

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Neukirchen-Vluyn im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Neukirchen-Vluyn	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	14

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Neukirchen-Vluyn 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 Neukirchen-Vluyn

Managementübersicht

Die Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich seit 2014 in der Haushaltssicherungspflicht. Der Haushalt 2015 sowie das fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept wurden durch die Kommunalaufsicht genehmigt.

Das in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital von rund 86 Mio. Euro vermindert sich in den ersten vier NKF-Jahren aufgrund der Jahresfehlbeträge um 9,3 Mio. Euro. In der Planung werden bis 2022 insgesamt weitere 34,8 Mio. Euro an Fehlbeträgen auflaufen. Erst ab 2023 plant die Stadt wieder mit einem positiven Jahresergebnis.

Die NKF-Kennzahlen 2012 spiegeln die angespannte Situation der Stadt Neukirchen-Vluyn wider. Zwar liegen die beiden Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich noch über dem Mittelwert. Dies deutet jedoch nicht auf eine gute Eigenkapitalausstattung der Stadt hin, sondern zeigt vielmehr die angespannte Haushaltslage der meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. In keinem Jahr kann die Stadt Neukirchen-Vluyn ihr Anlagevermögen durch langfristig gebundenes Kapital decken. Auch lag an allen Bilanzstichtagen die Liquidität 2. Grades unter 100 Prozent. D. h. liquide Mittel und kurzfristige Forderungen der Stadt reichten nicht aus, um ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken.

Auch der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist seit 2010 negativ. Der Stadt Neukirchen-Vluyn ist es nicht möglich, die ordentliche Kredittilgung aus den Finanzmittelüberschüssen heraus zu finanzieren. Zwar konnte die Stadt die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Zeitraum 2009 bis 2012 reduzieren. Jedoch hat sie bedingt durch die Defizite der Jahre 2010 bis 2012 Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen. Zudem werden perspektivisch die Schulden in den nächsten Jahren stark ansteigen. Aufgrund der geplanten Investitionen, insbesondere im Schulzentrum, werden die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erheblich zunehmen. Der Haushaltsplan 2015 zeigt auf, dass diese Verbindlichkeiten von 16,4 Mio. Euro im Jahr 2012 sich bis 2018 voraussichtlich mehr als verdreifachen werden. Mit einem Stand von 53,4 Mio. Euro an Investitionskrediten im Jahr 2018 ist auch eine erheblich höhere Zinsbelastung verbunden.

Beim Straßenvermögen ist langfristig auf den Werterhalt zu achten. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 weist das Straßenvermögen eine Investitionsquote von lediglich 26 Prozent auf. Niedrige Investitionsquoten sind unproblematisch, soweit kein ungewollter Werteverzehr eintritt. Zukünftig sieht der Haushalt wieder in stärkerem Umfang Investitionsmaßnahmen im Bereich Straßenvermögen vor. Darunter sind mehrere beitragsfähige Investitionsmaßnahmen geplant. Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte im Vorfeld der Maßnahmen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens prüfen, inwieweit die Beitragsanteile nach § 8 Kommunales Abgabengesetz (KAG) angepasst werden können. Werden die Beitragsanteile auf die Höchstsätze der Mustersatzung angehoben, ergibt sich bei den geplanten Baumaßnahmen ein Potenzial von 560 Tausend Euro.

Der Gebäude-Flächenverbrauch der Stadt Neukirchen-Vluyn zeigt sich im interkommunalen Vergleich heterogen. So ergibt sich zum Beispiel für die Nutzungsart Verwaltung ein eher unterdurchschnittlicher Flächenverbrauch, während die Nutzungsart Kultur durch einen überdurchschnittlichen Flächenverbrauch auffällt. In Neukirchen-Vluyn gibt es zwei städtische Büchereistandorte. Dies ist den örtlichen Siedlungsschwerpunkten geschuldet. Es soll ein besonders bürgernahes Angebot gewährleistet werden. Allerdings stellt das Vorhalten von mehreren Büchereistandorten eine Serviceleistung dar, die zusätzliche Aufwendungen verursacht.

Bei der Nutzungsart Soziales, bei der die Stadt sich auch überdurchschnittlich positioniert, sind aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation keine Handlungsmöglichkeiten zur Flächenreduzierung ersichtlich. Alle Wohnheime sind voll ausgelastet. Im Dezember 2015 gab es rund 500 Flüchtlinge in Neukirchen-Vluyn. Die bisherigen Unterbringungsmöglichkeiten reichen hierfür nicht mehr aus. Die Stadt plant zur Deckung von Bedarfsspitzen zusätzliche Anmietungen im Bereich des CJD vorzunehmen. Sie verfolgt grundsätzlich die Strategie, Bedarfsspitzen über Anmietungen abzudecken, um auf Schwankungen bei den Flüchtlingszahlen kurzfristig reagieren zu können. Die GPA NRW bewertet diese Vorgehensweise positiv.

Der Nutzungsart Sport und Freizeit wurde das Freizeitbad zugerechnet. Das Produkt „Freizeitbad“ hat im Haushaltsplan 2015 einen Zuschussbedarf von rund 600 Tausend Euro. Dieser belastet den städtischen Haushalt erheblich. Im Rahmen der Haushaltssicherung hat die Stadt daher Preiserhöhungen beschlossen, um das Defizit zu verringern. Es sollten jedoch weitere Möglichkeiten zur Reduzierung des jährlichen Defizits im Produkt „Freizeitbad“ geprüft werden. Ansatzpunkte sieht die GPA NRW neben der Preispolitik primär in verstärkter Werbung und Marketing. Darüber hinaus kommt auch die stärkere Förderung von ehrenamtlichem Engagement in Frage.

Die städtischen Schulflächen haben, wie in anderen Städten auch, den größten Anteil an den Flächen insgesamt. In der Trägerschaft der Stadt Neukirchen-Vluyn befinden sich vier Grundschulen; je zwei in den beiden Stadtteilen. In den letzten Jahren hat die Stadt einen Schülerrückgang bei den Grundschulern um rund 33 Prozent erfahren. Bis 2022 könnte entsprechend der Schülerstatistik vorübergehend ein leichter Anstieg um vier Prozent erfolgen. Ursächlich hierfür ist die Erschließung eines Baugebietes. Gleichwohl ist in den Grundschulen ein Flächenüberhang von aktuell 2.300 m² festzustellen. Dieser verteilt sich auf drei Grundschulen (ausgenommen ist die Antonius-Grundschule). Um den Flächenüberhang zu reduzieren, sollte die Stadt überprüfen, inwieweit die Räumlichkeiten auch durch andere städtische Einrichtungen genutzt werden können.

Die Schullandschaft der weiterführenden Schulen befindet sich in Neukirchen-Vluyn im Umbruch. So sind die Haupt- und Realschule ab August 2015 auslaufend gestellt. Im Schulzentrum wird eine vierzügige Gesamtschule als Ganztagschule sukzessive aufgebaut. Das Schulzentrum, in dem sich auch das Gymnasium befindet, soll bis 2018 umfänglich umgebaut, saniert und erweitert werden. Die Bauausführung soll in sechs Bauabschnitten erfolgen und umfasst ein geplantes Volumen von annähernd 18 Millionen Euro. Hierbei kommt es zu einem Flächenzuwachs von 1.877 m² Bruttogrundfläche (BGF). Der endgültige Raumbedarf für das Schulzentrum (Gymnasium und Gesamtschule) hängt vom Schulwahlverhalten ab. Die GPA NRW hat für eine Ermittlung des Flächenbedarfs vier alternative Prämissen zugrunde gelegt. Dabei wird von einer Gesamtschülerzahl von 1.500 Schülern im Sekundarbereich ausgegangen. Die berechneten Szenarien zeigen Flächenüberhänge von 3.686 – 4.300 m² BGF. Es bestehen daher Zweifel, ob die im Rahmen der Baumaßnahmen entstehende Flächenerweiterung dauerhaft not-

wendig ist. Es ist dabei zu bedenken, dass der Lebenszyklus eines Gebäudes mehr als 60 Jahre beträgt. Die Baukosten machen nur ca. 20 Prozent der Lebenszykluskosten aus. Eine heutige Entscheidung in Höhe von z.B. fünf Mio. Euro Baukosten verursacht somit zukünftig Aufwendungen in Höhe 25 Millionen Euro.

Der erste Bauabschnitt sieht einen Neu- und Umbau des Gebäudeteils „Naturwissenschaften“ im Schulzentrum vor. Durch den Einbau einer Wand soll eine gemeinsame Nutzung der Fachräume durch die Gesamtschule und das Gymnasium unterbunden werden. Gerade ein Schulzentrum bietet die Vorteile, dass Räumlichkeiten (insbesondere Fachräume) von allen Schulformen gemeinsam genutzt werden. Dieser Synergieeffekt sollte ausgenutzt werden.

Bei den Schulturnhallen übersteigt der aktuelle Bestand den Bedarf. Der Überhang bei den Schulturnhallen kommt ausschließlich den örtlichen Sportvereinen zugute. Diese sollten in einem angemessenen Umfang an den Kosten beteiligt werden. Gleiches gilt für die Sportanlagen. Die Stadt stellt den Vereinen interkommunal betrachtet ein sehr großzügiges Flächenangebot zur Verfügung. Das Sportangebot sollte auf wenige Sportplätze, die dann entsprechend ausgestattet sind, konzentriert werden.

Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2012 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten vier Jahre wieder hinzugerechnet. Für Neukirchen-Vluyn errechnet sich im Jahr 2012 ein strukturelles Defizit von 2,9 Mio. Euro. Die Planungen der Stadt sehen vor, diese Lücke 2023 zu schließen. Die GPA NRW hat sich mit den Planungsrisiken beschäftigt. Dazu haben wir ein mögliches von vielen Risikoszenarien dargestellt. Aus diesem wird erkennbar, wie sich die geplanten Jahresergebnisse ändern würden, falls alle von der GPA NRW exemplarisch aufgeführten Risiken in der angenommenen Höhe eintreten.

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

Ein weiteres Risiko könnte sich aus den geplanten Personalaufwendungen ergeben. Die Planungen der Stadt sehen eine jährliche Erhöhung der Personalaufwendungen um 1,0 Prozent vor. Dies kann nur eingehalten werden, wenn Stellen reduziert werden. Daher sieht das Haushaltssicherungskonzept verschiedene personalwirtschaftliche Maßnahmen vor. Die Entwicklung der Personalaufwendungen ist somit neben der Tarifentwicklung auch vom Erreichen dieser Konsolidierungsziele abhängig.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die GPA NRW eine umfängliche Aufgaben- und Standardkritik. Auch sollte geprüft werden, ob weitere Aufgaben an Dritte vergeben oder zusammen mit anderen Städten erledigt werden können. Insbesondere die demografische Entwicklung bietet neben Risiken auch Chancen für die Stadt. Voraussetzung hierfür ist ein ganzheitliches, strategisches und demografiebewusstes Personalmanagement. Dies steht bereits im Focus der Verwaltung.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben sich in allen drei Bereichen. Rechnerisch ergibt sich hier insgesamt für 2013 ein Stellenpotenzial von 0,8 Vollzeit-Stellen bei insgesamt 4,4 betrachteten Vollzeit-Stellen. Im Bereich des Personenstandswesens wurde das von uns ermittelte Stellenpotenzial Ende 2014 durch eine Umstrukturierung von Aufgaben bereits realisiert. Beim Einwohnermeldewesen setzt die Stadt durch überdurchschnittliche Öffnungszeiten einen hohen Standard. Nach Auskunft der Verwaltung kommt es kaum zu Wartezeiten. In der Vergangenheit wurden bislang keine Besucherströme gemessen, um die Öffnungszeiten dem Bedarf anzupassen. Dies Instrument könnte hilfreich sein, die Öffnungszeiten zu optimieren und somit den Personaleinsatz zu reduzieren. Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten könnte eine verstärkte Softwareunterstützung den Personalaufwand reduzieren.

Näher betrachtet haben wir auch die Aufwendungen für die Schulsekretariate. In Neukirchen-Vluyn wird eine durchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Lediglich bei den Grundschulen zeigt sich der Wert deutlich unterdurchschnittlich. Hier könnte über die Arbeitsvertragsgestaltung mit den Schulsekretärinnen eine Optimierung erzielt werden.

Bei der Schülerbeförderung ist die Stadt Neukirchen-Vluyn gut aufgestellt. Es fallen vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Schüler an. Maßgeblich sind hierfür das ausreichende Grundschulangebot, ein geringer Anteil zu befördernder Schüler bei den weiterführenden Schulen und eine Abdeckung der Schülerbeförderung fast ausschließlich durch den ÖPNV.

Viele Handlungsmöglichkeiten bestehen jedoch beim Grünflächenmanagement. Zeitnah sollten ein Grünflächenentwicklungskonzept und ein Grünflächenkataster erstellt werden. Darüber hinaus ist für die einzelnen Pflegeflächen und Vegetationsarten die exakte Beschreibung und Festlegung von Pflegestandards notwendig. Nur so kann eine Analyse der einzelnen Aufwendungen erfolgen und die Wirtschaftlichkeit untersucht werden.

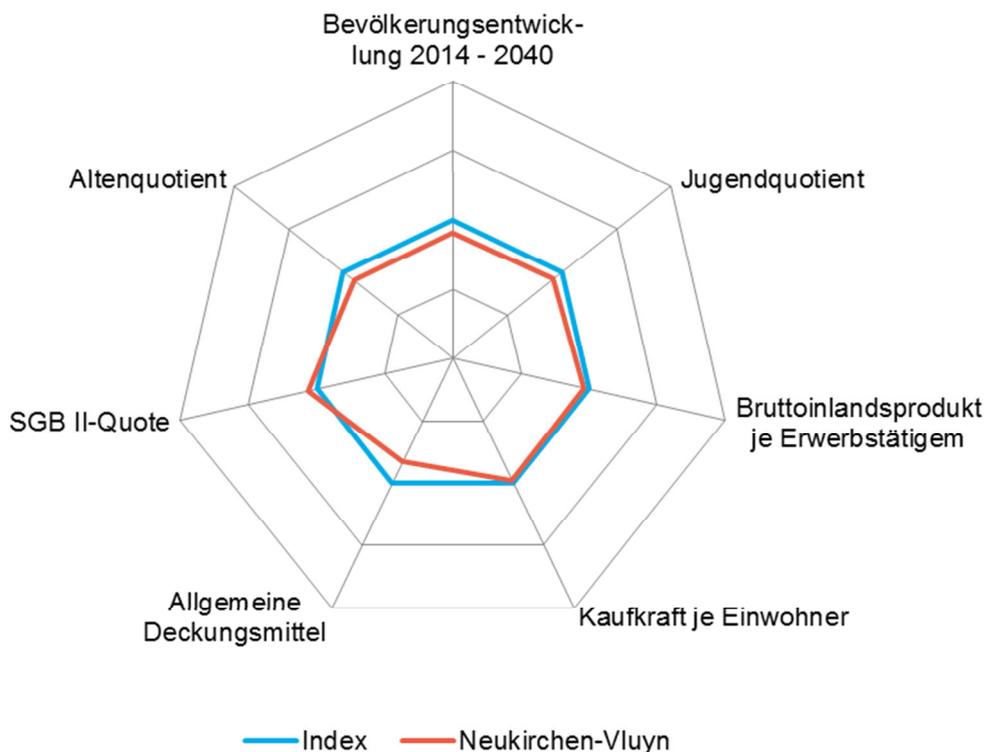
Soweit aufgrund der Datenlage möglich, wurden die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns im Rahmen der Prüfung näher untersucht. Die Aufwendungen konnten diesen drei Bereichen zugeordnet, allerdings nicht auf Vegetationsarten heruntergebrochen werden. Insoweit werden die Kostentreiber bei der Unterhaltung und Pflege nicht im Detail dargestellt.

Insbesondere die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind hoch. Hier ist dringend eine Überprüfung und Reduzierung der Standards erforderlich. Auch die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen verursacht überdurchschnittliche Aufwendungen. Ursächlich hierfür sind nach Aussage des Fachamtes die kleinteiligen Flächen, deren Pflege sich wirtschaftlich ungünstiger darstellt. Zudem ist durch die intensive Nutzung der Flächen ein höherer Aufwand für Freizeit und Erholung (Wege, Ruhezonen, Bänke, etc.) erforderlich. Allerdings ist die Anzahl Rasenschnitte auch ein Hinweis auf einen allgemein höheren Pflegestandard. Detaillierte und verlässliche Aussagen sind jedoch erst möglich, wenn die Stadt die erforderlichen Daten erhebt. Für die Spiel- und Bolzplätze wendet Neukirchen-Vluyn vergleichsweise wenig auf. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung konnte jedoch auch hier aufgrund mangelnder Daten nicht beurteilt werden.

Ausgangslage der Stadt Neukirchen-Vluyn

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Neukirchen-Vluyn. 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.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview mit dem Bürgermeister am 20. Juli 2015 hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Merkmale Bevölkerungsentwicklung, Alten- und Jugendquotient gehen wir weiter unten im Kapitel demografische Entwicklung ein.

Die SGB II Quote des Jahres 2014 liegt mit 7,88 Prozent unter der durchschnittlichen Quote von 8,42 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Durch die Zechenschließung

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

2001 brach in der Stadt Neukirchen-Vluyn, wie in vielen anderen Bergbau-Städten auch, der Arbeitsmarkt zunächst ein. Der Stadt ist es jedoch gelungen den Strukturwandel einzuleiten und erfolgreich umzusetzen. Neue Unternehmen siedelten sich an, der Arbeitsmarkt erholte sich leicht. Nach Aussagen der Stadt werden im Stadtgebiet vergleichbar wenige Mietwohnungen angeboten. Auch dies hat Auswirkungen auf die soziale Bevölkerungsstruktur. Gleichwohl liegen sowohl die Kaufkraft 2015 je Einwohner mit 21.346 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert (21.850 Euro) als auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2009 – 2012. Die Preise für Wohneigentum sind in Neukirchen-Vluyn nicht so hoch wie in den großen benachbarten Städten (Moers, Krefeld und Duisburg). Hierdurch wird auch Familien mit geringerem Einkommen die Möglichkeit eingeräumt Eigentum zu erwerben. Zwar existiert kein städtebauliches Entwicklungskonzept. Durch die Vermarktung von Bauland insbesondere auf dem ehemaligen Zechengelände, gelang es der Stadt jedoch neuen Wohnraum zu schaffen und so dem Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken. Die Vermarktung der Baugebiete Wohnquartier I bis III verlief bisher überaus erfolgreich. Zudem soll das Gelände der alten Hauptschule Diesterweg als Bauland vermarktet werden.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in Neukirchen-Vluyn bei 1.050 Euro. Es handelt sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2011 bis 2014 ermittelt wurde. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.269 Euro je Einwohner. In der jüngsten Vergangenheit konnte die Stadt insbesondere bei der Gewerbesteuer und auch bei dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer Steigerungen verzeichnen. Im Prüfgebiet Finanzen geht die GPA NRW detailliert auf diese Entwicklung ein.

Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

Die Stadt Neukirchen-Vluyn besteht aus vier Stadtteilen, die sich auf einer Gesamtfläche von 43,5 km² verteilen. Damit verbunden ist eine überdurchschnittliche Einwohnerdichte von 617 Einwohnern je km² (Median 463 Einwohner je km²). 93 Prozent der Einwohner leben in den Hauptorten Neukirchen und Vluyn. Zentrale Struktur, kleine Stadtfläche und überdurchschnittliche Einwohnerdichte begünstigen die Möglichkeiten, städtische Infrastruktur zu konzentrieren. Auch spiegelt sich dies bei den Schülerbeförderungsaufwendungen wider, die wir näher betrachtet haben.

Die Stadt legt sehr viel Wert auf das Ehrenamt. So gibt es eine Ehrenamtskarte, auch Ehrungen mit Ehrennadeln und Ehrenring werden regelmäßig durchgeführt. Die Ehrenamtlichen leisten wichtige Arbeit auf Themenfeldern, bei denen die Stadt sonst aufgrund ihrer finanziellen Lage nur eingeschränkt tätig werden könnte. Als Beispiel sei hier die Integration von Flüchtlingen genannt.

Demografische Entwicklung

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

haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister erläutert. Die Stadt Neukirchen-Vluyn beschäftigt sich mit dieser Thematik. Alle Demografie relevanten Daten werden im Stadtplanungsamt gesammelt und ausgewertet.

Die Bevölkerung in Neukirchen-Vluyn ist von 1982 bis 2013 um 1.368 Einwohner gesunken. Nach dem Zensus 2011 hat die Stadt Neukirchen-Vluyn 555 Einwohner weniger. Dies wirkt sich negativ auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Stadt aus. Nach der derzeitigen Prognose von IT.NRW, wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2040 um fast zehn Prozent sinken. Der Altersquotient 2014, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Neukirchen-Vluyn mit 39,07 Prozent über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,58 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt in Neukirchen-Vluyn im Jahr 2014 bei 29,73 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,19 Prozent.

Es zeigt sich, dass die Bevölkerung in der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte 2014 älter ist als im Durchschnitt.

Dem demografischen Wandel versucht die Stadt durch die Ausweisung neuer Baugebiete zu begegnen. Insbesondere das alte Zechengelände des Bergwerks Niederberg soll zum großen Teil für Wohnbebauung, aber auch als Gewerbegebiet genutzt werden. 2011 begann die Erschließung und Vermarktung, bei der große Erfolge erzielt werden konnten. Hierdurch gelingt es der Stadt dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang etwas entgegenzuwirken. Gleichzeitig erhofft man sich, dass auch damit wieder die Anzahl der Kinder zunimmt. Die Stadt verfügt über vier Grundschulen, deren Bestand nach eigenen Angaben aufgrund der Anmeldezahlen gesichert ist. Zum Schuljahr 2015/2016 geht die neue Gesamtschule in Neukirchen-Vluyn an den Start. Mit der Gründung der Gesamtschule hat die Stadt auf rückläufige Anmeldezahlen bei der Haupt- und bei der Realschule reagiert. Sowohl Haupt- als auch Realschule werden auslaufen und bilden daher keine neuen Eingangsklassen. Des Weiteren gibt es in Neukirchen-Vluyn ein Gymnasium. Das Gebäude der ehemaligen Sonderschule wird aktuell zu einem Flüchtlingswohnheim umgebaut. Auf die weitere Entwicklung der Schullandschaft geht die GPA NRW im Berichtsteil Schulen näher ein.

Eine wichtige Bedeutung im Zusammenhang mit dem Thema des demografischen Wandels hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat gute Erfahrung mit einem interkommunalen Gewerbegebiet gemacht. Neukirchen-Vluyn hat zusammen mit den Städten Kamp-Lintfort, Moers und Rheinberg die Grafschafter GewerbePark Genend GmbH gegründet. Das interkommunale Gewerbegebiet selbst liegt grenzüberschreitend auf dem Gebiet der Städte Moers und Neukirchen-Vluyn.

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.

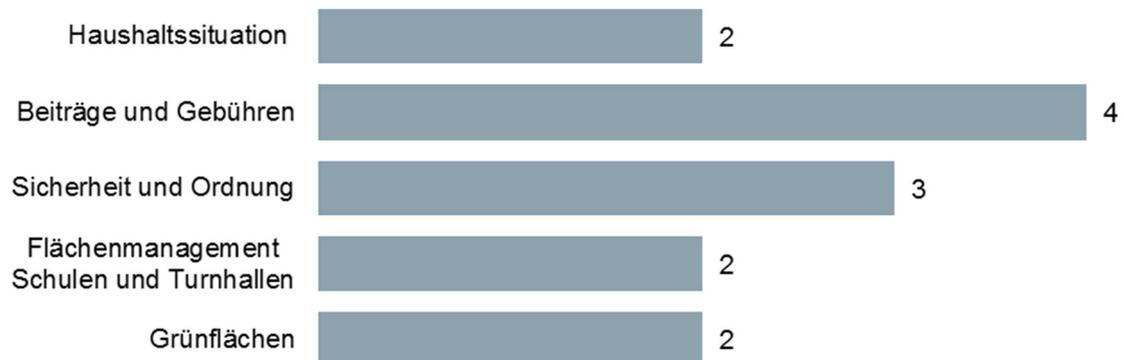
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Neukirchen-Vluyn

Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Neukirchen-Vluyn hat die GPA NRW im Zeitraum April 2015 bis Januar 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Neukirchen-Vluyn hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2013 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2009 bis 2012. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir auf die Personalliste zum 30. Juni 2013 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Heiko Neuens
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Hartmann
Sicherheit und Ordnung	Thomas Hartmann
Schulen	Reinhold Wegner
Grünflächen	Reinhold Wegner

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 28. Januar 2016 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile darge-

stellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Neukirchen-Vluyn 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 Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 18. März 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Neukirchen-Vluyn im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltssolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	19
Gebühren	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
Steuern	22
Gebäudeportfolio	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	35
Ertragslage	42

→ 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 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 Neukirchen-Vluyn hat ihre Haushaltswirtschaft zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 liegen geprüft und vom Rat der Stadt Neukirchen-Vluyn festgestellt vor. 2014 musste die Stadt ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Dies wurde erforderlich, weil sich die allgemeine Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren um mehr als fünf Prozent verringerte. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses besteht für Neukirchen-Vluyn nicht, da die Stadt keinen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss auf die verselbständigten Aufgabenbereiche (Beteiligungen) ausübt. Als Grundlage für die Haushaltswirtschaft dient der Stadt der Haushaltsplan für das Jahr 2015. Der Landrat des Kreises Wesel hat mit Verfügung vom 07. Juli 2015 die Haushaltssatzung zusammen mit dem fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	772	-2.918	-4.029	-3.173
Höhe der allgemeinen Rücklage	75.796	76.498	77.688	77.688	77.688
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	10.568	10.568	7.650	3.621	448
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	pos. Ergebnis	3,4	4,7	3,9

Die Jahresergebnisse der Stadt Neukirchen-Vluyn unterliegen Schwankungen, die wesentlich auf die Wechselwirkung zwischen Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen sind. 2009 ist das einzige Jahr, in dem die Stadt ein positives Ergebnis erwirtschaftet hat. Die Ergebnisse der Folgejahre 2010 bis 2012 sind durchweg negativ und liegen zwischen 2,9 Mio. und 4,0 Mio. Euro Defizit.

