

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Dülmen
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Dülmen	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Zur Prüfung der Stadt Dülmen	10
Prüfungsablauf	10
→ Zur Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	12
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
GPA-Kennzahlenset	13

→ 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 sind 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 Dülmen 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 Dülmen

Managementübersicht

Seit der NKF-Umstellung im Jahr 2008 zeigte die Haushaltslage der Stadt Dülmen erhebliche Schwankungen. Nachdem die Stadt 2008 einen deutlichen Überschuss erwirtschaftet hatte, waren die drei Folgejahre defizitär. Der letzte zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegende Jahresabschluss 2012 weist einen Überschuss von über sechs Mio. Euro aus. In der Gesamtsumme ergibt sich für diesen Fünfjahreszeitraum ein geringer Eigenkapitalverlust von rund 236.000 Euro.

Das von der GPA NRW errechnete „strukturelle Ergebnis“ zeigt jedoch, dass das gute Ergebnis des Jahres 2012 nicht die tatsächliche Finanzsituation der Stadt Dülmen widerspiegelt. In dieser um Sondereffekte und Schwankungen bereinigten Betrachtung ergibt sich nur ein knapp positives Ergebnis von unter einer Mio. Euro. Dementsprechend weisen die Haushaltsplanungen für 2013 und 2014 leicht positive Ergebnisse aus.

Ihre Kreditverbindlichkeiten hat die Kommune gegenüber der Eröffnungsbilanz stetig um fast zehn Mio. Euro verringert. Die Gesamtverbindlichkeiten liegen interkommunal auf unterdurchschnittlichem Niveau. Dabei wirkt sich positiv aus, dass die Stadt Dülmen die Aufnahme von Liquiditätskrediten bisher vermeiden konnte.

Die Plandaten für 2015 und Folgejahre gehen aufgrund steigender Aufwendungen von weiteren Haushaltsdefiziten aus. Die bis 2018 geplanten Defizite könnten durch die Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Der fiktive Haushaltsausgleich wäre somit weiterhin gewährleistet. Dennoch würde ein Kapitalverlust von fast acht Mio. Euro eintreten. Diesen gilt es durch Konsolidierungsmaßnahmen abzuwenden. Ansatzpunkte für Ertragssteigerungen sieht die GPA NRW beispielsweise bei den Straßenbaubeiträgen und der Vergnügungssteuer.

Eine der größten Aufwandspositionen bilden die Personalaufwendungen. Sie müssen daher bei der Haushaltskonsolidierung mit in den Fokus genommen werden. Dass die Stadt Dülmen dies erkannt hat, belegen in verschiedenen Bereichen durchgeführte bzw. beauftragte Stellenbedarfsbemessungen (z. B. Baubetriebshof). Im Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie wird deutlich, dass sich in den nächsten Jahren in vielen Bereichen die Möglichkeit bietet, Personal sozialverträglich abzubauen. Innerhalb von zehn Jahren verlassen 123 Mitarbeiter (rund 26 Prozent) allein aus Altersgründen die Verwaltung. Daher muss die Kommune den zukünftigen Personalbedarf frühzeitig planen. Die anstehende Fluktuation bietet auch die Chance, Leistungsumfang und Arbeitsabläufe neu zu hinterfragen.

Der von der GPA NRW durchgeführte Stellenvergleich im Einwohnermeldewesen zeigt auf Basis der zu bearbeitenden Fallzahlen ein Stellenpotenzial. Um dieses realisieren zu können, sollte die Stadt Dülmen die Nebenstellen in Buldern und Rorup schließen und die Öffnungszeiten im zentralen Bürgerbüro reduzieren. Die Personalausstattung bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist als angemessen einzuschätzen.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate liegen in Dülmen insgesamt auf mittlerem Niveau. Bei den Grund- und Hauptschulen ist der Personaleinsatz höher als in den meisten Vergleichskommunen. Die Stadt Dülmen sollte die Stellenbemessung für diese Schulformen überprüfen.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder erreicht die Stadt Dülmen gute Kennzahlenwerte. Sie unterhält viele kommunale Kindertageseinrichtungen und erzielt eine hohe U 3-Versorgungsquote. Der Fehlbetrag je Platz ist geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Dabei wirken sich ein geringer Anteil der 45-Stunden-Betreuung und eine überdurchschnittliche Elternbeitragsquote positiv aus.

Zur Entlastung des Haushalts könnte auch eine Verkleinerung des Gebäudebestands beitragen. Dabei sind insbesondere die Schulen und Turnhallen in den Blick zu nehmen, auf die rund zwei Drittel der städtischen Gebäudeflächen entfallen. Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen sind bei allen Schulformen Flächenüberhänge festzustellen. Bei den Hauptschulen hat die Stadt Dülmen bereits reagiert und die Erich-Kästner-Schule auslaufend gestellt. Die Entscheidung über eine mögliche Sekundarschulgründung wurde auf 2017 verschoben. Die wachsenden Überhänge bei Grundschulen und Gymnasien erfordern auch bei diesen Schulformen Entscheidungen über Standortschließungen, Zusammenlegungen oder Nebennutzungen in den Schulgebäuden. Das Angebot an Turnhallen ist vergleichsweise großzügig und wird in diesem Umfang nicht für den Schulsport benötigt. Um den Haushalt zu entlasten, sollten Turnhallen an Vereine übertragen oder für andere Zwecke verwendet werden.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind interkommunal überdurchschnittlich. Grund sind die große Gemeindefläche und der hohe Anteil der Schüler mit Beförderungsanspruch. Die relativ geringen Aufwendungen je befördertem Schüler indizieren einen wirtschaftlich organisierten Schülertransport.

Bei den Grünflächen sind die Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen höher als in den meisten Vergleichskommunen. Dabei wirken sich die große Zahl sowie die in der Regel geringen Flächenanteile der Anlagen ungünstig aus. Die GPA NRW empfiehlt, sowohl die Flächen als auch die Pflegestandards zu reduzieren. Die Stadt Dülmen hält auch relativ viele Spiel- und Bolzplätze vor. Sie sollte die bereits geplante Reduzierung des Angebots deshalb umsetzen. Die Aufwendungen je m² liegen im Bereich des Benchmarks und erscheinen angemessen. Verringern sollte die Stadt Dülmen auch die auffällig hohen Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen beim Straßenbegleitgrün.

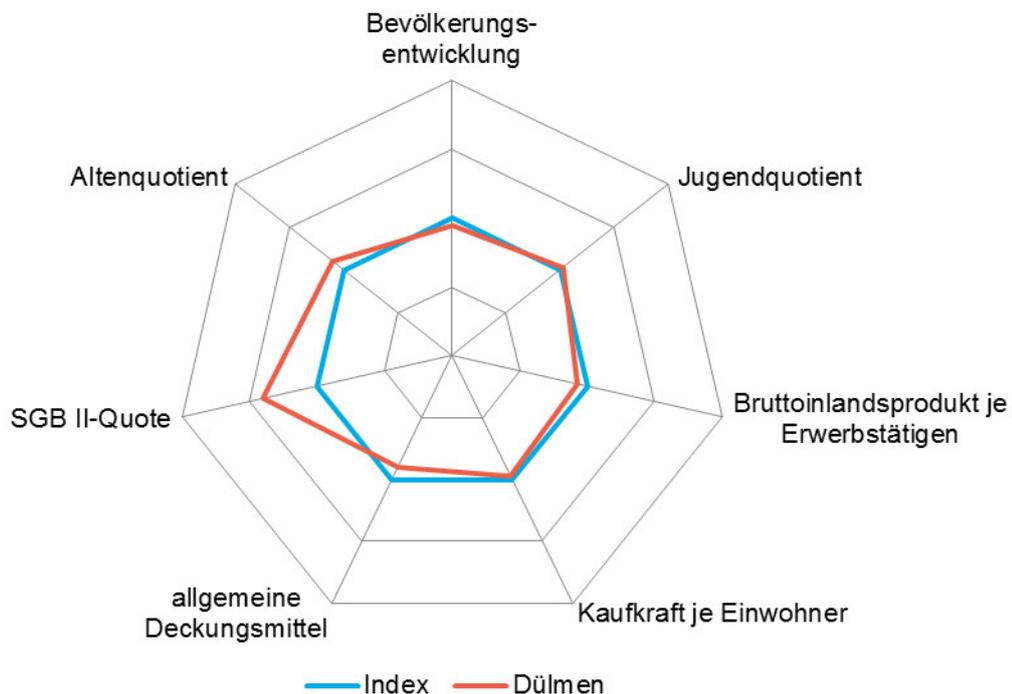
Bei den Sportaußenanlagen ist das kommunale Angebot relativ gering. Daneben gibt es in Dülmen noch zahlreiche vereinseigene Anlagen. Die Stadt Dülmen hat ihre Anlagen weitgehend an die nutzenden Vereine verpachtet und damit deren Verantwortung gestärkt. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung ist aktuell in Arbeit.

Die durch die GPA NRW untersuchten Handlungsfelder zeigen, dass Möglichkeiten zur Entlastung des städtischen Haushalts durchaus vorhanden sind. Die Stadt Dülmen sollte die aufgezeigten Ansatzpunkte aufgreifen, um die prognostizierten Haushaltsdefizite zu verhindern bzw. zu verringern.

Ausgangslage der Stadt Dülmen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dülmen. 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.



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

Wie in den meisten Kommunen ist bei der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 auch in Dülmen von sinkenden Einwohnerzahlen auszugehen. Bei den Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur zeigt die Stadt Dülmen positive Ausprägungen. Der Jugendanteil ist leicht höher als in den meisten Vergleichskommunen. Gleichzeitig ist der Anteil der älteren Menschen in Relation zur werktätigen Bevölkerung noch relativ gering (siehe auch „Demographische Entwicklung“). Auffällig ist der niedrige Anteil von Langzeitarbeitslosen.

Die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke der Kommune bzw. der Einwohnerschaft stellen sich in Dülmen eher ungünstig dar. Sowohl das Einkommensniveau der Bevölkerung als auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind niedriger als in den meisten Kommunen dieses Seg-

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

ments. Die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind ebenfalls relativ gering. Sie setzen sich aus der Grund- und Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zusammen. Ein ertragsschwacher Haushalt erfordert umso größere Disziplin bei den Aufwendungen.

Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale

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

Die Stadt Dülmen ist sowohl einwohner- als auch flächenmäßig die größte Stadt im Kreis Coesfeld. Ihre rund 46.000 Einwohner verteilen sich auf sieben Ortsteile. Darunter bildet Dülmen-Mitte das Stadtzentrum mit allein rund 27.000 Einwohnern. Dort konzentrieren sich auch die städtischen weiterführenden Schulen mit Ausnahme der inzwischen auslaufend gestellten Erich Kästner-Schule (Hauptschule in Buldern). Die insgesamt neun Grundschulstandorte verteilen sich auf alle Ortsteile.

Die Gemeindefläche ist mit 185 km² sehr groß; der Median im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW liegt bei 72 km². Die Bevölkerungsdichte ist mit 285 Einwohnern/km² gering (Median: 492 Einwohner/km²).

Dülmen liegt zwischen Münster und dem Ruhrgebiet direkt an der A 43. Sie übernimmt die Funktion eines Mittelzentrums zwischen diesen Ballungsräumen. Aufgrund der guten Verkehrsanbindung an die Autobahn sowie Bahnlinien und der attraktiven Lage in der münsterländischen Parklandschaft ist die Stadt vorwiegend Wohnstandort. Während rund 13.000 Einwohner zur Arbeit auspendeln, gibt es nur halb so viele Einpendler.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit der Bürgermeisterin der Stadt Dülmen erläutert.

Die Bevölkerungszahlen der Stadt Dülmen sind seit 2007 rückläufig. Die Prognosen der Bertelsmann Stiftung und von IT.NRW gehen davon aus, dass sich dieser Trend weiter fortsetzt. Demnach wird sich die Zahl der Einwohner bis zum Jahr 2030 um rund 2.000, bis zum Jahr 2040 sogar um 4.000 verringern. Durch die aktuelle Flüchtlingssituation kann sich diese Entwicklung abmildern.

Neben der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung (weniger Geburten als Sterbefälle) wirkt sich dabei auch ein leicht negativer Wanderungssaldo aus. Dülmen hat vor allem im Bereich der Bildungswanderung (18- bis 25jährige) erhebliche Verluste zu verzeichnen. Nach der Schulzeit verlassen viele junge Erwachsene die Stadt zum Studium oder zur Ausbildung. Zugewinne erzielt sie dagegen durch den Zuzug von Familien. Um für diese Zielgruppe attraktiv zu sein, positioniert sich die Stadt Dülmen als familienfreundliche Kommune mit einem umfangrei-

chen Betreuungs- und Bildungsangebot. Ein ausreichendes Angebot an Wohnbaugrundstücken ist vorhanden. In Kooperation mit der Wohnungsbau- und Siedlungsgenossenschaft für den Kreis Coesfeld eG (WSG) strebt die Kommune an, zusätzliche Flächen im sozialen Wohnungsbau zu schaffen. Ziel ist die Schaffung weiterer Wohnungsangebote für Niedrigverdiener und Flüchtlinge.

Wie bereits aus den obigen Strukturmerkmalen hervorgeht, ist der Altenquotient³ in Dülmen noch relativ niedrig. Der Anteil der älteren Menschen wird sich in den nächsten Jahren aber auch hier stark erhöhen. Bis zum Jahr 2030 wird der Altenquotient voraussichtlich von 31,3 (Jahr 2013) auf 56 Prozent ansteigen⁴ und damit deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen. Deshalb ist es wichtig, die kommunalen Angebote stärker auf diese Altersgruppe auszurichten. Auch sind bei der Stadtplanung die Auswirkungen auf den zukünftigen Wohnbedarf zu beachten. Tendenziell wird die Nachfrage nach kleinen, zentral gelegenen Wohnungen wachsen. Wohnangebote im Betreuten Wohnen sowie Plätze in Seniorenheimen sind nach Angaben der Verwaltung in Dülmen derzeit ausreichend vorhanden.

Einige Kommunen bündeln die Belange des demografischen Wandels in der Funktion eines Demografiebeauftragten. Die Stadt Dülmen verzichtet darauf und sieht dieses Thema als Querschnittsaufgabe, die sich auf alle Fachbereiche erstreckt. Sie hat außerdem einen Runden Tisch für aktivierende Seniorenarbeit eingerichtet. Dieser soll die Angebote von und für Senioren unterstützen und ausweiten. Beispiele sind die Dülmener Senioren Info (DSI), die einmal wöchentlich Sprechzeiten im Rathaus anbietet sowie die Initiative „Anti-Rost“. Letztere leistet ehrenamtliche Hilfe für Kleinstreparaturen und haushaltsnahe Dienstleistungen. Auch für die Themen Migration und Integration gibt es in Dülmen einen Runden Tisch. Durch den aktuellen Flüchtlingszustrom bekommt dieser wachsende Bedeutung.

Das direkt angrenzend an das Rathaus neu entstehende Intergenerative Zentrum (IGZ) trägt ebenfalls dem Aspekt der demografischen Entwicklung Rechnung. Dieses Gemeinschaftsprojekt von Kommune und Kirche wird durch das Strukturförderprogramm Regionale 2016 des Landes gefördert. Hier sollen sich zukünftig Menschen verschiedener Generationen begegnen, Erfahrungen austauschen und voneinander lernen. In dem neuen Gebäude sollen kommunale, kirchliche sowie ehrenamtliche Angebote zusammengeführt werden (z. B. Familienzentrum, Familienbildungsstätte, Pfarr- /Jugendheim, Freiwilligenbörse und Selbsthilfegruppen). Hierdurch soll ein neuer und belebender Anlaufpunkt in der Dülmener Innenstadt geschaffen werden.

Eine wichtige Bedeutung, auch im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Die Stadt Dülmen organisiert die Musikschule gemeinsam mit der Stadt Haltern am See. Ebenso hat sie sich bei der VHS mit der Stadt Haltern am See und der Gemeinde Havixbeck zusammengeschlossen. Grundsätzlich ist eine Kooperation mit Nachbarkommunen oder dem Kreis auch in anderen Bereichen der Verwaltung möglich und sinnvoll. Die Stadt Dülmen sollte daher für die Zukunft hinterfragen, in welchen Aufgabenfeldern sich durch eine Zusammenar-

³ ab 65-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁴ Quelle: Bevölkerungsprognose www.wegweiser-kommune.de

beit weitere Synergieeffekte erzielen lassen. Gleichzeitig kann dies ein Weg sein, die zu erwartende Mitarbeiterfluktuation besser zu bewältigen.

Die Stadt Dülmen ist aus Sicht der GPA NRW auf die Herausforderungen, die der demografische Wandel mit sich bringen wird, gut vorbereitet. Die bereits eingeleiteten Maßnahmen zeigen, dass Verwaltung und Politik die wesentlichen Handlungsfelder im Blick haben.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

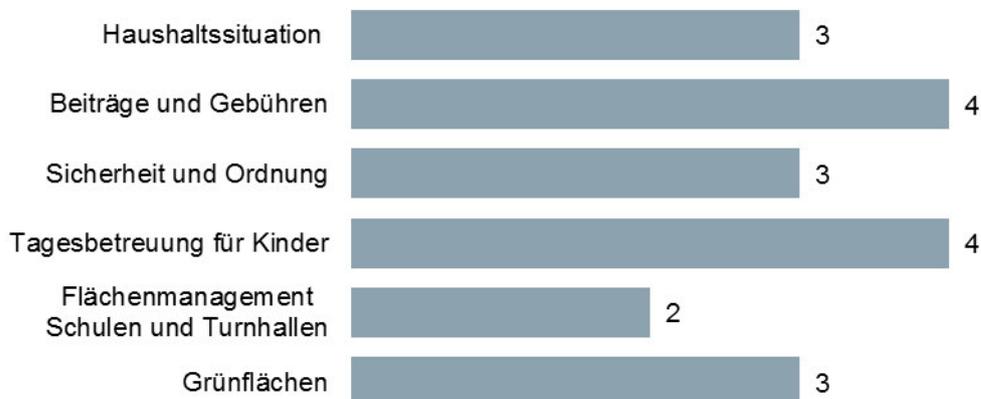
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Dülmen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Dülmen wurde von April bis Oktober 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Dülmen weitgehend die Daten des Jahres 2013 zugrunde gelegt. Im Finanzbericht ist davon abweichend 2012 das Vergleichsjahr. Grund ist, dass der Jahresabschluss 2013 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlag. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Andreas Meyer
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Scharf
Sicherheit und Ordnung	Thomas Scharf
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Scharf
Schulen	Mathilde Winkelhorst
Grünflächen	Mathilde Winkelhorst

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 20. Oktober 2015 hat die GPA NRW den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte noch weiter wachsen.

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

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggf. 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 28.01.2016

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

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 Dülmen
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltssolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	20
Gebühren	22
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
Steuern	23
Gebäudeportfolio	27
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	34
Vermögenslage	34
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	45

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Dülmen stellte ihre Haushaltsführung zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) um.

Auf dieser Grundlage bezog sich die Prüfung auf:

- die vom Rat festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2012,
- in Teilen bereits vorliegende vorläufige Jahresabschlussdaten 2013 und 2014 sowie
- die Haushaltsplanungen 2013 bis 2015 (einschließlich der darin dargelegten mittelfristigen Planung bis 2018).

→ Feststellung

Die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 konnte seitens der Kämmerei noch nicht fristgerecht nach § 95 Abs. 3 GO aufgestellt werden.

Insofern verzögerten sich auch die für den Bürgermeister vorgeschriebenen Bestätigungs- und Zuleitungsfristen. Der Bürgermeister müsste dem Rat jeden zu bestätigenden Entwurf innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zuleiten. Die Stadt Dülmen arbeitet diesbezügliche Sachstände zurzeit auf. Künftig beabsichtigt sie, die Fristen einzuhalten.

Dies gilt auch für die Gesamtabchlüsse. Zum Zeitpunkt der Prüfung war auch der erste Gesamtabchluss 2010 noch nicht fertiggestellt. Der von der Stadt beauftragte Wirtschaftsprüfer arbeitete noch an der Aufstellung.

Die Gesamtabchlüsse sind innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag 31. Dezember aufzustellen. Einschlägig ist hier die Vorschrift des § 116 Abs. 5 GO.

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Stadt Dülmen (Kernverwaltung) stellte sich nach der NKF-Umstellung schwankend dar. Überschüsse erwirtschaftete sie 2008 (7,1 Mio. Euro) und 2012 (6,1 Mio. Euro). Fehlbeträge ergaben sich 2009 (-4,8 Mio. Euro), 2010 (-2,9 Mio. Euro) und 2011 (-5,5 Mio. Euro).

Zur Deckung der Fehlbeträge konnte jeweils die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen werden. Insofern war es in diesen drei Jahren möglich, den fiktiven Haushaltsausgleich darzustellen.

Die schwankende Entwicklung führte zwischenzeitlich in der Planungsperspektive zu einer einmaligen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK). Das pflichtige HSK nach § 76 GO i. V. m. § 5 GemHVO ergab sich in der Phase 2010 / 2011. Die Stadt Dülmen erstellte insofern im Zuge der Haushaltsplanung 2011 nach Maßgabe der damals vorliegenden Prognosedaten das HSK 2009 bis 2015. Die weitere Entwicklung mit dem deutlichen Ergebnisüberschuss 2012 beendete diese Phase aber umgehend wieder.

Zwar prognostizieren auch die nachfolgenden Haushaltsplanungen für die Zeitreihe 2015 bis 2018 erneut defizitäre Ergebnisse. Diese Fehlbeträge erfüllen aber weder in der Höhe noch der zeitlichen Kombination die Kriterien zur HSK-Aufstellung nach § 76 GO.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung nach der NKF-Einführung ist tabellarisch wie folgt zu skizzieren:

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		7.150	-4.810	-2.993	-5.583	6.149
Höhe der allgemeinen Rücklage	78.503	85.298	85.510	85.362	85.504	78.354
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	./.	0,2	./.	8,4
Höhe der Ausgleichsrücklage	17.105	17.105	12.295	9.302	3.719	17.018
Fehlbetragsquote in Prozent		./.	4,7	3,1	5,9	./.

Die allgemeine Rücklage erhöhte sich zunächst wie beschrieben mit Abschluss des Haushaltsjahres 2008. Der Ergebnisüberschuss von 7,1 Mio. Euro war aufgrund der damaligen Obergrenze der Ausgleichsrücklage in die allgemeine Rücklage zu buchen.

In den Jahren 2009 bis 2011 schwankte der Bestand der allgemeinen Rücklage aufgrund von z. B. Wertkorrekturen. Für die in dieser Phase jährlichen Fehlbeträge konnte die Stadt Dülmen die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen. Der fiktive Haushaltsausgleich war jeweils darstellbar.

Mit der Dynamisierung der Ausgleichsrücklage nach § 3 des ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) buchte die Stadt Dülmen 2012 den Vorjahresüberschuss 2008 in die Ausgleichsrücklage zurück. Die allgemeine Rücklage verringerte sich entsprechend. Zuzüglich des Überschusses 2012 (6,1 Mio. Euro) stieg die Ausgleichsrücklage auf rund 17 Mio. Euro.

Die weitere Haushaltsplanung 2013 ff stellte sich zum Zeitpunkt der Prüfung wie folgt dar:

Ergebnisplanung ab 2013 und Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	142	141	-3.706	-2.513	-1.628	-360
Höhe der allgemeinen Rücklage	78.354	78.354	78.354	78.354	78.354	78.354
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	17.160	17.301	13.595	11.082	9.454	9.094
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	./.	3,9	2,7	1,8	0,4

Nach dem positiven Rechnungsergebnis 2012 steht keine nachhaltige Überschussperspektive in Aussicht. Die Planergebnisse 2013 und 2014 fallen mit jeweils knapp 140.000 Euro nochmals

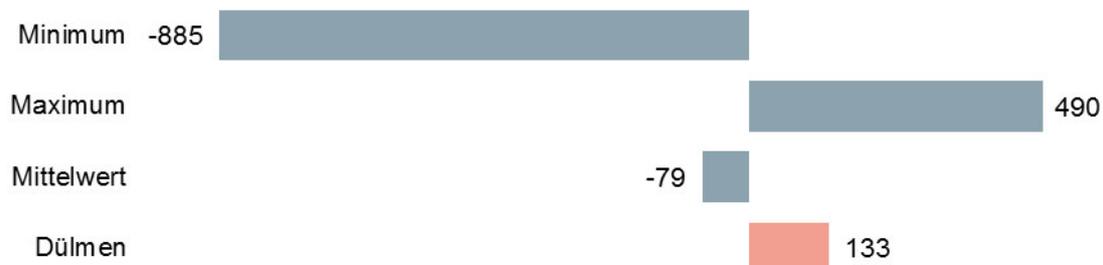
positiv aus. Laut der Haushaltsplanung 2015 könnten die vier weiteren Jahre bis 2018 dann wieder defizitär abschließen. Die Plandefizite reduzieren sich aber tendenziell. Insofern zeigt sich eine leichte Verbesserungsperspektive.

Gemessen an diesen Planungen ändert sich der Bestand der allgemeinen Rücklage bis 2018 nicht. Für die Defizite der Planungsphase wäre aber die Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen. Diese würde sich dementsprechend bis 2018 auf ca. neun Mio. Euro reduzieren.

Abweichend von der Planung 2013 und 2014 rechnete die Stadt Dülmen im August 2015 mit Überschüssen von jeweils 200.000 Euro. Insofern könnte sich tendenziell eine leichte Verbesserung darstellen.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Dülmen mit ihrem positiven Jahresergebnis 2012 wie folgt ein:

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
133	-145	-55	14	82

Mit diesem Ergebnis positioniert sich die Stadt Dülmen sehr positiv oberhalb des dritten Quartils der Vergleichsgruppe. Ebenso liegen die Vorjahresergebnisse trotz der drei defizitären Abschlüsse 2009 bis 2011 über den jeweiligen Mittelwerten.

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 wäre.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt. Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

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

In die Analyse der strukturellen Finanzlage der Stadt Dülmen war die Kämmerei eingebunden. Die örtlichen Bereinigungsaspekte und Hinzurechnungen wurden besprochen und abgestimmt.

Strukturelles Ergebnis 2012 in Tausend Euro

Dülmen	
Jahresergebnis	6.149
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	30.277
Bereinigungen Sondereffekte	1.872
= bereinigtes Jahresergebnis	-26.001
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	26.333
= strukturelles Ergebnis	331

→ Feststellung

Die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt Dülmen stellte sich bezogen auf den Stand 2012 strukturell ausgeglichen dar. Das strukturelle Ergebnis 2012 bleibt aber deutlich unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnisses.

Das Rechnungsergebnis 2012 liegt aus der Perspektive des Prüfwahres 2015 bereits relativ lang zurück. Insofern analysierte die GPA NRW das strukturelle Ergebnis ergänzend auch unter Berücksichtigung bereits bekannter aktueller Veränderungen. Soweit möglich, wurden erste vorläufige Teilergebnisse der Haushaltsjahre 2013 und 2014 mit eingespielt.

Demnach könnte sich das strukturelle Ergebnis um ca. 654.000 Euro auf 985.000 Euro verbessern. Wesentlichen Anteil daran haben voraussichtlich höhere Gewerbesteuererträge und höhere Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern.

Auch diese strukturelle Perspektive spiegelt aber nicht das Rechnungsergebnis 2012 wider. Ferner tragen bspw. die laut Haushaltsplanung 2015 steigenden Personalaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie die übrigen Transferaufwendungen zur weiterhin negativen Abschlussperspektive bei.

Dabei stellt insbesondere die zum Zeitpunkt der Prüfung einsetzende Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern ein zunehmendes Planungsrisiko dar. Denn es ist nicht abschätzbar, inwieweit diese Entwicklung in den nächsten Jahren zu momentan noch nicht absehbaren Aufwandssteigerungen in vielen Bereichen führt. Exemplarisch zu nennen sind Unterbringungskosten, Sozialleistungen, Raum- und Personalbedarf für Schulen, Sozialarbeit, usw.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Dülmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 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 Dülmen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2018 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern (4013)	18.484	23.946	5.462	4,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402)	16.517	24.319	7.802	6,7
Ausgleichsleistungen (405)	1.662	2.121	459	4,2
Schlüsselzuweisungen (4111)	8.017	2.511	-5.506	-17,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen (50)	20.969	24.933	3.964	2,9
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (52)	12.448	15.123	2.675	3,3
Steuerbeteiligungen (534)	2.870	3.743	873	4,5

Gewerbesteuer

Der Ertrag der Gewerbesteuer soll gegenüber dem strukturellen Teilergebnis 2012 um ca. 5,4 Mio. Euro bis 2018 steigen. Diese Steuerungsplanung fällt vergleichsweise hoch aus. Sie trägt den aktuellen örtlichen Entwicklungen Rechnung.

Ursprünglich plante die Stadt Dülmen für die Jahre 2013 und 2014 mit Gewerbesteuererträgen von 22,7 Mio. Euro und 23,0 Mio. Euro. Die voraussichtlichen Teilergebnisse übersteigen diese Planungen. Für 2013 und 2014 soll der Ertrag bei jeweils ca. 23,9 € liegen.

Abweichend davon wurde in der Haushaltsplanung 2015 vorsorglich nur ein Ertrag von 22,0 Mio. Euro angesetzt. Darauf aufbauend kalkulierte die Stadt Dülmen danach Steigerungsraten entsprechend der letztjährigen Orientierungsdaten (O-Daten) 2014 des Landes Nordrhein Westfalen (NRW) ein.

Zur Prüfung konnten aktualisierte O-Daten für die Haushaltsjahre ab 2016 berücksichtigt werden. Der Ansatz der neuen Prognosefaktoren auf Basis des voraussichtlichen Ist 2014 führt in der weiteren Analyse zu einer Ertragsperspektive von 27,1 Mio. Euro. Diesem Betrag gegenüber gestellt liegt die Ertragsplanung von 23,9 Mio. Euro deutlich darunter.

Zu optimistische Ertragserwartungen und damit ein konkretes Planungsrisiko sind aus Sicht der GPA NRW auszuschließen. Die Planung erscheint realistisch.

Natürlich kann keine verbindliche Prognose im Hinblick auf die weitere gesamtwirtschaftliche und auch örtliche Wirtschaftsentwicklung formuliert werden. Insofern ist präventiv auf das allgemeine Risiko einer Konjunkturabschwächung hinzuweisen. In den geführten Gesprächen wurde aber deutlich, dass die Kämmerei der Stadt Dülmen versucht, diesbezügliche Risiken in ihren Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Auch bei der Planung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern plant die Stadt Dülmen bis 2018 mit weiteren Ertragssteigerungen. Bis 2018 soll der Ertrag auf 24,3 Mio. Euro und damit um ca. 7,8 Mio. Euro über dem strukturellen Ergebnis 2012 ausfallen.

Diese Prognose erscheint aber nach Maßgabe der Risikoanalyse der GPA NRW ebenfalls nicht unwahrscheinlich. Zwar ist aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung zu berücksichtigen, dass die voraussichtlichen Teilrechnungsergebnisse 2013 und 2014 die jeweiligen Planerträge nicht ganz erreichen. In 2013 fiel der Ertrag um ca. 133.000 Euro niedriger aus. 2014 könnte die Differenz sogar ca. 636.000 Euro betragen. Gleichwohl werden die Kriterien des GPA NRW Risikoszenarios nicht erfüllt. Denn bei Anwendung der vorliegenden Schlüsselzahlen auf die Steueraufkommen laut diesen O-Daten errechnet sich für 2015 eine über der Planung liegende Ertragsprognose. Der Ertrag wird demnach um ca. 300.000 Euro höher ausfallen. Darüber hinaus führt der Ansatz der weiteren Annahmen laut O-Daten lediglich für 2018 zu einem geringen Planrisiko von ca. 170.000 Euro.

Insgesamt sind damit zwingend auszuweisende Risiken nicht darstellbar. Die GPA NRW kann davon ausgehen, dass die Stadt Dülmen ihre diesbezügliche Planung jährlich so realistisch wie möglich anpasst.

Aufmerksam gemacht werden muss am Rande aber auch hier auf die allgemeinen konjunkturellen Risiken. Denn als wesentlicher Bestandteil der Gemeinschaftssteuern ist der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer natürlich auch von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Aktuell gibt es keine negativen Hinweise. Dennoch muss dieser Aspekt und damit das allgemeine Risiko einer konjunkturbedingten Verschlechterung weiter Beachtung finden.

Schlüsselzuweisungen

Das strukturelle Ergebnis der Schlüsselzuweisungen liegt bei 8,0 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung 2018 sieht nur noch 2,5 Mio. Euro vor. Den voraussichtlichen Ertragsausfall von ca. 5,5 Mio. Euro errechnete die Stadt Dülmen einmal aufgrund nochmaliger Änderungen der Berechnungsmethoden des Landes NRW. Bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs werden nicht mehr einjährige, sondern dreijährige Datengrundlagen herangezogen. Die geänderte Methodik führt nach 2011 erneut zu veränderten Gewichtungen bei den Bedarfsansätzen, z. B. dem Soziallastenansatz. Dieser erhöht sich nochmals, was für die Stadt Dülmen nochmals nachteilig wirkt.

Ferner steht die reduzierte Ertragsprognose bei den Schlüsselzuweisungen mit der vermutlich steigenden Gewerbesteuer in Verbindung.

Es ist hier von einer sachgerechten Planung auszugehen. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Planungen 2013 und 2014 und die voraussichtlichen Teilrechnungsergebnisse nahezu identisch ausfallen. Darauf aufsetzend ist davon auszugehen, dass die für 2015 auf 1,7 Mio. Euro reduzierte Ertragserwartung zutrifft.

In der weiteren Analyse setzt die GPA NRW auf den geplanten Ertrag die aktuellen O-Daten an. Mit Blick auf 2018 differieren insofern die Planung sowie die Kontrollberechnung der GPA NRW mit jeweils ca. 2,5 Mio. Euro nur um knapp 2.000 Euro.

Allerdings deckt die Berechnung für 2016 ein einmaliges Planungsrisiko auf. Für dieses Jahr errechnet die GPA NRW auf Basis des Planbetrages 2015 nur eine Ertragserwartung von 1,7 Mio. Euro. Die Planung der Stadt Dülmen unterstellt 2,3 Mio. Euro. Die rechnerische Differenz von ca. 527.000 Euro ist als Planungsrisiko zu berücksichtigen.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen werden gemessen am Rechnungsergebnis 2012 gemäß der weiteren Haushaltsplanung bis 2018 um 3,9 Mio. Euro auf ca. 24,9 Mio. Euro steigen. Gegenüber dem Jahresabschluss 2008 mit knapp über 17 Mio. Euro steigt der Personalaufwand der Stadt Dülmen bis 2018 sogar um ca. 7,8 Mio. Euro.

Die Personalaufwendungen stellen immer eine maßgebliche Belastung im städtischen Haushalt dar. Sie sind, wie zuvor schon ausgeführt, als ein wesentlicher Grund für die weitere defizitäre Ergebnisplanung zu identifizieren.

Das Volumen wird nachfolgend auch nochmals konkreter im Kapitel Ertragslage analysiert. Die Entwicklung ist immer bspw. von der Tarif- und Besoldungsentwicklung beeinflusst. Daneben spielen aber auch die örtlichen Standards und der Umfang der Aufgabenerfüllung eine wesentliche Rolle. Insbesondere diese Aspekte bilden auch die Grundlage für den örtlichen Stellenbedarf. Sowohl die quantitative, wie auch die qualitative Stellenausstattung sind ursächlich für das Volumen der Aufwendungen. Auf den Teilbericht Sicherheit und Ordnung sowie die auch schon in der Vergangenheit analysierten Personalquoten (siehe Berichtsteil Kennzahlenset) ist ergänzend zu verweisen.

Die Gründe für die aktuellen Steigerungen beschreibt die Stadt Dülmen in den Haushaltsplänen. Es ergab sich relativ umfangreicher zusätzlicher Stellenbedarf. Exemplarisch sind in den Dokumentationen Aufgabenbereiche wie Feuerwehr, Kindertageseinrichtungen (hier u. a. U3-Betreuung) sowie der soziale Dienst und die allgemeine Verwaltung mit bspw. Hoch- und Tiefbau beschrieben.

Im Rahmen dieser Prüfung ist aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass insbesondere im Bereich der Personalwirtschaft Konsolidierungsmöglichkeiten entwickelt werden. Das bestätigen z. B. die extern beauftragten Beratungen und Organisationsuntersuchungen. Diese zielen im Interesse der wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung darauf, Stellenanteile zu reduzieren. Gleichwohl stellt sich gemessen am Summenvergleich der Zeitreihe bislang noch keine nachhaltige Reduzierung der Personalaufwendungen dar.

Die weitere Planung bis 2018 erscheint dennoch sachlich begründet. Die Stadt Dülmen bewegt sich bis dahin im Rahmen der Orientierungsdaten. Hinweise auf Planungsrisiken haben sich nicht ergeben.

Es ist aber berücksichtigt werden, dass die Begrenzung der Steigerungsansätze auf jährlich ein Prozent entsprechend der O-Daten anteilige Stellenreduzierungen voraussetzt. Anders werden bspw. zu unterstellende Tarif- und Besoldungsrunden nicht aufgefangen werden können. Zudem und gegenteilig stellt sich die Frage, ob die stark zunehmende Flüchtlingszuwanderung nicht schon einen Grund für zusätzlichen Stellenbedarf darstellt.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen gemessen am Rechnungsergebnis 2012 bis 2018 um ca. 2,6 Mio. Euro auf 15,1 Mio. Euro. Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung von steigenden Aufwendungen im Jahr 2015. Die Steigerung umfasst ca. 1,7 Mio. Euro. Begründet ist sie in bislang unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen. Die Planung beschreibt insbesondere Maßnahmen an Schulen, der Overbergpassage und Kindertagesstätten. Siehe zur Begründung auch im Haushaltsplan 2015 die Seiten V15 bis V17.

