

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Kevelaer im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kevelaer	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Kevelaer	7
Strukturelle Situation	7
Demografische Entwicklung	10
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Kevelaer	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 Kevelaer 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 Kevelaer

Managementübersicht

Seit Einführung des NKF 2009 ist es der Stadt Kevelaer bis 2011 gelungen positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Seit 2012 ist die Haushaltslage jedoch defizitär. Der Haushaltsausgleich wird nur noch fiktiv durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage erreicht. Ursächlich für die negative Entwicklung waren die Neugewichtung des Soziallastenansatzes sowie der Zensus 2011 bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen. Zudem stiegen zeitgleich insbesondere die Belastungen durch Transferaufwendungen deutlich an. Die Ergebnisplanungen weisen ebenfalls durchgängig Fehlbeträge aus. 2014 verfügte die Stadt noch über eine Ausgleichsrücklage von rd. 11,5 Mio. Euro sowie einer allgemeine Rücklage von 48,1 Mio. Euro. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht nicht.

Gleichwohl ist die Haushaltslage der Stadt Kevelaer angespannt. Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 1,5 Mio. Euro aus. Das strukturelle Ergebnis wird von der GPA NRW ermittelt, um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2013 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Die Planungen der Stadt sehen vor, diese Lücke kontinuierlich zu verringern. 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, falls alle von der GPA NRW exemplarisch aufgeführten Risiken in der angenommenen Höhe eintreten.

Die Planungsannahmen der Stadt basieren überwiegend auf dem Orientierungsdatenerlass des Landes NRW. Die Planung ist nachvollziehbar und plausibel. In der Haushaltsplanung sind kaum zusätzliche Risiken enthalten. Diese sieht die GPA NRW bei der Planung der Personalaufwendungen sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Insgesamt ist die Stadt im Bereich des Personalmanagements gut aufgestellt. Die Planung der Personalaufwendungen setzt jedoch eine stringente Umsetzung der für den Personalbereich beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen voraus. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die beschlossenen Maßnahmen nicht, nicht im vollem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt greifen. Neue gesetzliche Aufgaben können ggf. zu einem höheren Personalbedarf führen. Daher sieht die GPA NRW bei der Planung der Personalaufwendungen ein Risiko.

Die bestehende Altersstruktur der städtischen Gebäude sowie die Entwicklung der Investitionsquoten verweisen derzeit in Kevelaer auf keine zusätzlichen Risiken. Durch die getätigten Investitionen erhält die Stadt Kevelaer weitgehend den bisherigen „Status Quo“ des Anlagevermögens. Bedingt durch die bisher getätigten und noch geplanten Investitionsmaßnahmen geht die Stadt bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen davon aus, dass diese ab 2017 konstant gehalten werden können. Dies setzt demnach eine konsequente Fortführung der aktuellen Budgetkürzungen bis 2019 voraus. Auch hier sieht die GPA NRW ein

erhöhtes Planungsrisiko. Die erwarteten Entlastungen bzw. Einsparungen könnten z. B. durch den Anstieg der Energie- und/oder Versicherungskosten teilweise aufgezehrt werden.

Die Schuldenlage hat sich seit 2009 allerdings deutlich verschlechtert. Der Schuldenstand 2013 des Kernhaushaltes der Stadt erreicht interkommunal jedoch noch eine niedrige Positionierung. Erhebliche Investitionen u.a. für städtebauliche Maßnahmen und investive Maßnahmen im Schulbereich belasten mittelfristig aber die Finanzplanung und führen zu einer fortschreitenden Verschuldung. Zudem unterliegt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit deutlichen Schwankungen. Der Stadt Kevelaer fehlt derzeit eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die nachhaltige Stärkung der Finanzlage und ein damit möglicher Schuldenabbau erfordern daher zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen.

Ertragssteigerungen sind im Bereich der Gebührenhaushalte möglich. Im Abwasserbereich empfiehlt die GPA NRW die kalkulatorische Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Eine Vergleichsberechnung ergab eine Differenz von rd. 387.000 Euro, die derzeit nicht in die Gebührenkalkulation einfließt. Zudem erfolgt die kalkulatorische Verzinsung im Abwasserbereich derzeit auf Grundlage des spartenbezogenen Stammkapitals. Die GPA NRW empfiehlt gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG die kalkulatorische Verzinsung auf Grundlage des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens. Eine erste beispielhafte Berechnung ergab ein Potenzial von rd. 500.000 Euro. Daher wird dringender Handlungsbedarf gesehen.

Auch liegen die Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalen Abgabengesetz durchweg am Minimum des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Beitragssätze nach § 8 KAG sollten daher nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.

Der Gebäude-Flächenverbrauch der Stadt Kevelaer zeigt sich im interkommunalen Vergleich heterogen. Insgesamt betrachtet zeigt sich zwar ein leicht unterdurchschnittlicher Wert, die Nutzungsarten Sport und Freizeit, Kultur und Verwaltung liegen jedoch deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen. Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung sollte die Stadt Kevelaer sich möglichst von Gebäuden trennen, die ausschließlich der freiwilligen Aufgabenkategorie angehören. Dies betrifft vor allem die Nutzungsarten Sport und Freizeit sowie Kultur. Sofern eine Aufgabe oder Übertragung der Gebäude an private Vereine nicht möglich ist, sollten die Vereine zumindest an den Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, der von ihnen genutzten Gebäude aus Gleichbehandlungsgründen und zur Haushaltskonsolidierung beteiligt werden.

Der Gebäude-Flächenverbrauch bei der Nutzungsart Schulen ist interkommunal leicht unterdurchschnittlich. Die städtischen Schulflächen haben, wie in anderen Städten auch, den größten Anteil an den Flächen insgesamt. Im Schuljahr 2013/14 liegen die Flächenüberhänge im Grundschulbereich bei der Stadt Kevelaer im Vergleich zum Benchmark je Klasse bei 38 m². Das entspricht bei 46 gebildeten Klassen einem Überhang von rund 1.700 m² und damit flächenmäßig einer einzügigen Grundschule. Aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation ist jedoch eine Reduzierung der Flächen derzeit nicht möglich. Sobald sich die Situation entschärft, sollte die Stadt über eine Reduzierung der Grundschulstandorte entscheiden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung über den Zeitraum 2016/17 hinaus.

Die Schullandschaft der weiterführenden Schulen ist aktuell im Umbruch. So befinden sich die städtische Gemeinschaftshauptschule und die städtische Realschule in der Auflösungsphase. Ab dem Schuljahr 2014/15 wurden in beiden Schulformen keine Eingangsklassen mehr gebildet, so dass die Schulen zum Schuljahr 2018/19 auslaufen. In die sukzessiv frei werdenden Räumlichkeiten der Haupt- und Realschule wird die Gesamtschule, die zum Schuljahr 2014/15 gegründet wurde, einziehen. Die Gesamtschule wird in Kooperation mit der Gemeinde Weeze betrieben.

Beim Kardinal-von-Galen-Gymnasium war eine deutliche Unterschreitung des von der GPA NRW gesetzten Benchmarks festzustellen. Flächenüberhänge sind somit dort nicht vorhanden.

Bei den Schulturnhallen übersteigt der aktuelle Bestand den Bedarf. Es besteht ein Überhang von zwei Halleneinheiten. Laut Aussagen der Stadt Kevelaer ist die Sporthalle an der Kroatenstraße mit einer Turnhalleneinheit abgängig. Allerdings sind noch keine politischen Beschlüsse gefasst worden, was mit dieser Halle zukünftig geschehen soll. Momentan wird ein Teil der Halle als Flüchtlingsunterkunft genutzt. Insofern kann zurzeit auf diese Halle nicht verzichtet werden.

Die GPA NRW hat bei dem Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten haben sich daraus nicht ergeben. Es konnte festgestellt werden, dass in beiden Bereichen Leistungskennzahlen am Benchmark erzielt werden.

Für die von der Stadt angebotenen Ambiente-Trauungen sollte geprüft werden, inwieweit Mehraufwendungen entstehen und ob diese unmittelbar den Brautpaaren in Rechnung gestellt werden können. Hierfür sollten die allgemeinen Erträge differenziert für das Personenstandswesen (z.B. Verwaltungsgebühren, Aufwandsentschädigungen für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten und an besonderen Orten) erfasst werden.

Näher betrachtet haben wir auch die Aufwendungen für die Schulsekretariate. In Kevelaer wird eine unterdurchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Die Stadt Kevelaer hat hinsichtlich der Personalausstattung der Schulsekretariate bereits einen Richtungswechsel eingeschlagen. Kurzfristig sollten, insbesondere bei den weiterführenden Schulen, im Rahmen der natürlichen Personalfuktuation auf Grundlage eines Stellenbemessungsverfahrens Stellenanteile abgebaut werden.

Bei der Schülerbeförderung ist die Stadt gut aufgestellt. Die Aufwendungen je beförderten Schüler liegen unter dem Mittelwert. Auch bei der Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder liegt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren 2013 bei 1.637 Euro und somit unter dem interkommunalen Mittelwert von 2.066 Euro. Dabei fällt die Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich gering aus. Die Stadt Kevelaer hat bereits aufgrund der Haushaltslage die Elternbeitragssatzung angepasst. Die Änderungen basieren u.a. auf eigenen Auswertungen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Aufgrund der immer komplexer werdenden Themenfelder sollte die Stadt Kevelaer die Jugendhilfeplanung zentral steuern. Fachübergreifend könnte von dort neben der Bedarfsplanung für die Kindertagesbetreuung auch die Schulentwicklungsplanung durchgeführt werden. Es kann

teilweise auf dieselbe Datenbasis, wie Bevölkerungsanalysen sogar statteilbezogen, zurückgegriffen und die Entwicklungen gesamtstädtisch betrachtet werden.

Im Bereich des Grünflächenmanagements sieht die GPA NRW noch weitreichende Handlungsmöglichkeiten. So ist die Datenqualität in Kevelaer dringend optimierungsbedürftig. Bei den von der Stadt Kevelaer bereitgestellten Flächen- und Aufwandsdaten zu den kommunalen Grünflächen handelt es sich teilweise um Angaben, die allenfalls eine grobe Orientierung zulassen. Erstes Ziel der Stadt Kevelaer sollte daher sein, alle Grünflächen systematisch und nach verschiedenen Nutzungsformen zu erfassen, in einem Grünflächenkataster zusammenzuführen und die für Unterhaltung und Pflege der einzelnen Nutzungsformen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht zuzuordnen. Im zweiten Schritt sollte die Weiterentwicklung zu einem Grünflächeninformationssystem erfolgen. Dazu sollte die Stadt Kevelaer die Geo- und Fachdaten um weitere Fachdaten ergänzen. Ferner sollte sie darin die Aufwandsdaten flächenspezifisch erfassen. Im Idealfall sollte sie dort Pflegestandards hinterlegen. Auch ist es erforderlich strategische Ziele seitens der Verwaltungsführung zu formulieren, die sich in die Zielhierarchie der Kommune einbetten und mittel- bis langfristig in ein Freiflächenentwicklungskonzept münden. Parallel dazu ist die bestehende Kostenrechnung auszubauen. In der Kostenrechnung sind die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Ziel ist es, die für die einzelnen Bereiche entstehenden Kosten abzubilden und im Idealfall eine weitergehende Aufschlüsselung nach Vegetationsarten vorzunehmen. Auf dieser Grundlage können steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet werden. Diese sind zum Anlass zu nehmen, die Standards zu überprüfen und ggf. anzupassen. Auf diesem Wege können dann ggf. die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der einzelnen Grünflächen gesenkt werden.

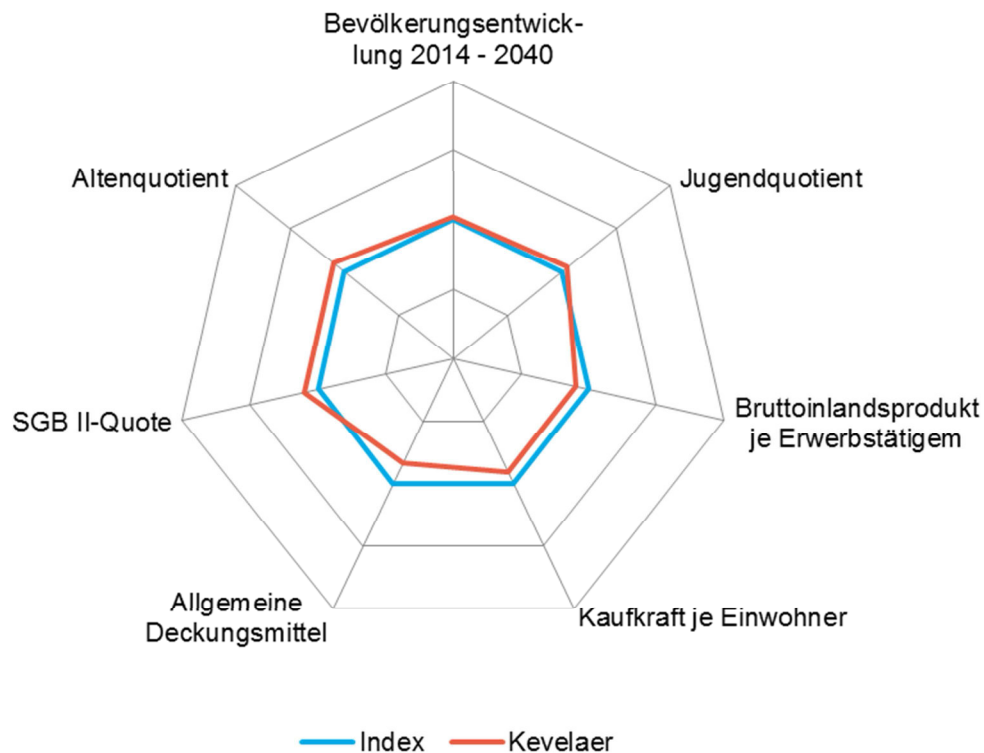
Auch bei den Sportaußenanlagen fehlen wichtige Grundlagendaten um Aussagen zur Wirtschaftlichkeit treffen zu können. Wichtig ist zunächst die tatsächlichen Belegungszeiten der Sportaußenanlagen zu erfassen, um so den Bedarf festzustellen.

Ausgangslage der Stadt Kevelaer

Strukturelle Situation

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

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview mit dem Bürgermeister am 18. September 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 Ausgangslage der Stadt Kevelaer lässt auf den ersten Blick eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Ertragssituation erkennen. Die Stadt Kevelaer hatte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 deutlich weniger allgemeine Deckungsmittel für die Aufgabenerledigung zur Verfügung als andere Kommunen gleicher Größenklasse. Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt wird hierdurch eingeschränkt. Um einen parteiübergreifenden offenen Dialog über Konsolidierungsmaßnahmen führen zu können, wurde ein Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung einberufen. Dem Arbeitskreis gehören führende Verwaltungsmitarbeiter sowie Vertreter der Politik aus allen im Rat vertretenen Parteien an.

Die Einkommensstärke der Einwohner der Stadt Kevelaer ist unterdurchschnittlich. Die Kaufkraft je Einwohner liegt mit knapp 19.794 Euro rund 2.100 Euro unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Auch die Wirtschaftsstärke des Kreises Kleve, die sich am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen ablesen lässt, ist unterdurchschnittlich. So ist das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen rund 6.000 Euro niedriger als in anderen Kreisen in NRW. Der Durchschnitt der anderen Kreise im Mittel der Jahre 2009 bis 2012 liegt bei rund 61.000 Euro.

Der Wirtschaftsstandort Kevelaer an sich zeichnet sich durch eine Branchenvielfalt aus. Es besteht eine Mischung von Industrie, Handwerk und Handel sowie ein vielfältiges Gastronomieangebot. Regional, bundesweit und weltweit bedeutende Unternehmen aus fast allen Sparten siedelten sich in den Gewerbegebieten und der Innenstadt Kevelaers an.

Die Kevelaerer Traditionsbetriebe kommen aus dem spezialisierten Handwerk, der Pflanzenproduktion und der Druckindustrie. Dazu kamen in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Produktions- und Dienstleistungsbetrieben im High-Tech-Bereich sowie ein breit gefächertes Einzelhandelsangebot.

Die SGB II Quote in Kevelaer liegt mit 7,6 Prozent etwas unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. In Kevelaer sind somit anteilig an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weniger Personen auf Grundsicherung für Arbeitslose angewiesen als in anderen Kommunen.

Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

Die Stadt Kevelaer besteht aus dem Stadtzentrum Kevelaer und fünf weiteren Ortschaften, die sich auf einer Gesamtfläche von 100,64 km² verteilen. Kevelaer hat seine Wurzeln im Mittelalter. Die Stadt und die Ortsteile Wetten, Twisteden und Kleinkevelaer gehörten damals zur Grafschaft Geldern, die Ortsteile Kervenheim und Winnekendonk gehörten zur Grafschaft Kleve; sie wurden 1969 zur Stadt Kevelaer zusammengeschlossen. Die Ortschaften weisen stark dörfliche Strukturen auf und drohen teilweise auszusterben. Zwar gibt es in den einzelnen Ortschaften die erforderlichen Läden für den täglichen Bedarf, jedoch wird es immer schwieriger die notwendige Infrastruktur wie Ärzte, Apotheken, Banken, etc. vorzuhalten.

Das wohl wichtigste Datum in der Geschichte der Stadt ist der 1. Juni 1642, an dem die Marienwallfahrt in Kevelaer begründet wurde. Das stetige Wachstum der Stadt zu einem der bedeutendsten Wallfahrtsorte Europas, deren weithin sichtbares Monument die 1864 eingeweihte Marienbasilika ist, setzt sich bis heute kontinuierlich fort. Die Stadt Kevelaer ist der größte Wallfahrtsort Nordwesteuropas, und zudem staatlich anerkannter Erholungsort. Die Wallfahrt spielt eine zentrale Rolle im Kevelaerer Stadtleben. Jährlich werden bis zu eine Millionen Gäste erwartet. Das Angebot der städtischen Serviceleistungen bzw. die örtliche Infrastruktur wurde auf eine Vielzahl von Gästen eingestellt. Die Funktion der Stadt Kevelaer als Wallfahrtsort führt zu einem vergleichsweise höheren Personaleinsatz und damit verbundenen Personalaufwendungen im Kultur – und Tourismusbereich aber auch in anderen Bereichen wie z. B. im Hinblick auf die Anforderungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Straßen- und Grünflächenunterhaltung.

Bis Mitte 2015 waren das Stadtmarketing und der Tourismusbereich bei den Bürgerdiensten angesiedelt. Zwischenzeitlich erfolgte eine organisatorische Trennung.

Gleichwohl ist neben dem städtischen Dienstleistungsangebot auch ein hohes Engagement durch Vereine und ortsansässige Unternehmer festzustellen, die zahlreiche Veranstaltungen und Aktionen in Kevelaer organisieren und ausrichten.

Dieses hohe ehrenamtliche Engagement ist auch bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise hilfreich. So unterstützen die Einwohner die Stadt in allen Belangen. So wurde ein Runder Tisch einberufen, an dem die wichtigsten Abstimmungsprozesse erörtert werden, die Tafel engagiert

sich und auch viele Vereine und Einzelpersonen. Bezüglich der Unterbringungsfrage der Flüchtlinge wurde angedacht, dass die Stadt eine Gewerbehalle anmietet bzw. Unterkünfte neu baut.

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 dem Interview mit dem Bürgermeister erläutert.

Die Bevölkerungszahl in Kevelaer wird nach aktuellen Prognosen leicht, und zwar um rund zwei Prozent, ansteigen. Der Altenquotient 2014, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Kevelaer mit 32,13 Prozent unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 25,58 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt in Kevelaer im Jahr 2014 bei 33,81 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,19 Prozent. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung in der Stadt Kevelaer im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte 2014 jünger ist als im Durchschnitt. Die Stadt hat daher nicht so sehr unter dem demografischen Wandel zu leiden wie die Mehrheit der vergleichbaren Kommunen.

Gleichwohl ergreift die Stadt Maßnahmen, um auch zukünftig in dieser Hinsicht gut aufgestellt zu sein. So beschäftigt sie sich aktuell bei einer Untersuchung über die Wohnentwicklung in Kevelaer mit Fragen des demografischen Wandels und berücksichtigt diese in ihren Planungen.

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. Zukünftig werden auch insbesondere die aktuellen Flüchtlingsströme und deren Auswirkungen auf die Kommune Berücksichtigung finden müssen. Welche Herausforderungen die Stadt Kevelaer künftig zu bewältigen hat, ist noch nicht abzusehen. Die demografischen Veränderungen aufgrund einer größeren Anzahl von Migranten werden eine andere Schwerpunktsetzung und eine Neuausrichtung von Maßnahmen erfordern.

Die Stadt Kevelaer erarbeitet aktuell ein integriertes städtebauliches Handlungskonzept, um Fördermittel für verschiedene Umgestaltungsmaßnahmen in der Innenstadt beantragen zu können. So kann die Innenstadt attraktiver gestaltet werden. Zu dem Konzept gehören neben einer Bestandsanalyse und einem Zielkonzept auch die Zeit- und Investitionsplanung für die einzelnen Maßnahmen. Auch wird analysiert, wie sich die demografischen Entwicklungen auf die Stadt Kevelaer auswirken. Im Mittelpunkt des Handlungskonzeptes steht derzeit die Umgestaltung des Peter-Plümpe-Platzes.

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. Interkommunale Zusammenarbeit erfolgt in Kevelaer im Bereich der Volkshochschule und der neu gegründeten Gesamtschule.

Zudem wurden auch schon Gespräche mit Nachbarkommunen über andere Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit geführt, letztendlich jedoch ohne Ergebnis.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

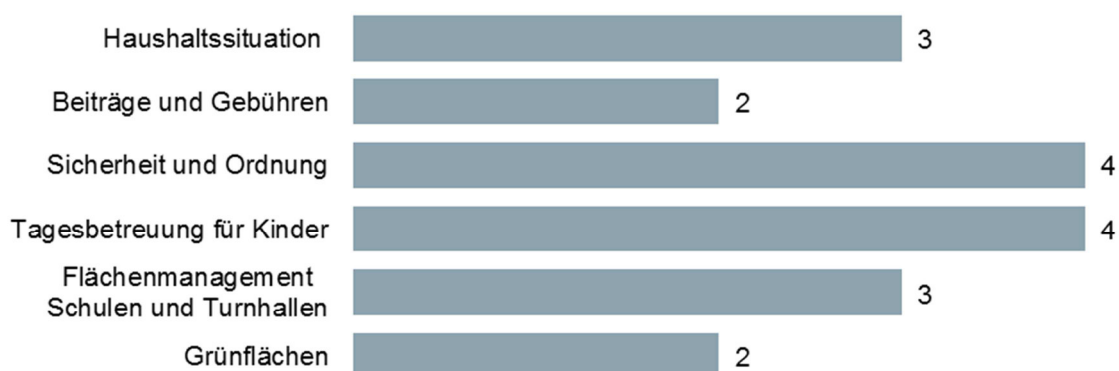
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Kevelaer

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kevelaer hat die GPA NRW im Zeitraum Mai 2015 bis März 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Kevelaer hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2013 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2009 bis 2014. 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	Sabine Jary und Anika Wolff
Personalwirtschaft und Demografie	Frauke Holm
Sicherheit und Ordnung	Frauke Holm
Tagesbetreuung für Kinder	Frauke Holm
Schulen	Ralf Kouchen
Grünflächen	Ralf Kouchen

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 15. März 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 dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Kevelaer 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 13. Mai 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 Kevelaer
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	14
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	23
Steuern	24
Gebäudeportfolio	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	31
Vermögenslage	31
Schulden- und Finanzlage	37
Ertragslage	43

→ 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 2009 bis 2014 und die aktuellen Haushaltsplanungen auf Grundlage der Haushaltssatzung 2016 analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabschlüsse 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 Kvelaer hat ihre Haushaltswirtschaft zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse 2009 bis 2014 liegen geprüft und vom Rat der Stadt Kvelaer festgestellt vor.

Als Grundlage für die Haushaltswirtschaft dient der Stadt der Haushaltsplan für das Jahr 2016. Diese wurde nach Genehmigung des Landrates des Kreises Kleve am 15. März 2016 öffentlich bekanntgemacht. Der Haushaltsausgleich wird danach in allen Planjahren fiktiv durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage erreicht (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW). Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht derzeit nicht.