Das Eigenkapital hat in den ersten vier NKF-Jahren einen Werteverzehr von rund 8,2 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies macht rund zehn Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals aus. Die Ausgleichsrücklage wurde in den Jahren 2010 bis 2012 nahezu vollständig aufgebraucht.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan 2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-4.654	-6.023	-6.160	-5.369	-4.250	-3.720
Höhe der allgemeinen Rücklage	73.482	67.459	61.299	55.930	51.680	47.960
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	5,4	8,2	9,1	8,8	7,6	7,2

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	6,0	8,2	9,1	8,8	7,6	7,2

Im weiteren Planungsverlauf rechnet die Stadt zunächst mit einem steigenden Defizit. Die Ergebnisse der Jahre 2013 und 2014 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Allerdings ist nach den vorläufigen Zahlenwerken auch im Ist mit weiteren erheblichen Defiziten zu rechnen. Den Planzahlen zufolge wird die Ausgleichsrücklage mit dem Jahresabschluss 2013 vollständig aufgebraucht sein. Es gelingt der Stadt nicht, innerhalb des mittelfristigen Planungszeitraums den Haushaltsausgleich darzustellen.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan 2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-2.708	-1.145	-726	-135	158	445
Höhe der allgemeinen Rücklage	45.252	44.107	43.381	43.246	43.405	43.849
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	5,6	2,5	1,6	0,3	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	5,6	2,5	1,6	0,3	./.	./.

Erst innerhalb des 10jährigen HSK-Zeitraumes kann die Stadt Neukirchen-Vluyn wieder auf positive Jahresergebnisse verweisen. Die Allgemeine Rücklage wird bis zum Jahr 2024 voraussichtlich auf rund 43,8 Mio. reduziert. Dies entspricht nur noch rund der Hälfte des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals.

Jahresergebnisse in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-118	-885	1.985	-53	-145	-52	31	96

Das Jahresergebnis von -118 Euro je Einwohner 2012 zeigt, dass die Haushaltslage der Stadt Neukirchen-Vluyn auch im Vergleich zu anderen Städten sehr ungünstig ist. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Momentaufnahme. Der folgende Abschnitt zur strukturellen Haushaltssituation zeigt daher auf, inwieweit 2012 im Hinblick auf den nachhaltigen Konsolidierungsbedarf repräsentativ ist.

Strukturelle Haushaltssituation

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

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

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist. Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem 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 dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Für Neukirchen-Vluyn haben sich 2012 keine Sondereffekte zur Bereinigung ergeben.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Stadt Neukirchen-Vluyn	
Jahresergebnis	-3.173
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	13.409
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.582
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	13.690
= strukturelles Ergebnis	-2.892

Das strukturelle Ergebnis beträgt rund 2,9 Mio. Euro. Damit bewegen sich das Jahresergebnis und das strukturelle Ergebnis auf einem ähnlich hohen Niveau. Dies bestätigt den dringenden Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung in Neukirchen-Vluyn.

→ Feststellung

Unter unveränderten Rahmenbedingungen besteht in Höhe von 2,9 Mio. Euro eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Hierzu ist allerdings anzumerken, dass die geplanten Defizite der Jahre 2013 und 2014 mit 4,6 bzw. 6,0 Mio. Euro bereits deutlich höher ausfallen. Die vorläufigen Jahresabschlüsse dieser Jahre deuten ebenfalls auf eine Erhöhung des strukturellen Defizits hin.

Haushaltsplanung

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

Nach der mittelfristigen Planung erreicht die Stadt Neukirchen-Vluyn 2018 ein Jahresergebnis von -3,7 Mio. Euro. Sie kann damit die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 nicht schließen. Im Gegenteil: die Lücke vergrößert sich um 0,8 Mio. Euro. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Veränderung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und dem Planergebnis 2018 zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

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

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben (40) (ohne Gewerbesteuern)*	4.135	5.180	1.045	3,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402)**	10.678	14.829	4.151	5,6
Schlüsselzuweisungen (4111)**	7.142	8.550	1.408	3,0
Aufwendungen				
Allgemeine Umlagen (5371 und 5372)**	11.514	13.232	1.718	2,3
Transferaufwendungen (53) ohne Allgemeine Umlagen*	8.580	10.190	1.610	2,9
Personalaufwendungen (50)*	13.645	14.734	1.089	1,3
Versorgungsaufwendungen (51)*	233	1.245	1.011	32,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (52)*	8.912	11.121	2.210	3,8

* Rechnungsergebnisse 2012

** Strukturelle Ergebnisse 2012 (Durchschnittswerte)

Bei den wesentlichen Ertragspositionen plant die Stadt Verbesserungen in Höhe von 6,6 Mio. Euro. Hierbei entfallen rund zwei Drittel auf den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, der durch die Stadt nicht beeinflusst werden kann. Den Ertragsverbesserungen stehen Verschlechterungen bei den wesentlichen Aufwandspositionen in Höhe von rund 7,6 Mio. gegenüber. Gemäß Haushaltsplanung gelingt es der Stadt erst 2022, die strukturelle Lücke zu schließen.

Hierzu trägt wesentlich das Haushaltssicherungskonzept der Stadt bei. Das HSK umfasst insgesamt 56 Einzelmaßnahmen mit einem Konsolidierungsvolumen von rund 2,6 Mio. Euro. Von tragender Bedeutung sind hierbei die Hebesatzsteigerungen bei den Realsteuern (rund 1,8 Mio. Euro), die zukünftig zu verlässlichen Ertragssteigerungen führen. Darüber hinaus sind zahlreiche Einzelmaßnahmen vorgesehen, darunter auch Personaleinsparungen in Höhe von insgesamt rund 250.000 Euro. Einige der Maßnahmen sind noch nicht hinreichend konkretisiert, wie z.B. die Verbesserung der Rentabilität der öffentlichen Einrichtungen (Kulturhalle – Büchereien - Freizeitbad). Andere Maßnahmen sind bezüglich der Umsetzungsmöglichkeit mit Risiken behaftet (z.B. Gewinnausschüttung Sparkasse).

Um etwaigen Fehlentwicklungen oder Schwierigkeiten in der Umsetzung einzelner Maßnahmen zu begegnen, beinhaltet das HSK daher einen Risikozuschlag. Dieser soll sicherstellen, dass das Konsolidierungsziel auch dann erreicht wird, wenn einzelne Maßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Ausführungen im Kapitel „Haushaltswirtschaftliche Risiken“. Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Haushaltssicherungskonzept der Stadt als realistisch angesehen werden kann. Dies insbesondere im Hinblick auf die beschlossenen Hebesatzerhöhungen sowie den Risikozuschlag.

Im Einzelnen ergibt sich folgende Entwicklung der einzelnen Aufwands- und Ertragsarten:

Gewerbsteuer und Grundsteuer

Erträge Realsteuern in Tausend Euro

Erträge	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grundsteuer A	63	63	64	61	66	73	76	78	81	84
Grundsteuer B	3.247	3.263	3.421	3.447	3.439	3.740	3.864	3.989	4.115	4.241
Gewerbsteuer	7.101	7.185	8.374	8.088	6.400	7.200	7.400	7.622	7.835	8.054
Summe	10.411	10.512	11.860	11.597	9.905	11.013	11.340	11.689	12.031	12.379

Bis 2013 Ist-Werte, ab 2014 Plan-Werte

Die Gewerbsteuer ist die wichtigste Realsteuerquelle der Stadt. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit geht hervor, dass die Gewerbesteuererträge in Neukirchen-Vluyn schwankungsanfällig und wenig beeinflussbar sind. Der Planansatz 2015 liegt am Durchschnittswert der Vorjahre und ist damit bewusst vorsichtig gewählt. Die weiteren Steigerungsraten bis 2018 liegen zwischen 2,8 und 3,0 Prozent. Hierbei sind die beschlossenen Hebesatzerhöhungen von jährlich fünf Prozentpunkten (Ziel 2024: 500 Punkte) berücksichtigt. Höhere Gewerbesteuererträge ergeben sich auch aus der geplanten Ansiedlung von Gewerbebetrieben. Die Stadt Neukirchen-

Vluyn betreibt mit den Nachbarstädten Kamp-Lintfort, Moers und Rheinberg das kommunale Gemeinschaftsprojekt Grafschafter Gewerbepark Genend als gemeinsames Gewerbe- und Industrieansiedlungsgebiet. Darüber hinaus siedelt die Stadt in den Gewerbegebieten Niederberg, Neukirchen-Nord und Vluyn-Süd Betriebe an. Die Zielerreichung ist davon abhängig, inwieweit es der Stadt zukünftig gelingt, tatsächlich neue Betriebe anzusiedeln. Insoweit besteht ein Risiko bezüglich der Gewerbesteuererträge.

Der geplante Anstieg bei den Erträgen aus der Grundsteuer B basiert ebenfalls auf zwei Säulen. Zum einen sieht die Stadt eine jährliche Erhöhung des Hebesatzes um zehn Prozentpunkte vor (Ziel 2024: 550 Punkte). Zum anderen entwickelt die Stadt das Neubaugebiet Niederberg. Auch hier ist zu konstatieren, dass die Zielerreichung davon abhängt, in welchem Umfang es gelingt, die Grundstücke tatsächlich zu vermarkten.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Erträge Gemeinschaftssteuern in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.359	8.843	9.617	10.103	10.597	11.200	11.687	12.248	12.872	13.529
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	656	677	715	753	762	786	997	1.030	1.062	1.300
Gesamt	10.014	9.521	10.332	10.856	11.359	11.986	12.684	13.278	13.934	14.829

Bis 2014 Ist-Werte, ab 2015 Plan-Werte

Die Anteile an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer (Gemeinschaftssteuern) stellen die bedeutendste Ertragsquelle der Stadt dar. Sie hängen wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab, können allerdings von der Stadt Neukirchen-Vluyn nicht gesteuert werden.

Der Planansatz 2015 liegt mit 12,7 Mio. Euro deutlich oberhalb der Vorjahreswerte (Durchschnitt 10,7 Mio. Euro). Der Ansatz berücksichtigt nach Auskunft der Stadt die Steuerschätzung aus November 2014. Für die Folgejahre legt die Stadt Neukirchen-Vluyn die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses zu Grunde. Diese sehen bis 2018 erhebliche Ertragszuwächse um rund fünf Prozent jährlich vor. Die gesamte Steigerung beläuft sich im Zeitraum von 2009 bis 2018 auf rund 4,8 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung um 48 Prozent in nur neun Jahren.

→ **Feststellung**

Die Gemeinschaftssteuern sind seitens der Stadt nicht beeinflussbar. Dennoch tragen sie laut Planung wesentlich zur Haushaltskonsolidierung bei. Die GPA NRW sieht hier entsprechende Risiken, die sich aus einer Abschwächung der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben können.

Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schlüsselzuweisungen	10.429	7.941	5.632	6.299	5.436	7.116	7.456	7.821	8.204	8.550

Bis 2014 Ist-Werte, ab 2015 Plan-Werte

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn berechnet die Schlüsselzuweisungen anhand des geplanten Steuerertrags. Der Ansatz 2015 liegt mit knapp 7,5 Mio. Euro leicht oberhalb der Vorjahreswerte (Durchschnitt 7,1 Mio. Euro). Für die mittelfristige Planung verwendet die Stadt die Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses. Diese sehen jährliche Steigerungen von 4,9 bzw. 4,2 Prozent vor. Diese Vorgehensweise widerspricht dem dargestellten Berechnungsprinzip, demzufolge steigende Realsteuern und steigende Anteile aus Gemeinschaftssteuern grundsätzlich zu sinkenden Schlüsselzuweisungen führen. Die Stadt geht allerdings davon aus, dass auch in den anderen Kommunen des Landes, bedingt durch die Anwendung der Orientierungsdaten, mit steigenden Steuererträgen geplant wird und sich somit die Verteilung der Zuweisungen nicht nachteilig für die Stadt Neukirchen-Vluyn auswirkt. Außerdem geht sie davon aus, dass, wie in den Jahren 2014 - 2016, die Verteilmasse des Landes steigt. Gleichwohl ist im Hinblick auf die optimistischen Grundannahmen ein Risiko zu konstatieren.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht ein Planungsrisiko bezüglich der gleichzeitigen Steigerung von Schlüsselzuweisungen einerseits sowie Gemeinschaftssteuern und Realsteuern andererseits.

Personalaufwendungen

Personalaufwendungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen	12.719	12.801	12.985	13.645	14.049	14.713	13.567	14.510	14.596	14.734

Bis 2012 Ist-Werte, ab 2013 Plan-Werte

Die Stadt Neukirchen-Vluyn plant die Personalaufwendungen anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Für die Folgejahre plant die Stadt Neukirchen-Vluyn mit jährlichen Steigerungsraten von 1,0 Prozent gemäß Orientierungsdatenerlass. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass alleinige Tarifsteigerungen in der Regel deutlich höher als 1,0 Prozent ausfallen. Um diese Quote zu erreichen, ist es daher erforderlich, flankierende personalwirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen.

Das Haushaltssicherungskonzept sieht zu diesem Zweck weitere konkrete Personalreduzierungen vor. Diese belaufen sich auf rund 110.000 Euro bis zum Jahr 2020, ab 2021 sind weitere Einsparungen in Höhe von rund 150.000 Euro vorgesehen. Der Landrat des Kreises Wesel weist in seiner Genehmigungsverfügung darauf hin, dass er zwei personalwirtschaftliche Maßnahmen als erforderlich ansieht, um die Begrenzung der Personalaufwendungen zu sichern. Dies ist zum einen eine grundsätzliche Wiederbesetzungssperre bei allen frei werdenden Stellen. Zum anderen sollen frei werdende Stellen grundsätzlich mit eigenen Mitarbeitern nachbesetzt werden. Das Erreichen der Konsolidierungsziele ist somit neben der Tarifentwicklung auch vom Erfolg dieser personalwirtschaftlichen Maßnahmen abhängig.

→ **Feststellung**

Bei der Entwicklung der Personalaufwendungen besteht ein Risiko hinsichtlich der optimistisch geplanten Tarifentwicklung. Dies macht flankierende Maßnahmen erforderlich.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.855	9.842	8.817	8.912	9.417	10.833	11.048	11.291	10.581	11.121

Bis 2012 Ist-Werte, ab 2013 Plan-Werte

Die Sach- und Dienstleistungen weisen eine große Schwankungsbreite auf. Dies ist auf die unterschiedlich stark ausgeprägte Instandhaltungstätigkeit in den verschiedenen Jahren zurückzuführen. Ab 2014 weisen die Aufwendungen einen stärkeren Anstieg aus. Auch diese Entwicklung hat ihre Ursache in vermehrten Instandhaltungsmaßnahmen. Konkrete Haushaltsrisiken sind aus der Planung heraus nicht erkennbar.

Transferaufwendungen

Transferaufwendungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen	19.570	20.166	21.244	21.590	21.364	21.669	23.247	23.703	24.285	24.588

Bis 2012 Ist-Werte, ab 2013 Plan-Werte

Unter dem Begriff Transferaufwendungen werden alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte geleistet werden. Zu den Transferaufwendungen zählen Aufwendungen für Sozialleistungen, Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen und allgemeine Umlagen, wie z.B. die Kreisumlage. Die Kreisumlage macht mit rund 12,6 Mio. Euro (2015)

den größten Anteil an den Transferaufwendungen aus. Die Steigerungsraten für den mittelfristigen Planungszeitraum liegen bei knapp zwei Prozent und damit im Rahmen üblicher Preissteigerungsraten. Ein erhöhtes Planungsrisiko ist somit nicht erkennbar. Inwieweit sich aus der aktuellen Flüchtlingsproblematik zusätzliche Aufwendungen ergeben, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Stadt auf verschiedene Planungsgrößen des städtischen Haushaltes keinen oder nur geringen Steuerungseinfluss hat. Einige der hier identifizierten Risiken greift die GPA NRW im Abschnitt „Risikoszenario“ exemplarisch auf.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Neukirchen-Vluyn
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	162,7	98,4	94,7
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	29,3	37,2
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	57,3	65,1
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	9,0	3,9
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,4	37,0	48,1
Abschreibungsintensität	0,8	15,2	9,3	8,8
Drittfinanzierungsquote	25,2	154,0	53,2	64,5
Investitionsquote	10,1	286,2	77,9	60,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	84,1	85,6
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	108,4	31,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	41	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	43,5	9,5	7,2
Zinslastquote	0,1	22,4	3,2	1,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	54,3	47,8
Zuwendungsquote	4,2	42,7	19,1	17,2
Personalintensität	12,4	28,6	20,3	26,3

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Neukirchen-Vluyn
Sach- und Dienstleistungsintensität	4,4	29,4	16,4	17,1
Transferaufwandsquote	34,4	61,6	45,3	41,5

Weitere Kennzahlen in Euro je Einwohner 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Neukirchen-Vluyn
Jahresergebnis je Einwohner	-885	1.985	-53	-118
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	2.073	61	-4
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	387	10.661	2.869	1.163
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.015	4.356	1.345	1.135

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die hauswirtschaftliche Gesamtsituation 2012 in Neukirchen-Vluyn ist angespannt. Die defizitäre Haushaltslage spiegelt sich vor allem im niedrigen Aufwandsdeckungsgrad wider. Die Fehlbetragsquote ist zwar vergleichsweise niedrig, in den ersten fünf NKF-Jahren hatte die Stadt jedoch einen erheblichen Eigenkapitalverzehr zu verzeichnen. Beide Eigenkapitalquoten lagen 2012 oberhalb der interkommunalen Mittelwerte, sie werden sich für die Jahre 2013 und 2014 allerdings erneut verringern. Die Planung sieht bis 2022 eine weitere erhebliche Eigenkapitalreduzierung vor. Mit den geplanten steigenden Defiziten wird sich die Fehlbetragsquote entsprechend erhöhen. Nach dem aktuellen Haushaltsplan kann die Stadt erst ab dem Jahr 2023 diesen Trend stoppen und wieder positive Jahresergebnisse erwirtschaften.

Vermögenslage

Der Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme ist in Neukirchen-Vluyn überdurchschnittlich, was sich in einer hohen Infrastrukturquote widerspiegelt. Ursächlich hierfür ist, dass in Neukirchen-Vluyn, anders als in vielen anderen Kommunen, das Kanalvermögen nicht ausgegliedert ist, sondern im Kernhaushalt geführt wird.

Allerdings wird der Haushalt in geringerem Umfang durch die Abnutzung der Vermögenswerte belastet (Abschreibungsintensität) als in anderen Städten. Begünstigend wirkt sich auch die überdurchschnittlich hohe Drittfinanzierungsquote aus. Dennoch ist für das Anlagevermögen ein Werteverzehr festzustellen. Dieser spiegelt sich in der niedrigen Investitionsquote wider. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 kann die Stadt den Vermögensverzehr lediglich zu rund 52 Prozent durch neue Investitionen ausgleichen.

Finanzlage

Der Anlagendeckungsgrad 2 von rund 86 Prozent zeigt, dass das Anlagevermögen nicht nur durch langfristiges Kapital, sondern teilweise auch kurzfristig finanziert ist. Hiermit korrespon-

diert eine niedrige Liquidität 2. Grades. Diese zeigt auf, dass ein Teil der kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht durch kurzfristige Forderungen gedeckt ist.

Die Quote bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten ist 2012 noch leicht unterdurchschnittlich. Für die Zukunft ist allerdings mit einem Anstieg der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zu rechnen. Je höher der Anteil an kurzfristigen Verbindlichkeiten ist, desto stärker können sich Zinsänderungsrisiken auf den städtischen Haushalt auswirken (siehe Kapitel „Hauswirtschaftliche Risiken“). Die Zinslastquote ist aufgrund des unterdurchschnittlichen Schuldenstandes vergleichsweise gering.

Ertragslage

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Neukirchen-Vluyn sind interkommunal unterdurchschnittlich. Auch die Netto-Steuerquote liegt unterhalb des Mittelwertes. Die Kennzahlen zeigen, dass die Selbstfinanzierungskraft gering ist und Neukirchen-Vluyn mehr als andere Städte von den Zuwendungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) abhängig ist. Aufwandsseitig ist eine überdurchschnittlich hohe Personalintensität festzustellen. Die Sach- und Dienstleistungsintensität ist ebenfalls höher als in anderen Kommunen. Dagegen verzeichnet die Stadt bei der Transferaufwandsquote niedrigere Werte als die Vergleichsstädte.

In diesen Kennzahlen spiegelt sich auch wider, dass die Stadt keine Aufgabenbereiche ausgliedert hat. Insoweit ist der Haushalt in Neukirchen-Vluyn strukturell anders aufgestellt als in Kommunen, die in mehr oder weniger starkem Umfang Ausgliederungen vorgenommen haben.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2009; Jahresergebnisse liegen bis 2012 vor, Gesamtabchluss ist nicht zu erstellen.
- Landrat genehmigt Haushalt 2015 mit fortgeschriebenem Haushaltssicherungskonzept.
- HSK-Pflicht seit 2014, bisher insgesamt 56 Einzelmaßnahmen (Konsolidierungsvolumen 2,6 Mio. Euro jährlich bis 2024).
- Lediglich 2009 positives Jahresergebnis, Defizite 2010 bis 2012 zwischen 2,9 und 4,0 Mio. Euro.
- Strukturelles Ergebnis 2012 weist nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 2,9 Mio. Euro aus.
- Eigenkapital bis 2012 um elf Prozent reduziert (9,3 Mio. Euro), Ausgleichsrücklage wird voraussichtlich 2013 vollständig aufgebraucht.
- Ergebnisplanungen 2013 bis 2022 sehen weitere Defizite vor, Haushaltsausgleich erst ab 2023 geplant.
- Der Haushaltsausgleich beruht neben eigenen Konsolidierungsmaßnahmen auch auf externen Größen, welche seitens der Stadt Neukirchen-Vluyn nicht beeinflussbar sind.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Neukirchen-Vluyn mit dem Index 2.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

In der Genehmigungsverfügung für den Haushalt 2015 wies auch der Landrat des Kreises Wesel darauf hin, dass das Risiko der Planungssicherheit bei der Stadt Neukirchen-Vluyn liege. Sofern sich die Prognosen der Haushaltsplanung oder die Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen nicht realisieren ließen, müsse die Stadt entsprechende Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Planung wesentlicher Erträge abhängig von konjunktureller Entwicklung	Strukturelle Haushaltssituation (Haushaltsplanung)
Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Tarif- und Besoldungssteigerungen nur bedingt	Strukturelle Haushaltssituation (Haushaltsplanung)
Werteverzehr bei Schul- und Geschäftsgebäuden	Gebäudeportfolio
Verzögerung von Baumaßnahmen im Infrastrukturvermögen	Vermögenslage
Zinsänderungsrisiko	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)

Risikoszenario

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

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

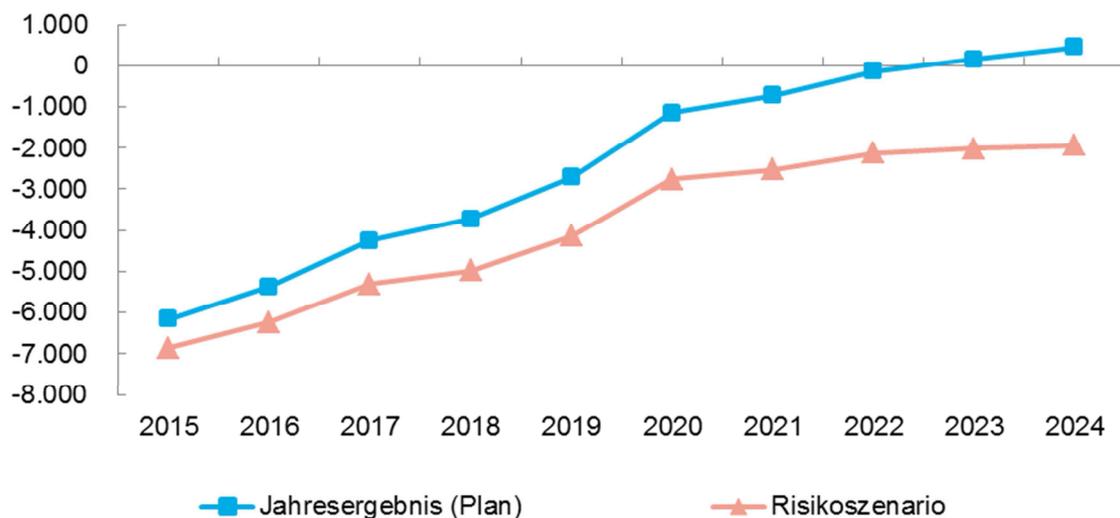
Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Haushaltsposition	Risikoszenario 2018	Planergebnis 2018	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	15.822	16.743	922
Personalaufwendungen	17.100	15.641	1.459
Summe			2.381

Für die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hat die GPA NRW unterstellt, dass in Anlehnung an den Durchschnittswert der Vorjahre für 2015 ein Risiko besteht. Dieses Basisrisiko beträgt rund 700.000 und wird für das Risikoszenario auf Basis der von der Stadt geplanten Steigerungsraten fortgeschrieben.