Die weitere Planung ab 2016 bewegt sich wieder im Rahmen der O-Daten. Planungsrisiken sind aus Sicht der GPA NRW nicht zu identifizieren. Gleichwohl sollten auch hier die allgemeinen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung, bspw. im Hinblick auf allgemeine Preissteigerungen, im Planungsfokus bleiben.

Steuerbeteiligungen

Das strukturelle Ergebnis der Steuerbeteiligungen lag 2012 bei 2,8 Mio. Euro. Die Planung 2018 sieht um ca. 873.000 Euro höhere Aufwendungen vor (3,7 Mio. Euro). Die voraussichtlichen Ist-Ergebnisse 2013 und 2014 steigen zunächst auf 4,6 Mio. Euro und sinken dann wieder auf 2,7 Mio. Euro.

Bei dieser Planung ist ersichtlich, dass sich die Stadt Dülmen hier insbesondere an der Gewerbesteuerentwicklung orientiert. Siehe dazu auch die Seiten VB 18 u. VB 19 im Haushaltsplan 2015. Die unmittelbare Abhängigkeit von Steuerbeteiligungen und Gewerbesteuererträgen wird beachtet.

Steigende Steuerbeteiligungen entstehen zwangsläufig im Zusammenhang mit höheren Gewerbesteuererträgen. Eventuell nicht eingeplante höhere Steuerbeteiligungen könnten somit auch über den zugrunde liegenden höheren Ertragsanteil bei der Gewerbesteuer kompensiert werden. Ein konkretes Planungsrisiko ist insofern nicht ersichtlich.

→ **Feststellung**

Die Haushaltsplanung der Stadt Dülmen ist insgesamt als sachgerecht und realistisch einzuordnen. Nur in vergleichsweise geringem Umfang sind Planungsrisiken im Risikoszenario zu thematisieren.

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 2012¹ in Prozent

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dülmen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	116,9	97,5	108,3
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	29,6	31,5
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	57,7	69,1
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	./.*
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,4	36,8	26,9
Abschreibungsintensität	0,8	15,5	9,3	8,0
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	52,7	66,0
Investitionsquote	10,1	286,2	75,6	60,8
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	83,9	96,4
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	107,4	116,8
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	39	10,7
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	43,5	9,5	3,7
Zinslastquote	0,1	22,4	3,3	2,0
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	54,5	53,4

¹ Die GPA NRW veröffentlicht die jeweils aktuellen Vergleichswerte aus der überörtlichen Prüfung unter http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads-/6_91.html.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dülmen
Zuwendungsquote	4,2	42,7	19,0	20,1
Personalintensität	12,4	28,6	20,4	26,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,4	15,5
Transferaufwandsquote	34,4	61,6	45,3	42,3

*) positives Jahresergebnis

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dülmen
Jahresergebnis je Einwohner	-885	490	-79	133
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	547	34	150
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	444	9.996	2.547	1.934
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.015	2.383	1.318	1.215

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- schwankende finanzwirtschaftliche Entwicklung mit zwei positiven Jahresabschlüssen und drei Defizitergebnissen bis 2012,
- Haushaltsplanung mit Defizitperspektive,
- gesetzliche Verpflichtung ausgeglichener Jahresergebnisse wird damit nicht durchgängig erfüllt,
- Ausgleichsrücklage hatte 2012 noch vergleichsweise hohen Bestand von 17 Mio. Euro;
- Defizitplanung bis 2018 durch Ausgleichsrücklage abgedeckt; Restbestand dann ggf. noch bei ca. neun Mio. Euro,
- bislang absehbar keine Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage erforderlich,
- bis 2012 keine dauerhaften Eigenkapitalverluste; Eigenkapitalbestand reduzierte sich seit der Eröffnungsbilanz 2008 nur um ca. 236.000 Euro,
- Plandefizite bedingen danach einen prognostizierbaren Eigenkapitalverzehr von ca. 7,9 Mio. Euro,
- perspektivische Eigenkapitalreichweiten aber weiterhin unproblematisch; bilanzielle Überschuldung droht nicht,
- geplante Fehlbeträge erfüllen weder in der Höhe, noch der zeitlichen Kombination die Kriterien zur HSK-Aufstellung nach § 76 GO,

- positives strukturelles Ergebnis 2012, aber die geplanten Aufwandssteigerungen (Personalaufwand, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und Transferaufwendungen) bedingen die Defizitplanung,
- einzelne Planungsrisiken mit Blick auf Gemeinschaftssteuern für 2018 und die Schlüsselzuweisungen 2016 nicht auszuschließen,
- Haushaltsplanung aber insgesamt als sachgerecht und realistisch einzustufen,
- Konsolidierungsansätze werden entwickelt (beispielsweise Gebäudebündelungen und –aufgaben, Organisationsuntersuchungen und –beratungen),
- Anpassung der Realsteuerhebesätze 2011 erweist sich in Relation zu den perspektivischen Aufwandssteigerungen noch nicht auskömmlich,
- überdurchschnittliche Personalintensität spiegelt anteilig hohen Personalaufwand wider; hohe Personalstandards damit erkennbar, aber auch Stellenanteile aus acht Kindertageseinrichtungen mit ausschlaggebend,
- bis 2014 vergleichsweise positive Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit; zusätzlicher Kreditbedarf aber für 2015 und 2016 nicht auszuschließen,
- bis 2012 durchgängig positiver Liquiditätsstand (2012 noch 6,7 Mio. Euro),
- vorläufige Gesamtverbindlichkeiten 2010 ordnen sich unterdurchschnittlich ein.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Dülmen mit dem Index 3.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Das positive strukturelle Ergebnis darf nicht über defizitäre Ergebnisplanung hinwegtäuschen. Insbesondere die aktuelle Flüchtlingszuwanderung kann die schon bekannte negative Perspektive über steigenden Personalaufwendungen, Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen sowie Transferaufwendungen weiter verschärfen.	Jahresergebnisse und Rücklagen, strukturelles Ergebnis, Ertragslage
Die Gewerbesteuerplanung erscheint realistisch und sachgerecht. Gleichwohl sind Konjunkturabschwächungen oder individuelle Verschlechterungen bei örtlichen Betrieben grundsätzlich nicht auszuschließen.	Haushaltsplanung, Ertragslage, allgemeine Deckungsmittel

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Nach Maßgabe der bisherigen Ergebnisentwicklung und der O-Daten sind die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern realistisch geplant. Lediglich für 2018 könnte sich eine geringe Planungslücke von ca. 170.000 Euro darstellen. Allgemein unterliegen auch die Gemeinschaftssteuern darüber hinaus zumindest allgemeinen konjunkturellen Risiken.	Haushaltsplanung, Ertragslage, allgemeine Deckungsmittel
Die für 2016 geplanten Schlüsselzuweisungen könnten um ca. 527.000 Euro zu hoch angesetzt sein.	Haushaltsplanung
Die Planung der Personalaufwendungen auf der Grundlage der Ein-Prozentprognose der O-Daten setzt voraus, dass aktive und nachhaltige Stellenreduzierungen umgesetzt werden. Gelingt dies nicht, wird die Planung ggf. schon durch künftige Entgelt- und Besoldungssteigerungen überschritten. Auf die stark zunehmende Flüchtlingszuwanderung ist nochmals Bezug zu nehmen.	Haushaltsplanung
Fremdwährungskredite beinhalten Planungsrisiken im Hinblick auf nicht vorhersehbare Wertverluste. Zudem ist mit Bezug auf alle Verbindlichkeiten das allgemeine Zinsänderungsrisiko zu betonen.	Schulden und Finanzlage, Verbindlichkeiten
Geplanter negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit 2015 und 2016 lässt zusätzlichen Kreditbedarf nicht ausschließen.	Schulden und Finanzlage
Nach Maßgabe der vorliegenden Anlagenabnutzungsgrade und Investitionsquoten droht zunehmender Reinvestitionsbedarf und Sanierungsaufwand im Bereich von Gebäuden und Straßen.	Gebäudeportfolio, Vermögenslage

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 Fall der Stadt Dülmen ist aber der konzeptionelle Aufbau eines vollständigen Risikoszenarios entbehrlich. Im Interesse der Sensibilisierung ist lediglich nochmals hervorzuheben, dass die für 2018 geplanten Gemeinschaftssteuern ggf. um ca. 170.000 Euro zu hoch angesetzt sind. Ferner stellt sich bei den Prognosen der Schlüsselzuweisungen für 2016 eine einmalige eventuelle Planungslücke von 527.000 Euro dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen plant risikobewusst und konsolidierungsorientiert. Sie sollte aber ihre gute Haushaltsplanung im Hinblick auf die beschriebenen Aspekte vorsorglich noch weiter vertiefen.

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)
Gemessen am kommunalen Steuerungstrend sollten insbesondere in eigenverantwortlich steuerbaren Handlungsfeldern Ertragsverbesserungen und Aufwandsreduzierungen realisiert werden. Die Abhängigkeiten von den nicht steuerbaren Aspekten (beispielsweise Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen) sollten reduziert werden.	Kommunaler Steuerungstrend, Ertragslage, allgemeine Deckungsmittel
Auch Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswege sollten im Wege der Beitragsveranlagung gegenfinanziert werden.	Beiträge
Die zulässigen Höchstsätze des beitragsfähigen Anteils der Anlieger könnten in der Orientierung zur Mustersatzung des StGB NRW erhöht werden.	Beiträge
Die anteiligen Kosten des Winterdienstes könnten zukünftig wieder in die Kalkulation der Straßenreinigungsgebühr eingepreist werden.	Gebühren
Zur nachhaltigen Realisierung des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs könnte eine weitere Realsteuerhebesatzanpassung in Erwägung gezogen werden.	Steuern
Mit dem Ziel höherer Vergnügungssteuererträge könnten regelmäßige Spielgerätekontrollen bzw. –zählungen durchführt werden.	Steuern
Die Steuersätze der Vergnügungssteuer sollten im gerichtlich festgelegten zulässigen Rahmen erhöht werden.	Steuern
Im Gebäudemanagement ermittelte Potenziale zur Reduzierung von Abschreibungen und bspw. Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sollten realisiert werden (Bündelungspotenziale an Schulen und Turnhallen mit dem Ziel weiterer Gebäudefreisetzungen, Übertragung der wirtschaftlichen Verantwortung auf nutzenden Vereine bzw. Erhebung sachgerechter Nutzungsgebühren und Aufgabe von Mietwohnungen und –gebäuden).	Gebäudeportfolio, Vermögenslage, Ertragslage
Eine organisatorische Zusammenführung aller gebäude-relevanten Aufgaben und Zuständigkeiten im zentralen Gebäudemanagement würde eine noch wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ermöglichen.	Gebäudeportfolio

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Aufgrund der zunehmenden und teilweise schon hohen Anlagenabnutzungsgrade droht zunehmender Aufwand im Interesse der Wert- und Substanzerhaltung an Gebäuden (Schulen, Verwaltungsgebäude und Feuerwehrgerätehäuser). Insofern sollte die bedarfsgerechte Investitions- und Sanierungsplanung weitergeführt werden.	Gebäudeportfolio
Zunehmender Reinvestitionsbedarf und Unterhaltungsaufwand droht auch im Fall der Straßen. Auch die diesbezügliche Bauplanung ist sachorientiert weiterzuführen.	Vermögenslage (straßenrelevante Investitionsquote)
Der Prozess der Entschuldung sollte zur Senkung von Zins- und Tilgungsdiensten weiter fortgesetzt werden.	Schulden und Finanzlage, Verbindlichkeiten
Aktive Stellenreduzierung erscheinen zur nachhaltigen Senkung der vergleichsweise hohen Personalaufwendungen notwendig.	Haushaltsplanung, Ertragslage (Personalintensität)
Dazu bieten sich auch Standardreduzierungen zur Senkung von Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen an.	Ertragslage

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen.

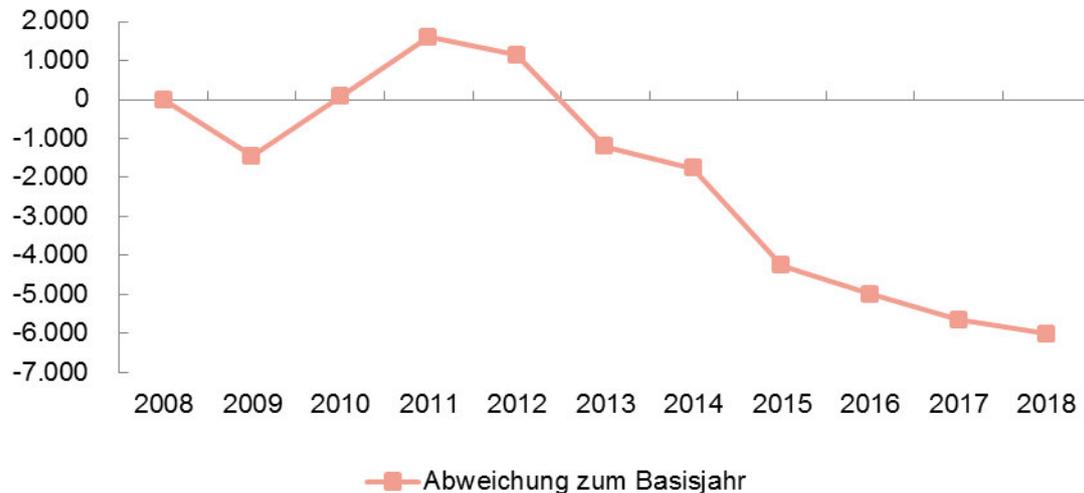
Die Stadt Dülmen hat ihre Ausgleichsrücklage zwar noch nicht vollständig verbraucht. Ferner kann auch sie im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Sie muss aber aufgrund der zuvor dargelegten Ergebnisperspektiven gleichwohl zusätzliche Kompensationsmaßnahmen entwickeln, um weiterhin einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen zu können. Soweit Einsparungen dabei nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die jährlichen Bereinigungen sowie im Einzelfall zu berücksichtigenden Sondereffekte sind mit der Kämmererei der Stadt Dülmen abgestimmt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der kommunale Steuerungstrend fällt zunächst in Gegenüberstellung zum Basisjahr 2008 relativ deutlich negativ ab. In erster Linie wirken sich hier die um ca. 2,2 Mio. Euro gestiegenen Personalaufwendungen aus.

Danach steigt der kommunale Steuerungstrend wieder an und bleibt für drei Jahre über der Nulllinie. Die Verbesserung 2010 hängt u. a. mit folgenden Entwicklungen zusammen:

- gestiegene Grundsteuer B (+113.338 Euro),
- gestiegene Zuweisungen (ohne Schlüsselzuweisungen +1,1 Mio. Euro),
- gestiegene Erstattungen im Zusammenhang mit der Vollzeitpflege (+1,2 Mio. Euro),
- reduzierte Versorgungsaufwendung (-320.935 Euro),
- reduzierte nicht sonderbereinigte Sach- und Dienstleistungsaufwendung (-161.043 Euro).

2011 setzt sich der Trend positiv durch folgende Aspekte fort:

- gestiegene öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (+199.088 Euro für Verwaltungsgebühren u. Baugenehmigungen),
- gestiegene sonstige ordentliche Erträge (+830.825 Euro - z. B. Mehrabfindung Umlegung +303.136 Euro, +242.032 Auflösung oder Herabsetzung von Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger und +142.276 andere sonstige Erträge),
- reduzierte nicht sonderbereinigte Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen (-265.240 Euro),
- reduzierte Abschreibungen (-292.064 Euro).

2012 bestätigt sich der positive Trend mit einem bereinigten Jahresergebnis, dass nochmals um ca. 1,1 Mio. Euro über dem Basisjahr 2008 ausfällt. Die Konsolidierungsansätze der Stadt Dülmen zeigen damit in der Zeitreihe mit vorliegenden Jahresabschlüssen erste Erfolge.

Mit der Haushaltsplanung ab 2015 fällt der kommunale Steuerungstrend deutlich ab. Die Verschlechterung um allein ca. 2,3 Mio. Euro in dem Jahr steht z. B. mit folgenden Veränderungen in Verbindung:

- steigende Personalaufwendung (+410.802 Euro),
- steigende Versorgungsaufwendungen (+952.131 Euro),
- steigende Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen (+1,0 Mio. Euro).

Nochmals markant negativ verändernd zeigt sich der kommunale Steuerungstrend im Planjahr 2015. Als erneut ausschlaggebend zu identifizieren sind:

- Personalaufwendungen (+1,6 Mio. Euro),
- Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen wegen bislang unterlassener Instandhaltungen u. a. betreffend Schulen, Overbergpassage und städtische Kindertagesstätten (+1,5 Mio. Euro).

Es zeigt sich, wie schwankungsanfällig sich die finanzwirtschaftliche Entwicklung und Perspektive auch nach Bereinigung der eher nicht steuerbaren Haushaltspositionen (Gewerbesteuer u. a.) darstellt. Der Trend wird dabei maßgeblich insbesondere durch die geplanten Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen belastet. Die Stadt Dülmen kann diese Planerwartungen zurzeit nicht durch bspw. Ertragsverbesserungen kompensieren. Insofern steht sie im Umkehrschluss zurzeit maßgeblich in der Abhängigkeit von den durch sie nicht steuerbaren Haushaltspositionen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die Abhängigkeiten von den nicht steuerbaren Haushaltsaspekten minimieren. Dazu sollten insbesondere auch in den steuerungstrendrelevanten Aufgabenbereichen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten erschlossen werden. Gelingt es dabei nicht, die Aufwendungen nachhaltig zu senken, sind konsequenterweise insbesondere weitere Gebühren- und Entgeltanpassungen sowie ggf. Steuererhöhungen in Betracht zu ziehen.

Bzgl. der Planungsphase ist dabei wichtig, dass es nicht zu pauschalen und ggf. falschen Auslegungen kommt. Zwar fällt der kommunale Steuerungstrend negativ ab und dementsprechend bleibt es wichtig, dass die Stadt Dülmen nicht in ihrem Engagement nachlässt. Es liegen aber auch keine Hinweise vor, dass nicht konsequent weiter geplant und konsolidiert wird. Auf die vorherigen Ausführungen zur Haushaltsplanung ist daher nochmals zu verweisen. Zudem können auch folgende Aspekte Einfluss auf die Trendentwicklung nehmen:

- Die bereinigten Ertragspositionen des kommunalen Finanzausgleichs werden in der Regel mit Steigerungsraten nach Maßgabe der Vorgaben des Landes (O-Daten) geplant. Diese geben erfahrungsgemäß hohe Entwicklungsprognosen vor. Dies betrifft auch und insbesondere die bereinigten Sachkonten wie die Gewerbesteuer. Wenn diese dann vergleichsweise hohe Anteile an den ordentlichen Erträgen einnehmen, wirkt die Bereinigung gegenläufig belastender.
- Die weiteren nicht zu bereinigenden Ertragspositionen werden oftmals eher mit vorsichtigen Steigerungsraten angesetzt.

- Die verbleibenden Aufwendungen werden dagegen überwiegend nach Maßgabe der konkreten Preissteigerungsprognosen oder anderer Erfahrungswerte geplant, also so exakt wie möglich. Dies in der Kombination mit der vorsichtigeren Ertragseinschätzung kann ggf. den negativen Steuerungstrend verstärken.

Unabhängig von diesen Einschränkungen nehmen aber im Fall der Stadt Dülmen z. B. die steigenden Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen Einfluss.

Vorsorglich ist dabei auch auf die stark ansteigende Flüchtlingszuwanderung Bezug zu nehmen. Diesbezüglich sind zwar noch keine konkreten Auswirkungen für einzelne Kommunen zu beziffern. Aber es muss bereits von zusätzlichen und weiter steigenden Aufwendungen (Sozialleistung und Unterbringungskosten, Beschulung, usw.) ausgegangen werden. Dies verstärkt vermutlich nochmals den Druck und deshalb hält die GPA NRW konsequente weitere Konsolidierungsanstrengungen für unabdingbar. Anders ist der vorgeschriebene Haushaltsausgleich nicht zu gewährleisten.

Beiträge

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

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen

	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	1.369	1.331	1.322	1.322	1.377
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	3.421	3.117	3.174	3.170	3.032
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	40,0	42,7	41,7	41,7	45,4

Die Stadt Dülmen realisierte jährliche Drittfinanzierungsquoten oberhalb von 40 Prozent. Zuletzt zeigt sich eine positiv ansteigende Tendenz.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sie sich bezogen auf das Jahr 2012 überdurchschnittlich in der Vergleichsgruppe ein.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,4	2,7	68,6	36,1	24,3	36,8	47,6	73

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

Auch mit Blick auf die Vorjahre bestätigen sich in allen Fällen Drittfinanzierungsquoten, die sich relativ deutlich oberhalb der jeweiligen Mittelwerte einordnen.

→ **Feststellung**

Gemessen anhand der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen realisiert die Stadt Dülmen ein vergleichsweise hohes Beitragsaufkommen.

Zu beachten ist aber auch, dass die Ergebnisse der Vergleichskommunen immer auch von der Anzahl und dem Umfang beitragsfähiger Maßnahmen abhängen und deshalb variieren können.

Dem festgestellten Konsolidierungsbedarf Rechnung tragend, hat die GPA NRW auch in diesem Prüffeld weiter untersucht, ob zusätzliches Potenzial erschlossen werden könnte. Dazu stellte sie z. B. die örtlichen Beitragssatzungen den aktuellen Mustersatzungen des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB NRW) gegenüber.

Im Ergebnis könnte noch in gewissem Umfang zusätzliches Ertragspotenziale erschlossen werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Stadt Dülmen teilweise bereits an der Realisierung arbeitet. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die Satzung der Stadt Dülmen über die Erhebung von Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen (Straßenbaubeitragsatzung) vom 26.11.2007.

- Die geltende Satzung sieht noch keine Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen vor. Insofern werden abrechnungsfähige Baumaßnahmen noch nicht beitragsbezogen abgerechnet. Hier sollte eine textliche Anpassung entsprechend der Mustersatzung erfolgen (§ 1).
Die Stadt Dülmen prüft diesen Punkt bereits. Es wird dazu z. B. in Erwägung gezogen, ein strategisches Wirtschaftswegekonzept mit Kategorisierung nach Verkehrsfunktionen zu erarbeiten. Ferner könnte ggf. ein Wirtschaftswegeverband gegründet werden (siehe dazu Beschlussvorlage BA 085/2014).
- Im § 4 wird der Anteil der Beitragspflichtigen am abrechnungsfähigen Aufwand bestimmt. Die umlagefähigen Beitragsanteile variieren nach Straßenarten und Anlagenbestandteilen (Fahrbahn, Parkstreifen, Radweg, Gehweg, etc.). Die Stadt Dülmen schöpft hier nicht ganz den möglichen Festlegungsrahmen aus. In der Folge verzichtet sie auf gewisse restliche Ertragspotenziale.
 - Überwiegend liegen die Festlegungen zehn Prozent unter dem maximalen Rahmen laut Mustersatzung. Dies betrifft alle Straßenarten und diverse Anlagenbestandteile (Bsp.: Anliegerstraßen, hier sowohl Fahrbahn, wie auch bspw. Radwege).
 - Bei den Haupterschließungsstraßen liegt der Beitragsanteil für die Beleuchtung und die Oberflächenentwässerung bei 50 Prozent. Abrechnungsfähig laut Mustersatzung wären maximal 80 Prozent.
 - Im Fall der Hauptverkehrsstraßen berücksichtigt die örtliche Satzung im gleichen Punkt nur 30 Prozent Beitragsanteil. Auch hier wären 80 Prozent umlagefähig.
 - Bei den Hauptgeschäftsstraßen verzichtet die Stadt Dülmen bei Beleuchtung und Oberflächenentwässerung auf 20 Prozent des umlagefähigen Anteils.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die strategischen Ansätze zur künftigen Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen weiterentwickeln und künftig diesbezügliche Erträge generieren. Ferner sollten im Konsolidierungsinteresse die beitragsfähigen Anteile nach § 4 der örtlichen Straßenbaubeitragssatzung angepasst werden.

Gebühren

Die Frage, inwieweit im Konsolidierungsinteresse gebotene Ertragspotenziale über die Gebührenhaushalte erschlossen werden, wurde bereits im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung 2008 untersucht. Die Prüfung bezog sich dabei insbesondere auf die Gebührenkalkulationen des ausgegliederten Sondervermögens „Abwasserwerk der Stadt Dülmen“ (ABW) sowie die Straßenreinigung.

Die Frage möglicher Handlungsempfehlungen beschränkte sich seinerzeit im Wesentlichen auf die Realisierung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung seitens des Abwasserwerks. Diese setzte die Stadt Dülmen im Nachgang um. In der letzten überörtlichen Prüfung ermittelte die GPA NRW hier noch mit Bezug auf 2006 eine Gewinnabführung von 300.000 Euro. Das Potenzial kalkulierte sie auf 700.000 Euro. Von 2010 bis 2012 realisierte die Stadt Dülmen jährlich 600.000 Euro. Ab 2013 plant sie mit einer Mio. Euro jährlich.

Aus Sicht der aktuellen Prüfung ergibt sich grundsätzliches weiteres Empfehlungspotenzial nur in Bezug auf die Straßenreinigung. Die Kalkulation der Straßenreinigungsgebühr berücksichtigte in der Vergangenheit auch den jährlichen Winterdienst.

Die diesbezüglichen Kosten werden aber aktuell nicht mehr mit umgelegt. Zwischenzeitlich organisierte die Stadt Dülmen die Straßenreinigung neu und setzte dabei z. B. auch den öffentlichen Anteil auf nunmehr durchschnittlich elf Prozent herab. Im Zuge der Neukategorisierung der Straßen wurde dazu auch der Winterdienst deutlich eingeschränkt. Im Interesse des Gebührenzahlers verzichtet die Stadt Dülmen aus Anlass der Einschränkungen beim Winterdienst auf eine anteilige Umlage der verbliebenen Kosten.

→ **Empfehlung**

Sofern der festgestellte Konsolidierungsdruck anhält, sollte auch eine erneute Berücksichtigung der Winterdienstkosten in der Gebührenkalkulation der Straßenreinigung in Erwägung gezogen werden.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Wirtschaftswege in der Straßenbaubeitragssatzung noch nicht erfasst,
- damit bislang keine beitragsrelevante Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen,
- aber ggf. Gründung eines Wirtschaftswegeverbandes und darüber künftige Umlage von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen,

- zulässige Höchstsätze bei der Festsetzung des beitragsfähigen Anteils der Anlieger nicht ausgeschöpft,
- Gebührenkalkulationen berücksichtigen Wiederbeschaffungszeitwerte,
- Finanzertrag aus Eigenkapitalverzinsung ab 2013 auf jährlich eine Mio. Euro erhöht,
- jährliche Gebührenkalkulationen und unterjährige Nachkalkulationen entsprechen der zu empfehlenden Vorgehensweise,
- Straßenreinigungsgebühr berücksichtigt in der Orientierung zur geltenden OVG-Rechtsprechung differenzierte öffentliche Anteile nach Straßenkategorien,
- öffentlicher Anteil im Fall der Straßenreinigung auf elf Prozent reduziert,
- Winterdienst nach Begrenzung nicht mehr in Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren enthalten.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Steuern

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge aus. Eine erste quantitative Einordnung kann anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ erfolgen. Sie beschreibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen.

Um ein realistisches Bild der Steuerkraft zu gewinnen, werden die Steuererträge bereinigt. In Abzug gebracht werden die Gewerbesteuerumlage und der Aufwand für die Finanzierungsbeitragung am Fonds Deutsche Einheit. Dieser Abzug erfolgt sowohl bei den Steuererträgen wie auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt.

Netto-Steuerquote in Prozent (Ist/Plan)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
51,6	52,9	52,4	53,5	53,4	58,6	59,6	58,9	59,2	60,0	60,6

Ist 2008 bis 2012; Plan 2013 bis 2018.

Netto-Steuerquote 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53,4	28,0	78,3	54,5	47,3	55,4	60,4	81

Die Netto-Steuerquote der Stadt Dülmen ordnet sich knapp unterhalb des Mittelwerts und Medians ein und kann insofern noch als durchschnittlich angesehen werden.

Realsteuern

Diesem Vergleichsergebnis lagen folgende Hebesätze zugrunde:

- Grundsteuer A: 234 v. H.,
- Grundsteuer B: 495 v. H.,
- Gewerbesteuer: 435 v. H.

Die Festsetzung auf diese Werte erfolgte zum Haushaltsjahr 2011. Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Dülmen damit aktuell wie folgt ein:

Hebesätze* des Jahres 2014 im Vergleich

	Stadt Dülmen	Kreis Coesfeld	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktivhebesätze GFG** 2015
Grundsteuer A	234	243	243	254	213
Grundsteuer B	495	495	507	462	423
Gewerbesteuer	435	440	447	412	415

*) Jeweilige Mittelwerte der Vergleichsgruppen und aktuelle Fiktivhebesatzfestlegung des Landes NRW.

**) GFG = Gemeindefinanzierungsgesetz

Die Hebesätze der Stadt Dülmen liegen über den Fiktivhebesätzen 2015. Daraus ergibt sich ein wesentlicher Vorteil. Im kommunalen Finanzausgleich unterstellt das Land NRW nach Maßgabe des GFG bei Berechnung der Schlüsselzuweisungen eine fiktive Finanzkraft. Die Stadt Dülmen generiert über ihre Festlegungen darüber hinausgehende Steuererträge. Diese Mehrerträge bleiben bei der Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs unberücksichtigt und stellen einen Nettoertrag für die Stadt Dülmen dar.

Kommunen, die unter den Fiktivhebesätzen liegen, erfahren hier einen systematischen Nachteil und stellen sich schlechter. Denn auch bei ihnen wird die fiktive Finanzkraft im Finanzausgleich unterstellt. Dabei erwirtschaften sie diese anteiligen Erträge in der Differenz zu ihren niedrigeren Ansätzen gar nicht.

Der Hebesatz der Grundsteuer A liegt unter den Vergleichsmittelwerten. Der Hebesatz der Grundsteuer B positioniert sich auf mittlerem Niveau. Die Gewerbesteuer wird auf regionaler Ebene verglichen mit einem leicht unterdurchschnittlichen Hebesatz besteuert. In landesweiter Orientierung ist dieser Satz aber bereits überdurchschnittlich einzustufen.

Laut Haushaltsplanung werden die Erträge mittelfristig nicht die prognostizierten Aufwendungen decken. Insofern setzt sich der Konsolidierungsbedarf fort. Gelingt der vorgeschriebene Haushaltsausgleich nicht über nachhaltige Aufwandssenkungen, müssten auch erneute Hebesatzanpassungen in Erwägung gezogen werden.

Die konkrete Deckungslücke wird dann den ggf. notwendigen Handlungsrahmen vorgeben. Bei der Frage, was dabei als örtlich vertretbar einzustufen wäre, werden dann auch die zwischenzeitlichen Konsolidierungsentscheidungen in Stärkungspaktkommunen eine Orientierung geben. Deren Festlegungen überschreiten bereits heute die aktuellen Hebesätze der Stadt Dülmen um ein Vielfaches. Die Maximalwerte der Vergleichsgruppe der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegen laut der Haushaltsumfrage 2015 des StGB NRW auf folgendem Niveau:

- Grundsteuer A: 600 v. H.,
- Grundsteuer B: 850 v. H.,
- Gewerbesteuer: 540 v. H.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen muss zur Sicherung des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs auch eine weitere Hebesatzanpassung in Erwägung ziehen.

Denn es ist, wie schon festgestellt, davon auszugehen, dass insbesondere weitere Aufwandssteigerungen anstehen. Und dabei bleibt es fraglich, ob die bisherige Ertragslage mit beispielsweise positiver Gewerbesteuer- und Einkommenssteuerperspektive von Nachhaltigkeit geprägt ist. Zur Definition eventueller Handlungsrahmen ist an dieser Stelle nochmals auf die vorherigen Ausführungen im Kapitel Haushaltskonsolidierung zu verweisen. Sofern keine sonstigen Verbesserungen eintreten, wären beispielsweise bei der Grundsteuer B 260 Hebesatzpunkte notwendig, um das Plandefizit 2015 von 3,7 Mio. Euro auszugleichen.

Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuer wird auf der Grundlage der Satzung vom 15. Dezember 2005 in der Fassung der III. Änderungssatzung vom 30. September 2013 erhoben. Der Gesamtertrag lag laut dem letzten vorliegenden Jahresabschluss 2012 noch bei 376.821 Euro. Die Haushaltsplanung sieht nach der Anpassung 2013 künftig jährlich 430.000 Euro vor. Nach Maßgabe vorliegender Erkenntnisse ist dieses Volumen in etwa durchschnittlich einzuordnen. Vergleichskommunen aus dem Münsterland in der Größenordnung von Dülmen realisieren aber teilweise auch jährliche Vergnügungssteuererträge bis ca. eine Mio. Euro.

Dabei ist aber zu beachten, dass auf der Grundlage der Vergnügungssteuersatzungen i. d. R. diverse Besteuerungstatbestände zur Anwendung kommen. Diese schlagen je nach örtlicher Situation unterschiedlich zu Buche. Einen wesentlichen Anteil haben Spielautomaten mit Gewinnspielmöglichkeit. Dabei hängt das jeweilige Steueraufkommen aber beispielsweise ab von:

- der örtlichen Ausstattung mit Spielhallen etc.,
- der individuellen Anzahl von Spielgeräten mit Gewinnspielmöglichkeit,
- der Anzahl und dem Engagement der Spieler sowie auch
- insbesondere von den örtlich festgelegten Besteuerungssätzen.

Bspw. die Zahl der örtlichen Spielhallen oder auch die Zahl der aufgestellten Spielgeräte kann von der GPA NRW nicht eingeordnet und bewertet werden. Es könnte aber geprüft werden, ob

wiederkehrende Geräteerhebungen /-zählungen sinnvoll sind. Die GPA NRW orientiert sich bei dieser Anregung beispielsweise an erfolgreichen Hundezählungen in Vergleichskommunen. Darüber wurde teilweise erfolgreich ein höherer Ertrag bei der Hundesteuer generiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte mit dem Ziel höherer Vergnügungssteuererträge regelmäßige Spielgerätekontrollen bzw. -zählungen durchführen.

Weiteres Ertragspotenzial ist auch ohne tiefere Untersuchung zu unterstellen. Die Stadt Dülmen schöpft bei den festgelegten Steuersätzen nicht den rechtlich möglichen Rahmen aus. Der Steuersatz für Spielgeräte mit Gewinnspielmöglichkeit in Spielhallen ist mit der letzten Satzungsanpassung auf 15 Prozent festgelegt (§ 10 Abs. 1 Buchstabe a) der o. g. Satzung). Dem zu berücksichtigenden Erdrosselungsverbot Rechnung tragend wären laut einschlägiger Rechtsprechung aber bis zu 20 Prozent zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte im Interesse der Haushaltskonsolidierung die Steuersätze der Vergnügungssteuer im gerichtlich festgelegten zulässigen Rahmen erhöhen.

Die Berechnung der Spielgerätesteuern erfolgt bei der Stadt Dülmen auf der Grundlage des Einzspielergebnisses. Das war bislang auch so üblich.

Den rechtlichen Rahmen für die örtlichen Erhebungen setzen die Spielverordnung, die GO NRW und das KAG NRW. Eine wesentliche Veränderung hat sich dabei zuletzt Ende 2014 bei der Spielverordnung ergeben. Demnach ist den Kommunen nunmehr zu empfehlen, künftig nicht mehr das Einzspielergebnis, sondern den Spieleinsatz zu besteuern. Auf den Schnellbrief 206/2013 des StGB NRW vom 29. November 2013 wird verwiesen.

Mit den Änderungen in der Spielverordnung verfolgt der Gesetzgeber die Prämisse eines verbesserten Spieler- und Jugendschutzes. Insbesondere die Spielsucht soll weiter eingedämmt werden. Zu diesem Zweck gibt die Spielverordnung ab 2015 auch neue technische Geräteanforderungen vor. Darüber werden bspw. die Gewinnaussichten insgesamt sowie maximale Stundengewinne eingeschränkt. Punktspiele sind künftig generell verboten. Ebenso ist der maximale Stundenverlust reduziert worden. Es gelten ab 2015 zudem verschärfte Gerätenachweispflichten. Im Interesse der Steuerämter in den Verwaltungen sollen darüber auch bisherige Manipulationsmöglichkeiten eingedämmt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass sich der Verwaltungs- und Erhebungsaufwand verringert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte bei der Erhebung der Vergnügungssteuer künftig den Spieleinsatz zur Bemessung heranziehen.

Die Festlegung des neu anzusetzenden Steuersatzes sollte in der Orientierung zum örtlich vertretbaren, aber auch rechtlich möglichen Ertragsvolumen erfolgen. Das Erdrosselungsverbot ist dabei weiterhin zu beachten. Der bislang bekannte Empfehlungsrahmen für die Besteuerung nach dem Spieleinsatz bewegt sich zwischen 3,5 und sechs Prozent. Dazu kann auch auf den Schnellbrief 61/2015 des StGB NRW vom 20. April 2015 verwiesen werden (Haushaltsumfrage 2015).