Einen Gesamtabschluss hat die Stadt bisher noch nicht aufgestellt. Erstmals muss dieser für das Jahr 2010 erstellt werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Haushalte der Stadt Kvelaer wiesen 2001 bis 2008 – mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005 – keine strukturellen Defizite auf.¹ Mit Umstellung auf das NKF erwartete die Stadt aufgrund zu erwirtschaftender bilanzieller Abschreibungen und Rückstellungen in der mittelfristigen Finanzplanung negative Jahresergebnisse. Tatsächlich trat diese Situation ab 2012 ein:

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	./.	899	3.299	115	-1.179	-1.162	-658
Höhe der allgemeinen Rücklage	48.582	48.684	52.498	52.630	48.280	48.073	48.115
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	./.	./.	./.	./.	./.	-194	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	10.196	10.196	10.196	10.196	13.330	12.168	11.510
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	1,9	1,9	1,1

*reduziert um jeweiligen Jahresfehlbetrag

¹ Die letzte überörtliche Prüfung der GPA NRW erfolgte 2009/2010 für die kameralen Haushalte 2004 bis 2007.

In den ersten drei NKF-Jahren erzielte die Stadt Kevelaer Jahresüberschüsse von insgesamt 4,3 Mio. Euro. Diese hat die Stadt mit dem Jahresabschluss 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt (gem. Übergangsregelungen zum NKF-Weiterentwicklungsgesetz). Der herausragende Abschluss in 2010 von rd. 3,3 Mio. Euro wurde insbesondere durch hohe Gewerbesteuererträge und hohe Schlüsselzuweisungen im gleichen Jahr verursacht. Es handelt sich daher um einen „Einmaleffekt“.

Ab 2012 ist die Haushaltslage defizitär. Wesentliche Ursachen für die negative Entwicklung sind die Neugewichtung des Soziallastenansatzes und der Zensus 2011 bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen. Dadurch erhielt die Stadt Kevelaer in 2012 erheblich weniger Schlüsselzuweisungen als in den Vorjahren (s. Kapitel Haushaltsplanung). Zudem wird der Haushalt zunehmend durch deutlich steigende Transferaufwendungen belastet. Auch die – im Vergleich unterdurchschnittlichen – Personal- und Versorgungsaufwendungen weisen in diesem Zeitraum eine steigende Tendenz auf (s. Kapitel Ertragslage).

Der Haushaltsausgleich konnte 2012 bis 2014 durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage fiktiv erreicht werden (rd. 3,0 Mio. Euro).

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

Bezeichnung	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-4.369	-4.598	-666	-827	-148
Höhe der allgemeinen Rücklage	48.115	48.115	48.115	48.115	48.115
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	7.141	2.543	1.877	1.050	902
Fehlbetragsquote in Prozent	7,3	8,3	1,3	1,7	0,3

Unter Berücksichtigung der Plandaten der Haushaltssatzungen 2015 und 2016 zeigt die obige Tabelle eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage bis auf 902.000 Euro auf. Im Haushaltsplan 2016 hat die Stadt für 2015 nur noch einen Fehlbetrag von 3,5 Mio. Euro kalkuliert und bei der Entwicklung des Eigenkapitals berücksichtigt. Daher prognostiziert die Stadt Kevelaer im Haushaltsplan 2016, das 2019 noch eine Ausgleichsrücklage von 1,9 Mio. Euro zur Verfügung steht (abzgl. Jahresfehlbetrag). Insoweit besteht hier eine Abweichung zwischen der Darstellung im Haushaltsplan 2016 und der obigen Tabelle. Der Jahresabschluss 2015 wird nach aktuellen Prognosen der Verwaltung jedoch wesentlich besser ausfallen als geplant. Aktuell erwartet die Stadt Kevelaer für 2015 ein Defizit von unter 1,0 Mio. Euro.

Die Ergebnisplanungen weisen ab 2015 weiterhin negative Fehlbeträge aus. Die Stadt geht von weiter steigenden Aufwendungen im Sozialbereich, vor allem in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und bei der Leistungsgewährung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aus. Der bis 2019 erwartete Werteverzehr beträgt auf Basis der tabellarisch dargestellten mittelfristigen Ergebnisplanung insgesamt rd. 10,6 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird damit bis einschließlich 2019 deutlich reduziert.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-42	-542	3.698	-36	-210	-111	-28	46

Das Jahresergebnis von -42 Euro je Einwohner 2013 zeigt, dass sich die Haushaltslage der Stadt Kevelaer besser darstellt, als dies bei der Hälfte der Vergleichsstädte der Fall ist. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Momentaufnahme. Der folgende Abschnitt zur strukturellen Haushaltssituation zeigt daher auf, inwieweit 2013 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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten fünf 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 2013 hat die GPA NRW die Rückzahlung von vorausgezählten Verlustausgleichen der Technische Betriebe Kevelaer als Sondereffekt bereinigt. Die GPA NRW berücksichtigte zudem Erträge aus der Auflösung einer Rückstellung für ein abgeschlossenes Rechtsverfahren sowie Wertberichtigungen (ertrags- und aufwandsseitig) als Sondereffekte.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Kevelaer	
Jahresergebnis	-1.162
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-15.577
Bereinigungen Sondereffekte	-997
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.479
Hinzurechnungen (Mittelwerte der vergangenen Jahre (seit NKF) für bereinigte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	16.261
= strukturelles Ergebnis	-1.475

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer weist für das Jahr 2013 ein negatives strukturelles Ergebnis von rd. 1,5 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Kevelaer ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2019. Die Analyse soll aufzeigen,

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 (-1,5 Mio. Euro) und dem mittelfristig zu erreichenden Planergebnis 2019 (-148.000 Euro) zusammensetzen. Es sind nur die wesentlichen Parameter abgebildet.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis/Ist-Ergebnis 2013	Planergebnis 2019	Differenz 2019/2013	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	3.585	4.320	735	3,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	8.731	13.170	4.439	7,1
Schlüsselzuweisungen**	6.717	8.150	1.433	3,3
sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen*	6.703	13.607	6.905	12,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	11.902	13.505	1.603	2,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	8.489	10.755	2.267	4,0
Allgemeine Kreisumlage**	8.751	10.400	1.649	2,9
sonstige Transferaufwendungen (ohne Kreis- und Gewerbesteuerumlage sowie Fond Deutscher Einheit)*	12.173	18.563	6.390	7,3

* Rechnungsergebnisse 2013

** Strukturelle Ergebnisse 2013 (Durchschnittswerte)

Grundsteuer B

Unter Berücksichtigung der Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B plant die Stadt Kevelaer in 2015 im Vergleich zum Jahr 2014 Mehrerträge in Höhe von rd. 440.000 Euro. In 2016 und bei der mittelfristigen Planung lehnt sich die Stadt an die Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen an.² Eine weitere Anhebung des Hebesatzes ist derzeit nicht geplant. In 2013 lag der Ertrag aus der Grundsteuer B bei rd. 3,6 Mio. Euro. Bis zum Haushaltsjahr 2019 erwartet die Stadt Kevelaer eine Ertragssteigerung von rd. 735.000 Euro auf 4,3 Mio. Euro. Aus Sicht der GPA NRW besteht bei dieser Position kein wesentliches Risiko.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sind seitens der Stadt nicht beeinflussbar, sondern hängen im Wesentlichen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Dennoch sind sie eine wichtige Ertragsposition. Mit rd. 9,6 Mio. Euro in 2013 machte der Gemeindeanteil der Gemeinschaftssteuern rund 20,3 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge aus. Die Stadt Kevelaer plant bei dieser Position gemessen am Durchschnitt der letzten fünf Jahre bis 2019 eine Verbesserung von rund 4,4 Mio. Euro. Die Planung für das Haushaltsjahr 2016 basiert auf der November-Steuerschätzung 2015 und den aktuellen Schlüsselzahlen für

² Orientierungsdaten 2016 – 2019 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 8. Juli 2015 (Az. 34-46.05.01-264/15).

die Stadt Kevelaer. Diese Basis wurde in Anlehnung an die Orientierungsdaten fortgeschrieben. Die GPA NRW sieht hier allgemeine Risiken, die sich aus einer Abschwächung der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben können.

Schlüsselzuweisungen

In 2011 erhielt die Stadt Kevelaer mit 7,2 Mio. Euro insgesamt 1,5 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen als im Vorjahr. Grund hierfür ist die stärkere Gewichtung des Soziallastenansatzes bei der Verteilung der Schlüsselmasse nach dem Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 (GFG). Städte mit hoher SGB-II-Quote werden dadurch stärker entlastet. Da die Stadt Kevelaer über eine geringe SGB-II-Quote verfügt, reduzierte sich ihr Anteil am Finanz- und Lastenausgleich. In 2012 erfolgte eine weitere Höhergewichtung des Soziallastenansatzes. Daraufhin gingen die Schlüsselzuweisungen für Kevelaer 2012 um 2,7 Mio. Euro auf 4,5 Mio. Euro zurück. Zusätzlich wirkte sich negativ aus, dass bei der Zensushebung eine um rd. 3,0 Prozent geringere Einwohnerzahl für Kevelaer ermittelt wurde. Seit 2014 steigen die Schlüsselzuweisungen für Kevelaer an und lagen in 2016 bei 7,1 Mio. Euro. Dies ist auf geringere Gewerbesteuererträge bei der Stadt Kevelaer und eine insgesamt steigende Schlüsselmasse zurückzuführen. Die Stadt Kevelaer erwartet bis 2019 einen Anstieg der Schlüsselzuweisungen auf rd. 8,2 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung legt die Orientierungsdaten des Landes zu Grunde. Die Stadt Kevelaer nimmt zudem an, dass durch die Einrichtung der Gesamtschule die Zahl der Ganztagschüler steigt und sich hierdurch der Schüleransatz erhöht. Dies würde ebenfalls zu einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen führen. Die Planung der Schlüsselzuweisungen korrespondiert mit der Planung der Gewerbesteuererträge. Hier geht die Stadt Kevelaer ab 2016 von rückläufigen Gewerbesteuererträgen aus. Die Planung ist daher aus Sicht der GPA NRW nachvollziehbar. Dennoch kann sich die Schlüsselmasse des Landes zukünftig geringer als erwartet erhöhen. Demnach verbleibt diesbezüglich ein allgemeines Risiko.

Sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Diese Position beinhaltet weitere Zuweisungen nach dem GFG, andere Zuwendungen und die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für bereits erhaltene Zuwendungen. Hierzu gehören auch Erstattungen für die derzeit in der Stadt Kevelaer untergebrachten Flüchtlinge. Bis Ende Januar 2016 hatte die Stadt Kevelaer 465 Flüchtlinge aufgenommen. Zusätzlich wurde 2015 für 140 Flüchtlinge eine Erstaufnahmeeinrichtung des Landes in Kevelaer geschaffen (ehemalige Jugendherberge). Diese wird im Februar 2016 aufgegeben, so dass mit neuen Zugängen von Flüchtlingen gerechnet wird (ca. 45 Personen pro Monat).

Die Stadt Kevelaer erwartet 2016 insgesamt eine Landeserstattung von rd. 3,4 Mio. Euro (Berechnungsgrundlage: 337 Flüchtlinge). Die Planung der Stadt Kevelaer beruht auf den aktuellen Bescheiden des Landes nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Dies bedeutet für 2016, dass Kevelaer die Landeserstattung nicht auf Basis der tatsächlichen Flüchtlingszahlen, sondern aufgrund einer fiktiven Berechnung erhält (Anwendung des „Königsberger Schlüssel“). Damit können aus Sicht der Stadt Kevelaer die Gesamtaufwendungen in 2016 nicht gedeckt werden. Bei der Planung der Aufwendungen im Asylbereich (sonstige Transferaufwendungen) geht die Stadt Kevelaer von insgesamt 1.000 Flüchtlingen bis Ende 2016 aus. Für Ende 2016 ist eine gesetzliche Revision und damit Annäherung an die tatsächlichen Flüchtlingszahlen für die Berechnung der Kostenerstattungen vorgesehen. Die erwarteten höheren Erstattungen können

frühestens im Rahmen eines Nachtragshaushaltes oder mit der Haushaltsplanung 2017 berücksichtigt werden.

Die Zuweisungen betragen in 2016 insgesamt rd. 11,4 Mio. Euro und haben sich damit gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mio. Euro deutlich erhöht. In 2017 rechnet Kevelaer mit einem weiteren Anstieg um rd. 2,1 Mio. Euro und einer Stabilisierung der Situation ab 2018. Verlässliche Prognosezahlen im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung liegen derzeit jedoch nicht vor. Auch der Umfang der letztendlich durch die Stadt Kevelaer zu tragenden finanziellen Belastungen ist offen. Insofern besteht eine Planungsunsicherheit. Das Ausmaß des Risikos bzw. der Netto-Belastung kann jedoch nicht beziffert werden.

Personalaufwendungen

Die Position der Personalaufwendungen beinhaltet neben den zu leistenden Gehältern u. a. auch die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen und Versorgungskassenbeiträge der aktiven Beschäftigten. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2013 von 11,9 Mio. Euro plant die Stadt Kevelaer, dass die Personalaufwendungen bis 2019 auf 13,5 Mio. Euro ansteigen. Allerdings erwartet die Stadt Kevelaer 2016 bereits einen Anstieg der Personalaufwendungen auf insgesamt 13,2 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr 2015 entspricht dies einer Steigerung um 822.000 Euro (6,6 Prozent). Diese Planung berücksichtigt neben tariflichen Steigerungen insgesamt 6,93 neu im Stellenplan 2016 eingerichtete Vollzeit-Stellen.³ Die Planung für 2016 entspricht den tatsächlichen Verhältnissen und ist nachvollziehbar.

Bei der mittelfristigen Ergebnisplanung der Personalaufwendungen geht die Stadt Kevelaer davon aus, dass die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich stringent umgesetzt werden (vgl. Kapitel Haushaltskonsolidierung). Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die beschlossenen Maßnahmen nicht, nicht im vollem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt greifen. Neue gesetzliche Aufgaben können ggf. zu einem höheren Personalbedarf führen. Daher sieht die GPA NRW bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches Risiko. Dieses Risiko stellt die GPA NRW im Risikoszenario beispielhaft dar.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen umfassen im Wesentlichen die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie die Aufwendungen für sonstige Sach- und Dienstleistungen. Gemessen am Ist-Ergebnis 2013 ermittelt sich für das Planjahr 2019 ein Zuwachs von rd. 2,3 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 wurden aufgrund von Sondereffekten einmalig 11,7 Mio. Euro eingeplant. Insbesondere belasten die Erstellung des Integrierten Handlungskonzeptes (330.000 Euro) und einmalige Herstellungs- und Einrichtungskosten im Flüchtlingsbereich (insgesamt 553.000 Euro) den Haushalt. Bei der mittelfristigen Planung geht die Stadt Kevelaer aufgrund größerer durchgeführter Maßnahmen von sinkenden Aufwendungen im Bereich der allgemeinen Unterhaltung aus. Zudem erwartet die Stadt auf Grundlage der beschlossenen Budgetkürzungen eine entsprechende jährliche Reduzierung der Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen. Ausgehend von rd. 10,9 Mio. Euro in 2017

³ Es handelt sich z. B. um Stellen im Allgemeinen Sozialen Dienst, im sozialpädagogischen Bereich, für den IT-Support der Schulen sowie für Hausmeister Tätigkeiten.

erwartet Kevelaer 2018 nahezu konstante Aufwendungen, die in 2019 auf 10,8 Mio. Euro sinken. Die Planung setzt demnach eine konsequente Fortführung der aktuellen Budgetkürzungen bis 2019 voraus. Auch hier sieht die GPA NRW ein erhöhtes Planungsrisiko. Die erwarteten Entlastungen bzw. Einsparungen könnten z. B. durch den Anstieg der Energie- und/oder Versicherungskosten teilweise aufgezehrt werden. Diese Planungsunsicherheit beinhaltet ein Risiko für die mittelfristige Planung der Stadt Kevelaer, das im Risikoszenario exemplarisch dargestellt wird.

Allgemeine Kreisumlage

Insbesondere die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von Bedeutung. Die Planung der Kreisumlage basiert auf dem Doppelhaushalt 2016/2017 des Kreises Kleve. Gemessen am Durchschnitt der letzten fünf Jahre plant die Stadt Kevelaer bis 2019 einen Anstieg der Kreisumlage um rd. 1,6 Mio. Euro auf 10,4 Mio. Euro. Der Kreis Kleve sieht bei der allgemeinen Kreisumlage für beide Jahre einen gegenüber dem Vorjahr leicht gesenkten Hebesatz von 31,71 Prozent vor. Die Kreisumlage wurde auf Grundlage der endgültig bekannt gegebenen Umlagegrundlagen kalkuliert. Die bei der mittelfristigen Planung berücksichtigten prozentualen Steigerungen entsprechen den Steigerungsraten des Kreises Kleve. Konkrete Haushaltsrisiken sind aus der Planung heraus derzeit nicht erkennbar.

Sonstige Transferaufwendungen

Zu den sonstigen Transferaufwendungen gehören neben Zuweisungen an die verbundenen Unternehmen und Zweckverbände auch die Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich. Hierzu zählen beispielsweise die Betriebskostenzuschüsse der Kindergärten, die Finanzierung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2013 zeigt die Planung der sonstigen Transferaufwendungen eine jährliche Steigerungsrate von durchschnittlich 7,3 Prozent. Grund hierfür sind vor allem die weiterhin steigenden Transferaufwendungen im Leistungsbereich der Asylbewerber. Diese Position ist im engen Zusammenhang mit der Planung der Erträge aus sonstigen Zuwendungen und allgemeinen Umlagen zu sehen. Weitere erhebliche Kostensteigerungen ergeben sich in der Jugendhilfe (u.a. ambulante Eingliederungshilfe, Heimerziehung für Volljährige). Der damit eingeplante Anstieg der Aufwendungen ist aus Sicht der GPA NRW plausibel, auch wenn die weitere Entwicklung – insbesondere im Asylbereich – Planungsunsicherheiten beinhaltet.

Gesamt Betrachtung 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 in Prozent im interkommunalen Vergleich Jahr 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median	Kevelaer
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation					
Aufwandsdeckungsgrad	79,5	181,7	98,1	96,0	97,1
Eigenkapitalquote 1	-20,4	61,3	21,8	20,3	40,4
Eigenkapitalquote 2	0,8	85,6	48,2	48,4	74,9
Fehlbetragsquote	0,6	37,6	9,5	7,8	1,9
Vermögenslage					
Infrastrukturquote	0,0	57,8	35,5	35,1	0,1
Abschreibungsintensität	4,3	14,4	8,9	8,8	7,0
Drittfinanzierungsquote	26,9	82,9	48,6	46,8	66,4
Investitionsquote	13,9	181,6	76,8	67,5	76,1
Finanzlage					
Anlagendeckungsgrad 2	27,9	123,9	78,0	78,6	93,2
Liquidität 2. Grades	3,8	720,7	97,4	29,5	66,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0	857	116	36	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,3	44,9	12,6	9,1	5,4
Zinslastquote	0,0	15,0	3,4	2,8	0,5
Ertragslage					
Netto-Steuerquote	27,7	79,8	51,8	53,7	52,7
Zuwendungsquote	2,9	42,9	19,7	18,7	23,6
Personalintensität	13,5	26,9	20,3	20,4	24,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,2	28,0	16,4	16,0	17,4
Transferaufwandsquote	34,5	66,0	46,1	45,2	46,3

Die geringe Infrastrukturquote von 0,1 Prozent spiegelt die Konzernstruktur der Stadt Kevelaer wider. Diesbezüglich verweist die GPA NRW auf die Ausführungen in den Kapiteln „Vermögenslage“, „Finanzanlagen“ und „bilanzielle Abschreibungen“.

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median	Kevelaer
Jahresergebnis je Einwohner*	-542	3.698	-36	-52	-42
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-302	3.642	52	-31	-13
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner (Vergleich 2012)	387	10.661	2.769	1.555	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	970	7.265	1.435	1.311	1.088

*) Einwohner zum 31.12.2013 lt. IT.NRW (nach Zensus): 27.635 Einwohner

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Umstellung auf das NKF erfolgte zum 1. Januar 2009. Bis 2011 erzielte die Stadt Kevelaer Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 4,3 Mio. Euro. In 2012 hat die Stadt Kevelaer der Ausgleichsrücklage die Jahresüberschüsse aus Vorjahren anteilig zugeführt (gem. Übergangsregelungen zum NKFVG).
- Ab 2012 ist die Haushaltslage defizitär. Der Haushaltsausgleich wird durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage fiktiv erreicht. Hauptursächlich für die negative Entwicklung waren die Neugewichtung des Soziallastenansatzes sowie der Zensus 2011 bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen. Zudem stiegen zeitgleich insbesondere die Belastungen durch Transferaufwendungen deutlich an.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 1,5 Mio. Euro aus. In 2014 tritt eine vorübergehende Verbesserung ein.
- Die Stadt Kevelaer verfügt 2014 über eine Ausgleichsrücklage von rd. 11,5 Mio. Euro sowie eine allgemeine Rücklage von 48,1 Mio. Euro.
- Die Eigenkapitalquoten sind im Vergleich überdurchschnittlich. Dies ist jedoch auch dem Umfang der Ausgliederungen geschuldet. Das Eigenkapital je Einwohner stellt sich im interkommunalen Vergleich durchschnittlich dar.
- Die bestehende Altersstruktur der städtischen Gebäude sowie die Entwicklung der Investitionsquoten verweisen derzeit auf keine zusätzlichen Risiken. Durch die getätigten Investitionen erhält die Stadt Kevelaer weitgehend den bisherigen „Status Quo“ des Anlagevermögens.
- Die Stadt Kevelaer gehört zu den Kommunen mit strukturell bedingt geringen Deckungsmitteln.
- Die Schuldenlage der Stadt Kevelaer hat sich seit 2009 deutlich verschlechtert. Der Schuldenstand 2013 des Kernhaushaltes erreicht interkommunal noch eine niedrige Positionierung.
- Die Ergebnisplanungen weisen ab 2015 durchgängig negative Fehlbeträge aus. Der Haushaltsausgleich kann mittelfristig nur durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage fiktiv erreicht werden (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW). Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht nicht.
- Die Planungsannahmen basieren überwiegend auf dem Orientierungsdatenerlass des Landes NRW. Die Planung ist nachvollziehbar und plausibel. In der Haushaltsplanung sind kaum zusätzliche Risiken enthalten. Diese sieht die GPA NRW bei der Planung der Personalaufwendungen sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.
- Der bis 2019 erwartete Werteverzehr beträgt insgesamt rd. 10,6 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird damit bis einschließlich 2019 deutlich reduziert.
- Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unterliegt deutlichen Schwankungen. Der Stadt Kevelaer fehlt derzeit eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.

- Erhebliche Investitionen u.a. für städtebauliche Maßnahmen und investive Maßnahmen im Schulbereich belasten mittelfristig die Finanzplanung und führen zu einer fortschreitenden Verschuldung.
- Die nachhaltige Stärkung der Finanzlage und ein damit möglicher Schuldenabbau erfordern zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen.

→ KIWI-Bewertung

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Nachfolgend sind zunächst die im Rahmen der Prüfung festgestellten zusätzlichen Risiken in einer Übersicht zusammengefasst.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
höhere Steigerungsraten bei den Personalaufwendungen	Haushaltsplanung
Realisierung der Budgetkürzungen bei Sach- und Dienstleistungen	Haushaltsplanung

Darüber hinaus bestehen Risiken im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Planungsunsicherheiten bei der Einschätzung der Netto-Belastung durch die Flüchtlingssituation.

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.