Für die Personalaufwendungen hat die GPA NRW um ein Prozent höhere Steigerungen berücksichtigt als von der Stadt geplant. Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario im Vergleich zur Haushaltsplanung wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2024 in Tausend Euro



Das Risikoszenario zeigt die kumulierten Auswirkungen der oben benannten Risiken. Die grafische Darstellung verdeutlicht, dass die Haushaltsplanung der Stadt Neukirchen-Vluyn mit Unsicherheiten behaftet ist. Treten die aufgezeigten Risiken ein, so kann der Haushaltsausgleich selbst im Jahr 2023 nicht ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden. Neben den exemplarisch dargestellten Risiken bestehen noch weitere Unwägbarkeiten, auf die die GPA NRW an verschiedenen Stellen in diesem Bericht hinweist.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat die Bedeutung der Haushaltsrisiken erkannt und trifft im Rahmen der Planung entsprechende Vorsichtsmaßnahmen. Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt enthält daher einen Risikopuffer von 600.000 Euro bis 2023, bzw. 100.000 Euro im Jahr 2024. Dieser Puffer dient dazu, mögliche zukünftige Fehlentwicklungen bis zu einem bestimmten Grad abfedern zu können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn setzt sich bereits mit dem Thema Risikomanagement auseinander und trifft Vorsichtsmaßnahmen, um auch bei unvorhergesehenen Ereignissen noch Handlungsspielräume zu bewahren.

Gleichwohl ist der gewählte Puffer, vor allem in Hinblick auf das Zieljahr 2024, knapp bemessen. Die Stadt sollte daher die bestehenden Ansätze zu einem umfassenden Risikomanagement ausbauen.

→ **Empfehlung**

Als Bestandteil der strategischen Haushaltssteuerung sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie dann Möglichkeiten zur Risikoreduzierung ermitteln.

Sind konkrete Maßnahmen eingeleitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden. Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf neue Konsolidierungslücken kurzfristig nur mit Steueranhebungen reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.

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)
Erhöhung des Anteils der Beitragspflichtigen	Beiträge
Zuschussbedarf Bäderbetrieb optimieren	Gebäudeportfolio
Flächen/Standorte Bücherei reduzieren	Gebäudeportfolio
Zuschussbedarf Kulturhalle reduzieren	Gebäudeportfolio

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

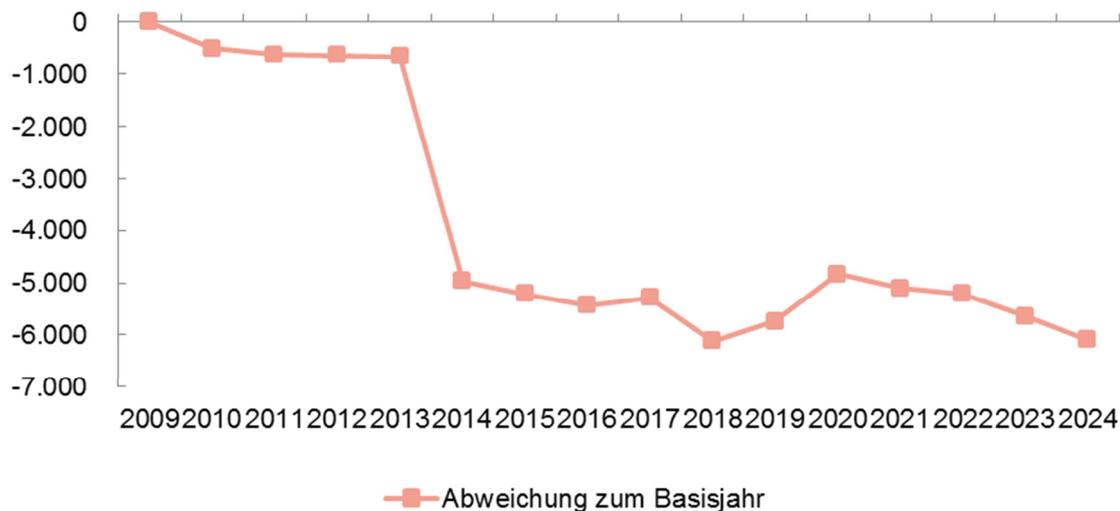
Das strukturelle Defizit 2012 beträgt 2,9 Mio. Euro. Dieses entspricht 350 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Kommunaler Steuerungstrend

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

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ist-Werte bis 2012, Plan-Werte ab 2013

Ausgehend vom Jahr der Eröffnungsbilanz (Basisjahr) zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bis 2013 einen leicht sinkenden Steuerungstrend. Der Saldo der Steuerungsgrößen verschlechtert sich in diesem Zeitraum um knapp eine Mio. Euro.

Im Planjahr 2014 treten erhebliche Verschlechterungen ein, die zu einem starken Absacken des Steuerungstrends führen (rund vier Mio. Euro). Hierfür sind insbesondere starke Steigerungen bei den Personal-, sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen verantwortlich. Die Stadt kann diese Aufwandssteigerungen voraussichtlich durch höhere Erträge aus Schlüsselzwei-

sungen und Gemeinschaftssteuern kompensieren. In der Ergebnisrechnung tritt daher für das Jahr 2014 lediglich eine Verschlechterung von rund 1,4 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr ein.

Für den Planungszeitraum 2015 bis 2024 zeichnet sich wiederum ein nur leicht sinkender Steuerungstrend ab. Das bedeutet, dass die Stadt auch für diesen Zeitraum auf Steigerungen bei den externen Faktoren angewiesen ist, um 2024 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend der Stadt Neukirchen-Vluyn legt offen, dass die Konsolidierungsbemühungen aus der Haushaltssicherung von Verschlechterungen bei verschiedenen Aufwandsarten überlagert werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Stadt in erheblichem Umfang auf die Schlüsselzuweisungen und die Anteile an den Gemeinschaftssteuern angewiesen ist.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	653	653	652	649
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.591	1.592	1.591	1.592
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	41	41	41	41

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen zeigt, dass die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge von großer Bedeutung sind. Sie wirken sich mindernd auf die Abschreibungsbelastungen durch das Straßennetz aus. Bei einer Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen von rund 41 Prozent werden demnach 59 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz ergebniswirksam.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST) 2012 im interkommunalen Vergleich

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41	3	69	36	23	36	47	87

Die leicht überdurchschnittliche Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigt, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn in stärkerem Umfang als andere Kommunen Beiträge für Straßenbau-

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

maßnahmen erhebt. Nachfolgend untersucht die GPA NRW, inwieweit in diesem Bereich noch weitere Potenziale vorhanden sind.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über eine Satzung bezüglich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 29. Juni 1993 in der Fassung der Änderungssatzung vom 23. Oktober 2001. Die örtliche Satzung entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994.

In der Satzung ist übereinstimmend mit der Mustersatzung geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen ist. Abrechnungsmaßnahmen erfolgten allerdings in der Vergangenheit kaum noch. Bei der Erstellung von neuen Erschließungsgebieten werden mit den privaten Bauträgern in der Regel Erschließungsverträge geschlossen, in denen die Erstellung und anschließende kostenfreie Übertragung der Erschließungsanlagen an die Stadt geregelt sind. Aktuell ist hiervon das Neubaugebiet Niederberg betroffen. Diese Möglichkeit der Refinanzierung ist grundsätzlich als wirtschaftliche Lösung zu sehen, weil sie es ermöglicht, 100 Prozent des Aufwandes zu refinanzieren.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht keine weiteren monetären Potenziale aus den mittelfristig vorgesehenen Erschließungsmaßnahmen.

Straßenbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über eine Satzung bezüglich der Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG vom 05. Dezember 2005. Sie entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes und verwendet insbesondere den erweiterten Anlagenbegriff. Dieser ermöglicht auch die Abrechnung von Wirtschaftswegen.

Die Stadt plant in den kommenden Jahren (bis 2018) mehrere beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen nach KAG. Die Abrechnung der Maßnahmen richtet sich nach der beschlossenen Satzung der Stadt Neukirchen-Vluyn. Die Stadt rechnet für die Jahre 2015 bis 2018 mit Beitragseinnahmen in Höhe von rund drei Mio. Euro.

Bei der Festsetzung des Anteils der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen orientiert sich die Stadt ebenfalls an der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die darin enthaltenen Höchstwerte werden jedoch nicht ausgenutzt. Die von der Stadt Neukirchen-Vluyn angesetzten Anteile der Baukosten, die die Beitragspflichtigen zu tragen haben, bewegen sich rund 16 Prozentpunkte unterhalb der Höchstwerte der Mustersatzung.

Die angespannte Haushaltslage erfordert aber, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn den Grundsätzen des § 77 Abs. 1 GO folgend den gesetzlich zulässigen Rahmen zur Beschaffung der Finanzmittel ausschöpft. Am Beispiel der oben angeführten Straßenbaumaßnahmen würde sich durch die Anhebung an die Höchstgrenzen ein Potenzial von rund 560.000 Euro ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens eine Anhebung des Anteils der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach § 8 KAG prüfen.

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich wie folgt auf die Haushaltssituation der Stadt Neukirchen-Vluyn auswirken:

- Langfristig positiv für einen Haushaltsausgleich wirken sich in der Ergebnisrechnung die höheren Erträge aus der Auflösung der zu bildenden Sonderposten für Beiträge aus.
- Der Stadt fließen durch die Beitragseinzahlungen liquide Mittel zu. Da in naher Zukunft umfangreiche Investitionen im Straßenvermögen anstehen, wird die Stadt diese Mittelzuflüsse benötigen, um nicht Kredite zur Finanzierung der Investitionen einsetzen zu müssen.

Gebühren

Die Aufgabe der klassischen Gebührenkalkulationen für Friedhöfe, Straßenreinigung, Abfallsorgung und Abwasser ist in Neukirchen-Vluyn im Amt 20 - Kämmerei angesiedelt. Die Stadt berücksichtigt in allen Gebührenkalkulationen die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Dies ermöglicht die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens. Auch bezüglich der kalkulatorischen Verzinsung orientiert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn an den aus der Rechtsprechung bekannten maximal möglichen Zinssätzen.

Diese Vorgehensweise entspricht den in § 77 GO NRW festgelegten Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung. Danach sollen die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel primär aus speziellen Entgelten (z.B. Gebühren) und erst nachrangig aus Steuern beschafft werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn nutzt die Refinanzierungsmöglichkeiten bei den kalkulatorischen Kosten voll aus. Die GPA NRW sieht diesbezüglich keine weiteren Potenziale.

Die Gebührenkalkulation erfolgt jährlich. Die Stadt berücksichtigt etwaige Über- bzw. Unterdeckungen in den Kalkulationen der Folgejahre entsprechend.

Abwasserbeseitigung und Straßenreinigung

Im Rahmen der Prüfung der Gebühren für die Abwasserbeseitigung und die Straßenreinigung hat die GPA NRW keine monetären Handlungsmöglichkeiten festgestellt.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn beziffert den öffentlichen Anteil auf 13,3 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen der kostenrechnenden Einrichtung. Die Festsetzung des Anteils „öffentliches Grün“ liegt im Ermessen der Stadt Neukirchen-Vluyn und sollte sich grundsätzlich auch an der Bedeutung der Friedhofsanlagen für das Stadtklima und die Naherholung orientieren. Im

Hinblick auf die genannten Parameter sieht die GPA NRW allenfalls geringfügige Möglichkeiten zur Senkung des öffentlichen Anteils.

Um die Belastungen aus den Gebühren möglichst gering zu halten, kann die Stadt auch kostensenkende Maßnahmen erwägen. Als Möglichkeiten kommen hier beispielsweise in Frage:

- Flächen reduzieren,
- Standards hinterfragen (Pflegeintervalle reduzieren, pflegeärmere Vegetation etc.) und
- Nachfrage beeinflussen (z. B. Angebot attraktiv und nachfrageorientiert gestalten, Öffentlichkeitsarbeit)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die genannten Möglichkeiten zur Kostenreduzierung prüfen, um die Belastung aus den Gebühren möglichst gering zu halten.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen überdurchschnittlich
- Gute organisatorische Einbindung der Beitragsstelle, zeitnahe Abrechnung der Maßnahmen
- Maßnahmen nach BauGB: Volle Refinanzierung über Erschließungsverträge
- Maßnahmen nach KAG: durchschnittliche Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand, Potenzial bei Orientierung an den Höchstwerten: rund 560.000 Euro für Maßnahmen bis 2018
- Handlungsmöglichkeiten bei den Gebühren weitestgehend ausgeschöpft, keine Potenziale bei den kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen.
- Friedhofsgebühren: gegebenenfalls kostensenkende Maßnahmen prüfen

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Neukirchen-Vluyn mit dem Index 4.

Steuern

Um die Ertragslage zu verbessern, hat die Stadt Neukirchen-Vluyn im Rahmen der Haushaltskonsolidierung Hebesatzerhöhungen bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer in ihr Haushaltssicherungskonzept aufgenommen.

Hebesätze des Jahres 2014 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Neukirchen-Vluyn	Kreis Wesel	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	270	248	232	254
Grundsteuer B	450	450	509	462
Gewerbesteuer	450	451	434	412

Die Hebesätze der Grundsteuern sollen bis 2024 jährlich um zehn Prozentpunkte erhöht werden. Somit sind für die Grundsteuer A 370 Hebesatzpunkte und für die Grundsteuer B 550 Hebesatzpunkte als Zielgröße vorgesehen. Der Gewerbesteuersatz soll im gleichen Zeitraum um jährlich fünf Prozentpunkte erhöht werden. Zielgröße sind hier 500 Hebesatzpunkte.

Mit der beschlossenen Hebesatzerhöhung liegt die Stadt dann über den bisherigen Mittelwerten. Allerdings ist zu beobachten, dass auch in vielen anderen Städte Hebesatzanpassungen erforderlich werden. Somit ist davon auszugehen, dass sich auch die Mittelwerte in den kommenden Jahren spürbar erhöhen werden. Insoweit stellen die geplanten Hebesatzanpassungen – auch im Vergleich zu anderen Städten – keine unverhältnismäßige Belastung dar.

Im Hinblick auf die Haushaltslage und die weiter oben dargestellten Risiken, können weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich werden. Sofern die Stadt keine zusätzlichen aufwandsseitigen Maßnahmen beschließt, sind wesentliche Effekte kurzfristig nur über eine weitere Anpassung der Hebesätze (insbesondere Grundsteuer B) möglich.

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.

Die Steuerung des städtischen Gebäudebestandes erfolgt im Amt 65 Hochbauamt. 2012 hat das Hochbauamt erstmalig eine Portfolioanalyse des Gebäudebestandes erstellt. Diese wird regelmäßig fortgeschrieben, zuletzt im Mai 2015. Sie enthält eine verbale Kurzbeschreibung der wesentlichen Einflussfaktoren aller Gebäude sowie eine Einschätzung zum etwaigen Vermarktungspotenzial.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn setzt sich aktiv mit der Steuerung des Gebäudebestandes auseinander.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die bestehenden Portfolioanalysen sukzessive um weitere steuerungsrelevante Informationen erweitern.

So ist es sinnvoll, alle entscheidungsrelevanten Faktoren in einem „Gebäudesteckbrief“ zu bündeln. Dieser sollte neben der Lage, den Eigentumsverhältnissen, Nutzungsart und Flächendaten auch Auskunft über die Liegenschaftsvollkosten und Erträge geben. Auch absehbare Investitions- und Instandhaltungsbedarfe sowie der Zustand der Gebäude sollten darin erfasst sein.

Ferner bedarf es auch der Kenntnis über die relevanten Einflussfaktoren auf die Gebäudenutzung. Beispielsweise spielen die finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die demografische Entwicklung, strukturelle Gegebenheiten, rechtliche Rahmenbedingungen sowie nicht zuletzt die Interessen von Einwohnerschaft und Politik hier eine Rolle.

Für die weitere Strukturierung und Analyse des Immobilienbestandes nach Stärken und Schwächen können folgende Kriterien bzw. Aspekte Berücksichtigung finden:

- Anzahl und Art der Gebäude (insbesondere auch atypische Gebäudenutzungen),
- Anteil/Umfang angemieteter Objekte/Flächen an Gesamtflächen als Indikator für Flächenflexibilität,
- Ermittlung der Flächeneffizienz (Verhältnis Nutzfläche/Bruttogrundfläche je Objekt),
- Kostenstruktur der Gebäude (z. B. hohe Betriebskosten wegen schlechtem Gebäudezustand, hoher künftiger Sanierungsbedarf),
- Nutzerstruktur der Gebäude/Nutzungsintensität,
- Umfang der Drittnutzungen/Nebennutzungen,
- Baulicher/energetischer Gebäudezustand,
- Umfang der eigenen Aufwendungen zum Betrieb und Unterhaltung der Immobilien,
- Umfang der Investitions- und Betriebskostenzuschüsse für Immobilien, die Dritte betreiben (Vereine/kirchliche Träger/Sozialträger).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Flächenwerte in m²		Anzahl Gebäude	Bruttogrundfläche in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	46.537	15	1.734	47,0
Jugend	2.749	4	102	2,8
Sport und Freizeit	5.569	4	207	5,6
Verwaltung	6.246	1	233	6,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	8.414	5	313	8,5
Kultur	9.654	4	360	9,8
Soziales	10.680	7	398	10,8
sonstige Nutzungen	9.164	11	341	9,3
Gesamtsumme	99.012	51	3.688	100

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Neukirchen-Vluyn 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.

Interkommunaler Vergleich nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Neukirchen-Vluyn
Schulen	1.221	2.535	1.929	1.734
Jugend	13	370	174	102
Sport und Freizeit	36	885	234	207
Verwaltung	141	421	256	233
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	553	147	313
Kultur	27	783	242	360
Soziales	16	746	124	398
sonstige Nutzungen	80	1.688	546	341
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.654	3.688

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser und der Dorfgemeinschaftshäuser wider. Mit 43,5 km² liegt die Fläche der Stadt Neukirchen-Vluyn deutlich unterhalb des Mittelwertes (Median 75 km²) der Vergleichskommunen. Damit verbunden ist eine überdurchschnittliche Einwohnerdichte von 617 Einwohnern je km² (Median 463 Einwohner je km²).

Die Stadt besteht aus den vier Ortsteilen Neukirchen, Vluyn, Niep und Vluynbusch. Allerdings konzentrieren sich 93 Prozent der Einwohner auf die Hauptorte Neukirchen und Vluyn. Eine solche vergleichsweise zentrale Struktur, verbunden mit einer kleinen Stadtfläche und überdurchschnittlicher Einwohnerdichte, begünstigt grundsätzlich die Möglichkeiten, städtische Infrastruktur zu konzentrieren und hierdurch in der Summe geringere Flächen vorzuhalten.

Schulen

Rund 47 Prozent der gesamten städtischen Gebäudefläche dienen der schulischen Nutzung. In die Kennzahl fließen sowohl die Flächen der Schulgebäude als auch die Flächen der Schulturnhallen ein. Im interkommunalen Vergleich sind die 1.734 m² BGF je 1.000 Einwohner ein unterdurchschnittlicher Wert. Eine nutzerbezogene Detailanalyse, differenziert nach Schultypen, erfolgt im Teilbericht „Schulen“.

Verwaltung

Zu dieser Nutzungsart gehört in Neukirchen-Vluyn nur das Rathaus. Der Flächenverbrauch liegt mit 233 m² BGF je Einwohner unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Der bauliche Zustand des Rathauses ist altersentsprechend. Der Altbau des Rathauses weist eine Restnutzungsdauer von 23 Jahren, der Neubau von 53 Jahren aus. Unmittelbare Risiken, die sich aus dem Alter der Gebäude ergeben sind derzeit nicht ersichtlich.

Jugend

In Nordrhein-Westfalen befinden sich die Kindertageseinrichtungen überwiegend nicht in kommunaler Trägerschaft. Dies ist auch in Neukirchen-Vluyn so: Von insgesamt zwölf Kindertagesstätten betreibt die Stadt drei in eigener Trägerschaft. Neben den drei eigenen Kindertagesstätten ist im Kennzahlenvergleich ein weiteres städtisches Gebäude enthalten, das in fremder Trägerschaft als Kindertagesstätte geführt wird.

Die Anlagenabnutzungsgrad der Kindertageseinrichtungen beträgt rund 46 Prozent und weist insoweit keine Auffälligkeiten auf. Aufgrund des Ausbaus der U-3-Betreuung haben die Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren einen Flächen- und Wertezuwachs erfahren. Dies ist aufgrund des landesweiten Ausbaus der U-3-Betreuung eine typische Entwicklung.

Sport und Freizeit

Die Förderung von Sport und Freizeit ist dem Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben zuzuordnen. Der Flächenverbrauch liegt in Neukirchen-Vluyn mit 207 m² BGF je 1.000 Einwohner unterhalb des Mittelwertes (234 m²). Die wesentlichen Gebäude sind das Freizeitbad (2.746 m²), sowie drei Vereinsheime (2.823 m²).

Das Produkt „Freizeitbad“ hat im Haushaltsplan 2015 einen Zuschussbedarf von rund 600.000 Euro. Dieser belastet den städtischen Haushalt erheblich. Im Rahmen der Haushaltssicherung hat die Stadt daher Preiserhöhungen beschlossen, um das Defizit zu verringern.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, weitere Möglichkeiten zur Reduzierung des jährlichen Defizits im Produkt „Freizeitbad“ zu prüfen.

Ansatzpunkte sieht die GPA NRW neben der Preispolitik primär in verstärkter Werbung und Marketing. Darüber hinaus kommt auch die stärkere Förderung von ehrenamtlichem Engagement in Frage.

Die Vereinsheime wurden seitens des Vereins und der Bergwerksgesellschaft in Eigenleistung errichtet. Die langfristig angelegten Pachtverträge mit den Nutzern sehen vor, dass die Vereine für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Gebäude zuständig sind. In der Vergangenheit ist es verschiedentlich vorgekommen, dass die Stadt entgegen der vertraglichen Regelung zur finanziellen Unterstützung eingesprungen ist.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte grundsätzlich keine freiwilligen Aufwendungen für Vereinsheime leisten.

Die Auslastung der städtischen Turnhallen untersucht die GPA NRW im Teilbericht „Schulen“. Hierbei steht primär der Schulsport im Vordergrund. Eine vertiefende Analyse der Sportplätze und des Vereinssports befindet sich im Teilbericht „Grünflächen“. Dort stehen nutzungsbezogene Aspekte und die Auslastung der Einrichtungen im Fokus.

Feuerwehr/ Rettungsdienst

Die Stadt hält an insgesamt vier Standorten Feuerwehrgerätehäuser vor. Mit 313 m² BGF je 1.000 Einwohner liegt der Flächenwert für die Nutzungsart Feuerwehr/ Rettungsdienst deutlich oberhalb des Mittelwertes (147 m²). Hierin ist allerdings noch das ehemalige Gerätehaus in Vluyn enthalten. Die Stadt konnte dieses Grundstück mittlerweile vermarkten. Die Kennzahl verbessert sich dadurch auf 243 m² BGF je 1.000 Einwohner.

Für 2016 und 2017 ist der Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Neukirchen geplant. Dieser ist bereits im Brandschutzbedarfsplan aus dem Jahr 2009 als erforderlich angesehen worden und wird in der aktuellen Fortschreibung 2014 aufgegriffen. Somit verfügen dann alle Feuerwehrgerätehäuser über einem modernen Standard. Vor diesem Hintergrund sieht die GPA NRW derzeit keine Handlungsmöglichkeiten.

Kultur

Für den freiwilligen Bereich Kultur hält die Stadt Neukirchen-Vluyn die folgenden Gebäude vor:

- Diesterwegschule (5.652 m² -Teilnutzung als Volkshochschule und Musikschule)
- Kulturhalle (2.865 m²)
- Bücherei Neukirchen (728 m²)
- Bücherei Vluyn (409 m²)

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Neukirchen-Vluyn damit überdurchschnittlich.

Das Objekt der ehemaligen Diesterwegschule besteht aus einem denkmalgeschützten Altbau sowie einem Neubau. Die schulische Nutzung in dem Gebäude ist weggefallen. Nach den aktuellen städtischen Planungen soll der Neubau einschließlich Außengelände vermarktet werden. Im Altbau sind als Folgenutzung VHS und Musikschule untergebracht.

Bezüglich der VHS und Musikschule ist festzuhalten, dass sich grundsätzlich auch andere Schulgebäude für diese Art der Nutzung eignen. Sofern sich zukünftig in den Schulen Leerstände ergeben, könnten diese entsprechend genutzt werden. Auch ist die doppelte Nutzung von Räumlichkeiten denkbar, z.B. vor- und nachmittags die Nutzung für Schulunterricht, abends für Zwecke der Volkshochschule.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte prüfen, ob eine Vermarktung des kompletten Objektes möglich ist. Hierzu müsste die Stadt entsprechende Nutzungsalternativen identifizieren.