Der neue Steuersatz sollte in jedem Fall mindestens in der Größenordnung des bisherigen Ertragsvolumens festgelegt werden. Im Konsolidierungsinteresse besser wäre darüber hinaus die Potenzialorientierung nach Maßgabe der bisherigen Besteuerungsmöglichkeit „20 Prozent des Einspielergebnisses“.

Gebäudeportfolio

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

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

Die folgenden Flächenverhältnisse sind aufgrund des von der Stadt Dülmen gelieferten Datenermaterials darstellbar und können insofern vermögensorientiert analysiert werden.

Flächenanteile nach Nutzungsarten in m² Bruttogrundfläche (BGF)

Nutzungsart	anteilige BGF in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	85.219	1.839	60,4
Jugend	8.187	177	5,8
Sport und Freizeit	4.970	107	3,5
Verwaltung	8.855	191	6,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.204	134	4,4
Kultur	8.954	193	6,3
Soziales	4.364	94	3,1
sonstige Nutzungen	14.359	310	10,2
Gesamtsumme	141.113	3.046	100

Portfolio-Flächenverbrauch nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dülmen
Schulen	1.270	2.535	1.952	1.839
Jugend	13	370	174	177
Sport und Freizeit	36	885	229	107
Verwaltung	141	421	254	191
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	144	134
Kultur	27	783	241	193
Soziales	16	746	118	94
sonstige Nutzungen	80	1.688	557	310
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.672	3.046

Die Schulflächen (Schulgebäude und Turnhallen) haben in der Regel den größten Anteil an den Gebäudeflächen. Bei der Stadt Dülmen nehmen Sie 60,4 Prozent der Gesamtflächen ein. In den erfassten Flächen sind auch die Gebäude der Pestalozzi-Schule und Peter-Pan-Schule erfasst. Diese nutzt aber nicht die Stadt Dülmen selbst. Sie sind an den Schulträger Kreis Coesfeld vermietet.

Interkommunal verglichen ordnen sich die Schulflächen knapp unterdurchschnittlich ein. Zur weiteren Bewertung und Einordnung dieses Ergebnisses ist nochmals auf den gesonderten Teilbericht Schulen zu verweisen.

Die Nutzungsart Jugend positioniert sich knapp über dem Mittelwert. Hier ist die örtliche Besonderheit von acht städtischen Kindertagesstätten hervorzuheben. Zudem stellt die Stadt Dülmen diverse Räumlichkeiten für Jugendliche zur Verfügung. Exemplarisch zu nennen sind Räumlichkeiten im Annette-von-Droste-Hülshoff-Gymnasium, an der Bahnhofstraße oder auch im Bürgerhaus Rorup.

Alle übrigen Nutzungsarten weisen unterdurchschnittliche Flächenanteile nach.

Dies gilt beispielsweise auch für die Verwaltung, obwohl z. B. auch in den Ortsteilen Rorup und Buldern Nebenstellen des Bürgerbüros vorgehalten werden. Den Flächen der Verwaltung sind ferner das Rathaus sowie die Büroflächen Overbergpassage, VHS Verwaltung und Rechnungsprüfungsamt zugeordnet.

Der Hinweis auf die örtliche Struktur mit sieben Ortsteilen ist erfahrungsgemäß wichtig. Eine solche Siedlungsstruktur begründet im Zuge ihrer Entwicklung vielfach doppelte oder mehrfache Gebäudeausstattungen. Diese sind dann in aller Regel insbesondere im Versorgungsinteresse der jeweiligen Ortsteile und ihrer Einwohner entstanden. Dass sich die Stadt Dülmen dennoch allenfalls an den Mittelwerten der Vergleichsgruppe einordnet und insofern gemäß dieser Standardbetrachtung keine Flächenüberhänge vorweist, ist positiv zu werten.

Die vorliegenden Ergebnisse werden aber beispielsweise auch dadurch begünstigt, dass bestimmte Aufgaben ausgegliedert sind oder nicht angeboten werden. Zudem wurde in bestimmten Fällen auch bereits die wirtschaftliche Verantwortung auf die Nutzer übertragen, obwohl die Gebäude noch erfasst sind.

Als örtliche Besonderheiten für die Stadt Dülmen sind folgende Aspekte aufzuführen:

- Sport und Freizeit
 - Die Gebäude der Bäder sind aufgrund der Ausgliederung nicht erfasst (Freizeitbad düb). Flächendaten konnten nicht vorgelegt werden.
 - Die erfassten Gebäude an den Sportanlagen hat die Stadt Dülmen teilweise bereits in wirtschaftliche Verantwortung der Vereine übertragen.
 - Die Stadt Dülmen hält keine Sporthallen ausschließlich für den Vereinssport vor.
 - Die Gebäudeliste enthält aber mit dem DJK Tennisheim, der Sportumkleide am Schießstand Hausdülmen, der Schießhalle Rorup und dem Surfhaus Samsonsee vier Sondersportanlagen / -gebäude.
- Feuerwehr / Rettungsdienst
 - Ortsteilbedingt sind acht Feuerwehrgerätehäuser erfasst.
 - Dabei wurde zuletzt in 2015 das alte Gerätehaus Hiddingsel mit zugehöriger Wohnung verkauft. Als Ersatz steht hier aber ein neues Gebäude zur Verfügung.
 - Die Anzahl der Gerätehäuser wird sich auf sieben reduzieren. Das ebenfalls noch erfasste alte Feuerwehrgerätehaus Daldrup wird nicht mehr genutzt und soll ebenfalls veräußert werden.
- Kultur
 - Dieser Flächenanteil zeigt sich auch unterdurchschnittlich, weil keine eigenständige Stadthalle betrieben und bewirtschaftet wird. Kulturveranstaltungen finden zum Teil in der Bürgerhalle Buldern statt, die aber überwiegend schulisch genutzt wird und daher den Schulen zugeordnet ist.
 - Berücksichtigt sind unter dieser Nutzungsart auch Flächenanteile in beispielsweise folgenden Gebäuden:
 - Bücherei in der Overbergpassage,
 - nicht verwaltungsbezogene VHS-Flächen,
 - Schulaula des Clemens-Brentano-Gymnasiums (teilweise),
 - Remise im Kutscherhaus,
 - von den Heimatvereinen genutzte Gebäude (Teile des Bürgerhauses Rorup, großer und kleiner Spieker Buldern),
 - Annette-von-Droste-Hülshoff-Mehrgenerationenhaus,
 - Kolpinghaus sowie

- historische Gebäude (Lüdinghausener Tor und Lorenkenturm).

- Sonstige Nutzungen
 - Bei den Vergleichskommunen sind teilweise Gebäude der Abwasserbeseitigung zu berücksichtigen. Insbesondere, wenn dieser Aufgabenbereich dort in der Kernverwaltung geführt wird. In Dülmen ist die Abwasserbeseitigung ausgegliedert. Flächendaten konnten nicht vorgelegt werden.
 - Mangels eigener Friedhöfe bewirtschaftet die Stadt Dülmen keine Friedhofsgebäude und Trauerhallen.
 - Bei den Vergleichskommunen sind in Einzelfällen auch Parkhäuser erfasst.
 - Im begrenzten Umfang engagiert sich die Stadt Dülmen auch auf dem Mietwohnungsmarkt. Neben den vermieteten Flächen in der Overbergpassage (Wohnungen, Büro- und Geschäftsflächen) sind weitere neun Mietwohnungen oder –häuser erfasst. Bei diesen handelt es sich aber überwiegend um Hausmeister- o. Dienstwohnungen.

- IGZ - Intergeneratives Zentrum
 - Die Baumaßnahme des künftigen Begegnungszentrums hinter dem Rathaus lief zum Zeitpunkt der Prüfung. Diese Immobilie wird auf kirchlichem und auf städtischem Grund errichtet. Seitens der Stadt sollen künftig darin z. B. Räumlichkeiten für Sitzungen genutzt werden. Hinsichtlich der Investitionen und Nutzung sind neben Kirche und Stadt weitere Investoren beteiligt. Die Stadt betreffende Flächenanteile sind im vorstehenden Vergleich noch nicht berücksichtigt.

- Ferner sah die Planung der Stadt Dülmen vor, eins der ehemaligen Kasernengebäude als Asylbewerberwohnheim zu nutzen. Diesbezügliche Flächenanteile wären zu gegebener Zeit auf die Nutzungsart Soziales aufzurechnen. Die weiteren Gebäude der früheren Bundeswehrkaserne sollten laut Auskunft im September 2015 abgerissen werden.

Im Zuge des zum Zeitpunkt der Prüfung stark angestiegenen Flüchtlingsstroms bleibt abzuwarten, inwieweit der Raumbedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern darüber hinaus noch weiter wächst.

Gemäß dieser Standardbetrachtung sind zunächst einmal keine markanten Auffälligkeiten im Hinblick auf die Gebäudeausstattung der Stadt Dülmen zu identifizieren.

Gleichwohl bestehen Handlungsmöglichkeiten. Dies betrifft nicht nur die Schulen und Turnhallen. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Stadt Dülmen bereits an der Entwicklung neuer Gebäudekonzeptionen arbeitet, aus denen auch Konsolidierungsmöglichkeiten entwickelt werden könnten.

Beispielhaft sind die Überlegungen zur Gründung einer neuen Sekundarschule zu nennen. In diesem Fall würden die bisherige Kardinal-von-Galen-Schule (Hauptschule) und die Hermann-Leeser Realschule voraussichtlich auslaufend gestellt. Perspektivisch könnte die Kommune dann eines der Gebäude aufgeben.

Auch am Schulstandort im Ortsteil Buldern sind maßgebliche Veränderungen geplant. Hier wird als zweite örtliche Hauptschule die Erich-Kästner-Schule aufgegeben. Teile der Räumlichkeiten sollen der Ludgerus-Grundschule zugeordnet werden. Weitere Teilflächen sollen ggf. für kulturelle Zwecke genutzt werden.

Das bisherige Gebäude der Ludgerus-Grundschule soll dann schulisch nicht mehr genutzt werden. Hier werden ggf. räumliche Zuordnungen für einen Kindergarten und in Teilen ein Rückbau erfolgen. Über diese Veränderungen werden ggf. ca. 8.400 m² nicht mehr schulisch genutzt.

Wie zuvor schon erwähnt, arbeitet die Stadt Dülmen darüber hinaus z. B. auch im Sportsektor an der Realisierung weiterer Konsolidierungsmöglichkeiten. Teilweise hat sie bereits die wirtschaftliche Verantwortung für Gebäude an Sportanlagen auf die nutzenden Vereine übertragen. Dies ist zu befürworten. Die Nutzer städtischer Gebäude und Einrichtungen sollten sachgerecht an den Kosten der Nutzung beteiligt werden.

Es sind aber weitere Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren. Im Teilbericht Schulen empfiehlt die GPA NRW, die Grundschulstandorte, die keine Zweizügigkeit mehr erreichen, in Frage zu stellen. Dabei ist aber auch einzuräumen, dass der schulische Raumbedarf ggf. unter Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingsströme zukünftig anders zu bewerten ist. Denn nach ersten zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verlässlichen Prognosen lässt sich nicht ausschließen, dass die Schülerzahlen über die Zuwanderung steigen könnten. Die Schulentwicklung ist in diesem Sinne in beiden Richtungen, mit der Möglichkeit von sinkenden oder steigenden Schülerzahlen im Blickfeld zu behalten.

Aus Sicht der Schulprüfung könnte der Raumbedarf z. B. auch bei den Gymnasien optimiert werden. Natürlich kann auch das nur im Benehmen zukünftiger Schülerzahlen erfolgen, aber in den vorhandenen Gebäuden könnten weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel integriert werden. Aus Sicht der GPA NRW wäre vorstellbar, eine Grundschule oder einen Kindergarten zusätzlich unterzubringen.

Ferner verdeutlicht die Schulprüfung Flächenpotenziale mit Blick auf einzelne Turnhallen. Auch denkbare Gebäudeaufgaben sollten diskutiert werden.

Ein weiteres mögliches Handlungsfeld ergibt sich mit Blick auf die Mietwohnungen und –gebäude der Stadt Dülmen. Das Engagement auf dem Mietwohnungsmarkt zählt nicht zu kommunalen Aufgaben. Insofern sollte geprüft werden, ob diesbezügliche Objekte veräußert werden könnten. Die Aufgabe dieses Engagements würde nachhaltig dazu beitragen, jährliche aus dem Besitz und der Bewirtschaftung resultierenden Aufwendungen zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die zum Gebäudeportfolio ermittelten Potenziale prüfen (Bündelungspotenziale an Schulen und Turnhallen mit dem Ziel weiterer Gebäudefreisetzungen, Übertragung der wirtschaftlichen Verantwortung auf nutzenden Vereine bzw. Erhebung sachgerechter Nutzungsgebühren und Aufgabe von Mietwohnungen und –gebäuden).

Organisationsbezogen stellt sich zudem die Frage, ob die bislang zur Verwaltung und Bewirtschaftung der städtischen Immobilien festgelegten Zuständigkeiten weiter optimiert werden könnten. Zwar ist ein zentrales Gebäudemanagement eingerichtet. Dieses ist aber nicht vollständig für alle Gebäude der Stadt Dülmen verantwortlich. Die Verwaltung der Schulen und Turnhallen nimmt weiterhin der Fachbereich Schule und Sport wahr. Eine vollständige Zusam-

menführung aller gebäuderelevanten Aufgaben und Zuständigkeiten wäre ein weiterer Schritt in Richtung wirtschaftlicherer Aufgabenerfüllung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte prüfen, inwieweit alle städtischen Gebäude zentral vom Gebäude-management betreut und bewirtschaftet werden könnten.

Altersstruktur der Gebäude

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der in der Regel höheren Anlagenintensitäten³ der Kommunen wesentliche Aufwandsgrößen. Im Fall der Stadt Dülmen lag die Anlagenintensität im Jahr 2012 bei 94 Prozent. Der Vermögensanteil der bebauten Grundstücke nahm ca. 36 Prozent ein.

Dabei sind z. B. auch die Anlagenabnutzungsgrade und Restnutzungsdauern (RND) der Anlagegüter von Bedeutung. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren zunehmende Reinvestitionsbedarfe. Dies bietet Chancen, aber auch Risiken.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen günstig zu beeinflussen, benötigt jede Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Diese muss auf die Altersstruktur des Vermögens aufsetzen.

Durchschnittliche Restnutzungsdauern und Anlagenabnutzungsgrade (Gebäude)

Vermögensgegenstand	Durchschnittl. Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
Kindertagesstätten	59	26,3	1,4
Schulgebäude	36	55,0	28,9
Geschäftsgebäude	32	60,0	6,4
Feuerwehrgerätehäuser	37	53,8	0,4

Mit Ausnahme der Kindertagesstätten sind die dargestellten Gebäude gemäß dieser Durchschnittsbetrachtung bereits mindestens zur Hälfte abgeschrieben. In der Folge gilt es, sich hier auf zunehmende Sanierungs- und Reinvestitionsbedarfe einzustellen. Dazu sollte die zuvor genannte Investitionsstrategie aufzubauen und fortzuführen.

Die strategische Ausrichtung der Stadt Dülmen zielt darauf, den Gebäudebestand sach- und bedarfsgerecht zu verwalten. Im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sind gebäude-relevant auch immer energetische und sicherheitstechnische Verbesserungen im Fokus.

Exemplarisch kann z. B. auf die Ausführungen im Vorbericht zum Haushaltsplan 2015 verwiesen werden. Auf den Seiten VB 15 und VB 16 werden im Zuge der Erläuterungen zu den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen z. B. auch die notwendigen Gebäudeunterhaltungen dargelegt. Diese steigen 2015, wie zuvor schon beschrieben, deutlich an, weil bislang unterlassene Instandhaltungen nachzuholen sind.

³ Anlagenintensität: Anteil des gesamten Anlagevermögens an der Bilanzsumme.

Ferner werden auf Seite VB 23 zur Finanzplanung notwendige Investitionen (Rubrik „Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen“) beschrieben, für die Mittel bereitzustellen sind.

Die Stadt Dülmen beschränkt sich nicht nur darauf, die notwendigen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen fortzuschreiben und durchzuführen. Auch die Frage evtl. Gebäudeaufgaben steht im Fokus. Dies wird anhand der zuvor schon dargelegten Konzeptionen um die neue Sekundarschule mit Aufgabe der Hauptschulen u. a. deutlich.

→ **Feststellung**

Aufgrund der zunehmenden und teilweise schon hohen Anlagenabnutzungsgrade zeichnet sich weiter zunehmender Handlungsbedarf ab. Die Stadt Dülmen muss sich zur Wert- und Substanzerhaltung an ihren Gebäuden auf zunehmenden Reinvestitions- und Sanierungsbedarf einstellen.

Das bisherige Investitionsengagement stellt sich nach Maßgabe der zu ermittelnden Investitionsquoten wie folgt dar:

Differenzierte Investitionsquoten (Gebäude) in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Kinder- und Jugendeinrichtungen	276	394	2	507	545
Schulen	0	7	12	58	335
Sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	10	183	521	82	5

Es zeigt sich ein wie üblich schwankendes Investitionsengagement. Dabei ist aber positiv hervorzuheben, dass sich in der analysierten Zeitreihe je Gebäudegruppe mehrfach Investitionsquoten über 100 Prozent ergeben. In diesen Fällen liegt das Investitionsvolumen teilweise deutlich über den jährlichen Abschreibungen. Ein Teil der Vergleichskommunen konnte sich in den letzten Jahren aufgrund des dortigen Konsolidierungsdrucks nicht in diesem Maße engagieren. Vielfach werden über die gesamte Zeitreihe keine Investitionsquoten über 100 Prozent erreicht.

Ergänzend kann schon an dieser Stelle auch auf die Entwicklung der Gesamtinvestitionsquoten eingegangen werden. Abweichend zu den vorstehend beschriebenen differenzierten Quoten beziehen sich diese aber auf das gesamte Anlagevermögen und nicht nur die Gebäude.

Gesamtinvestitionsquoten

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	7.780	6.808	6.105	7.532	5.160
Werteverzehr in Tausend Euro					
Abgänge AV in Tausend Euro	3.234	709	571	650	2.060
+ Abschreibungen AV in Tausend Euro	6.892	6.720	6.821	6.553	6.428
= Werteverzehr AV gesamt in Tausend Euro	10.126	7.428	7.391	7.203	8.488
Investitionsquote in Prozent	77	92	83	105	61

Gesamtinvestitionsquote in Prozent 2012

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61	10	286	76	44	68	96	81

Im Vergleichsjahr 2012 erreicht die Stadt Dülmen nur eine unterdurchschnittliche Gesamtinvestitionsquote. Dieses Gesamtergebnis wird aber auch durch die Entwicklungen bspw. im Infrastrukturvermögen (Straßenvermögen) beeinflusst. Dieser Vermögensanteil umfasst allein ca. 18,8 Prozent. Auf die diesbezügliche differenzierte Investitionsquote geht die GPA NRW nachfolgend noch näher ein.

Insgesamt haben sich keine Erkenntnisse ergeben, wonach die erforderlichen Maßnahmen nicht sachgerecht geplant und nicht im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten zeitnah umgesetzt werden. Auf die vorherigen Ausführungen ist diesbezüglich nochmals zu verweisen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte ihren Investitionsbedarf weiterhin strategisch und sachgerecht planen. Die wirtschaftlich sinnvollsten Zeitpunkte für Investitions- und Sanierungsmaßnahmen sollten eingehalten werden.

Beachtung finden muss dabei, dass nach aktueller Planung weitere defizitäre Jahresabschlüsse in Aussicht stehen. Die Mittelbereitstellung für die erforderlichen Investitionen wird in einer solchen Defizitphase schwieriger. Die Risiken für einen drohenden Reinvestitionsstau werden dementsprechend größer.

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.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den zuvor dargelegten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft noch besser einordnen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich auch aus dem Verhältnis zum Straßenvermögen sowie zu den Finanzanlagen.

Die folgenden Untersuchungen stehen damit auch in Verbindung zur vorherigen Portfolioanalyse (Anlagenabnutzungsgrade für Gebäude und Investitionsquoten).

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dülmen
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	531	122	110
Schulen	722	2.366	1.421	1.778
Sonstige Bauten*	2	2.177	849	488
Straßenvermögen**	1.398	5.774	2.497	1.689
Finanzanlagen	10	5.789	1.231	1.134

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

**) Straßenvermögen inkl. Grund und Boden, Brücken und Tunnel

Von den durchschnittlichen Vermögensanteilen der Vergleichskommunen hebt sich die Stadt Dülmen in folgender Form ab.

Vermögensbild in Prozent

	Kinder- und Jugendeinrichtungen	Schulen	Sonstige Bauten	Straßenvermögen	Finanzanlagen
Interkommunaler Mittelwert als Index	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dülmen	89,9	125,1	57,5	67,6	92,1

→ Empfehlung

Gemäß dem Vermögensbild wird das schon zuvor in Flächenrelation ermittelte Hauptengagement der Stadt Dülmen im Bereich der Schulen bestätigt. Im Umkehrschluss ist es wichtig, konsolidierungsorientiert insbesondere dort weitere mögliche Bündelungspotenziale und Gebäudeaufgaben zu realisieren.

Das Gesamtvermögen der Stadt Dülmen strukturiert sich insgesamt wie folgt:

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	292.192	289.846	289.225	287.939	288.267	284.940
Umlaufvermögen	9.348	16.476	13.202	12.012	6.231	14.180
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.553	2.115	2.027	3.086	3.472	3.987
Bilanzsumme	303.094	308.436	304.455	303.037	297.970	303.107
Anlagenintensität in Prozent	96	94	95	95	97	94

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	39	68	122	103	111	87
Sachanlagen	241.234	238.874	238.293	237.008	237.334	232.600
Finanzanlagen	50.920	50.904	50.811	50.827	50.822	52.254
Anlagevermögen gesamt	292.192	289.846	289.225	287.939	288.267	284.940

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	35.535	35.168	35.357	35.193	35.034	33.359
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.179	4.380	4.562	4.501	4.759	5.069
Schulen	84.356	81.762	80.213	78.661	77.972	81.911
Sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21.225	20.637	20.981	23.198	23.101	22.477
Infrastrukturvermögen (ohne ABW)	88.433	90.274	87.768	86.085	83.192	81.445
davon Straßenvermögen	87.347	86.477	84.054	82.340	79.536	77.806
Sonstige Sachanlagen	7.506	6.654	9.412	9.369	13.275	8.339
Summe Sachanlagen	241.234	238.874	238.293	237.008	237.334	232.600

Im Infrastrukturvermögen sind Vermögenswerte des ABW nicht enthalten. Diesen Aufgabenbereich gliederte auch die Stadt Dülmen als eigenbetriebsähnliche Einrichtung aus. Ein Teil der Vergleichskommunen führt die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt. Insofern differieren infrastrukturelevante Kennzahlen aufgrund dieser örtlichen Besonderheit teilweise.

Obwohl das Bilanzvolumen über die Zeitreihe nahezu gleich blieb, reduzierte sich das Anlagevermögen um 7,2 Mio. Euro. Dieser Vermögensrückgang resultiert im Wesentlichen aus den Sachanlagen. Deren Volumen nahm für sich betrachtet um 8,6 Mio. Euro ab. Hier wirken in erster Linie die jährlichen Abschreiben wertmindernd, wenn es nicht gelingt, Wertverluste durch Reinvestitionen aufzufangen.

Die schon betrachteten Gebäude (Kinder- und Jugendeinrichtungen, Schulen und sonstige Bauten) nahmen in der dargelegten Zeitreihe in Summe nur um 303.000 Euro ab. Insofern bestätigen sich aus dieser Sicht die in Teilen höheren Investitionsquoten.

Der hier festgestellte Wertverlust resultiert vielmehr aus dem Infrastrukturvermögen, konkret dem Straßenvermögen. Dieses nahm zwischen 2008 und 2012 um 9,5 Mio. Euro ab. Insofern analysiert die GPA NRW folgend auch hier Anlagenabnutzungsgrad, Restnutzungsdauer und korrespondierend die bisherigen Investitionsquoten.

Durchschnittliche Restnutzungsdauer und Anlagenabnutzungsgrad der Straßen

Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
16	68,0	18,8

→ Empfehlung

Das Straßenvermögen ist bereits in relativ großem Umfang abgenutzt. Aufgrund der geringen Restnutzungsdauer muss von deutlich zunehmendem Reinvestitionsbedarf ausgegangen werden. Hierauf sollte sich die Stadt Dülmen einstellen.

Die differenzierte Investitionsquote belegt dazu nur verhältnismäßig geringe Reinvestitionen.

Differenzierte Investitionsquote Straßen in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
78	27	49	15	48

Nur 2008 wurde mit 78 Prozent eine im intrakommunalen Vergleich etwas höhere Investitionsquote realisiert. In allen anderen Jahren konnte die Stadt Dülmen allenfalls bis etwa 50 Prozent des Wertverlustes auffangen.

Finanzanlagen

Die Beteiligungsverhältnisse, Zweckbestimmungen und ggf. Auswirkungen auf den städtischen Haushalt sind im jährlichen Beteiligungsbericht dargelegt. Auf diesen kann zur weiteren Sachstandsbeschreibung verwiesen werden. Prüfungsrelevante Hinweise auf Risiken haben sich nicht ergeben.

Die Finanzanlagen nahmen zwischen 2008 und 2012 ca. 17,5 Prozent bis 18 Prozent des Anlagevermögens bzw. ca. 17 Prozent der Bilanzsumme ein.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	23.996	23.996	23.996	23.996	23.996	23.996
Beteiligungen	0	2	2	2	2	2
Sondervermögen	26.276	26.276	26.276	26.276	26.276	27.712
Wertpapiere des Anlagevermögens	190	190	190	190	190	190
Ausleihungen	458	441	347	364	359	353
Summe Finanzanlagen	50.920	50.904	50.811	50.827	50.822	52.254
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.082	1.082	1.085	1.087	1.101	1.134

Als markanteste Finanz- und Leistungsbeziehungen mit Wirkung auf den städtischen Haushalt sind ertragsseitig herauszustellen:

- Eigenkapitalverzinsung des Abwasserwerks der Stadt Dülmen ab 2013 jährlich ein Mio. Euro,
- Konzessionsabgabe der Stadtwerke Dülmen GmbH jährlich ca. zwei Mio. Euro.

Verluste konnten in der geprüften Zeitreihe bspw. aus Gewinnrücklagen im Rahmen der vorliegenden Organschaftsverhältnisse ausgeglichen werden. Insofern ist ein Verlustausgleich oder Zuschuss seitens der Stadt Dülmen im Beteiligungsbericht nicht ausgewiesen.

Schulden- und Finanzlage

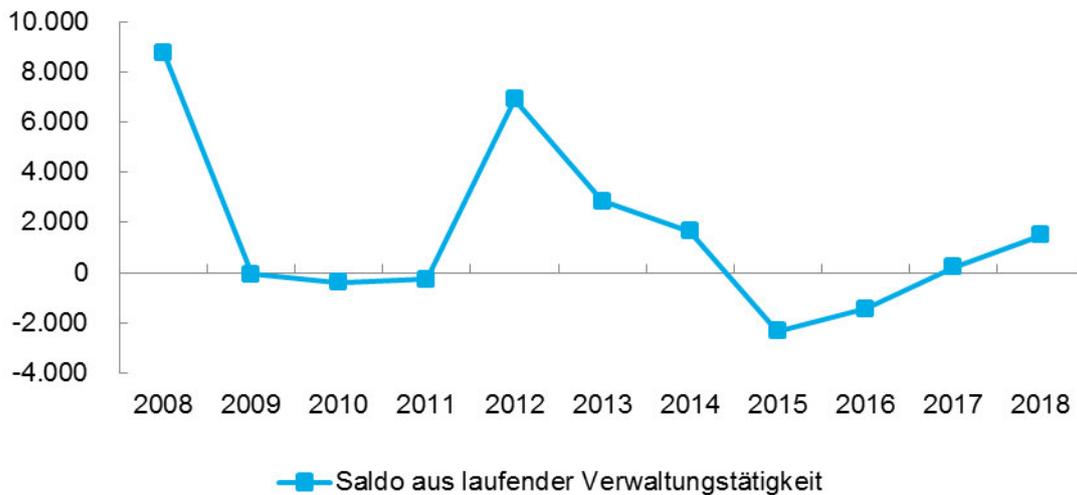
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	8.735	-53	-398	-257	6.910
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.059	-956	-444	-1.238	492
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	9.795	-1.009	-842	-1.495	7.402
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-7.021	-1.824	1.029	-1.405	-2.799
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.773	-2.832	187	-2.900	4.603
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	5.498	8.271	5.197	4.539	1.933
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-481	-241	-845	294	206
= Liquide Mittel	7.790	5.197	4.539	1.933	6.742

Es zeigt sich eine schwankende Entwicklung. In den drei Jahren 2009 bis 2011 ergaben sich jeweils leicht negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. 2008 und 2012 fielen herausgehoben positiv aus. Die nachfolgende Darstellung veranschaulicht auch die perspektivische Entwicklung laut der vorliegenden Haushaltsplanungen.

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro (Ist 2008 bis 2012 sowie Planung 2013 bis 2018)



In den Jahren 2015 und 2016 wäre auch nochmals mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zu rechnen. Ein sich ggf. ergebender Finanzierungsbedarf durch weitere Kredite kann damit nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
150	-388	547	34	-54	44	136	83

Im Jahresvergleich 2012 ordnet sich die Stadt Dülmen sehr deutlich oberhalb des Mittelwerts, wie auch des 3. Quartils ein. Zudem liegen auch alle Vorjahressalden ab 2008 oberhalb der jeweiligen Mittelwerte, obwohl die Ergebnisse 2009 bis 2011 negativ ausfielen.

Der positive Effekt aus dieser Entwicklung wird insbesondere durch die noch auf positivem Niveau liegenden liquiden Mittel bestätigt. Hierauf geht die GPA NRW im nächsten Kapitel „Verbindlichkeiten“ noch näher ein.

Verbindlichkeiten

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

Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	43.618	38.561	37.287	36.639	35.356	33.977
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	357	358	245	134	87	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.238	1.511	3.111	2.069	2.530	1.949
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	55	315	245	541	522	461
Sonstige Verbindlichkeiten	1.096	3.580	2.862	2.868	1.479	1.647
Erhaltene Anzahlungen	3.262	4.943	6.681	6.600	8.996	5.722
Verbindlichkeiten gesamt	49.627	49.268	50.431	48.851	48.971	43.756
Rückstellungen	41.222	39.785	40.394	42.311	42.215	42.837
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	266	396	478	487	306	319
Schulden gesamt	91.115	89.448	91.303	91.649	91.492	86.911
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.055	1.047	1.077	1.045	1.060	950

Liquiditätsbestand / -verbindlichkeiten

In den Jahren 2008 bis 2012 verfügte die Stadt Dülmen über einen positiven Liquiditätsbestand. Wie auch zuvor in der Tabelle „Salden der Finanzrechnung“ dargestellt, fiel das Volumen aber zunächst ab. Von knapp 7,8 Mio. Euro in 2008 reduzierte es sich auf 1,9 Mio. Euro im Jahr 2011. Im Folgejahr 2012 erhöhte sich der Bestand wieder auf 6,7 Mio. Euro.

Dies bildete die positive Grundlage dafür, dass noch keine Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden mussten. Bei vielen Vergleichskommunen schlägt bereits zunehmender diesbezüglicher Kreditbedarf zu Buche. Der führt zu nachhaltigen finanzwirtschaftlichen Belastungen durch Zins- und Kapitaldienst. Entsprechende Mittel stehen für die eigentlichen Aufgabenerfüllungen dann nicht mehr zur Verfügung.

→ Feststellung

Es ist der Stadt Dülmen bisher gelungen, die Aufnahme von Liquiditätskrediten zu vermeiden.

Verbindlichkeiten für Investitionen

Zudem konnte die Stadt Dülmen Ihre Verbindlichkeiten für Investitionskredite zwischen 2008 und 2012 um 9,6 Mio. Euro reduzieren. Das die Kernverwaltung betreffende Volumen lag aber immer noch bei 33,9 Mio. Euro.

Im Bestand der Investitionskredite befanden sich zum 31. Dezember 2012 auch noch zwei Fremdwährungskredite. Diese Darlehen in Schweizer Franken (CHF) hatten zum 31.12.2012 einen Kurswert von 3,9 Mio. Euro.

Mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten sind Chancen und Risiken durch Wechselkurschwankungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Zins- und Tilgungsleistungen verbunden. Das Wechselkursrisiko ist dabei grundsätzlich als allgemeines Haushaltsrisiko einzuordnen. Denn die Wechselkurse entziehen sich wegen der vielen Einflussfaktoren einer sicheren Prognose.

Die Darlehen sind zum jeweiligen Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten. Wie das konkrete Beispiel der Schweizer Franken zeigt, können auch vermeintlich stabile Wechselkurse erhebliche Wertveränderungen erfahren. So geschehen ab Januar 2015 nach Freigabe des bis dahin festen Mindestwechelkurses durch die Schweizer Nationalbank. In der Folge stellte sich ein starker Wertverlust des Euro gegenüber dem CHF ein. Diese Entwicklung kann grundsätzlich auch bei anderen Fremdwährungen eintreten. Ferner ist aus Sicht der GPA NRW auch immer das Planungsrisiko im Hinblick auf steigende Zinsaufwendungen anzuführen. Insofern sollte auch immer das allgemeine Zinsänderungsrisiko im Fokus behalten werden.

Die Stadt Dülmen ist sich der Risiken bewusst. Die Gesamtübersicht über die Rückstellungen im jeweiligen Jahresabschluss belegt dazu auch entsprechende Rückstellungsbildungen. Nach Maßgabe der vorliegenden Jahresabschlüsse erfolgt eine jährliche Anpassung an die laufende Entwicklung. Gemäß Jahresabschluss 2012 waren 850.000 Euro zurückgestellt.

Gesamtverbindlichkeiten

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW vergleicht insofern interkommunal die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Dabei kann zurzeit immer noch nur auf das Vergleichsjahr 2010 zurückgegriffen werden. Denn landesweit verzögern sich Aufstellungs- und Bestätigungsverfahren vielfach. Eine relativ große Anzahl von Vergleichskommunen arbeitet bezüglich der Gesamtabschlüsse noch Arbeitsrückstände auf. Auf das Vergleichsjahr 2010 ist zurückzugreifen, weil für die Folgejahre noch nicht genügend Vergleichsdaten vorliegen.

Auch die Stadt Dülmen ist in diesem Punkt noch nicht auf aktuellem Stand. Der erste Gesamtabschluss 2010 befand sich im Verlauf der Prüfung noch in der Aufstellungsphase. Die Gesamtabschlüsse der Folgejahre sind dementsprechend auch noch nicht erstellt. Die Stadt Dülmen konnte damit die Aufstellungs- und Bestätigungsfristen nach § 116 Abs. 1 und 5 GO noch nicht einhalten. Sie arbeitet aber intensiv am Abbau der Rückstände.

Für 2010 bezifferte die Stadt Dülmen die vorläufigen Gesamtverbindlichkeiten 2010 im August 2015 nach Rücksprache mit dem eingesetzten Wirtschaftsprüfungsinstitut auf 90,4 Mio. Euro. Dementsprechend ergibt sich eine vorläufige Kennzahl von 1.934 Euro pro Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.934*	444	9.996	2.547	1.418	2.435	3.187	47

*) vorläufige Gesamtverbindlichkeiten 2010 (Stand August 2015)

→ Empfehlung

Die vorläufigen Gesamtverbindlichkeiten 2010 liegen auf unterdurchschnittlichem Niveau. Der Prozess der Entschuldung sollte dennoch im Interesse der Haushaltskonsolidierung weiter fortgesetzt werden.

Denn der jährliche Kapitaldienst mit Zins- und Tilgungsleistungen stellt eine fortwährende Finanzbelastung dar. Die darüber gebundenen Mittel fehlen für die aktuelle Aufgabenerfüllung bzw. belasten hinsichtlich der Zinsaufwendungen auch das jährliche Rechnungsergebnis.

Rückstellungen

Die Rückstellungen haben in der Regel einen nicht unerheblichen Anteil an der Bilanzsumme. 2012 entsprach der Anteil von 42,8 Mio. Euro ca. 14,1 Prozent. Zwischen der Eröffnungsbilanz 2008 und dem Rechnungsergebnis 2012 stiegen die Rückstellungen um 1,6 Mio. Euro.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	33.191	33.145	34.515	36.055	37.789	38.260
Rückstellungen Deponien und Altlasten	95	99	93	86	77	68
Instandhaltungsrückstellungen	3.107	2.371	1.364	1.213	1.161	1.137
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.829	4.170	4.421	4.956	3.188	3.372
Summe der Rückstellungen	41.222	39.785	40.394	42.311	42.215	42.837

Den größten Anteil haben die Pensionsrückstellungen mit zuletzt 38,2 Mio. Euro. Sie stiegen im dargestellten Zeitraum um ca. fünf Mio. Euro.

Die Instandhaltungsrückstellungen hatten zunächst 2008 einen Anteil von 7,5 Prozent der Rückstellungen. Sie verringerten sich im weiteren Verlauf um 1,9 Mio. Euro auf 1,1 Mio. Euro. Die Auflösung dieser Rückstellungen steht natürlich in Verbindung zu den zuvor dargelegten Investitionsquoten. Auch daran ist ablesbar, dass sich die Stadt Dülmen präventiv mit der Frage der Substanzerhaltung auseinandersetzt. Die konkreten Maßnahmen können dem jährlichen Rückstellungsspiegel entnommen werden.

