die Papierkorbentleerung und die Umfeldreinigung im Verhältnis zu den eigentlichen gärtnerischen Aufwendungen extrem hoch. Sie betragen über 30 Prozent der Gesamtkosten für die Park- und Gartenanlagen, obwohl die TBS bereits viele der in den Grünanlagen bestehenden Papierkörbe abgebaut haben (z. B. im Wilhelmpark).

Die Aufwendungen für Rasenpflege liegen in Schwelm mit 0,64 Euro je m² unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,80 Euro je m². Auf Nachfrage bei den TBS wurde erklärt, dass hochwertige Geräte zu geringen Standzeiten führen und z. B. große zusammenhängende Flächen in diesem Bereich den Mähaufwand erheblich reduzieren.

Die Stadt Schwelm unterhält in den Park- und Gartenanlagen rund 1.900 Bäume, das sind rund 600 Bäume unter dem interkommunalen Durchschnitt. Die Aufwendungen für die Baumunterhaltung betragen in Schwelm 24,57 Euro je Baum, der interkommunale Mittelwert liegt rund zwei Euro niedriger.

Zudem sind die Kosten für die Unterhaltung der Wege und Plätze mit 3,98 Euro je m² im Vergleich zu anderen Kommunen sehr hoch. 75 Prozent der anderen Kommunen unterschreiten diesen Wert zum Teil erheblich. Laut Aussage der TBS liegt die Ursache in den Umbauarbeiten, welche in den Jahren 2011 bis 2013 an den Parkwegen durchgeführt wurden. Die Randbereiche der Wege wurden abgesenkt, damit auch der Übergang vom Weg zum Grün effizienter mit dem Großflächenmäher gemäht werden kann. Im Jahr 2014 liegt die Wegeunterhaltung auch nur noch bei 1,86 Euro je m².

Die Aufwendungen bei den Sträucher- und Gehölzflächen liegt mit 0,94 Euro je m² auf dem 1. Quartil und sind damit im Vergleich zu anderen Kommunen gering. Nur 25 Prozent der Vergleichskommunen unterschreiten diesen Wert.

Beim Vergleich der Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen je Einwohner liegt die Stadt Schwelm mit 9,29 Euro über dem Mittelwert von 7,33 Euro. Der Haushalt wird somit erheblich mehr belastet als bei anderen Vergleichskommunen. Im Einwohnerbezug gibt die Stadt somit rund 55.000 Euro mehr aus als der Durchschnitt.

Die Aufwendungen im Jahr 2013 für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen über dem Benchmark. Der Benchmark wird um 0,75 Euro je m² überschritten. Für die Stadt Schwelm lässt sich in der Gesamtbetrachtung ein Potenzial von rund 105.000 Euro ausweisen.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten, welche nicht der Öffentlichkeit zugänglich sind, unberücksichtigt.

Strukturen

In der Stadt Schwelm werden insgesamt 27 Spielplätze und sechs Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 73.000 m² der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2014 ist eine Skateranlage auf einer Fläche von 500 m² hinzugekommen. Es gibt im Jahr 2013 insgesamt 230 Spielgeräte. Die Unterhaltung und Instandsetzung der Spielgeräte wie auch die vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen führen ausschließlich die TBS durch. Bei notwendiger Ersatz- und Neubeschaffung von Geräten erfolgt eine Abstimmung zwischen der Stadt Schwelm und den TBS. Die TBS beschaffen und montieren die Spielgeräte, alle anfallenden Kosten übernimmt die Stadt.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	17,13	4,22	38,39	13,88	9,49	13,04	16,66	48
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	7,74	4,76	17,98	9,75	7,69	9,28	11,10	48
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,54	2,22	16,81	6,19	4,11	5,65	7,45	38
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	2.212	505	3.496	1.480	1.087	1.428	1.745	47

Die Flächen der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre liegen über dem Mittelwert. In Schwelm entspricht die Anzahl der Anlagen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre circa dem 1. Quartil und ist damit kleiner als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt hält für die Kinder bei der vergleichsweise geringen Gemeindefläche auch nur eine angemessene Anzahl an Spielarealen vor. Die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche bildet ebenfalls einen Wert im ersten Viertel ab. Die durchschnittliche Größe der Spielflächen liegt weit über dem Mittelwert. Nur wenige Kommunen haben im Vergleich eine größere durchschnittliche Spielfläche. Dieses sind erfahrungsgemäß gute Voraussetzungen für eine kostengünstige Unterhaltung. Es sind weniger manuelle Tätigkeiten erforderlich, der Einsatz von Maschinen beschränkt sich somit nicht nur auf kleine Geräte.