Auffällig ist, dass es in Neukirchen-Vluyn zwei städtische Büchereistandorte gibt. Dies ist den örtlichen Siedlungsschwerpunkten geschuldet, um ein besonders bürgernahes Angebot zu gewährleisten. Dennoch stellt das Vorhalten von mehreren Büchereistandorten eine Serviceleistung dar, die zusätzliche Aufwendungen verursacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte nach Möglichkeiten suchen, einen Büchereistandort zu schließen.

Gleichzeitig sollte sie auch versuchen, ehrenamtliches Engagement weiter zu fördern. Gerade im Bereich freiwilliger Leistungen wird es zukünftig aufgrund der schwierigen Finanzsituation in verstärktem Maß auf ehrenamtliches Engagement ankommen.

Auch die Kulturhalle gehört in den Bereich der freiwilligen Leistungen und kann grundsätzlich hinterfragt werden. Die Stadt hat 2014 hier eine umfangreiche Sanierung des Erdgeschosses vorgenommen und sich damit faktisch für den Erhalt der Einrichtung entschieden. Zukünftig steht noch eine Brandschutzsanierung für das Objekt an. Die geplanten Defizite für das Produkt „Kultur“ belaufen sich zwischen rund 0,5 Mio. und rund einer Mio. Euro. Die großen Schwankungen im Zuschussbedarf resultieren aus dem unterschiedlichen Umfang an Sanierungen bzw. Bauunterhaltung in den betreffenden Jahren.

→ **Feststellung**

Der Betrieb der Kulturhalle belastet den städtischen Haushalt in erheblichem Umfang.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Maßnahmen zur nachhaltigen Reduzierung des Zuschussbedarfes prüfen.

Soziales

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Neukirchen-Vluyn oberhalb des Mittelwertes. In den Vergleich sind insgesamt sieben Objekte mit einer Gesamtfläche von 10.680 m² BGF eingeflossen. Davon befinden sich sechs Objekte im Eigentum der Stadt, ein Gebäude (CJD)² ist angemietet.

Alle Wohnheime sind voll ausgelastet. Derzeit gibt es aufgrund der aktuellen Ereignisse rund 500 Flüchtlinge in Neukirchen-Vluyn (Stand: Mitte Dezember 2015), die bisherigen Unterbringungsmöglichkeiten reichen hierfür nicht mehr aus. Die Stadt plant daher, zur Deckung von Bedarfsspitzen zusätzliche Anmietungen im Bereich des CJD vorzunehmen.

Die Stadt verfolgt grundsätzlich die Strategie, Bedarfsspitzen über Anmietungen abzudecken, um auf Schwankungen bei den Flüchtlingszahlen kurzfristig reagieren zu können. Die GPA NRW bewertet die gewählte Vorgehensweise positiv. Grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten zur Flächenreduzierung sind aufgrund der aktuellen Situation nicht ersichtlich.

² Berufsbildungswerk des Christlichen Jugenddorfes

Sonstige Nutzungen

Der interkommunale Vergleich zeigt auf, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn in unterdurchschnittlichem Umfang Gebäude für sonstige Zwecke vorhält. Zu den wesentlichen Objekten zählen hier:

- drei Friedhofsgebäude (2.650 m² BGF),
- der städtische Bauhof (2.687 m² BGF),
- der alte Bauhof am Rathaus (2.421 m² BGF) sowie
- Mietwohnungen (1.355 m² BGF).

Der alte Bauhof wird nach Einschätzung der Stadt auch zukünftig noch benötigt. Dort befinden sich das Streusalz- und Solelager sowie Unterstellungsmöglichkeiten für verschiedene Arbeitsgeräte. Große Teile des Objektes stehen allerdings leer.

→ Empfehlung

Grundsätzlich sollte die Stadt die Vermarktung des Objektes anstreben. Sofern dies nicht möglich ist, sollte die Stadt prüfen, ob die leer stehenden Räumlichkeiten anderweitig genutzt werden können, so dass gegebenenfalls andere Objekte leergezogen und vermarktet werden können.

Handlungsmöglichkeiten sind grundsätzlich bei den Mietwohnungen gegeben. Sie sind für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben nicht erforderlich und binden Personalressourcen. Zwar erzielt die Stadt hierbei auch Mieterträge, teilweise sind die Objekte allerdings vergleichsweise alt und technisch nicht auf einem modernen Stand. Dies birgt das Risiko eines erhöhten Investitions- oder Sanierungsbedarfes. Die Stadt hat diese Problematik erkannt und strebt dort, wo es wirtschaftlich ist, einen Verkauf von Objekten an. Dies ist allerdings, teils aufgrund des Zustandes der Gebäude, zum Teil aber auch aufgrund der Objektlage nicht in jedem Fall möglich.

Die Friedhofsbauten sind Bestandteil der Gebührenkalkulation und werden insoweit zumindest teilweise refinanziert. Die GPA NRW verweist diesbezüglich auf den Berichtsteil „Gebühren“.

Altersstruktur der Gebäude

Mit der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz haben die Kommunen einen der größten Bewertungsspielräume. Einerseits bestimmen sich dadurch die Ergebnisbelastungen in Form von Abschreibungen. Andererseits besteht die Gefahr von außerplanmäßigen Abschreibungen, wenn die tatsächliche Nutzungsdauer kürzer ausfällt. Außerdem können dann Ersatzinvestitionen notwendig werden. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat sich bei den Gebäuden für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Neukirchen-Vluyn	Durchschnittliche RND Neukirchen-Vluyn	Anlagenabnutzungsgrad
	Von	Bis			
Kindergärten	40	80	80	43	46,3
Schulgebäude	40	80	80	33	58,8
Geschäftsgebäude	40	80	80	35	56,3

Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad weist auf perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe hin. Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Kindergärten ist mit rund 46 Prozent unkritisch. Bei den Geschäfts- und Schulgebäuden liegen sie bereits bei rund 56 bzw. 59 Prozent und können als leicht erhöht gelten.

Nach Auskunft des Gebäudemanagements befinden sich die Grundschulen aufgrund von Sanierungen in den letzten Jahren in einem überwiegend guten bis sehr guten Zustand. Als problematisch wird allerdings der Zustand des Schulzentrums angesehen. Mit der geplanten Sanierung des Gebäudekomplexes wird die Stadt allerdings auch hier eine Verbesserung der Gebäudesubstanz erreichen.

→ Feststellung

Für die Schul- und Geschäftsgebäude besteht aufgrund des erhöhten Anlageabnutzungsgrades ein Risiko bezüglich des Werterhalts. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat dies erkannt und wirkt durch gezielte Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen auf die Minimierung dieses Risikos hin.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	213.192	209.985	207.561	206.081	203.946
Umlaufvermögen	3.301	6.554	5.260	5.050	5.679
Aktive Rechnungsabgrenzung	211	213	233	232	229
Bilanzsumme	216.704	216.751	213.054	211.362	209.853
Anlagenintensität in Prozent	98	97	97	98	97

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2012 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Neukirchen-Vluyn um rund 6,8 Mio. Euro (3,2 Prozent) verringert. Die bestimmende Ursache für diese Entwicklung liegt im Rückgang des Anlagevermögens. In den betrachteten vier Jahren hat sich dieses um 9,2 Mio. Euro reduziert. Das Umlaufvermögen hat sich im gleichen Zeitraum um knapp 2,4 Mio. Euro erhöht. Hierfür ist ein Anstieg bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen sowie den liquiden Mitteln ursächlich. Die aktive Rechnungsabgrenzung nimmt auf die Gesamtentwicklung dagegen nur einen geringen Einfluss.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	66	40	34	33	36
Sachanlagen	206.642	203.460	201.109	199.634	197.497
Finanzanlagen	6.484	6.484	6.418	6.413	6.413
Anlagevermögen gesamt	213.192	209.985	207.561	206.081	203.946

Der weitaus größte Teil des städtischen Vermögens ist in den Sachanlagen gebunden. Dies spiegelt die kommunale Verpflichtung zu einer dauerhaften Aufgabenerledigung wider. Die Entwicklung des Anlagevermögens wird vom Rückgang der Sachanlagen dominiert. In den ersten vier Jahren seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz reduzieren sich diese um 9,1 Mio. Euro. Das entspricht einem Rückgang um rund vier Prozent. Die Finanzanlagen bleiben in den betrachteten Jahren hingegen konstant. Die immateriellen Vermögensgegenstände, zu denen Lizenzen und Software gehören, sind von untergeordneter Bedeutung.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	27.239	27.325	27.528	27.549	27.418
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.314	2.267	2.221	2.175	2.128
Schulen	47.361	46.414	45.426	41.798	41.031
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	19.424	18.576	18.201	20.466	20.321
Infrastrukturvermögen	105.974	105.310	103.419	102.256	100.850
davon Straßenvermögen	75.830	74.311	73.081	71.661	70.645
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	30.142	30.997	30.337	30.594	30.205
sonstige Sachanlagen	4.331	3.569	4.314	5.391	5.748
Summe Sachanlagen	206.642	203.460	201.109	199.634	197.497

Das Sachanlagevermögen ist neben den unbebauten Grundstücken und den Gebäuden stark vom Straßenvermögen und den Abwasserbeseitigungsanlagen geprägt. Die Gründe für den Rückgang des Straßenvermögens sind aus dem Abschnitt „Altersstruktur des Vermögens“ er-

sichtlich. Bezüglich der Entwicklung der Gebäude verweist die GPA NRW auf die Ausführungen im Kapitel „Gebäudeportfolio“.

Zwar ist der Anteil des Infrastrukturvermögens am Gesamtvermögen in Neukirchen-Vluyn höher als in anderen Städten (Infrastrukturquote 48,1 Prozent). Die einwohnerbezogenen Kennzahlenvergleiche zeigen hingegen ein differenziertes Bild:

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Neukirchen-Vluyn
Straßenvermögen*	1.297	5.774	2.495	2.624
Abwasservermögen	0	2.848	1.106	1.122

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

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn im Straßenvermögen leicht überdurchschnittlich ausgestattet ist. Der Vergleich des Abwasservermögens ist allerdings stark vom jeweiligen Ausgliederungsgrad der Städte geprägt. Betrachtet man nur die Kommunen, die das Abwasservermögen im Kernhaushalt führen, so steigt der Mittelwert auf 1.539 Euro je Einwohner. Neukirchen-Vluyn positioniert sich mit 1.122 Euro je Einwohner in diesem Vergleich unterdurchschnittlich.

Altersstruktur des Vermögens

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

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Diese muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen. Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auch auf die korrespondierenden Prüfungsergebnisse im Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“.

Investitionsquote in Prozent

	2009	2010	2011	2012
Straßenvermögen	7	26	21	51
Abwasservermögen*	201	17	128	52

Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 weist das Straßenvermögen eine Investitionsquote von lediglich 26 Prozent auf. Das bedeutet, dass die Stadt den Werteverzehr in diesen Jahren nur in geringem Umfang durch Investitionen kompensieren konnte. Dies führte in dem dargestellten Zeitraum zu einer Verringerung des Straßenvermögens um rund 5,2 Mio. Euro. Anders verhält es sich beim Abwasservermögen. Aufgrund der Investitionsquote von durchschnittlich

knapp 100 Prozent gelingt es, den Vermögenswert konstant zu halten. Hier sind mittelfristig weitere Investitionen vorgesehen, so dass die Stadt voraussichtlich auch zukünftig eine angemessene Investitionsquote aufweisen wird.

Niedrige Investitionsquoten wie beim Straßenvermögen sind unproblematisch, soweit kein ungewollter Werteverzehr eintritt. So ist es sinnvoll, phasenweise keine (Ersatz-)Investitionen durchzuführen, so lange der Zustand der Anlagen dies nicht erfordert.

Der Haushalt 2015 sieht zukünftig wieder in stärkerem Umfang Investitionsmaßnahmen im Bereich Straßenvermögen vor. Dies wird in den kommenden Jahren voraussichtlich auch wieder zu entsprechend höheren Investitionsquoten führen, so dass der Werteverzehr im Infrastrukturvermögen mittelfristig besser kompensiert wird.

→ **Empfehlung**

Die Investitionen sollten mit einer möglichst hohen Drittfinanzierung durchgeführt werden. Die GPA NRW verweist insoweit auf die Ausführungen im Kapitel „Beiträge“.

Bezüglich der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen im Tiefbau zeichnen sich derzeit Schwierigkeiten bei der Umsetzung des geplanten Bauvolumens ab. Dies liegt ursächlich darin, dass hohe Zeiteile der zuständigen Mitarbeiter durch Projekte gebunden sind, die zwar durch Investoren abgewickelt werden, aber dennoch Arbeitskraft innerhalb der Stadtverwaltung binden. Hier sind insbesondere das Neubaugebiet Niederberg und die Sanierung der durch den Bergbau geschädigten Kanäle zu nennen.

Sofern die im Haushalt geplanten Maßnahmen im Bereich des Infrastrukturvermögens nicht umgesetzt werden können, besteht somit das Risiko eines weiteren Vermögensverzehr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine Ursachenanalyse betreiben und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, die eine Abwicklung der geplanten Investitionsvorhaben ermöglichen.

Die GPA NRW analysiert die Altersstruktur des Anlagevermögens näher, um Hinweise auf mögliche zukünftige Investitionsbedarfe zu geben. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Die Gebäude weisen mit 80 Jahren die maximale Abschreibungsdauer auf (siehe Ausführungen zum Gebäudeportfolio). Bei den Straßen und Abwasserkanälen weist die Stadt hingegen eine mittlere Abschreibungsdauer auf. Die Wahl einer kürzeren Abschreibungsdauer führt einerseits zu höheren Aufwendungen durch Abschreibungen in der Ergebnisrechnung. Andererseits reduziert sich hierdurch das Risiko vorzeitiger Reinvestitionsbedarfe.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Kommune	Durchschnittl. RND Kommune	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Straßen	30	60	60	31,0	48,3
Abwasserkanäle	50	80	70*	37,0	47,1

*Gesamtnutzungsdauer gemittelt

Der Anlagenabnutzungsgrad liegt für das Infrastrukturvermögen bei unter 50 Prozent und weist insoweit keine Auffälligkeiten auf. Hinweise auf eine asymmetrische Verteilung der Restnutzungszeiten haben sich nicht ergeben. Auch vorzeitige Anlagenabgänge sind derzeit nicht ersichtlich.

Finanzanlagen

Finanzanlagen sind der Teil des Anlagevermögens, der sämtliche, dauernd dem Geschäftsbetrieb dienenden monetären und nicht-physischen Vermögensgegenstände umfasst. Sie entstehen durch dauerhafte Kapitalüberlassung, die in verschiedenen Formen möglich ist. In Neukirchen-Vluyn sind dies die Beteiligungen, sowie in geringem Umfang Wertpapiere des Anlagevermögens und Ausleihungen an Beteiligungen.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Beteiligungen	6.228	6.228	6.162	6.162	6.162
Wertpapiere des Anlagevermögens	230	230	230	230	230
Ausleihungen	26	26	26	21	21
Summe Finanzanlagen	6.484	6.484	6.418	6.413	6.413
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	235	235	233	236	238

Der Wert der Finanzanlagen ist im Zeitverlauf nahezu konstant geblieben. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält gemäß Beteiligungsbericht 2013 Anteile an den folgenden Gesellschaften:

Beteiligungen der Stadt Neukirchen-Vluyn

Beteiligungen	Anteile am Stammkapital in Prozent	Anteile am Stammkapital in Euro
Energie & Umwelt Niederrhein GmbH (ENNI)	5,00	700.000
Wirtschaftsförderungsgesellschaft „wir4“ AöR	16,67	5.000
Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH	16,67	4.650
Betriebsgesellschaft Radio Wesel	0,01	120

Der Beteiligungsbericht 2013 weist aus der Beteiligung an der ENNI GmbH einen Gewinnanteil von rund 330.000 Euro aus. Darüber hinaus erhält die Stadt jährliche Konzessionsabgaben in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro. Für die Genend GmbH leistete die Stadt 2013 Vorauszahlungen auf den voraussichtlichen Jahresfehlbetrag in Höhe von 70.000 Euro. Für die wir4 AöR betragen die Vorauszahlungen 60.000 Euro. Die finanziellen Auswirkungen der Betriebsgesellschaft Radio Wesel sind zu vernachlässigen. Wesentliche Risiken für die Haushaltsführung sind aus der Beteiligungslandschaft nicht ersichtlich.

Finanzanlagen je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Neukir- chen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	10	5.789	1.285	478	983	1.619	94

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Finanzanlagen der Stadt Neukirchen-Vluyn eine geringere Bedeutung für die Haushaltssituation haben als in anderen Städten. Dies resultiert wesentlich daraus, dass die Stadt keine Aufgabenbereiche ausgegliedert hat. Zudem ist die Beteiligungsintensität nur schwach ausgeprägt.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

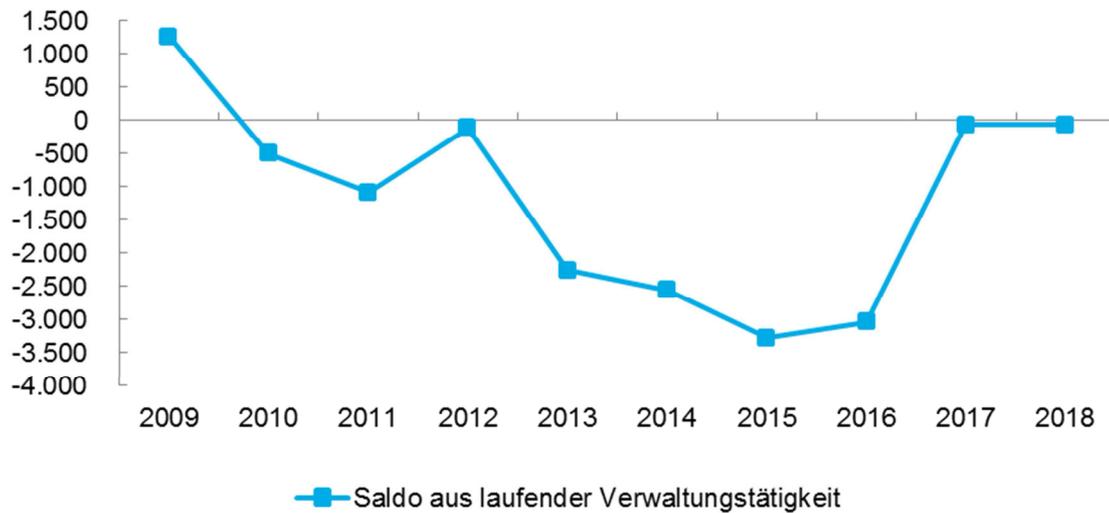
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.259	-496	-1.088	-113
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.298	-503	-1.516	-2.650
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	2.557	-998	-2.604	-2.763
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.143	95	2.587	2.911
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.414	-903	-18	148
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	955	2.727	1.343	1.360
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	358	-481	35	42
= Liquide Mittel	2.727	1.343	1.360	1.550

Für einen interkommunalen Vergleich bildet die GPA NRW den Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Dies ist ein Hilfsmittel, um die Selbstfinanzierungskraft der Stadt zu analysieren. Die Entwicklung dieses Saldos stellt sich bei der Stadt Neukirchen-Vluyn wie folgt dar:

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



*Ist-Werte 2009 – 2012, Planwerte ab 2013

Die Stadt Neukirchen-Vluyn weist im Ist lediglich 2009 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. In den folgenden Jahren konnte die Stadt keine Finanzmittel für Investitionen und Darlehenstilgung aus der lfd. Verwaltungstätigkeit bereitstellen. Dies gilt auch für die kommenden Planjahre. Insbesondere die Jahre 2013 bis 2016 wirken sich stark belastend aus. Ab 2017 kann die Stadt einen nahezu ausgeglichenen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit darstellen.

Entsprechend der Entwicklung der Jahresergebnisse ist auch an der Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft der Stadt Neukirchen-Vluyn zu erkennen, dass eine direkte Abhängigkeit von den Schlüsselzuweisungen und der Ertragskraft besteht. Insbesondere die Jahre 2010 und 2011 sind maßgeblich durch stark rückläufige Schlüsselzuweisungen beeinflusst.

In den Jahren ab 2010 belastet der negative Saldo aus der Investitionstätigkeit die Liquidität zusätzlich. In der Folge musste die Stadt Neukirchen-Vluyn zur Finanzierung in erheblichem Umfang Liquiditätskredite aufnehmen. Von 2009 bis 2012 sind die Kredite zur Liquiditätssicherung um rund 6,5 Mio. Euro angestiegen. Zwar konnten die Investitionskredite im gleichen Zeitraum um rund zwei Mio. Euro reduziert werden. Allerdings wird deutlich, dass die mangelnde Selbstfinanzierungskraft zu einer höheren Verschuldung führt und zukünftige Haushaltsjahre durch höhere Zinsaufwendungen in steigendem Maße belastet.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-4	-388	2.073	61	-52	53	144	97

Interkommunal verglichen ordnet sich Neukirchen-Vluyn im Jahr 2012 unterhalb des Mittelwertes zwischen 1. und 2. Quartilswert ein. Dies verdeutlicht den Handlungsbedarf der Stadt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Auch mittelfristig kann die Stadt keine Finanzmittel für Investitionen und Darlehenstilgung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um die Selbstfinanzierungskraft wiederherzustellen.

Mögliche Handlungsalternativen aus unterschiedlichen Themenfeldern zeigt die GPA in diesem Bericht auf.

Verbindlichkeiten

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

Für die Stadt Neukirchen-Vluyn ist allerdings kein Gesamtabchluss erforderlich, hier gelten die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes als Gesamtverbindlichkeiten. Diese betragen für das Jahr 2012 rund 31,3 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Situation für Neukirchen-Vluyn wie folgt dar:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.163	387	10.661	2.869	1.407	1.634	3.483	16

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Da einigen Kennzahlen die Schulden des Kernhaushaltes insgesamt zugrunde gelegt werden, enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	18.457	17.814	17.408	16.995	16.406
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.500	2.000	2.500	5.500	9.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	308	299	293	234	231

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	45	540	1.050	744	889
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	170	25	20	28	13
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2008 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.321	2.604	3.054	3.705	4.765
Verbindlichkeiten gesamt	22.801	23.282	24.325	27.207	31.304
Rückstellungen	27.068	26.258	24.429	25.529	25.383
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	442	420	489	528	503
Schulden gesamt	50.311	49.960	49.243	53.263	57.189

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat, bedingt durch die Defizite der Jahre 2010 bis 2012, Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen. Gleichzeitig konnte die Stadt die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Betrachtungszeitraum reduzieren.

Perspektivisch wird sich die Schuldensituation in den nächsten Jahren jedoch stark verändern. Aufgrund der geplanten Investitionen, insbesondere im Schulzentrum, werden die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erheblich ansteigen. Der Haushaltsplan 2015 zeigt auf, dass die Verbindlichkeiten von 16,4 Mio. Euro im Jahr 2012 sich bis 2018 voraussichtlich mehr als verdreifachen werden. Mit einem Stand von 53,4 Mio. Euro an Investitionskrediten im Jahr 2018 ist auch eine erheblich höhere Zinsbelastung verbunden. Der Haushaltsplan geht im gleichen Zeitraum von einem Anstieg der gesamten Zinsaufwendungen um rund 800.000 Euro jährlich aus.

Die Zinsaufwendungen sind aufgrund ihrer Schwankungstendenz grundsätzlich risikobehaftet. Zwar befindet sich das Zinsniveau aktuell auf einem historisch niedrigen Stand. Es ist jedoch fraglich, ob und wie lange dieses Niveau anhält. Die Stadt muss daher die Möglichkeit steigender Zinsen ernsthaft in Erwägung ziehen. Steigende Zinsen wirken sich bezogen auf die Liquiditätskredite bereits kurzfristig aus. Mit zeitlichem Verzug sind hiervon mittel- bis langfristig auch die Investitionskredite betroffen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat diese Risiken erkannt und in der Haushaltsplanung entsprechende Puffer vorgesehen. So sind die angenommenen Zinssätze in der Planung bewusst hoch und mit steigender Tendenz angesetzt. Hierdurch können etwaige Zinssteigerungen aufgefangen werden. Zudem bietet dieses Verfahren Chancen für den städtischen Haushalt für den Fall, dass die Risiken nicht eintreten.