Das Gleiche gilt für die sonstigen Rückstellungen. Sie reduzierten sich über die geprüfte Zeitreihe um 1,4 Mio. Euro auf zuletzt 3,3 Mio. Euro. Zugeordnet sich hier z. B. Rückstellungen für Überstunden und nicht genommenen Urlaub. Darüber hinaus sind insbesondere Kostenanteile

für die überörtliche Prüfung oder beispielsweise Rückstellungen für anhängige Klageverfahren ausgewiesen.

Die sinkende Tendenz der sonstigen Rückstellungen wurde 2010 unterbrochen. Den Grund für die in dem Jahr gestiegene Gesamtsumme ist in einer Marktwertabsicherung für einen Forward-Swap zu finden. Die anteilige Zuführung umfasste 827.000 Euro. Auf die diesbezüglichen Risikohinweise in den Kapiteln haushaltswirtschaftliche Risiken und Verbindlichkeiten wird nochmals verwiesen.

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 (Ist) in Tausend Euro und Eigenkapitalquoten in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	95.608	102.404	97.805	94.664	89.224	95.372
Sonderposten (Sopo)	115.849	116.338	114.963	115.926	114.950	118.295
davon Sopo für Zuwendungen / Beiträge	115.583	112.448	110.536	111.492	110.798	114.156
Rückstellungen	41.222	39.785	40.394	42.311	42.215	42.837
Verbindlichkeiten	49.627	49.268	50.431	48.851	48.971	43.756
Passive Rechnungsabgrenzung	787	642	862	1.285	2.611	2.847
Bilanzsumme	303.094	308.436	304.455	303.037	297.970	303.107
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	31,5	33,2	32,1	31,2	29,9	31,5
Eigenkapitalquote 2	69,7	69,7	68,4	68,0	67,1	69,1

Den bislang höchsten Eigenkapitalbestand verzeichnete die Stadt Dülmen mit dem Jahresabschluss 2008. Die Steigerung von 6,7 Mio. Euro steht mit dem entsprechend positiven Jahresergebnis in Verbindung, wengleich dieses Volumen nicht ganz dem Jahresüberschuss entspricht. Diesbezüglich sind noch Wertkorrekturen zu berücksichtigen.

Danach reduzierte sich das Eigenkapital bis 2011 aufgrund der jährlichen Fehlbeträge um insgesamt 13,1 Mio. Euro. Die Erholung im Folgejahr entspricht exakt dem Jahresüberschuss 2012.

In Relation zu den im gleichen Zeitraum geringfügig gestiegenen Bilanzsummen reduzierten sich die Eigenkapitalquoten nur jeweils um ein Prozent.

→ **Feststellung**

Anders als eine Vielzahl von Vergleichskommunen verzeichnete die Stadt Dülmen bislang noch keine dauerhaften Eigenkapitalverluste. Im Eckvergleich zwischen der Eröffnungsbilanz 2008 und dem Jahresabschluss 2012 konnte der Eigenkapitalbestand nahezu gehalten werden. Er reduzierte sich nur um ca. 236.000 Euro.

Eigenkapital 1 in Euro je Einwohner 2012

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.070	-1.533	6.778	2.472	1.466	2.515	3.444	80

Eigenkapital 2 in Euro je Einwohner 2012

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.548	438	9.403	4.785	3.588	5.003	6.046	80

In Einwohnerrelation sind die Eigenkapitalbestände leicht unterdurchschnittlich einzuordnen. Zu berücksichtigen ist dabei beispielsweise auch, dass die Abwasserbeseitigung nicht im Kernhaushalt bilanziert wird.

Die nachfolgende tabellarische Darstellung beschreibt die weitere Entwicklung nach Maßgabe der bisherigen Haushaltsplanung. Aufgrund der prognostizierten jährlichen Fehlbeträge ab 2015 könnte sich das Eigenkapital um insgesamt 7,9 Mio. Euro auf 87,4 Mio. Euro verringern.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (Planung) – Eigenkapitalreichweite*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital (Stand 01.01.)	95.372	95.514	95.655	91.949	89.436	87.807
+ Jahresergebnis	142	141	-3.706	-2.513	-1.628	-360
= Eigenkapital (Stand 31.12.)	95.514	95.655	91.949	89.436	87.807	87.448
Eigenkapitalreichweite* in Jahren	<i>./.</i>	<i>./.</i>	25	36	54	243

*) Eigenkapital zum 31.12. dividiert durch das negative Jahresergebnis

Die jährlichen Eigenkapitalreichweiten errechnen sich unter der Annahme eines jeweils gleichbleibenden Fehlbetrags.

→ **Empfehlung**

Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Eigenkapitalreichweiten ist die Stadt Dülmen noch nicht als finanzwirtschaftlich gefährdet einzustufen. Anhand der geplanten Eigenkapitalverluste ist aber der zunehmende Konsolidierungsdruck und Handlungsbedarf ablesbar. Der vorgeschriebene Haushaltsausgleich sollte jährlich wieder realisiert werden.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage haben 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
Steuern und ähnliche Abgaben	43.550	41.620	43.195	41.949	47.680
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	18.383	15.687	17.094	13.182	17.510
Sonstige Transfererträge	313	345	493	493	427
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	8.846	9.038	9.050	9.249	9.141
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.194	1.277	1.405	1.405	1.838
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.861	3.553	4.870	3.846	4.272
Sonstige ordentliche Erträge	5.590	4.409	3.644	5.454	5.949
Aktivierete Eigenleistungen	3	137	126	84	100
Ordentliche Erträge	81.741	76.066	79.877	75.661	86.916
Finanzerträge	452	181	987	1.049	1.071

Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Steuern und ähnliche Abgaben	51.558	53.139	53.334	55.226	57.176	59.180
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	14.531	14.761	14.173	14.795	14.971	15.149
Sonstige Transfererträge	386	311	356	363	370	377
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	9.361	9.016	9.376	9.421	9.466	9.511
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.723	1.837	1.802	1.805	1.808	1.812
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.361	4.196	5.483	5.561	5.481	5.562
Sonstige ordentliche Erträge	3.509	3.175	3.339	3.339	3.339	3.339
Aktivierete Eigenleistungen	0	216	267	270	273	275
Ordentliche Erträge	85.429	86.652	88.129	90.779	92.883	95.205
Finanzerträge	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462

Die ordentlichen Erträge stiegen zwischen 2008 und 2012 um ca. 5,1 Mio. Euro. Die markanteste Verbesserung ergab sich von 2011 auf 2012. Unter anderem aufgrund der 2011 beschlossenen Hebesatzanpassungen erhöhte sich der Ertrag bei den Steuern und ähnlichen Abgaben um 5,7 Mio. Euro auf 47,6 Mio. Euro. Auf die vorherigen Ausführungen im Kapitel Steuern ist ergänzend zu verweisen. Die Entwicklung der Steuererträge wird zudem nachfolgend auch nochmals innerhalb der Analyse der allgemeinen Deckungsmittel grafisch aufbereitet.

Die Zuwendungen verringerten sich im Eckjahresvergleich 2008 bis 2012 um 873.000 Euro. Alle anderen Ertragskonten zeigen Ertragssteigerungen zwischen 98.000 Euro (aktivierte Eigenleistungen) und 643.000 Euro (privatrechtliche Leistungsentgelte).

Die Haushaltsplanung sieht weitere Ertragssteigerungen bis 2018 vor. Demnach könnten die ordentlichen Erträge insgesamt gegenüber 2012 nochmals um 8,2 Mio. Euro höher ausfallen. Wesentlichen Anteil daran hat die Planung der Steuern und ähnlichen Abgaben. Hier prognostiziert die Stadt Dülmen Verbesserungen von weiteren 11,5 Mio. Euro bis 2018. Demgegenüber werden sich die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen ggf. um 2,3 Mio. Euro und die sonstigen ordentlichen Erträge ggf. um 2,6 Mio. Euro verringern.

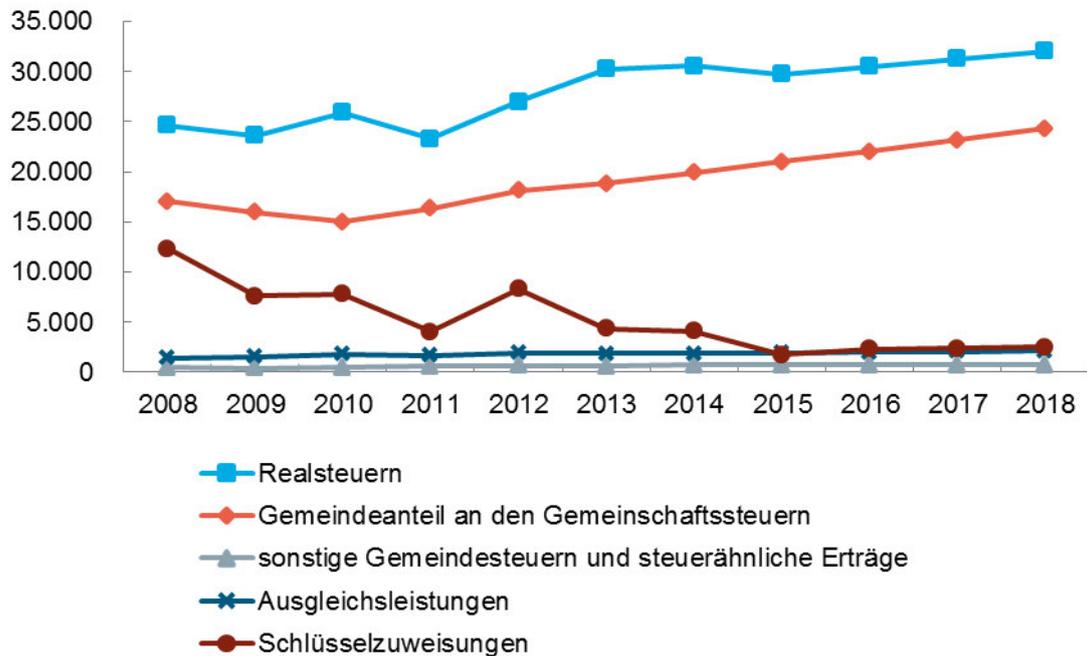
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro (IST und PLAN)



Der Grafik verdeutlicht einmal die stark rückläufige Schlüsselzuweisungen. Diese reduzieren sich auch korrespondierend zur steigenden Steuerertragsplanung.

Für die markanten Einbrüche 2011 und 2013 sind wesentliche Änderungen im GFG verantwortlich. Unter anderem erhöhte das Land NRW zweimal den Soziallastenansatz. Damit sollen den Städten zusätzliche Finanzmittel gewährt werden, die eine hohe Zahl an Bedarfsgemeinschaften (viele Langzeitarbeitslose) aufweisen. Dies hatte im Regelfall für die ländlichen Kommunen mit niedriger SGB II-Quote sinkende Zuweisungen zur Folge.

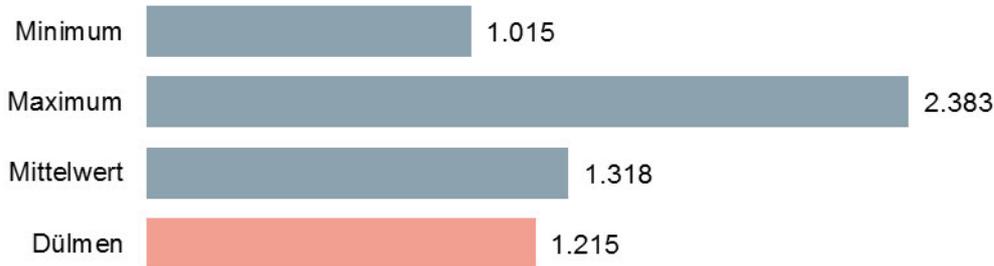
Diesen Ertragsausfall kann die Stadt Dülmen ggf. über die übrigen allgemeinen Deckungsmittel kompensieren. Im Eckjahresvergleich 2008 zu 2018 verringern sich die Schlüsselzuweisungen um 9,8 Mio. Euro. Demgegenüber stehen aber höhere Erträge sowohl bei den Realsteuern (7,4 Mio. Euro), wie auch dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (7,2 Mio. Euro). Die Steigerungserwartung bei den Realsteuern nach 2011 basiert auch auf der Hebesatzanpassung in diesem Jahr.

Die positive Perspektive der allgemeinen Deckungsmittel stützt die zuvor dargelegte Steigerung der ordentlichen Erträge insgesamt.

Vorauszusetzen ist aber, dass die Risiken eines gesamtwirtschaftlichen Konjunktur- oder auch örtlichem Wirtschaftseinbruchs nicht eintreten. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, wie auch die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer. Insofern ist nicht sicher, ob die zurzeit positive Perspektive von Nachhaltigkeit geprägt ist.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Dülmen mit ihrem Volumen an allgemeinen Deckungsmitteln wie folgt ein:

Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.215	1.152	1.261	1.375	81

Gemessen am Median liegt das Volumen der allgemeinen Deckungsmittel auf durchschnittlichem Niveau.

Die hier dargelegten Relationen belegen, dass es richtig war, die Realsteuerhebesätze 2011 anzuheben. Dieser Beschluss war notwendig, um den Ertragsausfall bei den Schlüsselzuweisungen aufzufangen. Auf die spezielle Entwicklung dieses Ertragsanteils geht die GPA NRW über den Analyseaspekt der Zuwendungsquote nochmals tiefer ein.

Zuwendungsquote

Die Zuwendungsquote schließt alle Zuwendungen und Zuweisungen der Kontengruppe 41 ein. Ihre Entwicklung wird bei der Stadt Dülmen maßgeblich von den gekürzten Schlüsselzuweisungen beeinflusst.

Zuwendungsquote in Prozent (IST und PLAN)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
22,5	20,6	21,4	17,4	20,1	17,0	16,8	15,3	15,5	15,4	15,2

Zuwendungsquote 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,1	4,2	42,7	19,0	11,9	19,3	24,9	81

Die Mittelwerte der Zeitreihe 2008 bis 2012 verbleiben trotz geänderterem GFG nahezu einheitlich bei 19 Prozent. Für die Stadt Dülmen ergibt sich der nachgewiesene insgesamt rückläufige Trend. Wobei sich aufgrund der zuvor schwankenden Gewerbesteuer für das Vergleichsjahr 2012 nochmals einmalig höhere Schlüsselzuweisungen ergaben.

Im weiteren Verlauf verringert sich das Volumen der Schlüsselzuweisungen und dementsprechend auch die Zuwendungsquote. Im Hinblick auf den interkommunalen Vergleich 2013⁴ ist zu ergänzen, dass der Mittelwert bei bislang 32 eingebundenen Vergleichskommunen bei 21 Prozent liegt. Diesen würde die Stadt Dülmen nach Maßgabe der zuvor dargestellten Planquote von 17 Prozent deutlicher unterschreiten. Auf die Auswirkungen des geänderten Soziallastenansatzes ist in diesem Zusammenhang nochmals zu verweisen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der rückläufigen Schlüsselzuweisungen muss die Stadt Dülmen ihr Engagement in den steuerbaren Handlungsfeldern weiter erhöhen, um notwendige Konsolidierungserfolge zu realisieren.

Aufwendungen

Die Ertragserwartungen sind positiv. Dennoch ergeben sich gemäß den vorherigen Ausführungen im Kapitel Haushaltssituation defizitäre Planungsperspektiven. Insofern analysiert die GPA NRW auch diverse Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	17.091	19.318	19.758	20.406	20.969
Versorgungsaufwendungen	1.317	2.414	2.093	2.034	1.118
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11.631	12.730	11.984	11.585	12.448
Bilanzielle Abschreibungen	6.898	6.797	7.112	6.820	6.699
Transferaufwendungen	30.058	33.015	35.030	33.935	33.967
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.994	4.984	6.194	5.872	5.075
Ordentliche Aufwendungen	72.989	79.259	82.170	80.652	80.276
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.058	1.798	1.693	1.650	1.587

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen	21.380	22.421	24.056	24.442	24.686	24.933
Versorgungsaufwendungen	2.070	1.134	1.467	1.482	1.497	1.512
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.458	13.218	14.780	14.884	15.037	15.123
Bilanzielle Abschreibungen	6.757	6.758	6.825	6.825	6.825	6.825
Transferaufwendungen	36.337	37.821	40.949	41.689	42.442	43.150
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.268	5.411	4.023	4.052	4.069	4.099
Ordentliche Aufwendungen	85.270	86.764	92.100	93.374	94.556	95.641
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.552	1.305	1.300	1.380	1.417	1.385

⁴ Die Stadt Dülmen konnte im interkommunalen Vergleich 2013 noch nicht berücksichtigt werden, da noch kein festgestellter Jahresabschluss vorliegt.

Die ordentlichen Aufwendungen steigen ebenfalls durchgängig an. In der geprüften Zeitreihe bis 2012 legten sie schon um 7,2 Mio. Euro zu. Maßgeblich dafür waren in dieser Zeitspanne die Personalaufwendungen mit zusätzlich 3,8 Mio. Euro und die Transferaufwendungen mit zusätzlich 3,9 Mio. Euro.

Die Haushaltsplanung bis 2018 prognostiziert weitere Aufwandssteigerungen. Aufsetzend auf dem letzten Rechnungsergebnis 2012 könnten die ordentlichen Aufwendungen insgesamt nochmals um 15,3 Mio. Euro zulegen. Im Eckjahresvergleich 2008 zu 2018 ergeben sich damit Mehraufwendungen von 22,6 Mio. Euro.

Die größten Veränderungen sind erneut bei den Personalaufwendungen und den Transferaufwendungen veranschlagt. Die Personalaufwendungen werden um nochmals 3,9 Mio. Euro höher kalkuliert. Die Gesamtsteigerung ab 2008 läge bei 7,8 Mio. Euro. Die Transferaufwendungen sollen in der Planungsphase bis 2018 um weitere 9,1 Mio. Euro steigen. Der Mehraufwand gegenüber 2008 würde damit 13 Mio. Euro umfassen.

Darüber hinaus sieht die Haushaltsplanung 2018 auch bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen 2,6 Mio. Euro mehr gegenüber dem Teilrechnungsergebnis 2012 vor.

Auf die Aspekte ist nachfolgend nochmals konkreter einzugehen.

Personalaufwendungen

Die Entwicklung der Personalaufwendungen kann anhand der Personalintensität⁵ weiter eingeordnet werden.

Personalintensität in Prozent (IST und PLAN)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
23,4	24,4	24,0	25,3	26,1	25,1	25,8	26,1	26,2	26,1	26,1

Trotz der in Summe deutlich zulegenden Personalaufwendungen verändert sich die Personalintensität als Relationsgröße zu den Gesamtaufwendungen nur marginal. Grund ist, dass auch die ordentlichen Aufwendungen insgesamt laut vorstehender Ausführung deutlich zulegen.

Die Gründe für die steigenden Personalaufwendungen beschrieb die Stadt Dülmen in den Analysegesprächen, wie auch bspw. in den Vorberichten der Haushaltsplanungen, etc. Üblicherweise sind wiederkehrende Tarif- und Besoldungsanpassungen, Stufensteigerungen und Beförderungen sowie auch anzupassende Familienzuschläge zu berücksichtigen. Maßgeblich beeinflusst ist die Entwicklung in Dülmen aber auch von dem nicht unerheblichen zusätzlichen Stellenbedarf, der sich zwischenzeitlich ergab. Wie auch schon zuvor auf den Seiten 10 / 11 ausgeführt, waren insbesondere in den Aufgabenbereichen Feuerwehr, Kindertageseinrichtungen (u. a. U3-Betreuung), sozialer Dienst und allgemeine Verwaltung (bspw. Hoch- und Tiefbau) notwendige zusätzliche Stellen auszuweisen und zu besetzen.

⁵ Personalintensität: Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen

Personalintensität 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,1	12,4	28,6	20,4	17,9	20,4	23,0	82

Mit ihrer Personalintensität von 26,1 Prozent ordnet sich die Stadt Dülmen überdurchschnittlich ein.

Aus dieser Analyse allein darf aber nicht auf ggf. zu hohe Stellenausstattungen geschlossen werden. Die Personalintensität stellt immer nur den Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen dar.

Zur Einordnung der örtlichen Stellenvolumen ist ausdrücklich auch auf den Teilbericht Bürgerdienste sowie die Personalquoten im GPA-Kennzahlenset zu verweisen. Wobei verkürzt an dieser Stelle zu ergänzen ist, dass die Personalquoten je 1.000 Einwohner auf durchschnittlichem Niveau liegen.

Die Personalintensität variiert nicht nur, weil möglicherweise unterschiedliche Aufgabenspektren und –standards in Menge und Qualität bedient werden. Die Aufgabenspektren sind insofern in den Kommunen nicht zwingend identisch. Zudem sind ggf. unterschiedliche Ausgliederungsgrade zu berücksichtigen sind (Abwasserwerke, Bäder, VHS, Musikschule, etc.). Teilweise werden auch Zusatz- oder Koordinierungsaufgaben z. B. für interkommunale Kooperationen übernommen. Wobei für diese dann in der Regel auch Personalkostenerstattungen der beteiligten Partner zu berücksichtigen sind.

Als örtliche Besonderheit ist in diesem Punkt auch auf die vergleichsweise umfangreiche Ausstattung mit städtischen Kindertagesstätten zu verweisen. Darin sind entsprechend viele Stellen zu berücksichtigen, die in einem Teil der Vergleichskommunen nicht geführt werden. Dieser Aspekt ist nicht allein ausschlaggebend. Er kann aber exemplarisch als ein Grund für die örtliche Situationsbeschreibung dienen.

→ Empfehlung

Da die Personalaufwendungen einen großen Anteil an den ordentlichen Aufwendungen ausmachen, sollte der zugrunde liegende Stellenbedarf weiterhin kritisch verwaltet und soweit vertretbar reduziert werden. Dauerhafte Stellenreduzierungen stellen einen wesentlichen Beitrag zur erforderlichen Aufwandsreduzierung dar.

Im Interesse der aus finanzwirtschaftlicher Sicht notwendigen Stellenreduzierung bietet es sich an, weitere interkommunale Kooperationen zu entwickeln und zu realisieren. Dies wäre insbesondere wegen des zu erwartenden Fachkräftemangels wichtig. Denn landesweit stehen die Kommunen vor dem Problem einer deutlich zunehmenden Altersfluktuation. Es wird voraussichtlich zu Engpässen bei der Rekrutierung von Fachpersonal kommen. Zur weiteren Erläuterung ist auf den Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie zu verweisen.

Dies könnte auch umso wichtiger werden, wenn die aktuelle Flüchtlingszuwanderung zusätzlichen Personalbedarf bedingen sollte. Dieser ist bislang nicht eingeplant.

Abschließend ist nochmals positiv aufzugreifen, dass die Stadt Dülmen im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung an Stellenoptimierungen und –reduzierungen arbeitet. Auf die beauftragten Beratungsaufträge und Organisationsuntersuchungen wird Bezug genommen.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent (IST und PLAN)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
15,9	16,1	14,6	14,4	15,5	15,8	15,2	16,0	15,9	15,9	15,8

Die Sach- und Dienstleistungsintensität bleibt über die Zeitreihe auf einheitlichem Niveau. Kennzahlenorientiert werden auch in diesem Punkt die dargelegten Aufwandssteigerungen durch insgesamt steigende ordentliche Aufwendungen kompensiert.

Am deutlichsten verändern sich die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Detail ab der Haushaltsplanung 2015, wie beschrieben wegen bislang unterlassener Instandhaltungen im Anlagevermögen. Zuvor fielen sie 2010 und 2011 rückläufig aus. Ggf. könnten sie auch 2014 nochmals gegenüber dem Vorjahr niedriger abschließen.

Sach- und Dienstleistungsintensität 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,5	6,6	29,4	16,4	13,5	16,3	19,3	82

Die Sach- und Dienstleistungsintensität liegt auf durchschnittlichem Niveau. Die schwankenden Aufwendungen belegen ein konsolidierungsorientiert jährlich unterschiedliches Engagement. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Stadt Dülmen hier ebenfalls daran arbeitet, Einsparpotenziale zu realisieren. Als Beispiel dafür kann die flächendeckende Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED-Technik herangezogen werden.

→ Empfehlung

Weitere Reduzierungen bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen könnten ggf. bei umfassender Aufgabenkritik und damit verbundener Standardreduzierungen erreicht werden. In dieser Orientierung stellt insbesondere die Aufgabe nicht zwingend benötigter Gebäude ein probates Mittel dar.

Transferaufwendungen

Auch die Steigerung der Transferaufwendungen gemäß Eckjahresvergleich ist zuvor schon dargelegt. Die Entwicklung 2008 bis 2018 wird durch Mehraufwendungen von 13 Mio. Euro belastet. Folgende wesentliche Veränderung sind verkürzt im Detail zu skizzieren:

- 5312 Zuweisungen u. Zuwendungen für laufende Zwecke – Mehraufwendungen von 2,1 Mio. Euro,

- 5318 Zuschüsse an übrige Bereiche – Mehraufwendungen von 4,6 Mio. Euro - darin anteilige Steigerung von 2,9 Mio. Euro für Betriebskostenzuschüsse zugunsten externer Kindertagesstätten,
- 5331 Sozialleistungen (Asylbewerber und Jugendhilfe) – Mehraufwendungen von 1,9 Mio. Euro,
- 5332 Sozialleistungen (Asylbewerber und Jugendhilfe) – Mehraufwendungen von 1,3 Mio. Euro,
- 5341 Gewerbesteuerumlage – Mehraufwendungen von 628.000 Euro,
- 5342 Umlageanteil Fonds Deutsche Einheit – Mehraufwendungen von 301.000 Euro,
- 5372 Kreisumlage – Mehraufwendungen zwei Mio. Euro.

Die Transferaufwandsquote der Ist-Zeitreihe bis 2012 bewegt sich trotz der markanten Steigerungen um 42 Prozent. Auch hierfür ist kennzahlenrelevant maßgeblich, dass die ordentlichen Aufwendungen insgesamt ebenfalls deutlich ansteigen.

Transferaufwandsquote (IST) in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
41,2	41,7	42,6	42,1	42,3

Transferaufwandsquote 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,3	34,4	61,6	45,3	40,8	44,7	48,3	82

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen steigen in der Zeitreihe 2008 bis 2018 voraussichtlich deutlich an. Ein Großteil der Buchungsposten ist aber nicht unmittelbar steuerbar und die Einflussnahme der Stadt Dülmen damit eingeschränkt.

→ Empfehlung

Die Transferaufwendungen beinhalten in begrenztem Umfang auch freiwillige Zuschüsse und Leistungen. Sofern der Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung anderer Konsolidierungsentscheidungen weiterhin nicht darstellbar ist, sind auch diese mit dem Ziel der Aufwandsreduzierung in den Fokus zu nehmen.

Es ist abschließend auch unter diesem Punkt nochmals auf den zunehmenden Flüchtlingsstrom hinzuweisen. Nicht auszuschließende steigende Sozialaufwendungen würden bei den Transferaufwendungen zu Buche schlagen.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“⁶ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

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

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	72.989	79.259	82.170	80.652	80.276
Abschreibungen auf Anlagevermögen in Tausend Euro	6.892	6.720	6.821	6.553	6.428
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten in Tausend Euro	3.946	3.829	4.257	4.309	4.240
Netto-Ergebnisbelastung in Tausend Euro	2.946	2.891	2.564	2.245	2.188
Abschreibungsintensität in Prozent	9,4	8,5	8,3	8,1	8,0
Drittfinanzierungsquote in Prozent	57,3	57,0	62,4	65,7	66,0

Abschreibungsintensität 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,0	0,8	15,5	9,3	8,0	9,4	10,8	81

Die Abschreibungsintensität der Stadt Dülmen liegt knapp unter dem Mittelwert. Demgegenüber steht eine positive überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote. Der Stadt Dülmen kann den Abschreibungen damit anteilig höhere Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüberzustellen.

Drittfinanzierungsquote 2012 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
66,0	25,2	112,7	52,7	42,2	50,7	58,5	76

→ Empfehlung

Trotz vergleichsweise guter Drittfinanzierung verbleibt eine jährliche Nettobelastung aus Abschreibungen von über zwei Mio. Euro. Auch aus diesem Blickfeld heraus sollte das Gebäu-

⁶ Abschreibungsintensität = Anteil der bilanziellen Abschreibungen auf Anlagevermögen an den ordentlichen Aufwendungen.

deportfolio auf mögliche Gebäudeaufgaben hin überprüft werden, um nachhaltige Aufwandsreduzierungen zu realisieren.

→ 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
Dülmen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Die Kommune hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Dülmen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Von der Auswirkung des demografischen Wandels sind alle Handlungsfelder des Personalmanagements betroffen. Zu diesen Handlungsfeldern zählen im Wesentlichen: Personalmarketing / Personalgewinnung, Personalbedarfsplanung / Personaleinsatz, Personalführung, Personalentwicklung, Personalauswahl, Personalerhaltung / Personalbindung und Personalkostenmanagement. Idealerweise bindet die Verwaltungsführung daher das Personalmanagement bereits bei der Formulierung übergreifender Ziele mit ein. Auf diese Weise kann die Stadt strategische Ziele der kommunalpolitischen Vertretung mit den internen Rahmenbedingungen der Verwaltung (insbesondere den künftigen Personalbedarf) abstimmen.

Die Stadt Dülmen hat als Folge der demografischen Entwicklung mit dem Personalmanagement übergeordnete Ziele vereinbart. Diese sind:

- Die Beurteilungsrichtlinien passen sich an eine veränderte Leitungs- und Führungsverantwortung an,

- eine Führungsphilosophie wird als Folge der veränderten Beurteilungsstruktur verabre- det,
- sämtliche Führungskräfte der Stadtverwaltung werden im Hinblick auf das Führungsver- halten geschult,
- das Kompetenzpapier passt sich an die tatsächliche Führungsverantwortung an und
- ein Imagefilm wird erstellt und verbreitet.

Einige dieser Ziele hat die Stadt Dülmen bereits erreicht. Auf den bereits auf der Homepage stehenden Film gehen wir im weiteren Verlauf des Berichtsteils noch ein.

→ **Feststellung**

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen orientiert sich die Stadt Dülmen bereits an übergeordneten Zielen. Das Personalmanagement ist in die demografische Ziel- und Maß- nahmenplanung der Stadt Dülmen eingebunden.

Verwaltungsorganisation optimieren

Der demografische Wandel bringt eine Vielzahl von Aufgabenverschiebungen mit sich. Durch die sich abzeichnenden Personalfluktuationen müssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauor- ganisatorische Prozesse regelmäßig anpassen.

Die Verwaltungsorganisation der Stadt Dülmen verteilt sich auf drei Dezernate. Unter den De- zernaten sind die Fachbereiche angeordnet. Diese sind weiter in einzelne Bereiche unterglier- det. In den drei Dezernaten gibt es jeweils drei Hierarchieebenen.

Dezernatsübergreifend arbeitet die Stadt Dülmen auch mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. Beispielhaft nennen wir

- Umbau des Rathauses,
- Arbeitskreisführung und
- Leistungsorientierte Bezahlung.

→ **Feststellung**

Die Verwaltung der Stadt Dülmen ist schlank organisiert. Flexible Projektgruppen ergänzen gleichzeitig die Organisationsstruktur.

Die Verwaltungen müssen in den nächsten Jahren flexibler mit dem vorhandenen Personal auf Aufgabenveränderungen reagieren. Hierfür sind neben der stetigen Optimierung der Ablaufor- ganisation auch entsprechende Kompetenzen der Mitarbeiter erforderlich. Anforderungsprofile für jede Stelle bringen die benötigten fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten mit der benötigten Flexibilität in Einklang. Sie sind daher eine solide Grundlage für

- Stellenausschreibungen / Mitarbeiterauswahl,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen sowie

- daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die Stadt Dülmen überarbeitet die bestehenden Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen für alle Stellen der Verwaltung seit 2009. Sie geht davon aus, dass die Überarbeitung im Jahr 2020 abgeschlossen ist. Aus den Stellenbeschreibungen leitet die Stadt dann jeweils die benötigten Anforderungsprofile im Bedarfsfall ab.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

In vielen Verwaltungen scheiden in den nächsten Jahren vermehrt altersbedingt Mitarbeiter aus. Insbesondere in den technischen Aufgabenfeldern und bei den Erzieherinnen stellt sich das Problem des Fachkräftemangels. Hinzu kommt, dass die Verwaltungen gerade im technischen Bereich um die wenigen Arbeitskräfte mit der Privatwirtschaft konkurrieren müssen. Um auf eintretende Fluktuationen rechtzeitig reagieren zu können, empfiehlt es sich, die Altersstruktur regelmäßig zu analysieren.

In den Hinweisen zum Stellenplanentwurf für das Jahr 2015 weist die Stadt Dülmen bereits auf vorsorgliche Aspekte zur Bewältigung des demografischen Wandels hin. Auch die eintretenden Fluktuationen in den nächsten zehn Jahren stellt sie dar. Auf diese Ausführungen nehmen wir im Folgenden Bezug.

Als Fluktuationsübersicht über die ausscheidenden Mitarbeiter erstellt die Stadt regelmäßig eine entsprechende Liste. Hier stellt die Stadt die Abgänge den Auszubildenden im letzten Ausbildungsjahr sowie den Rückkehrern aus Beurlaubung, Elternzeit etc. gegenüber. Diese Liste wird regelmäßig aktualisiert und analysiert. Sie gewährt bereits einen Ausblick bis ins Jahr 2027. Um die Liste so realitätsnah wie möglich zu halten, hat die Stadt eine Umfrage zur Rente mit 63 Jahren durchgeführt. Ziel war es herauszufinden, wie viele der tariflich Beschäftigten diese Option in Erwägung ziehen. Die Ergebnisse sind in die Fluktuationsübersicht der Stadt mit eingeflossen.

Losgelöst von der Dülmener Fluktuationsübersicht über die ausscheidenden Mitarbeiter hat die GPA NRW die Personalliste der Stadt Dülmen vom Stichtag 30.06.2013 bearbeitet und erweitert. Diese Datei wurde dem Fachbereich Zentrale Dienste während der Prüfung übergeben. Im Bericht stellen wir nur das ausscheidende Personal insgesamt aus der Personalliste dar. Eine weitere Differenzierung, beispielsweise in allgemeine Verwaltung, Sozial- und Erziehungsdienst sowie in den technischen Bereich ist möglich. Die Stadt kann hierzu die übergebene Datei entsprechend erweitern.

Ausscheiden nach Jahren

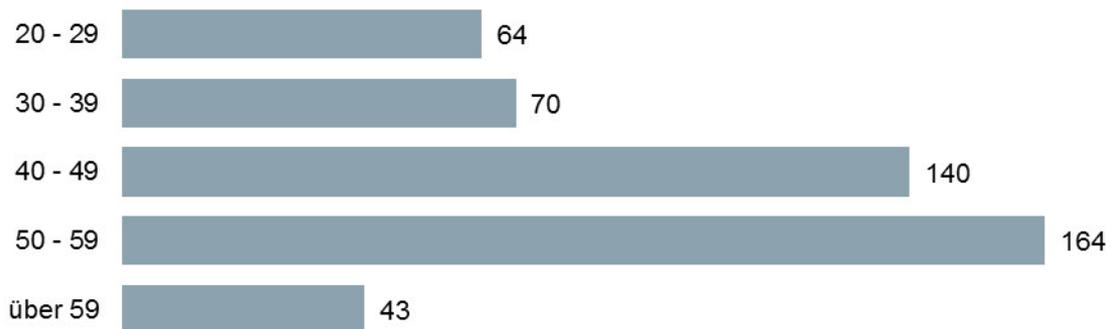
Jahre bis Ausscheiden	Mitarbeiter insgesamt	Vollzeit-Stellen
0-5	48	37,89
6-10	75	58,34
11-20	148	116,27
Summe	271	212,49

Von den zum Stichtag 30.06.2013 beschäftigten 481 Mitarbeitern verlassen in den nächsten fünf Jahren altersbedingt rund zehn Prozent die Verwaltung. In den nächsten zehn Jahren scheiden bereits rund 26 Prozent der Mitarbeiter aus.

Es ist der GPA NRW bewusst, dass unterjährig viele weitere Fluktuationen möglich sind. Viele dieser Fluktuationen sind weder plan- noch erkennbar. Die Gründe für diese Fluktuationen können sehr unterschiedlich sein. Allein bedingt durch das Alter der Beschäftigten stellt eine Übersicht über die nächsten zehn Jahre jedoch das Mindestmaß der bevorstehenden Fluktuationen dar.

Die Mitarbeiter der Stadt Dülmen verteilen sich insgesamt zum Stichtag 30.06.2013 wie folgt auf die abgebildeten Altersgruppen.