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht in einer Prognose bis 2030 davon aus, dass in Schwelm die Gesamtbevölkerungszahlen erheblich zurückgehen werden. Gegenüber 2013 mit 27.898 Einwohnern wird für das Jahr 2030 ein Rückgang der Bevölkerung um etwa 15,7 Prozent erwartet.

Im Jahr 2013 waren in der Stadt Schwelm 4.261 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre registriert, im Jahr 2030 werden es nach der Modellrechnung nur noch 3.882 sein. Dieses entspricht einem Rückgang um 8,9 Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt mit 15,6 Prozent einen wesentlich größeren Rückgang.

Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs der unter 18-Jährigen werden sich die ersten zwei Kennzahlen in der Tabelle bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich bezogen auf die einzelnen Stadtteile durchaus unterschiedlich darstellen. Bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen sollte diese Entwicklung entsprechend berücksichtigt werden.

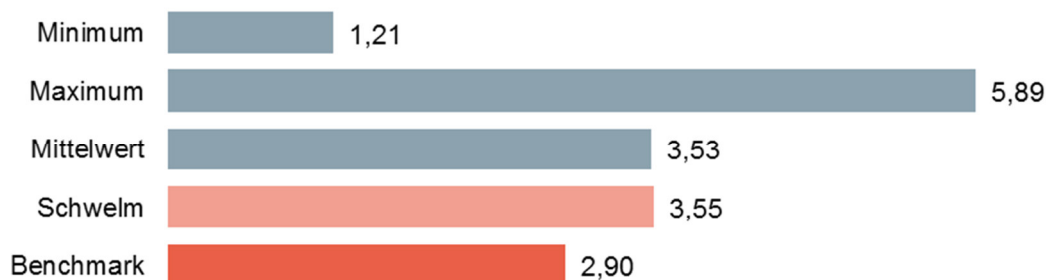
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflege- und Unterhaltungsaufwand inklusive Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 259.000 Euro. Diese bestehen aus rund 190.000 Euro Pflege-

ge- und Unterhaltungsaufwand und 69.000 Euro Abschreibungen. Fremdleistungen fallen bei den Spiel- und Bolzplätzen nicht an.

Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 73.000 m² ermittelt sich für 2013 ein jährlicher Pflegeaufwand von 3,55 Euro je m².

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² in Euro 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
3,55	2,68	3,22	4,67	37

Bei den Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung dieser Flächen positioniert sich die Stadt weit über dem Benchmark. Schwelm gibt mehr für die Unterhaltung und Pflege für die Spielareale aus als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Bei örtlichen Begehungen von Spielflächen durch die GPA NRW wurde festgestellt, dass die Areale und Geräte in Schwelm in vergleichsweise gutem und gepflegtem Zustand sind. Dieses bestätigt auch die Spielflächenbedarfsplanung aus Juni 2010 eines externen Planungsbüros, welche von der Stadt Schwelm in Auftrag gegeben wurde.

Auffällig ist in Schwelm, dass ein sehr großer Teil der Spielgeräte aus Holz bzw. Stahl/Holzkombinationen besteht. Holzgeräte erfordern erfahrungsgemäß einen wesentlich höheren Unterhaltungs- und Kontrollaufwand als Geräte aus Stahl. Dieses wird deutlich in der nachfolgenden Betrachtung, die vergleichsweise hohe Aufwendungen für die Unterhaltung der Spielgeräte zeigt.

Für die Unterhaltung der 230 Spielgeräte wurden von der Stadt 2013 rund 60.000 Euro aufgewendet, dieses entspricht 258 Euro je Gerät. Die Stadt Schwelm hat weit mehr Unterhaltungsaufwendungen bei den Spielgeräten als der Großteil der Vergleichskommunen. Bei den Gerätekontrollen zeigt sich ein ähnliches Bild. Schwelm wendet hier weit mehr an Unterhaltungsaufwand auf als 75 Prozent der anderen Kommunen. Im Jahr 2014 sind die Aufwendungen für die Unterhaltung und Kontrollen zum Vorjahr nochmals gestiegen und liegen bei 75.000 Euro. Dieses entspricht 326 Euro je Gerät. Hier ist eine Tendenz zum interkommunalen Maximum offenkundig.

Im Vergleich zum Mittelwert hat die Stadt 2013 für die Unterhaltung und Kontrollen ihrer Spielgeräte rund 37.000 Euro mehr aufgewendet als andere Städte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte in Zusammenarbeit mit den TBS analysieren, weshalb die Aufwendungen zur Unterhaltung und Kontrolle der Spielgeräte wesentlich höher sind als in anderen Kommunen. Ein Grund könnte der schon zuvor angesprochene hohe Bestand an Holzgeräten sein.