→ **Feststellung**

Für Neukirchen-Vluyn besteht ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko. Die Stadt hat diesem Umstand durch eine vorsichtige Haushaltsplanung Rechnung getragen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn strebt für das Schuldenportfolio eine ausgewogene Verteilung von Laufzeiten bzw. Zinsbindungsfristen an. Damit will sie einerseits die Zinsbelastung reduzieren und andererseits Risiken minimieren. Auch die Lebensdauer der jeweils finanzierten Investitionsgüter spielt bei der Wahl der Laufzeiten eine Rolle. So soll bei langfristigen Investitionsgütern auch eine langfristige Finanzierung die intergenerative Gerechtigkeit sicherstellen. Derivati-

ve Finanzierungsinstrumente setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn derzeit nicht ein. Durch ein ausgewogenes Schuldenmanagement ist es der Stadt gelungen, die Zinsbelastung spürbar zu reduzieren. Für 2015 beträgt der Durchschnittszinssatz für die Investitionskredite lediglich 3,13 Prozent. Da die aktuellen Konditionen noch deutlich unterhalb dieses Satzes liegen, ist im Hinblick auf die zukünftigen Kreditaufnahmen mit einem weiteren Sinken des Durchschnittszinssatzes zu rechnen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	88	89	89	87	86
Liquidität 2. Grades	./.	101	63	46	32
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	35	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2	3	3	5	7
Zinslastquote	./.	2	1	1	1

Der Anlagendeckungsgrad 2 gibt darüber Auskunft, inwieweit das Anlagevermögen durch langfristiges Kapital (Eigenkapital + langfristiges Fremdkapital) gedeckt ist. Dies ist in Neukirchen-Vluyn zu knapp 86 Prozent der Fall. Das bedeutet, dass das Anlagevermögen teilweise auch kurzfristig finanziert ist. Damit liegt die Stadt am Mittelwert der Vergleichskommunen. Langfristiges Vermögen sollte grundsätzlich auch langfristig finanziert sein, daher sollte die Stadt einen Anlagendeckungsgrad von mindestens 100 Prozent anstreben.

Die Liquidität 2. Grades gibt an, ob die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch die liquiden Mittel und kurzfristig einbringlichen Forderungen vollständig getilgt werden können. Dies ist 2012 in Neukirchen-Vluyn nur noch zu rund 32 Prozent der Fall. Damit positioniert sich die Stadt deutlich unterdurchschnittlich. Eine niedrige Liquidität 2. Grades bedeutet, dass ein Teil der kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht durch kurzfristig zur Verfügung stehendes Vermögen gedeckt ist. Dies kann zu Liquiditätsengpässen bzw. zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung führen.

Mit Hilfe der Kennzahl „Dynamischer Verschuldungsgrad“ lässt sich die Schuldentilgungsfähigkeit der Stadt beurteilen. Bei negativen Jahresergebnissen – wie in Neukirchen-Vluyn - ist diese Fähigkeit nicht gegeben.

Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote zeigt, inwiefern sich kurzfristiges Fremdkapital, bei der Stadt Neukirchen-Vluyn insbesondere Liquiditätskredite, negativ auf die Bilanz auswirkt. In den Jahren 2009 bis 2012 ist ein starker Anstieg der Quote ersichtlich. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2012 positioniert sich die Stadt zwar noch unterhalb des Mittelwertes. Mit Blick auf die Zukunft ist allerdings mit einem weiteren erheblichen Anstieg der kurzfristigen Verbindlichkeiten zu rechnen.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (Zinsen für Investitions- und Liquiditätskredite) zu den ordentlichen Aufwendungen wieder. Im interkommunalen Vergleich positioniert die Stadt sich hier unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Die Zinslastquote sinkt im Eckjahresvergleich, obwohl die Verbindlichkeiten der Stadt Neukirchen-

Vluyn angestiegen sind. Damit wird erkennbar, dass die Stadt am derzeit niedrigen Zinsniveau partizipiert.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	21.956	22.220	22.433	23.545	23.456
Instandhaltungsrückstellungen	3.276	2.499	658	380	368
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.836	1.539	1.339	1.604	1.558
Summe der Rückstellungen	27.068	26.258	24.429	25.529	25.383

Die Position der Rückstellungen ist wesentlich durch die Pensionsrückstellungen geprägt. Hierbei handelt es sich um die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Stadt gegenüber den aktiven Beamten sowie den Versorgungsempfängern. Sie machen im Jahr 2012 rund 92 Prozent aller Rückstellungen aus und weisen einen Anstieg um 1,5 Mio. Euro auf.

Sonderposten

Sonderposten werden insbesondere für Zuwendungen und Beiträge für Investitionen gebildet, die im Rahmen einer Zweckbindung bewilligt und gezahlt werden. Die Sonderposten werden über die Abschreibungszeit des damit finanzierten Anlagegutes aufgelöst und mindern damit die Belastung aus den Abschreibungen.

Entwicklung der Sonderposten in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Sonderposten für Zuwendungen	27.260	28.176	27.526	27.148	26.564
Sonderposten für Beiträge	35.325	34.474	33.737	32.912	31.853
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	442	420	489	528	503
Sonstige Sonderposten	13.839	13.315	13.401	12.822	12.126
Summe	76.865	76.385	75.153	73.410	71.046

Die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge weisen in den ersten fünf Jahren eine sinkende Tendenz auf. Bezüglich der Auswirkungen aus der Auflösung der Sonderposten verweist die GPA NRW auf die Ausführungen zu den Drittfinanzierungsquoten in den Kapiteln „Beiträge“ und „Bilanzielle Abschreibungen“.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation

einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	86.364	87.066	85.338	81.309	78.136
Sonderposten	76.865	76.385	75.153	73.410	71.046
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	62.585	62.649	61.263	60.060	58.417
Rückstellungen	27.068	26.258	24.429	25.529	25.383
Verbindlichkeiten	22.801	23.282	24.325	27.207	31.304
Passive Rechnungs- abgrenzung	3.605	3.760	3.809	3.908	3.984
Bilanzsumme	216.704	216.751	213.054	211.362	209.853
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	40	40	40	38	37
Eigenkapitalquote 2	69	69	69	67	65

Das Eigenkapital der Stadt Neukirchen-Vluyn nimmt in den ersten vier Jahren nach der Einführung des NKF um rund 8,2 Mio. Euro ab. Die Bilanzsumme sinkt im gleichen Zeitraum um rund 6,9 Mio. Euro. Diese Entwicklung spiegelt sich in den sinkenden Eigenkapitalquoten wider. Beide Eigenkapitalquoten sind im interkommunalen Vergleich zwar noch überdurchschnittlich. Aufgrund der geplanten Defizite in den Folgejahren werden die Eigenkapitalquoten voraussichtlich weiter sinken.

Eigenkapitalreichweite in Jahren

	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital (Stand 01.01.)	86.364	87.066	85.338	81.309
+ Jahresergebnis	772	-2.918	-4.029	-3.173
= Eigenkapital (Stand 31.12.)	87.136	84.148	81.309	78.136
Eigenkapitalreichweite *)	entfällt	29	20	25

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

Die Tabelle verdeutlicht, dass hohe jährliche Defizite zu einem schnellen Verzehr des Eigenkapitals führen können. Würde die Stadt Neukirchen-Vluyn auch weiterhin Defizite in gleicher Höhe wie 2012 erwirtschaften, so wäre das Eigenkapital nach 25 Jahren vollständig aufgebraucht. Berechnet man die Eigenkapitalreichweite jedoch auf Basis des aktuellen Planjahres (Defizit rund 6,2 Mio. Euro) so wäre das Eigenkapital bereits nach 14 Jahren (2026) aufgebraucht. Das bestätigt den dringenden Handlungsbedarf für den Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn. Das

Haushaltssicherungskonzept wirkt diesem Trend allerdings entgegen. Gemäß Planung der Stadt wird der Eigenkapitalverzehr ab dem Jahr 2023 gestoppt.

Ertragslage

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

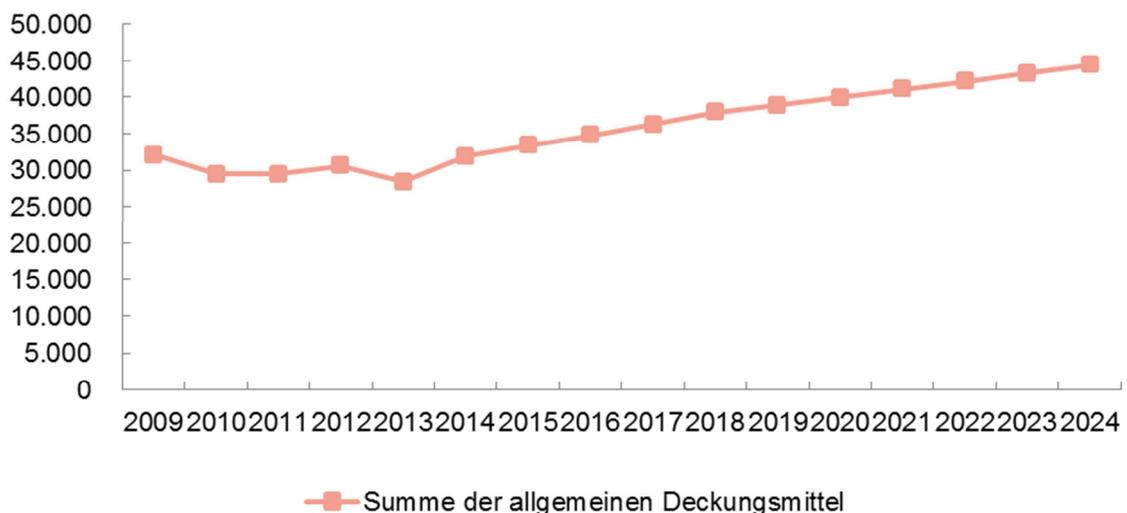
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Die Stadt Neukirchen-Vluyn geht perspektivisch von steigenden Erträgen aus den allgemeinen Deckungsmitteln aus. Bezogen auf das erste NKF-Jahr 2009 beträgt die Steigerung rund 2,2 Prozent jährlich. Der interkommunale Vergleich hat gezeigt, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn insgesamt über unterdurchschnittliche Deckungsmittel verfügt.

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben prägen zu einem erheblichen Teil die Gesamterträge einer Kommune. Dies wird anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ deutlich. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder. Um ein möglichst realistisches Bild der Steuerkraft der Kommune zu gewinnen, werden die Steuererträge um die Gewerbesteuerumlage und den Aufwand für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit in Abzug gebracht (sowohl bei den Steuererträgen als auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt).

Netto-Steuerquote in Prozent (Ist/Plan) 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48	28	78	54	48	55	60	96

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht im Haushaltsjahr 2012 einen Wert unterhalb des Mittelwertes. Die Gewerbesteuer stellt neben den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern die wichtigste Steuerertragsquelle der Stadt Neukirchen-Vluyn dar. Die Höhe der Gewerbesteuererträge ist in den betrachteten Jahren schwankend. Für 2012 ergibt sich bei nominal rund 8,1 Mio. Euro folgende Positionierung:

Gewerbesteuer je Einwohner in Tausend Euro 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
300	130	1.766	526	312	449	644	81

Die Tabelle zeigt, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Gewerbesteuererträgen gehört. Auch in den Vorjahren positioniert sich Neukirchen-Vluyn unterdurchschnittlich. Die Ertragskraft der Stadt Neukirchen-Vluyn stellt sich nach Maßgabe der Analyseergebnisse bei den allgemeinen Deckungsmitteln und der Nettosteuerquote als unterdurchschnittlich dar.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	12.719	12.801	12.985	13.645
Versorgungsaufwendungen	1.364	1.050	1.712	233
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.855	9.842	8.817	8.912
Bilanzielle Abschreibungen	4.589	4.466	4.515	4.549

	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen	19.570	20.166	21.244	21.590
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.445	2.615	2.898	3.048
Ordentliche Aufwendungen	49.541	50.940	52.171	51.977
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	838	733	762	742

Personalaufwendungen

Die Personalintensität gibt an, wie hoch der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen ist.

Personalintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26	12	29	20	17	20	23	96

Es wird deutlich, dass der Anteil der Personalaufwendungen in Neukirchen-Vluyn höher ist als in anderen Kommunen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn keine Aufgabenbereiche in andere Organisationsformen ausgegliedert hat. Darüber hinaus wird die Personalintensität auch von der Entscheidung der Kommune beeinflusst, inwieweit sie Aufgaben durch eigenes Personal wahrnimmt oder schwerpunktmäßig durch Vergaben an Dritte erledigt. So betreibt Neukirchen-Vluyn auch städtische Kindertagesstätten und verfügt auch über eigenes Reinigungspersonal.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Sach- und Dienstleistungsintensität gibt an, wie hoch der Anteil dieser Aufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen ist.

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17	4	29	16	13	16	19	96

Mit rund 17 Prozent ist die Sach- und Dienstleistungsintensität leicht überdurchschnittlich. Auch hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kennzahl stark durch den Ausgliederungsgrad beeinflusst wird. So haben Städte wie Neukirchen-Vluyn, die keine Bereiche ausgegliedert haben, tendenziell höhere Quoten bei der Sach- und Dienstleistungsintensität.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungsquote gibt an, wie hoch der Anteil dieser Aufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen ist.

Transferaufwendungsquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42	34	62	45	41	45	48	96

Mit 42 Prozent machen die Transferaufwendungen den größten Anteil der Aufwendungen aus. Das verdeutlicht den enormen Einfluss dieser Aufwandsart auf den städtischen Haushalt. Hierbei spielt wiederum eine maßgebliche Rolle, dass die Stadt im Vergleich zu anderen Kommunen keine größeren Auslagerungen vorgenommen hat. Dadurch fallen nur sehr geringe Transferaufwendungen durch wirtschaftliche Beteiligungen an. Allerdings beträgt der Anteil der Kreisumlage (inklusive Jugendamtumlage) rund 75 Prozent der gesamten Transferaufwendungen. Dies verdeutlicht, dass der städtische Haushalt in hohem Maß von den Belastungen aus der Kreisumlage abhängig ist.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	49.541	50.940	52.171	51.977
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.463	4.466	4.515	4.548
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.597	2.399	2.557	2.932
Netto-Ergebnisbelastung	1.866	2.067	1.958	1.616
Abschreibungsintensität	9	9	9	9
Drittfinanzierungsquote	58	54	57	64

Die Abschreibungsintensität ist mit rund neun Prozent als leicht unterdurchschnittlich einzustufen. Die Drittfinanzierungsquote liegt zwischen 54 und 64 Prozent und ist interkommunal überdurchschnittlich hoch. Das bedeutet, dass die Abschreibungen in hohem Umfang durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

→ 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 De-
mografie der Stadt
Neukirchen-Vluyn 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 Neukirchen-Vluyn folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Einwohnerzahlen der Stadt Neukirchen-Vluyn sind im Betrachtungszeitraum der Jahre 2009 bis 2012 von 27.627 Einwohnern auf 27.477 Einwohner zurückgegangen. Bis zum Jahr 2040 wird ein weiterer erheblicher Rückgang prognostiziert. Das nach Zensus korrigierte Kommunalprofil der Stadt Neukirchen-Vluyn weist für das Jahr 2040 einen Bevölkerungsstand von 24.252 aus. Dies bedeutet einen deutlich höheren Bevölkerungsrückgang als im Landesdurchschnitt.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen wirkt sich zukünftig auf das Aufgabenspektrum und den Personaleinsatz der Stadtverwaltung aus. Aufgrund dieser demografischen Entwicklung muss sich die Stadt verstärkt mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio und der hierfür erforderlichen Personalausstattung auseinandersetzen.

Ein Beispiel für ein sich veränderndes Aufgabenportfolio bietet der Schulbereich. Abnehmende Schülerzahlen werden sich sowohl auf den Bestand der Schulgebäude als auch auf das Perso-

nal (Schulhausmeister, Schulsekretärinnen) auswirken. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Bericht Schulen.

Gleichzeitig wird die Bevölkerung immer älter. Dieser Sachverhalt wird sich auf die Sozialstrukturen auswirken. Auch steigende öffentliche Förder- und Betreuungsleistungen werden den bisherigen Personalbestand verändern.

Das mit dem Personalmanagement der Stadt Neukirchen-Vluyn geführte Interview im Rahmen der Prüfung zeigte, dass diese Entwicklung bereits im Focus der Verwaltung steht. Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Mitarbeiter der Verwaltung werden bereits analysiert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn lässt die Themenfelder demografische Entwicklung der Belegschaft und Personalentwicklung in die Personalplanung einfließen.

Es wurden bereits im Jahr 2010 strategisch ausgerichtete demografische Ziele und Maßnahmen für die Personalentwicklung erarbeitet. Zeitgleich wurden entsprechende Verantwortlichkeiten und eine Zeitschiene für Umsetzungsmaßnahmen festgelegt.

Die GPA NRW hält es für notwendig, ein ganzheitliches, strategisches und demografiebewusstes Personalmanagement zu entwickeln. Dieses sollte sich soweit wie möglich an den jeweiligen individuellen Lebensphasen der Mitarbeiter ausrichten. In Neukirchen-Vluyn ist dies nur teilweise umgesetzt. Die Stadt Soest und der Kreis Borken sind neben zahlreichen anderen Kommunen gute Beispiele für eine ganzheitliche Vorgehensweise¹.

Aus personalwirtschaftlicher Perspektive sind jedoch noch weitere zusätzliche Fragestellungen notwendig. Dabei geht es im Wesentlichen um die Klärung, welche Aufgaben die Kommunalverwaltung in welcher Intensität und Form zukünftig erledigen möchte bzw. erledigen muss. Kommunale Aufgaben können in Eigenregie, von Dritten nach Vergabe der Leistung oder auch in Form von interkommunaler Zusammenarbeit erledigt werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, Aufgaben im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements auf die Bürgerinnen und Bürger zu übertragen. Eine regelmäßige ressortübergreifende Erhebung und Auswertung Demografie relevanter Daten bzw. Indikatoren ist Voraussetzung für den Erfolg einer Aufgabenplanung. Die Verwaltung wird damit in ihrer Fähigkeit gestärkt, aktuelle gemeindliche Entwicklungen wahrzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die Demografie relevanten Daten und Einflussgrößen auf die Stadtverwaltung für jedes Dezernat beschreiben. Diese sollten dann jährlich dokumentiert werden. Unter Beteiligung des Personalmanagements sollten die personalwirtschaftlich notwendigen Schlussfolgerungen erarbeitet und als Zielgrößen im Haushalt festgelegt werden. Anschließend sollte die bisherige Vorgehensweise in der Personalbedarfs- und Entwicklungsplanung kritisch auf ihre Wirksamkeit untersucht werden².

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 3/2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, www.kgst.de, Download 26.09.2013, Seite 19

² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 3/2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, www.kgst.de, Download 26.09.2013, Seite 20

Verwaltungsorganisation optimieren

Mit der Organisation der Verwaltung beginnt in Zeiten des demografischen Wandels die Optimierungsarbeit. Durch die sich abzeichnenden Personalfluktuationen müssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig verbessern. Dies lässt sie die anfallenden Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn positioniert sich in der Gliederungsbreite mit drei Dezernaten und zehn Ämtern in der Gliederungstiefe im Verwaltungsorganigramm gut. Zudem wird ein Dezernat vom Bürgermeister geleitet. Eigenbetriebe existieren in Neukirchen-Vluyn nicht.

Des Weiteren reagiert die Stadtverwaltung Neukirchen-Vluyn durch die anlassbezogene Bildung von Projektgruppen flexibel auf die anfallenden Aufgaben. Beispiele hierfür sind die Entwicklung des Niederberg-Geländes und die Bildung der Steuerungsgruppe Ortskern Neukirchen.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Neukirchen-Vluyn wird durch Projektgruppen ergänzt. Auf diese Weise reagiert die Stadt flexibel auf sich ändernde Aufgabenstellungen.

Auf der Stellenebene hat die Stadt Neukirchen-Vluyn für fast alle Stellen bereits Anforderungsprofile erstellt. Das Personalentwicklungskonzept hat für eine vollständige Erarbeitung der Anforderungsprofile den Januar 2013 fixiert. Nach Auskunft der Verwaltung liegen Anforderungsprofile für ca. 95 Prozent aller Stellen vor.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine darauf aufbauende Fluktuationsprognose sind unerlässliche Basis aller personalwirtschaftlichen Instrumente. Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt zum Prüfungszeitpunkt über eine breite Datenbasis, mit der entsprechende Analysen erstellt werden. Auswertungen werden tabellarisch und graphisch aufgearbeitet.

Die Daten werden unterjährig gepflegt. Der Datenbestand wird für die Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung genutzt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über aktuelle Analysen zur Altersstruktur und Personalfluktuations. Dies befähigt die Stadt ihren Personalbedarf bedarfsgerecht zu planen.

Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es erfahrungsgemäß auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Dies können zum Beispiel Beurlaubungen, Kündigungen, Entlassungen, vorzeitiges Beenden von Beamtenverhältnissen oder krankheitsbedingtes Ausscheiden sein. Diese Fluktuationen sind erfahrungsgemäß nur schätzungsweise zu erfassen. Sie sind aber dennoch in einer Fluktuationsanalyse zu berücksichtigen. Auf Grund der Verwaltungsgröße sind diese Fluktuationen derzeit jedoch personalwirtschaftlich noch unbedeutend.

→ **Empfehlung**

Sofern sich zukünftig aus Sicht der Stadt Neukirchen-Vluyn veränderte Fluktuationsgründe ergeben, sollte eine Neuerfassung und Auswertung dieser „anderen Gründe“ erfolgen. Hierdurch könnte die Personalbedarfsplanung weiter verbessert werden.

Personalbedarf planen

Eine Personalbedarfsplanung soll dem Personalmanagement Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen liefern. Dies beinhaltet auch die Personalentwicklung um Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu fördern und zu erhalten.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bereits im Jahr 2010 ein formalisiertes Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Das Konzept bietet umfängliche Ansätze für mögliche Personalentwicklungsmaßnahmen. Die zukünftige Umsetzung von Aspekten der Personalentwicklung sollte verstärkt unter demographischen Gesichtspunkten erfolgen. Dies könnte zum Anlass für eine aktuelle Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes genommen werden. Der Gewinnung und Qualifizierung von jungen Mitarbeitern/-innen sollte hierbei besondere Bedeutung beigemessen werden. Ziel sollte die Erreichung einer ausgewogenen Altersstruktur auf allen Verwaltungsebenen sein.

Das Personalentwicklungskonzept beinhaltet keine Aufgabenkritik. Im Jahr 2014 erfolgte durch die GPA NRW eine Organisationsbetrachtung im Dezernat III der Stadt Neukirchen-Vluyn. Ziel war es, die Aufbauorganisation, die Personalausstattung und die Personalplanung kritisch zu analysieren. Einbezogen wurde auch der Bauhof.

Die Stadt sollte, auch vor dem Hintergrund erforderlicher Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, eine regelmäßige Aufgaben- und Standardkritik in allen Bereichen vornehmen. Ferner sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geprüft werden, ob weitere Aufgaben an Dritte vergeben werden können oder zusammen mit anderen Städten erledigt werden können (z. B. Druckerei, Beihilfe, zentrale Vergabe-Stelle usw.).

→ **Feststellung**

Eine umfängliche Aufgabenkritik erfolgte bei der Stadt Neukirchen-Vluyn bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte eine kontinuierliche Aufgabenkritik erfolgen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund von Stellenneubesetzungen.

Wissen bewahren und verteilen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn werden in den nächsten Jahren Fachkräfte verlassen. Mit dem Fachpersonal geht zunächst auch das vorhandene Wissen verloren. Um den Wissensverlust zu reduzieren, ist die Wissensbewahrung und -verteilung wichtig.

Einige der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über Schlüsselwissen, das nur ihnen allein zur Verfügung steht. Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern auch das Organisations- und Infor-

mationsmanagement. In Anbetracht der Auswirkungen des demografischen Wandels sollte daher jede Verwaltung bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren und auf jüngere Generationen zu verteilen.

Bisher gibt es bei der Stadt Neukirchen-Vluyn kein strukturiertes Verfahren, damit das Wissen bewahrt und verteilt wird. Ein definiertes, auf die einzelnen Arbeitsplätze bezogenes Verfahren existiert nicht. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Stellenbesetzungssperre wegen der Restriktionen des Haushaltssicherungskonzeptes problematisch. Einarbeitungen von neuen Stelleninhabern können daher nicht erfolgen.

Ein Dokumentenmanagementsystem soll derzeit nicht eingeführt werden.

Auch ohne ein Dokumentenmanagementsystem sollte die Stadt Maßnahmen treffen, um zukünftig zu gewährleisten, dass vorhandenes Wissen strukturiert auffindbar ist. Des Weiteren sollten Verantwortliche benannt werden, die beispielsweise rechtzeitig im Vorfeld des Ausscheidens von Mitarbeitern abklären, welches Wissen möglicherweise verloren zu gehen droht. Auch sollten die Kontakte und Netzwerke, die durch den Weggang des Beschäftigten nicht mehr bestehen werden, festgehalten werden.

Die Wissensbewahrung und -verteilung kann die Stadt Neukirchen-Vluyn wie folgt strukturieren:

- Festlegung, welcher Personenkreis Bestandteil der Wissensbewahrung und –verteilung werden soll;
- Implementierung einer Wissensdatenbank (Verwaltungs-Wiki);
- Erfassung von systemrelevantem Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen;
- Anfertigung von Übergabeunterlagen für alle Stellen der Verwaltung, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte auch ohne ein Dokumentenmanagementsystem mit geeigneten Mitteln dafür sorgen, dass das Schlüsselwissen der Beschäftigten nicht verloren geht.

→ 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 Neukirchen-Vluyn im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	7
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,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben sind dem Amt 10, Abteilung 10.5 Bürgerbüro, im Dezernat I zugeordnet. Es gibt das Bürgerbüro als zentrale Anlaufstelle im Rathaus der Stadt Neukirchen-Vluyn.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt 2013 mit 2,39 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,4 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Stellenzahl steigt im Jahr 2014 leicht auf 2,46 Vollzeit-Stellen. Die Sachbearbeiterstellen waren 2013 auf sechs Personen verteilt.