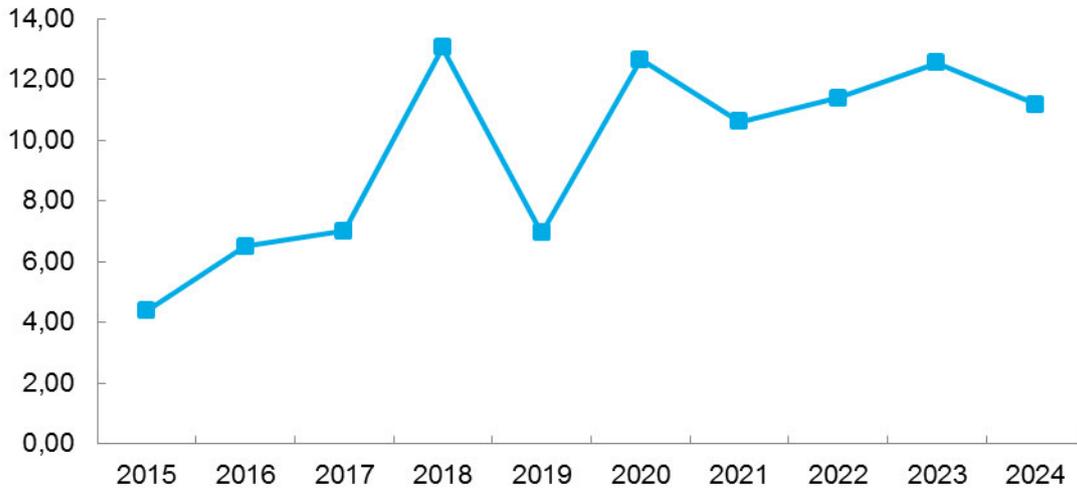
Verteilung der Mitarbeiter auf Altersgruppen



Die Mitarbeiter, die zum Stichtag 50 Jahre und älter sind, machen rund 43 Prozent aller Beschäftigten der Stadt Dülmen aus. Ein großer Anteil hiervon wird die Stadtverwaltung bereits in den nächsten zehn Jahren aus Altersgründen verlassen.

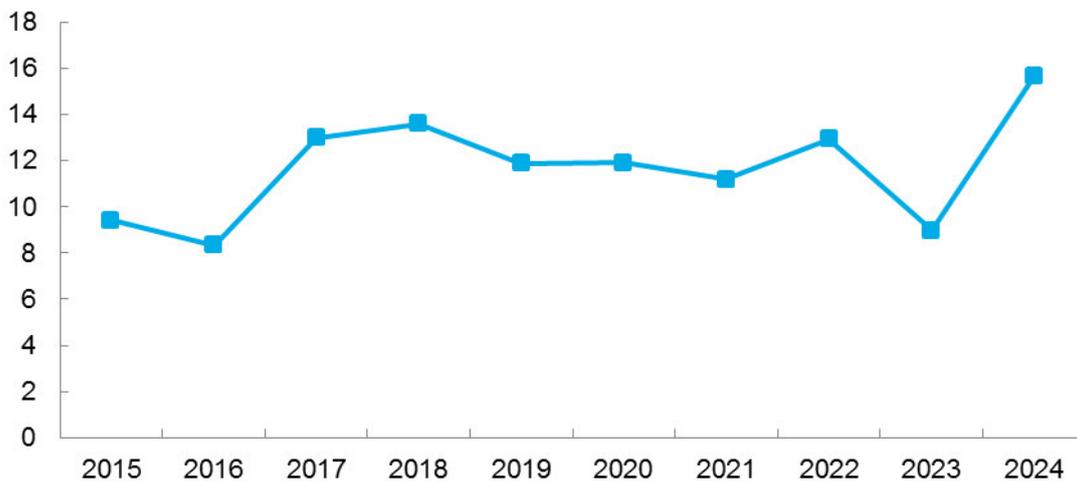
Eine Übersicht über Schwankungen und daraus resultierenden Jahren mit niedriger und hoher Fluktuation verdeutlicht der Blick auf die nächsten zehn Jahre.

Ausscheidende Mitarbeiter vollzeitverrechnet in den nächsten zehn Jahren



Bereits im Jahr 2018 verlassen rund 13 Vollzeit-Stellen altersbedingt die Verwaltung. In etwa bewegen sich auch die Folgejahre in dieser Größenordnung. Verschärft wird diese Situation weiter durch die Rente mit 63 Jahren für tariflich Beschäftigte. In der nachfolgenden Grafik zeigen wir daher die möglichen Veränderungen für den Fall, dass alle tariflich Beschäftigten die Stadt Dülmen bereits mit 63 Jahren verlassen.

Ausscheidende Mitarbeiter vollzeitverrechnet unter Berücksichtigung der Rente mit 63 in den nächsten zehn Jahren



In diesem Fall wird bereits im Jahr 2017 damit zu rechnen sein, dass rund 13 Vollzeit-Stellen die Verwaltung altersbedingt verlassen. Die Schwankungen, die in der ersten Grafik noch auftreten, entfallen. Der tatsächliche Wert liegt irgendwo zwischen der ersten und zweiten Grafik. Die Umfrage der Stadt hat ergeben, dass in etwa die Hälfte der tariflich Beschäftigten plant, die Rente mit 63 Jahren zu nutzen.

Insgesamt wird die Stadt aufgrund der Rente mit 63 Jahren bereits früher mehr geeignetes Personal benötigen. Für die Zeit ab dem Jahr 2025 wird sich die Zahl der ausscheidenden Mitarbeiter aufgrund der zuvor dargestellten Zahl der Mitarbeiter in der Altersgruppe von 50 – 59 Jahren (Grafik „Verteilung der Mitarbeiter auf Altersgruppen“) noch weiter erhöhen.

In der nächsten Tabelle stellen wir die ausscheidenden Mitarbeiter der nächsten zehn Jahre gegliedert nach Dezernaten und Fachbereichen dar. Hieraus erhält die Stadt einen Überblick über die benötigten Fachkräfte in den einzelnen Aufgabenfeldern. Die Dezernate oder Fachbereiche, in denen in den nächsten zehn Jahren keine Fluktuation eintritt, haben wir nicht abgebildet.

Ausscheidende Mitarbeiter nach Fachbereichen ohne erste Führungsebene

	Mitarbeiter	ausscheidende Mitarbeiter	Prozentual	VZ – Stellen ausscheidende Mitarbeiter
ASD	11	3	27,3	3,00
Stabsstellen	16	2	12,5	1,50
FB 11	24	7	29,2	5,31
FB 13	2	1	50,0	1,00
FB 2	22	2	9,1	1,50
FB 3	65	5	7,7	4,09
FB 4	82	34	41,5	22,97
FB 51	107	19	17,8	13,86
FB 52	25	5	20,0	3,92
FB 6	21	5	23,8	4,30
FB 71	16	7	43,8	5,36
FB 72	32	19	59,4	14,79
FB 73	50	14	28,0	13,59
Sonstige	2	2	100,0	2,00
Gesamt	481	129	26,8	99,19

Im Fachbereich 4 scheiden mit 34 Personen die meisten Mitarbeiter aus. Prozentual hingegen ist der Fachbereich 72 am stärksten betroffen. Hier verlassen in den nächsten zehn Jahren fast 60 Prozent der Mitarbeiter die Stadt Dülmen. Mit den Mitarbeitern verlässt auch ein großes Spektrum an Erfahrungswissen die Stadt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen unter „Wissen bewahren und verteilen“.

Um dieser Zahl ausscheidender Mitarbeiter entsprechend entgegen zu treten, muss die Stadt Dülmen ihren Personalbedarf frühzeitig planen.

Personalbedarf planen

Eine Personalbedarfsplanung gibt Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen. Sie sollte auch Veränderungen im Verwaltungsablauf und im

IT-Einsatz berücksichtigen. Damit einhergehende Synergien (Zeitersparnisse) wirken sich positiv auf den künftigen Personalbedarf aus. Veränderungen im Aufgabenportfolio, die beispielsweise durch Gesetzesänderung oder Aufgabenentwicklung auftreten können, beeinflussen ebenfalls die künftige Aufgabenerfüllung. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen kann die Stadt den künftigen qualitativen und quantitativen Personalbedarf ermitteln. Im Ergebnis soll erkennbar sein, welche Berufsgruppen Dülmen aufgrund eintretender Veränderungen verstärkt benötigt. Zudem wird hieraus auch die Zahl der in den nächsten Jahren benötigten Auszubildenden plan- und steuerbar.

Eine niedergeschriebene Personalbedarfsplanung finden wir in Dülmen nicht vor. Die Planung orientiert sich vielmehr an der vorgenannten Fluktuationsübersicht der zu erwartenden Abgänge. Gleichwohl ist die Personalplanung der Stadt in der Personalverwaltung flächendeckend bekannt. Wöchentlich finden Teamsitzungen statt, in denen die Leitung das gesamte Team Personal über neue Planungen und Änderungen der bestehenden Planungen informiert. Darüber hinaus orientiert sich die Personalbedarfsplanung an den politischen Beschlüssen und den strategischen Zielen. Auch diese bespricht das Team in der wöchentlichen Sitzung. Auf diese Weise ist jeder Mitarbeiter des Aufgabenfeldes auf dem gleichen Wissensstand.

Die Stadt Dülmen hat sich mit den Folgen des demografischen Wandels auseinandergesetzt. Sie möchte ihre Arbeit auch künftig mit guten Führungskräften versehen. Die Stadt hat sich daher vor zwei Jahren entschieden, potenzielle Führungskräfte aus den eigenen Reihen besonders zu schulen. Zwölf ausgewählte Mitarbeiter nehmen hierzu an einer Führungskräfte-schulung teil. Insbesondere legt die Stadt Wert darauf, dass die Nachwuchs-Führungskräfte für die Bereiche geschult werden, deren Leitung sie perspektivisch übernehmen könnten.

Bei den tariflich Beschäftigten bildet die Stadt Dülmen derzeit über dem tatsächlichen Bedarf aus. Sie begründet dies damit, dass die Rente mit 63 Jahren eine genaue Planung des tatsächlichen altersbedingten Renteneintritts nicht mehr möglich macht.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Dülmen praktizierte Stellenbedarfsanalyse ist ein wichtiges Basisinstrumentarium für eine gute Personalplanung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Stellenbedarfsanalyse in einer Personalbedarfsplanung schriftlich fixieren.

Eine Planungsmatrix für die Personalbedarfsplanung sollte folgende Informationen enthalten:

- Soll
 - Statistischer Personalbestand in Vollzeitstellen
 - Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung
 - Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u.a. IT-Technik)
 - Teilergebnis: Soll-Personalbestand in Vollzeitstellen.
- Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeitstellen
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeitstellen
- Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)
 - Nettobedarf in Vollzeitstellen
 - Nettobedarf in Personen
 - Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z.B. Übernahme von Auszubildenden, internen und externen Einstellungen
- Ergebnis: Nicht gedeckter Nettopersonalbedarf in Vollzeitstellen.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Neben der altersbedingten Fluktuation haben viele Kommunen zusätzlich hohe Belastungen durch Fluktuationen aus anderen Gründen. Diese können aus unterschiedlichen Motivationen heraus eintreten. Nicht selten ist ein neuer Arbeitgeber attraktiver. Insbesondere die Privatwirtschaft kann aufgrund besserer Konditionen Fachkräfte meist für sich gewinnen. Die Kommunen sind daher stetig gezwungen, ihre Attraktivität zu erhöhen. Sie müssen Personalmarketingmaßnahmen modifizieren und Instrumente der Personalgewinnung zielgruppenorientiert einsetzen.

Die Stadt Dülmen bedient sich hierzu bereits vieler neuer Möglichkeiten. Hervorzuheben ist insbesondere ein neuer Image-Film. Diesen können sich interessierte Bewerber im Internet ansehen. Eine entsprechende Verlinkung hierzu findet sich auf der städtischen Homepage. Er zeigt potenziellen Bewerbern Ablauf und Möglichkeiten einer Ausbildung bei der Stadt. Darüber hinaus stellt er die vielschichtigen Aufgaben und Entwicklungsmöglichkeiten beim Arbeitgeber Stadt Dülmen dar. Ergänzend zeigt der Film neben Karrierechancen auch die Möglichkeit von Telearbeit und der Verbindung von Beruf und Privatleben. Außerdem zeigt er, dass eine Ausbildung bei der Stadt Dülmen auch mit Freizeitaktivitäten verbunden sein kann. So fördert die Stadt nebenbei die Teamfähigkeit der neuen Kollegen und entwickelt ein Zusammengehörigkeitsgefühl.

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen nutzt moderne Medien, um für sich als Arbeitgeber zu werben.

Die Stadt Dülmen zeigt sich aufgeschlossen für flexible Arbeitszeitmodelle. Laufende Verträge beginnen derzeit ab zehn Wochenstunden bis hin zur Vollbeschäftigung. Um ein gesundes Verhältnis zu Rüst- und Fortbildungszeiten zu schaffen, sollten Teilzeitverträge aus Sicht der Stadt jedoch mindestens 15 Stunden in der Woche umfassen. Parallel hierzu befasst sich die Stadt während der Prüfung (Sommer 2015) mit der bestehenden Gleitzeitregelung. Noch während der Prüfung lockert sie die bestehenden Regelungen für eine höhere Flexibilität der Mitarbeiter.

Darüber hinaus bietet die Stadt für alle Bereiche, in denen dies möglich ist, Telearbeit an. Als Pilotprojekt wurde Telearbeit 2013 erprobt. Seit 2014 stellt die Stadt Dülmen die Telearbeit als offenes Angebot jedem Mitarbeiter zur Verfügung. Hiervon machen im Zeitpunkt der Prüfung zwölf Mitarbeiter Gebrauch.

Ferner achtet die Stadt darauf, auch mit den derzeit nicht im Dienst befindlichen Kollegen im Kontakt zu bleiben. So erhalten diese Kollegen Informationen zu Fortbildungen sowie auch über Änderungen und Erneuerungen in der Verwaltung.

Auf Berufsmessen und in den Schulen nehmen die Auszubildenden der Stadt Dülmen regelmäßig Kontakt zu Schülern und Studenten auf. Dort stellen sie ihre unterschiedlichen Berufe bei der Stadt vor. Außerdem entsendet die Stadt auch Mitarbeiter in die örtlichen Schulen, wenn dort über Berufswahl und Bewerbungsmanagement gesprochen wird. In Anlehnung hieran können jährlich viele Schüler ein Praktikum bei der Stadt absolvieren.

Die Ausbildungsstrategie hat die Stadt Dülmen ebenfalls verändert. Geplant ist, dass ab 2015 jedes Jahr zwei Kollegen aus dem mittleren Dienst oder Angestelltenlehrgang I den Aufstieg in den gehobenen Dienst absolvieren können. Hierauf haben sich fünf Mitarbeiter beworben. Im Vergleichsjahr 2013 erreicht die Stadt Dülmen eine Ausbildungsquote von 3,84 Prozent. Sie positioniert sich damit über dem Mittelwert (3,40 Prozent) der Vergleichskommunen.

Des Weiteren fördert die Stadt engagierte junge Mitarbeiter, die sich nach Abschluss des Bachelor-Studienganges für den Master-Studiengang interessieren. Die Studierenden erhalten in geringem Umfang Zeitkontingente zum Lernen. Hierfür schließt die Stadt mit den Studierenden eine gesonderte Vereinbarung: Wenn die Studierenden innerhalb von 36 Monaten nach Beendigung des Studienganges die Stadt verlassen, müssen sie die zur Verfügung gestellten Lernstunden zurückzahlen. Die Vereinbarung enthält eine Quotelung für den Fall, dass die Studierenden die Stadt nicht unmittelbar nach Beendigung der Prüfung verlassen. Hierdurch schafft die Stadt Dülmen eine besondere Bindung mit ihren Mitarbeitern. Gleichzeitig wertschätzt sie das Engagement junger Kollegen, die sich für einen vertiefenden Studiengang entscheiden. Mütter oder Väter, die den Dienst vorzeitig wieder aufnehmen, erhalten einen Zuschuss von 75 Euro zu den monatlichen Betreuungskosten.

Auch die Homepage der Stadt ist für den Ausbildungsbereich aktuell und zeitgemäß gestaltet. Neben einem QR-Code finden sich dort auch Bilder über Aktivitäten der Auszubildenden. Die Stadt stellt hier ihre Ausbildungsmöglichkeiten umfassend und adressatenbezogen dar.

Als nächstes Projekt will Dülmen im Jahr 2015 das Bewerbungsverfahren auf ein Onlineverfahren umstellen. Dies ermöglicht Interessenten eine zügigere Bewerbung. Gleichzeitig kann die Stadt bei der Erfassung der Bewerbungsdaten Zeitressourcen einsparen. Hierfür hat sie bereits einen Testlauf durchgeführt. Bei der Ausschreibung für Ausbildungsstellen mit Einstellungsjahr 2015 reichten 47 Prozent der Bewerber ihre Bewerbungsunterlagen online ein.

Die Stadt Dülmen hat sich mit dem Thema der Attraktivitätssteigerung der Stadtverwaltung bereits stärker auseinandergesetzt als viele Vergleichskommunen. In den Hinweisen zum Stellenplanentwurf für das Jahr 2015 ist beispielsweise ausgeführt, dass die Attraktivitätssteigerung letztendlich zu Vorteilen im Wettbewerb um die besten Nachwuchskräfte führt. In Anlehnung hieran führt die Stadt auch Listen zur Anzahl von eingegangenen Bewerbungen in den unterschiedlichen Ausschreibungen.

Darüber hinaus hat die Stadt in verschiedenen Kompetenzpapieren den Umgang zwischen Führungskräften und Sachbearbeitern sowie auch die Verfahrensweise in den Hierarchieebenen geregelt. Diese sind:

- Führung und Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung Dülmen (Kriterien und Handlungsrahmen) sowie
- Kommunikation und Kompetenzen in der Stadtverwaltung Dülmen (Abstimmung und Aufgaben).

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen präsentiert sich durch facettenreiche Angebote als attraktiver Arbeitgeber.

Für eine sichere Personalauswahl nach dem Grundsatz der Bestenauslese hat die Stadt Dülmen ihr Bewerbungsmanagement neu strukturiert. Hierfür hat sie ein Anforderungsprofil mit harten und weichen Kriterien geschaffen. Die Kriterien werden unterschiedlich gewichtet und in einer Bewertungsmatrix zusammengefasst. Dieses System wendet die Stadt für interne und externe Einstellungsverfahren an. Ein Ablaufplan regelt dabei die Zuständigkeiten der einzelnen Aufgabenschritte. Ergänzend dazu bietet die Stadt bei internen Bewerbungsverfahren im Anschluss an die Entscheidung Feedbackgespräche an.

→ **Feststellung**

Das Bewerberauswahlverfahren der Stadt Dülmen stellt eine objektive Personalentscheidung sicher.

Gesundheit fördern

Mit einem funktionierenden Gesundheitsmanagement können Kommunen die Gesundheit ihrer Beschäftigten fördern. Zu berücksichtigen sind hierfür auch die Arbeitsorganisation, die Arbeitsumgebung und die Arbeitsprozesse. Idealerweise binden die Kommunen im Gesundheitsmanagement alle Altersgruppen innerhalb der Verwaltung mit ein. Die Aufrechterhaltung einer hohen Leistungsbereitschaft und dauerhaften Leistungsfähigkeit über ein Gesundheitsmanagement sind kosten- und zeitintensiv. Im Ergebnis erzielen die Städte hierdurch aber auch einen großen Nutzen.

Geleitet von der Erkenntnis, dass sich schlechtes Führungsverhalten auf den Gesundheitszustand der Mitarbeiter auswirken kann, hat die Stadt Dülmen ihre Beurteilungsrichtlinien um die folgenden Punkte erweitert. Die Kriterien und den Handlungsrahmen hat sie hierzu genau definiert.

- Führungskompetenz im engeren Sinne,
- Kommunikationsgeschick,
- Teamfähigkeit / Konfliktmanagement und
- strategische Kompetenz.

In Anlehnung hieran plant Dülmen, künftig auch Führungsfeedbacks von den Mitarbeitern einzuholen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen bedient sich moderner Hilfsmittel, um die Arbeitsunfähigkeit als Folge eines direkten oder indirekten Einflusses schlechter Führung auf die Gesundheit der Beschäftigten zu vermeiden.

Ergänzend hierzu hat die Stadt Dülmen in der Vergangenheit bereits Gesundheitstage angeboten. Bei der VHS findet zudem jährlich eine stadtweite Gesundheitsaktion statt. Innerhalb der Verwaltung finden regelmäßig Arbeitsplatzbegehungen durch die Betriebsärztin statt. Hierdurch haben einige Mitarbeiter spezielle Tische mit Steh- und Sitzfunktion erhalten. Außerdem können die Mitarbeiter an einer Rückenschulung teilnehmen. Zudem besteht die Möglichkeit, die regelmäßigen Sprechstunden der Betriebsärztin in Anspruch zu nehmen. Mitarbeiter in speziellen Aufgabenfeldern können auch besondere Impfungen erhalten.

Das Angebot der Stadt Dülmen ist aus Sicht der GPA NRW noch erweiterbar. So könnte die Stadt beispielsweise noch Angebote zu folgenden Themen aufnehmen:

- Raucherentwöhnung,
- Stressmanagement (Zeitmanagement / Burnout),
- Angebote zur Erhaltung der Arbeitskraft,
- Altersgerechte Förderung der Mitarbeiterpotenziale (mit Schwerpunkt auf „Generation 50+“),
- Sportangebote,
- Suchtprävention,
- Gesunde Ernährung und
- Mobbing.

Diese Angebote muss die Stadt nicht zwingend selbst durchführen. Vielmehr könnte sie derartige Angebote von anderen Institutionen benennen und als Angebot aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die Angebote zur Gesundheit der Beschäftigten erweitern.

Ein betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) nach § 84 Abs. 2 SGB IX mit einer entsprechenden Dienstvereinbarung und stattfindenden Gesprächen finden wir in Dülmen vor. Dieses Verfahren ist mehrstufig organisiert. Die Erstgespräche finden im Personalmanagement statt. Hierbei achtet die Stadt darauf, dass bei den Mitarbeitern nicht der Eindruck eines Kontrollgespräches entsteht. Insbesondere will die Stadt keinen Druck auf die Mitarbeiter aufbauen.

Für den Zeitraum 01.10.2013 bis 30.09.2014 hat die Stadt die Krankentage ihrer Beschäftigten ausgewertet. Im Ergebnis konnte sich die Stadt Dülmen unter dem von der KGSt ermittelten Wert eines Vergleichsringes positionieren.

Wissen bewahren und verteilen

Regelmäßige Fluktuationen führen dazu, dass neben dem Personal auch Wissen die Kommune verlässt. Besonders aufgrund der altersbedingten Fluktuation geht Erfahrungswissen verloren. Das aus der Berufserfahrung resultierende Wissen ist für jede Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung.

Mit diesem Thema hat sich die Stadt Dülmen noch nicht vertiefend auseinandergesetzt. Das Wissen der Stadt ergibt sich in der Regel aus den geführten Akten. Scheidet ein Mitarbeiter aus, so geht das Erfahrungswissen dieses Mitarbeiters verloren. Die Stadt löst dieses Problem derzeit so, dass künftige Stelleninhaber bereits ein halbes bis dreiviertel Jahr parallel zu ihrem derzeitigen Aufgabenfeld auch im neuen Amt arbeiten können.

Langfristig könnte die Stadt das Wissen digital sichern. Die Akten des Einwohnermeldewesens und der Bauaufsicht sind in Dülmen bereits digitalisiert. In den anderen Bereichen gibt es diese Digitalisierung noch nicht.

Aus Sicht der GPA NRW ist es wichtig, ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung von Wissen zu implementieren. Auf derart bewahrtes Wissen sollten alle Mitarbeiter schnell und unkompliziert zugreifen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte neben den Akten auch das Erfahrungswissen digitalisieren.

Wissensmanagement ist sehr umfänglich. Es umfasst nicht nur die Aufgabe des Personalmanagements, sondern auch des Organisations- und Informationsmanagements. Mit Blick auf den demografischen Wandel sollte daher jede Verwaltung bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren und auf jüngere Generationen zu verteilen.

→ **Empfehlung**

Um Erfahrungswissen zu bewahren, sollte die Stadt Dülmen ein Konzept zur Wissensbewahrung und -verteilung erstellen.

Der Verlust von Wissen aufgrund fehlender Sicherungsmöglichkeiten führt zu hohen und wiederkehrenden Folgekosten. Es gibt mittlerweile viele Möglichkeiten, Wissen langfristig zu erhalten. Insbesondere bietet sich hierfür die Installation eines Dokumentenmanagementsystems an. Hierüber können alle Mitarbeiter auf das Wissen zugreifen, das sie benötigen. Es macht Wissen strukturiert und einheitlich auffindbar. Insbesondere die Suche mit Schlagwörtern in E-Akten bringt eine erhebliche Zeitersparnis mit sich. Außerdem kann die Stadt in Bereichen wie dem Bürgerservice, der Schulverwaltung, bei der Erhebung von Elternbeiträgen und auch im Personalbereich sowie weiteren Bereichen eine papierlose und schnittstellenarme Sachbearbeitung erreichen. Hierdurch beschleunigen sich auch Bearbeitungen im Vertretungsfall sowie die Einarbeitung neuer Kollegen. Der Anschaffung eines Dokumentenmanagementsystems sollte jedoch eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgeschaltet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob sich die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems unter Berücksichtigung der entstehenden Aufwendungen als vorteilhaft erweist.

→ 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 Dülmen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	9
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	11
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	13

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Einwohnermeldeaufgaben und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Dülmen im Jahr 2013 mit 4,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,08 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Die Stadt Dülmen hat die Stellenanteile für die Tätigkeiten des Einwohnermeldewesens nach der Definition der GPA NRW losgelöst von den weiteren Tätigkeiten des Aufgabenfeldes durch Schätzung ermittelt. Nach Aussage der Fachverantwortlichen liegt die Hauptaufgabe des Bürgerbüros im Bereich des von der GPA NRW definierten Einwohnermeldewesens.

Mit 0,96 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner weist die Stadt Dülmen zunächst weniger Personal auf als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Overheadanteil ist mit rund 1,8 Prozent ebenfalls geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Gleichzeitig ist jedoch auch die Falldichte mit 1.750 gewichteten Fällen je 10.000 Einwohner recht niedrig. Unter den Vergleichskommunen bildet die Stadt Dülmen hier den neuen Minimalwert ab (bisher 1.785 Fälle). Der Mittelwert liegt bei 2.024 Fällen je 10.000 Einwohner. Bei der Falldichte handelt es sich um die von der GPA NRW errechnete gewichtete Gesamtfallzahl. Die Berechnung ist als Anlage diesem Berichtsteil beigefügt. Auch die einzelnen einwohnerbezogenen Fallzahlen aus dieser Gesamtfallzahl sind in Dülmen verhältnismäßig gering.

Fallzahlen je 10.000 Einwohner

	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Zahl der An-, Um- und Abmeldungen Einwohnermeldeaufgaben je 10.000 Einwohner	1.300	1.254	2.108	1.603	61
Zahl der beantragten Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner	1.100	999	1.404	1.219	61

In den beiden zuvor abgebildeten Kennzahlen weisen jeweils drei Viertel der Vergleichskommunen einen höheren Wert aus.

Allerdings liegen die Fallzahlen im Jahr 2013 in Dülmen insgesamt niedrig. Dies stellt sich auch in vielen Vergleichskommunen so dar. Im Vorjahr 2012 lagen die Fallzahlen in Dülmen mit 1.559 beantragten Ausweisdokumenten je 10.000 Einwohner höher. Auch im Jahr 2014 weist die Stadt höhere Fallzahlen (1.356 beantragte Ausweisdokumente) aus. Ebenso liegt die Falldichte mit 2.052 gewichteten Fällen wieder am Mittelwert der Vergleichskommunen. Dagegen bewegt sich die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen nicht weiter auffällig und liegt auch in den Jahren 2012 und 2014 weiterhin unter dem 1. Quartil. Vor diesem Hintergrund erwähnen wir bei den Einwohnermeldeangelegenheiten neben dem Vergleichsjahr auch die Werte der Jahre 2012 und 2014 zur Orientierung.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW 243.350 Euro Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 8.028 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,31	16,46	45,58	27,70	24,38	27,60	31,24	58

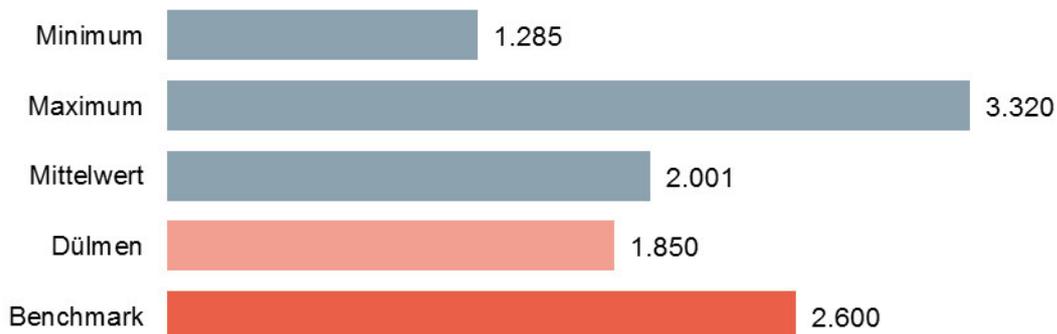
→ **Feststellung**

Die Personalaufwendungen je Fall im Einwohnermeldewesen liegen in fast 75 Prozent der Vergleichskommunen niedriger als in Dülmen.

Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Dülmen mit 55.057 Euro unter dem Maximalwert (57.791 Euro) der Vergleichskommunen. Drei Viertel der Vergleichskommunen liegen unter 52.499 Euro je Vollzeit-Stelle. Dies liegt in der Stellenbewertung begründet. Aufgrund gestiegener Fallzahlen sinken die Personalaufwendungen im Jahr 2014 auf 27,87 Euro je Fall (2012: 22,60 Euro).

Der Personalbedarf wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen sowie der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Die GPA NRW hat daher die folgende Leistungskennzahl entwickelt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.850	1.689	1.958	2.219	59

→ **Feststellung**

Aus der Differenz zum Benchmark ergibt sich für das Einwohnermeldewesen der Stadt Dülmen ein rechnerisches Potenzial von 1,3 Vollzeit-Stellen.

Im Jahr 2012 lagen die gewichteten Fallzahlen bei 10.237 Fällen. Das Potenzial lag daher 2012 noch bei 0,3 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2014 weist die Stadt gewichtete 9.414 Fälle aus. Auch in diesem Jahr stellen wir einen Personalüberhang fest. Dieser liegt bei 0,7 Vollzeit-Stellen.

Im Rahmen des Stellungsnahmeverfahrens hat die Stadt Dülmen darauf hingewiesen, dass sich die Zahl der gewichteten Fälle im Jahr 2015 weiter auf 10.112 erhöht hat. Das zu errechnende Potenzial würde sich damit gegenüber 2014 nochmals auf 0,5 Vollzeit-Stellen verringern.

Zudem führt die Kommune an, dass sich durch die Einführung des Bundesmeldegesetzes (BMG) ab dem 01.11.2015 längere Bearbeitungszeiten ergeben. Auch seien die derzeit zahlreichen An- und Ummeldungen von Asylbewerbern sehr zeitaufwendig. Für eine aktuelle Beurteilung des Stellenbedarfs sind die veränderten Anforderungen sowie die voraussichtliche Dauer des Mehrbedarfs zu berücksichtigen.

Auf die Schwankungen der Fallzahlen in den letzten Jahren erfolgte seitens der Stadt keine Anpassung der Personalausstattung. Zielwerte und Qualitätsstandards im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung definiert die Stadt ebenfalls nicht. Zudem hat die Stadt Dülmen keine Kennzahlen definiert. Kennzahlen könnten der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Um zu ermitteln, ob sie diese Ziele und Qualitätsstandards erreicht, sollte die Kommune die ihr vorliegenden Fallzahlen nutzen und ins Verhältnis zu Finanz- und Personaldaten setzen. Beispiele für derartige Kennzahlen könnten sein:

- Leistungskennzahlen,
- Kosten je Fall,
- Auswertungen von Arbeitsrückständen,
- Überstunden und
- Maß an Kundenzufriedenheit.

Mit derartigen Kennzahlen kann die Stadt Dülmen auf eintretende Veränderungen zeitnah reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren. Das errechnete Potenzial im Einwohnermeldewesen ist daher teilweise auch das Ergebnis einer fehlenden kennzahlenorientierten Steuerung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ihren Personalbedarf im Einwohnermeldewesen an den Fällen und den dafür benötigten Bearbeitungszeiten ausrichten.

Gerade die aktuellen Veränderungen zeigen, dass eine regelmäßige Überprüfung des Stellenbedarfs sinnvoll ist.

Insgesamt ist auffällig, dass in jedem Jahr ein Stellenüberhang zu verzeichnen ist. Im Folgenden stellen wir im Einklang zum Stellenüberhang Besonderheiten der Stadt Dülmen dar.

Die Stadt Dülmen bietet den Service Bürgerbüro neben dem Rathaus zusätzlich in zwei Nebenstellen (Buldern und Rorup) an. Die Nebenstellen sind jeweils nur einen Tag in der Woche geöffnet. Zur Besetzung der Nebenstellen wird jedoch zusätzliches Personal benötigt. Nach Aussage der Stadt dauert die Bearbeitung der Fälle in den Nebenstellen zudem erheblich länger. Dies liegt an langsamen Verbindungen der Rechner zu den Servern der Stadt.

Vergleichbare Kommunen haben in der Regel nur ein zentrales Bürgerbüro. In Dülmen liegen die Nebenstellen nur acht bzw. neun Kilometer auseinander. Die Fallzahlen würden sich bei lediglich einer zentralen Ausrichtung nicht ändern.

→ **Feststellung**

Mit den Nebenstellen der Bürgerbüros hält die Stadt Dülmen einen erhöhten Standard vor. Dieser bindet zusätzliche Personalressourcen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte lediglich ein zentrales Bürgerbüro betreiben und die Nebenstellen schließen.

Das Bürgerbüro im Rathaus ist täglich von 8:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet. Lediglich mittwochs liegen verkürzte Öffnungszeiten von 08:00 Uhr bis 13:00 Uhr vor. Damit ist das Bürgerbüro im Rathaus 45 Stunden in der Woche geöffnet. Hinzu kommen hierbei noch die Öffnungszeiten der Nebenstellen (insgesamt 11,5 Stunden). Diese stellen wir jedoch nicht in den interkommunalen Vergleich, da viele Kommunen keine Nebenstellen vorhalten.

Öffnungsstunden des Bürgerbüros im Rathaus

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
45	25	53	37	52

Die erhöhten Öffnungszeiten binden ebenfalls Personalressourcen. Bereits zuvor haben wir ausgeführt, dass sich der Personalbedarf idealerweise an den Fallzahlen und den sich daraus ergebenden Bearbeitungszeiten orientiert. Die Öffnungszeiten müssen dann im Einklang zum Personalbestand und den zu bearbeitenden Fällen stehen. Die Stadt sollte daher zunächst festlegen, welche Mitarbeiter die benötigten Vollzeit-Stellen abdecken. Danach sind die Öffnungszeiten anhand der vollzeitverrechneten Einsatzmöglichkeiten der ausgewählten Mitarbeiter festzulegen. Auf diese Weise entfallen Stellenanteile, die nur den Zweck haben, erweiterte Öffnungszeiten abzudecken.

Zusätzlich könnte die Stadt Besucherströme über einen längeren Zeitraum messen, um Stoßzeiten im Bürgerbüro optimal zu ermitteln. Gleichzeitig werden hierbei Zeiträume erkennbar, an denen die Öffnungszeiten lediglich den hohen Standard der Stadt unterstreichen. Das für das Jahr 2013 errechnete Potenzial deutet darauf hin, dass die Mitarbeiter im Jahr 2013 nicht ausgelastet waren. Gegebenenfalls wurden sie jedoch zur personellen Abdeckung der Öffnungszeiten (und zur Besetzung der Nebenstellen) benötigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die Öffnungszeiten des Bürgerbüros anhand des fallbezogen benötigten Personals und gemessener Besucherströme festlegen.

Personen, deren Ausweis in sechs Wochen abläuft, schreibt die Stadt standardisiert an. Zusätzlich schreibt sie zweimal im Jahr diejenigen Personen an, deren Ausweise bereits abgelaufen sind. Im Jahr 2015 hat die Stadt bereits rund 200 Personen angeschrieben. Die Vergleichskommunen handhaben die Aktualitätskontrolle von Ausweisdokumenten unterschiedlich. Die folgenden Kennzahlen zeigen aber, dass die Maßnahmen der Stadt Dülmen greifen.

Vorläufige Ausweisdokumente 2013

	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises	221	107	651	307	60
Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner	48	36	144	88	60

Die Fallintensität „Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner“ ist ein Indiz für die Wirksamkeit dieser Maßnahme. Die Stadt Dülmen liegt fast am Minimalwert der Vergleichskommunen.

→ Feststellung

Durch schriftliche Erinnerungen erreicht die Stadt Dülmen bei den vorläufigen Personalausweisen eine unterdurchschnittliche Fallintensität.

Einnahmekassen ordentlich führen

Im Einwohnermeldewesen der Stadt Dülmen hat jeder Mitarbeiter eine eigene Einnahmekasse mit einem Wechselgeldbestand von 50,00 Euro. Darüber hinaus gibt es im Einwohnermeldewesen eine zentrale Gebührenekasse. In diese zentrale Gebührenekasse zahlen die Mitarbeiter am Tagesende ihre Einnahmekassenbestände ein. Nur der Wechselgeldbestand verbleibt in jeder Einnahmekasse. Die Einnahmekassen werden somit täglich abgerechnet.

Die Gebührenekasse dient jedoch auch als Wechselkasse für die Einnahmekassen der Mitarbeiter. Auf diese Gebührenekasse können daher alle Mitarbeiter des Bürgerbüros zugreifen. Sofern es zu Fehlbeträgen in der Gebührenekasse kommt, kann die Stadt dies nicht personenbezogen zuordnen. Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt die Geldbeträge bis zur Einzahlung bei der Bank immer einer konkreten Person zuordnen können. Hier liegt die einzige Schwachstelle des in Dülmen ansonsten vorbildlichen Verfahrens.