Eine Reduzierung der vorgeschriebenen Kontroll- bzw. Reparaturintervalle scheidet aus Gründen der Gefahrenabwehr aus. Somit verbleibt nur ein Verringern oder ein Austausch der vorhandenen Geräte, um die Aufwendungen zu reduzieren.

Der Aufwand bei der Grünflächenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen liegt in Schwelm bei 1,41 Euro je m², das sind fast 50 Prozent über dem Mittelwert. Dieses Ergebnis verwundert, da die durchschnittliche Größe der Spielflächen weit über dem Mittelwert liegt und damit eigentlich gute Voraussetzungen für eine günstigere Grünpflege gegeben sind. Anlagen mit durchschnittlicher Größe erfordern bei normaler Nutzung erfahrungsgemäß einen vergleichsweise geringeren Aufwand an Unterhaltung als kleine Spielplätze.

Ggf. muss die Kommune die Standards und Pflegeintervalle auf den Spielarealen hinterfragen, um zukünftig die Anlagen kostengünstiger unterhalten zu können. Unter Bezug auf die zu pflegenden Flächen von rund 67.000 m² Grün und dem interkommunalen Mittelwert von 0,95 Euro je m² ergibt sich für Schwelm ein Potenzial von rund 31.000 Euro in der Grünflächenpflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte bei den Spiel- und Bolzplätzen ihre Standards und Intervalle zur Unterhaltung und Pflege der Grünflächen kritisch auf den Prüfstand stellen. Gegenüber den Aufwendungen anderer Kommunen scheint für Schwelm ein umfangreiches Einsparpotenzial gegeben.

Unterdurchschnittlich sind mit 0,16 Euro je m² Spielplatz die Aufwendungen für die Unterhaltung der Sand- und Fallschutzflächen. Hier liegen über 50 Prozent der Vergleichskommunen über der Kennzahl der Stadt Schwelm. Dieses Ergebnis überrascht, da es auf den Spielarealen in Schwelm viele höhere Geräte gibt. Gerade diese Geräte erfordern ein besonderes Augenmerk auf die einzuhaltende Mindestsandhöhe und -fläche unter und um die Geräte, damit herunterfallende Kinder keine Verletzungen davontragen.

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm zu recherchieren, warum die zuvor benannten Leistungen in Schwelm einen wesentlich höheren Aufwand erfordern als in vergleichbaren Kommunen. Gründe für die hohen Aufwendungen sehen die TBS zum Teil in Vandalismus-Schäden und wilden Müllablagerungen. So gibt es im Stadtgebiet Spielplätze in sozialen Brennpunkten, welche einen wesentlich höheren Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwand erfordern. Hier muss laut Aussage der TBS die „Spielplatztruppe“ häufiger Kontrollen und Instandhaltungen vornehmen als in anderen Bereichen.

Eine Möglichkeit, die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen zu reduzieren, kann das Einrichten von Spielplatzpatenschaften sein. Sie sind ein sehr gutes Mittel zur Einbindung bürgerschaftlichen Engagements auch in Spielplatzplanung und -unterhaltung. Gerade junge Eltern sind besonders motiviert, da ihre Kinder zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören. Sicherlich kann diese Aufgabe auch von „rüstigen“ Rentnern oder sehr engagierten Bürgern wahrgenommen werden.

Der Spielplatzpate würde z. B. wöchentlich im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten folgende Aufgaben übernehmen:

- Besichtigung des Spielplatzes und Beobachten des Spielplatzgeschehens,
- Entfernung von Abfällen, Glasscherben oder anderem Gefahrgut,
- Zurückkehren oder -schaufeln von herausgespieltem Sand,
- unverzügliche Mitteilung von Defekten an Geräten und Verunreinigungen der Anlagen an den Bauhof.

Durch die Spielplatzpaten würde zudem eine soziale Kontrolle erfolgen, die ggf. Verunreinigungen, Beschädigungen oder Ähnliches erst gar nicht oder deutlich weniger entstehen lassen.

→ **Empfehlung**

Andere Kommunen in NRW haben mit Spielplatzpatenschaften zum Teil sehr gute Erfolge hinsichtlich Kostenreduzierung und Stärkung des Sozialgefüges erreicht. Die Stadt Schwelm sollte zur Reduzierung der Aufwendungen im Spiel- und Bolzplatzbereich das Einrichten von Spielplatzpatenschaften anstreben.