Aufgrund des umfangreichen Tätigkeitskataloges war eine Abgrenzung der Tätigkeiten der Einwohnermeldeaufgaben gemäß GPA-Definition zu den sonstigen Serviceleistungen des Bürgerservices erforderlich. Die Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben sind auf Basis der vorliegenden Stellenbeschreibungen ermittelt worden.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 5.453 gewichtete Fälle (siehe Anlage).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,53	16,46	45,58	27,59	23,96	27,74	31,03	71

Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Dieser Anteil liegt in Neukirchen-Vluyn im Jahr 2013 bei 14,3 Prozent und damit deutlich höher als der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs von 5,6 Prozent. Er beeinflusst die Höhe der Personalaufwendungen daher negativ.

Die fallbezogenen Aufwendungen werden durch die Stellenanzahl sowie das Besoldungs- und Entgeltniveau wesentlich beeinflusst.

Erste Rückschlüsse auf das Besoldungs- und Entgeltniveau lassen sich aus der Kennzahl „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ ziehen. Ziel dieser Darstellung ist es nicht, die Angemessenheit der Stellenwertigkeit zu beurteilen. Hierfür ist in jedem Einzelfall eine Stellenbewertung erforderlich. Im interkommunalen Vergleich kann das Stellenniveau schon allein aufgrund des Zuschnitts der einzelnen Mischarbeitsplätze divergieren.

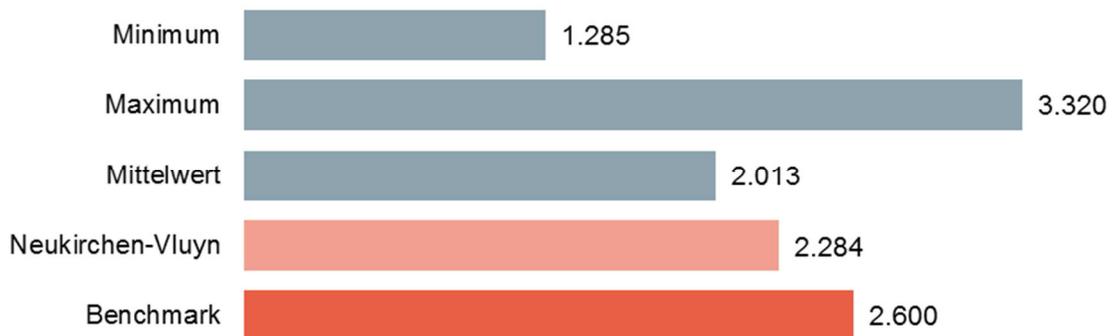
Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn mit 49.943 Euro knapp unter dem Mittelwert von 50.572 Euro. Die Personalaufwendungen je Fall werden hierdurch im interkommunalen Vergleich leicht positiv beeinflusst.

→ **Feststellung**

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Einwohnermeldewesen sind unterdurchschnittlich und beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall im interkommunalen Vergleich positiv.

Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung des Personaleinsatzes bei der Sachbearbeitung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.284	1.285	3.320	2.013	1.688	1.958	2.235	72

Die Stadt Neukirchen-Vluyn setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen etwas weniger Personal ein als die meisten Vergleichskommunen. Dies wirkt sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial bei den Einwohnermeldeaufgaben von 0,29 Stellen.

Das Vergleichsjahr 2013 stellt eine Momentaufnahme dar. Die Leistungskennzahl verändert sich durch variierende Fallaufkommen.

Fallzahlentwicklung

Fallzahlen	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	4.008	4.386	4.184
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	4.428	3.270	3.655
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	6.432	5.453	5.747

*Siehe Anlage zu diesem Berichtsteil

Die gewichteten Fallzahlen sind gegenüber dem Jahr 2012 im Folgejahr erheblich zurückgegangen. Landesweit war ein Rückgang der Fallzahlen bei den Ausweisdokumenten festzustellen. Zum Jahr 2014 steigen die Fallzahlen wieder.

Im Benchmarkjahr 2013 ergeben sich 2.284 Fälle je Vollzeit-Stelle. Für 2012 beträgt dieser Wert 2.640 Fälle und für 2014 2.332 Fälle. 2012 liegt der Wert über dem Benchmark. In den Jahren 2013 und 2014 ist ein Potenzial zum Benchmark erkennbar. Das rechnerische Stellenpotenzial beträgt 2013 0,29 Stellen und 0,25 Stellen.

Im Allgemeinen sind gerade im Einwohnermeldewesen zyklusförmige Verläufe der Fallzahlen zu erkennen. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Fallzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz hierüber zu steuern. Die Dauer der Gültigkeit der Ausweisdokumente kann zu Steuerungszwecken ebenfalls einbezogen werden. In Jahren niedriger Fallzahlen kann das Personal beispielsweise für andere Aufgaben eingesetzt werden oder Vakanzzeiten werden temporär nicht nachbesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Fallzahlen der Einwohnermeldeaufgaben sollten für die Stellenbemessung zugrunde gelegt werden. Bei veränderten Fallzahlen sollte die Stadt die Aufgabenzuschüsse im Bürgerservice anpassen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

In den Arbeitsablaufprozessen zeigen sich einige Faktoren, die sich auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auswirken. Auf diese sowie auf noch bestehende Handlungsmöglichkeiten geht die GPA NRW im Folgenden ein.

Bislang dienen Kennzahlen wie Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen der Leitung noch nicht als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen. Die in den Gesprächen ausgehändigten Kennzahlübersichten können als Grundlage genutzt werden, um dies zu ändern.

→ **Empfehlung**

Der Einwohnermeldebereich sollte kennzahlengestützt gesteuert werden. So können Zielwerte definiert und deren Einhaltung überprüft werden.

Die Wochenöffnungszeiten von 41 Stunden lagen rund vier Stunden über dem derzeitigen interkommunalen Mittelwert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn liegt mit den Wochenöffnungszeiten leicht über dem Standard der Vergleichskommunen.

Nach Auskunft der Verwaltung kommt es kaum zu Wartezeiten. In der Vergangenheit wurden bislang keine Besucherströme gemessen, um die Öffnungszeiten dem Bedarf anzupassen. Dies Instrument könnte hilfreich sein, die Öffnungszeiten zu optimieren.

Regelmäßige Maßnahmen hinsichtlich ungültiger Ausweisdokumente werden durch die Stadt Neukirchen-Vluyn derzeit aktiv nicht durchgeführt. Solche Aktivitäten sind allerdings auch mit einem gewissen Personaleinsatz verbunden, so dass der mögliche Erfolg zuvor abzuschätzen

ist. Die Stadt Neukirchen-Vluyn könnte beispielsweise in Pressemitteilungen die Bürger auffordern, ihre Ausweisdokumente auf Gültigkeit zu prüfen und bei Bedarf zu erneuern. Nach solchen Pressemitteilungen gibt es in anderen Kommunen erfahrungsgemäß eine höhere Nachfrage nach neuen Ausweisdokumenten und es können sich die Fälle von vorläufigen Ausweisdokumenten reduzieren. Andere Städte schreiben die Bürger auch direkt an und fordern (zum Teil unter Androhung eines Bußgeldes) auf, abgelaufene Ausweise zu erneuern.

Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Neukirchen-Vluyn im Jahr 2013 mit 1,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 159 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
503	232	1.097	497	394	472	554	69

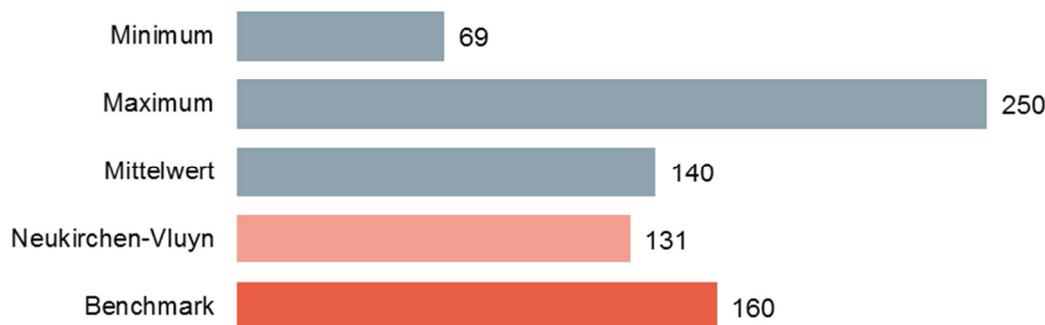
Die Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen der Stadt Neukirchen-Vluyn liegen in etwa auf Höhe des Mittelwertes.

Der Overheadanteil beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall. Dieser liegt in Neukirchen-Vluyn bei 3,9 Prozent, der Mittelwert bei 6,3 Prozent. Der niedrige Overheadanteil beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall in Neukirchen-Vluyn positiv.

Die Personalaufwendungen je Fall werden auch von den Stellenwertigkeiten beeinflusst. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Neukirchen-Vluyn bei 63.120 Euro und damit deutlich höher als der Mittelwert von 60.153 Euro (3. Quartil: 62.981 Euro). Dies beeinflusst die Aufwendungen negativ.

Der Personaleinsatz der Sachbearbeiter wirkt sich ebenfalls auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Nachfolgend wird daher verglichen, wie viel Personal in der Sachbearbeitung die Stadt Neukirchen-Vluyn - gemessen an den Fällen - einsetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Neukir- chen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
131	69	250	140	115	137	160	70

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn setzt fallbezogen im Bereich Personenstandswesen im Vergleichsjahr 2013 mehr Personal ein als viele Vergleichskommunen. Bezogen auf den Benchmark ergibt sich im Jahr 2013 ein Stellenpotenzial von 0,22 Vollzeit-Stellen.

Bei dem Kennzahlenvergleich und der Ermittlung eines Stellenpotenzials handelt es sich um einen empirischen Stellenvergleich. Es wurde kein analytisches Stellenbemessungsverfahren durchgeführt.

Für das Jahr 2014 liegt die vorstehende Kennzahl bei 104 Fällen. Es ergibt sich dann ein Stellenpotenzial von 0,49 Stellen. 2012 wurden 121 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet, so dass sich ein rechnerisches Potenzial von 0,28 Stellen ergibt.

Zum Ende des Jahres 2014 hat die Stadt Stellenanteile für dieses Aufgabengebiet abgebaut. Durch die Zuweisung zusätzlicher Tätigkeiten wurde das Potenzial nach Auskunft der Stadt ausgeschöpft.

Die Fallzahlen weisen, auch unter Bezug auf die unterschiedlichen Tätigkeiten, keine Besonderheiten auf.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Zu den Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung wurde mit der Verwaltung ein Interview geführt.

Die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung wird dadurch unterstützt, dass in Neukirchen-Vluyn lediglich an zwei Orten Trauungen durchgeführt werden. Der Mittelwert der Kommunen liegt bei 2,6 Trauungsorten. Trauungsorte sind derzeit der Sitzungssaal im Verwaltungsgebäude und das Trauzimmer. Es ist vorgesehen zukünftig wieder statt im Sitzungssaal zusätzlich in der Kulturhalle Trauungen durchzuführen.

In vielen Kommunen führen zusätzliche Ambiente-Trauungen häufig zu einem erhöhten Aufwand und sind nicht aufwandsdeckend. Dies ist in Neukirchen-Vluyn nicht der Fall.

Auch die Zahl der Wochenöffnungsstunden ist mit 26 Stunden angemessen. Der derzeitige Mittelwert der Wochenöffnungsstunden liegt ebenfalls bei etwa 26 Stunden.

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

Mit der Nacherfassung des Eheregisters wurde anlassbezogen begonnen. Zusätzlich wird eine systematische Nacherfassung betrieben. Bislang erfolgten die Nacherfassungen bis zum Jahr 1993. Nahezu alle der Vergleichskommunen nehmen die Nacherfassung des Eheregisters anlassbezogen wahr. Auch die Benchmark-Kommunen führen die Nacherfassung anlassbezogen durch. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält im Vergleich zu den Benchmark-Kommunen etwas mehr Personal vor. Für die anlassbezogene Nacherfassung steht jedoch nur bedingt Personal zur Verfügung. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der im Jahr 2014 bereits erfolgten zusätzlichen Aufgabenübertragung in diesem Bereich. Eine Folge der Nacherfassung wird jedoch sein, dass die Prozesse mittelfristig schneller vollzogen werden können.

Wie im Einwohnermeldebereich dienen bislang Kennzahlen der Leitung noch nicht als Steuerungsgrundlage. Auch in diesem Bereich kann die ausgehändigte Kennzahlübersicht als Grundlage genutzt werden, um dies zu ändern. Hierdurch können insbesondere auch die Veränderungen durch den zum Ende des Jahres 2014 erfolgten Stellenabbau dokumentiert werden.

→ **Empfehlung**

Der Bereich des Personenstandswesens sollte kennzahlengestützt gesteuert werden. So können Zielwerte definiert und deren Einhaltung überprüft werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Neukirchen-Vluyn mit 0,77 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (verteilt auf drei Personen). Zusätzlich bildeten 0,04 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 567 gewichtete Fälle (siehe Anlage).

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78	36	150	69	53	66	80	69

Die Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen in Neukirchen-Vluyn höher als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Derzeit wird ein Wert knapp unter dem dritten Quartil erreicht.

Mit den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ positioniert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn mit 54.799 Euro deutlich unterdurchschnitt-

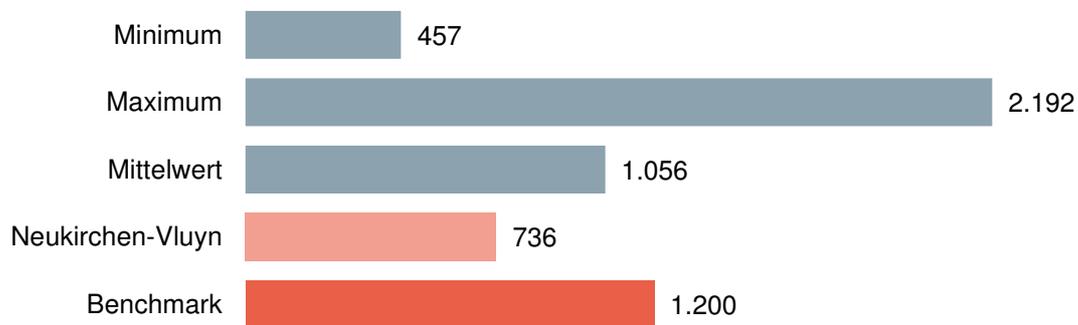
² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

lich (Mittelwert 59.899 Euro). Dies beeinflusst den vorstehenden Kennzahlenwert positiv. Zum Jahr 2014 steigt dieser Wert auf 61.128 Euro.

Der Overheadanteil Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegt in Neukirchen-Vluyn bei 4,9 Prozent, der Mittelwert liegt bei 9,3 Prozent. Der Overheadanteil begünstigt den Personalaufwand je Fall in Neukirchen-Vluyn positiv.

Der Umfang des Personaleinsatzes wirkt sich ebenfalls die Personalaufwendungen je Fall aus. Nachfolgend wird daher verglichen, wie viel Personal in der Sachbearbeitung die Stadt Neukirchen-Vluyn - gemessen an den Fällen - einsetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Neukir- chen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
736	457	2.192	1.056	820	1.034	1.213	71

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,30 Stellen.

Für das Jahr 2014 ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial zum Benchmark von 0,24 Stellen. Berücksichtigt sind hierbei 642 gewichtete Fälle.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die Fallzahlenentwicklung fortzuschreiben. Sofern zukünftig erforderlich, sollte der Stellenzuschnitt überprüft werden.

Die Erträge weisen, auch unter Bezug auf die unterschiedlichen Tätigkeiten, keine Besonderheiten auf.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Die Öffnungszeiten des Bereiches Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten betragen 26 Stunden pro Woche. Damit liegen sie knapp unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen,

die im Mittel 27 Öffnungsstunden verzeichnen. Unverhältnismäßig hohe personelle Ressourcen werden hierdurch nicht gebunden.

Die regelmäßigen Benachrichtigungen an Dritte (IHK, Finanzamt, Zollbehörden,...) erfolgen durch elektronischen Datenaustausch. Gewerbeauskünfte werden jedoch noch manuell erteilt. Die Stadt sollte die Sachbearbeitung zukünftig verstärkt softwareunterstützt erledigen, um Mehraufwand zu vermeiden.

Kennzahlen werden im Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten nur sehr grob abgebildet. Mit den abgebildeten Kennzahlen wird bislang nicht aktiv gesteuert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte auch für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zusätzliche Kennzahlen bilden, fortschreiben und hierüber den Aufgabenbereich steuern.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Bürgerservice wird für die Einwohnermeldeaufgaben zwar leicht weniger Personal vorgehalten als in den meisten Vergleichskommunen. Zum Benchmarkwert ergibt sich für das Jahr 2013 gleichwohl ein rechnerisches Stellenpotenzial in der Sachbearbeitung von 0,29 Stellen.
- Die Fallzahlen variieren jährlich im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben. Zum Jahr 2013 sind sie gegenüber dem Vorjahr um etwa 15 Prozent gesunken. Steigende Fallzahlen zum Jahr 2014, bei einer gleichzeitig leicht erhöhten Stellenausstattung, ergeben im Jahr 2014 ein Stellenpotenzial von 0,25 Stellen.
- Im Aufgabenbereich Personenstandswesen wird etwas mehr Personal eingesetzt als in den meisten Vergleichskommunen. Es ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial zum Benchmark von 0,22 Vollzeit-Stellen. Das Jahr 2014 weist ein höheres Potenzial von 0,49 Stellen aus. Nach Auskunft der Verwaltung wurde dies bereits durch die Zuweisung neuer Aufgaben realisiert.
- Im Aufgabenbereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn mehr Personal ein als die meisten bisherigen Vergleichskommunen. Für das Jahr 2013 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,30 Stellen. Im Jahr 2014 liegt das Stellenpotenzial bei 0,24 Stellen. Nach Auskunft der Verwaltung wird geprüft, ob das Potential für die Verlagerung anderer Aufgaben aus dem Ordnungsamt genutzt werden kann.
- Insgesamt ergibt sich für die drei Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen sowie Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein rechnerisches Stellenpotenzial für das Jahr 2013 von 0,81 Vollzeitstellen. Insgesamt 4,38 Vollzeitstellen sind hierbei in die Analysen eingeflossen. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten in den Bereichen Einwohnermeldeaufgaben sowie Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Diese Aussage berücksichtigt, dass das vorstehend ausgewiesene Stellenpotenzial im Bereich Personenstandswesen bereits realisiert ist.

- Für alle Bereiche sollten Kennzahlen gebildet und für Steuerungszwecke genutzt werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2013

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,29
Personenstandswesen	0,22
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,30
Gesamtsumme	0,81

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 40.500 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Neukirchen-Vluyn 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	4.008	4.366	4.184	2.004	2.183	2.092
Personalausweis	1,0	3.222	2.287	2.593	3.222	2.287	2.593
Reisepass		1.206	983	1.062	1.206	983	1.062
Gesamt					6.432	5.453	5.747

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	-	3	5	-	1	1
Beurkundung Sterbefall		163	158	193	33	32	39
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	87	101	89	87	101	89
Eheschließung: nur Trauung		14	13	9	14	13	9
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	27	44	26	8	13	8
Gesamt					142	159	145

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	250	231	270	250	231	270
Ummeldungen		55	87	77	55	87	77
Abmeldungen	0,4	213	272	242	85	109	97
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	-	3	-	-	24
Reisegewerbekarte	4,0	2	5	4	8	20	16
Spielhallenerlaubnis	10,0	2	-	-	20	-	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	5	4	10	60	48	120

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	35	36	19	70	72	38
Gesamt					548	567	642

→ 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
Neukirchen-Vluyn im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	12
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	15
Organisation und Steuerung	16
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	17

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/2014. Bezugsgröße ist die 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 Neukirchen-Vluyn mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

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

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

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

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

Schulentwicklungsplanung in Neukirchen-Vluyn

Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt seit Jahren eine aktive Schulentwicklungsplanung und berücksichtigt dabei die sich verändernden Schülerzahlentwicklungen in den beiden Stadtteilen.

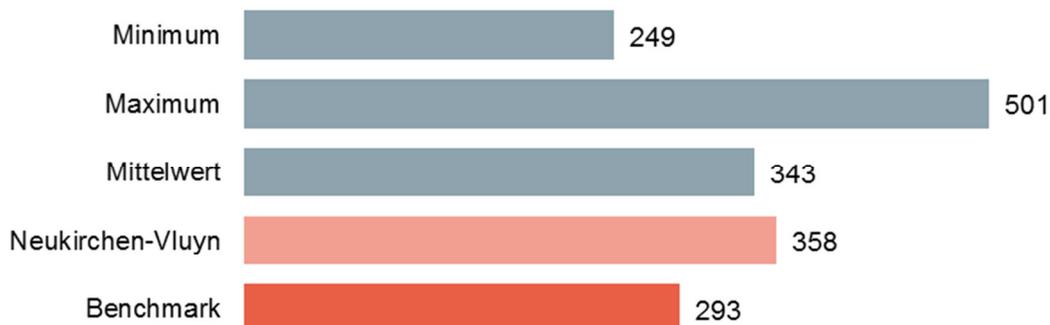
- Grundschulen: Die aktualisierte Schulentwicklungsplanung zum Schuljahr 2014/2015 sieht bis 2023 keine wesentlichen Veränderungen bei der Gesamtzahl der gebildeten Klassen (minus 1 Klasse).
- Sekundarbereich: In seiner Sitzung am 19. März 2014 hat der Rat der Stadt Neukirchen-Vluyn Veränderungen im Sekundarbereich beschlossen:
 - Die Haarbeck-Hauptschule wird ab 01. August 2015 sukzessive aufgelöst und läuft in den nächsten Jahren aus.
 - Die Theodor-Heuss-Realschule wird ab 01. August 2015 sukzessive aufgelöst und läuft in den nächsten Jahren aus.
 - Zum 01. August 2015 wird im Schulzentrum eine vierzügige Gesamtschule als Ganztagschule sukzessive aufgebaut.

Grundschulen

In der Trägerschaft der Stadt Neukirchen-Vluyn befinden sich vier Grundschulen; je zwei in den beiden Stadtteilen. Die Grundschulen werden zwei- bzw. dreizügig geführt. Ursprünglich waren die Grundschulen jeweils für einen weiteren Zug gebaut worden.

Wie in vielen anderen Kommunen haben auch die vier Grundschulen in Neukirchen-Vluyn einen deutlichen Rückgang der Schülerzahlen erfahren. Im Vergleich der Schuljahre 2003/2004 und 2013/2014 ist die Zahl der Grundschüler um rund 33 Prozent zurückgegangen. Bis 2022 könnte entsprechend der Schülerstatistik vorübergehend ein leichter Anstieg um vier Prozent erfolgen. Ursächlich hierfür ist die Erschließung eines Baugebietes.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Neukirchen-Vluyn	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
358	305	335	370	56

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich weist auf einen Flächenüberhang hin. Darum erfolgt eine Betrachtung der einzelnen Grundschulstandorte.

Bruttogrundflächen Grundschulen je Klasse in m² 2013

Grundschulen	BGF(a)	Schülerzahl	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche in m² BGF je Klasse
Antonius	2.169	179	8	2	271
F.-Hundertwasser	2.956	171	8	2	370
G.-Tersteegen	4.504	272	12	3	375
Pestalozzi	3.273	187	8	2	409
Gesamt	13.783	809	36	9	358

Der Benchmark beträgt grundsätzlich 285 m²/Klasse. Dieser unterstellt einen OGS-Anteil von bis zu 25 Prozent. An allen Schulen besteht ein Betreuungsangebot im Rahmen des OGS. Im Schuljahr 2013/2014 wurde es von insgesamt 291 Schülern genutzt. Die Betreuungsquote liegt damit zwischen 24 und 52 Prozent (insgesamt 36 Prozent). Hieraus errechnet sich dann ein erhöhter Benchmark von 293 m²/Klasse. Eine grafische Einzeldarstellung ist der Anlage zu entnehmen.

Bis auf die Antonius-Grundschule überschreiten alle Grundschulen den Benchmark zum Teil deutlich. Der Flächenüberhang beträgt derzeit insgesamt ca. 2.300 m². Das entspricht rechnerisch der Größe einer Grundschule.

Auch die nachfolgende Raumbilanz bestätigt Flächenüberhänge in den einzelnen Grundschulen.

Raumbilanz der Grundschulen in Neukirchen-Vluyn

Grundschulen	gebildete Klassen	Klassenräume (Anzahl)	Mehrzweck-u. Fachunter- richtsräume (Anzahl)
Antonius	8	11	1
F.-Hundertwasser	8	12	4
G.-Tersteegen	12	18	7
Pestalozzi	8	10	2
Gesamt	36	51	14

Die Prognosen der Stadt Neukirchen-Vluyn gehen davon aus, dass bis 2022 nicht mit einem Schülerrückgang zu rechnen ist. Sofern in den Schulen zusätzliche Raumbedarfe (z.B. Differenzierungsräume) entstehen, können diese ohne bauliche Erweiterungen realisiert werden. Die Raumbilanz bestätigt die Flächenüberhänge

→ Empfehlung

Es sollte untersucht werden, die bestehenden Flächenüberhänge in den einzelnen Grundschulen für andere Einrichtungen haushaltsentlastend zu nutzen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Sämtliche weiterführenden Schulen befinden sich im Schulzentrum an der Tersteegenstraße. Das Angebot umfasst im Schuljahr 2013/2014:

- die Haarbeck-Hauptschule (ab 01. August 2015 auslaufend),
- die Theodor-Heuss-Realschule (ab 01. August 2015 auslaufend) und
- das Julius-Stursberg-Gymnasium.