→ Empfehlung

Die Beträge in der Gebührenekasse sollten bis zur Einzahlung bei der Bank immer personenbezogen zugeordnet werden können.

Die Stadt Dülmen hat die Empfehlung der GPA NRW bereits während der Prüfung aufgegriffen und plant, das Vier-Augen-Prinzip künftig an einen festgelegten Arbeitsplatz im Backoffice zu koppeln. Dieser Arbeitsplatz ist zu den Öffnungszeiten kontinuierlich besetzt. Die Besetzung des Arbeitsplatzes ist durch den Dienstplan vorgegeben und im Nachhinein kontrollierbar.

IT – Einsatz

Das Bürgerbüro nutzt seit 2014 als zusätzliche technische Unterstützung auf jedem Arbeitsplatz den sog. Bürgermonitor. Hier können die Sachbearbeiter den Bürgern auf einem Bildschirm die jeweiligen Anträge anzeigen. Zudem können die Bürger den Antrag auf dem Bildschirm unter-

schreiben. Auf diese Weise sparen die Mitarbeiter Arbeitszeiten zum Einscannen oder abheften.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von Bürgermonitoren im Einwohnermeldewesen beschleunigt die Prozesse durch ein nahezu papierloses Arbeiten.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Dülmen im Jahr 2013 mit 1,01 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,25 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW 70.865 Euro Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.151 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61,58	37,74	108,83	68,32	52,02	66,88	81,59	56

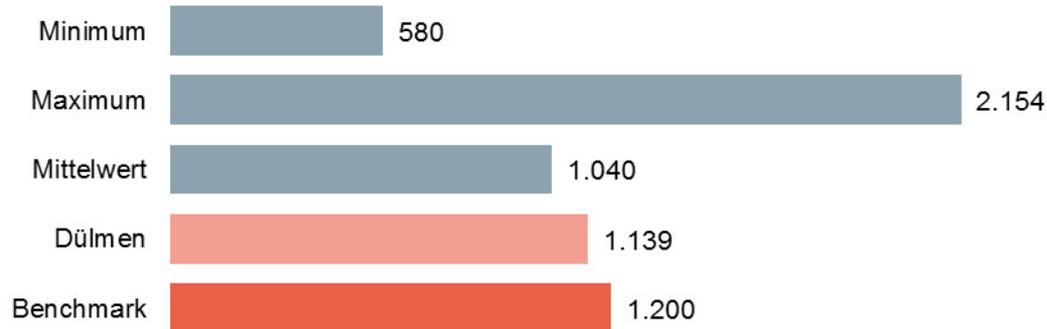
Die Stadt Dülmen erreicht trotz eines hohen Overheadanteils von 19,84 Prozent (Mittelwert 8,67 Prozent, Maximum 21,74 Prozent) unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall. Nach Aussage der Stadt wird der hohe Overhead derzeit benötigt, da dieses Aufgabenfeld in letzter Zeit einige Fluktuationen hatte. Zudem besprechen die Sachbearbeiter des mittleren Dienstes schwierige Fälle regelmäßig mit der Leitung.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 56.242 Euro ebenfalls unter dem Mittelwert (59.705 Euro) der Vergleichskommunen. Dies lässt auf eine geringere Stellenwertigkeit schließen.

Für den Personaleinsatz in diesem Aufgabenfeld sollte sich die Stadt Dülmen am Fallvolumen orientieren. Hierfür wertet die GPA NRW als Leistungskennzahl die Zahl der Gewerbe-, um- und abmeldungen sowie gewerbliche Erlaubnisse, Spielhallen- und Gaststättenerelaubnisse, Reisegewerbekarten und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht (gewichtet) je Vollzeit-Stelle aus. Die Leistungskennzahl gibt Kenntnisse darüber, inwieweit die Personalausstattung in der sachbearbeitenden Ebene erhöht ist.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.139	800	1.020	1.175	58

Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten unterschreitet die Stadt Dülmen den von der GPA NRW festgelegten Benchmark nur leicht. Aus der Differenz zum Benchmark ergibt sich lediglich ein marginales Potenzial. Wir weisen daher kein Stellenpotenzial aus.

Im Jahr 2014 sind die Fallzahlen leicht rückläufig. Gleichzeitig hat sich der Personaleinsatz um 0,06 Vollzeit-Stellen verringert. Im Ergebnis stellt die GPA NRW auch für das Folgejahr kein Potenzial in diesem Aufgabengebiet fest.

Mit Blick auf die Fälle je 10.000 Einwohner positioniert sich die Stadt Dülmen meist im mittleren Bereich der Vergleichswerte.

Fälle je 10.000 Einwohner im Vergleichsjahr 2013

	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe	166	87	302	197	57
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	446	10	1616	153	51
Summe der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse	2,6	0,4	6,1	2,1	56
Zahl der Gaststättenbetriebe	24,6	10,6	55,9	26,9	52
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse	5,7	0,4	16,9	4,4	58
Zahl der erteilten Gestattungen	19,0	9,8	58,2	26,0	58

Das Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten hat mit der Politik Zielvereinbarungen getroffen. Diese sind im Haushaltsplan niedergeschrieben. Gleichzeitig ist hier auch ablesbar, ob die gesteckten Ziele in den letzten Jahren erreicht wurden. So führt die Stadt jährlich Jugendschutzkontrollen in Gaststätten sowie bei vier öffentlichen Tanzveranstaltungen durch. Darüber hinaus stellt die Stadt den Nichtraucherschutz in mindestens 100 Kontrollen jährlich sicher. Diese Kennzahlen vergleicht die Stadt mit dem eingesetzten Personalbestand.

Darüber hinaus führen die Mitarbeiter Testeinkäufe durch. Die Stadt will damit kontrollieren, ob der Handel Alkohol und Tabakwaren an Jugendliche abführt.

→ **Feststellung**

Im Aufgabenfeld der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten setzt die Stadt erste Kennzahlen für eine kennzahlenorientierte Steuerung ein.

→ **Empfehlung**

Die kennzahlenorientierte Steuerung sollte die Stadt erweitern. Außerdem sollte sie dieses Modell auch auf andere Bereiche – wie beispielsweise das Bürgerbüro – übertragen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bei den Einwohnermeldeaufgaben sieht die GPA NRW in allen betrachteten Jahren ein Stellenpotenzial. Mit 1,3 Vollzeit-Stellen errechnet sich für 2013 aufgrund der in diesem Jahr sehr niedrigen Fallzahlen ein höheres Potenzial als im Vor- und Folgejahr (0,3 bzw. 0,7 Stellen). Die Stadt Dülmen sollte die Personalausstattung daher regelmäßig an den Fallzahlen ausrichten.
- Für eine Verbesserung der Steuerungsqualität sollte die Stadt im Einwohnermeldewesen Kennzahlen implementieren.
- Die Stadt Dülmen sollte die Nebenstellen des Bürgerbüros schließen und die Öffnungszeiten im zentralen Bürgerbüro an den fallbezogenen Personalbedarf anpassen.
- Die Einnahmekassen / Gebührekassen sollte die Stadt in allen Aufgabenfeldern personenbezogen führen.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sieht die GPA NRW die Personalausstattung im Vergleichsjahr 2013 und auch im Folgejahr als angemessen an.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,3
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0
Gesamtsumme	1,3

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 65.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	6.112	5.964	6.386	3.056	2.982	3.193
Personalausweis	1,0	5.375	3.446	4.448	5.375	3.446	4.448
Reisepass		1.806	1.600	1.773	1.806	1.600	1.773
Gesamt					10.237	8.028	9.414

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	342	335	332	342	335	332
Ummeldungen		160	131	139	160	131	139
Abmeldungen	0,4	356	297	289	142	119	116
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	11	8	7	88	64	56
Reisegewerbekarte	4,0	3	4	3	12	16	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	3	0	4	30	0	40
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	17	26	16	204	312	192
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	90	87	81	180	174	162
Gesamt					1.158	1.151	1.049

→ 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 Dülmen im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	7
Elternbeitragsquote	9
Plätze in kommunaler Trägerschaft	10
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	11
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	13
Kindertagespflege	14
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	15

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 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	46.178	46.071	45.870	46.247	45.604	44.895	44.041
0 bis unter 3 Jahre	1.032	1.060	1.080	1.061	1.050	1.040	979
3 bis unter 6 Jahre	1.156	1.150	1.095	1.116	1.085	1.086	1.057

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

IT.NRW geht für die Stadt Dülmen von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Der in der Tabelle ausgewiesene Anstieg zwischen 2013 und 2015 liegt lediglich in der unterschiedlichen Datenlage (bis 2013 Zensus, Schätzungen ab 2015 auf Basis der Volkszählung von 1987) begründet. Auch die Zahl der Kinder unter sechs Jahren sinkt vom Vergleichsjahr 2013 bis 2030 um rund sechs Prozent. Der Anteil der unter sechsjährigen an der Gesamtbevölkerung Dülmens liegt im Jahr 2013 bei 4,7 Prozent und damit am Mittelwert (4,8 Prozent) der Vergleichskommunen.

Im Zeitpunkt der Prüfung (Sommer 2015) geht die Stadt Dülmen von gleichbleibenden Kinderzahlen aus. Aufgrund der Flüchtlingszuwanderungen werden die Kinderzahlen voraussichtlich sogar steigen. Dabei besteht die Problematik, dass die weitere Entwicklung der Flüchtlingsbewegungen und die Verweildauer der Flüchtlinge kaum abzuschätzen sind.

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

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.511	1.542	1.515	1.536	1.529
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.466	1.487	1.457	1.469	1.452
Plätze in der Kindertagespflege	45	55	58	67	77

Mit Blick auf die demografische Entwicklung müssen die Kommunen das Platzangebot regelmäßig anpassen. Für die bedarfsgerechte Infrastruktur in der Tagesbetreuung für Kinder sind die örtlichen Jugendämter verantwortlich. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere daraus, das Platzangebot in den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege mit der Nachfrage der Eltern in Einklang zu bringen.

In Dülmen ist das Platzangebot zwischen den Kindergartenjahren 2009/2010 und 2013/2014 nur marginal (1,2 Prozent) gestiegen. Die Zahl der Plätze in der Kindertagespflege ist im gleichen Zeitraum um rund 70 Prozent gewachsen. Die Stadt Dülmen geht bei ihrer Planung von einer steigenden Nachfrage im U-3 Bereich aus. Daher plant sie derzeit den Bau einer neuen Einrichtung im Dernekamp. Diese wird ab 2016 ihren Betrieb aufnehmen. Aufgrund der zuvor genannten Flüchtlingsproblematik baut die Stadt ihre Kapazitäten weiter aus. Befristete proviso-

rische Gruppen ergänzen derzeit das Angebot. Im Zeitpunkt der Prüfung geht die Stadt mittlerweile von rund 120 Plätzen in der Kindertagespflege aus.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist organisatorisch dem Dezernat II als Fachbereich 51 „Jugend und Familie“ angegliedert. Das Jugendamt befindet sich bürgerfreundlich zentral im Erdgeschoss des Rathauses.

Die Verwaltung erstellt dreimal im Jahr einen Budgetbericht (31.05., 31.10. und 31.12.). Hierfür liefert das Jugendamt regelmäßig Daten. Als Kennzahl bilden die Berichte die U-3 Versorgung ab. Dem Jugendamt selbst liegen darüber hinaus Belegungsdaten und Bedarfszahlen der unversorgten Kinder sowie Finanzdaten vor. Im Haushalt bildet die Stadt zudem Kennzahlen als „Allgemeine Leistungsdaten“ ab. Diese sind u.a.:

- Plätze für 3 bis 6-jährige Kinder,
- Plätze in der Ganztags-Betreuung (45 Wochenstunden),
- Plätze für U-3 Kinder
 - in Kindertageseinrichtungen und
 - in Kindertagespflege.

Ein zukunftsorientierter Blick ist aus Sicht der GPA NRW für eine adäquate Steuerung unerlässlich. Zur Erweiterung dieser Kennzahlen kann sich die Stadt Dülmen an den Kennzahlen der GPA NRW oder beispielsweise der KGSt orientieren.

Die Stadt Dülmen erstellt jährlich eine Bedarfsplanung zur Kindertagesbetreuung. Diese wird zunächst im Dezember des Vorjahres im Jugendhilfeausschuss vorgestellt. Unter Berücksichtigung der gelaufenen Anmeldungen erscheint dann im Februar die endgültige Bedarfsplanung zur Kindertagesbetreuung. Darüber hinaus gibt die Stadt im Herbst eines jeden Jahres in Anlehnung an die Bedarfsplanung zur Kindertagesbetreuung noch einen Zwischenbericht heraus. Für die Planung und Fortschreibung bezieht Dülmen die freien Träger über die AG § 78 SGB VIII Kindertagesbetreuung mit ein. Zudem finden auch Einzelgespräche mit den Trägern statt. Die AG tagt ein- bis zweimal jährlich. Insbesondere die Qualitätsentwicklung wird dort in nächster Zeit thematisiert.

Die Anmeldelisten für Plätze in Kindertageseinrichtungen führen die Einrichtungen selbst. Hierfür gibt es kein elektronisches Verfahren. Die Einrichtungen übergeben der Stadt zu einem festgelegten Stichtag die Anmeldelisten. Die Stadt portiert die Listen automatisiert in eine Datenbank und identifiziert hierüber Doppelanmeldungen. Danach legt die Stadt in Zusammenarbeit mit den Trägern die Belegungen fest. Hieraus ergibt sich die fertige Gesamtliste. Kinder, die nicht auf der Liste stehen, vermittelt das Jugendamt danach entsprechend auf freie Plätze.

Die GPA NRW priorisiert eine zentrale Warteliste bei der Stadt. Eine zentrale Warteliste führt zu einem direkten Zugriff auf die tagesaktuellen Anmeldedaten. Sofern Dülmen am dezentralen Anmeldeverfahren festhalten will, empfiehlt die GPA NRW den Einsatz einer entsprechenden Software. Hiermit könnte die Stadt tagesaktuell die Belegungsstände der Einrichtungen abrufen.

Mit dieser Thematik hat sich die Stadt Dülmen bereits auseinandergesetzt. Die Stadt sowie auch die Träger der Einrichtungen haben jedoch bisher noch keine für Dülmen sinnvoll erscheinende Lösung gefunden. Den Beteiligten ist wichtig, dass die Eltern den direkten Kontakt zu den Einrichtungen haben und sich diese auch ansehen können. Für den Einsatz einer entsprechenden Software hat die Stadt noch keine zufriedenstellende Softwarelösung gefunden. Hierzu will sie neue Softwarelösungen weiter beobachten.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	3.915.707	4.119.383	4.164.902	4.154.503	4.541.742
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.645	1.766	1.904	1.880	2.088

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder hat im Vergleichsjahr 2013 einen Anteil von rund 43 Prozent am Gesamtfehlbetrag (10.671.451 Euro) des Jugendamtes. Zu Beginn der Zeitreihe lag der Anteil noch bei rund 38 Prozent. Während dieser Zeit ist der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Kindertagespflege je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren um rund 27 Prozent gestiegen. Dies liegt nicht nur in dem steigenden Fehlbetrag, sondern auch an sinkenden Einwohnerzahlen in dieser Altersstufe.

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

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.088	1.526	3.034	2.021	1.767	1.943	2.229	27

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl 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 2013

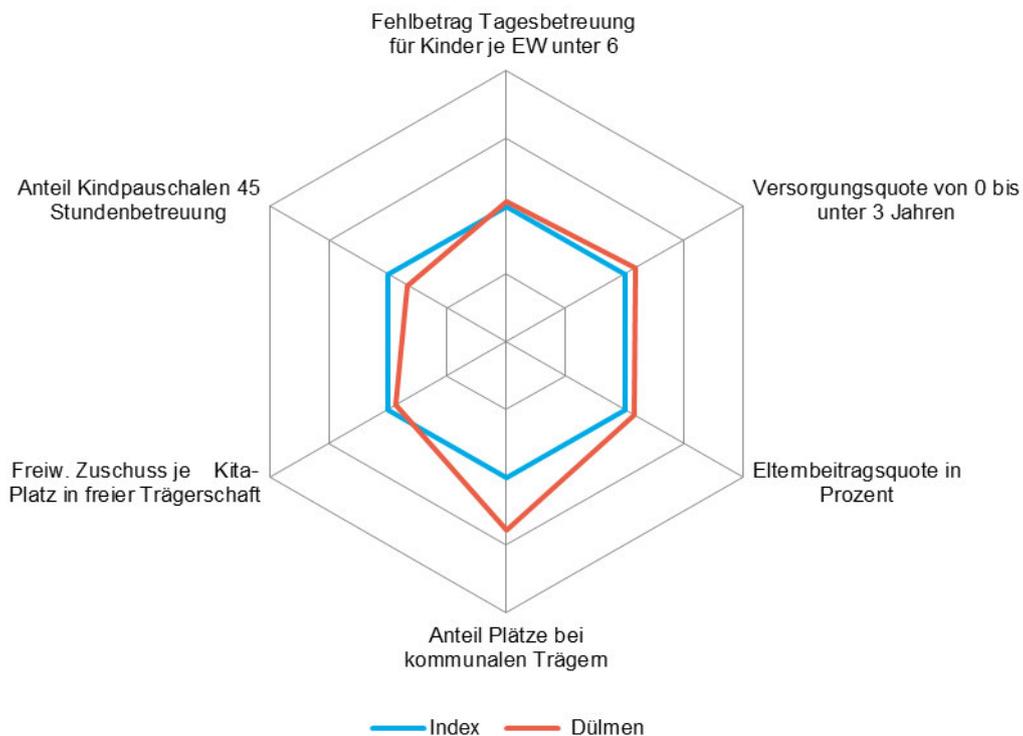
Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.762	2.360	4.760	2.992	2.658	2.835	3.195	27

Beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz findet sich die Stadt Dülmen trotz einer höheren U-3 Versorgungsquote unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen wieder.

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 Dülmen im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Bedarfssplanng zur Kindertagesbetreuung 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 hier ausgewiesenen Versorgungsquoten können daher von denen der Stadt abweichen (z.B. wegen abweichender Berücksichtigung des hineinwachsenden Jahrganges oder Zugrundelegung der Einwohnerzahlen aus dem Einwohnermeldewesen).

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher mussten die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	232	253	288	304	376
Einwohner U-3	1.169	1.121	1.032	1.060	1.080
Versorgungsquote U-3 in Prozent	19,8	22,6	27,9	28,7	34,8
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	16,4	17,7	22,3	22,4	27,7

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

Die Stadt Dülmen geht in ihrer Berechnung von ähnlichen Versorgungsquoten im U-3 Bereich aus (2012/2013: 29,3 Prozent, 2013/2014: 35,7 Prozent). Die Abweichung liegt daran, dass die Stadt eigene Einwohnerzahlen zugrunde legt.

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren im Kindergartenjahr 2013/2014 in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,8	16,0	41,5	31,8	27,7	32,6	35,1	27

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen bildet im Kindergartenjahr 2013/2014 eine höhere Versorgungsquote ab als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.

Damit liegt die Stadt Dülmen über der Plangröße des Landes (32 Prozent). Den Rechtsanspruch hat Dülmen bisher immer erfüllt. Klagen sind nicht anhängig.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr².

Nach § 23 Abs. 1 KiBiz können die Jugendämter für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen.

Die Satzung der Stadt Dülmen für Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und offenen Ganztagschulen ist am 01.08.2011 in Kraft getreten und wurde regelmäßig angepasst. Die letzte Anpassung datiert vom 01.11.2014. Die Elternbeitragspflicht setzt ab einem jährlichen Einkommen von 18.001 Euro ein. In Dülmen fallen im Juli 2015 rund 18 Prozent der Eltern unter diese Freigrenze. In Dülmen ist die Staffelung der Elternbeiträge mit Stufen von 2.000 Euro recht kleingliedrig. Ab 80.000 Euro werden die Abstände zwischen den Stufen größer:

- 80.000 Euro,
- 85.000 Euro,
- 90.000 Euro,
- 100.000 Euro,
- 120.000 Euro,
- über 120.000 Euro.

In vielen Vergleichskommunen finden wir gröbere Staffellungen vor. Dies führt jedoch auch zu höheren Ungleichbehandlungen bei der Erhebung der Elternbeiträge. Die Höhe der Elternbeiträge prüft die Stadt Dülmen jährlich.

→ **Feststellung**

Die kleingliedrige Staffelung der Dülmener Elternbeiträge in 2.000 Euro-Schritten erhöht die Akzeptanz bei den Elternbeitragszahlern.

Der Höchstbetrag wird ab einem Einkommen von über 120.000 Euro fällig. Dieser liegt im laufenden Kindergartenjahr bei 522,74 Euro (Kind unter zwei Jahren / 45 Stunden Betreuung). Darüber hinaus sieht die Satzung in § 6 Abs. 2 vor, dass für das zweite und jedes weitere Kind zusätzlich ein Elternbeitrag in Höhe von 25 Prozent des Beitrages für das erste Kind anfällt. Parallel zu der in § 19 Abs. 2 KiBiz verankerten jährlichen Steigerung der Kindpauschalen um 1,5 Prozent steigen in Dülmen auch die Elternbeiträge jährlich um diesen Prozentsatz (§ 6 Abs. 7 der Elternbeitragsatzung).

Im Zeitpunkt der Prüfung (Sommer 2015) zahlen rund fünf Prozent der Elternbeitragszahler den Höchstbetrag. Die tatsächliche Höhe des Einkommens der Eltern, die den Höchstbetrag zahlen,

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.

ist der Stadt Dülmen nicht bekannt. Dies liegt daran, dass dieser Personenkreis lediglich mitteilt, dass der Höchstbetrag gezahlt wird.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.181.031	1.419.761	1.602.230	1.606.530	1.640.732
ordentliche Aufwendungen in Euro	7.966.399	8.837.683	9.297.778	9.823.069	10.364.582
Elternbeitragsquote in Prozent	14,8	16,1	17,2	16,4	15,8

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

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

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,8	9,3	19,5	14,7	12,6	14,7	16,6	27

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote der Stadt Dülmen ist dadurch begünstigt, dass die Elternbeitragssatzung keine Befreiung für die Geschwisterkinder vorsieht und die Höhe der Elternbeiträge auch über 500 Euro hinausgeht. Nach Aussage des Fachverantwortlichen sind die stark steigenden ordentlichen Aufwendungen Ausdruck des ausgiebigen U-3 Ausbaus. Ohne diesen Ausbau läge die Elternbeitragsquote höher.

Das Land NRW geht in seiner Berechnungsgrundlage von einer Elternbeitragsquote von 19 Prozent aus. In Dülmen ist die Elternbeitragsquote seit 2011 (17,2 Prozent) rückläufig. Eine Verbesserungsmöglichkeit sieht die GPA NRW bei der Aufteilung der Altersklassen in der Elternbeitragstabelle. Die Stadt Dülmen unterteilt die Elternbeiträge für Kinder unter zwei und Kinder über zwei Jahren. Die Tabelle für Kinder unter zwei Jahren weist aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs auch höhere Beiträge aus. Einige Kommunen in unserem Vergleich fordern die höheren Elternbeiträge aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs für Kinder bis unter drei Jahren. Die GPA NRW sieht diesen erhöhten Betreuungsbedarf ebenfalls für Kinder bis unter drei Jahren.

→ Empfehlung

Die Elternbeitragstabelle mit den höheren Elternbeiträgen sollte aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs für alle Kinder bis unter drei Jahren gelten.

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).

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	1.466	1.487	1.457	1.469	1.452
Plätze in kommunaler Trägerschaft	444	444	420	443	432
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	30,3	29,9	28,8	30,2	29,8
Plätze in freier Trägerschaft	1.022	1.043	1.037	1.026	1.020
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	69,7	70,1	71,2	69,8	70,2

Im Vergleichsjahr 2013 finden wir in Dülmen 20 Kindertageseinrichtungen vor. Hiervon befinden sich sechs Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Neun katholische, eine evangelische und vier weitere freie Träger komplettieren die Trägerstruktur. Aktuell plant die Stadt eine weitere Einrichtung mit vier Gruppen. Die Trägerschaft wird im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens vergeben.

Anzahl Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,8	0,0	58,8	21,4	0,0	23,4	35,8	27

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.⁴ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich. Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

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

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Kindpauschalen gesamt	1.466	1.487	1.457	1.469	1.452
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	233	199	272	297	295
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	15,9	13,4	18,7	20,2	20,3
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	889	899	780	708	647
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	60,6	60,5	53,5	48,2	44,6
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	344	389	405	464	510
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	23,5	26,2	27,8	31,6	35,1

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Im Zeitreihenvergleich nimmt die Zahl der Kindpauschalen für eine 35 Stunden Betreuung ab. Die Zahl der Kindpauschalen für eine 25- und 45 Stunden Betreuung nimmt hingegen zu. So belegen im Kindergartenjahr 2013/2014 rund 27 Prozent mehr Kinder einen 25 Stunden Betreuungsplatz als fünf Jahre zuvor. Der Anstieg bei der 25 Stunden Betreuung ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 liegt in der Einführung der neuen Elternbeitragssatzung begründet. Mit der neuen Satzung hat die Stadt das Verhältnis der 25 zur 35 Stunden Betreuung finanziell auseinandergezogen. Die 35 Stunden Plätze wurden teurer. In der Folge hat es die Stadt Dülmen geschafft, die Zahl der 25 Stunden Betreuungsplätze auszubauen.

Bei der 45 Stunden Betreuung belegen im Vergleichsjahr rund 48 Prozent mehr Kinder einen Betreuungsplatz als fünf Jahre zuvor. Dennoch liegt der Anteil der 45 Stunden Kindpauschalen an den Kindpauschalen gesamt mit 35 Prozent interkommunal noch auf niedrigem Niveau.

➔ **Feststellung**

Mit der aktuellen Elternbeitragssatzung erreicht die Stadt einen erheblich höheren Anteil an 25 Stunden Betreuungsplätzen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
20,3	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
44,6	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
35,1	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Die Kindertageseinrichtungen in Dülmen vergeben 45 Stunden Betreuungsplätze nur dann, wenn ein entsprechender Bedarf für die umfangreiche Betreuung gegeben ist. Die Zuständigkeit, dies zu überprüfen, liegt bei den jeweiligen Trägern.

→ Feststellung

Durch die Bedarfsüberprüfung erreicht die Stadt Dülmen eine niedrige Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung.

Die Kindertageseinrichtungen bieten in Dülmen eine hohe Flexibilität. So haben diese teilweise bis zu 50 Stunden in der Woche geöffnet, um die 45 Stunden Betreuung anzubieten. In der 35 Stunden Betreuung sind sie unterschiedlich flexibel. So gibt es Tageseinrichtungen, bei denen ein Kind in der 35 Stunden Betreuung zweimal in der Woche ganze Tage kommen kann. Außerdem besteht hier auch die Flexibilität, dass die Kinder auch als Block über die Mittagszeit in der Einrichtung bleiben dürfen. Nur wenige der Dülmener Einrichtungen bieten diesen Service nicht an. Für die 25 Stunden Betreuung besteht mit den Einrichtungen eine Vereinbarung, dass diese wenigstens an einem festgelegten Tag in der Woche auch die Nachmittagsbetreuung ermöglichen.

Die Stadt Dülmen kann über die eingesetzte Software filtern, welcher Personenkreis der Elternbeitragszahler wie viele Wochenbetreuungsstunden bucht. Auffällig ist hierbei, dass 67 Prozent der Eltern, die keine Elternbeiträge zahlen, ihr Kind für eine 45 Stunden Betreuung anmelden. Wohingegen nur 35 Prozent der Eltern, die den Höchstbeitrag zahlen, für ihr Kind ebenfalls für eine 45 Stunden Betreuung buchten. Der Anteil der 45 Stunden Betreuungsplätze ist mit nur 14 Prozent in der 12. Einkommensstufe (38.001-40.000 Euro) am geringsten. Dies liegt auch daran, dass es sich bei der Einkommensklasse meist um Familien handelt, in denen nur ein Elternteil berufstätig ist. Bei den Höchstbeitragszahlern hingegen handelt es sich oftmals um Haushalte mit Doppelverdienern.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁵ 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.

⁵ 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.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	230.705	268.174	280.149	287.469	307.068
Plätze in freier Trägerschaft	1.022	1.043	1.037	1.026	1.020
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	226	257	270	280	301

Insgesamt sind die freiwilligen Zuschüsse im Eckjahresvergleich um rund 32 Prozent angestiegen. Dies setzt sich auch weiter fort. Nach Auskunft der Stadt Dülmen liegt der freiwillige Zuschuss im Kindergartenjahr 2014/2015 bereits bei 318.994 Euro.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
301	0	631	324	213	305	439	27

Grundsätzlich hat die GPA NRW die Erfahrung gemacht, dass ein Zusammenhang zwischen dem Anteil kommunaler Einrichtungen und der Höhe des freiwilligen Zuschusses besteht. Der freiwillige Zuschuss ist bei den Vergleichskommunen in der Regel dann höher, wenn die Kommune nur wenige kommunale Einrichtungen vorhält. Hat eine Kommune viele kommunale Einrichtungen, so ist der freiwillige Zuschuss meist gering.

Diese Tendenz bestätigt sich auch in Dülmen. Der freiwillige Zuschuss liegt hier unter dem Mittelwert. Gleichzeitig hält die Stadt mit rund 30 Prozent der Plätze einen relativ hohen Anteil in kommunaler Trägerschaft vor. Dies wird auch in der abgebildeten Grafik „Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013“ deutlich.

→ Empfehlung

Mit Blick auf den wachsenden Konsolidierungsdruck sollte die Stadt Dülmen versuchen, die freiwilligen Zuschüsse nicht weiter steigen zu lassen und perspektivisch zu senken.

Kindertagespflege

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

Die Fachberatung und die Vermittlung der Tagespflegepersonen organisiert der Sozialdienst katholischer Frauen e.V.. Um notwendige Fortbildungen kümmert sich die Familienbildungsstätte. Die Stadt ist für die Auszahlung der Geldleistungen an die Tagespflegepersonen, die Berechnung und Einziehung der Elternbeiträge sowie die Ausstellung der Pflegeerlaubnisse verantwortlich.

Für die Vergütung der Tagespflegepersonen unterscheidet die Stadt zwischen Tagespflegepersonen

- mit Grundqualifikation und
- mit erweiterter Qualifikation.

Tagespflegepersonen, die lediglich die Grundqualifikation nachweisen können, erhalten einen Stundensatz von 4,00 Euro. Tagespflegepersonen mit der Zusatzqualifikation erhalten einen Stundensatz von 5,00 Euro je Kind. Die Vergütung ist kreiseinheitlich geregelt. Eine automatische Erhöhung sehen die Richtlinien zur Förderung von Kindern in Kindertagespflege nicht vor.

Die Stadt Dülmen hat sich kein festes Ziel gesetzt, welchen Anteil sie an Plätzen in Kindertagespflege erreichen möchte. Sie versucht, so viele Tagespflegepersonen wie möglich zu akquirieren. Einige Kommunen nutzen hierfür regelmäßig die Zeitung oder das Radio zur Werbung. Neben diesen Medien bietet sich auch eine entsprechende Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit / dem Jobcenter an. Weiterhin könnte die Stadt anbieten, freie Räume in den Schulen an Kindertagespflegepersonen zu vermieten. Dieses Modell ist auch in Vergleichskommunen vorzufinden.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Dülmen erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder auch im U-3 Bereich.
- Der Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung ist von 2009 bis 2013 um rund 626.000 Euro angewachsen. Interkommunal positioniert sich die Stadt Dülmen im Mittelfeld der Vergleichskommunen.
- Die Versorgungsquote im U-3 Bereich ist im gleichen Zeitraum von 19,8 auf 34,8 Prozent gestiegen. Nur rund ein Viertel der Kommunen weist im Vergleichsjahr eine höhere Quote aus.
- Die Elternbeitragsquote ist nach 2011 zurückgegangen. Mit 15,8 Prozent erreicht die Stadt Dülmen 2013 dennoch einen besseren Wert als die meisten Vergleichskommunen. Eine Verbesserung in der Elternbeitragsquote ließe sich erzielen, wenn die Stadt die Elternbeitragsquote mit den höheren Elternbeiträgen Kindern bis unter drei Jahren zuordnet.
- Die Anzahl der Kinder mit einer 25 Stunden Betreuung ist stärker ausgeprägt als in vielen Vergleichskommunen. Gleichzeitig weisen nur rund ein Viertel der Vergleichskommunen geringere 45 Stunden Betreuungen aus.

- Der freiwillige Zuschuss an freie Träger hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. In Relation zur Platzzahl liegt er interkommunal auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Dülmen
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschule	9
Gymnasien	9
Sekundarschule	11
Schulturnhallen	14
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamtbetrachtung	16
Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	18
Schülerbeförderung	20
Organisation und Steuerung	21
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	23

→ 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 Dülmen 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. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

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

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Anzahl der Grundschüler auch in Dülmen gesunken. Seit dem Schuljahr 2005/06 ist sie stetig rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/01 mit dem aktuellen Jahr 2014/15 hat sich die Anzahl der Grundschüler um 692 verringert. Dies entspricht rund 32 Prozent.

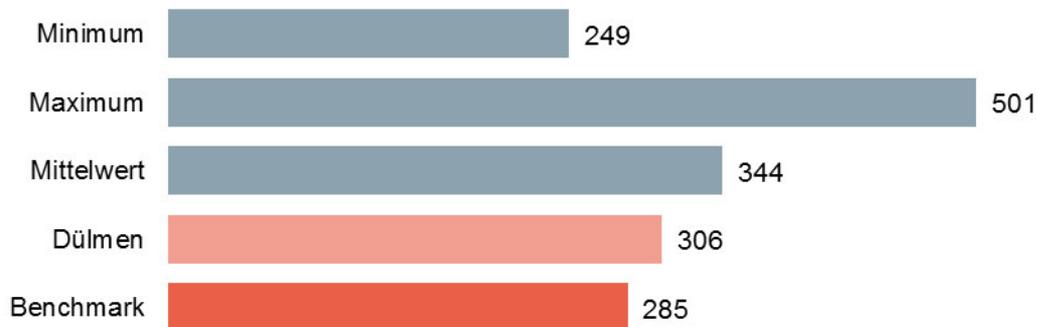
Im letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben.

Für das Vergleichsjahr 2007 errechnete sich für die Stadt Dülmen ein Wert von 15,54 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2013 hat sich dieser Wert auf 17,72 m² je Schüler erhöht.

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

Im Vergleichsjahr 2013 gab es in Dülmen neun Grundschulen, davon verfügen vier über ein OGS-Angebot. Der Anteil der Schüler, die ein solches Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 19 Prozent. Dieser wurde bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
306	306	334	372	47

In der Gesamtbetrachtung aller Grundschulen liegen die arithmetisch ermittelten Flächenüberhänge im Vergleich zum Benchmark bei 21 m² BGF je Klasse. Dies entspricht insgesamt 1.400 m² für alle Grundschulen.

Grundschulen der Stadt Dülmen 2013/14

Namen der Grundschule bzw. Standorte	BGF(a) in m ²	Schülerzahl	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m ² BGF
Anna-Katharina-Emmerick (Mitte)	3.174	251	10	2	317
Augustinus (Mitte)	3.822	300	12	3	319
Paul-Gerhardt (Mitte)	2.850	290	12	3	238
GS Dernekamp (Mitte)	2.377	197	8	2	297
St. Mauritius (Hausdülmen)	1.289	144	7	2	184
Kardinal-von-Galen (Merfeld)	2.592	109	4	1	648
Marien (Rorup)	1.289	77	4	1	322
Ludgerus (Buldern)	2.577	184	8	2	322
St. Georg (Hiddingsel)	1.132	94	4	1	283
Grundschulen gesamt	21.103	1.646	69	17	306

Die räumliche Verteilung der Grundschulen spiegelt überwiegend die Versorgungsfunktion der Ortsteile wider. In fünf Ortsteilen der Stadt Dülmen befindet sich eine Grundschule. In der Stadtmitte von Dülmen sind vier Grundschulen angesiedelt.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Kardinal-von-Galen-Schule einen sehr hohen Flächenwert aufweist. Dieser erklärt zum einen daraus, dass in dem Gebäude früher Wohnungen bestanden und insofern seit einiger Zeit insbesondere für den Ganztagsbetrieb relativ komfortable Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Zum anderen ist in einem Trakt im Obergeschoss eine große Ausbaureserve vorhanden, die für Musik, Kreativität, eine Bibliothek u.a. Zwecke genutzt wird.

Dülmen hat mit 185 km² gegenüber dem Mittelwert von 82 km² eine große Gemeindefläche. Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 248 Einwohner je km² eher gering (Mittelwert: 597 Einwohner je km²). Aufgrund dieser Struktur unterhält die Stadt Dülmen viele kleine Grundschulen. Bereits sieben von neun Grundschulen wurden im Schuljahr 2013/14 ein- bzw. zweizügig geführt.