Der Stadt ist bewusst, dass sie einige Spielplätze im Stadtgebiet unterhält, welche sehr gering frequentiert sind (z. B. Taubenstraße, Tilsiter Weg). Zur vollständigen Aufgabe dieser Areale konnte sich die Stadt Schwelm bis heute nicht entscheiden. Am Tilsiter Weg wurden die Geräte entfernt, die Grünfläche wird unregelmäßig durch die TBS gemäht. Ein effektiver Nutzen dieser Anlage durch Kinder ist nicht mehr gegeben. Daher sollte die Stadt die Veräußerung der Fläche favorisieren. Laut Beschlussvorlage der Verwaltung Nr.173/2015 vom 31. August.2015 stellt die Stadt im Rahmen der Spielflächenplanung 2015/16 den Rückbau von Spielplätzen zur Diskussion.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte gering bzw. gar nicht frequentierte Spielplätze schließen. Durch Abbau der Geräte und größeren Pflegeintervallen auf den Grundstücken sind erhebliche Einsparungen bei der Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze möglich. Auch sollte die Stadt in Erwägung ziehen, die Grundstücke zu veräußern.

→ **Feststellung**

Die Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze der Stadt Schwelm liegen 0,65 Euro je m² über dem Benchmark von 2,90 Euro je m². Zum Benchmark ist ein Potenzial von rund 47.000 Euro vorhanden.

Eine zusätzliche Standortbestimmung kann der Stadt auch der Vergleich der Aufwendungen je Einwohner im Bereich der Spiel- und Bolzplätze geben. Mit 9,28 Euro je Einwohner positioniert sich Schwelm über dem Mittelwert von 7,80 Euro. Auch bei diesem Vergleich wird ersichtlich, dass die Stadt für die Unterhaltung und Pflege der Spielareale mehr aufwendet als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

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

Auf dem Gemeindegebiet sind im Bezugsjahr 2013 rund 117.000 m² Straßenbegleitgrünflächen vorhanden. Der überwiegende Teil der Gesamtfläche (rund 70.000 m²) besteht aus Strauch- und Gehölzbewuchs bzw. aus Beeten. Rund ein Drittel der Gesamtfläche sind Rasen- und Wiesenflächen. Aufwendige Wechselbepflanzungen in Pflanzbeeten, welche einen überdurchschnittlichen Pflegeaufwand erfordern, gibt es in Schwelm nicht.

Rund 5.500 Alleebäume sind im Stadtgebiet durch die TBS zu kontrollieren und im verkehrssicheren Zustand zu erhalten. Den Baumschnitt führen Mitarbeiter der TBS durch, eine Vergabe an freie Anbieter erfolgte in diesem Bereich bisher nicht. Laut Aussage der TBS habe man den erforderlichen Aufwand kalkuliert und dabei festgestellt, dass man im Vergleich günstiger arbeiten kann.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	4,19	1,97	64,00	12,63	3,48	5,83	11,87	30

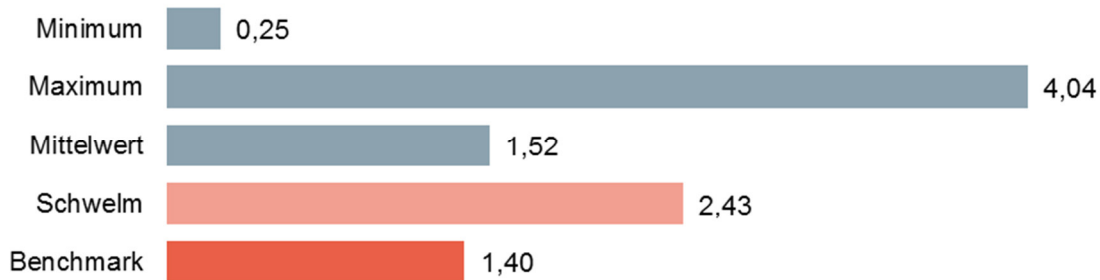
Unter Berücksichtigung der interkommunal geringeren Gesamtfläche des Stadtgebietes und der höheren Einwohnerdichte positioniert sich die Stadt beim Vergleich „Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner“ weit unterdurchschnittlich. Schwelm unterhält je Einwohner nur ein Drittel an Straßenbegleitgrünfläche als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns waren im Jahr 2013 rund 284.000 Euro erforderlich. Die Aufwendungen umfassen alle Leistungen, die ausschließlich von der TBS erbracht wurden. Vergaben an Firmen aus der freien Wirtschaft erfolgten nicht.