Ab August 2015 wird im Schulzentrum eine vierzügige Gesamtschule als Ganztagschule sukzessive aufgebaut. Die Schullandschaft im Sekundarbereich wird sich damit in den nächsten Jahren grundlegend verändern.

Im Rahmen der Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung wurde bereits im September 2014 von einem Beratungsbüro ein Raumbedarfskonzept erstellt. Auf dieser Grundlage erstellte ein Architekturbüro eine Planung für die Erweiterung und Sanierung des Schulzentrums. Beide Dokumentationen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn für die nachfolgende Analyse vorgelegt und erläutert.

Bei der Planung für die Erweiterung und Sanierung des Schulzentrums handelt es sich um eine Entwicklungsplanung. Schulpolitische Veränderungen (z.B. veränderte Schülerzahlen) sollen während der Bauausführung berücksichtigt werden. Reduzierungen des Bauvolumens sind möglich. Die Bauausführung soll in sechs Bauabschnitten erfolgen und umfasst ein geplantes Volumen von fast 18 Millionen Euro.

Haupt- und Realschule

Da diese beiden Schulformen im Schulzentrum derzeit auslaufen, wird auf eine Darstellung der Flächenwerte verzichtet. Die Schulflächen werden derzeit teilweise saniert und umgebaut und dienen zukünftig der Gesamtschule.

Schulzentrum Tersteegenstraße – Gesamtschule und Gymnasium

Im Schuljahr 2013/2014 besuchten 1.001 Schüler das Gymnasium. Bis 2021 wird mit einem deutlichen Schülerrückgang auf 830 Schüler gerechnet. Seit 2015 befindet sich im Schulzentrum zudem die Gesamtschule im Aufbau.

In der Schulentwicklungsplanung geht die Stadt Neukirchen-Vluyn dauerhaft von ca. 1.500 Schülern im Sekundarbereich beider Schulen aus. Dabei prognostiziert sie für 2023 eine Einpendlerquote von 21 Prozent (252 Schüler). 2013 betrug die Einpendlerquote für den Sekundarbereich nur 11,6 Prozent. Es ist nicht erkennbar, welche Fakten die Steigerung der Einpendlerquote bis 2023 begründen.

→ Empfehlung

Die Prognosen zur Entwicklung der Einpendlerquote sollten nachvollziehbar erläutert werden.

Die Auswirkungen der Veränderungen der Schullandschaft in den Nachbarkommunen erfordern eine stadtübergreifende Betrachtung. Da auch die Nachbarkommunen über ein großzügiges Schulflächenangebot (bei gleichzeitigem Schülerrückgang) verfügen, ist die prognostizierte Einpendlerquote für Neukirchen-Vluyn fraglich.

Das Schulzentrum verfügt derzeit über eine Fläche von insgesamt 22.457 m² BGF für den Schulbetrieb. Die Flächendaten der einzelnen Gebäudeteile wurden aus Anlass dieser Prüfung vom Hochbauamt der Stadt Neukirchen-Vluyn noch einmal eingehend geprüft und in mehreren Gesprächen seitens der GPA NRW hinterfragt. In sechs Bauabschnitten erfolgen im Schulzentrum in den nächsten Jahren umfangreiche Baumaßnahmen. Hierbei kommt es zu einem Flächenzuwachs von 1.877 m² BGF. Die nachfolgenden Prognoseberechnungen gehen für das Schulzentrum darum von einer Gesamtfläche von 24.334 m² BGF aus.

Der endgültige Raumbedarf für das Gymnasium und die Gesamtschule hängt vom Schulwahlverhalten ab. Darüber hinaus bestanden in der Vergangenheit bei der Hauptschule einige Besonderheiten, die zukünftig insbesondere für die Gesamtschule bedeutsam sind:

- Zuletzt konnte die Hauptschule eine Eingangsklasse mit nur noch 18 Schülern bilden. Allerdings stieg ab der 7. Klasse die Schülerzahl ständig an. Es mussten Rückläufer vom Gymnasium aus Neukirchen-Vluyn und den umliegenden Kommunen aufgenommen werden. Die umliegenden Kommunen haben ihre Hauptschulen bereits vor einigen Jahren aufgegeben.
- In Neukirchen-Vluyn befindet sich eine überregionale Jugendhilfeeinrichtung. Regelmäßig besuchten etwa 20 Schüler dieser Einrichtung die Hauptschule.
- Es zeichnet sich bereits heute ab, dass Auffangklassen gebildet werden müssen. Der genaue Bedarf ist noch nicht abschätzbar.

Daher muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Gesamtschüler im Verhältnis zu den Gymnasiasten höher sein wird als in anderen Kommunen mit gleichen Schulformen.

Da Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind, werden für den möglichen Raumbedarf in 2023/2024 vier Prämissen zugrunde gelegt. Dabei wird grundsätzlich von einer Gesamtschülerzahl von 1.500 ausgegangen. Für die Gesamtschule wird die Fläche der ehemaligen Haupt- und Realschule von 12.151 m² BGF, für das Gymnasium die bisherige Fläche des Gymnasiums zuzüglich der baulichen Erweiterung, insgesamt somit 12.183 m² BGF zugrunde gelegt. Der Stadt Neukirchen-Vluyn wurde die detaillierten Berechnungen zur Verfügung gestellt.

Prämisse 1 – Verteilung der Schüler auf Gesamtschule und Gymnasium jeweils zu 50 Prozent

Schulart	Fläche in m ² BGF	Schülerzahl	Gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Klasse/Kurs in m ²	Benchmark in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Gesamtschule	12.151	750	32	383	336	1.502
Gymnasium	12.183	750	34	360	279	2.750
Gesamt						4.252

Prämisse 2 – Verteilung der Schüler auf Gesamtschule zu 60 Prozent und auf das Gymnasium zu 40 Prozent

Schulart	Fläche in m ² BGF	Schülerzahl	Gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Klasse/Kurs in m ²	Benchmark in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Gesamtschule	12.151	900	38	320	336	-627
Gymnasium	12.183	600	27	450	279	4638
Gesamt						4.011

Prämisse 3 – Verteilung der Schüler auf Gesamtschule zu 60 Prozent und das Gymnasium als Ganztagschule zu 40 Prozent

Schulart	Fläche in m ² BGF	Schülerzahl	Gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Klasse/Kurs in m ²	Benchmark in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Gesamtschule	12.151	900	38	320	336	-627
Gymnasium	12.183	600	27	450	291	4313
Gesamt						3.686

Prämisse 4 – Verteilung der Schüler auf Gesamtschule zu 45 Prozent und das Gymnasium zu 55 Prozent

Schulart	Fläche in m ² BGF	Schülerzahl	Gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Klasse/Kurs in m ²	Benchmark in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Gesamtschule	12.151	671	28	429	336	2.625
Gymnasium	12.183	829	37	326	279	1.758
Gesamt						4.383

→ **Feststellung**

Die vorgenannten Prämissen zeigen Flächenüberhänge von 3.686 – 4.300 m² BGF. Es bestehen Zweifel, ob die im Rahmen der Baumaßnahmen entstehende Flächenerweiterung um insgesamt 1.877 m² BGF dauerhaft notwendig ist.

Es ist dabei zu bedenken, dass der Lebenszyklus eines Gebäudes mehr als 60 Jahre beträgt. Die Baukosten machen nur ca. 20 Prozent der Lebenszykluskosten aus³. Eine heutige Entscheidung in Höhe von z.B. fünf Mio. Euro Baukosten verursacht somit zukünftig Aufwendungen in Höhe 25 Millionen Euro.

Da bereits schon mittelfristig Schülerzahlveränderungen auch im Sekundarbereich gerechnet werden muss, müssen vor der Schaffung weiterer Schulflächen Anschlussnutzungen in den Blick genommen werden. Ggf. notwendige Übergangslösungen (Containerklassen) sind die wirtschaftlichere Variante und auch pädagogisch vertretbar.

Zudem verfügen die einzelnen Gebäudeteile über insgesamt drei Fahrradkeller. Es sollte untersucht werden, ob und wie diese Flächen einer schulischen Nutzung zugeführt werden können.

Nutzung des Gebäudeteils „Naturwissenschaften“

Im Rahmen dieser Prüfung ließ sich die GPA NRW die geplanten Neu- und Umbauten des Schulzentrums eingehend erläutern. Der 1. Bauabschnitt sieht einen Neu- und Umbau des Gebäudeteils „Naturwissenschaften“ vor. Das Gesamtvolumen ist mit fast fünf Mio. Euro veranschlagt. Durch den Einbau einer Wand soll eine gemeinsame Nutzung der Fachräume durch die Gesamtschule und das Gymnasium unterbunden werden. Gerade ein Schulzentrum bietet die Vorteile, dass Räumlichkeiten (insbesondere Fachräume) von allen Schulformen gemeinsam genutzt werden.

→ **Feststellung**

Aus Gründen der gebotenen Wirtschaftlichkeit sind Synergien eines Schulzentrums auszuschöpfen und insbesondere Fachräume gemeinsam zu nutzen.

Der mögliche höhere Organisationsaufwand ist im Hinblick auf die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 75 Abs. 1 GO) hinzunehmen. Gute Beispiele in vergleichbaren Kommunen zeigen, dass in der Regel die gemeinsame Nutzung von Schulflächen

³ https://www.fh-muenster.de/fb5/downloads/departments/rotermund/2014_lzk_benchmarking_berechnung.pdf

insgesamt zu Raumeinsparungen führen. Im Rahmen der Analysegespräche wurden Beispielskommunen benannt.

Potenzialberechnung Schulgebäude

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	358	293	65	36	2.400
Hauptschulen	auslaufend				
Realschulen	auslaufend				
Gymnasien	Schulzentrum derzeit im Umbau				
Gesamtschulen	ab 2015 im Aufbau				
Gesamt	358	293	65	36	2.400

Wie zuvor dargestellt können gegenwärtig nur die Flächen für den Grundschulbereich abgebildet werden.

Rechnerisch ergibt sich im Grundschulbereich ein Potenzial von 2.400 m². Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge grundsätzlich mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Das reicht aus, die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Bei den Grundschulgebäuden errechnet sich somit ein Potenzial von 240.000 Euro.

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.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Neukirchen-Vluyn können konkrete Flächenbedarfe noch nicht genannt werden.

Schulturnhallen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält 2013 für den Schulsport acht Sporthallen mit elf Halleneinheiten vor. Außerhalb der Schulzeiten werden diese Hallen von Vereinen genutzt. Weitere Sporthallen befinden sich im Stadtgebiet nicht.

Bestand der Sporthalleinheiten 2013

Schulsporthallen	BGF Halle in m ²	Übungseinheiten	durchschnittliche Fläche je Übungseinheit in m ²
Grundschulen	2.313	4,0	578
Hauptschulen	1.144	2,0	572
Realschulen	1.104	2,0	552
Gymnasien	2.372	3,0	791
Gesamt	6.932	11,0	630

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten 112 Klassen/Kurse ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	44	144	79	65	77	89	56

75 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine größere Turnhallenfläche je Klasse als Neukirchen-Vluyn auf.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhalleinheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,0	4,0	1,0
Hauptschulen	1,1	2,0	0,9
Realschulen	1,7	2,0	0,3
Gymnasien	3,6	3,0	-0,6
Gesamt	9,3	11,0	1,7

Im Bereich der vier Grundschulen besteht rechnerisch ein Flächenüberhang von einer Turnhalleinheit. Das Angebot im Schulzentrum müsste auch nach Abschluss der Umstrukturierungen ausreichend sein.

Derzeit errichtet die Stadt Neukirchen-Vluyn eine Zweifach-Sporthalle. Dafür ist dann die Einfach-Sporthalle an der Tersteegen-Grundschule abgängig. Mit der Errichtung einer Zweifach-Sporthalle wird auch den Wünschen der Vereine Rechnung getragen.

Turnhallen (gesamt)

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
258	238	564	385	338	381	442	54

Nach Fertigstellung der Zweifach-Sporthalle an der Tersteegenschule beträgt der Flächenwert je 1.000 Einwohner 295 m².

→ Feststellung

In Neukirchen-Vluyn gibt es bei den Turnhallen der Grundschulen 2013 einen Überhang von einer Halleneinheit. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 630 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 630 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 63.000 Euro. Dieses Potenzial steigt nach Fertigstellung der Zweifach-Sporthalle auf ca. 130.000 Euro.

Die Hallenbenutzungsgebühr wurde aufgrund eines Antrages einer Ratsfraktion im Jahr 2010 abgeschafft. Formell wurde die Entgeltordnung außer Kraft gesetzt. Hintergrund war ein Vorschlag der Verwaltung, die Gebühren zu erhöhen, weil die Einnahmen niedriger als der damit verbundene Verwaltungsaufwand waren.

Der Überhang bei den Schulturnhallen kommt ausschließlich den örtlichen Sportvereinen zugute. Der damit verbundene zukünftige Aufwand (ca. 130.000 Euro) ist somit eine indirekte Sportförderung. Die örtlichen Sportvereine haben zur Entlastung des Hausmeisterdienstes den Schließdienst in den Abendstunden und an den Wochenenden übernommen.

Andere Kommunen haben eine generelle finanzielle Beteiligung der Vereine an den laufenden Kosten der Sportstättenbereithaltung eingeführt. Vereine, die dem Stadtsportverband angeschlossen sind und städtische Sportanlagen nutzen, beteiligen sich an den laufenden Kosten der Sportstätten mit einem Betrag je Mitglied (z.B. 7,50 Euro/Jahr/Mitglied). Nicht organisierte Sportstättennutzer zahlen feste Stundensätze für die Nutzung. Diese Regelung beinhaltet auch, dass die Vereine keinerlei Zuschüsse vonseiten der Kommune erhalten. Das Verfahren stellt eine Gleichbehandlung aller Sporttreibenden sicher und ist mit einem geringen Verwaltungsaufwand umzusetzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die örtlichen Vereine am Aufwand für die Sportstätten angemessen beteiligen. Die Wiedereinführung einer Nutzungsgebühr ist geboten.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die bestehenden Flächenüberhänge im Grundschulbereich sollten für andere Einrichtungen genutzt werden, um so den Haushalt zu entlasten.

- Es bestehen Zweifel, ob die Erweiterungsmaßnahmen im Schulzentrum dauerhaft notwendig sind.
- Aus Gründen der gebotenen Wirtschaftlichkeit sind Synergien eines Schulzentrums zu nutzen. Das betrifft insbesondere die gemeinsame Nutzung von Fachräumen.
- Zukünftig besteht für den Schulsport ein Überhang von zwei Halleneinheiten.
- Die Wiedereinführung und Neubemessung einer Sportstättennutzungsgebühr ist geboten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Neukirchen-Vluyn 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 Neukirchen-Vluyn hatte 2013 insgesamt 4,65 Vollzeit-Stellen (acht Kräfte) in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79,07	38,65	108,85	79,52	70,18	79,24	86,36	56

In der Einzelbetrachtung der Schulformen erreicht die Stadt Neukirchen-Vluyn bis auf die Grundschulen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen. Den geringsten Wert hat mit 63 Euro je Schüler die Realschule (interkommunaler Mittelwert 70 Euro je Schüler). Den höchsten

⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2013/14)

Wert mit 112 Euro je Schüler hat die Hauptschule (interkommunaler Mittelwert 116 Euro je Schüler)

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz sowie vom Vergütungsniveau. Die Vergütung in Neukirchen-Vluyn ist insgesamt unauffällig (45.111 je Vollzeitstelle bei einem Mittelwert von 45.131 Euro je Vollzeitstelle).

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

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
566	384	1.145	574	507	568	620	55

Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen ist der Personaleinsatz bei den Grundschulen geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Der Personaleinsatz bei den anderen Schulformen ist unauffällig.

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

Organisation und Steuerung

In Neukirchen-Vluyn besteht die grundsätzliche Entscheidung, dass die Vergütung der Schulsekretärinnen in allen Schulformen nach Entgeltgruppe 5 erfolgt.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Entgeltgruppe	Anteil im interkommunalen Vergleich	Anteil Stadt Neukirchen-Vluyn
E 9	0,5%	
E 8	2,1%	
E 7	0,0%	
E 6	43,0%	40%
E 5	53,6%	60%
E 4	0,1%	
E 3	0,7%	
E 2	0,0%	

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

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat sich bis 2014 bei der Berechnung der Stellenbesetzungen am sog. „Bochumer Modell“ orientiert. Seit 2014 benutzt die Stadt als Berechnungsgrundlage das KGSt-Berechnungstool (Anlage zum KGSt-Bericht 14/2014). In die Berechnung fließen die Schülerzahl, Ganztagsangebote, Anzahl der Migranten u.a. ein.

Die einzelnen Arbeitsverträge garantieren individuell eine feste Stundenzahl. Andere Kommunen erreichen eine größere Flexibilität, wenn in den Arbeitsverträgen nur geringe Mindeststundenzahlen genannt werden. Diese können erforderlichenfalls in einem gewissen Rahmen angehoben werden, ohne dass diese als Überstunden zu vergüten sind.

Grundsätzlich erfolgt auf der Grundlage der jährlichen „Oktoberstatistik“ eine „spitze Anpassung“. Unter Berücksichtigung der persönlichen Situationen wird versucht, zum Anfang eines jeden Jahres die errechneten Veränderungen umzusetzen. In den Arbeitsverträgen erfolgt keine feste Zuordnung zu einer bestimmten Schule. Es wird angestrebt, dass die Sekretariatsstellen mindestens an drei Tagen in der Woche besetzt sind.

Schülerbeförderung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn besteht aus zwei etwa gleich großen Stadtteilen. In jedem Stadtteil befinden sich je zwei Grundschulen. Zentral zwischen den beiden Stadtteilen befindet sich das Schulzentrum mit den Schulen des Sekundarbereichs.

Die Einpendlerquote beträgt über alle Schulformen 11,6 Prozent. Die Schüler kommen aus den unmittelbar angrenzenden Ortsteilen der Kommunen Roerdt, Tönisberg (Kreis Viersen) und Moers-Kapellen. Etwa eine gleiche Anzahl von Schülern besucht die Gesamtschule in Moers. Durch den Aufbau einer eigenen Gesamtschule werden diese „Auspendler“ zukünftig entfallen.

Im Jahr 2013 wendete die Stadt Neukirchen-Vluyn für die Schülerbeförderung insgesamt ca. 256.000 Euro auf.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	97	45	361	192	149	183	229	53
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	539	289	1.512	613	518	589	671	52
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	16	4,6	66,6	30,4	23,3	30,7	37,4	52

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einpendlerquote in Prozent	11,6	0,0	29,7	9,8	3,9	8,3	14,7	51
Aufwendungen je Einwohner in Euro	9,50	3,07	47,28	19,69	12,71	19,76	24,02	45

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

Für die niedrigen Aufwendungen je Schüler sind drei Gründe maßgeblich:

- In beiden Stadtteilen gibt es ein ausreichendes Grundschulangebot. Dadurch sind nur wenige Grundschüler auf den Transport angewiesen.
- Auch bei den weiterführenden Schulen ist der Anteil der zu befördernden Schüler relativ gering.
- Ferner kann die Schülerbeförderung fast ausschließlich durch den ÖPNV abgedeckt werden.

Zurzeit fallen noch Aufwendungen für die Einpendler der Haupt- und Realschule an, da dieses Schulangebot in den Nachbarkommunen nicht mehr besteht. Zukünftig laufen auch dieses Schulformen in Neukirchen-Vluyn aus. Mit einem Rückgang der Aufwendungen kann gerechnet werden.

Einen Schülerspezialverkehr (Sammeltaxi) gibt es derzeit nur für zwei Linien, um Schüler aus den Randbereichen zu bedienen. In 45 Fällen nutzen Schüler das Angebot „Fahrrad statt Bus“ und erhalten eine Fahrradpauschale.

Organisation und Steuerung

Wie oben beschrieben wird die Schülerbeförderung fast ausschließlich über den ÖPNV abgewickelt. Alle Schulen sind an das ÖPNV-Netz angebunden. Die Taktfolge ist ausreichend, sodass die Schulverwaltung auf die Linienführungen, Intervalle und Fahrzeiten keinen Einfluss nehmen muss.

Aus grundsätzlichen Erwägungen (sichere Beförderung in der Freizeit) werden in Neukirchen-Vluyn vom Verkehrsunternehmen Schokotickets ausgegeben. Die Anspruchsberechtigung wird zentral vom Amt 40 – Schulen – geprüft. Die Ticketausgabe erfolgt vom Verkehrsträger (NIAG). Der Eigenanteil wird beim Empfang der Tickets an den Verkehrsträger gezahlt. Die Stadt Neukirchen-Vluyn nimmt mit dem Verkehrsträger eine „spitze“ Abrechnung zum Stichtag (jährliche Schülerstatistik) vor.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2013



(blau: Flächenwert Schule / rot: individueller Benchmark)

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Neukir-chen-Vluyn	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quartil (Median)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	92	40	135	78	64	75	88	55
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	482	334	1.138	604	509	589	703	54
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.674	44.100	44.100	46.325	55
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	112	22	309	116	87	101	136	50
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	406	124	1.715	440	326	430	511	49
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.457	36.900	49.800	44.806	44.100	44.100	46.600	50
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	19	164	70	61	69	79	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	700	269	2.122	697	570	668	742	50

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.310	44.100	45.700	46.600	51
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70	49	127	73	62	73	82	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	667	266	943	633	560	619	718	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	48.651	45.722	44.457	45.756	46.600	51

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	87	20	273	121	70	113	145	49
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	872	310	2.276	796	548	659	929	46
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	6,8	0,6	50,4	15,0	8,8	13,2	18,3	51
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	9,7	1,0	0,0	0,2	1,1	49
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	84	21	626	229	142	212	296	46
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	486	43	2.084	546	432	524	609	43
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,3	1,7	84,5	37,7	23,6	37,4	49,4	48
Einpendlerquote in Prozent	14,1	0,0	61,9	9,0	2,0	5,9	10,2	47
Realschulen								

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	125	17	480	215	142	219	285	45
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	498	158	1.139	554	473	513	622	42
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	25,0	3,5	88,5	37,3	23,4	37,9	47,9	47
Einpendlerquote in Prozent	23,7	0,1	36,7	10,7	2,9	5,3	19,0	46
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	95	31	411	215	137	212	300	45
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	486	226	828	542	469	525	629	42
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	19,3	6,8	69,4	37,8	27,3	40,3	46,4	47
Einpendlerquote in Prozent	13,7	0,5	54,9	16,6	5,9	12,9	24,3	46

→ 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
Neukirchen-Vluyn im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Grünflächen	13
Sportaußenanlagen	14
Organisation und Steuerung	14
Strukturen	15

→ 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 Neukirchen-Vluyn 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?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	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
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	81	27	27	27
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	29	29	29	29

Der interkommunale Vergleich zeigt folgendes Bild:

Erfüllungsgrade im interkommunalen Vergleich in Prozent

	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement in Prozent	29	16	77	41	25	37	60	42
Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Park- und Gartenanlagen in Prozent	29	16	76	40	23	37	56	42
Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Spiel- und Bolzplätze in Prozent	29	15	80	44	28	41	65	42
Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün in Prozent	29	14	76	38	23	34	50	42

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- In allen drei Aufgabenfeldern erreicht die Stadt Neukirchen-Vluyn einen Erfüllungsgrad von nur 29 Prozent. Das Ergebnis ist nicht zufriedenstellen.
- Die operative Aufgabenerledigung erfolgt im Amt 60 – Tiefbau-und Grünflächen und im Amt 68 – Baubetriebshof. Es war während der Prüfung erkennbar, dass beide Fachbereiche eng verzahnt um eine optimale Aufgabenerledigung bemüht sind.
- Das vorliegende Freiflächenentwicklungskonzept stammt noch aus dem Jahr 1983. Die Verwaltung hat bereits erkannt, dass ein neues Konzept erstellt werden muss. In der Beschreibung des Produktes 0901 – Stadtentwicklung – zum Haushalt 2015 wird als strategisches Ziel die Neuerstellung eines Freiflächenentwicklungskonzeptes genannt. Dieses Ziel sollte mit einem Fertigstellungsdatum versehen werden. Andere Kommunen erstellen

zuerst ein Stadtentwicklungskonzept, welches weitere Themen abdeckt, z.B. Demografie, Bildung, Freizeit, Sport, Gewerbeflächen, etc.