Die Stadt Kevelaer hat im Lagebericht des Jahresabschlusses 2014 aus ihrer Sicht bestehende Chancen und Risiken dargelegt. Zunehmende und schwer kalkulierbare Belastungen sieht die Stadt insbesondere im Falle der Sozial- und Jugendhilfeleistungen, der Asylpolitik und bei der

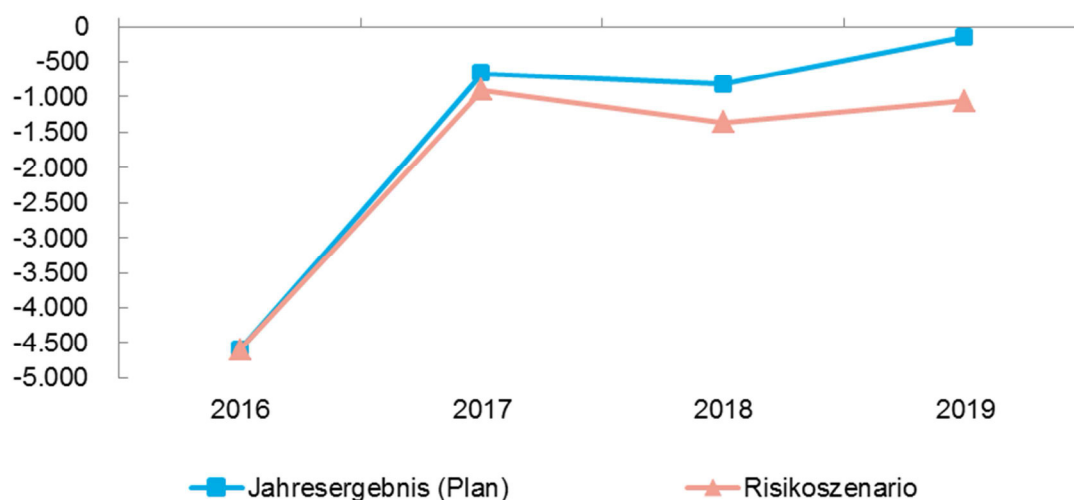
Umsetzung der schulischen Inklusion. Auch ein möglicherweise steigendes Zinsniveau beinhaltet angesichts der geplanten Kreditaufnahmen für Investitionen aus Sicht der Stadt ein Risiko. Deutliche Ertragsschwankungen und damit verbundene Planungsunsicherheiten ergeben sich für die Stadt Kvelaer durch die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs. Es bestehen kaum Steuerungsmöglichkeiten. Die erarbeiteten Konsolidierungsmaßnahmen beinhalten die Chance, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Dies erfordert eine konsequente Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Soweit in der Planung berücksichtigte Konsolidierungsmaßnahmen nicht im vollen Umfang greifen, ergibt sich aus Sicht der GPA NRW ein zusätzliches Risiko. Dies trifft insbesondere auf die Konsolidierung großer Aufwandspositionen, wie die Personalaufwendungen und die Sach- und Dienstleistungen zu.

Ziel des Risikoszenarios ist es, die möglichen Auswirkungen der beschriebenen Risiken auf die Haushaltssituation zu verdeutlichen. Hierzu hat die GPA NRW die vorgenannten Risiken exemplarisch bewertet und den bis 2019 geplanten Jahresergebnissen gegenübergestellt. Die dadurch entstehende Abweichung verdeutlicht, welche Anstrengungen zum Haushaltsausgleich zusätzlich erforderlich werden könnten.

Summe der Planungsrisiken

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2019	Planergebnis 2019	Abweichung
Personalaufwendungen	alternative Steigerungsrate von 2,0 Prozent ab 2017	14.013	13.505	509
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	Anwendung der Orientierungsdaten von 1,0 Prozent 2016 bis 2019	11.155	10.755	400
Saldo (gerundet)				908

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2019



Das hier exemplarisch dargestellte Risikoszenario kann eine individuelle Risikoeinschätzung der Stadt Kevelaer nicht ersetzen.

→ Empfehlung

Zur strategischen Haushaltssteuerung sollte die Stadt Kevelaer individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie Möglichkeiten zur Risikoreduzierung ermitteln.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht grundsätzlich die Gefahr, dass kurzfristig Steueranhebungen als Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit aus Sicht der GPA NRW wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

Haushaltskonsolidierung

Die erwarteten hohen Fehlbeträge haben bei der Stadt Kevelaer den Konsolidierungsdruck deutlich erhöht. Zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt Kevelaer daher die „Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung“ unter Leitung der Politik gebildet. Im Zuge der Etatberatungen 2015 hat der Rat beschlossen, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben. Mit dem Haushalt 2015 wurde daher der Hebesatz der Grundsteuer B auf 460 und der Gewerbesteuer auf 415 Hebesatzpunkte angehoben. Auch der Hebesatz der Grundsteuer A wurde auf 230 Hebesatzpunkte angepasst. Folgende weitere wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen wurden - neben anderen kleineren - Einsparungen bereits umgesetzt bzw. beschlossen:

- Anhebung und Neustaffelung der Elternbeiträge für den Offenen Ganzttag (30.000 Euro),
- höhere Eigenkapitalverzinsung des Abwasserbetriebes von vier auf sechs Prozent (130.000 Euro),
- Anhebung der Kindergartenbeiträge (100.000 Euro) und
- Budgetkürzung der Sach- und Dienstleistungen im Umfang von zunächst 3,0 Prozent jährlich (300.000 Euro).

Die Konsolidierungsbemühungen umfassen auch eine Prüfung, inwieweit Personalkosteneinsparungen erzielt und die Kostendeckungsgrade von Gebühren und Entgelten verbessert werden können. Auch das Pflegekonzept für die Grünflächenanlagen soll überarbeitet werden. Zur Reduzierung der Personalaufwendungen hat der Rat mit den Etatberatungen 2016 bereits folgende Beschlüsse gefasst:

- Streichung von sechs „kw-Stellen“ bis 2019,
- Abbau von zwei weiteren Stellen (Rathaussanierung und Energieeinsparung),
- Einsparung von zwei Stellen am Betriebshof und
- keine Verlängerung von derzeit befristeten Arbeitsverhältnissen.

Zur Realisierung des geplanten Stellenabbaus sollte aus Sicht der GPA NRW das Aufgabenspektrum in den betroffenen Bereichen eingehend betrachtet und analysiert werden. Die vorlie-

gende Fluktuations- und Altersstrukturanalyse kann letztendlich nicht alle zukünftigen Entwicklungen bzw. Veränderungen abbilden. Hierzu sollte die Stadt Kevelaer ein Personaleinsparkonzept erarbeiten.

Zudem sind neue oder steigende finanzielle Belastungen nicht auszuschließen. Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen nach KAG	Beiträge
Im Abwasserbereich: Berechnung der kalkulatorischen Zinsen auf Basis des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens sowie Umstellung der kalkulatorischen Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte	Gebühren
Kommunalen Gebäudebestand und damit Aufwendungen zur Bauunterhaltung reduzieren; dabei Fokus auf Pflichtaufgaben richten (unter Berücksichtigung des Gebäudealters und des zukünftigen Bedarfs)	Gebäudeportfolio
Stärkere Beteiligung der Nutzer von städtischen Einrichtungen an den Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen	Gebäudeportfolio
Systematische Aufgabenkritik zur Reduzierung der Personalaufwendungen in Zusammenarbeit mit politischen Gremien	Haushaltskonsolidierung
Zusätzliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern, sofern der Konsolidierungsprozess gefährdet ist	Steuern

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

Das strukturelle Defizit 2013 beträgt insgesamt rd. -1,5 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf insgesamt 625 Hebesatzpunkte, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

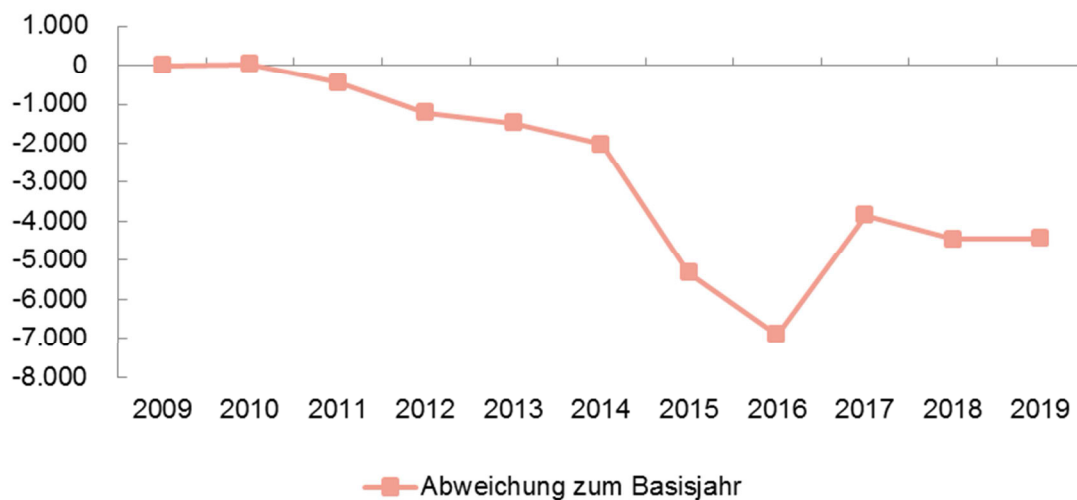
Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergeb-

nisse 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 GPA NRW hat die zu bereinigenden Sondereffekte mit der Stadt abgestimmt.⁴ Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2009 bis 2014 auf Basis der Jahresabschlüsse, ab 2015 Planjahre

Der kommunale Steuerungstrend der Stadt Kevelaer weist ab 2011 eine deutlich negative Tendenz auf. Der Tiefpunkt wird im Planjahr 2016 erreicht. Ursächlich für diese Entwicklung sind insbesondere deutlich steigende Transferaufwendungen, die nicht durch entsprechende Kostenerstattungen gedeckt werden können. Hier ergibt sich aufgrund der aktuellen Berechnungssystematik für die Erstattungsleistungen in 2016 eine deutliche Diskrepanz. Ab 2017 wird diesbezüglich eine wesentlich höhere Entlastung angenommen. Auch die Personal –und Versorgungsaufwendungen belasten zunehmend den städtischen Haushalt, auch wenn Stellen teilweise refinanziert werden. Die Entwicklung der Aufwendungen wird im Kapitel „Ertragslage“ detaillierter dargestellt. Die in 2016 zusätzlich eingerichteten Stellen und die damit zu leistenden Personalaufwendungen verstärken diesen Effekt.

Bereits umgesetzte und bei der Planung berücksichtigte Konsolidierungsmaßnahmen können diese negative Entwicklung nur teilweise auffangen.

⁴ Die GPA NRW hat 2009 bis 2013 folgende Sondereffekte berücksichtigt: Erträge aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen (aufgrund von Sterbefällen), aus der Auflösung nicht umgesetzter Instandhaltungsrückstellungen sowie aus der Auflösung von Rückstellungen für abgeschlossene Rechtsverfahren, einmalige Erstattung der Technischen Betriebe Kevelaer, Wertberichtigungen (ertrags- und aufwandsseitig) sowie außerordentliche Abschreibungen bzw. Aufwendungen.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer weist insbesondere aufgrund steigender Soziallasten einen negativen Steuerungstrend auf. Die bislang erfolgten Konsolidierungsmaßnahmen konnten dem negativen Steuerungstrend nicht nachhaltig entgegenwirken. Trotz einer in 2017 eintretenden Verbesserung ist bis 2019 keine fortschreitende positive Trendwende erkennbar.

Der negative Steuerungstrend der Planjahre zeigt auf, dass die Stadt Kevelaer eine Verbesserung der Haushaltssituation hauptsächlich durch den Anstieg der Zuweisungen und Zuwendungen und der Gemeinschaftssteuern erwartet. Der städtische Haushalt hängt damit in einigen Bereichen von nicht beeinflussbaren Faktoren ab.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte daher unbedingt weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten, die in ihrer Hand liegen, um einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten. Zudem sollte der beschlossene Stellenabbau durch eine systematische Aufgabenkritik unterstützend begleitet werden.

Beiträge

Den „Technischen Betrieben der Stadt Kevelaer“ (TBK) obliegt Verwaltung und Planung, Neu- und Ausbau sowie Sanierung, Unterhaltung und Betrieb der städtischen Straßenverkehrsanlagen (s. Finanzanlagen). Die Beitragsabteilung ist daher in den TBK angesiedelt.

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Straßenbaubeiträgen in Tausend Euro

	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge*	547	550	542
Abschreibungen auf das Straßennetz*	1.204	1.219	1.212
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	45,4	45,1	44,7

*Daten beruhen auf den Angaben der TBK

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen liegt mit knapp 45 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 2013 von 33,9 Prozent. In entsprechender Höhe mindern die Erträge aus der Sonderpostenauflösung die Belastungen durch Abschreibungen.

Die geltende Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuches (BauGB) deckt sich inhaltlich weitgehend mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr

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

1994. Die letzte Änderung der Satzung der Stadt Kevelaer trat im Dezember 2010 in Kraft. Analog zur Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen (§ 4 der Satzung). Die Stadt Kevelaer hat in § 8 der Satzung Merkmale der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen festgelegt. Dies ersetzt hinreichend den allgemeinen Verweis auf das örtliche Bauprogramm im Sinne eines allgemeinen örtlichen Kriterienkatalog zur Fertigstellung von Straßen. Die Stadt Kevelaer nutzt regelmäßig die Vorfinanzierungsinstrumente „Vorausleistungen“ und „Ablösung“ (§ 10 und § 11 der Satzung). Soweit möglich werden Erschließungsverträge abgeschlossen. In diesen Fällen wird eine hundertprozentige Refinanzierung des Aufwands erreicht.

Die Satzung der Stadt Kevelaer über die Erhebung von Beiträgen gem. § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG NW) für straßenbauliche Maßnahmen wurde erstmalig am 18. Februar 1991 erlassen. Durch die „1. Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG NW“ vom 19. Juni 2002 wurde sie letztmalig angepasst. Obwohl die geltende Fassung damit nicht auf der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes von 2004 beruht, enthält diese Analogien hierzu.

Entgegen der Mustersatzung erhebt die Stadt Kevelaer für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Wirtschaftswegen derzeit keine Beiträge. In der Vergangenheit hat die Stadt Kevelaer bei Wirtschaftswegen auch keine KAG-Maßnahmen, sondern lediglich Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Mittelfristig sind auch keine KAG-Maßnahmen vorgesehen. Eine zukünftige Änderung der bisherigen Praxis ist aus Sicht der GPA NRW aber nicht grundsätzlich auszuschließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kevelaer sollte die Abrechnung von KAG-Maßnahmen bei Wirtschaftswegen vorsorglich in ihrer Satzung mit aufnehmen.

Möglich wäre die Verwendung des weitergehenden Anlagenbegriffs analog zu § 1 der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes oder die Aufnahme einer gesonderten Regelung in der Satzung.

Die Anteile der Beitragspflichtigen liegen durchweg am Minimum des Korridors der Mustersatzung. Damit werden die Beitragsmöglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft. Mittelfristig sind laut Angaben der TBK keine KAG-Maßnahmen geplant. Es erfolgt daher keine Potenzialberechnung für anstehende Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen sollten nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.

Gebühren

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Durchführung der Straßenreinigung wurde an Dritte vergeben. Die Stadt veranlagt bei der Gebührenerhebung und – festsetzung nur die Fahrbahnen der Hauptverkehrsstraßen. Die Straßenreinigungspflicht und Winterwartung der übrigen Fahrbahnen und Gehwegen wurde auf

die Grundstückseigentümer übertragen. Eine Differenzierung nach Straßentypen erübrigt sich damit. Der (eingeschränkte) Winterdienst ist Aufgabe des städtischen Betriebshofes. Für die Durchführung der Winterwartung wird keine Gebühr erhoben (§ 7 Abs. 2 der Straßenreinigungssatzung). Für die Fahrbahnreinigung wurde ein Öffentlichkeitsanteil von insgesamt 10,0 Prozent ermittelt. Hieraus ergeben sich keine Potenziale.

Auch die Abfallentsorgung wurde an ein Unternehmen vergeben. Es werden ausschließlich vertraglich vereinbarte Fremdleistungen umgelegt.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Kevelaer unterhält vier Friedhöfe in eigener Trägerschaft und verfügt über vier Leichenhallen. Eine dieser Leichenhallen befindet sich auf einem kirchlichen Friedhof. Pflege- und Unterhaltungsarbeiten im Friedhofswesen sowie die Beisetzungen werden durch ein beauftragtes Unternehmen durchgeführt. Die Verwaltung erfolgt durch die Stadt Kevelaer. Über- und Unterdeckungen wurden seit Erlass der Gebührensatzung 2010 noch nicht kalkulatorisch dargestellt. Gem. § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG sind Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden.

→ Feststellung

Der gem. § 6 Abs. 2 KAG vorgeschriebene Kalkulationszeitraum zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen wurde im Friedhofswesen nicht konsequent beachtet.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte kurzfristig im Rahmen einer Nachkalkulation (Betriebsabrechnung) die ggf. vorhandenen Ausgleichsbeträge im Friedhofswesen ermitteln.

Die Stadt Kevelaer hat eine zeitnahe Betriebsabrechnung für diesen Bereich im Verlauf der Prüfung zugesichert.

Die Stadt Kevelaer hat einen öffentlichen Grünanteil von 10,0 Prozent bezogen auf die Gesamtaufwendungen ermittelt. Dies entspricht aktuell rd. 15.000 Euro, die nicht in die Gebührensätze mit einfließen. Diesbezüglich ist aus Sicht der GPA NRW kein Potenzial erkennbar. Bei der Gebührenbedarfsberechnung werden derzeit kalkulatorische Zinsen von 6,5 Prozent berücksichtigt. Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten werden damit ausgeschöpft.

Die kalkulatorische Abschreibung erfolgt für die vier Leichenhallen sowie betrieblich benötigte Gerätschaften auf Grundlage der Herstellungskosten. Aus Sicht der GPA NRW werden die Gebäude aufgrund der Änderung der Bestattungskultur jedoch zukünftig nicht mehr in diesem Umfang benötigt. Mittelfristig sollte die Zahl der Leichenhallen reduziert bzw. deren Nutzung eingeschränkt werden. Die GPA NRW befürwortet daher den Beschluss des Rates, die städtischen Leichenhallen zukünftig zu verpachten.

→ Empfehlung

Soweit eine Verpachtung der Leichenhallen an Beerdigungsinstitute oder die Kirche nicht umsetzbar ist, sollte die Stadt Kevelaer auch eine Schließung oder den Abriss der Leichenhallen in Betracht ziehen.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird seit dem Jahr 1993 in den TBK geführt. Es handelt sich um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung nach § 107 Abs. 2 GO NRW. Seit Einführung der Regenwassergebühren veranlagt die TBK auch die überörtlichen Straßenbaulastträger. Es bestehen nur noch wenige Ablösevereinbarungen, wobei in diesen Fällen eine Beteiligung an den Herstellungskosten erfolgt ist.

Bei der Gebührenkalkulation im Abwasserbereich erfolgt die kalkulatorische Abschreibung derzeit zwar nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Gebührenfestsetzung wird jedoch weiterhin die kalkulatorische Abschreibung auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten als Obergrenze berücksichtigt. Damit kann der Substanzerhalt des Kanalvermögens nicht dauerhaft gewährleistet werden. Der Unterschied zwischen diesen beiden „Kalkulationsvarianten“ beträgt bei der Gebührenkalkulation 2015 (bezogen auf das vorhandene Anlagevermögen) rd. 387.000 Euro. In dieser Höhe besteht ein Potenzial.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer sollte bei der Gebührenfestsetzung im Abwasserbereich die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte erheben.

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG gelten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten als gebührenrelevant. Die Gebührenkalkulationen sollen somit eine angemessene kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals berücksichtigen. Hierbei sind zwei Faktoren wesentlich: der kalkulatorische Zinssatz und die vollständige Erfassung des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens.

Für ausgegliederte Bereiche, wie zum Beispiel die Abwasserbeseitigung, ist jeweils ein eigenständiger Mischzinssatz zu ermitteln. Maßgeblich sind auf Grundlage der ständigen Rechtsprechung des OVG NRW die langfristigen Durchschnittsverhältnisse⁶. Deshalb ermittelt das OVG NRW einen Durchschnittszinssatz, der sich grundsätzlich auf einen Zeitraum von jeweils 50 Jahren bezieht. Als Basis dienen die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen. Ausgangsjahr ist das Vorvorjahr des Jahres, für das die Gebühren kalkuliert und erhoben werden sollen. Als „Puffer -Zuschlag“ setzt das OVG NRW einen Zuschlag von 0,5 Prozent an, weil Fremdkapitalzinsen in der Regel höher liegen. Dieser so ermittelte Zinssatz hat sich in den letzten Jahren erkennbar verringert. Für das Jahr 2011 hielt das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen⁷ einen Zinssatz von 7,0 Prozent für vertretbar. Für das Kalkulationsjahr 2013 ergab sich noch ein kalkulatorischer Zinssatz für den Eigenkapitalanteil von maximal 6,83 Prozent. Darin war der Zuschlag von 0,5 Prozent bereits enthalten. Für das Kalkulationsjahr 2014 waren es maximal 6,24 Prozent zzgl. 0,5 Prozent Zuschlag. Die TBK legt bei der kalkulatorischen Verzinsung seit 2013 einen Zinssatz von 6,0 Prozent zu Grunde (in Vorjahren 4,0 Prozent) und orientiert sich damit weitgehend an der aktuellen Rechtsprechung.

Die jährliche kalkulatorische Verzinsung erfolgt bislang allerdings auf Basis des Stammkapitals (spartenbezogen 6,5 Mio. Euro). Dies entspricht bei einem Zinssatz von 6,0 Prozent insgesamt 390.000 Euro. Die Verzinsung wird als Gewinnausschüttung an den städtischen Haushalt abge-

⁶ OVG NRW, Urteil vom 05. August 1994, Az. 9 A 1248/92

⁷ Urteil vom 05. Juli 2012, Az. 13 K 802/11

führt. Das zu verzinsende Vermögen umfasst nach dem KAG jedoch das gesamte betriebsnotwendige Vermögen. Nur Drittfinanzierungen (zweckgebundene Zuweisungen, Zuschüsse) bleiben außer Betracht.

→ Empfehlung

Die kalkulatorische Verzinsung im Abwasserbereich sollte auf Grundlage des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens erfolgen.

Die folgende Potenzialberechnung geht weiterhin von einem (Misch-)Zinssatz von insgesamt 6,0 Prozent aus. Durch die Änderung der Berechnungsgrundlage ergibt sich danach ein Potenzial von rd. 500.000 Euro jährlich:

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung im Abwasserbereich 2014

Technische Betriebe der Stadt Kevelaer (TBK)	Angaben in Euro
Anlagevermögen lt. zuletzt aufgestellter und geprüfter Bilanz (abzgl. geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau)	30.314.821
./. Empfangene Ertragszuschüsse	7.783.956
./. Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen	2.388.301
= zu verzinsendes Kapital	20.142.564
kalk. Verzinsung bei 6 %	1.208.553
abzgl. geleistete Fremdkapitalzinsen	307.000
Zwischensumme	901.553
./. Ansatz bei Gebührenkalkulation (auf Basis Stammkapital von 6,5 Mio. Euro mit 6,0 %)	390.000
Potenzial bei Berücksichtigung des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens	511.553
Potenzial gerundet	500.000

Auch die städtischen Liegenschaften sind verpflichtet, Abwasser – und Niederschlagsgebühren zu entrichten. Inwieweit deren Aufwendungen durch die Anhebung der Gebührensätze insgesamt steigen, kann derzeit nicht beziffert werden. Es handelt sich bei der obigen Berechnung um eine Bruttobetrachtung.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Erschließungssatzung der Stadt Kevelaer nach dem BauGB sieht vor, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind. Dies entspricht den Empfehlungen der Mustersatzung des Städte – und Gemeindebundes.
- Die Merkmale der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen sind bereits in der Kevelaer Beitragssatzung geregelt. Vorfinanzierungsinstrumente und Erschließungsverträge werden regelmäßig genutzt.

- Die Beitragssatzung gemäß § 8 KAG der Stadt Kevelaer sieht derzeit keine Beitragserhebung für Wirtschaftswege vor. Die Stadt Kevelaer sollte die Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen nach dem KAG bei Wirtschaftswegen in der Satzung aufnehmen.
- Die Anteile der Beitragspflichtigen liegen durchweg am Minimum des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Beitragssätze nach § 8 KAG sollten nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.
- Im Friedhofswesen noch offene Nachkalkulationen sollten kurzfristig durchgeführt werden, um ggf. vorhandene Ausgleichsbeträge zu ermitteln und bei der Gebührenfestsetzung zu berücksichtigen. Mittelfristig sollte die Zahl der Leichenhallen reduziert werden.
- Im Abwasserbereich empfiehlt die GPA NRW die kalkulatorische Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Eine Vergleichsberechnung ergab eine Differenz von rd. 387.000 Euro, die derzeit nicht in die Gebührenkalkulation einfließt.
- Die kalkulatorische Verzinsung im Abwasserbereich erfolgt derzeit auf Grundlage des spartenbezogenen Stammkapitals. Die GPA NRW empfiehlt gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG die kalkulatorische Verzinsung auf Grundlage des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens. Eine erste beispielhafte Berechnung ergab ein Potenzial von rd. 500.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

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

Steuern

Hebesatzvergleich Grund- und Gewerbesteuern 2015

	Stadt Kevelaer	Kreis Kleve	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse*
Grundsteuer A	230	223	239	267
Grundsteuer B	460	421	548	498
Gewerbesteuer	415	400	439	418

*kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern; (Quelle: IT.NRW), Stand 30.06.2015

Der Gewerbesteuerhebesatz 2015 entspricht dem fiktiven Hebesatz des GFG 2015. Dieser wird in 2016 auf 417 Hebesatzpunkte angehoben.