Bei einer Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns von rund 117.000 m² lässt sich der jährliche Unterhaltungs- und Pflegeaufwand mit 2,43 Euro je m² beziffern.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2013



Schwelm	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,43	0,84	1,46	2,01	18

In der Gesamtbetrachtung der Unterhaltungsaufwendung des Straßenbegleitgrüns positioniert sich Schwelm weit über dem Benchmark. 75 Prozent der Vergleichskommunen unterhalten ihr Straßenbegleitgrün günstiger als die Stadt Schwelm.

Der Aufwand zur Pflege der rund 40.000 m² Rasenflächen beträgt im Jahr 2013 in Schwelm 60.000 Euro, das entspricht 1,50 Euro je m². Die Pflege kostet demnach rund 50 Prozent mehr als der interkommunale Mittelwert und ist teurer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Als Erklärung für diesen hohen Wert nannten die TBS die rund 125 Klein- und Kleinstrassenflächen, welche einen wesentlich höheren Personal- und Geräteaufwand erfordern.

Das Verhältnis der ermittelten 5.500 Straßenbäume zum Pflegeaufwand von rund 101.000 Euro ergibt einen Wert von 18,38 Euro je Baum. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert kleiner als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch bei der Baumkontrolle liegen die Aufwendungen mit 3,96 Euro je Baum um circa 1,50 Euro unter dem Durchschnitt. Mit rund 47 Bäumen je 1.000 m² Straßenbegleitgrün hat Schwelm einen dichteren Baumbestand als andere Kommunen.

Ebenfalls unter dem Mittelwert liegt die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich bei den Aufwendungen für die Pflege der Sträucher und Gehölze. Der Aufwand beträgt hier 1,71 Euro je m² Grünfläche, der Durchschnitt liegt bei 2,95 Euro je m².

Die Arbeiten im Bereich des Straßenbegleitgrüns finden naturgemäß im direkten Umfeld der Verkehrsflächen und des Verkehrsgeschehens statt. Aus diesem Grund sind besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, welche die Sicherheit sowohl der Mitarbeiter als auch der Verkehrsteilnehmer gewährleistet. Nach Aussage der TBS wird in diesem Bereich den Vorgaben der Unfallkasse NW gefolgt. Der zum Teil erhebliche Sicherungsumfang für einzelne Aufgabenerledigungen beeinflusst die Kennzahlen negativ. Ob der hierfür betriebene Aufwand in Schwelm höher ist als in anderen Kommunen konnte jedoch nicht abschließend geklärt werden.

In vielen NRW-Kommunen haben sich über viele Jahre Pflegepatenschaften für das Straßenbegleitgrün bewährt. Die Stadt legt die Bepflanzung unter Einbeziehung der Wünsche der Anlieger für die öffentlichen Grundstücke fest. Somit ist gewährleistet, dass die Anwohner hinsichtlich der Gestaltung der Areale mit einbezogen sind und den zukünftigen Pflegeaufwand ab-

schätzen können. Dem Bürger gibt es zudem auch das Gefühl etwas Gutes für die Allgemeinheit zu tun. Der soziale Gedanke und das „Wir-Gefühl“ werden in der Bevölkerung gestärkt und gefestigt.

Doch auch die möglichen Kosteneinsparungen für die entfallende Pflege durch die TBS sollen nicht unerwähnt bleiben. Gerade in den Außenbereichen entfallen somit die längeren Anfahrten der TBS-Mitarbeiter zur turnusmäßigen Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte versuchen, für Flächen des Straßenbegleitgrüns Pflegepaten zu gewinnen. Neben dem sozialen Engagement der Bürger für das Allgemeinwohl sind auch wirtschaftliche Aspekte bei den Unterhaltungsaufwendungen von Bedeutung.

Weitere Reduzierungen bei der Pflege sind durch die Vergabe von Flächen im Stadtgebiet an Garten- und Landschaftsbaufirmen aus der freien Wirtschaft möglich. In anderen Kommunen werden diese kostenfrei unterhalten. Im Gegenzug haben die Städte den Firmen das Aufstellen von kleinen Werbetafeln gestattet. Durch die kostenfreie Ausführung in vergleichsweise hoher Qualität werden durch die Stadt nicht zu unterschätzende Aufwendungen eingespart.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte anstreben, die Pflege und Unterhaltung öffentlicher Flächen an Garten- und Landschaftsbaufirmen aus der freien Wirtschaft zu übertragen. Andere Kommunen haben hinsichtlich der ausgeführten Qualität und der finanziellen Einsparungen positive Resultate erzielt.