- Um den tatsächlichen Bedarf an Spiel- und Bolzplätzen heute und für die Zukunft zu kennen, ist die Erstellung einer Spielplatzbedarfsplanung notwendig.
- Die in Neukirchen-Vluyn gewollte Anlageform des städtischen Grüns ist Flächennutzungsplan deutlich erkennbar. Der Großteil der Park- und Gartenanlagen mit integrierten Spielplätzen ist „schlauchförmig“ angelegt. Die Grünflächen sollen außerhalb des Straßenverkehrs sichere Verbindungen ermöglichen. Gleichzeitig sollen öffentliche Grünflächen dem Bürger wohnungsnah zur Verfügung stehen.
- Informationen über die Zufriedenheit der Bürger mit den kommunalen Grünflächen erhält die Stadt aus dem Beschwerdemanagement.
- Bei Neuanlagen von Spielplätzen werden die Nutzer (Kindergärten, Eltern, etc.) eingebunden.
- 2014 wurde die Fußgängerzone neu gestaltet. Geschäftsinhaber und Anwohner wünschten die Pflanzung von 14 Formschnittbäumen. Die Fachbereiche wiesen auf den hohen Pflegeaufwand und die damit verbundenen Aufwendungen hin und schlugen Alternativen vor. Das Votum der Fachbereiche wurde nicht berücksichtigt. Die Politik folgte dem Wunsch der Geschäftsinhaber und Bürger. Es könnte sich schon in naher Zukunft herausstellen, dass diese Maßnahme unwirtschaftlich ist.
 - Aus einigen wenigen Veröffentlichungen lassen sich Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung ableiten: Ab dem 1. Januar 2016 richtet die Stadt Neukirchen-Vluyn die Stelle eines „Klimaschutzbeauftragten“ ein. Die Aufgaben dieser Stelle sind in vier Handlungsfeldern beschrieben. Im Handlungsfeld 3 – Klimafreundliche Stadtentwicklung – wird als Ziel die „Erweiterung von Grünflächen“ genannt. Dieses Ziel muss noch konkreter beschrieben werden (z.B. in einem Freiflächenentwicklungskonzept).
 - Aktuelle und zukünftige Bebauungspläne enthalten die Auflagen, dass die an öffentlichen Grünflächen angrenzenden Grundstücke mit einer Hecke abzuschließen sind. Die Stadt ihrerseits nimmt bei den öffentlichen Grünflächen geeignete Anpflanzungen vor. So wachsen private und öffentliche Grünflächen zusammen und für die Stadt entfällt die notwendige Grenzpflege.
 - Bei der Neuanlage von vier PKW-Stellflächen ist ein Baum zu pflanzen.
- In dem am 25. März 2015 vom Rat der Stadt Neukirchen-Vluyn beschlossenen Zielkonzept für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind für den Bereich „Grün“ keine Ziele/Maßnahmen enthalten.
- Der Haushalt 2015 enthält keine Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im Bereich „Grün“.
- Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt noch nicht über ein produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem. Die Daten für diese Prüfung stammen aus einem 2008 erstellten Kataster, welches laufend manuell aktualisiert wird. Es stellt auch die Nutzungsfor-

men dar. Sämtliche Informationen sollten in einem digitalen Kataster gebündelt werden. Die Daten ständen dann allen betroffenen Dienststellen zur Verfügung. Es wird empfohlen, die grundsätzlichen Anforderungen an ein digitales Kataster zunächst in einem „Pflichtenheft“ zu beschreiben. Hierfür bietet es sich an, eine Arbeitsgruppe (Vertreter aus den Bereichen Grün, Planung, Tiefbau, Baubetriebshof, IT, u.a.) zu bilden.

Zunächst sollten grundsätzliche Themen beschrieben werden:

- Art und Umfang der zu erhebenden Daten,
- Umfang der bereitzustellenden Informationen (Bildokumentation),
- Bereitstellung der Daten für mehrere Nutzer (Leserechte) sowie
- eine Zeitschiene für die Erstellung eines digitalen Grünflächenkatasters.

Ein Grünflächenkataster sollte mindestens folgende Informationen enthalten:

- Flächenarten (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Friedhöfe, Austauschfläche, etc.),
 - Objektnummer (z.B. der einzelnen Rasen- oder Beetflächen),
 - Lagebezeichnung (im Stadtgebiet, ggf. Bestandteil z.B. einer Parkanlage),
 - Größe der Fläche,
 - Art der Bepflanzung/Pflanzart/Belagsart (z.B. Kurzrasen, Beetrosen, Pflaster) und
 - Pflegemaßnahmen.
- Andere Kommunen haben mangels eigener Kapazitäten einen externen Dienstleister beauftragt und verfügten dann in einem kurzen Zeitraum über die notwendige Arbeitsgrundlage (Kataster). Entsprechende Beispiele wurden im Rahmen der Analyse dem Fachbereich bekannt gegeben.
 - Seit Februar 2012 verfügt der Fachbereich über eine Standardbeschreibung. Diese beschreibt pauschal die einzelnen Standards der Pflegearten und lässt eine großzügige Auslegung zu. Die einzelnen Grünflächen sind den Pflegearten zugeordnet.
 - Auffällig ist der „Pflegestandard Rasenschnitt“. Er sieht für alle Flächen 25 Schnitte im Jahr vor (Repräsentationsflächen 30 Schnitte/Jahr). Der Fachbereich begründet diesen hohen Standard damit, dass das Mähgut auf den Flächen verbleibt. Die Vielzahl der Kommunen leistet sich eine geringere Anzahl von Rasenschnitten und nimmt das Mähgut auf. Der Pflegestandard Rasenschnitt sollte daher kritisch unter Beachtung von Wirtschaftsaspekten hinterfragt werden. Der Baubetriebshof wird als Servicebetrieb für vielfältige Aufgaben der gesamten Verwaltung eingesetzt. Ein Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis wird gelebt, die Leistungsbeziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmer sind jedoch noch nicht eindeutig beschrieben.
 - Die Kostenrechnung ist beim Baubetriebshof angesiedelt. Auf der Grundlage der dort jährlich ermittelten Stundenverrechnungssätze (Vollkostenrechnung) erfolgt eine interne

Leistungsverrechnung. Für Fahrzeuge und Maschinen wird jährlich ein individueller Stundenverrechnungssatz ermittelt. Auf der Grundlage der Stundenerfassungen werden die Kosten am Ende des Haushaltsjahres den jeweiligen Produkten innerhalb der Verwaltung zugeordnet. Unterjährig erfolgen keine internen Leistungsverrechnungen mit Infos an die jeweiligen Produktverantwortlichen.

- Die derzeitige Buchungspraxis der internen Leistungsverrechnungen ermöglicht keine wirtschaftliche Steuerung. Die Auftraggeber entwickeln aufgrund fehlender Informationen kein Kostenbewusstsein. Damit die Auftraggeber unmittelbar nach Auftragserteilung Informationen über den Aufwand der angeforderten Leistung erhalten, sollte diese Praxis geändert werden.
- Zum Zwecke der unterjährigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wäre es notwendig, z.B. einmal im Quartal, eine Auswertung über die internen Leistungsverrechnungen den Budgetverantwortlichen bekannt zu geben. Es bietet sich an, im Rahmen eines Projektes zunächst mit den Aufgabenfeldern „Baubetriebshof“ und „Gebäudemanagement“ zu beginnen.

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 werden die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Es fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	617	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	73,7	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.194	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129

Die Stadt Neukirchen-Vluyn zählt mit 26.846 Einwohnern (Stand 31.12.2013 lt. IT NRW) zu den einwohnerschwächsten der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 43,5 km². Die Bevölkerung verteilt sich auf die zwei nebeneinanderliegenden Stadtteile Neukirchen und Vluyn sowie auf die kleineren Ortschaften Niep, Luit, Rayen, Hochkamer und Vluynbusch. Die Bevölkerungsdichte mit 617 Einwohner/km² liegt etwas über dem interkommunalen Mittelwert. Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen ist niedrig. Dennoch sieht sich Neukirchen-Vluyn als Treffpunkt zwischen Niederrhein und Ruhrgebiet mit einem großen Angebot für Erholung und Freizeit. Sehr viele Bürger verfügen über großzügige

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

private Grünflächen, die mit den öffentlichen Grünflächen eine Einheit bilden. Somit besteht nicht der Eindruck einer Unterversorgung.

Mit der Entwicklung der Fläche des ehemaligen Bergwerks Niederberg vergrößern sich die Grünflächen in den nächsten Jahren um rund 73.500 m² (plus 42 Prozent). Ferner stehen den Einwohnern und Besuchern die weiträumigen Flächen der „Bergehalde Norddeutschland“ zur Verfügung.

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn pflegt und unterhält im Jahr 2013 28 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 175.075 m². Auffälliges Merkmal in Neukirchen-Vluyn sind die „schlauchförmigen“ Grünzüge. Diese haben einen innerstädtischen verbindenden Charakter und sind oft nur 50 m breit. In diese Grünzüge sind auch eine Vielzahl von Spielplätzen eingebettet. Eine flächenmäßige Trennung von Park- und Gartenanlagen und Spielplätzen ist nur fiktiv möglich, zumal beide Flächenarten denselben Pflegestandard aufweisen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

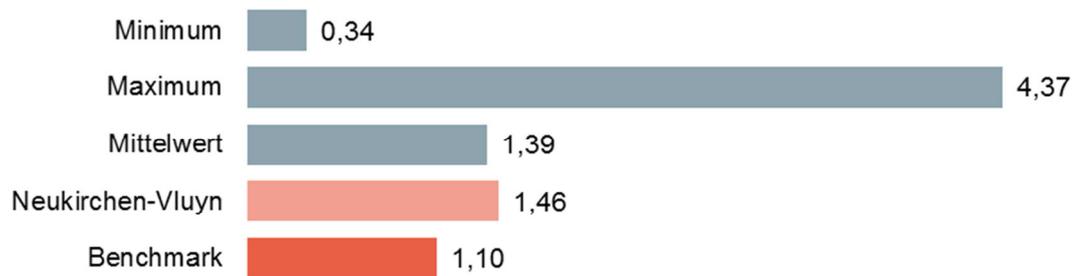
Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	6,52	0,63	21,21	6,68	3,03	5,21	9,21	39
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	6.253	645	58.878	13.681	5.544	8.053	17.500	37

Das Angebot an Park- und Gartenanlagen stellt sich im interkommunalen Vergleich unauffällig dar. Die unterdurchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen ist den Grünzügen innerhalb des Stadtgebietes und den Abgrenzungen (Unterbrechung an Straßen und durch Spielplätze) geschuldet. Aufgrund des gewollten Verbindungscharakters werden die vorhandenen Anlagen intensiv genutzt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

2013 wendete die Stadt Neukirchen-Vluyn für die Unterhaltung und Pflege ihrer Park- und Gartenanlagen insgesamt rund 255.000 Euro (einschl. 70.000 Euro für Overhead) auf. Über 203.000 Euro entfallen auf Leistungen, die der Baubetriebshof erbracht hat.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2013



Neukirchen-Vluyn	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,46	0,71	1,19	1,75	28

Seitens des Fachbereiches werden die höheren Aufwendungen mit den kleinteiligen Flächen begründet, deren Pflege sich wirtschaftlich ungünstiger darstellt. Zudem ist durch die intensive Nutzung der Flächen ein höherer Aufwand für Freizeit und Erholung (Wege, Ruhezone, Bänke, etc.) erforderlich. Allerdings sind die Anzahl Rasenschnitte auch ein Hinweis auf einen allgemein höheren Pflegestandard. Eine Analyse der Aufwendungen für die einzelnen Vegetationsarten ist aufgrund einer unzureichenden Datenlage nicht möglich.

Nicht nur bei der Flächenbetrachtung, sondern auch bei der Einwohnerbetrachtung (9,50 Euro Aufwand/Einwohner – Mittelwert 7,33 Euro Aufwand/Einwohner) positioniert sich Neukirchen-Vluyn über dem interkommunalen Mittelwert.

Das rechnerische Potenzial (Differenz zum Benchmark) beträgt 50.000 Euro.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn unterhält im Jahr 2013 37 Spielplätze und 14 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 104.792 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Neukir- chen- Vluyn	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	24,93	4,22	38,39	13,88	9,49	13,04	16,66	48
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	12,13	4,76	17,98	9,75	7,69	9,28	11,10	48
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	2,70	2,22	16,81	6,19	4,11	5,65	7,45	38
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	2.055	505	3.496	1.480	1.087	1.428	1.745	47

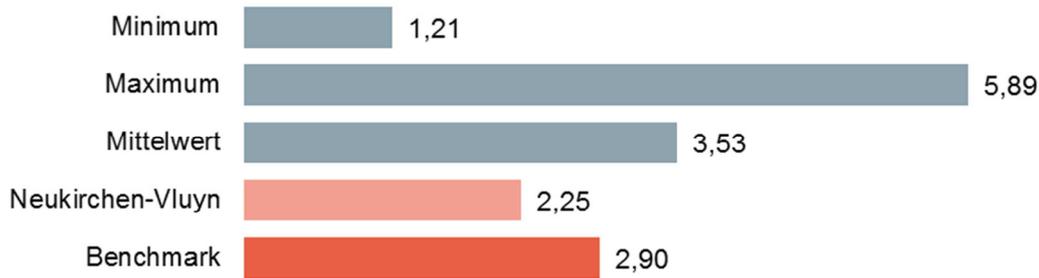
Eine differenzierte Betrachtung der Spiel- und Bolzplätze ergibt folgendes Bild: Die Anzahl der Bolzplätze mit 3,3 Plätze/1.000 Einwohner unter 18 Jahre überschreitet den interkommunalen Mittelwert von 1,8 Plätzen deutlich. Die Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre ist mit 8,8 Plätzen (interkommunaler Mittelwert 8,01 Plätze) unauffällig.

- Diese Strukturkennzahlen liefern noch kein schlüssiges Bild. Ob sich Angebot und Bedarf tatsächlich decken, kann erst mit einer Spielplatzbedarfsanalyse und-planung beantwortet werden. Diese berücksichtigt insbesondere auch die demografischen Veränderungen in den einzelnen Stadtbezirken. Ferner sind folgende Themen zu berücksichtigen:
 - Behindertengerechtes Spielen (auch Inklusion),
 - generationsübergreifende Anlagen,
 - Qualität / Vielfalt der Geräte,
 - Spiellandschaften über das Stadtgebiet verteilt,
 - Integration von Freizeit – naturnaher Freizeitsport- Spiel und Erholung und
 - Kostenaspekte.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In 2013 wendete die Stadt Neukirchen-Vluyn für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze insgesamt 236.000 Euro auf (einschl. 51.000 Euro für Overhead). Ca. 185.000 Euro entfallen auf Leistungen (Personal und Material), die der Baubetriebshof erbracht hat.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2013



Neukirchen-Vluyn	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,25	2,68	3,22	4,67	37

Die Stadt Neukirchen-Vluyn positioniert sich deutlich unter dem Benchmark. Begünstigt wird dieser Wert durch die hohe Anzahl der Bolzplätze. Der Aufwand für die Unterhaltung dieser Flächen ist deutlich geringer als für die Spielplätze.

Wie auch bei den Park- und Gartenanlagen und dem Straßenbegleitgrün konnte die Stadt Neukirchen-Vluyn für die Spiel- und Bolzplätze für eine tiefer gehende Analyse keine Daten angeben. Um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung beurteilen zu können, sind weitere Kennzahlen (z.B. Aufwand pro Spielgerät, etc.) notwendig.

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Die Abgrenzung von Straßenbegleitgrün und Park- und Gartenanlagen war aufgrund fehlender Katasterdaten nicht für alle Flächen exakt möglich. Jedoch lassen die vorliegenden Daten eine Beurteilung dieser Grünflächenart zu. Die Stadt Neukirchen-Vluyn nennt für das Straßenbegleitgrün eine Gesamtfläche von 235.000 m².

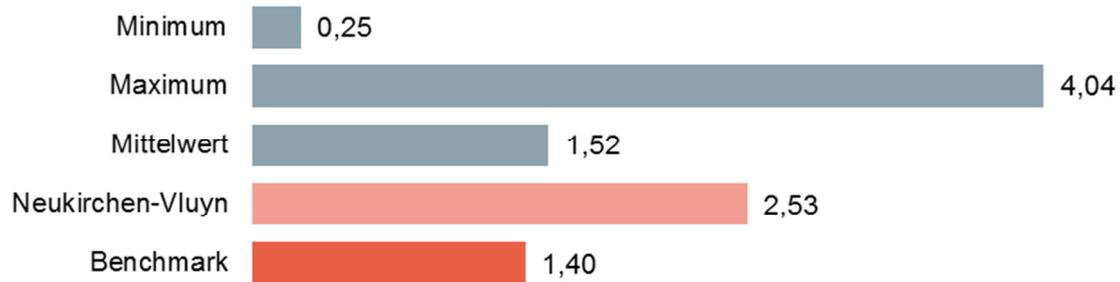
Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	8,78	1,97	64,00	12,63	3,48	5,83	11,87	30

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns wendete die Stadt Neukirchen-Vluyn in 2013 596.000 Euro (davon 83.000 für Overhead) auf.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns je m² in Euro 2013



Neukirchen-Vluyn	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,53	0,84	1,46	2,01	18

Auch in Bezug auf die Einwohnerzahl übersteigen die Aufwendungen sehr deutlich den Mittelwert: 22,20 Euro Aufwand/Einwohner – interkommunaler Mittelwert 11,01 Euro Aufwand/Einwohner.

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung 2009 wurden seitens der GPA NRW über dem Mittelwert liegende Aufwendungen festgestellt. Es wurde eine Überprüfung und Reduzierung der Standards empfohlen. Seitens der Stadt Neukirchen-Vluyn wurden bisher keine Maßnahmen ergriffen, die zu einer Aufwandsreduzierung führten.

Die Aufwendungen der Stadt Neukirchen Vluyn lassen in Verbindung zum Benchmark ein rechnerisches Potenzial von über 200.000 Euro erkennen. Da die Aufwendungen nicht den einzelnen Vegetationsarten zugeordnet werden können, können konkrete Einsparmöglichkeiten nicht benannt werden (z.B. Rasenschnitte, Gehölzpflege, Baumpflege, etc.).

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Bereits 2009 hat die GPA NRW deutliche Optimierungspotenziale erkannt. Diese wurden bis heute nicht genutzt. Hierfür nannten die Vertreter der Verwaltung einige Gründe:

- Stellenvakanzen im Bereich der Amtsteilung des Baubetriebshofes, im Tiefbau- und Grünflächenamt und bei der Dezernatsleitung.
- Auslastung der Personalkapazitäten bei der Grünflächen- und Straßenbauabteilung des Tiefbau- und Grünflächenamtes durch die Entwicklung der zukünftigen Niederbergfläche. Hierfür wurde kein zusätzliches Personal bereitgestellt.
- Hoher Krankenstand in den Abteilungen 60.2 (Straßenbau) und 60.4 (Grünflächenplanung).

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Mit Nachdruck sollten ein Grünflächenentwicklungskonzept und ein Grünflächenkataster erstellt werden.
- Für die einzelnen Pflegeflächen und Vegetationsarten ist die exakte Beschreibung und Festlegung von Pflegestandards notwendig.
- Ein Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis wird gelebt, die Leistungsbeziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmer sind jedoch noch nicht eindeutig beschrieben.
- Die derzeitige Buchungspraxis und der Umgang hinsichtlich der internen Leistungsverrechnungen ermöglichen noch keine wirtschaftliche Steuerung.
- Die Aufwendungen können noch nicht den einzelnen Vegetationsarten zugeordnet werden. Somit ist keine vertiefte Analyse möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Neukirchen-Vluyn mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Amt 40 „Schulverwaltung, Kultur, Sport und Soziales“ erörterten Fragebogens. Im Ergebnis ist für Neukirchen-Vluyn Folgendes festzuhalten:

- Die Produktverantwortung ist dem Amt 40 zugeordnet.
- Drei Sportaußenanlagen wurden durch langfristige Verträge an drei Sportvereine verpachtet. Die Aufgaben der Stadt Neukirchen-Vluyn und der Vereine ist in den Pachtverträgen und den Sportförderrichtlinien der Stadt vom 16. Dezember 2009 (Ziffer 3.4.1) beschrieben. Für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der zwei Schulsportanlagen am Schulzentrum ist ausschließlich die Stadt Neukirchen-Vluyn zuständig. Die Schulsportanlagen werden außerhalb der Schulzeiten auch von den Vereinen genutzt.
- Seit April 2013 liegt eine extern erstellte Sportstättenbedarfs- und –entwicklungsplanung vor. Diese beinhaltet Angaben zur Mitgliederstruktur in den Sportvereinen. Es werden auch Aussagen zur Frequentierung der Sporthallen und Sportaußenanlagen getroffen.

- Die Belegung der drei verpachteten Sportaußenanlagen erfolgt eigenverantwortlich durch die Vereine. Die Belegung der beiden Schulsportanlagen erfolgt durch das Fachamt bzw. durch die vor Ort tätigen städtischen Platzwarte.
- Die Daten für diese Prüfung (Flächen und Belegungen) wurden vom Fachamt anlässlich dieser Prüfung erhoben und aufbereitet. Es wird empfohlen, dass dem Fachamt die Belegungsdaten (Anzahl der Nutzer, Belegungszeiten) jährlich von den Vereinen, bzw. dem Stadtsportverband bekannt gegeben werden. Hieraus können dann Entwicklungen zeitnah erkannt werden.
- Über die Bezuschussung investiver Maßnahmen wird im Einzelfall unter Berücksichtigung der Haushaltslage entschieden. 2015 hat ein Verein für die Errichtung einer Flutlichtanlage 56.000 Euro erhalten.
- Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erhält der Stadtsportbund jährlich eine Zuwendung mit der Maßgabe, diese nach einem Verteilerschlüssel an die Vereine weiterzuleiten. Das Fachamt prüft jährlich den vom Stadtsportbund zu erstellenden Verwendungsnachweis.
- 2010 wurde die Erhebung der Hallenbenutzungsgebühren sowie der Benutzungsgebühren für die Sportaußenanlagen abgeschafft. Hintergrund war ein Vorschlag der Verwaltung, die Gebühren zu erhöhen, weil die Einnahmen de facto niedriger waren als der damit verbundene Verwaltungsaufwand. Der Verzicht auf die Erhebung von Benutzungsgebühren im Sportbereich gilt auch für die Sportaußenanlagen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die örtlichen Vereine am Aufwand für die Sportstätten (Sportaußenanlagen und Turnhallen) angemessen beteiligen.

Bereits im Teilbericht „Schulen“ wurde das Thema „Nutzungsgebühren“ angesprochen. Darum wird an dieser Stelle auf eine detaillierte Wiederholung der Ausführungen verzichtet.

Strukturen

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verfügte bis 2012 über fünf Sportaußenanlage. 2013 wurde im Bereich des Schulzentrums eine weitere Sportaußenanlage in Betrieb genommen. Die Gesamtfläche der 2013 betriebenen sechs Sportaußenanlagen umfasst 117.790 m². Mit 56.716 m² ist die Sportanlage „SV Neukirchen“ die größte Anlage. Die kleinste Anlage mit 5.657 m² befindet sich am Schulzentrum.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,39	1,02	10,04	4,96	3,83	4,67	6,29	45

Kennzahl	Neukirchen-Vluyn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,12	0,25	5,42	2,16	1,29	1,90	2,89	47

In 2012 hielt die Stadt Sportaußenanlagen mit einer Nutzfläche von ca. 96.000 m² vor. Diese wurden von acht Vereinen und 45 Mannschaften genutzt. Bereits zu diesem Zeitpunkt betrug die Sportnutzfläche je Mannschaft 1.113 m².

Auslastung der Sportaußenflächen 2012

	Einheit	Neukirchen-Vluyn	Maximum	Mittelwert	Mittelwert
tatsächliche Nutzungszeiten je Mannschaft in Stunden pro Jahr	Std./Jahr	102	51	162	104
tatsächliche Nutzungszeiten je Jugendmannschaft in Stunden pro Jahr	Std./Jahr	144	80	259	154
Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent	Prozent	67	100	74	97

Aufgrund fehlender Angaben zur Anzahl der Mannschaften, die die neue Schulsportanlage nutzen, ist eine tiefer gehende Analyse für 2013 nicht möglich. Es kann jedoch unterstellt werden, dass sich die Anzahl der Mannschaften nicht erhöht hat. Durch das gestiegene Flächenangebot stehen heute jeder Mannschaft ca. 1.400 m² zur Verfügung. Damit wird der interkommunale Maximumwert von 1.466 m²/Mannschaft fast erreicht.

→ Empfehlung

Das Sportangebot sollte auf eine geringere Anzahl von Sportaußenanlagen konzentriert werden. Wenn es gelingt, Pachtverträge vorzeitig zu kündigen, könnten Anlagen aufgegeben werden. Vor der Tötigung weiterer Investitionen (Flutlichtanlagen, Kunstrasenplätze, etc.) ist eine eingehende Analyse notwendig.

Die Sportstättenbedarfs- und Entwicklungsplanung setzte sich auch mit der Entwicklung der Mitgliederzahlen auseinander. Allgemein ist ein Rückgang der Mitglieder zu verzeichnen. Auffällig ist der deutliche Rückgang des Jugendanteils. Bemerkenswert ist die Feststellung, dass aus wissenschaftlicher Sicht die Vereine die Dynamik, die der demografische Wandel in den kommenden Jahren auslösen wird, unterschätzen (Seite 32 des vorgenannten Gutachtens). Mit dem Rückgang der bis zu 40-jährigen und ein Zuwachs der 60-75-jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Auch ist das Angebot privater Anbieter in Neukirchen-Vluyn und im Umkreis der Stadt zu erfassen. Diese Aspekte machen die Weiterentwicklung der Sportstättenbedarfsplanung zu einem gesamtheitlichen „Sportentwicklungskonzept“ notwendig.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				27	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					29

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				27	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					29

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				27	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					29

→ 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