Maßgeblich für die Festlegung der Hebesätze sind die Haushaltslage und die individuelle Situation vor Ort. Die Stadt Kevelaer plant derzeit keine weiteren Anhebungen der Hebesätze. Sollte allerdings der Haushaltsausgleich nachhaltig nicht erreicht werden können, wären weitere Hebesatzerhöhungen notwendig, sofern keine alternativen Konsolidierungsbeiträge ergriffen wer-

den. Zudem erfolgt die Berechnung der Finanzkraft einer Kommune bzw. der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich anhand des fiktiven Hebesatzes. Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz unter diesem normierten Hebesatz liegt, werden im Finanzausgleich tendenziell schlechter gestellt. Die Stadt Kevelaer sollte daher weiterhin die Gestaltung der Hebesätze an den jährlich neu festgelegten fiktiven Hebesätzen ausrichten.

Gebäudeportfolio

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

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

Die Stadt Kevelaer hat für ihre Gebäude überwiegend die Nettogrundfläche erfasst. Der interkommunale Vergleich basiert auf der Bruttogrundfläche. Aus diesem Grund wurden die Nettogrundflächen entsprechend umgerechnet.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF zum 31. Dezember 2012

Nutzungsart	Flächenverbrauch	Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km² Gemeinde- fläche	Anteil an der Ge- samtfäche in Prozent
Schule	50.970	1.738,9	500,4	49,8
Jugend	4.607	159,0	45,8	4,6
Sport und Freizeit	10.331	356,7	102,6	10,2
Verwaltung	9.443	326,0	93,8	9,3
Feuerwehr / Rettungs- dienst	4.083	141,0	40,6	4,0
Kultur	12.635	436,2	125,5	12,5
Soziales	1.677	57,9	16,7	1,7
sonstige Nutzungen	8.004	276,3	79,5	7,9
Gesamt	101.149	3.492,0	1.005,0	100,0

Der größte Flächenanteil wird für den Schulbereich vorgehalten. Auch die Flächenanteile für die Bereiche Sport und Freizeit, Kultur und Verwaltung sind relativ groß. Die Anzahl der vorhande-

nen kommunalen Gebäude wird meistens mitbestimmt durch die Anzahl der Ortsteile, die Gemeindefläche und die Anzahl der Einwohner. Kevelaer hat eine Fläche von rund 101 km², die sich auf fünf Ortsteile verteilt. Der Mittelwert der kommunalen Fläche liegt bei 82 km². Die Einwohnerzahl liegt mit 28.966 hingegen unter dem Mittelwert von 35.954 Einwohnern. Die Verteilung vergleichsweise weniger Einwohner auf einer großen Fläche mit einer überschaubaren Anzahl von Ortsteilen spricht für einen Flächenverbrauch unterhalb des interkommunalen Mittelwertes.

Das Gebäudemanagement der Stadt Kevelaer ist zentral organisiert. Die Daten über die Gebäude und die verbrauchsabhängigen Kosten sind erfasst und werden regelmäßig fortgeschrieben. Jedes Jahr wird vom Gebäudemanagement ein umfangreicher Fünfjahresplan mit Maßnahmen zur baulichen Unterhaltung erarbeitet und vom Rat der Stadt beschlossen. Sofern es bei den Gebäuden Auffälligkeiten zum Beispiel bei den verbrauchsabhängigen Kosten gibt, werden die Ursachen ermittelt, um reagieren zu können.

Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Gebäude liegen vor. Derzeit ist das Gebäudemanagement stark beschäftigt mit der aktuellen Flüchtlingssituation und den dafür benötigten Wohnraum.

Interkommunaler Vergleich nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kevelaer
Schule	1.221	2.535	1.925	1.739
Jugend	13	370	173	159
Sport und Freizeit	36	885	230	357
Verwaltung	141	421	254	326
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	553	142	141
Kultur	27	783	242	436
Soziales	16	746	127	58
sonstige Nutzungen	80	1.688	538	276
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.633	3.492

Die Flächen für die Bereiche Sport und Freizeit, Kultur und Verwaltung liegen deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen. Insgesamt betrachtet ist der Flächenverbrauch jedoch leicht unterdurchschnittlich.

Schulen

Die Restnutzungsdauern der im Stadtgebiet vorhandenen sieben Grundschulen liegen zwischen 51 und 23 Jahren. Instandhaltungsmaßnahmen wurden insbesondere bei den Grundschulen mit einer geringen Restnutzungsdauer durchgeführt. Der Zustand der Gebäude ist derzeit unauffällig. Die Restnutzungsdauer des Schulzentrums und der beiden zusätzlichen Gebäudeteile neben dem Schulzentrum für die Realschule sind mit 66 bis 43 Jahren noch höher und damit insgesamt unauffällig. Mit den Mitteln des Konjunkturpaketes wurde eine Fassaden-sanierung des Schulzentrums begonnen.

Nur zwei von neun Turn-/Sporthallen haben eine Restnutzungsdauer von 37 bzw. 32 Jahren. Die übrigen Nutzungsdauern sind teilweise deutlich geringer als 13 Jahre. Mit den Mitteln des Konjunkturpaktes wurden die Turnhallen instandgesetzt, so dass kein dringender Handlungsbedarf besteht. Laut Aussagen der Stadt Kevelaer ist lediglich die Sporthalle an der Kroatenstraße abgängig. Allerdings sind noch keine politischen Beschlüsse gefasst worden, was mit dieser Halle zukünftig geschehen soll. Momentan wird ein Teil der Halle als Flüchtlingsunterkunft genutzt.

Für Gruppen/Sportvereine, die nicht durch den Landessportbund anerkannt oder Jugendgruppen sind, wird eine Benutzungsgebühr für die Turnhallen erhoben.

2017 soll das Gebäude der Kreisförderschule aufgrund des Raumbedarfes für die Inklusion erworben werden. Ausführliche Angaben und Analysen enthält der Berichtsteil „Schulen“.

Jugend

Die Flächen des Bereiches Jugend liegen in der Stadt Kevelaer leicht unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs. Insgesamt gibt es im Stadtgebiet dreizehn Kindertagesstätten bzw. Kindergärten. Nur die Einrichtung „Spatzennest“ wird von der Stadt betrieben. Die zwei weiteren kommunalen Gebäude für Kindertageseinrichtungen sind an private Träger vermietet. Der Träger der Einrichtung Jahnstraße baut gerade ein eigenes Gebäude, so dass das städtische Gebäude ab 2016 zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden soll. Es ist positiv zu bewerten, dass das Gebäude nicht leer stehen wird, sondern eine Folgenutzung vorhanden ist.

Die Stadt ist außerdem Eigentümerin von einem Jugendzentrum (Mittagstreff). Der Mittagstreff befindet sich im Bereich des Schulzentrums und wird von den Schülern auch in Freistunden genutzt. Darüber hinaus hat die Stadt im Rathaus Winnekendonk, in der Begegnungsstätte Twisteden und in der Grundschule Kervenheim Jugendräume.

Die Gebäude der Kita Sternschnuppe und Spatzennest sowie des Mittagstreffs sind noch relativ neu und haben eine lange Restnutzungsdauer. Das Gebäude Jahnstraße hat dagegen nur noch eine Restnutzungsdauer von 24 Jahren.

Sport und Freizeit

Die Flächen für diese Nutzungsform liegen deutlich über dem Mittelwert. Die Stadt ist Eigentümerin eines Freibades und eines Hallenbades. Ein Bürgerverein, der bereits 1998 gegründet wurde, übernimmt durch Mitgliedsbeiträge und Spenden einen Teil der Unterhaltungsaufwendungen des Freibades. Ohne die Gründung des Vereins und dessen finanzielle Unterstützung wäre das Freibad geschlossen worden. Der Verein hat bereits einiges in das Freibad investiert, um es für Besucher attraktiver zu machen. Die Stadt übernimmt unter anderem die Aufwendungen für die technische Unterhaltung. Der Haushaltsplan 2016 weist ein jährliches Defizit von rund 240.000 Euro aus.

Das Hallenbad hat einen Anteil von rund 30 Prozent an den Sportflächen. Das Hallenbad hat noch eine Restnutzungsdauer von 30 Jahren. Nach Auskunft der Stadt werden in den nächsten fünf Jahren Investitionen erforderlich sein um die Gebäudesubstanz auch weiterhin zu erhalten.

Derzeit verursacht das Hallenbad ein jährliches Defizit von rund 364.000 Euro. Mit Mitteln des Konjunkturpaketes II ist das Hallenbad instandgehalten worden. Aktuell wurde ein Förderantrag für die Erweiterung des Hallenbades gestellt. Neben der beantragten Förderung durch den Bund, würde sich auch der Bäderverein an den Herstellungskosten beteiligen. Gleichwohl wird ein Eigenanteil verbleiben, der durch die Stadt finanziert werden muss. Durch eine Erweiterung ergeben sich auch Folgekosten, die durch die Stadt zu finanzieren sind. Es handelt sich bei dem Betrieb eines Hallenbades um eine freiwillige Leistung einer Stadt. Auch das Schwimmen gehört nach der Auffassung der GPA zu den freiwilligen Leistungen. Grundsätzlich könnten sich hier zukünftig Möglichkeiten ergeben, die zur Konsolidierung beitragen.

Die Stadt ist außerdem Eigentümerin von einem Schießstand, zwei Räumen für Schießvereine in Begegnungsstätten, einem Imkerhaus (Vereinshaus) und einem Gebäudekomplex mit Schießstand, Reithalle und Tennisvereinsheim. Ein weiterer Schießstand wurde von der Stadt angemietet um in jedem Ortsteil Räume für die örtlichen Schießvereine vorhalten zu können. Das Gebäude Schießstand/Reithalle/Tennisvereinsheim hat einen Anteil von 15 Prozent an den Flächen Sport und Freizeit, die Restnutzungsdauer des Gebäudes ist bereits abgelaufen. Nach Auskunft der Stadt erfolgt die Unterhaltung des Gebäudes nicht durch die Stadt, sondern durch die jeweiligen Vereine. Diese übernehmen auch teilweise die Unterhaltung des anderen Schießstandes (Gebäudeeigentümer: Stadt Kevelaer) und des Imkerhauses, dessen Restnutzungsdauer Ende 2016 abläuft. Sofern diese Gebäude zukünftig abgängig sind, würden sich Möglichkeiten zur Konsolidierung des Haushaltes bieten.

Zu den Flächen des Bereiches Sport und Freizeit zählen auch sechs Umkleidehäuser auf Sportanlagen, ein Stadion sowie ein DLRG-Vereinsheim. Die sechs Umkleidehäuser haben einen Anteil von rund 26 Prozent an der Fläche des Sportbereiches. Sie wurden teilweise in Vereinsleistung gebaut und an die Stadt übertragen. Die Restnutzungsdauer ist derzeit mit 20 bis 41 Jahren unauffällig. Sämtliche Aufwendungen für die Umkleidehäuser übernimmt die Stadt.

Das DLRG-Vereinsheim wird vom Verein unterhalten. Die Fläche des Gebäudes ist größer dimensioniert als einige der Begegnungsstätten. Es handelt sich um ein relativ neues Gebäude.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung sollte die Stadt Kevelaer sich möglichst von Gebäuden trennen, die ausschließlich der freiwilligen Aufgabenkategorie angehören. Sofern eine Übertragung der Gebäude an private Vereine nicht möglich ist, sollten die Vereine zumindest an den Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, der von ihnen genutzten Gebäude, aus Gleichbehandlungsgründen und zur Haushaltskonsolidierung beteiligt werden.

Verwaltung

Die Stadt hält vergleichsweise viele Flächen für die Verwaltung vor. Es handelt sich um ein altes Rathaus und ein neues Rathaus mit Anbau, sowie ein Künstlerhaus und angemietete Flächen im Hoogeweg. Aufgrund des Platzbedarfes für die Verwaltung ist nach Auskunft der Stadt eine Reduzierung der Flächen weder geplant noch möglich. Das Rathaus wurde 2015 saniert und ist in einem guten baulichen Zustand. Die Restnutzungsdauer des alten Rathauses ist mit fünf Jahren schon nahezu abgelaufen, aktueller Sanierungsbedarf besteht nicht. Die angemie-

tete Bürofläche im Hoogeweg beträgt rund 17 Prozent der Flächen, die für die Verwaltung vorgehalten werden. Dorthin soll aufgrund des Raumbedarfs der Fachbereich Jugend und Soziales ausgelagert werden.

Feuerwehr/Rettungsdienst

Die Flächen der Nutzungsform Feuerwehr liegen im Bereich des interkommunalen Mittelwertes. Für die fünf Ortsteile werden fünf Feuerwehrgerätehäuser vorgehalten. Die Fahrzeughalle des Feuerwehrgerätehauses im Ortsteil Winnekendonk wurde 2013 aufgrund der Anschaffung eines größeren Feuerwehrfahrzeugs vergrößert.

Kultur

Das Flächenangebot dieser Nutzungsart liegt in Kevelaer deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Kevelaer ist Eigentümerin von vier Begegnungsstätten in vier verschiedenen Ortsteilen. Die Restnutzungsdauern von drei dieser Gebäude in den kleineren Ortsteilen sind mit 41, 74 und 67 Jahren unauffällig. Für diese Gebäude übernehmen Trägervereine die Nebenkosten. Die Stadt ist für die Unterhaltungsaufwendungen zuständig.

Das größte Gebäude, die Begegnungsstätte im Ortsteil Kevelaer, hat eine geringere Restnutzungsdauer von 22 Jahren. Dort wurden Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Ein weiterer Sanierungsbedarf besteht derzeit nicht. Die Anteile dieser Flächen machen rund 42 Prozent bezogen auf die Gesamtfläche im Bereich Kultur aus. Es handelt sich um ein Gebäude, welches früher als Gymnasium genutzt wurde. Die Begegnungsstätte kann privat angemietet werden, die Erträge erzielt die Stadt.

Außerdem gehört zu dieser Nutzungsform das Niederrheinische Museum für Volkskunde und Kulturgeschichte e.V.. Das Museum beinhaltet rund 36 Prozent der Flächen für Kultur. Neben einem Sach- und Nebenkostenzuschuss für das Museum in Höhe etwa 131.000 Euro in 2015 trägt die Stadt aufgrund einer Vereinbarung die Aufwendungen für die äußere Gebäudehülle, Steuern und Abgaben. Der Kreis Kleve übernimmt die Aufwendungen für die innere Instandhaltung, Nebenkosten und Versicherung.

Das Konzert- und Bühnenhaus wird als „gute Stube“ der Stadt Kevelaer bezeichnet. Es befindet sich in direkter Nähe der Begegnungsstätte. Es wurde als Aula einer Schule errichtet und wird mittlerweile als Bühnenhaus genutzt. Die Stadt hat den Gastronomiebereich des Gebäudes verpachtet. Im Haushalt erwirtschaftet das abgebildete Produkt ein jährliches Defizit. Für 2015 war ein Defizit von rund 400.000 Euro geplant. Die Stadt erhebt Nutzungsentgelte für das Konzert- und Bühnenhaus.

Darüber hinaus gehören zu dieser Nutzungsform

- das Vereinsheim des Musikvereins Kervenheim, auch der Bürgerbus hat dort einen Unterstand,
- der Proberaum für den Musikverein im Musikpavillon Wetten,
- Räume im Rathaus Winnekendonk für den Heimatverein und das Archiv und

- Räume in der Grundschule Kervenheim für den Heimatverein.

Der Musikpavillon ist nach Auskunft der Stadt renovierungsbedürftig. Das Vereinsheim des Musikvereins hat eine Restnutzungsdauer von 20 Jahren, der Zustand ist unauffällig.

Die Stadt sollte prüfen, ob sie sich von Gebäuden trennen kann, da es sich bei der Vorhaltung dieser Flächen nicht um die Erfüllung von pflichtigen Aufgaben handelt.

→ **Feststellung**

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Stadt Eigentümerin einer Vielzahl von Gebäuden ist, die für Vereine oder Brauchtumspflege genutzt werden und damit nicht zur Erfüllung von pflichtigen Aufgaben vorgehalten werden müssen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der angespannten Haushaltssituation sollte die Stadt Kevelaer prüfen, ob sie sich von den Gebäuden trennen kann oder zumindest die Einwohner/Nutzer der Gebäude stärker als bisher an den Aufwendungen dieser Gebäude beteiligt.

Soziales

Die Stadt Kevelaer weist im interkommunalen Vergleich sehr wenige Flächen für den sozialen Gebrauch aus. Es handelt sich um vier Gebäude und eine Wohnung. Aufgrund der aktuellen Entwicklung steigt der Bedarf an Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylsuchende deutlich an. Es wurde bereits ein weiteres Gebäude sowie Mobilwohnheime erworben und sechzehn zusätzliche Gebäude angemietet um zusätzliche Flächen zu schaffen. Die Flächen haben sich aktuell dadurch mehr als verdreifacht.

Sonstige Nutzungen

Die Flächen für die sonstige Nutzung liegen deutlich unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs.

Zu den Flächen zählen folgende Gebäude:

- Bauhof,
- Bahnhof,
- zwei öffentliche WC-Anlagen,
- zwei Wohnungen in Feuerwehrgerätehäusern,
- drei Wohnhäuser,
- vier Friedhofshallen,
- mehrere vermietete Garagen sowie
- eine Lagerhalle als Stuhllager für die Begegnungsstätte Twisteden.

Nahezu die Hälfte des Flächenanteils ergibt sich durch den städtischen Bauhof. Das sanierte Bahnhofsgebäude, welches die Stadt von der Deutschen Bahn übernommen hat, hat einen Flächenanteil von 15 Prozent. Die Deutsche Bahn hat vor wenigen Jahren aufgrund der Aufgabe von Strecken etliche nicht mehr benötigte Empfangsgebäude an Städte übertragen. Die Stadt Kevelaer hat die Räumlichkeiten vermietet.

Die vier städtischen Friedhofshallen haben eine Restnutzungsdauer zwischen 22 und 29 Jahren.

In einem der drei Wohnhäuser ist keine Wohnnutzung mehr möglich. In den beiden anderen wurden aktuell teilweise Flüchtlinge untergebracht.

→ Feststellung

Obwohl die Flächen der sonstigen Nutzung deutlich geringer sind als in anderen Kommunen, werden seitens der Stadt Gebäudeflächen vorgehalten, die nicht zur Aufgabenerfüllung notwendig sind. Aufgrund des steigenden Konsolidierungsdrucks sollte der Gebäudebestand der sonstigen Nutzung verringert werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Bei der folgenden Analyse ist die Beteiligungsstruktur und die in diesem Zusammenhang vorgenommene Vermögenszuordnung der Stadt Kevelaer zu beachten. Nahezu das gesamte Infrastrukturvermögen ist in den TBK bilanziert. Hierzu gehören das Straßennetz, Brücken, Wege, Plätze, öffentliche Grünflächen (Ausnahme: städtische Parkanlagen) sowie die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	138.696	139.393	139.984	142.071	142.154	141.101	143.644
Umlaufvermögen	3.923	6.722	9.108	6.851	7.077	6.709	6.773
Aktive Rechnungsabgrenzung	140	674	1.338	1.491	1.324	1.135	999
Bilanzsumme	142.760	146.790	150.430	150.413	150.556	148.945	151.416
Anlagenintensität in Prozent	97	95	93	94	94	95	95

Das Anlagevermögen wird neben immateriellen Vermögensgegenständen in die Sach- und Finanzanlagen der Stadt differenziert. Die städtischen Sachanlagen umfassen fast ausschließlich Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, sonstige städtische Bauten und unbebaute Grundstücke bzw. grundstücksgleiche Rechte:

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	5.656	5.921	6.019	6.124	5.910	5.984	5.962
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.160	2.126	2.089	2.052	2.060	2.248	2.207
Schulen	39.781	39.982	39.877	39.241	41.679	41.195	41.449
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	42.633	42.399	41.690	42.481	42.019	39.660	39.029
Infrastrukturvermögen	107	106	112	110	102	94	87
davon Straßenvermögen	28	25	21	18	14	11	8
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	78	75	72	68	65	61	58
sonstige Sachanlagen	4.128	4.638	6.020	7.910	6.170	7.730	11.047
Summe Sachanlagen	94.465	95.171	95.808	97.918	97.939	96.901	99.781

Der Anstieg der Sachanlagen um rd. 5,3 Mio. Euro in der Zeitreihe 2009 bis 2014 ist hauptsächlich auf Zuwächse bei den Schulen und „sonstigen Sachanlagen“ zurückzuführen. Bei den zuletzt genannten handelt es sich überwiegend um Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge, Anlagen im Bau sowie die Betriebs- und Geschäftsausstattung. Die Bilanzposition „Anlagen in Bau“ bildet den Wert noch nicht fertig gestellter Sachanlagen ab. Die Anzahlungen für Anlagen im Bau sind von rd. 400.000 Euro in 2009 auf annähernd 6,0 Mio. in 2014 angestiegen. Bei den zwei größten noch im Bau befindlichen Maßnahmen in 2014 handelt es sich um die Kernsanierung und Erweiterung des Rathauses mit 4,7 Mio. Euro sowie die Anschaffung von Mobilwohnheimen mit rd. 302.000 Euro.

Vermögensarten je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kinder- und Jugendeinrichtungen	76	75	74	74	75	81	80
Schulen	1.408	1.415	1.408	1.424	1.512	1.490	1.500
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1.509	1.501	1.472	1.542	1.524	1.435	1.412
Straßenvermögen	1	1	1	1	1	0	0
Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	3	3	3	2	2	2	2
Finanzanlagen	1.564	1.563	1.558	1.601	1.603	1.597	1.585

Der nachfolgende interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Hauswirtschaft besser beurteilen.

Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Vermögenswerte je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kevelaer
unbebaute Grundstücke	31	2.338	888	217
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	524	137	81
Schulen	877	2.292	1.385	1.489
sonstige Bauten*	31	1.526	824	1.435
Abwasservermögen	0	2.082	1.140	2
Straßenvermögen**	35	4.001	2.309	0
Finanzanlagen	10	4.988	1.215	1.597

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

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

Die große Anzahl an Gebäuden in den Bereichen Kultur und Sport und Freizeit wird durch den hohen Vermögensanteil der sonstigen Bauten im interkommunalen Vergleich der Vermögenswerte bestätigt.

Aus den hohen Vermögenswerten bei sonstigen Bauten, aber auch bei Schulen lassen sich in der Regel höhere Haushaltsbelastungen für die Stadt Kevelaer ableiten. Diese ergeben sich insbesondere aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen sowie zukünftigen Sanierungsmaßnahmen.

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle von bis		Gesamtnutzungsdauer Kevelaer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer Kevelaer	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
Kindergärten	40	80	80	46	42,5	1,6
Schulgebäude	40	80	80	35	56,3	28,7
Verwaltungsgebäude	40	80	80	38	52,5	29,1
Straßen	30	60	60	30	50,0	0,0
Abwasserkanäle	50	80	50	28	44,0	0,1

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2013. Die Berechnung der Anlagenabnutzungsgrade bezieht sich auf die gesamten Anlagegruppen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen (s. Abschnitt Gebäudeportfolio).

Die Stadt Kevelaer hat bei den Gebäuden in der Regel lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Für die bei der TBK bilanzierten Straßen wurden je nach Straßentyp unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern erfasst. Im Falle der Abwasserkanäle wurde eine kurze Gesamtnutzungsdauer gewählt. Mit der Festlegung langer Nutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände besteht grundsätzlich das gesteigerte haushaltswirtschaftliche Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen und ggf. notwendiger Reinvestitionen. Dies gilt insbesondere bei über 50 Prozent liegenden Anlagenabnutzungsgraden, wie im Falle der Schul- und Verwaltungsgebäude. Gleichwohl hat die Stadt Kevelaer in den letzten Jahren regelmäßig in den Gebäudebestand investiert. Die differenzierte Betrachtung einzelner Gebäude zeigte oftmals einen unauffälligen Gebäudezustand. Deutliche Risiken aufgrund der bereits erreichten Anlagenabnutzungsgrade sind daher derzeit nicht erkennbar. Dies gilt auch für das Straßen- und Kanalvermögen.