Die Aufwendungen im Jahr 2013 für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns liegen erheblich über dem Benchmark. Für die Stadt Schwelm lässt sich in der Gesamtbetrachtung ein Potenzial von 120.000 Euro ausweisen.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Positiv ist in der Stadt Schwelm die gute Datenlage zu den einzelnen Grünflächen. Neben Flächengrößen liegen auch Angaben über Aufwuchs und Bepflanzung durchgängig vor.

Park- und Gartenanlagen

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm bei den Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen mit 1,85 Euro je m² über dem Benchmark.
- Beim Vergleich der kommunalen Grünflächen je Einwohner weist Schwelm mit 5,02 m² einen unterdurchschnittlichen Wert aus.
- Verbindliche Vorgaben, welche z.B. Pflegestandards, Intervalle etc. vorgeben, sind zwischen den TBS und der Stadt festgeschrieben.
- Bei den Park- und Gartenanlagen ist ein Potenzial zum Benchmark in Höhe von 105.000 Euro vorhanden.

Spiel- und Bolzplätze

- Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Schwelm mit einem Wert von 3,55 Euro je m² über dem Benchmark.
- Der Rückgang der unter 18-jährigen Einwohner bis 2030 fällt mit 8,9 Prozent niedriger aus als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Bezogen auf die Einwohnerzahl unter 18 Jahre hält Schwelm eine überdurchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Anzahl der Spielareale und die Ausstattung mit Spielgeräten liegen unter den Mittelwerten.
- Die Pflege der Spielplätze und die Instandhaltung der Spielgeräte erfordern im Flächenbezug über dem Durchschnitt liegende Aufwendungen.
- Bei der Unterhaltung der Spielanlagen liegt ein Potenzial zum Benchmark von rund 47.000 Euro vor.

Straßenbegleitgrün

- Im interkommunalen Vergleich „Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns“ positioniert sich die Stadt Schwelm mit 2,43 Euro je m² erheblich über dem Benchmark.
- Die Stadt Schwelm unterhält deutlich weniger Straßenbegleitgrünfläche als die Vergleichskommunen.
- Der Aufwand zur Pflege der Rasenflächen beträgt im Jahr 2013 1,50 Euro je m². Die Pflege kostet rund 50 Prozent mehr als der interkommunale Mittelwert und ist teurer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.
- Schwelm hat einen dichteren Baumbestand als andere Kommunen. Die Unterhaltung und Pflege der Straßenbäume liegt mit 18,38 Euro je Baum unter dem Mittelwert.
- Bei der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns ist ein Potenzial zum Benchmark von 120.000 Euro festzustellen.
- Grundsätzlich sollten in regelmäßigen Abständen Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den Leistungen der TBS und denen des freien Marktes erfolgen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Schwelm mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale - also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz

oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Schwelm unterhält aktuell vier Sportplätze. Für alle Plätze sind der Kommune die Belegungszeiten der nutzenden Vereine bekannt. Die Stadt hat somit einen vollständigen Überblick, welche Sportstätten stark frequentiert sind bzw. welche nur gering genutzt werden. Die Vereine sind überwiegend für die Festlegung der Belegungs- und Nutzungszeiten eigenverantwortlich tätig. Teilweise und in besonderen Einzelfällen (Belegung durch Schulen) erfolgt die Festlegung durch den Fachbereich Familie und Bildung.

→ Feststellung

Die Stadt hat einen vollständigen Überblick über Nutzer und Nutzungszeiten der einzelnen Sportplätze. Notwendige Bedarfe, wie z. B. Nutzungszeiten für Schulen, werden zwischen dem Fachbereich Familie und Bildung und den Vereinen abgesprochen.

In der Stadt Schwelm gibt es einen aktuellen Gesamtüberblick über den Bestand an Sportanlagen. Die Flächengrößen, die Ausstattung und der bauliche Zustand der Anlagen sind der Stadt bekannt. Ein Sportstättenentwicklungskonzept oder eine Sportstättenbedarfsplanung ist in Schwelm noch nicht vorhanden. Nach Aussage des Fachbereiches Familie und Bildung soll in 2016 eine Bedarfsplanung für die städtischen Sportplätze erstellt werden.

Die Stadt hat einen allumfassenden Überblick über vorhandene sonstige örtliche private Sportanbieter und deren Programme. Dennoch ist sie überwiegend auf die Erfüllung der Sportflächenbedarfe von den örtlichen Vereinen fokussiert.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte sich eine Übersicht verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten in Schwelm entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstätten-Bedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Folgende Aspekte sollten dabei in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Werden noch so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen genutzt werden?