Die Stadt Dülmen hat nachfolgende schulorganisatorische Maßnahmen zur Veränderung der Gebäudenutzungen im Schulzentrum Buldern beschlossen:

- Die Ludgerus-Grundschule (2.577 m²) wechselt zum Schuljahr 2016/17 mit ihren Klassen in das Gebäude der bisherigen Erich-Kästner-Hauptschule (3.757 m²). Die Verwaltung, der Ganztagsbetrieb und weitere Nebenräume verbleiben zunächst im Altbautrakt der Ludgerus-Schule. Zum Schuljahr 2017/18 bezieht die Ludgerus-Schule komplett das Hauptgebäude der Erich-Kästner-Schule.
- Diese Hauptschule ist bereits auslaufend gestellt und schließt mit Ablauf des Schuljahres 2015/16 (dies wird formal noch beschlossen, wahrscheinlich in der letzten Sitzungsstaffel dieses Jahres). Der Geisbergtrakt (850 m²) der o.a. Hauptschule wird schulisch aufgegeben und für kulturelle Zwecke genutzt. Damit der Ludgerus-Grundschule ausreichende Flächen für die Ausweitung des OGS-Bereichs und der Inklusion zur Verfügung stehen,

wird zunächst der Innenhof überdacht. Nach Umzug in das Gebäude der Hauptschule stehen ihr dann 2.956 m² zur Verfügung.

- Der bisherige Standort der Ludgerus-Grundschule wird nicht mehr schulisch genutzt. Der neuere Bau trakt (1.491 m²) wird ab dem Schuljahr 2016/17 dem städtischen Kinderhaus Am Wemhoff zur Verfügung gestellt. Der Altbau trakt (1.083 m²) der bisherigen Grundschule wird abgerissen und die Fläche als Außenbereich für das Kinderhaus Am Wemhoff hergerichtet.

→ **Feststellung**

Nach Umsetzung der o.a. geplanten Maßnahmen würden sich die Grundschulflächen um rund 400 m² erhöhen. Jedoch wird es bei den Hauptschulen zu einem Flächenabbau von rund 3.800 m² kommen.

Anhand der Prognosen der Stadt Dülmen ist davon auszugehen, dass sich die Grundschülerzahl für das Prognosejahr 2019/20 auf 1.464 verringern wird. Ab dem Jahr 2014 stellt dies einen Rückgang von 11 Prozent dar.

Auf der Basis von 1.465 Schülern und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern würden sich 65 Klassen errechnen. Im Vergleichsjahr 2013 und im Schuljahr 2014/15 waren es noch 69 Klassen.

Die Schulverwaltung erwartet, dass der Anteil der Schüler, die das Ganztagsangebot in Anspruch nehmen, auf 30 Prozent ansteigen wird. Die GPA NRW geht bei diesem OGS-Anteil von einem Benchmark von 287 m² je Klasse aus.

Sofern bis zum Schuljahr 2019/20 keine weiteren Standorte aufgegeben werden, ergäbe sich in der Prognoseberechnung ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 2.800 m².

→ **Feststellung**

Aufgrund der vorgenannten Annahmen wird sich der im Vergleichsjahr festgestellte Flächenüberhang bis zum Jahr 2019/20 sogar verdoppeln.

Im Vergleichsjahr 2013 haben drei Grundschulen nur noch eine Eingangsklasse gebildet. Dies sind die Grundschulen: Kardinal-von-Galen in Merfeld, die Marienschule in Rorup und die St.-Georg-Schule in Hiddingsel.

Zwischenzeitlich wurden die Grundschulen Marien (Rorup) und Anna-Katharina-Emmerick (Mitte) als Verbundschule an den Standorten Rorup und Dülmen Mitte geführt.

Nach den Prognosen der Stadt Dülmen werden die St.-Georg-Schule in Hiddingsel und die Kardinal-von-Galen-Schule in Merfeld bereits zum Jahr 2017/18 nur noch 82 bzw. 88 Schüler haben. Beide Grundschulen sind somit in Hinblick auf ihre Eigenständigkeit gefährdet. Es besteht struktureller Handlungsbedarf für den Schulträger.

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

Erst eine räumliche Zusammenlegung der Schulstandorte würde den städtischen Haushalt nennenswert entlasten. Die Aufgabe dieser Standorte würde allerdings zu entsprechend längeren Schulwegen der Kinder führen.

Konkrete Planungen für die Aufgabe von Grundschulen gibt es aktuell nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte aufgrund der vorstehenden Aspekte prüfen, ob die Grundschulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, - unter Berücksichtigung der sonstigen Einflüsse (z.B. höhere Schülerfahrkosten) – aufgegeben werden können. Sie sollte ihren Immobilienbestand - in erster Linie durch Vermarktung der freigezogenen Objekte - verringern.

Als Folgenutzungen oder ergänzende Teilnutzungen eines Schulstandortes kämen z.B. Kindertagesstätten oder Verkauf und Umbau zu Seniorenwohnungen in Frage. Auch eine spätere Nutzung als Asylbewerber- bzw. Flüchtlingsunterkunft wäre denkbar.

Die Stadt Dülmen hat bereits in Buldern die Kinderbetreuung in das Schulgebäude integriert.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Dülmen gab es 2013/2014 folgende weiterführenden Schulen:

- zwei Hauptschulen,
- zwei Realschulen (davon eine in bischöflicher Trägerschaft) und
- drei Gymnasien (eins davon in privater Trägerschaft).

Hiervon sind nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Hauptschulen

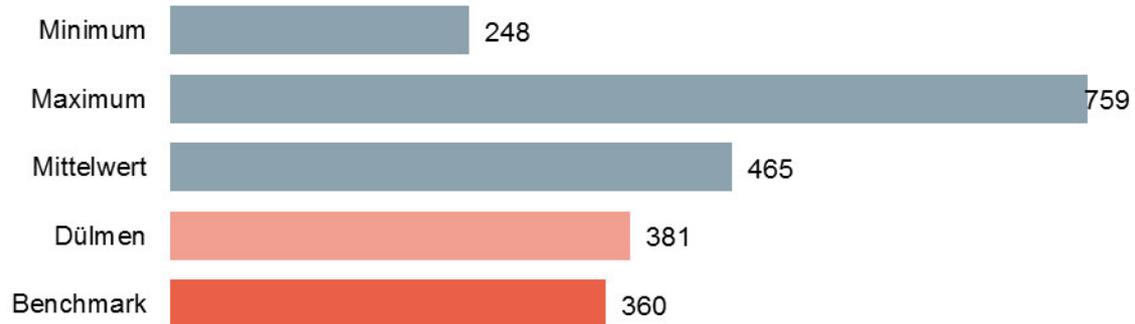
Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Dülmen im Vergleich der Schuljahre 2000/01 mit 2014/15 um 48 Prozent verringert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang.

Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

Eine der zwei Hauptschulen wird als Ganztagschule geführt. Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags Hauptschulen bei 370 m² je Klasse.

Aufgrund der Ganztagsquote von rund 70 Prozent setzen wir für die Hauptschulen in Dülmen insgesamt einen Benchmark von 360 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
381	377	446	527	40

Bei den beiden Hauptschulen beträgt der Flächenüberhang ebenfalls 21 m² BGF je Klasse. Das sich dadurch ergebende Flächenpotenzial beträgt rechnerisch 500 m².

Die Stadt Dülmen hat auf die stark rückläufigen Schülerzahlen reagiert und die Erich-Kästner-Schule bereits auslaufend gestellt. Sie wird mit Ablauf des Schuljahres 2015/16 am Standort Schulzentrum Buldern schließen. Die dann noch verbleibenden Jahrgangsstufen neun und zehn werden zur Kardinal-von-Galen-Hauptschule in Dülmen-Mitte wechseln.

Die Stadt Dülmen überlegt, eine Sekundarschule zu errichten. Dazu sollen die Kardinal-von-Galen-Hauptschule und die Hermann-Leeser-Realschule gleichzeitig geschlossen werden. Dementsprechende Beschlüsse sind noch nicht gefasst. Die Planung ist aktuell laut politischer Beschlusslage auf 2017 verschoben.

Nach den bisherigen Planungen soll das Schulgebäude der Kardinal-von-Galen-Schule (5.384 m²) dann für den Schulbetrieb aufgegeben werden. Bei der Stadt Dülmen wird derzeit überlegt, wie das Gebäude in eine anderweitige Nutzung überführt werden kann, z.B. durch Vermietung usw.. Die neue Sekundarschule sollte zunächst in dem bisherigen Gebäude der Hermann-Leeser-Realschule an den Start gehen.

Durch die Aufgabe des Erich-Kästner-Schulgebäudes und des Gebäudes der Kardinal-von-Galen-Schule würde es zu einem Flächenabbau bei den Hauptschulen von rund 9.100 m² kommen. Danach wären keine Hauptschulflächen mehr vorhanden.

→ **Feststellung**

Mit einer Entscheidung für die Sekundarschule würde die Schulform Hauptschule in Dülmen entfallen. Für das dann nicht mehr benötigte Gebäude der Hauptschule prüft die Stadt derzeit alternative Verwendungsmöglichkeiten.

Die GPA NRW hat bei ihren Prüfungen festgestellt, dass in NRW die Hauptschulen überwiegend Auslaufmodelle sind. Neben den demografischen Effekten ist dies auch dem veränderten Schulwahlverhalten geschuldet.

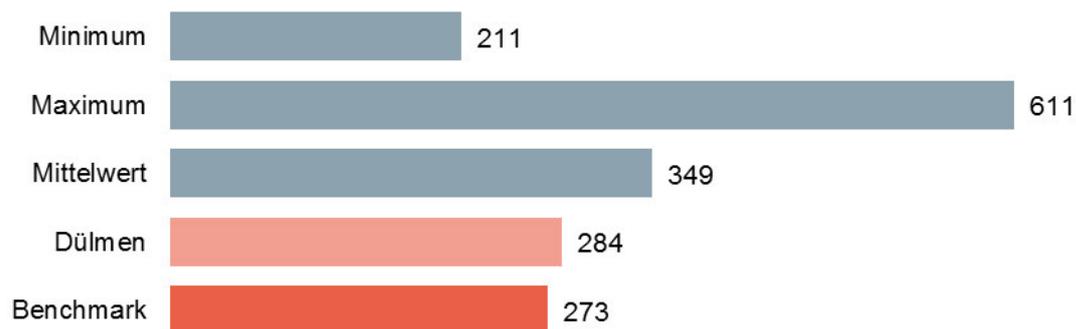
Weitere Ausführungen befinden sich unter dem Kapitel „Sekundarschule“.

Realschule

Die Schülerzahlen an der Hermann-Leeser-Schule sind seit dem Schuljahr 2009/10 stetig rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/01 mit 2014/15 hat sich die Anzahl der Realschüler um 98 verringert. Dies entspricht rund 14 Prozent.

Die Realschule nutzt auch Räumlichkeiten der alten Paul-Gerhardt-Schule. Diese Fläche (rund 1.500 m²) wurde bei der Betrachtung der Realschule berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
284	280	331	383	41

Bei der Realschule ist ein geringer Flächenüberhang von 300 m² festzustellen.

Günstig wirkt sich auf den Flächenwert aus, dass im Keller auch Unterrichtsräume und ein Computerraum sowie das städtische Archiv untergebracht sind. Weiterhin wirkt sich positiv auf den Flächenwert aus, dass sich auch im Dachgeschoss Unterrichtsräume sowie die Aula befinden. Der Anbau hat kein Dachgeschoss. Diese Fläche wird ansonsten in die BGF eingerechnet.

Wie bereits ausgeführt, soll die neue Sekundarschule zunächst in dem Gebäude der Hermann-Leeser-Schule an den Start gehen.

Weitere Ausführungen befinden sich unter dem Kapitel „Sekundarschule.“

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Dülmen seit dem Schuljahr 2000/01 bis zum aktuellen Jahr 2014/15 insgesamt um 25 Prozent gestiegen. Jedoch sind seit dem Schuljahr 2011/12 die Schülerzahlen stetig rückläufig. Für das Schuljahr 2013/14 ist ein starker Rückgang der Schülerzahlen auf 1.557 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013.

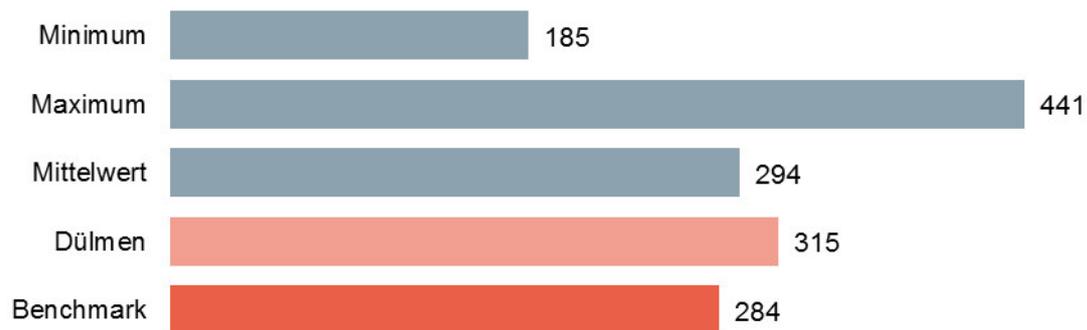
Im Vergleichsjahr besuchten 1.557 Schüler die städtischen Gymnasien. Davon entfielen 61 Prozent auf die Sekundarstufe I.

Im Jahr 2013 gab es in Dülmen zwei Gymnasien. Das Clemens-Brentano-Gymnasium hat für die Sekundarstufe I einen Ganztagsanteil von 100 Prozent (gebundener Ganztags), das Annette-von-Droste-Hülshoff-Gymnasium bietet dagegen freiwilligen Ganztags im Rahmen des Landesprogramms „Geld oder Stelle“ an.

Da viele Gymnasiasten durch die verkürzte Abiturzeit (G 8) am Nachmittag noch Unterricht haben, berücksichtigt der Benchmark Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I. Die GPA NRW setzt somit für die Sekundarstufe I einen Benchmark von 317 m² je Klasse an. Der Benchmark für Gymnasien mit einem Ganztagsquote von 100 Prozent für die Sekundarstufe I liegt bei 338 m² je Klasse. Für die Sekundarstufe II wird ein Benchmark von 236 m² je Kurs zugrunde gelegt. Daraus errechnet sich auf der Grundlage der gebildeten Klassen und Kurse der Stadt Dülmen ein gesamter Benchmark für die Gymnasien von 284 m² je Klasse /Kurs.

Das Clemens-Brentano-Gymnasium besitzt im Vergleichsjahr 2013 eine große Aula (1.500 m²), die nicht nur schulisch, sondern auch für kulturelle und sonstige Veranstaltungen in Dülmen genutzt wird. Aus diesem Grund haben wir bei der nachstehenden Betrachtung die Aula nur mit einer Größe von 500 m² BGF berücksichtigt. Nach dem Umbau der Aula im Jahr 2014 hat sich die Fläche auf 2.601 m² vergrößert. Auch für die Betrachtung des Jahres 2014 setzen wir für die Aula nur eine Fläche von 500 m² an.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
284	260	298	328	43

Der gesamte Flächenüberhang bei den beiden Gymnasien beträgt 31 m² BGF je Klasse/Kurs. Das sich dadurch ergebende Flächenpotenzial beträgt rechnerisch 2.000 m².

Das Clemens-Brentano-Gymnasium hat einen Flächenwert von 326 m² je Klasse/Kurs. Bei dem Benchmark von 288 m² je Klasse/Kurs ist hier von einem Flächenüberhang von 1.300 m² auszugehen. Der hohe Flächenwert dieses Gymnasiums ist u.a. darin begründet, dass das Gebäude einen großen Foyer-Bereich hat, der sich über zwei Etagen erstreckt (Empore) und zu dem über große Flurbereiche verfügt. Außerdem wirkt sich ungünstig auf den Kennzahlenwert aus, dass die Kellerflächen nur als Lager- bzw. Technikräume und kaum für Unterrichtszwecke nutzbar sind.

Bei dem Annette-von-Droste-Hülshoff-Gymnasium beträgt der Kennzahlenwert 302 m² je Klasse und der Benchmark 279 je Klasse. Dadurch ergibt sich für dieses Gymnasium ein geringerer Flächenüberhang von 700 m². Bei diesem Gymnasium muss berücksichtigt werden, dass das Gebäude des Gymnasiums früher eine Spinnerei war. Insofern sind dort große Pausenbereiche und Funktionsflächen vorhanden, die nicht unmittelbar für den Unterricht genutzt werden.

Für das Schuljahr 2014/15 erhöht sich das rechnerisch ermittelte Flächenpotenzial auf rund 2.600 m² (Clemens-Brentano-Gymnasium 1.600 m² und Annette-von-Droste-Hülshoff-Gymnasium 1.000 m²). Grund sind die stark rückläufigen Schülerzahlen auf 1.474.

Die Stadt Dülmen prognostiziert für die Gymnasien für das Schuljahr 2019/20 nur noch 1.295 Schüler (Rückgang um zwölf Prozent).

Unter den gleichen Voraussetzungen wie 2013/14 entfallen davon 61 Prozent auf die Jahrgangsstufe der Sekundarstufe I. Dies entspricht 790 Schülern. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 30 Klassen.

Im Schuljahr 2013/14 waren es 34 Klassen und im Schuljahr 2014/15 noch 33 Klassen. Die GPA NRW geht hier von einem Benchmark von 328 m² je Klasse aus.

Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 bei der Sekundarstufe II (505 Schüler) ergäbe dies 26 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m² je Klasse/Kurse an ($30 \times 328 \text{ m}^2/\text{Klasse} + 26 \times 236 \text{ m}^2/\text{Klasse} = 15.976 \text{ m}^2$). Bei den aktuellen Flächen wäre für das Schuljahr 2019/20 von einem rechnerischen Flächenüberhang von rund 4.600 m² auszugehen.

→ **Feststellung**

Der Flächenüberhang in der Prognoseberechnung für das Jahr 2019/20 steigert sich gegenüber dem Vergleichsjahr 2013/14. Grund ist der langfristig prognostizierte Schülerrückgang.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte versuchen, die Flächen für die Schulnutzung zu optimieren. Sie sollte anstreben, in den vorhandenen Objekten weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen (z.B. Integration einer Grundschule, eines Kindergartens, eines Jugendzentrums, einer Musikschule, einer Volkshochschule, einer Bücherei oder Vermietung an Tagesmütter/Großtagespflege).

Sekundarschule

Nach aktueller politischer Beschlusslage soll über die neu zu gründende Sekundarschule im Jahr 2017 entschieden werden.

Nach ersten Planungen der Stadt Dülmen könnte die Sekundarschule in dem bisherigen Gebäude der Hermann-Leeser-Realschule (7.380 m²) und einem daneben neu errichteten Gebäude mit etwa 5.000 qm untergebracht werden. Damit würden ihr insgesamt 12.380 m² Fläche zur Verfügung stehen. Dies wurde bislang noch nicht durch die politischen Gremien beschlossen.

Die GPA NRW setzt für eine fünfzügige Sekundarschule (30 Klassen) auf Basis des Benchmarks von 336 m² je Klasse einen rechnerischen Flächenbedarf von rund 10.000 m² an.

Für eine sechszügige Sekundarschule (36 Klassen) legt die GPA NRW einen Bedarf von rund 12.000 m² zugrunde.

Anhand der Prognosen der Stadt Dülmen ist davon auszugehen, dass sich für das Prognosejahr 2019/20 die Hauptschülerzahl auf 488 und die Realschülerzahl auf 362 verringern wird.

Auf der Basis von 850 Schülern und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 25 Schülern würden sich 34 Klassen errechnen. Ausgehend von einem Benchmark von 336 m² je Klasse würde sich bei der Realisierung der aktuell geplanten Flächen ein Überhang von rund 1.000 m² ergeben.

→ **Feststellung**

Nach den ersten Planungen der Stadt Dülmen könnte das neu errichtete Gebäude für die Sekundarschule relativ großzügig bemessen sein.

→ **Empfehlung**

Wenn sich die Stadt Dülmen für die Gründung einer Sekundarschule entscheidet, sollte sie die Prognosen aktualisieren und die Planungen bedarfsgerecht anpassen.

Potenzialberechnung Schulgebäude für das Schuljahr 2013/14

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	306	285	21	69	1.400
Hauptschulen	381	360	21	24	500
Realschule	284	273	11	26	300
Gymnasien	278	315	37	65	2.000
Gesamt					4.200

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2013/14 multipliziert. Hieraus ergibt sich zum Betrachtungszeitpunkt ein errechnetes Flächenpotenzial von rund 4.200 m² für die gesamte Stadt Dülmen.

Potenzialberechnung Schulgebäude für das Schuljahr 2014/15

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	308	285	23	69	1.600
Hauptschulen	381	360	21	24	500
Realschule	308	273	35	24	800
Gymnasien	342	278	64	63	2.600
Gesamt					5.500

→ **Feststellung**

Innerhalb von einem Jahr (Schuljahr 2014/15) haben die rechnerischen Flächenüberhänge um über 30 Prozent zugenommen.

Grundsätzlich geht die GPA NRW davon aus, dass ein m² BGF jährliche Kosten von rund 100 Euro verursacht (inklusive Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Der Abbau von Flächenüberhängen kann daher zu einer erheblichen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Durch die beschlossene Aufgabe der Gebäude an der Ludgerus-Grundschule und der Kardinal-von-Galen Hauptschule sowie die schulorganisatorischen Maßnahmen am Schulzentrum in Buldern wird die Stadt Dülmen die Schulflächen reduzieren. In diesem Zusammenhang hat die GPA NRW auch die Überlegungen der Stadt Dülmen bzgl. der Gründung der Sekundarschule berücksichtigt. Dies sind: Aufgabe des Gebäudes der Kardinal-von-Galen-Schule und der Anbau am Gebäude der Hermann-Leeser-Schule für die Sekundarschule. Wie bei den einzelnen Schulformen bereits angesprochen, haben wir eine Prognoseberechnung für das Schuljahr 2019/20 vorgenommen.

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 ca. 100-180 m² BGF.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch die stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, bevor sie am Unterricht teilnehmen können. In Dülmen betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung ca. 64 Schüler (Flüchtlingskinder) - Stand August 2015. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind auch hier kleinere Räume ausreichend.

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

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt in Dülmen ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen erfordert.

Prognose Potenzialberechnung Schulgebäude für das Schuljahr 2019/20

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	330	267	43	65	2.800
Gymnasium	367	285	82	56	4.600
Sekundarschule	364	336	28	34	1.000
Gesamt					8.700

→ Feststellung

Durch den Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den Grundschulen und Gymnasien weiter ab. Trotz Aufgabe von drei Schulstandorten und Abgabe der Flächen für andere Nutzungen steigt der Flächenüberhang in der Prognoseberechnung.

Schulturnhallen

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

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121	44	144	78	65	76	86	46

Der interkommunale Wert belegt, dass die Stadt Dülmen über ein flächenmäßig vergleichsweise sehr großes Angebot an Schulturnhallen verfügt. Die Dülmener Turnhallen bilden mit einer durchschnittlichen Größe der Halleneinheiten von 989 m² im interkommunalen Vergleich den Maximalwert.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Dülmen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf bei 12 Klassen je Halleneinheit	Bestand Halleneinheiten	Saldo
Grundschulen	5,8	9,5	3,8
Hauptschulen	2,0	4,0	2,0
Realschulen	2,2	3,0	0,8
Gymnasien	5,4	6,0	0,6
Gesamt	15,4	22,5	7,1

Daraus ergeben sich für Dülmen rechnerisch sieben überzählige Halleneinheiten. Die Turnhallen sind also nach der oben durchgeführten Berechnung durch den Schulsport nicht ausgelastet. Der Vereinssport wurde bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt.

Auch die Berechnungen nach dem Gutachten der Sportentwicklungsplanung zeigen, dass in Dülmen in ausreichendem Maße Turn- und Sporthallen vorhanden sind, um die Bedarfe des Hallensports vollständig abzudecken. Danach stehen dem Schulsport nach einer vereinfachten Ermittlungsmethode im Vormittags- und frühen Nachmittagsbereich genügend Hallenkapazitäten zur Verfügung.

Beachtet werden muss, dass Dülmen mit 185 km² gegenüber dem Mittelwert von 82 km² eine große Gemeindefläche besitzt. Zugleich hat Dülmen den Anspruch auch für die Ortsteile am Rande des Stadtgebietes - insbesondere bei den derzeit neun Grundschulen bzw. Grundschulstandorten – Schulsport zu ermöglichen. Dies erfordert eine Vielzahl insbesondere von kleinen Turn- bzw. Sporthallen, die nicht immer optimal durch den Schulsport ausgelastet werden können.

Durch die sinkenden Schülerzahlen wird in den Folgejahren auch der Bedarf an Halleneinheiten zurückgehen. Mit der auf der Basis des Schuljahres 2019/20 prognostizierten Klassen-/Kurszahl (insgesamt 155 Klassen/Kurse) errechnet sich ein Bedarf von nur noch rund 13 Halleneinheiten.

→ **Empfehlung**

Auch vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Dülmen für eine Realisierung des Flächenpotenzials prüfen, ob einzelnen Hallen einer anderen Nutzung zugeführt werden können. Der Erhalt von Turnhallen allein für Vereinszwecke sollte vermieden werden. Als Folgenutzungen der Turnhallen kommen z.B. die Übertragung an Sportvereine und der Verkauf an Dritte (Fitness-Studio, Soccer-Halle usw.) in Betracht.

Aus Sicht der GPA NRW sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen, Schwimmhallen und Sportaußenanlagen in den Blick genommen werden.

→ **Feststellung**

Der Bestand an Schulturnhallen übersteigt den erforderlichen Bedarf um sieben Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 989 m² errechnet sich im Vergleichsjahr 2013/14 bereits ein Flächenüberhang von 6.900 m². Durch die sinkenden Schülerzahlen wird der schulische Hallenbedarf noch weiter zurückgehen und das Flächenpotenzial stetig ansteigen.

Turnhallen (gesamt)

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

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

Dies sind:

- die Halle an der ehemaligen Paul-Gerhardt-Schule und
- die Halle an der Pestalozzi-Förderschule.

Dementsprechend sind für die Stadt Dülmen 24,5 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
520	238	564	390	343	387	453	44

Die Stadt Dülmen hält für den Vereinssport ein wesentlich größeres Angebot vor als die meisten Vergleichskommunen.

Die Nutzer der Turn- und Sporthallen der Stadt Dülmen beteiligen sich an den Aufwendungen. Nach der Entgeltstaffelung werden nachfolgende Nutzungsentgelte erhoben:

- 1,50 Euro je Halleneinheit und 45 Minuten für die Sportvereine,
- 3,00 Euro für soziokulturelle und vergleichbare Einrichtungen und
- 6,00 Euro (reguläres) Entgelt für sonstige Nutzer.

Die Einnahmen für das Jahr 2012 und 2013 beliefen sich jeweils auf rund 82.000 Euro. In beiden Jahren sind die Entgelte sehr konstant. Bei gleicher Auslastung und unveränderter Entgelthöhe kann sich diese Zahl nicht wesentlich ändern. Sie ist insofern als relative Konstante zu sehen. Nach Auskunft des Fachbereichs Schule und Sport dürfte der Kostendeckungsgrad der Nutzungsentgelte bei ca. 30 Prozent liegen. Die Entgelte sind seit der Einführung 2004 konstant geblieben.

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen beteiligt die Vereine über Nutzungsentgelte an den Aufwendungen. Diese sind aber bei weitem nicht kostendeckend.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte über eine angemessene Anhebung der Entgelte nachdenken.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In den Dülmener Grundschulen kommt es infolge des kontinuierlichen Schülerrückgangs im Vergleichsjahr zu einem rechnerischen Flächenüberhang. Durch den Rückgang der Grundschülerzahlen und die Erhöhung der Grundschulflächen wird sich bis zum Jahr 2019/20 das Flächenpotenzial verdoppeln. Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob die Grundschulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, aufgeben werden können.

- Bei den Hauptschulen kommt es im Vergleichsjahr zu einem geringen Flächenüberhang. Die Stadt Dülmen hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert und die Erich-Kästner-Hauptschule bereits auslaufend gestellt. Bei einer Entscheidung für die Sekundarschule ist geplant, die Kardinal-von-Galen-Hauptschule aufzugeben. Damit würde die Schulform Hauptschule in Dülmen entfallen.
- Der Flächenüberhang bei der Realschule im Schuljahr 2013/14 ist gering. Auch diese Schulform würde bei einer Entscheidung für die Sekundarschule aufgegeben.
- Bei den beiden Gymnasien wird sich das im Vergleichsjahr festgestellte hohe Flächenpotenzial bis zum Jahr 2019/20 mehr als verdoppeln. Die Stadt Dülmen sollte versuchen, die Flächen für die Schulnutzung zu optimieren. Sie sollte anstreben, in den vorhandenen Objekten weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen.
- Bei den Schulturnhallen besteht aktuell bereits eine rechnerische Überkapazität von sieben Hallen für den Schulsport. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden künftig noch weniger Sportflächen benötigt, sodass sich perspektivisch ein Überhang von neun Halleneinheiten ergeben wird. Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob einzelnen Hallen einer anderen Nutzung zugeführt werden können.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Dülmen hatte 2013 insgesamt 8,06 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-

Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten ohne Auswirkung.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78	39	105	78	69	78	83	46

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau.

Die Vergütung in Dülmen liegt interkommunal unterdurchschnittlich (44.466 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber dem Mittelwert von 45.151 Euro).

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

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
546	378	1.145	589	524	582	634	45

→ Feststellung

Das geringe Vergütungsniveau und die relativ hohe Stellenausstattung führen in diesem Bereich zu einer interkommunal durchschnittlichen Positionierung bei den gesamten Personalaufwendungen für die Schulsekretariate.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Daraus ist ersichtlich, dass die Personalaufwendungen der Stadt Dülmen bei fast allen Schulformen unter den Medianwerten liegen. Die Grundschulen und Hauptschulen bilden die Ausnahme und überschreiten diesen Wert.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte die Ansätze bei der Stellenbemessung für diese Schulformen überprüfen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

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

Qualitatives Stellenniveau 2013

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Dülmen: Vollzeit-Stellen	Dülmen: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9			0,5
E 8			2,1
E 6	1,18	14,6	42,6
E 5	6,88	85,4	53,9
E 4			0,1
E 3			0,7

Eine extern durchgeführte Stellenbewertung in Dülmen aus dem Jahr 1997 führte zu dem Ergebnis, dass die Entgeltgruppe 5 für das dort eingesetzte Personal angemessen ist. Der im Vergleichsjahr vorhandene Anteil der E 6-Stellen in Dülmen profitiert von der Besitzstandswahrung als Folge der Überleitung aus dem BAT.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Dülmen verfügt über eine Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten. Als Basis dienen die jährlichen Schülerdaten. Zusätzlich werden gewichtete Zuschläge für den Ganztagsunterricht, Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf und Aussiedler- bzw. Ausländeranteil berücksichtigt.

Der Stellenbedarf wird jährlich auf der Grundlage der amtlichen Schulstatistik der Schülerzahlen zum 15.10. überprüft.

Die Arbeitsverträge ermöglichen bei Bedarfsänderung eine Anpassung der Stundenzahl. Die vereinbarte Mindeststundenzahl darf dabei nicht unterschritten werden. Sofern die für einen Standort errechneten Stunden nicht ausreichen, kann eine Sekretärin auch zusätzliche Stunden an einer anderen Schule ableisten.

Nach Auswertung der von der Stadt Dülmen genannten Angaben ist zunächst nicht von einem hohen Anteil an Sonderaufgaben auszugehen. Es werden keinerlei Aufgaben übernommen, die nicht zugleich dem üblichen Betätigungsfeld eines Schulsekretariates entsprechen. Auch die Einbindung in Aufgaben im Zusammenhang mit der Schülerbeförderung oder im Zusammenhang mit den Ganztagsangeboten wird als eher gering beschrieben.

→ **Feststellung**

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Dülmen führt im Vergleichsjahr insgesamt zu durchschnittlichen Personalaufwendungen in den Schulsekretariaten.

Schülerbeförderung

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

Die Stadt Dülmen hat im Jahr 2013 insgesamt rund 989.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen fast 97 Prozent auf den Schulweg, die übrigen 27.000 Euro auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	225	48	361	197	154	190	242	42
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	592	379	1.512	638	541	621	688	41
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	36,9	5,9	50,7	30,0	22,0	30,3	37,6	41
Einpendlerquote in Prozent	5,1	0,9	29,7	10,3	4,2	10,0	14,8	40

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

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

Der Kennzahlenwert für die Schülerbeförderung insgesamt macht deutlich, dass die Stadt Dülmen für die Beförderungskosten für den Schulweg im Verhältnis zu den beförderten Schülern weniger aufwendet als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Bei allen Schulformen liegt der Anteil der zu befördernden Schüler relativ hoch.

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

Der Anteil der auswärtigen Schüler ist in Dülmen insgesamt sehr niedrig.

→ Feststellung

Vor dem Hintergrund der großen Gemeindefläche sind die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je befördertem Schüler positiv zu bewerten.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Dülmen nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schulsekretariate / Schulverwaltung ermitteln die anspruchsberechtigten Schüler.

Die Schulweg-Jahrestickets werden von den Schulsekretariaten über die Schulverwaltung bei der RVM (Regionalverkehr Münsterland GmbH) und WB (Westfalen Bus GmbH) - beide VGM - Verkehrsgemeinschaft Münsterland - bestellt. Sie werden von den Verkehrsunternehmen an die Schulverwaltung gesendet und von dort den Sekretariaten mit der Bitte um Weitergabe an die Schüler zugeleitet.

Diese Tickets sind wie folgt nutzbar:

- an Schultagen in NRW von montags bis freitags bis 19.00 Uhr, samstags bis 15.00 Uhr,
- für Fahrten zwischen Wohnung und Schule im eingetragenen Geltungsbereich,
- für lehrplanmäßige Unterrichtsfahrten mit rein schulischem Zweck.

Da die Tickets ausschließlich für den Schulweg gelten, kommt die Erhebung eines Eigenanteils gemäß § 2 Abs. 3 der Schülerfahrkostenverordnung nicht in Betracht.

Für nachmittägliche/abendliche Fahrten sieht der Tarif vor, dass die Schüler so genannte Fun-Tickets selbst kaufen können.

Schülerspezialverkehr wird im Wesentlichen nur bei Kindern mit Förderbedarf, die ärztliche Bescheinigungen nachweisen, eingesetzt. Darüber hinaus werden derzeit zwei Flüchtlingskinder im Spezialverkehr befördert, da die Entfernung zur Schule über zwei Kilometer (Primarstufe) beträgt, keine Anbindung an den ÖPNV besteht und die Eltern über keinen eigenen PKW verfügen.

Taxen und Mietwagen wurden zuletzt als Ergänzung zum Schulmobil der Pestalozzi-Schule eingesetzt. Da die Pestalozzi-Schule zum Schuljahr 2015/16 in die Kreisträgerschaft übergeht, werden neben dem Spezialverkehr und den kleineren Schulmobilen keine weiteren Fahrzeuge/Fahrten beauftragt.

Der Einsatz von Schulmobilen erfolgte seinerzeit (ab dem Jahr 2008) aufgrund verschiedener strategischer Gründe bzw. Faktoren, wie z. B. die Stärkung des Schulstandortes sowie die Identifikation der Schülerinnen und Schüler mit „ihrem“ Schulmobil usw..

Durch den Einsatz der beiden Schulmobile in Rorup konnten Einsparungen im Gesamthaushalt der Stadt Dülmen erzielt werden, da eine Buslinie eingespart werden konnte. Ein weiterer Vorteil der Schulmobile ist, dass diese mittags nicht wie im Linienverkehr eine feste Strecke abfahren müssen, sondern die betreffenden Kinder jeweils auf dem kürzesten Weg nach Hause bringen können. Dies ist in ähnlicher Form auch vom so genannten „Olfener Modell“ bekannt.

Da das Busangebot ausschließlich von Schülern genutzt wurde, hat man sich Anfang 2013 entschlossen, die mit jährlich rund 55.000 Euro zu Buche schlagende Linie durch zwei Schulmobile mit kalkulierten Kosten von jährlich rund 42.000 Euro abzulösen. Insgesamt führte diese

Entscheidung - mit einer Reduzierung der Kosten im FB 723 (ÖPNV) und einem Kostenanstieg im FB 411 (Schulverwaltung) - zu Einsparungen im Gesamthaushalt.

In Dülmen wird für Schüler der Sekundarstufe II abweichend von der Schülerfahrkostenverordnung die Entfernungsgrenze von mehr als 3,5 km als Anspruchsvoraussetzung für eine Schulwegjahreskarte festgelegt.