Die nachfolgende Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen und Vermögensabgänge neue Investitionen gegenüberstehen. Die Investitionsquote verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Jahre:

Investitionsquote

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	43.247	3.308	4.707	3.151	3.346	5.657
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr in Tausend Euro						
Abgänge AV*	40.066	256	38	400	991	410
+ Abschreibungen AV	2.484	2.462	2.581	2.669	3.408	2.704
= Werteverzehr AV gesamt	42.550	2.718	2.619	3.068	4.399	3.114
Investitionsquote in Prozent	102	122	180	103	76	182

*) AV = Anlagevermögen

Der hohe Werteverzehr in 2009 ist darauf zurückzuführen, dass das Anlagevermögen für das Straßen- und Kanalvermögen in das Sondervermögen ausgegliedert worden ist. Die durchschnittliche Investitionsquote 2009 bis 2014 lag bei 117 Prozent. Der Umfang der Bruttoinvestitionen liegt in allen Jahren über den Abschreibungen. Die Stadt Kevelaer hat auch in den letzten drei Jahren größere Investitionen bei verschiedenen Gebäuden getätigt (Rathaus, Mensa, Kindergarten). Zudem wurden u. a. neue Feuerwehrfahrzeuge beschafft. Der Substanzverlust durch Vermögensabgänge und Abschreibungen konnte - abgesehen von 2013 - durch Investitionen ausgeglichen werden. Durch die getätigten Investitionen hat die Stadt Kevelaer weitgehend den bisherigen „Status Quo“ des Anlagevermögens erhalten.

Weitere Ausführungen zu den Gebäuden und dem damit verbundenen Investitionsbedarf stehen im Kapitel „Gebäudeportfolio“. Die mittelfristige Investitionsplanung wird im Abschnitt zur Finanzrechnung dargestellt (Saldo aus Investitionstätigkeit).

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tsd. Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	1	17	17	17	17	17	17
Sondervermögen	43.975	43.926	43.930	43.930	44.009	43.978	43.652
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	219	219	174	157	148	139	130
Summe Finanzanlagen	44.195	44.161	44.121	44.104	44.174	44.133	43.798
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.564	1.563	1.558	1.601	1.603	1.597	1.585

Der Umfang der Finanzanlagen zum 31. Dezember 2014 beträgt insgesamt rd. 43,8 Mio. Euro. Dies entspricht rd. 30,5 Prozent des bilanzierten Anlagevermögens und 28,9 Prozent der Bilanzsumme der Stadt Kevelaer.

Die Stadt Kevelaer unterhält folgende Anteile an Beteiligungen bzw. Sondervermögen:

- Sondervermögen „Technische Betriebe der Stadt Kevelaer“ (100 Prozent, Stammkapital 10,0 Mio. Euro),
- Sondervermögen Stadtwerke Kevelaer (100 Prozent, Stammkapital 1,1 Mio. Euro), mit folgenden Anteilsbesitzern:
 - NiersEnergie GmbH (100 Prozent, Stammkapital 26.000 Euro),
 - NiersEnergieNetze Verwaltungs GmbH (49,0 Prozent, Stammkapital 12.250 Euro) und
 - NiersEnergieNetze GmbH & Co. KG (49,0 Prozent, Stammkapital 4,5 Mio. Euro),
- GWS-Wohnungsgenossenschaft Geldern e. G. (9,1 Prozent, Stammkapital 94.550 Euro),

- Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH (2,99 Prozent, Stammkapital rd. 6.391 Euro) und
- Lokalradio Kreis Kleve Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG (1,0 Prozent, Stammkapital rd. 5.113 Euro).

Die Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft mbH als 100-prozentige Tochter der Stadt Kevelaer wurde zum 31. Dezember 2013 aufgelöst. Für vier Mitarbeiter der Gesellschaft wurden Stellen im städtischen Haushalt eingerichtet.

Die TBK gliedert sich in die drei Betriebszweige Abwasser, Straßen und Brücken sowie Grünflächen. Der Buchwert des gesamten Anlagevermögens lag laut Lagebericht des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2013 bei rd. 88,6 Mio. Euro. Allein die Sparte Abwasser erwirtschaftet regelmäßig einen Überschuss. Hieraus erhält die Stadt Kevelaer jährlich eine Gewinnabführung auf Grundlage des spartenbezogenen Stammkapital (6,5 Mio. Euro). In den Jahren 2009 bis 2012 wurden bei einem Zinssatz von 4,0 Prozent jährlich 260.000 Euro ausgeschüttet. Durch die Erhöhung des Zinssatzes auf 6,0 Prozent stieg die jährliche Gewinnausschüttung auf 390.000 Euro an. Die Überschüsse der Sparte Abwasser lagen 2013 bei rd. 369.000 Euro.

Allerdings besteht für die Stadt Kevelaer auch die Verpflichtung zur Verlustabdeckung der anderen Bereiche. Die Verluste der Betriebszweige Tiefbau und Grün lagen 2009 bis 2012 zwischen mindestens rd. 681.000 (2010) und maximal 948.000 Euro (2009). In 2013 erwirtschafteten die TBK einmalig im Bereich Tiefbau einen Überschuss von 457.268 Euro. Dieses Ergebnis ist auf den Verkauf des Niederspannungsnetzes der Straßenbeleuchtung zum 31. März 2013 an die RWE Deutschland AG zurückzuführen. Der Zweig Grün schloss mit einem Verlust von 394.149 Euro ab. Der verbleibende Überschuss von 63.119 Euro wurde der Allgemeinen Rücklage des Betriebes zugeführt. Die bereits durch die Stadt Kevelaer geleisteten Vorauszahlungen wurden erstattet. Diese einmalige Rückzahlung wurde in 2013 als Sondereffekt bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses und des kommunalen Steuerungstrends berücksichtigt.

Die Stadtwerke Kevelaer sind zuständig für die Wasserversorgung der Stadt Kevelaer und Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs (Betrieb der Bürgerbusse). Die Sparte Strom wurde mit Wirkung zum 01. Januar 2012 auf die NiersEnergie GmbH übertragen. Die Stromerzeugung beschränkt sich auf ein Nebengeschäft (Betrieb von Photovoltaikanlagen). Die Stadtwerke Kevelaer zahlen Konzessionsabgaben (Strom, Gas, Wasser) an die TBK, die dort bei der Sparte Tiefbau als Ertrag verbucht werden. Mittelbar führt dies somit zur Verlustreduzierung für die Stadt Kevelaer. Die Stadtwerke Kevelaer schlossen in 2012 und 2013 mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 42.000 bzw. rd. 22.000 Euro ab. In 2013 konnte die Gewinnabführung der Stromnetzgesellschaft noch nicht ertragsseitig berücksichtigt werden. Für das Betriebsjahr 2014 rechnet die Betriebsführung aufgrund der Gewinnausschüttungen erneut mit einem positiven Jahresabschluss. Verlustübernahmen durch die Stadt Kevelaer erfolgen derzeit nicht.

Geringe Verlustabdeckungen von insgesamt rd. 16.500 Euro leistet die Stadt Kevelaer an die Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-711	724	1.894	-1.360	-353	296
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	103	-92	-2.420	-1.105	-1.146	-3.769
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-608	632	-526	-2.465	-1.498	-3.473
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	837	823	-745	2.852	1.261	4.050
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	229	1.455	-1.271	387	-238	577
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.488	2.517	3.869	2.534	3.051	2.956
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-200	-103	65	131	142	-17
= Liquide Mittel	2.517	3.869	2.663	3.051	2.956	3.516

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weist aufgrund schwankender Gewerbesteuerzahlungen und Schlüsselzuweisungen bis einschließlich 2014 starke Schwankungen auf. Dies erforderte wiederholt die Sicherung der Liquidität durch Kassenkredite (s. Kapitel Verbindlichkeiten). Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist abgesehen von 2009 durchgängig negativ und verschlechtert sich bis 2014 zunehmend. Dies führte auch zu einem deutlichen Anstieg der Investitionskredite.

→ Feststellung

Der Stadt Kevelaer fehlte in den Jahren 2009 bis 2014 eine ausreichende, verlässliche Selbstfinanzierungskraft. Damit regelmäßig aufzunehmende Kredite zur Liquiditätssicherung stellen zunehmend ein Haushaltsrisiko dar.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.767	-3.553	-96	577	1.307
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.764	-3.993	-3.570	-2.636	-195
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-9.531	-7.546	-3.666	-2.059	1.112
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.366	3.558	3.135	1.624	-434
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.165	-3.988	-531	-435	678
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-4.165	-3.988	-531	-435	678

Die Finanzplanung erwartet bis 2018 einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ab 2018 wird eine deutliche Verbesserung angenommen.

Dagegen bleibt der Saldo aus Investitionstätigkeit auch in den Planjahren bis 2019 negativ, wenngleich mit abnehmender Tendenz. Ursächlich hierfür sind umfangreiche geplante Investitionsmaßnahmen, wie z. B. in das Schulzentrum, die Gesamtschule und zur Umsetzung der Inklusion (insgesamt ca. 5,5 Mio. Euro). Die Stadt plant u. a. den Kauf der Virginia-Satir-Schule vom Kreis Kleve, die als Förderschule ausläuft. Im Schulzentrum ist die Erneuerung und Erweiterung der IT-Verkabelung vorgesehen. Unter Berücksichtigung damit verbundener baulicher Maßnahmen ergibt sich bereits ein Investitionsvolumen von annähernd 3,0 Mio. Euro.

Die Stadt Kevelaer hat zudem ein „Integriertes Handlungskonzept“ (IHK) zur städtebaulichen Entwicklung erarbeitet. Dieser auf fünf Jahre ausgerichtete Städteumbau erfordert ein Investitionsvolumen von bis zu 15 Millionen Euro. Die voraussichtliche Städtebauförderung beträgt 60 Prozent.

Auch zusätzlich erforderliche Ankäufe von Grundstücken bzw. ggf. Gebäuden sowie Hochbaumaßnahmen zur Unterbringung der Asylbewerber wurden als investive Maßnahme veranschlagt (insgesamt 2,0 Mio. Euro).

Der Rat hat darüber hinaus beschlossen, mit Fördermitteln⁸ im städtischen Hallenbad ein Mehrzweckbecken zu bauen. Der Förderantrag wurde Ende Februar 2016 genehmigt. Die geplanten Gesamtkosten betragen über 2,6 Mio. Euro, die in den Jahren 2016 und 2017 kassenwirksam werden. Der Bundeszuschuss beträgt 45 Prozent. Der Bäderverein e. V. wird sich voraussichtlich mit 150.000 Euro an dem Bau des Mehrzweckbeckens beteiligen.

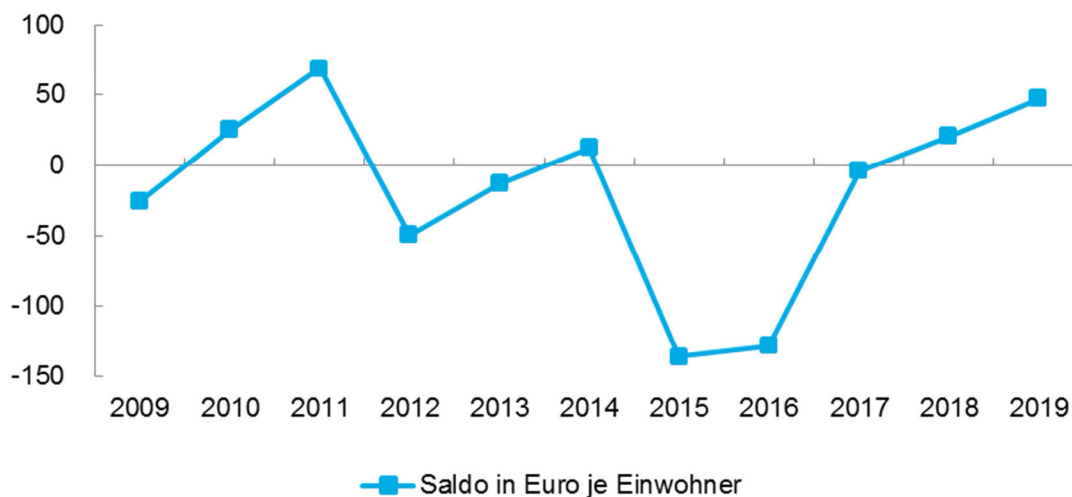
→ Feststellung

Die geplanten Investitionen führen in der mittelfristigen Finanzplanung zu einer steigenden Verschuldung der Stadt Kevelaer. Mit Umsetzung der geplanten Investitionen werden zudem die bilanziellen Abschreibungen auf das Anlagevermögen deutlich ansteigen und den Haushalt zusätzlich belasten.

⁸ Die Fördermittel werden im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ gewährt.

Diese Belastung sollte dadurch gemildert werden, dass nicht mehr benötigtes Anlagevermögen soweit wie möglich veräußert wird. Diesbezüglich verweist die GPA NRW auf die Empfehlungen im Kapitel Gebäudeportfolio.

Entwicklung Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



2009 bis 2014 Ist-Ergebnisse, ab 2015 Plandaten

Die obige Grafik verdeutlicht die „Sprünge“ bzw. wiederholten Schwankungen des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die deutlich negative Entwicklung in 2015 und 2016 ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Kevelaer mit deutlich höheren Transferauszahlungen als Erstattungsleistungen rechnet.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-13	-302	3.642	52	-100	-31	53	46

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.048	3.885	3.709	3.464	6.816	6.619	9.164
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	1.000	2.000	1.500	1.000	2.500	4.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	63	104	89	114	0	26	131
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.813	2.887	2.695	2.976	2.679	2.356	2.807
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	336	120	135	151	164	203	266
Sonstige Verbindlichkeiten	1.801	2.629	3.355	3.606	1.873	2.727	3.053
Erhaltene Anzahlungen	129	1.253	842	636	331	817	704
Verbindlichkeiten gesamt	8.189	11.879	12.825	12.448	12.863	15.249	20.125
Rückstellungen	20.322	20.407	18.701	18.902	18.233	17.591	17.224
Sonderposten für den Gebührenausschlag	425	330	198	75	188	277	203
Schulden gesamt	28.936	32.616	31.723	31.424	31.284	33.117	37.552
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	290	420	453	452	467	552	728

Die Investitionskredite haben sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis 2014 mehr als verdoppelt. Trotz Jahresüberschuss 2009 war in diesem Jahr bereits die Aufnahme eines Liquiditätskredites erforderlich. Im Vergleich zum Stand der Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2009 hat sich der Umfang der Liquiditätskredite vervierfacht. Die Verbindlichkeiten je Einwohner der Stadt Kevelaer sind dadurch um 150 Prozent erheblich angestiegen.

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.

Da die Stadt Kevelaer jedoch noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden. Nachfolgend werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes miteinander verglichen:

Verbindlichkeiten je Einwohner 2013 (Kernhaushalt)

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
552	370	7.144	2.649	1.626	2.568	3.551	44

Nach der derzeitigen Planung werden die Kreditverbindlichkeiten der Stadt Kevelaer am 31. Dezember 2016 insgesamt 18,3 Mio. Euro betragen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	13.254	13.332	12.180	12.495	12.903	13.298	13.853
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungs- rückstellungen	3.590	1.681	1.595	1.423	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.478	5.394	4.926	4.983	5.331	4.293	3.372
Summe der Rückstel- lungen	20.322	20.407	18.701	18.902	18.233	17.591	17.224

Die Ermittlung der Pensions- und Beihilferückstellungen erfolgt auf Basis der Mitteilungen der Rheinischen Versorgungskasse in Köln (Richttafeln 2005 G von Heubeck).

Mit der Eröffnungsbilanz gebildete Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen wurden teilweise im größeren Umfang nicht benötigt und daher ertragswirksam aufgelöst. Diesbezüglich wurden im kommunalen Steuerungstrend entsprechende Sondereffekte berücksichtigt (2009: 1,9 Mio. Euro; 2012: rd. 1,4 Mio. Euro). Neue Instandhaltungsrückstellungen gemäß § 36 Abs. 3 GemHVO NRW wurden nicht gebildet. Dies führte in der Zeitreihe 2009 bis 2014 zu einer Reduzierung der Rückstellungen um 15,2 Prozent.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB* 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	58.778	58.880	62.695	62.826	61.610	60.241	59.625
Sonderposten	54.831	54.570	54.251	54.287	55.826	53.820	52.807
..davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	52.188	52.097	51.907	52.038	53.377	51.306	50.740
Rückstellungen	20.322	20.407	18.701	18.902	18.233	17.591	17.224
Verbindlichkeiten	8.189	11.879	12.825	12.448	12.863	15.249	20.125
Passive Rechnungsabgrenzung	639	1.054	1.959	1.951	2.024	2.043	1.635
Bilanzsumme	142.760	146.790	150.430	150.413	150.556	148.945	151.416
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	41,2	40,1	41,7	41,8	40,9	40,4	39,4
Eigenkapitalquote 2	77,7	75,6	76,2	76,4	76,4	74,9	72,9

*EB = Eröffnungsbilanz

Bis 2011 konnte das Eigenkapital insgesamt um rd. 4,0 Mio. Euro aufgestockt werden. Die negativen Jahresabschlüsse 2012 bis 2014 führten zu einem Eigenkapitalverzehr von insgesamt rund 3,2 Mio. Euro. Damit ergibt sich im gesamten Zeitraum 2009 bis 2014 eine geringe Eigenkapitalzufuhr um 847.000 (1,4 Prozent). In der mittelfristigen Finanzplanung ist ein Eigenkapitalverzehr von rd.10,6 Mio. Euro geplant. Dies entspricht annähernd einem Fünftel des zum 31. Dezember 2014 bilanzierten Eigenkapitals. Danach würden rund 49,0 Mio. Euro als Eigenkapital verbleiben.

Kevelaer gehört 2013 zu den Vergleichskommunen mit hohen Eigenkapitalquoten 1 und 2. Die Eigenkapitalquote ist allerdings im Zusammenhang mit der Konzernstruktur der Stadt zu sehen. Die umfangreiche Ausgliederung von Vermögen führt generell zu einer Bilanzverkürzung und daher je nach Umfang des verbleibenden Eigenkapitals zu einer höheren Eigenkapitalquote. Der interkommunale Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner zeigt eine am Mittelwert liegende Positionierung:

Eigenkapital je Einwohner 2013

Bezeichnung	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1	2.180	-1.859	8.446	1.860	753	1.716	2.880	41
Eigenkapital 2	4.036	73	11.858	4.053	2.202	3.720	5.394	41

Der obige Vergleich erfasst mehrere Kommunen, die am sogenannten Stärkungspakt teilnehmen, da sie von Überschuldung bedroht sind. Die defizitäre Haushaltslage dieser Kommune führt zu einer Verzerrung der Vergleichswerte. Zum Vergleich: in 2012 lag der Mittelwert für die Kennzahl „Eigenkapital 1 je Einwohner“ bei 2.512 Euro. Kevelaer erreichte einen Wert von bei 2.235 Euro je Einwohner.

Auch wenn eine bilanzielle Überschuldung mittelfristig nicht droht, verzehrt die Stadt Kevelaer erhebliche, essentielle Rücklagen. Die Stadt Kevelaer sollte daher bestrebt sein, ihr Eigenkapital zu erhalten und zu stärken.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	20.379	23.504	24.630	24.611	25.594	25.527
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	14.306	14.812	13.676	11.254	11.166	15.238
Sonstige Transfererträge	204	302	349	437	381	328
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.094	5.136	5.263	4.781	4.778	4.916
Privatrechtliche Leistungsentgelte	667	672	626	885	882	846
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.058	839	1.121	1.815	1.613	1.430
Sonstige ordentliche Erträge	3.383	3.355	1.884	4.131	2.810	2.047
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	27	13
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	11
Ordentliche Erträge	45.092	48.620	47.549	47.915	47.251	50.357
Finanzerträge	355	346	301	284	471	453

Die ordentlichen Erträge sind in den Jahren 2009 bis 2014 um rund 5,3 Mio. Euro angestiegen (11,7 Prozent). Ursächlich hierfür ist der Zuwachs an Steuererträgen in annähernd gleicher Größenordnung. Die schwankende Entwicklung der Zuwendungen spiegelt die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen wider.

Die allgemeine Finanz- und Wirtschaftskrise führte in 2009 zu ausgesprochen geringen Gewerbesteuererträgen von rund 7,5 Mio. Euro. In 2010 konnten erneut Gewerbesteuererträge von 10,9 Mio. Euro erzielt werden. Durchschnittlich ergeben sich 2009 bis 2014 rd. 10,2 Mio. Euro Gewerbesteuererträge. Dies entspricht dem Ergebnis 2014. Die in 2015 erhaltenen Erträge aus der Gewerbesteuer von 11,5 Euro resultieren aus Nachzahlungen für Vorjahre und werden sich in den Folgejahren so nicht fortsetzen.

Die Erträge aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten sind in der Zeitreihe geringfügig zurückgegangen. Die Position umfasst insbesondere die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Entgelte sowie Elternbeiträge. Der Rückgang der sonstigen ordentlichen Erträge ist überwiegend auf die ertragswirksame Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen zurückzuführen. In 2013 liegen die ordentlichen Erträge je Einwohner bei 1.710 Euro. Damit gehört Kevelaer zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit niedrigen Erträgen.

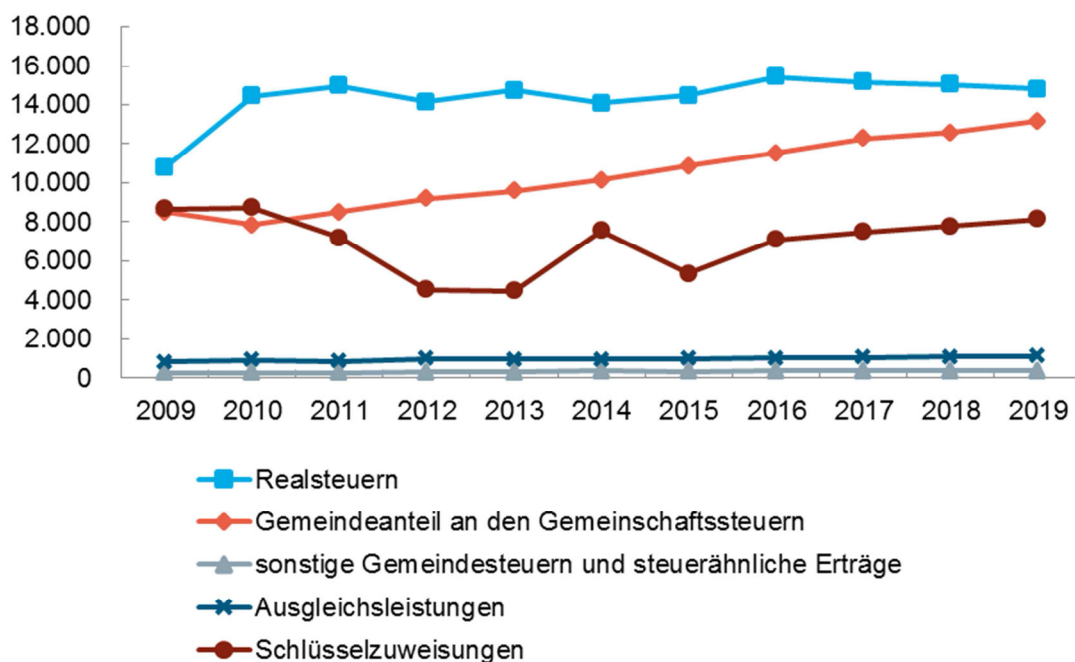
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro



bis 2014 Ist-Ergebnisse, ab 2015 Planwerte

Die Planwerte gehen ab 2016 von stetig steigenden Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern aus. Der dagegen sinkende Verlauf der Realsteuern ist auf den erwarteten Rückgang der Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Die Stadt erwartet, dass die Gewerbesteuererträge in 2019 einen vergleichbaren Stand wie in 2014 erreichen. Diese Planung ist aus Sicht der GPA NRW plausibel. Größere Neuansiedlungen von Gewerben sind derzeit aufgrund der örtlichen Strukturen nicht zu erwarten. Zudem sind derzeit keine Erhöhungen des Gewerbesteuerhebesatzes geplant.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

Jahr	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2009	1.028	530	1.878	1.119	1.020	1.086	1.168	118
2010	1.138	864	2.235	1.153	1.037	1.112	1.211	117
2011	1.155	892	2.301	1.250	1.089	1.199	1.326	115
2012	1.057	1.015	4.356	1.337	1.154	1.260	1.374	102
2013	1.088	970	7.265	1.435	1.174	1.311	1.425	46

Die Höhe der zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel tendiert seit 2012 zum Minimum der Vergleichskommunen.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer verfügt derzeit strukturell bedingt über geringe allgemeine Deckungsmittel.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tsd. Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	10.955	11.368	11.245	11.222	11.902	12.206
Versorgungsaufwendungen	397	203	845	1.856	845	1.768
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.518	8.713	8.271	8.377	8.489	8.640
Bilanzielle Abschreibungen	2.484	2.462	2.581	2.669	2.645	2.704
Transferaufwendungen	19.806	20.722	22.388	22.173	22.517	23.831
davon allgemeine Kreisumlage	8.814	8.778	8.428	8.872	8.863	9.468
davon Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fond deutscher Einheit	992	1.457	2.395	1.450	1.482	1.734
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.099	1.819	2.239	2.945	2.257	2.107
Ordentliche Aufwendungen	44.258	45.286	47.570	49.242	48.655	51.256
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	295	356	167	199	228	212

In den Jahren 2009 bis 2014 sind die ordentlichen Aufwendungen deutlich um 7,0 Mio. Euro angestiegen (15,8 Prozent).