Mit der demografischen Entwicklung kommen auf die Städte und Gemeinden auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen zu. Das Fusionieren oder zumindest die Zusammenarbeit von Vereinen ist eine häufig festzustellende Entwicklung. Diese resultieren oft aus rückläufigen Mitgliederzahlen, diese wiederum häufig ausgelöst aus dem demografischen Wandel und dem sich verändernden Freizeitverhalten. Mit dem Rückgang der bis zu

40-Jährigen und der Zunahme der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball (überwiegend Freiluftsport) in Richtung Fitness/Gesundheit (Hallen- und Freiluftsport).

Anhand von Daten aus der demografische Entwicklung und den vorhandenen Sportanlagen könnte die Stadt ermitteln, ob alle bestehenden Sportflächen auch zukünftig vorgehalten werden müssen. Ggf. kommt die Stadt zum Ergebnis, dass einzelne Sportanlagen nicht hinreichend genutzt werden. In diesem Fall sollten dann solche Anlagen geschlossen und veräußert werden.

Bis heute erfolgte in Schwelm noch keine Eigentumsübertragung von Sportstätten an die nutzenden Vereine. Jedoch wurden zwischen der Stadt als Eigentümer der Anlagen und den nutzenden Vereinen Nutzungsverträge geschlossen. Diese regeln den Betrieb, die Unterhaltung und die Bewirtschaftung der Sportplätze. Hierzu zählen u.a. kleinere Instandhaltungen an den Gebäuden, Reinigung der Kabinen- und Umkleidegebäude sowie die Pflege der Außenanlagen. Die Vereine sind allumfassend für die bestimmungsgemäße Nutzung und Erhaltung der Anlagen verantwortlich. Jeder Verein erhält von der Stadt zur Abgeltung aller Leistungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Sportanlage einen vertraglich vereinbarten Zuschuss in Höhe von 16.900 Euro per anno und Platz. Hier sieht die GPA NRW die Möglichkeit, durch eine vertretbare Verringerung der freiwilligen Zuschüsse einen Konsolidierungsbeitrag zu leisten.

Strukturen

In der Stadt Schwelm befinden sich zurzeit vier Sportstätten mit insgesamt vier Sportplätzen. Die Gesamtfläche sowie die Sportnutzflächen aller Sportstätten sind der Stadt bekannt. Die Sportflächen weisen überwiegend Tennenbelag auf, nur die Anlage „Am Brunnen“ hat eine Spielfläche mit Sportrasen. Die reine Sportnutzfläche aller Anlagen beträgt rund 29.000 m².

Die Belegungspläne für alle vier Sportplätze der Stadt weisen rund 2.900 Stunden/Jahr als Nutzungszeit durch die Vereine aus. Die verfügbare Gesamtnutzungszeit beläuft sich auf rund 5.300 Stunden pro Jahr. Für die Berechnung der Gesamtnutzungszeit werden standardmäßig von der GPA NRW für Sportplätze mit Sportrasen 800 Stunden, für Tennenplätze 1.500 Stunden und für Kunstrasenplätze 2.000 Stunden pro Jahr als maximal mögliche Nutzungsintensität angesetzt. Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich ermitteln, dass die Sportflächen im Schnitt nur zu 54 Prozent ausgelastet sind.

Die Sportanlage Linderhausen wird im Rahmen der möglichen Nutzungszeiten zu 66 Prozent ausgenutzt. Hingegen werden die Plätze „An der Rennbahn“ (49 Prozent) und „In den roten Bergen“ (47 Prozent) nur vergleichsweise gering frequentiert. Der Sportplatz „Am Brunnen“, der einzige Platz im Stadtgebiet mit Sportrasenbelag, wird durch die Mannschaften nur zu 40 Prozent ausgelastet.

Planungen der Stadt sahen vor, dass zwei Kunstrasenplätze neu erstellt werden sollten. Nutzer sollten die Vereine VfB Schwelm und SpVg Linderhausen sein. Im Gegenzug zu den zwei neuen Plätzen würden dann die Plätze „Am Brunnen“, „In den roten Bergen“ und in Linderhausen aufgegeben.

Gemäß der Beschlussvorlage vom 21. Januar 2015 wurden in den Haushalt 2015 310.000 Euro für den Kauf der Grundstücksflächen eingestellt. Für das Jahr 2016 waren im Etat 140.000 Euro

als Baukostenzuschuss für die Vereine vorgesehen. Zur Abgeltung aller Leistungen soll den Vereinen für die eigenverantwortliche Nutzung der Kunstrasenplätze ab 2016 ein städtischer Zuschuss in Höhe von 70.000 Euro per anno gewährt werden.