Schülern, die nach der Schülerfahrkostenverordnung keinen Anspruch auf Beförderung haben, wird die Möglichkeit gegeben, rabattierte Fahrkarten (Wochen- und Monats Tickets) für 50 Prozent der regulären Kosten zu erwerben. Dies ist ein freiwilliges Angebot der Stadt Dülmen und soll zu einer besseren Auslastung der innerstädtischen Linien führen. Über die beiden vorgenannten Punkte wurde am 11.12.2014 ein politischer Beschluss gefasst.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen befasst sich intensiv mit der Optimierung der Schülerbeförderung und hat Maßnahmen umgesetzt, um die Aufwendungen zu reduzieren. Sie erbringt bei der Schülerbeförderung auch freiwillige Leistungen. Diese haben nur ein geringes finanzielles Volumen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	40	123	75	62	74	86	45
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	583	334	1.138	631	520	604	709	44
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.259	39.964	48.675	44.775	44.100	44.100	46.600	45
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	116	22	309	116	87	102	134	42
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	379	124	1.715	452	329	430	515	41
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	44.957	44.100	44.100	46.600	42
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	19	98	66	59	68	77	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	744	452	2.122	735	594	681	760	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.263	44.100	44.944	46.600	41
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	49	127	74	61	75	83	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	653	266	943	631	558	618	730	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.148	42.400	48.651	45.650	44.100	45.886	46.600	41
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	137	49	418	191	128	159	232	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	323	101	855	281	183	269	338	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	44.872	44.100	44.100	46.600	31

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	141	20	273	124	68	119	162	38
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	772	310	1.902	746	554	625	860	35
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	16,7	2,4	39,6	15,3	9,9	13,6	18,3	40
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	9,7	0,9	0,0	0,2	1,1	39
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	253	21	626	237	144	212	301	36
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	604	199	2.084	583	448	539	617	33
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41,0	1,7	78,9	35,7	19,3	32,4	43,7	38
Einpendlerquote in Prozent	5,0	0,0	61,9	8,8	1,9	5,6	9,0	38
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	242	17	480	217	145	220	283	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	518	358	1.139	575	476	518	620	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	46,4	3,5	76,8	35,5	23,3	35,5	46,6	36
Einpendlerquote in Prozent	1,0	0,1	36,7	10,7	2,9	6,0	17,6	36
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	226	50	386	217	161	213	291	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	490	298	828	562	474	542	640	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45,7	10,8	60,3	36,9	25,5	40,5	46,3	36

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	10,8	0,5	45,8	17,1	6,3	15,4	25,2	36
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	680	83	1.699	504	196	397	655	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.083	119	2.258	990	530	823	1.389	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	62	14	100	49	29	44	68	28
Einpendlerquote in Prozent	16,2	0,0	52,9	18,3	6,2	13,3	25,2	27

→ 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
Dülmen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

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

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	12	4		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	6	6	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	24	9	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als	9	3	3	3

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Leistungspreise verrechnet?				
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	186	63	60	63
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	67	68	65	68

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Stadt Dülmen erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad von 67 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Steuerung der Grünflächen noch Optimierungspotenzial besteht.

- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen ist im Wesentlichen zentral angelegt. Für die Park- und Gartenanlagen sowie das Straßenbegleitgrün werden die Fachplanungen (Leistungsphase 1 bis 4) vom Fachbereich Tiefbau erstellt. Der Fachbereich Jugend und Familie ist für die Steuerung der Spiel- und Bolzplätze zuständig. Der Baubetriebshof übernimmt die Unterhaltung aller Grünflächen sowie der Spiel- und Bolzplätze.
- Die Stadt Dülmen sollte auf der Grundlage der aktuellen Teilplanungen des Grünkonzepts für den Innenstadtbereich und des Projekts „Weißes Venn“ im Zuge der Regionale 2016 ein gesamtstädtisches Freiflächenentwicklungskonzept aufstellen. Auf der Basis des Grünkonzepts hat die Stadt Dülmen ein konkretes Handlungskonzept erarbeitet. Die erste Maßnahme „Begrünung der Coesfelder Straße“ wurde schon realisiert. In dem gesamtstädtischen Konzept sollte die Stadt Dülmen festlegen, wie sie ihre Flächen langfristig strategisch entwickeln möchte. Diese Planung sollte insbesondere die demografische Entwicklung und die daraus resultierenden Bedürfnisse der Altersgruppen berücksichtigen sowie andere Fachplanungen integrieren. Dabei sind auch finanzielle Restriktionen zu beachten. Ziele sind hier die Feststellung des aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauchs sowie die Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich Größe, Gestaltung und Nutzung.
- Das Grünkonzept wurde unter Beteiligung der Einwohner erstellt, um die Vorstellungen der Bürger in das Konzept einfließen zu lassen. Damit beabsichtigt die Stadt, eine hohe öffentliche Akzeptanz für das Konzept und die Umsetzung der einzelnen Maßnahmevorschläge zu erzielen. Die Inhalte des Grünkonzeptes erhielten von den Einwohnern eine breite Zustimmung und wurden durch weitere Ideen bereichert. Die Meinungen bzw. Ideen der Einwohner zu den Grünanlagen bilden für die Stadt Dülmen eine wichtige Planungs- und Steuerungsgrundlage. Der demografische Wandel erfordert eine regelmäßige Überprüfung der Grünausstattung, um frühzeitig auf sinkende Einwohnerzahlen bei zugleich höherem Anteil älterer Bürger reagieren zu können.
- Die Verwaltungsführung hat u.a. aufgrund des Grünkonzepts Zielvorgaben festgelegt. Darüber hinaus ist die Haushaltskonsolidierung eine zentrale Vorgabe für den Fachbereich Tiefbau. Vorrangige Aufgaben sind die Verkehrssicherung sowie die Reduzierung von Standards. Dazu gehört der Rückbau von pflegeintensiven Flächen bzw. die Um-

wandlung intensiver Flächen in extensive. Hinzu kommt die Schließung kleiner Spiel- und Bolzplätze; größere Plätze sollten aufgewertet werden. Diese bieten neben einem höheren Spielwert auch den Vorteil eines verhältnismäßig geringeren Pflege- und Unterhaltungsaufwandes.

- Operative Ziele sind im Maßnahmenkatalog des Grünkonzepts nur ansatzweise definiert. Idealerweise sollten sie aus den strategischen Zielen der Handlungsagenda des Freiflächenkonzeptes abgeleitet und verbindlich dokumentiert werden. Sie sollten spezifisch, messbar, akzeptabel, realisierbar und terminiert sein.
- Bei der Stadt Dülmen gibt es ein produktübergreifendes Grünflächenkataster (Arc GIS). Dieses enthält die steuerungsrelevanten Informationen zu Art, Lage und Größe der Flächen sowie deren Aufteilung nach den verschiedenen Vegetationsarten. Die Stadt Dülmen sollte dieses Grünflächenkataster zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Sie sollte darin weitere steuerungsrelevante Informationen wie Unterhaltungs- und Pflegestandards sowie Unterhaltungsaufwendungen hinterlegen.
- In den Leistungsverzeichnissen für die Grünflächenpflege hat die Stadt Dülmen konkrete Pflegehäufigkeiten bzw. -intervalle aufgeführt.
- Bei den Produktverantwortlichen (Fachbereiche Tiefbau sowie Jugend und Familie) ist eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis implementiert.
- Bislang werden lediglich Kennzahlen aus dem Haushaltsplan wie z.B. Kostendeckungsgrad, Anzahl der Stellen und Personalintensität dargestellt. Kennzahlen zur Steuerung der Unterhaltungsaufwendungen werden bislang nicht gebildet. Schon mit Hilfe weniger steuerungsrelevanter Kennzahlen lassen sich Erkenntnisse über das Erreichen der definierten strategischen und operativen Ziele (siehe obige Ausführungen) gewinnen. Die GPA NRW empfiehlt daher, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden. Hierzu kommen beispielsweise die in den folgenden Berichtsabschnitten genannten Kennzahlen in Betracht.
- Die Stadt Dülmen legt dreimal jährlich einen Bericht zum Zielerreichungsgrad der Maßnahmen vor. Hierin wird die Umsetzung der Maßnahmen erläutert. Gründe für das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Ziele werden dokumentiert.
- Es besteht ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Die Produktverantwortlichen erteilen dem Bauhof die Aufträge mit detaillierten Leistungsverzeichnissen. Jedoch bei den Spiel- und Bolzplätzen befinden sich die Leistungsverzeichnisse noch in der Aufbauphase.
- Der Baubetriebshof verrechnet seine Leistungen auf Vollkostenbasis in die jeweiligen Produkte. Geplant ist eine Weiterentwicklung zur Abrechnung über Leistungspreise (Stückkosten). Für den Sportbereich erfolgt dies bereits.
- Eine Prüfung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung bestimmter Leistungsbereiche wird durch einen Preisvergleich mit Externen durchgeführt, z.B. bei der Papierkorbleerung, Straßenreinigung in der Innenstadt und Grünflächenpflege bei den Spiel- und Bolzplätzen. Im Zuge der Nachkalkulation der Maßnahmen wird auch die wirtschaftliche Ausrichtung des Baubetriebshofs überprüft.

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	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	248	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	86,6	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünflächen je Einwohner in m ²	3.489	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunaler Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	1,2	0,4	9,2	3,7	2,2	3,8	4,7	20
Kommunale Grünflächen je Einwohner in m ²	49	14	400	97	30	57	129	20

Die Stadt Dülmen zählt mit 45.870 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebiets umfasst rund 185 km². Damit gehört sie zu den dünn besiedelten Gebieten in Nordrhein-Westfalen.

Sowohl einwohnerbezogen als auch bezogen auf die Gemeindefläche hat die Stadt Dülmen ausgedehnte große Erholungs- und Grünflächen. Der Anteil kommunaler Grünflächen insgesamt ist jedoch relativ gering.

Park- und Gartenanlagen

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

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

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

- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Im Vergleichsjahr 2013 unterhält die Stadt Dülmen in ihren sieben Ortsteilen insgesamt 61 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 560.000 m².

In der Stadt Dülmen haben fast 39 Prozent der gesamten Park- und Gartenanlagen eine vergleichsweise kleine Fläche von unter 500 m². Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen bzw. zu unterhalten und bieten zudem einen besseren Naherholungswert.

Von der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen entfallen rund 36 Prozent auf Rasenflächen und 45 Prozent auf Sträucher/Gehölze. Mit einem hohen Pflegeaufwand verbundene Beete mit Wechselbepflanzung sind nur in geringem Umfang (0,22 Prozent) vorhanden.

Die Anzahl der Bäume ist im Vergleich zu den anderen Kommunen relativ hoch. Mit 4.316 Stück überschreitet die Stadt Dülmen deutlich das dritte Quartil von 1.900 Stück.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	12,20	0,63	17,94	6,70	3,15	5,38	9,29	30
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	3.542	1.342	44.867	12.150	5.276	8.729	15.571	28

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

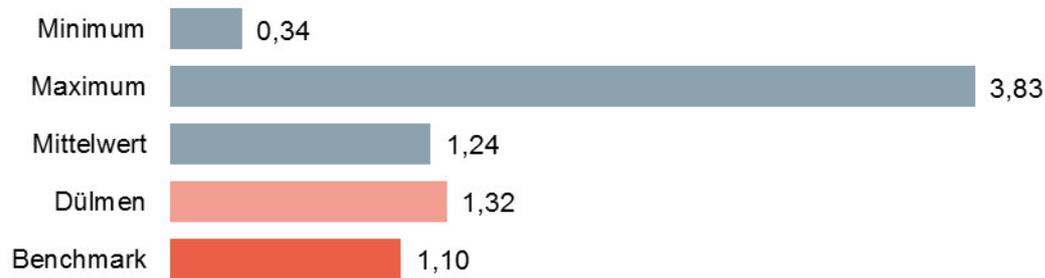
Die zahlreichen Flächen, die die Stadt Dülmen für die Bürger vorhält, sind allerdings zumeist recht klein. Der relativ hohe Anteil der Flächen unter 500 m² an der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wirkt sich mindernd auf die durchschnittliche Größe aus.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Jahr 2013 hat die Stadt Dülmen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen rund 739.000 Euro aufgewendet. Im Jahr 2014 haben sich die Aufwendungen auf 846.000 Euro erhöht. Grund hierfür sind witterungsbedingt erhöhte Pflegeintervalle.

Die Arbeiten wurden ausschließlich vom Baubetriebshof der Stadt Dülmen durchgeführt.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,32	0,52	1,09	1,59	20

Im Jahr 2013 wurde der Benchmark um 0,22 Euro je m² überschritten. Im Jahr 2014 waren die Aufwendungen höher und die Kennzahl betrug 1,51 Euro je m².

Die erhöhten Aufwendungen sind u.a. auf die zahlreichen kleinen Park- und Gartenanlagen zurückzuführen, da bei kleineren Flächen tendenziell höhere Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege anfallen. Des Weiteren wirkt sich die große Gemeindefläche ungünstig auf die Höhe der Aufwendungen auf, da die Anfahrts- und Rüstzeiten deutlich höher sind.

Aufgrund der differenzierten Kennzahlen ist in Dülmen eine weitere Analyse der Pflegeleistungen der Park- und Gartenanlagen möglich:

Die Aufwendungen für die Rasenpflege je m² betragen 0,66 Euro und liegen im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mittelwertes (0,63 Euro). Hingegen betragen die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Sträucher und Gehölze je m² lediglich 0,91 Euro und liegen weit unterhalb des Mittelwertes (3,65 Euro).

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Bäume bilden mit 2,54 Euro je Baum den neuen Minimalwert der Vergleichskommunen. Dies dürfte auf die große Anzahl der Bäume zurückzuführen sein.

Je Einwohner betragen im Jahr 2013 die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen 16,11 Euro. Aufgrund der vielen und großen Park- und Gartenanlagen, die von der Stadt Dülmen vorgehalten werden, wird trotz der interkommunal geringfügig überdurchschnittlichen Aufwendungen je m² der Maximalwert von 16,27 Euro je Einwohner fast erreicht. Damit wendet die Stadt Dülmen nahezu den höchsten Betrag der Vergleichskommunen auf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stadt Dülmen insgesamt eine große Fläche an Park- und Gartenanlagen und überdurchschnittliche Aufwendungen je m² aufweist. Daraus resultiert eine hohe Haushaltsbelastung.

Die GPA NRW sieht u.a. auch in den Flächen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.

→ Empfehlung

Angesichts der finanziellen Lage und der sinkenden Einwohnerzahlen sollte die Stadt Dülmen den nötigen Flächenumfang der Park- und Gartenanlagen kritisch hinterfragen. Sie sollte die Flächen der Park- und Gartenanlagen reduzieren oder teilweise in eine andere Nut-

zung überführen, die nicht der kommunalen Unterhaltung unterliegen. Hier sind Flächenverpachtungen und -verkäufe in Betracht zu ziehen.

Potenziale

Die GPA NRW hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 1,10 Euro je m². Die Stadt Dülmen überschreitet den Benchmark um 0,22 Euro. Auf der Basis der Fläche der Park- und Gartenanlagen von 559.576 m² ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 123.000 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte die Aufwendungen im Bereich „Pflege und Unterhaltung Park- und Gartenanlagen“ verringern. Dies ist möglich, wenn Flächen bzw. Teilflächen pflegleichter gestaltet werden oder ein geringerer Pflegestandard (z.B. bei den Mäharbeiten) akzeptiert wird. Eine weitere Möglichkeit kann in der Auftragsvergabe von Teilleistungen an ortsansässige Firmen gesehen werden, da diese aufgrund der geringeren Wegstrecken die Leistungen möglicherweise zu günstigeren Einheitspreisen durchführen können.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Im Jahr 2013 betreibt die Stadt Dülmen 79 öffentliche Spiel- und 16 Bolzplätze. Sie haben eine Fläche von insgesamt rund 125.000 m².

Diese Flächen werden vom städtischen Baubetriebshof unterhalten und überwacht.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Dülmen	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	15,52	5,77	38,39	14,54	9,92	13,88	18,82	36
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	11,45	5,40	17,98	10,39	8,23	9,82	11,81	36
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	9,99	2,46	16,81	6,27	4,08	6,03	7,45	29
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.356	505	3.496	1.454	1.072	1.428	1.705	35

Die Stadt Dülmen verfügt über eine größere Ausstattung an Spiel- und Bolzplätzen als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Bevölkerungsprognose für die Einwohner bis 18 Jahre weist für Dülmen bis 2030 einen Rückgang um rund 18 Prozent aus. Im Vergleich zum Median von minus 16,6 Prozent verringert sich die Zahl der unter 18-jährigen somit in Dülmen geringfügig stärker als bei anderen Kommunen dieser Größenklasse.

Anhand der Prognose ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der unter 18-jährigen Einwohner bis zum Jahr 2030 auf 6.617 verringern wird. Im Jahr 2013 waren es noch 8.037 Einwohner unter 18 Jahren.

Damit würde sich die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre“ bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Im Jahr 2030 würde die Flächenkennzahl auf 18,85 m² Spiel- und Bolzplatzfläche je Einwohner unter 18 Jahre ansteigen.

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

Die Stadt Dülmen schreibt die Spielplatzplanung stetig fort, insbesondere hinsichtlich

- der Schaffung neuer Spielmöglichkeiten (z.B. in Neubaugebieten),
- der Überarbeitung von Spielflächen, um die Attraktivität zu erhalten oder zu steigern, und
- der Schließung von Spiel- und Bolzplätzen (aufgrund von Veränderungen in der Siedlungsstruktur).

Nach der letzten Fortschreibung der Spielplatzplanung für das Haushaltsjahr 2015 beabsichtigt die Stadt Dülmen fünf Spielplätze zu schließen. In diesem Jahr finden diesbezüglich noch die Anwohneranhörungen statt. Danach muss der Jugendhilfeausschuss über die Schließungen entscheiden.

In den letzten zehn Jahren vor dem Vergleichsjahr wurden insgesamt 18 Spiel- und Bolzplätze aufgegeben und sieben Spielplätze neu eröffnet.

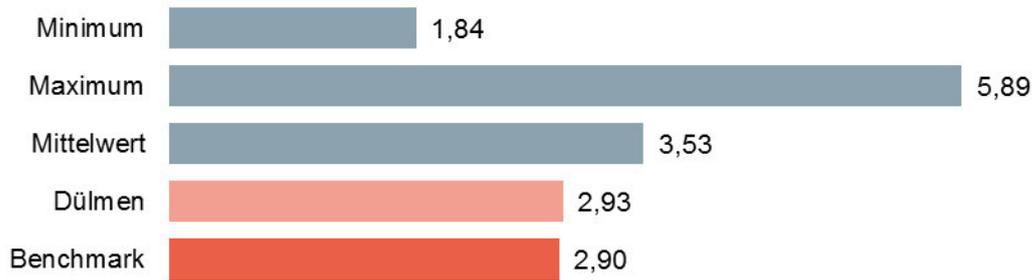
→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen hat in den letzten Jahren ihren Bestand an Spiel- und Bolzplätzen reduziert. Dies trägt zur Verringerung der spielplatzbezogenen Aufwendungen bei.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Dülmen im Jahr 2013 rund 365.000 Euro aufgewendet. Die Arbeiten wurden zu fast 90 Prozent vom Baubetriebshof der Stadt Dülmen durchgeführt.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² in Euro 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,93	2,60	3,20	4,31	28

Der Kennzahlenwert für das Jahr 2014 kann nicht beziffert werden, da die Abschreibungswerte noch nicht ermittelt werden können.

Das gute Kennzahlenergebnis ist u.a. darauf zurückzuführen, dass der Baubetriebshof das Rasenmähen von 16 Spiel- und Bolzplätzen in den Ortsteilen Hiddingsel und Buldern an kleine ortsansässige Firmen vergibt. Diese Arbeiten werden von den Firmen überwiegend günstiger durchgeführt, da keine weiten Wegstrecken zurückgelegt werden müssen. Der Einheitspreis für sieben Rasenschnitte jährlich beträgt 0,11 Euro je m². Die übrigen Plätze werden vom Baubetriebshof unterhalten und gepflegt.

Je Einwohner betragen im Jahr 2013 die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze 9,13 Euro und liegen oberhalb des Medianwertes. Dies bedeutet, dass über 50 Prozent der Vergleichskommunen ein günstigeres Ergebnis erzielt haben.

Aufgrund der differenzierten Kennzahlen ist in Dülmen eine weitere Analyse der Pflegeleistungen für Spiel- und Bolzplätze möglich:

Kennzahlen zu Leistungswerten 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spielanlage in Euro	0,97	0,20	1,70	0,92	0,55	0,89	1,28	25
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz in Euro	1,00	0,32	2,09	1,07	0,91	1,05	1,22	21
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,64	0,03	0,97	0,43	0,30	0,42	0,54	22
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,36	0,06	1,46	0,61	0,34	0,58	0,77	23
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m ² Spielplatz in Euro	0,06	0,02	1,12	0,27	0,10	0,23	0,29	19

Bei der Stadt Dülmen sind die Aufwendungen für die Grünflächenpflege und die Spielgeräte je m² insgesamt unauffällig. Jedoch sind die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte hoch.

Dies könnte auf die große Anzahl der Spielgeräte zurückzuführen sein. Hingegen sind die Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte je m² Spielplatz sehr gering (erstes Quartil). Nach Auskunft des Baubetriebshofs könnte dies mit den zahlreichen Neugeräten zusammenhängen.

Potenziale

Die GPA NRW hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 2,90 Euro je m². Die Stadt Dülmen überschreitet den Benchmark nur knapp. Aus der Höhe der Aufwendungen je m² errechnet sich nur ein geringes Potenzial, auf dessen Ausweisung die GPA NRW verzichtet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stadt Dülmen insgesamt eine große Fläche an Spiel- und Bolzplätzen aufweist, diese aber mit einem relativ geringen Aufwand pflegt.

Die GPA NRW sieht auch hier in den Flächen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.

→ Empfehlung

Angesichts der finanziellen Lage, der geringfügig überdurchschnittlich sinkenden Zahl der Einwohner unter 18 Jahren und der großen Flächen im interkommunalen Vergleich sollte die Stadt Dülmen die weitere Reduzierung der Spiel- und Bolzplätze anstreben.

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Im Vergleichsjahr 2013 beträgt die Fläche des Straßenbegleitgrüns in Dülmen insgesamt rund 181.000 m².

Von dieser Gesamtfläche entfällt der überwiegende Teil auf Rasenflächen und Sträucher bzw. Gehölze. Mit einem hohen Pflegeaufwand verbundene Beete mit Wechselbepflanzung werden nur in geringem Umfang vorgehalten.

Die Anzahl der Bäume beträgt 4.850 Stück. Mit 25,27 Bäumen je 1.000 m² Straßenbegleitgrün überschreitet die Stadt Dülmen deutlich das dritte Quartil von 14,92.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	3,95	1,97	64,00	14,67	4,11	7,00	15,40	24
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an Verkehrsfläche in Prozent	10,9	1,3	66,8	18,2	6,9	9,7	24,2	19

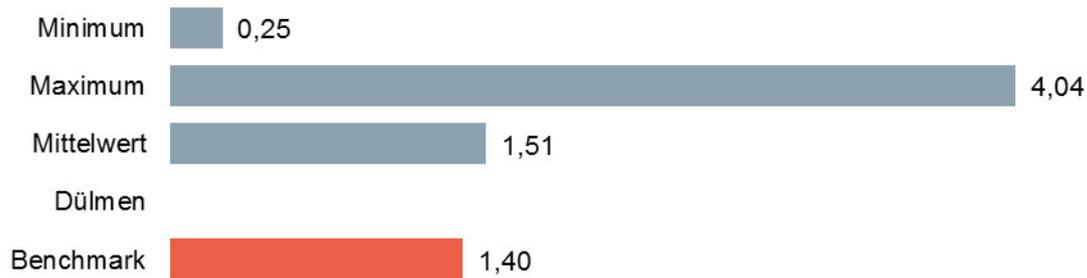
Die Stadt Dülmen hält weniger Straßenbegleitgrünfläche vor als drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Anteil des Straßenbegleitgrüns an der Verkehrsfläche ist unauffällig.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns im Jahr 2013 hat die Stadt Dülmen rund 360.000 Euro aufgewendet. Im Jahr 2014 stiegen die Aufwendungen aufgrund der witterungsbedingt erhöhten Pflegeintervalle auf rund 470.000 Euro an. Die Unterhaltungs- und Pflegeleistungen werden ausschließlich vom Baubetriebshof erbracht.

Die Abschreibungsbeträge für das Straßenbegleitgrün konnten im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden, da das Straßenbegleitgrün nicht als separater Vermögensgegenstand bilanziert wurde, sondern der Straßenkörper als gesamte Einheit aktiviert worden ist. Die folgenden Auswertungen zu den Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² sind daher unter dem Vorbehalt der fehlenden Abschreibungsbeträge zu bewerten.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m² in Euro 2013



Dülmen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	1,04	1,36	1,96	14

Die ermittelte Kennzahl Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² der Stadt Dülmen beträgt 1,98 Euro. Dieser Wert ist nicht mit den Kennzahlenwerten der anderen Kommunen vergleichbar, da die Aufwendungen nur unvollständig (ohne Abschreibungsbeträge) erfasst werden konnten. Durch die Abschreibungen würde sich der Kennzahlenwert noch erhöhen, Die Aufwendungen der Stadt Dülmen liegen daher weit oberhalb des Benchmarks und interkommunal auf hohem Niveau.

Aufgrund der differenzierten Kennzahlen ist in Dülmen eine weitere Analyse der Pflegeleistungen des Straßenbegleitgrüns möglich:

Die Aufwendungen für den Rasen je m² betragen 1,25 Euro und liegen im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mittelwertes (1,15 Euro). Die Aufwendungen für die Sträucher und Gehölze je m² betragen 1,80 Euro und liegen unterhalb des Mittelwertes (3,76 Euro).

Hingegen positionieren sich die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen hinsichtlich der Bäume in Höhe des ersten Quartils:

- Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Bäume Straßenbegleitgrün je Baum: 18,42 Euro und
- Aufwendungen Kontrolle Bäume je Baum : 1,95 Euro.

Diese Aufwendungen sind sehr gering. Allerdings überschreitet - wie bereits aufgeführt - die Anzahl der Bäume interkommunal das dritte Quartil deutlich. Die hohe Anzahl der Bäume wirkt sich ungünstig auf die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns aus.

Potenziale

Die GPA NRW hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 1,40 Euro je m². Die Stadt Dülmen überschreitet den Benchmark um 0,58 Euro (ohne Berücksichtigung der Abschreibungswerte). Bei einer Fläche von 181.219 m² ergibt sich aus dieser Differenz bereits ein monetäres Potenzial von rund 105.000 Euro. Durch die Addition der Abschreibungswerte würde sich der Betrag entsprechend erhöhen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte die Aufwendungen im Bereich „Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns“ verringern. Dies kann erreicht werden, wenn Flächen bzw. Teilflächen pflegeleichter gestaltet und/oder ein geringerer Pflegestandard akzeptiert wird. Eine weitere Möglichkeit kann in der Auftragsvergabe von Teilleistungen an ortsansässigen Firmen gesehen werden, da diese aufgrund der geringeren Wegstrecken die Leistungen möglicherweise zu günstigeren Einheitspreisen durchführen können.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Die Stadt Dülmen erreicht hier einen Erfüllungsgrad von 67 Prozent.
- Die Stadt Dülmen kann dieses Ergebnis noch verbessern, indem sie nachfolgende Instrumente zur Steuerung nutzt. So sollte sie für alle Grünflächenarten strategische Ziele entwickeln. Die Zielvorgaben sollten zu einer Gesamtstrategie (Freiflächenentwicklungskonzept) verknüpft werden. Das bestehende Grünflächenkataster sollte zu einem Grünflächeninformationssystem ausgebaut werden. Für die Unterhaltungsaufwendungen sollte die Stadt Dülmen steuerungsrelevante Kennzahlen bilden. Wie bereits geplant, sollte der Baubetriebshof seine erbrachten Leistungen über Leistungspreise abrechnen. Sobald diese bekannt sind, sollte die Stadt Dülmen diese mit den marktüblichen Preisen vergleichen.
- Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Dülmen viele Flächen an Park- und Gartenanlagen vorhält. Darunter befinden sich auch viele Kleinstflächen. Die Aufwendungen je m² überschreiten den Benchmark. Die GPA NRW sieht in den Flächen und in den erhöhten Aufwendungen ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung. Die Stadt sollte die Flächen der Park- und Gartenanlagen reduzieren und die Aufwendungen verringern.
- Die Stadt Dülmen hält interkommunal überdurchschnittlich viele Spiel- und Bolzplätze vor. Die Aufwendungen für die Pflege der Spiel- und Bolzplätze je m² liegen in Benchmarkhöhe. Die GPA NRW sieht ein Potenzial zur Haushaltskonsolidierung in den Flächen. Die Stadt Dülmen sollte die Reduzierung der Spiel- und Bolzplätze weiter verfolgen.
- Die Stadt Dülmen stellt den Bürgern weniger Straßenbegleitgrün zur Verfügung als die Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je m² Straßenbegleitgrün konnten nicht ermittelt werden, da die Abschreibungsbeträge für das Straßenbegleitgrün nicht bekannt sind. Ohne Berücksichtigung des Abschreibungsbetrags liegen die Aufwendungen über dem Benchmark. Die Stadt Dülmen sollte die Aufwendungen im Bereich „Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns“ verringern.
- Bei allen drei Grünflächenarten ist ein hoher Anteil von Leistungen des Baubetriebshofes vorhanden. Den wirtschaftlichen Vergleichen der Leistungen des Baubetriebshofes kommt somit eine wesentliche Bedeutung zu. Die Stadt Dülmen sollte anhand von Leistungskennzahlen die wirtschaftliche Ausrichtung des Baubetriebshofes überprüfen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Dülmen mit dem Index 3.

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 ebenso wie Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Fachbereich 411 (Schulverwaltung, Sportförderung) erörterten Fragenkatalogs.

Die Stadt Dülmen besitzt einen guten Überblick über ihren Bestand an Sportanlagen. Dieser basiert u.a. auf dem in diesem Jahr erstellten Gutachten für die Sportentwicklungsplanung sowie auf Pachtverträgen und Überlassungsvereinbarungen mit den Vereinen. Dabei werden detailliert die Parameter Anzahl, Fläche, Spielfeldgröße, Ausstattung und Platzart erfasst. Die nutzenden Vereine sowie Mannschaften sind der Stadt Dülmen ebenfalls bekannt.

Für die Erstellung des Sportentwicklungsgutachtens hat der Arbeitskreis „Sportentwicklungsplanung“ der Stadt Dülmen in Kooperation mit der Bergischen Universität Wuppertal zunächst eine Einwohnerbefragung zum aktuellen und zukünftigen Sportverhalten durchgeführt. Die repräsentative Einwohnerbefragung wurde zu zwei Zeitpunkten durchgeführt: im September 2013 (Sommerbefragung) und im November 2013 (Winterbefragung), um das Sportverhalten in beiden Jahreszeiten berücksichtigen zu können. Mit der Erhebung wurde in Erfahrung gebracht, wie aktuell welche Sportstätten und Bewegungsräume in Dülmen in Anspruch genommen werden und wo in Zukunft Handlungsbedarf besteht. Die Aussagen aufgrund der umfangreichen Bürgerbefragung bilden eine wesentliche Grundlage für das Gutachten der Sportentwicklungsplanung.

Die Stadt Dülmen hat die Nutzung (d. h. das Hausrecht) der städtischen Sportaußenanlagen dem jeweils nutzenden Verein überwiegend per Pachtvertrag übertragen. Lediglich die Nutzung der Sportanlage an der Hülstener Straße hat die Stadt mit dem Verein per Überlassungsvereinbarung geregelt. Dieser Verein erhält danach das Hausrecht nur für die Zeiten der außerschulischen Nutzung.

Im Pachtvertrag wird u.a. folgendes geregelt:

- Den Vereinen obliegt die Nutzung der Sportanlagen.
- Der Pächter übernimmt die Verkehrssicherungspflicht.

- Das Pachtverhältnis hat eine Laufzeit von 25 Jahren. Es begann ab dem 01.01.2003 und endet am 31.12.2027.
- Für die Dauer der sportlichen Nutzung wurde ein Pachtzins von 0,08 Euro je m² festgesetzt.
- Der Pächter trägt sämtliche Betriebskosten, wie z.B. Energieversorgung (Heizung, Strom, Wasser), öffentliche Abgaben und Gebühren (Abfallbeseitigungs-, Niederschlagswasser- und Schmutzwassergebühren), Gebäude- und Inventarversicherung.
- Die Verpächterin erklärt sich bereit, im Rahmen des Pachtvertrages aus Mitteln der Sportförderung die Grundsteuern, die Gewässer- und Straßenreinigungsgebühren und die Beiträge zur Gebäudeversicherung zu übernehmen.
- Bauunterhaltungsmaßnahmen und Schönheitsreparaturen trägt die Pächterin allein.

Die Stadt Dülmen leistet Investitionszuschüsse in Höhe von 50 Prozent der förderfähigen Kosten. Des Weiteren gewährt sie jährlich Pauschalzuschüsse von insgesamt 58.000 Euro zu den Betriebskosten und von 62.000 Euro zu den Kosten für die Übungsleiter. Die vorgenannten Zuschüsse werden nach einem bestimmten Schlüssel auf die Vereine verteilt.

Nach Angabe der Sportverwaltung kann zusammenfassend festgestellt werden, dass als Ergebnis der Übertragung der Sportanlagen die Sportvereine sich in deutlich höherem Maß für Anlagen verantwortlich fühlen. Auch besteht ein erhöhtes Kostenbewusstsein. Andererseits löste die Übertragung eine Vielzahl notwendiger Instandsetzungen aus, die z.T. noch zurückgestellt waren.

Wie sich die Übertragung tatsächlich finanziell auswirkt, kann durch die Stadt Dülmen nicht im Vergleich dargestellt werden. Nach Angabe der Sportverwaltung ist die neue Struktur auf jeden Fall deutlich effizienter, ordnet die Verantwortlichkeiten klarer und ist für die Stadt Dülmen keinesfalls teurer.

Strukturen

Im Bezugsjahr 2013 verfügt die Stadt Dülmen über insgesamt sieben Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von 189.664 m².

Die flächenmäßig größte Sportstätte ist die Brukteria in Rorup mit rund 38.000 m², die kleinste befindet sich in Rödder mit rund 19.000 m².

Jeder Ortsteil von Dülmen besitzt eine Sportaußenanlage, Dülmen-Mitte sogar zwei. Nur in Buldern existiert keine städtische Sportanlage. Dort hat der Sportverein eine Sportaußenanlage von der Kirche angemietet. Diese Sportanlage gehört nicht zu den betrachteten Anlagen der GPA NRW.

Die städtischen Anlagen werden von sieben Vereinen benutzt.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,13	1,02	10,04	5,10	4,00	4,83	6,29	37
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,94	0,25	5,42	2,28	1,46	2,00	2,96	38

→ Feststellung

Den Bürgern in Dülmen steht ein relativ geringes kommunales Angebot an Sportaußenanlagen zur Verfügung.

Berücksichtigt werden muss, dass die vereinseigenen Sportanlagen (fünf Großspielfelder) nicht Gegenstand dieser Betrachtung sind. Aus diesem Grund ist das Angebot an Sportaußenanlagen in Dülmen wesentlich größer als es der Kennzahlenwert ausdrückt.

Zur Einschätzung, inwieweit das derzeitige Angebot an Sportplätzen gerechtfertigt ist, können die Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ sowie die Anteile der tatsächlichen sowie der belegten Nutzungszeiten an den verfügbaren Nutzungszeiten herangezogen werden.

Die Sportplätze der Stadt Dülmen wurden in 2013 von sieben Vereinen mit insgesamt 101 Mannschaften genutzt.

Den Mannschaften in Dülmen steht im interkommunalen Vergleich eine relativ geringe städtische Sportnutzfläche (Sportplätze) zur Verfügung. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die vereinseigenen Sportanlagen bei den folgenden Vergleichsdaten nicht berücksichtigt sind.

Kennzahl	Dülmen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Mannschaft in m ² 2013	879	450	1.442	961	809	999	1.134	34

Die Beläge von Sportplätzen unterscheiden sich nach Sportrasen, Tennenflächen und Kunstrasenplätzen. Für die Berechnung der verfügbaren Nutzungszeiten geht die GPA NRW von folgenden Nutzungsintensitäten aus:

- Sportrasen: 800 Stunden pro Jahr,
- Tennenflächen: 1.500 Stunden pro Jahr,
- Kunstrasen: 2.000 Stunden pro Jahr.

Die verfügbaren Nutzungszeiten in Dülmen betragen insgesamt 15.300 Stunden pro Jahr.

Da die Sportanlagen als übertragene Anlagen den Sportvereinen vollständig zur Verfügung stehen und durchgehend genutzt werden können, werden von den Vereinen keine „offiziellen“ Belegungspläne geführt. Aus diesem Grunde kann keine Aussage über den Anteil der belegten Nutzungszeiten der Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten getroffen werden.

Für die Stadt Dülmen werden rückläufige Einwohnerzahlen prognostiziert (bis 2030 minus vier Prozent), wobei sich der Rückgang der unter 18-Jährigen mit minus 18 Prozent weitaus gravierender darstellen wird. Für Dülmen bedeutet dies, dass sich die o.a. Strukturkennzahlen zukünftig erhöhen werden. Der Bevölkerungsrückgang wird sich auch auf die Vereine auswirken. Diese Tendenz dürfte sich zukünftig noch verstärken.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu.

Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60- bis 75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten der Bevölkerung beispielsweise von Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Wie bereits aufgeführt, hat die Stadt Dülmen im diesem Jahr von der Bergischen Universität Wuppertal ein Gutachten zur Sportentwicklungsplanung erstellen lassen.

Die Arbeitsgruppe „Sportentwicklungsplanung“ der Stadt Dülmen wird jetzt aus dem Gutachten die wesentliche Aspekte und Empfehlungen aufgreifen und bewerten. Anschließend wird sie daraus die notwendigen weiteren Schritte entwickeln. Geplant ist bereits, dass als Erstes eine differenzierte qualitative Bestandsfassung und -bewertung der Fußballvereine (Gebäude und Außensportanlagen) durchgeführt werden soll. Auch für diesen Bereich beabsichtigt die Stadt Dülmen mit externen Fachleuten zusammenzuarbeiten. Diese Leistungen stehen kurz vor der Auftragsvergabe.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass die Stadt Dülmen sich mit der zukunftsorientierten Sportstättenbedarfsplanung befasst und hierzu auch eine Befragung der Einwohner und Vereine durchgeführt hat.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	1	3	3	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				63	93
Erfüllungsgrad in Prozent					68

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	1	3	3	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				60	93
Erfüllungsgrad in Prozent					65

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	1	3	3	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				63	93
Erfüllungsgrad in Prozent					68

→ 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