In 2009 und 2010 wurden teilweise Aufwendungen für Versorgungsempfänger unter einem Sachkonto der Personalaufwendungen gebucht. Dies führte in 2009 zu geringeren Versor-

gungsaufwendungen in Höhe von 596.680 Euro und in 2010 von 682.048 Euro. Dies erklärt die äußerst geringen Versorgungsaufwendungen in beiden Jahren und die Differenz zu 2011.

Die Personalaufwendungen stiegen in der Zeitreihe 2009 bis 2014 um rd. 1,2 Mio. Euro an. Unter Berücksichtigung einer anderen buchungssystematischen Zuordnung ergibt sich ein Anstieg um 1,8 Mio. Euro und damit ein prozentualer Anstieg um insgesamt 17,8 Prozent. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 3,0 Prozent jährlich, die überwiegend auf Tarif- und Besoldungssteigerungen zurückzuführen ist. Auch die zu leistenden Versorgungsaufwendungen wuchsen weiter an, obwohl diese aufgrund der Zuführungen zu Pensionsrückstellungen deutlichen Schwankungen unterliegen.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen konnten in diesem Zeitraum annähernd konstant gehalten werden.

Die Entwicklung der bilanziellen Abschreibungen zeigt einen geringen Anstieg auf. Ergänzend hierzu schließen sich im folgenden Kapitel Erläuterungen zu den bilanziellen Abschreibungen an.

Eine besondere, stetig wachsende Belastung stellen die Transferaufwendungen dar. Hier lag die Steigerung bei über 4,0 Mio. Euro bzw. 20,3 Prozent. In 2014 machte diese Position rund 46,5 Prozent der gesamten ordentlichen Aufwendungen aus. Der Anteil der allgemeinen Kreisumlage an den gesamten Transferleistungen lag in diesem Jahr bei 37 Prozent. Die Gewerbesteuerumlage und die zu leistende Beteiligung am Fond deutscher Einheit machen weitere 7,0 Prozent der Transferaufwendungen aus. Das bedeutet, dass 56 Prozent der Transferaufwendungen auf Soziallasten und Zuweisungen für verbundene Unternehmen und Zweckverbände zurückzuführen ist. Eine differenzierte Betrachtung der Jugendhilfeleistungen zeigt auf, dass diese von 2009 bis 2014 massiv von 2,9 Mio. auf 4,5 Mio. Euro angestiegen sind.⁹

Die zu leistenden Zinsaufwendungen schwanken in den Jahren 2009 bis 2014, weisen aber im Eckjahresvergleich eine sinkende Tendenz von 28,3 Prozent auf. Ursächlich hierfür ist das aktuell sehr günstige Zinsniveau. Die Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite konnten daher von rund 116.000 Euro in 2009 auf rd. 21.000 Euro in 2014 reduziert werden. Die Zinsen für Investitionskredite lagen im Zeitraum 2009 bis 2014 zwischen rund 180.000 Euro und 191.000 Euro.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.761	1.671	4.802	2.256	1.973	2.253	2.394	45

Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Einwohner korrespondieren mit den niedrigen Erträgen je Einwohner bzw. den geringen allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

⁹ De Betrag bezieht sich auf alle Sachkonten 5331 bis 5339.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind in der Regel 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.

Im Falle der Stadt Kevelaer ergibt sich eine deutliche Abweichung. Aufgrund der Ausgliederung des Straßen- und Kanalvermögens in die TBK werden die Abschreibungen auch dort bilanziert. Entscheidend für die weitere Bewertung der Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote ist somit, dass die auf das Straßen- und Kanalvermögen entfallenden Abschreibungen und Sonderposten im städtischen Haushalt fehlen. Die zu leistenden Abschreibungen beziehen sich daher weitgehend auf die Bilanzposition „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	44.258	45.286	47.570	49.242	48.655	51.256
Abschreibungen auf Anlagevermögen	2.484	2.462	2.581	2.669	3.436	2.704
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.543	1.657	1.733	1.612	2.261	1.803
Netto-Ergebnisbelastung	941	805	848	1.057	1.175	901
Abschreibungsintensität	5,6	5,4	5,4	5,4	7,1	5,3
Drittfinanzierungsquote	62,1	67,3	67,2	60,4	65,8	66,7

Die Ergebnisbelastungen durch Abschreibungen - ablesbar an der Abschreibungsintensität – liegt im Durchschnitt bei 5,7 Prozent. Die höhere Abschreibungsintensität in 2013 ist eine Ausnahme. Hier wirkt sich die außerplanmäßige Abschreibung für die Kernsanierung und den Abriss des Rathauses deutlich aus. Aufgrund der geringeren Abschreibungen ergibt sich unter Berücksichtigung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten eine hohe Drittfinanzierungsquote.

→ 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 Kevelaer
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 Kevelaer folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Im Rahmen der demografischen Veränderungen ist die stärkere Auseinandersetzung mit den Auswirkungen und dem zukünftigen Aufgabenportfolio notwendig. Hierzu ist es unter anderem erforderlich, den quantitativen und qualitativen Personalbestand regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Damit die bevorstehenden Aufgaben auch mit den personalwirtschaftlichen Ressourcen vereinbar sind, ist eine enge Abstimmung mit dem Personalmanagement unerlässlich. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen.

Die Stadt Kevelaer hat in den letzten Jahren entgegen dem allgemeinen Trend Bevölkerungszugänge zu verzeichnen (lt. IT.NRW 2009 bis 2013). Dieser Trend setzt sich in der Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2040 fort. Die Bevölkerung steigt in der Prognose von 27.635 Einwohnern in 2013 auf 28.371 Einwohner in 2040.

Die Stadt Kevelaer hat ein integriertes städtebauliches Handlungskonzept entwickelt. Das integrierte Handlungskonzept beinhaltet wesentliche Handlungsfelder und Maßnahmen, die geeignet sind, das betreffende Stadtquartier positiv zu beeinflussen. Unter anderem wird analysiert, wie sich die demografischen Entwicklungen auf die Stadt Kevelaer auswirken.

Die Verschiebung in der Bevölkerungsstruktur führt zu veränderten Anforderungen in der Verwaltung. Die Bevölkerung wird älter bei gleichzeitig sinkenden Kinderzahlen. Zudem verändern sich die Familienstrukturen und neue Wohnformen sind erforderlich (auch generationsübergreifend). Die Themen der Integration und Inklusion sind ebenfalls einzubeziehen. In der Verwaltung wirkt sich das insbesondere in den Bereichen Kindertagesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales und auf den Baubereich aus.

Die Merkmale der Stadt Kevelaer als Wallfahrtsort, spielen bei zukünftigen Entwicklungen eine besondere Rolle und sind in den Planungen zu berücksichtigen. Dies wirkt sich auf die Verwaltungsstruktur aus. So entstehen z.B. diesbezüglich besondere Aufgabenstellungen in der Wirtschaftsförderung oder auch darin, dass Aufgaben für den Verkehrsverein erledigt werden.

Wichtig ist es, das Personalmanagement einzubinden, um zu erfassen, wie sich die demografischen Veränderungen auf die Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung auswirken. Veränderte Aufgabeninhalte sind die Folge, eine geringere Personalstärke in einzelnen Bereichen, aber auch die Mitarbeiterförderung steht im Fokus. Dazu gehören u.a. Nachwuchsprogramme für Auszubildende oder Führungskräfte, Gesundheitsförderung und Weiterbildungsmöglichkeiten. Zum Haushaltsjahr 2015 ist ein Personalbericht erstellt worden, der sich umfassend mit diesen Themen befasst und u.a. statistische Auswertungen zu den bekannten Fluktuationen der nächsten Jahre enthält.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer befasst sich seit Jahren mit dem Thema, inwiefern sich die demografische Entwicklung auf die Gesamtverwaltung und die zukünftigen Personalbedarfe auswirkt. Das Personalmanagement ist in die Veränderungsprozesse eingebunden und plant konkret die zukünftigen Personalbedarfe über einen mittel- und langfristigen Zeitraum.

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation muss auf die sich abzeichnenden altersbedingten Personalfluktuationen vorbereitet werden.

In der Aufbauorganisation der Stadtverwaltung Kevelaer sind in der Gliederungsbreite zwei Dezernate vorhanden. Das Dezernat I des Bürgermeisters besteht aus vier Fachbereichen und zusätzlichen Stabstellen, wie Datenschutz, Gleichstellung, Rechnungsprüfung und Kevelaer Marketing. Das Dezernat II besteht aus zwei Fachbereichen.

Wichtig ist insbesondere, dass sich die Organisationsstruktur an den Produkten ausrichtet und die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleistet ist. Grundsätzlich sollte die Stadt folgende Dreigliederung einhalten:

- Zentrale Dienste einschl. Personal und Finanzen
- Bürgerdienste (Soziales, Jugend, Ordnung)
- Planen und Bauen

Die klassischen Querschnittsaufgaben Organisation, Personal und Finanzen werden in Kevelaer in einem Dezernat ausgeführt. Aktuell werden organisatorische Veränderungen umgesetzt. Der Bürgerservice (vorher Service-Center) ist dem Fachbereich 1 zugeordnet worden, während das vorher im Service-Center integrierte Kevelaer Marketing als Stabstelle geführt wird. Zukünftig wird die Verwaltungsorganisation im Dezernat I gestrafft. Der Fachbereich 3 Gebäudeservice und Betriebshof sollte bei Ausscheiden des Fachbereichsleiters aufgelöst und die Abteilungen neu zugeordnet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer hat sich bereits kritisch mit der Aufbau- und Ablauforganisation auseinandergesetzt und Anpassungen vorgenommen.

Organisatorisch ist es sinnvoll, in der Gliederungstiefe nicht mehr als drei bis maximal vier Verantwortungsebenen aufzuweisen. Dies führt erfahrungsgemäß zu kürzeren Prozesslaufzeiten, Schnittstellen werden reduziert. Zudem können ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichteten Aufgaben und Prozesse organisiert werden.

→ **Feststellung**

In der Gliederungstiefe ist die Stadt Kevelaer mit den drei Ebenen (Dezernat – Fachbereich – Abteilung) aus Sicht der GPA NRW gut aufgestellt.

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

Die Stadt Kevelaer arbeitet bereits mit flexiblen Organisationsmodellen, so z.B. mit fachbereichsübergreifenden Projektgruppen. Insbesondere während und nach abgeschlossenen Organisationsuntersuchungen werden aufgabenbezogen Projektgruppen gebildet, um die Ergebnisse begleitend umsetzen zu können.

→ **Feststellung**

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

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Diese sind zwingend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Anforderungsprofile sollten Eigenschaften, Fähigkeiten und Merkmale des idealen Stelleninhabers beinhalten. Sie ermöglichen eine rechtssichere Auswahlentscheidung.

Die Stadt Kevelaer hat für einen Teil der Stellen Anforderungsprofile erstellt. Flächendeckend, für alle Stellen der Verwaltung, sind Anforderungsprofile noch nicht erarbeitet bzw. dem aktuellen Stand angepasst. Auf Antrag oder aufgrund eines Anliegens werden die Anforderungsprofile bzw. auch Stellenplatzbeschreibungen überarbeitet. Die Stellenplatzbeschreibungen sind zum großen Teil auf dem aktuellen Stand. Die Anforderungsprofile und die Stellenplatzbeschreibungen werden durch den Personalservice erstellt. Die Stellenbewertungen werden durch das Studieninstitut Niederrhein durchgeführt. An zwei Stichtagen im Jahr werden die beantragten bzw. erforderlichen Stellenbewertungen erstellt bzw. überprüft.

Im Fachbereich Jugend sind für alle Stellen Stellenbeschreibungen verfasst worden. Diese sind im Rahmen eines mehrjährigen Qualitätsbewertungssystems (CAF) erstellt worden. Eine Organisationsuntersuchung des Fachbereiches Jugend wird sich in 2016 anschließen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer erstellt bereits sukzessive die ausstehenden Anforderungsprofile und Stellenbeschreibungen.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Für die Abstimmung mit zukünftigen Aufgabenstrukturen sind personalwirtschaftliche Hintergrundinformationen wie Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erforderlich. Durch die demografische Entwicklung müssen starke Personalverluste verkraftet und ausglich werden, sofern Aufgaben weiterhin erfüllt werden müssen. Kevelaer ist sich dieser Problematik bewusst.

Die Möglichkeit, Personaldaten aus dem Abrechnungsprogramm zu filtern, wird für die Auswertung von Altersstrukturen und Fluktuationsanalysen genutzt. Die benötigten Daten, wie z. B. Grunddaten (Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Einstellungsdatum, Berufsgruppe (Verwaltung hD, Verwaltung gD, Schulsekretärin, usw.) sowie Funktion, Tätigkeit, vollzeitverrechneter Stellenanteil usw. sind vorhanden und dienen als Auswertungsgrundlage.

In Kevelaer können die Veränderungen in der Personalstruktur täglich ausgewertet werden. Die Daten werden fortgeschrieben unter Angabe von Gründen, wie z.B. Altersteilzeit, befristete Arbeitsverträge oder Kündigungen. Es wird grundsätzlich mittelfristig für fünf Jahre geplant, um so frühestmöglich den Personalbedarf zu erkennen und die Nachwuchsförderung zu planen. Scheiden Führungskräfte aus, wird versucht, rechtzeitig die Nachfolge zu regeln.

→ **Feststellung**

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

Eine gezielte Nachwuchsförderung ist unter anderem durch eine gesteuerte Ausbildung möglich. In Kevelaer hat die Ausbildung einen hohen Stellenwert. In 2013 waren es elf Auszubildende. Dies zeigt sich auch in der hohen Ausbildungsplatzquote.

Ausbildungsplatzquote (Zahl der Ausbildungsplätze lt. Personalliste) im interkommunalen Vergleich 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,14	0,50	8,68	3,46	2,12	3,28	4,63	64

Ermittlung: Anteil besetzte Ausbildungsplätze zum 31.10. an den Gesamtstellen gemäß Personalliste (2013 11 Auszubildende)

In 2014 sind 13 Auszubildende beschäftigt worden. Zudem werden Praktikumsplätze bereitgestellt. In Kevelaer werden unterschiedliche Ausbildungsberufe angeboten. Ausgebildet wird u.a.

zum Verwaltungsfachangestellten, Veranstaltungs- und Industriekaufmann, Veranstaltungstechniker, Bauzeichner, Gärtner und Fachangestellten Bäderbetrieb.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer bietet ein breites Spektrum an Ausbildungsberufen. Die Ausbildung hat auch im Rahmen der Nachwuchsförderung einen hohen Stellenwert.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Die Gewinnung geeigneter Auszubildender und Fachkräfte ist ein wichtiges Instrument zur Begrenzung des demografischen Wandels. Es besteht eine Konkurrenzsituation innerhalb des öffentlichen Dienstes, aber auch mit der Privatwirtschaft. Die Steigerung bzw. der Erhalt der Attraktivität der Stadt Kevelaer als Arbeitgeber ist demnach eine wichtige Aufgabe.

Die Stadt Kevelaer bietet bereits vielfältige Teilzeit- bzw. Arbeitsmodelle an. Dazu zählen auch Telearbeitsplätze. Aufgrund der damit verbundenen Kosten werden im Einzelfall Lösungen gesucht, z.B. dass der externe Zugriff auf das städtische Netz nur befristet ermöglicht wird. Diese Angebote erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und fördern die Motivation und Bindung zum Arbeitgeber. Diverse Weiterbildungsmöglichkeiten wie der Angestelltenlehrgang II werden angeboten, um die Mitarbeiter entsprechend zu fördern. Hierzu ist eine Qualifizierungsvereinbarung erstellt worden. Weiterbildungen, auch nebenberuflich, werden gefördert, sofern ein Nutzen für die Stadt erkennbar ist. Die Unterstützungsleistungen können u.a. Freistellungsstage oder auch finanzieller Natur sein.

Es findet eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Schulen statt, um über Informationen und Schülerpraktika Einblicke in die Verwaltungstätigkeit zu ermöglichen. Zusätzlich findet in Kevelaer jährlich ein Berufsinfortreff statt. Dort werden von den Unternehmen der Region und der Stadt Kevelaer die Ausbildungsmöglichkeiten vorgestellt. Künftigen Auszubildenden stellt das Medium Internet für viele Interessierte eine wichtige Informationsquelle dar. Die Stadt Kevelaer ermöglicht digitale Bewerbungen per E-Mail. Zusätzlich bietet die Stadt Kevelaer den Service an, dass Kevelaer Unternehmen ihre freien Ausbildungsplätze melden können. Die Stadt veröffentlicht die noch zu besetzenden Ausbildungsplätze dann auf ihrer Internetseite.

→ **Feststellung**

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

Personal entwickeln

Die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter muss gezielt gefördert werden. Dies ist umso wichtiger, als sich aufgrund der demografischen Entwicklungen zukünftig erhebliche Veränderungen in den Aufgabenzuschnitten ergeben werden. Insgesamt werden die Anforderungen quantitativ und qualitativ steigen, da sie von weniger Personal bewältigt werden müssen. Die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter müssen erkannt, erhalten und gefördert werden.

Die Stadt Kevelaer verfügt über ein umfassendes Personalentwicklungskonzept. Die Schwerpunkte leiten sich aus den Zielen der Verwaltung ab. Diese orientieren sich grundsätzlich an den Zielen der Verwaltungsmodernisierung (Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Qualität der Leistungserbringung).

Das Personalentwicklungskonzept enthält unterschiedliche Bausteine zu den Themen der Personalentwicklung. Das sind ein Leitfaden für

- das Mitarbeitergespräch,
- die Dienstvereinbarungen zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement,
- die Qualifizierungsvereinbarung,
- der Frauenförderplan,
- Arbeitszeitregelungen,
- die Dienstvereinbarung zur Telearbeit und
- der Umgang mit Suchterkrankungen.

Die Führungsleitlinien, Beurteilungsrichtlinien und eine Änderung der Dienstvereinbarung Arbeitszeit befinden sich noch in der Entwurfsfassung.

Auf diverse in dem Konzept verankerte Themen ist in diesem Bericht bereits eingegangen worden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer hat ein umfassendes Personalentwicklungskonzept, welches ständig ausgerichtet auf die individuellen Ziele und Schwerpunkte weiterentwickelt und angepasst wird.

Da das Personal immer älter wird, spielt auch die Gesundheitsförderung und -erhaltung der Mitarbeiter eine wichtige Rolle. Ein Schwerpunkt stellt in Kevelaer das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) dar.

Zudem bietet die Stadt Kevelaer im Bereich Gesundheitsmanagement seit Jahren Veranstaltungen bzw. gesundheitserhaltende Maßnahmen zu aktuellen Themen an. In diesem Jahr wird das Ablegen des Deutschen Sportabzeichens gefördert, sowie für die Betriebshofmitarbeiter ein Fahrsicherheitstraining angeboten. Zusätzlich besteht eine Kooperation mit einem Therapiezentrum in Kevelaer. Dort kann von städtischen Mitarbeitern an individuellen Sportprogrammen teilgenommen werden, die von der Stadt finanziell unterstützt werden.

→ **Feststellung**

Mit den Angeboten unterstützt die Stadt Kevelaer gezielt die Gesundheitsförderung und -erhaltung der Mitarbeiter.

Die Führungskräfte sind in Kevelaer ein wichtiger Teil, um die Maßnahmen der Personalentwicklung umzusetzen. Zu den Maßnahmen gehört u.a. gezielte Wissensweitergabe.

Wissen bewahren und verteilen

In Kevelaer wird in den kommenden Jahren ein Teil des Personals altersbedingt ausscheiden. Diese Mitarbeiter verfügen über einen hohen Anteil von sogenanntem Schlüsselwissen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht. Dieses Wissen muss in der Verwaltung verteilt und bewahrt werden. Notwendiges Wissen wird im Rahmen der üblichen Einarbeitung vermittelt. Schwierig ist es, wenn eine parallele Stellenbesetzung nicht direkt erfolgt.

Bislang wird in Kevelaer das vorhandene Wissen von ausscheidenden Mitarbeitern nicht systematisch weiter gegeben. Im Rahmen der Personalplanung wird bei einem planbaren Führungswechsel versucht, den Nachfolger rechtzeitig einzuarbeiten.

Das Intranet bietet zusätzliche Informationen für die Mitarbeiter. Ein weiter Ausbau ist hier geplant.

Ein Dokumentenmanagementsystem wird nur vereinzelt eingesetzt, wie z.B. für Bau- bzw. digitale Personalakten.

Für die Auszubildenden ist eine Wissensweitergabe vorhanden. Ab dem 2. Ausbildungsjahr werden im Rahmen von Projektarbeiten bestimmte Themen erarbeitet. Die Ergebnisse werden anhand eines Vortrages präsentiert und den nachfolgenden Auszubildenden zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig werden die Auszubildenden an Projektarbeiten und das Präsentieren von Ergebnissen herangeführt.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte die Ansätze zur Wissensbewahrung weiter ausbauen. Einzelne Mitarbeiter können das Wissen in ihren Bereichen bündeln und weiter geben. Der Ausbau des Intranets kann dazu genutzt werden, eine Wissensdatenbank einzuführen bzw. die Fachinformationen zur Verfügung zu stellen.

➔ 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 Kevelaer im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ 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

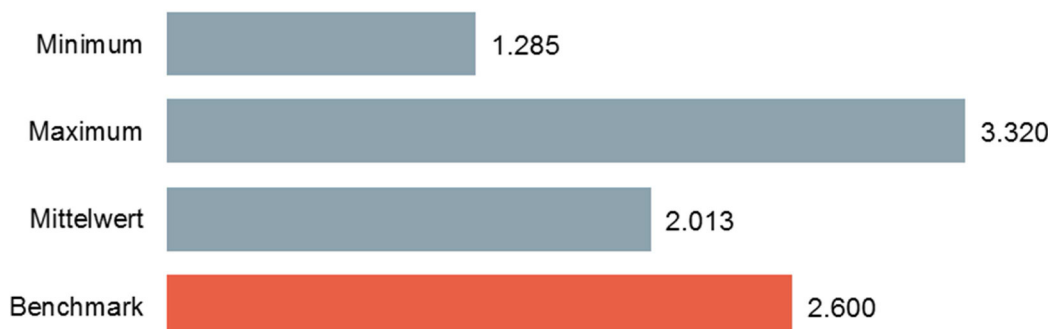
Im Jahr 2014 hat eine umfassende Organisationsuntersuchung durch eine externe Firma in den Abteilungen 2.4. (Bürger-Service, Tourismus, Stadtmarketing, Kultur, Öffentliche Begegnungsstätte sowie Konzert- und Bühnenhaus) und 2.5. (Personenstandswesen) stattgefunden.

Ein Ergebnis der Untersuchung ist, dass der Bereich Bürger-Service der Abteilung 2.5. zugeordnet worden ist. Zusätzlich sind für alle Bereiche Geschäftsprozessoptimierungen erarbeitet worden und Personalbemessungen erfolgt.

Insbesondere im Bürger-Service ist die Organisation überprüft worden und entsprechende Veränderungen empfohlen worden (Aufbau Front-Office, Back-Office, Telefonzentrale, Terminvergaben, Ticketsystem, Besucherstrommessung usw.).

Aufgrund der aktuell vorausgegangenen Untersuchung ist auf eine Stellenbetrachtung durch die GPA NRW verzichtet worden. Es wird lediglich der interkommunale Vergleich als zusätzlicher Anhaltspunkt dargestellt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



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

Personenstandswesen

Der Aufgabenbereich Personenstandswesen wird im Standesamt der Stadt Kevelaer wahrgenommen. Das Standesamt ist der Abteilung 1.3 Bürgerservice im Fachbereich I Zentrale Dienste, Personal und Bürgerdienste zugeordnet.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Kevelaer im Jahr 2013 mit 1,25 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,25 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW insgesamt 104.450 Euro für Personalaufwendungen. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 199 gewichtete Fälle².