Die ersten Kostenschätzungen der Stadt gingen von einem nötigen Finanzbedarf von 1,65 Mio. Euro für den Bau der Kunstrasenanlage aus. Ein Teil der Finanzierung sollte durch den Verkauf der Sportfläche „Am Brunnen“ erfolgen, der Rest würde dann durch die Stadt zu finanzieren sein.

→ Feststellung

Die vorliegenden Zahlen und Daten zur Auslastung der zurzeit bestehenden Anlagen lassen keinen zwingenden Bedarf für den Neubau von Kunstrasenplätzen erkennen. Diese Bau-maßnahmen sind dem freiwilligen kommunalen Aufgabenspektrum zuzuordnen. Eine Umsetzung wäre nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 75 GO und vor dem Hintergrund der äußerst angespannten Haushaltslage besonders kritisch zu bewerten.

Nach augenblicklichem Stand und Informationen aus der Verwaltung wird zurzeit das Projekt „Kunstrasenplätze“ von der Stadt Schwelm nicht weiter verfolgt. Tiefer gehende Planungen wie auch weitere Entscheidungen wurden auf unbestimmte Zeit nachvollziehbar verschoben.

Eine bestehende Auflistung der nutzenden Vereine und Mannschaften ermöglicht die Zuordnung zu den einzelnen Sportstätten. So nutzen vier Vereine mit 39 Mannschaften, davon 29 Jugendmannschaften, die Sportstätten. Die interkommunalen Mittelwerte der derzeitig beteiligten Kommunen liegen bei 9 Vereinen, 74 Mannschaften und 51 Jugendmannschaften.

Mit einer Nutzungszeit je Mannschaft von 73 Stunden im Jahr liegt Schwelm erheblich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Auch die Nutzungszeiten der Jugendmannschaften sind mit 99 Stunden jährlich weit unterdurchschnittlich.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je EW in m ²	3,06	1,02	10,04	4,96	3,83	4,67	6,29	45
Sportnutzfläche Sportplätze je EW in m ²	1,05	0,25	5,42	2,16	1,29	1,90	2,89	47

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen auf unterdurchschnittlichem Niveau liegt. Die Sportnutzfläche der Plätze wie auch die Fläche der Sportaußenanlagen liegen im Einwohnerbezug unter den interkommunalen Mittelwerten. Es ist ersichtlich, dass die Stadt ihren Bürgern weit weniger Sportflächen zur Verfügung stellt als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
754	367	1.466	926	662	944	1.123	40

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Schwelm ebenfalls eine unterdurchschnittliche Positionierung.

Die zuvor gemachten Betrachtungen beziehen sich alleine nur auf die reinen Sportplätze der Kommune. Zusätzlich unterhält die Stadt noch weitere sonstige Sportnutzflächen, welche sich auf den Anlagen der Sportstätten befinden. Hierzu zählen Leichtathletikanlagen, Kleinspielfelder und Gymnastikwiesen. Die Fläche dieser Einrichtungen umfasst im Jahr 2013 rund 3.200 m². Im Jahr 2014 wurde auf dem Sportplatz „An der Rennbahn“ die Leichtathletikanlage erweitert. Die sonstige Sportnutzfläche hat sich hierdurch auf rund 12.000 m² vergrößert. Auch mit dieser Flächengröße für die sonstigen Außensportarten liegt die Stadt Schwelm unter dem interkommunalen Durchschnitt von rund 19.000 m².

Mit einer Gesamtsportnutzfläche von rund 33.000 m² (alle Sportplätze und sonstigen Anlagen) im Jahr 2013 liegt die Stadt Schwelm unter dem interkommunalen Mittelwert von rund 83.000 m². Es ist ersichtlich, dass das Sportflächenangebot in Schwelm weit unter dem vieler vergleichbarer Kommunen liegt.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm unterhält im Vergleich zu anderen Kommunen eine wesentlich geringere Fläche an Sportaußenanlagen. Dieses betrifft sowohl die vorhandenen Sportplätze wie auch die sonstigen Sportanlagen.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte dennoch überprüfen, ob alle vorgehaltenen Sportstätten zwingend erforderlich sind. Aufgrund der vorliegenden Daten ergibt sich bei den bestehenden Anlagen eine zu geringe Nutzung im Vergleich zu den möglichen Nutzungszeiten. Bei zukünftigen Entscheidungen sollten die Ergebnisse aus diesem Bericht berücksichtigt werden.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				33	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					35

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				28	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					30

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				34	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					37

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de