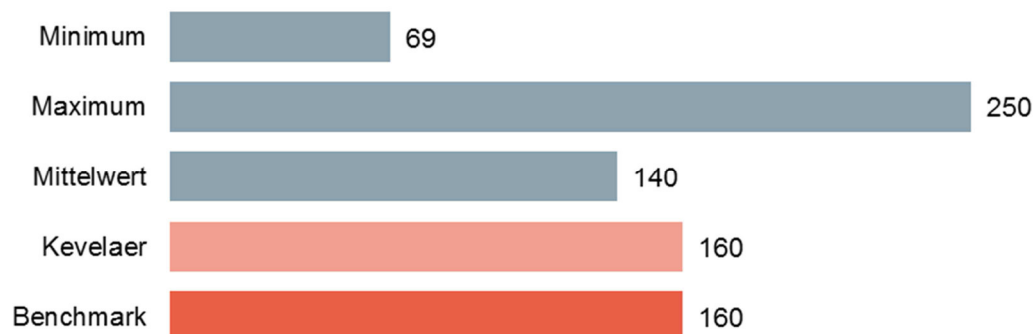
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
524	232	1.097	497	394	472	554	69

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind in Kevelaer mit 69.633 Euro überdurchschnittlich (Mittelwert 60.333 Euro). Dies wird verursacht durch einen hohen Overheadanteil von 16,7 Prozent in 2013. Der Mittelwert liegt bei 6,9 Prozent.

In den folgenden Vergleich fließen lediglich die sachbearbeitenden Stellenanteile ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



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

→ Feststellung

In 2013 erreicht die Stadt Kevelaer im Personenstandswesen den Benchmark.

Organisatorisch ist Mitte 2015 das Standesamt mit dem Meldewesen und den Bürgerdiensten als Ergebnis der externen Untersuchung zusammengeschlossen worden. Die Stellenanteile für das Personenstandswesen sind unverändert.

Die Personalausstattung ist im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unauffällig. Die Fallintensität des Personenstandswesens liegt in Kevelaer je 10.000 Einwohner bei 72 bearbeiteten Fällen, während im Durchschnitt der Vergleichsstädte je 10.000 Einwohner 85 Fälle bearbeitet werden. Die Trauungszahlen inklusive Anmeldeverfahren als auch die zu bearbeitenden Sterbefälle im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen sind überdurchschnittlich, in 2013 gab es in Kevelaer keine zu beurkundeten Geburten.

² Gewichtung siehe Anhang

Die Öffnungszeiten des Standesamtes sind dem Bürger-Service angepasst und liegen bei 39 Stunden wöchentlich. Die durchschnittlichen Öffnungszeiten der Vergleichskommunen liegen bei 26 Stunden.

In Kevelaer kann an Freitagen innerhalb der Öffnungszeiten geheiratet werden. Zusätzlich wird jeden zweiten Monat der zweite Samstag des Monats als weiterer Trautermine angeboten. Wenn innerhalb der Öffnungszeiten eine Trauung stattfindet, so geschieht dies meist vor Ort im Verwaltungsgebäude. Hierdurch entstehen keine zusätzlichen Zeiten und Wege.

Insgesamt werden drei Trauorte angeboten. Zum Rathaus in Kevelaer kommen das Alte Rathaus in Winnekendonk und die Burg Kervenheim hinzu.

Mit diesen drei Trauorten liegt die Stadt Kevelaer am Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Maximalwert liegt bei neun Trauorten.

Mit den verschiedenen Trauorten ist ein höherer Zeitaufwand für die Vor- und Nachbereitung der Trauung, für das Herrichten des Raumes und für die Fahrten zu den Trauungsorten verbunden. Für die Ambiente-Trauungen werden im Schnitt 40 Minuten (Fahrzeiten) zusätzlich zu den allgemeinen Rüstzeiten aufgewendet. In der Burg Kervenheim wird das Trauzimmer durch die evangelische Kirchengemeinde vorbereitet, der Zeiteanteil für das Herrichten des Raumes entfällt hier.

Der höhere Aufwand für eine auswärtige Trauung sollte sich in den Gebühren und Aufwandsentschädigungen wieder finden. Die Stadt Kevelaer erhebt für die Ambiente-Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten lediglich die zusätzlichen gesetzlichen Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW).

Die Erträge Personenstandswesen sind nicht differenziert erfasst worden, so dass der Personalaufwandsdeckungsgrad nicht ermittelt werden konnte. Die Erträge werden ins Verhältnis zu dem Personalaufwand gesetzt. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt bei 29 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kevelaer sollte prüfen, inwieweit Mehraufwendungen für Ambiente-Trauungen entstehen und ob diese unmittelbar den Brautpaaren in Rechnung gestellt werden können. Die Gebühren für die Durchführung der Trauungen sollten angepasst werden. Sämtliche Aufwendungen (Hausmeisterdienste, Kauf von Blumen, Bewirtschaftungskosten, Raumkosten etc.) für die Durchführung der Trauungen sollten in eine Aufwandsentschädigung einfließen.

→ **Empfehlung**

Die allgemeinen Erträge sollten differenziert für das Personenstandswesen (z.B. Verwaltungsgebühren, Aufwandsentschädigungen für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten und an besonderen Orten) erfasst werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird in der Abteilung 2 Sicherheit und Ordnung des Fachbereichs 2 Stadtentwicklung, Bauordnung, öffentliche Ordnung wahrgenommen.

Die Aufgaben erledigte die Stadt Kevelaer im Jahr 2013 mit 0,68 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,02 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 800 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Für den Personaleinsatz werden in 2013 nach KGSt 46.600 Euro Personalaufwendungen berücksichtigt.

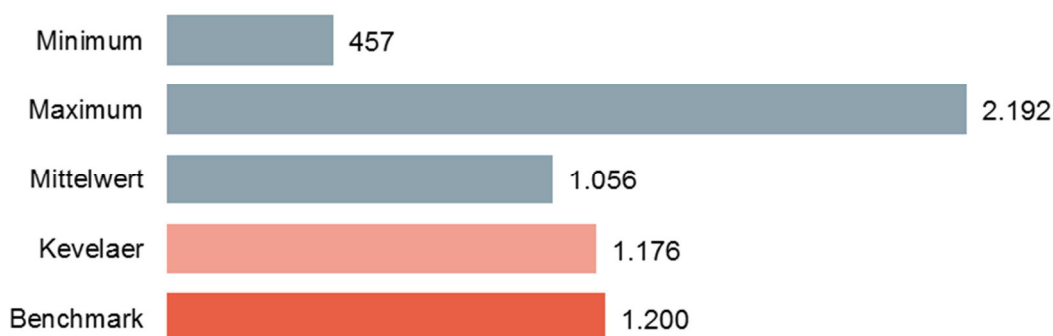
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,25	35,71	149,66	68,67	52,77	66,30	80,12	69

Der Overhead-Anteil ist mit 2,9 Prozent niedrig (Mittelwert 9,3 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 66.571 Euro erhöht (Mittelwert 59.899 Euro). Der Overhead-Anteil begünstigt, die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belasten die obige Kennzahl. Dabei bilden die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle keinen Indikator für eine sach- und fachgerechte Stellenbewertung. Stellenbewertungen sind abhängig von sämtlichen angesiedelten Tätigkeiten, im obigen Vergleich wird nur ein Bruchteil dieser Tätigkeiten betrachtet.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.176	820	1.034	1.213	71

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer erreicht bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in 2013 ein Ergebnis nahe dem Benchmark.

In 2014 steigen die gewichteten Fallzahlen bei gleichbleibendem Personaleinsatz erheblich an. Die gewichtete Fallzahl steigt auf 1.121. D.h., dass 2014 1.649 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet worden sind.

Die Fälle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bezogen auf 10.000 Einwohner liegen in 2013 bei 289 und somit über dem Mittelwert von 269 Fällen.

Kennzahlen Fallintensitäten 2013

	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert
An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je 10.000 Einwohner	241	87	302	204
Zahl der Gaststättenbetriebe je 10.000 Einwohner	37	11	56	27
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse je 10.000 Einwohner	3,98	0,39	16,90	4,31
Zahl der erteilten Gestattungen je 10.000 Einwohner	21	12	68	30
Zahl der erteilten Reisegewerbekarten je 10.000 Einwohner	1,81	0,20	2,69	1,06

Die Fallintensitäten Gewerbe – und Gaststättenangelegenheiten sind in Kevelaer in Einzelbereichen überdurchschnittlich.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig (standardisierte Anträge neben ordnungsbehördlichen Verfahren sowie Bußgeldverfahren). Speziell bei diesen betrachteten Aufgabenbereichen handelt es sich grundsätzlich um so genannte Mischarbeitsplätze. Die Entwicklung der Fallzahlen sollte über mehrere Jahre beobachtet werden, um so eine entsprechende Personaleinsatzplanung vornehmen zu können. Zu beachten ist, dass die Mitarbeiter aufgrund der örtlichen Besonderheiten zusätzlich zu den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten weitere Aufgaben wahrnehmen. Das sind u.a. Wahlamtstätigkeiten und Aufgaben in Bezug auf die Wallfahrt (z.B. Absprachen mit Kirchenvertretern und Wallfahrtsleitungen, Ladenöffnungszeiten u.a. an Sonn- und Feiertagen, Gaststättensondernutzungen).

→ Empfehlung

Die Kennzahl sollte fortgeschrieben und kontinuierlich bewertet werden. Angesichts des geringen Stellenanteils kann der weitere Fallzahlenanstieg ggf. nur über Zugeständnisse in anderen Aufgabenbereichen kompensiert werden. Die Kennzahl dient als Indikator für die Aufgaben- und Stellenentwicklung.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Jahr 2014 hat eine umfassende Organisationsuntersuchung durch eine externe Firma in den Abteilungen 2.4. (Bürger-Service, Tourismus, Stadtmarketing, Kultur, Öffentliche Begegnungsstätte sowie Konzert- und Bühnenhaus) und 2.5. (Personenstandswesen) stattgefunden. Insbesondere der Bereich des Bürger-Service ist eingehend untersucht worden, so dass eine Stellenbetrachtung durch die GPA NRW verzichtet worden ist.
- In 2013 erreicht die Stadt Kevelaer im Personenstandswesen den Benchmark.
- Die Stadt Kevelaer sollte prüfen, inwieweit Mehraufwendungen für Ambiente-Trauungen entstehen und ob diese unmittelbar den Brautpaaren in Rechnung gestellt werden können. Hierfür sollten die allgemeinen Erträge differenziert für das Personenstandswesen

(z.B. Verwaltungsgebühren, Aufwandsentschädigungen für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten und an besonderen Orten) erfasst werden.

- Die Stadt Kevelaer erreicht bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in 2013 ein Ergebnis nahe dem Benchmark.
- Die Kennzahl sollte fortgeschrieben und kontinuierlich bewertet werden. Angesichts des geringen Stellenanteils kann ein Fallzahlenanstieg ggf. nur über Zugeständnisse in anderen Aufgabenbereichen kompensiert werden. Die Kennzahl dient als Indikator für die Aufgaben- und Stellenentwicklung.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Personenstandwesen	./.
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	./.
Gesamtsumme	0,0

→ KIWI-Bewertung

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Personenstandswesen

Bezeichnung	Anzahl 2013	Gewichtung	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0	0,2	0
Beurkundung Sterbefall	367	0,2	73
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	126	1,0	126
Eheschließung: nur Trauung	k.A.	1,0	
Gesamt	493		199

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	276	395	276	395
Ummeldungen		100	131	100	131
Abmeldungen	0,4	290	353	116	141
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	5	4	40	32
Reisegewerbekarte	4,0	5	6	20	24
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	11	23	132	276
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	58	61	116	122
Gesamt				800	1.121

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Kevelaer im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	7
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	8
Versorgungsquoten	9
Elternbeitragsquote	11
Plätze in kommunaler Trägerschaft	13
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	16
Kindertagespflege	17
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	18

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Des Weiteren ist der § 79a SGB VIII Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe eine entscheidende Rolle in der Aufgabenerfüllung der Kinder- und Jugendhilfe.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVPg), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2011	2012	2013	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	27.553	27.565	27.635	28.206	28.500	28.628	28.371
0 bis unter 3 Jahre	705	755	762	832	844	803	702
3 bis unter 6 Jahre	738	709	733	814	857	844	736

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

Die Stadt Kevelaer hat nach den aktuellen Prognosen einen Bevölkerungszuwachs zu erwarten. Die prognostizierte Zunahme bis 2040 von knapp drei Prozent (im Vergleich zu 2013) entwickelt sich gegensätzlich zu den Entwicklungen bei den Kinderzahlen. Die Einwohnerzahl der 0 bis unter 3 Jährigen verringert sich um 7,9 Prozent von 2013 bis 2040. Die Zahlen der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren steigen im selben Zeitraum leicht um 0,4 Prozent. Die Nachfrage an Betreuungsplätzen wird sich dadurch verändern.

→ Feststellung

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

Die Stadt Kevelaer gehört zu den Zuzugsgebieten, so dass die Versorgungssituation ständig überprüft wird. Die demografischen Aspekte werden bei den Planungen berücksichtigt, die auch unterjährig erfolgen.

→ Feststellung

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

Die Stadt Kevelaer verfügt über 13 Kindertageseinrichtungen in 2013. Eine befindet sich in städtischer, neun in kirchlicher und eine weitere in sonstiger freier Trägerschaft. Zwei Elterninitiativen vervollständigen das Angebot.

Das Platzangebot Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen insgesamt für das Kindergartenjahr 2013/14 liegt in Kevelaer bei 947 Betreuungsplätzen. Diese unterteilen sich in 115 Plätze in der Kindertagespflege und 832 Plätze in den Kindertageseinrichtungen. Die angebotenen Plätze in der Kindertagespflege sind für die Vorjahre nicht ermittelt worden. Die angebotenen Plätze in den Kindertageseinrichtungen sind im Jahr 2011/12 mit 825 und im Jahr 2012/13 mit 821 angegeben worden.

Der uneingeschränkte Rechtsanspruch für Kinder von 1 bis unter 3 Jahren gilt ab dem 01. August 2013. Die Plätze sind in den vergangenen Jahren sowohl in Tageseinrichtungen als auch in der Tagespflege bedarfsgerecht ausgebaut worden. In der U-3- sowie in der Ü-3-Betreuung werden nach Angaben des Fachbereiches für Jugend, Schule und Sport aktuell alle Bedarfe und somit alle Rechtsansprüche erfüllt. Klageverfahren sind nicht anhängig.

Derzeit wird eine Kindertageseinrichtung neu gebaut. Eine weitere Einrichtung ist in 2014 umgebaut worden, so dass dort weitere U-3 Gruppen geschaffen werden konnten. Zudem muss sich die Stadt Kevelaer darauf einstellen, dass im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch Familien mit Kindern kommen, die einer Betreuung in Kindeseinrichtungen bedürfen. Die Bedarfe müssen durch eine regelmäßige und zeitnahe Aktualisierung der Kindergartenbedarfsplanung dargestellt werden. Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Kevelaer wird perspektivisch auch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit den Haushalt belasten.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) vertritt zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² folgende Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“³.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist als Teil des Fachbereiches Jugend, Schulen und Sport angesiedelt.

→ Feststellung

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

Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt über regelmäßige Auswertungen für einen Zeitraum von drei bis vier Jahre. Die Entwicklungen werden nach Kindergartenbezirken ausgewertet und jährlich dem Rat der Stadt und dem Jugendhilfeausschuss vorgestellt. Die Ist-Daten werden kontinuierlich dokumentiert und Schlüsse für die weiteren Planungen daraus abgeleitet. Veränderungen durch Neubaugebiete, Besonderheiten in den Entwicklungen, besondere Ausbaubedarfe oder der grundsätzliche U-3-Ausbau im Rahmen der rechtlichen Verpflichtungen werden hierbei berücksichtigt.

Die Träger der Kindertagesbetreuung in Kevelaer werden in die Planungen in einem engen Dialog eingebunden. Die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII tagt regelmäßig zu aktuellen Themen mit unterschiedlichen Teilnehmern.

→ Feststellung

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

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

Die Jugendhilfeplanung findet bisher nicht zentral an einer Stelle statt, sondern in einzelnen Facheinheiten anlassbezogen für diverse Themenbereiche. Es bestehen Planungen im Fachbereich, die Jugendhilfeplanung weiter auszubauen. Inhalte sollen u.a. eine jährlich fortgeschriebene Kindergartenbedarfsplanung abgestimmt mit der Schulentwicklungsplanung sein. Veränderungen, wie Flüchtlingszuwachs und Zusatzgruppen, sollen inhaltlich dort gebündelt werden. Nach den Erfahrungen der GPA NRW wird die Aufgabe Jugendhilfeplanung in Städten gleicher Größenordnung durchschnittlich mit 0,5 Vollzeit-Stellenanteilen ausgewiesen. Die GPA NRW hat den Aufgabeninhalt hierzu jedoch nicht untersucht und nicht verglichen. Der Erfahrungswert kann daher nur eine Orientierung sein und eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kevelaer sollte aufgrund der immer komplexer werdenden Themenfelder die Jugendhilfeplanung zentral steuern. Fachübergreifend könnte von dort neben der Bedarfsplanung für die Kindertagesbetreuung auch die Schulentwicklungsplanung durchgeführt werden. Es kann teilweise auf dieselbe Datenbasis, wie Bevölkerungsanalysen sogar statteilbezogen, zurückgegriffen und die Entwicklungen gesamtstädtisch betrachtet werden.

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

Die Stadt Kevelaer wertet die Anmeldungen manuell nach einem eigenen Verfahren aus. Die Anmeldelisten werden im Jugendamt und bei den Tageseinrichtungen für Kinder geführt und zweimal jährlich durch das Jugendamt abgeglichen. Es findet eine enge Abstimmung der freien Träger mit dem Jugendamt statt. Bisher konnten über diesem Wege Kinder, die zugezogen sind, zeitnah untergebracht werden. Wird ein Platztausch durch die Eltern gewünscht, wird dies in Absprache ermöglicht.

Die Stadt Kevelaer hat sich bereits über Onlineanmeldeverfahren informiert. Solange eine vollständige Abdeckung der zu betreuenden Kinder erreicht wird, werden diese Verfahren als nicht sinnvoll erachtet.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kevelaer steht in einer engen Abstimmung mit den Trägern, um so die angemeldeten Kinder mit den jeweiligen Platzbedarfen und Stundenkontingenten zu koordinieren.

Die Kostenstrukturen und -entwicklungen im Bereich der Kindertagesbetreuung werden vom Fachbereich Jugend der Stadt Kevelaer kontinuierlich beobachtet. Zusätzlich zum zentralen Controlling durch die Kämmererei, findet ein interner Abgleich statt. Kostenursachen und mögliche günstigere Alternativen werden ermittelt.

Eine Kostenrechnung für die städtischen Kindertageseinrichtungen ist Mitte 2014 eingeführt worden. Erste Auswertungen der Gesamtkosten werden in 2015 erfolgen.

Im Haushalt sind allgemeine Ziele für die einzelnen Produkte definiert, eine kennzahlengestützte Steuerung wird daraus nicht abgeleitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kevelaer sollte die bereits vorhandenen Datengrundlagen im Fachbereich Jugend zum Aufbau und Ausbau eines Fachcontrollings im Jugendamt verwenden.

Insbesondere sollten die Produktziele mit den Kennzahlen korrespondieren und weitere Ziele vereinbart werden (z. B. angestrebte Elternbeitragsquote, Versorgungsquoten). Über diese Kennzahlen sollte der Aufgabenbereich Tagesbetreuung für Kinder gesteuert und weiter analysiert werden.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	2.339.673	2.248.472	2.447.843
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.621	1.536	1.637

Die Aufwendungen und die Erträge sind in den Jahren 2011 bis 2013 kontinuierlich anstiegen, so dass der Fehlbetrag in 2013 im Vergleich zu 2011 leicht gestiegen ist. Im Jahr 2012 sind Zahlungen des Landes NRW aus dem Belastungsausgleichsgesetz eingegangen. Die Stadt Kevelaer hat eine Ausgleichszahlung von rund 160.000 Euro erhalten.

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

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.637	1.526	3.097	2.066	1.783	2.046	2.253	41

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

	2011	2012	2013
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kitas absolut in Euro	2.115.644	1.941.884	2.121.476
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kitas	2.564	2.365	2.550

	2011	2012	2013
je Platz in Euro			

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

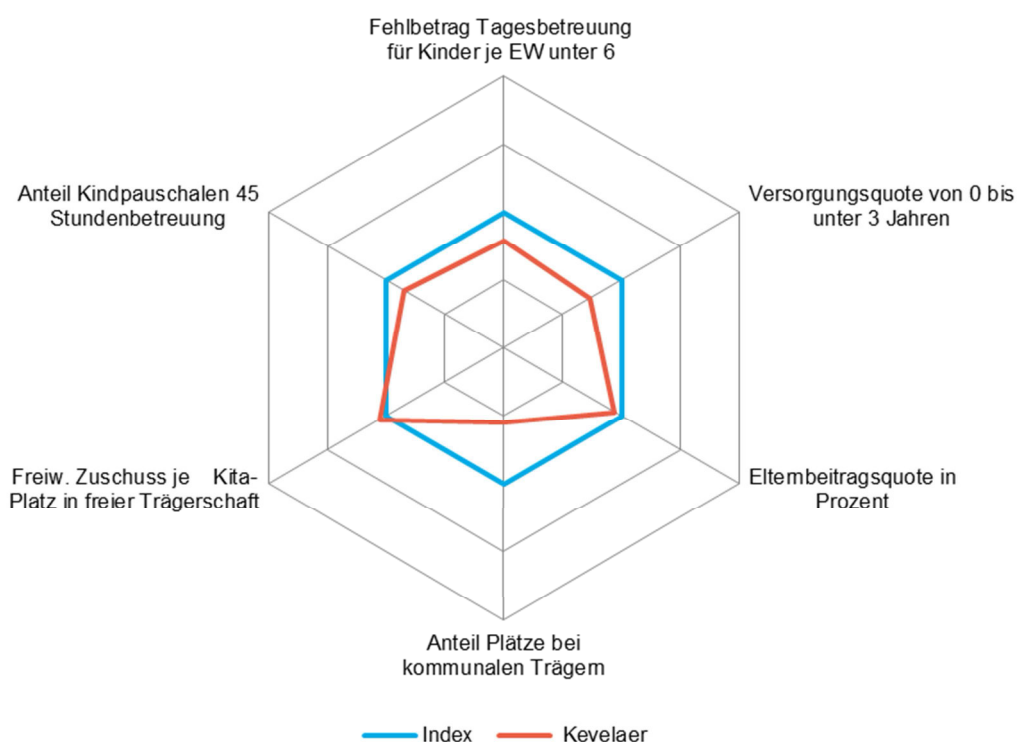
Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.550	2.115	4.760	3.003	2.634	2.835	3.321	41

In den Kindertageseinrichtungen entsteht je Platz ein geringerer Fehlbetrag als in vielen Vergleichskommunen. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben je Platz einen höheren Fehlbetrag.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

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

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



Die Indexlinie spiegelt den interkommunalen Mittelwert wider.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch die in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12..

U-3 Betreuung

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

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	59*	63*	179
Einwohner U-3	705	755	762
Versorgungsquote U-3 in Prozent	8,4	8,3	23,5
Versorgungsquote U-3 nur Kindertages- einrichtungen in Prozent	8,4	8,3	12,6

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

* 2011 und 2012 ohne Kindertagespflege

In Kevelaer ist ein kontinuierlicher Ausbau der Betreuungsplätze zu erkennen. Die Betreuungsplätze in den Kindertageseinrichtungen haben sich von 2011 bis 2013 von 59 auf 96 erhöht. In diesem Zeitraum ist die Zahl der Einwohner unter 3 Jahren angestiegen. Die Versorgungsquoten werden durch die Einwohnerzahlen beeinflusst. In der Kindertagespflege konnten für 2011 die belegten Plätze mit 78 von der Stadt Kevelaer angegeben werden. Diese sind in 2013 auf 90 Plätze gestiegen. Ab 2013 sind die Plätze lt. Kindergartenbedarfsplanung mit 115 angegeben.

Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2013/2014 gibt eine erste Einschätzung zur Standortbestimmung des Ausbaustandes. Eine hohe U-3 Versorgungsquote beeinflusst den Fehlbetrag der Tagesbetreuung und ist vor diesem Hintergrund bei der Analyse des Fehlbetrags mit zu betrachten.

U3 Betreuung in Prozent 2013

Handlungsfeld / Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote U3 (Angebot Kita und Tagespflege)	23,5	16,0	45,7	31,8	26,2	32,6	36,2	41
Versorgungsquote U3 (Angebot Kita)	12,6	10,5	32,4	22,3	18,7	22,8	26,2	41

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

Die Versorgungsquoten, die das Jugendamt der Stadt Kevelaer anhand eigener Maßstäbe ermittelt, weichen von den ermittelten Versorgungsquoten der GPA NRW ab. In 2015 wird aktuell eine Quote von 49 Prozent für die Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege erreicht. Die Bezugsgröße sind die Kinder von 1 bis 3 Jahren.

Nach Aussage der Stadtverwaltung entspricht der derzeitige Ausbaustand an Betreuungsplätzen dem tatsächlichen Bedarf. Auch gibt es keine wesentlichen Leerstände bei den Betreuungsplätzen. In der U-3- sowie in der Ü-3-Betreuung werden nach Angaben des Jugendamtes aktuell alle Bedarfe und somit alle Rechtsansprüche erfüllt. Klageverfahren sind nicht anhängig.

Es befindet sich ein weiterer Kindergarten in der Bauphase. Zusätzlich ist das Gebäude einer Grundschule an die Lebenshilfe in 2014 vermietet worden, die dort zusätzlich zu den vorherigen Gruppen für über dreijährige Kinder, Gruppen für unter Dreijährige anbietet. Gruppenformen konnten zugunsten der U-3 Betreuung umgewandelt werden. Gleichzeitig konnte der Leerstand des Schulgebäudes verhindert werden.

Eine weitere Betreuungsalternative bietet die Spielgruppe der Caritas. Hier werden Kinder zwischen zwei und vier Jahren zweimal wöchentlich betreut. Zwischen der Stadt und der Caritas ist hierzu ein Vertrag geschlossen, der aktuell bis 2018 verlängert worden ist.

→ Feststellung

Der Ausbau der U3-Betreuungsplätze wurde in Kevelaer bedarfsgerecht vorgenommen. Es findet eine stadtweite Abstimmung zwischen den Betroffenen statt, um den Ausbau voranzutreiben (Gebäude, Schule, Jugend...). Die Fortschreibung der Kindergartenbedarfsplanung sieht bei Bedarf den weiteren Ausbau der Betreuungsplätze vor.

Ü-3 Betreuung

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	766	758	736
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	738	709	733

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	103,8	106,9	100,4

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

In den letzten Kindergartenjahren weist die Versorgungsquote Ü-3 auf eine gute Angebotsstruktur hin. Die angebotenen Plätze können belegt werden und sind somit ausgelastet, wenn auch auf 2013/14 ein Rückgang zu erkennen ist. Wie bereits bei der U-3 Betreuung beschrieben, werden die Bedarfe an Betreuungsplätzen abgestimmt.

Versorgungsquote Ü3 in Prozent 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,4	88,9	112,7	100,1	96,3	100,2	104,1	41

→ Feststellung

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

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	762.521	725.526	776.375
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.816.729	5.177.445	5.568.376
Elternbeitragsquote in Prozent	15,8	14,0	13,9

Elternbeiträge einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

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

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

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,9	9,3	20,5	14,5	12,1	14,1	16,6	41

In der Vergangenheit sind in Kevelaer die ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen angestiegen. Die Erträge erreichen im Vergleichszeitraum in 2013 den höchsten Wert. Dies steht in Zusammenhang mit den gleichzeitig gestiegenen Platzzahlen. In 2013 gehört die Stadt Kevelaer zu den Städten mit einer unterdurchschnittlichen Elternbeitragsquote.

Die Elternbeitragssatzung in Kevelaer ist in der derzeitigen Fassung im August 2013 in Kraft getreten. Sie umfasst die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder sowie von Kostenbeiträgen zur Tagespflege.

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

Elternbeitrag je Platz 2013 (Kindertageseinrichtungen)

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
933	743	1.524	1.055	899	1.053	1.165	41

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

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

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

Die Stadt Kevelaer hat bereits auf die Entwicklungen der Elternbeitragsquote reagiert und hat die Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen zum Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder und für die Förderung von Kindern in Tagespflege im August 2015 angepasst. Eigene Auswertungen haben ergeben, dass ca. 130 Eltern über der bisherigen Einkommensstufe von 61.000 Euro liegen. In 2015 werden ca. 55.000 Euro Mehreinnahmen durch die angepasste Elternbeitragssatzung erwartet.

Die Elternbeitragspflicht beginnt in einer ersten Stufe von 0 bis 15.000 Euro Einkommen (vorher 0 - 12.271 Euro). D.h., dass auch Eltern mit einem geringen Einkommen einen Mindestbetrag entrichten. Bis zu einem Jahreseinkommen von bis über 100.545 Euro (bisher 61.355 Euro)

sind die Elternbeiträge gestaffelt. Ab dieser Grenze liegt der Höchstbetrag bei 685 Euro (unter zwei Jahre, 45 Stunden Betreuung) bzw. 420 Euro (zwei bis 6 Jahre, 45 Stunden Betreuung). Der Mittelwert der Vergleichskommunen bei einer 45 Stunden/Woche für ein einjähriges Kind beträgt 463 Euro in der jeweils höchsten Einkommensstufe. Der höchste Satz liegt hier interkommunal bei 832 Euro.

Die Elternbeiträge werden zusätzlich analog der steigenden Kindpauschalen jährlich um 1,5 Prozent dynamisch angepasst

Aufgrund der Finanzsituation der Stadt Kevelaer wird seit Jahren für das zweite und jedes weitere Kind der hälftige Beitrag gemäß der Beitragstabelle erhoben. Wird für den Besuch einer Tageseinrichtung zusätzlich Kindertagespflege in Anspruch genommen, ist bei einer 25 oder 35-Stunden Betreuung ergänzend ein Elternbeitrag bis zu dem Höchstkontingent der 45 Stunden Betreuung zu entrichten.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer hat aufgrund der Haushaltslage die Elternbeitragssatzung angepasst. Die Änderungen basieren u.a. auf eigenen Auswertungen.

Wird ein Kind in eine Betreuung aufgenommen, überprüft das Jugendamt das Elterneinkommen und setzt den Elternbeitrag vorläufig fest. Veränderungen im Einkommen sind durch die Eltern anzuzeigen. Bisher sind die Eltern abschließend am Ende der Betreuungszeit rückwirkend überprüft worden. In 2015 ist das Personal stellenanteilig aufgestockt worden. Seit dem wird das Einkommen der Eltern während der Betreuungszeit jährlich überprüft.

→ Feststellung

Der Elternbeitrag wird durch den Fachbereich Jugend, Schulen und Sport nach Prüfung der Einkommensverhältnisse vorläufig festgesetzt. Eine Überprüfung des Einkommens erfolgt seit 2015 jährlich.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger⁵. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Die Stadt Kevelaer führt eine Kindertageseinrichtung in eigener Trägerschaft.

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	825	821	832
Plätze in kommunaler Trägerschaft	105	105	105
Anteil Plätze in kommunaler Trä-	12,7	12,8	12,6

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Trägerschaft in Prozent			
Plätze in freier Trägerschaft	720	716	727
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	87,3	87,2	87,4

Bis Mitte 2015 sind in den städtischen Einrichtungen nur Kinder über drei Jahre betreut worden. Aktuell sind die Platzangebote für Kinder unter drei Jahren erweitert worden.

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

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,6	0,0	58,8	23,2	6,2	19,4	38,0	41

Der prozentuale Anteil der kommunalen Plätze ist in Kevelaer im interkommunalen Vergleich gering. Der Hauptanteil der Plätze wird von freien Trägern bereitgestellt. Hier ist eine enge Abstimmung zwischen der Stadt und den freien Trägern erforderlich, um den Platzausbau zu steuern.

Mit den städtischen Tageseinrichtungen werden anlassbezogenen Gespräche zu den Entwicklungen und aktuellen Themen geführt. Mit den freien Trägern findet im Rahmen der AG nach § 78 SGB VIII ein regelmäßiger Austausch statt.

→ Feststellung

Es findet eine enge Abstimmung mit den Trägern der Tageseinrichtungen in Kevelaer statt. Angebote und Bedarfe werden berücksichtigt und die Kindergartenbedarfsplanung angepasst. Dies sorgt für Planungssicherheit bei der Stadt und den Trägern und ermöglicht eine gesamstädtische Steuerung.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁶ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich. Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend sind die zum 15. März jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

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

Im Jahr 2013/14 handelt es sich um gesamt 858 Kindpauschalen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/14

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
8,2	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
56,3	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
35,5	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in Kevelaer bei 35 Stunden. Der Betreuungsumfang von 45 Stunden/Woche ist mit einem höheren finanziellen Aufwand verbunden. Je höher der Betreuungsumfang desto mehr Sach- und Personalaufwand entsteht.

Im Kindergartenjahr 2015/16 steigen die Betreuungszeiten der 45 Stunden/Woche geringfügig an. Anhaltspunkte für diese Entwicklung könnten sein, dass zunehmend beide Elternteile erwerbstätig sind und so ein höherer Betreuungsumfang erforderlich ist. Der Anteil steigt auf 36,3 Prozent, während die 35 Stunden/Woche auf 53,1 Prozent sinkt. Allerdings erhöht sich auch der Anteil der 25 Stunden/Woche auf 10,6 Prozent.

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

Oftmals neigen die Eltern dazu, den nächst höheren Betreuungsumfang (35 Stunden) zu wählen, weil u. a. der monatliche Elternbeitrag nicht wesentlich höher ausfällt als bei einer Buchung von 25 Stunden/Woche. Die Stadt Kevelaer hat dies in der Elternbeitragssatzung berücksichtigt. Für die einzelnen Betreuungszeiten sind steigende Beiträge festgelegt worden, insbesondere bei der U2-Betreuung.

Zusätzlich hat die Stadt Kevelaer die Buchung der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Wochenstunden für jede Tageseinrichtung begrenzt. Grundsätzlich gilt die Anzahl der 45 Stunden betreuten Kinder aus dem Vorjahr. Um eine Ausnahme zu erreichen, muss das Jugendamt zustimmen. In Kevelaer wird ergänzend die Kindertagespflege, insbesondere außerhalb der Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen, eingesetzt.

→ Feststellung

Die Betreuungszeiten der 25- und 35 Stunden/Woche bilden die Schwerpunkte in Kevelaer. Der unterschiedliche Betreuungsaufwand spiegelt sich in der Elternbeitragssatzung wider.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte weiterhin beobachten, wie sich die 45 Stunden/Woche entwickelt und steuernd im Dialog mit den Trägern eingreifen.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁷ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

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

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

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	174.384	196.504	229.639
Plätze in freier Trägerschaft	720	716	727
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	242	274	316

In Kevelaer erhalten alle freien Träger freiwillige Zuschüsse. Die Zuschusszahlungen steigen weiter an. In 2014 werden rund 290.000 Euro zusätzlich an die freien Träger gezahlt. In den letzten Jahren sind weitere Einrichtungen bzw. Umwandlungen dazu gekommen. Derzeit handelt es sich um 14 Kindertageseinrichtungen.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen je Platz in freier Trägerschaft 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
316	0	631	311	200	301	437	41

Die Stadt Kevelaer zahlt mehr freiwillige Zuschüsse als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Grundlage der Verträge mit den freien Trägern sind politische Beschlüsse. Die gewährten Zuschüsse berechnen sich anhand der Trägeranteile und der Gruppenformen.

Die Verträge sind trotz teilweise langer Laufzeiten den aktuellen KiBiz-Anforderungen angepasst worden. Die Kündigungsfristen belaufen sich auf längstens 1,5 Jahre.

→ Feststellung

Die Verträge der Stadt Kevelaer über die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen an die freien Träger sind entsprechend den KiBiz-Anforderungen angepasst worden.

→ Empfehlung

Die freiwilligen Zuschüsse sollten weitestgehend stabil gehalten werden.

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

Kindertagespflege

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

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

In 2013/2014 sind 115 Plätze lt. Kindergartenbedarfsplanung in der Kindertagespflege von insgesamt 832 Tagesbetreuungsplätzen angeboten worden.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,1	4,3	16,8	8,2	5,6	7,8	10,0	40

Die Stadt Kevelaer erreicht damit einen hohen Anteil der angebotenen Plätze in der Tagespflege. Die belegten Plätze konnten von 2011 mit 78 auf 90 in 2013 gesteigert werden.

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

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78,3	0,0	208,5	90,2	78,7	87,8	100,0	40

Die Kindertagespflege hat bereits einen hohen Anteil an der U-3 Betreuung. Die Stadt Kevelaer plant den Anteil der Kindertagespflegeplätze bedarfsgerecht weiter zu erhöhen und ergänzend einzusetzen. Die Kindertagespflege soll weiterhin ein Bestandteil des U-3 Ausbau darstellen. So werden zusätzliche Angebote über die Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen hinaus (z.B. samstags) über Tagesmütter abgedeckt. In Einzelfällen werden die Räumlichkeiten der Tageseinrichtungen zur Verfügung gestellt.

Die Akquise und Vermittlung der Tagesmütter erfolgt durch das Jugendamt. Es wird auf gute Qualifikationen geachtet. Es finden halbjährliche Treffen mit den Tagesmüttern statt. Durch Zusammenschlüsse von Tagesmüttern sind die Vertretungen optimal geregelt. Die Kinder können durchgängig betreut werden. Die Tagesmütter sind am Netzwerk Frühe Hilfen beteiligt. Die Federführung hat die Abteilung der pädagogischen Hilfen des Fachbereiches Jugend, Schule und Sport.

Die Satzung über die Förderung von Kindern in Kindertagespflege in Kevelaer ist zum 01. August 2015 aktualisiert worden. Die Satzung enthält umfängliche Regelungen zur Kindertagespflege. Es werden Elternbeiträge für die Kindertagespflege erhoben, die sich an der Elternbeitragssatzung zum Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder orientieren (s. hierzu den Berichtsteil Elternbeiträge).

→ **Feststellung**

Das Angebot der Kindertagespflege ist in Kevelaer eine flexible Ergänzung zum bestehenden Betreuungsangebot.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In der Altersgruppe der U-6 Jährigen wird von 2013 bis 2040 ein Bevölkerungsrückgang um rund vier Prozent zu erwarten sein. Nicht absehbar ist, wie sich die Anzahl der Flüchtlingskinder entwickeln wird, die kurzfristig Betreuungsplätze benötigen. Dies wird sich auf die Nachfrage an Betreuungsplätzen auswirken.
- Die Kennzahlen im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder in Kevelaer erreichen einen Wert unter dem 1. Quartil (Fehlbetrag je Einwohner bis sechs Jahre und je Platz), während die Versorgungsquoten und Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich gering ausfallen.
- Die Stadt Kevelaer sollte aufgrund der immer komplexer werdenden Themenfelder die Jugendhilfeplanung zentral steuern. Fachübergreifend könnte von dort neben der Bedarfssplanung für die Kindertagesbetreuung auch die Schulentwicklungsplanung durchgeführt werden. Es kann teilweise auf dieselbe Datenbasis, wie Bevölkerungsanalysen sogar statteilbezogen, zurückgegriffen und die Entwicklungen gesamtstädtisch betrachtet werden.
- Der Ausbau der U3-Betreuungsplätze wurde in Kevelaer bedarfsgerecht vorgenommen. Es findet eine stadtweite Abstimmung zwischen den Betroffenen statt, um den Ausbau voranzutreiben (Gebäude, Schule, Jugend...). Die Fortschreibung der Kindergartenbedarfsplanung sieht bei Bedarf den weiteren Ausbau der Betreuungsplätze vor.
- Die Stadt Kevelaer hat aufgrund der Haushaltslage die Elternbeitragssatzung angepasst. Die Änderungen basieren u.a. auf eigenen Auswertungen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.
- Die Verträge der Stadt Kevelaer über die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen an die freien Träger sind entsprechend den KiBiz-Anforderungen angepasst worden. Sie sollten weitestgehend stabil gehalten werden.
- Die Stadt Kevelaer erreicht einen hohen Anteil der angebotenen Plätze in der Tagespflege und stellt eine flexible Ergänzung zum bestehenden Betreuungsangebot dar.

→ **KIWI-Bewertung**

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

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Kevelaer
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	6
Realschule	7
Gymnasium	8
Schulturnhallen	9
Turnhallen (gesamt)	11
Gesamtbetrachtung	11
Schulsekretariate	12
Organisation und Steuerung	13
Schülerbeförderung	14
Organisation und Steuerung	15
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	16

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Die Flächensituation an den Schulen wird landesweit durch die Zuwanderung von Flüchtlingen massiv beeinflusst. Betroffen sind

- (Schul-)Turnhallen für die Erstaufnahme der Flüchtlinge und
- Schulgebäude durch die Bildung von zusätzlichen Klassen für den Unterricht der Flüchtlingskinder.

(Schul-)Turnhallen dienen vielfach als Auffanglager zur Erstaufnahme der Flüchtlinge. Nach der Umsiedlung in „feste“ Unterkünfte stehen diese wieder für den Schulbetrieb zur Verfügung. Bei den Schulgebäuden ergibt sich kurzfristig der zusätzliche Bedarf, den Schulunterricht der Flüchtlingskinder zu ermöglichen. Hierzu können vorhandene Flächen-Überkapazitäten genutzt werden. Inwieweit sich mittel- bis langfristig ein zusätzlicher Flächenbedarf ergibt, ist derzeit nicht absehbar. Die nachfolgenden Betrachtungen können diese Aspekte nicht berücksichtigen.

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 Leis-

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

tungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Kevelaer 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 einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Grundschulen

Die Stadt Kevelaer verfügt zum Schuljahr 2013/14 über fünf Grundschulen. Die St. Norbert-Grundschule in Kervenheim ist seit dem Schuljahr 2011/12 unselbständiger Teilstandort des Grundschulverbundes mit der Overberg Grundschule. Die Zahl der Grundschüler in Kevelaer hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 zu 2013/14 um rund 25 Prozent verringert. In absoluten Zahlen ist die Schülerzahl um 351 Schüler zurückgegangen.

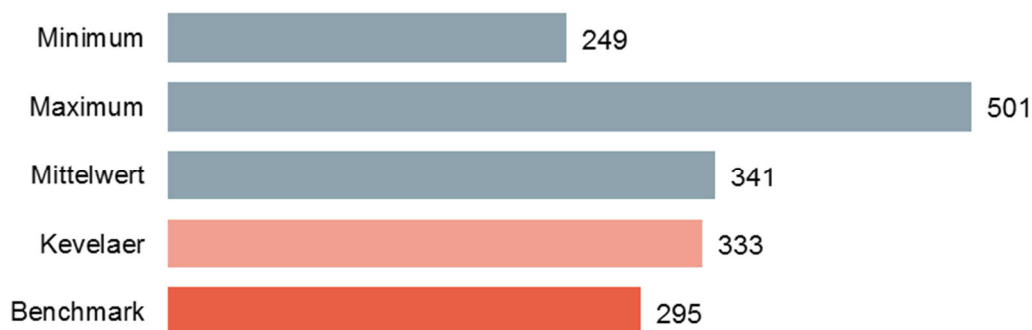
Grundschulen Kevelaer

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs- klassen	Fläche je Klasse
GS St. Antonius	4.443	422	18	5	247
GS St. Hubertus	3.240	196	8	2	405
GS Overberg	2.498	161	8	2	312
GS St. Norbert	1.705	93	4	1	426
GS Wetten	1.931	105	4	1	483
GS St. Franziskus	1.508	102	4	1	377

Alle Grundschulen werden als offene Ganztagschulen geführt und bieten Betreuung in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/14 wird dieses Angebot von 454 der insgesamt 1.079 Grundschüler genutzt. Das entspricht einem OGS-Anteil von etwa 42 Prozent.

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)

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013/14



Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013

Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	300	333	370	58

Im Schuljahr 2013/14 liegen die Flächenüberhänge im Grundschulbereich bei der Stadt Kevelaer im Vergleich zum Benchmark je Klasse bei 38 m². Das entspricht bei 46 gebildeten Klassen einem Überhang von rund 1.700 m² und damit flächenmäßig einer einzügigen Grundschule.

Die Einzelbetrachtung der Grundschulstandorte zeigt, dass die Flächen aller Grundschulen, mit Ausnahme der St. Antonius Grundschule, über dem Benchmark liegen. Außerdem ist festzustellen, dass bereits zum Schuljahr 2013/14 zwei von fünf Grundschulen nur eine Eingangsklasse bilden (Grundschule Wetten und Grundschule St. Franziskus).

Kleine Grundschulstandorte sind nicht nur aus Sicht des Gebäudemanagements als unwirtschaftlich zu beurteilen. Sie werfen auch schulorganisatorische Probleme auf, insbesondere bei Ausfall von Lehrkräften oder Aufrechterhalten von Ganztagsangeboten.

Nach den von der Stadt Kevelaer zur Verfügung gestellten Prognosedaten für die Grundschulen werden die Schülerzahlen bis 2016/17 nochmals geringfügig um 29 Schüler zurückgehen.

Wegen der Beschulung der Flüchtlingskinder sollen zurzeit keine Schulstandorte geschlossen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte, sofern der Flüchtlingsstrom abebbt, die Zahl der Grundschulstandorte reduzieren.

Bei der Wahl aufzugebender Schulstandorte sind neben sozialräumlichen Gesichtspunkten und die an den einzelnen Standorten zu erwartenden individuellen Rückgänge der Schülerzahlen insbesondere der bauliche Zustand der Gebäude, erforderliche Sanierungsmaßnahmen, die Verbrauchskennzahlen bei den Versorgungsmedien, aber auch mögliche Folgekosten (z.B. ein höherer Schülerbeförderungsaufwand) zu berücksichtigen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Kevelaer gab es in 2013/2014 folgende weiterführenden Schulen:

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

Daneben existieren noch das Förderzentrum an der Bieg, dessen Betrieb zum Ende des Schuljahres 2013/14 eingestellt wurde und die Virginia-Satir-Schule, eine Förderschule des Kreises Kleve. Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Die Haupt- und die Realschule sowie das Gymnasium befinden sich im Schulzentrum. Eine exakte Flächenaufteilung war nicht möglich. Hilfsweise hat die GPA NRW für diesen Bereich in Abstimmung mit der Stadt Kevelaer die Gesamtflächen des Schulzentrums im Verhältnis der Schülerzahlen auf die einzelnen Schulformen verteilt.

Überblick weiterführende Schulen Kevelaer 2013/2014

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Benchmark	Fläche je Klasse
städt. Gemeinschaftshauptschule	6.307	393	17	340	371
Städtische Realschule	5.726	785	28	273	205
Kardinal-von-Galen-Gymnasium	6.912	718	30	264	229

Das Angebot an weiterführenden Schulen verändert sich derzeit. So befinden sich die städtische Gemeinschaftshauptschule und die städtische Realschule in der Auflösungsphase. Ab dem Schuljahr 2014/15 wurden in beiden Schulformen keine Eingangsklassen mehr gebildet, so dass die Schulen zum Schuljahr 2018/19 auslaufen.

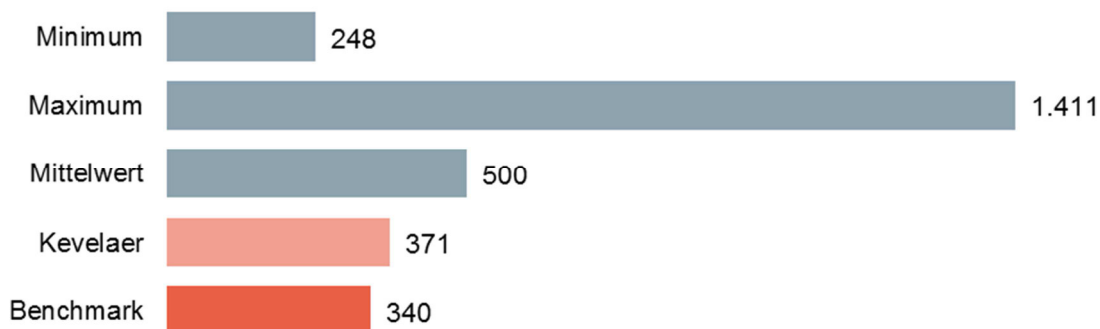
In die sukzessiv frei werdenden Räumlichkeiten der Haupt- und Realschule wird die Gesamtschule, die zum Schuljahr 2014/15 gegründet wurde, einziehen. Die Gesamtschule wird in Kooperation mit der Gemeinde Weeze betrieben. Der Schulbetrieb wurde achtzünftig aufgenommen. 25 Prozent der Schüler werden in Weeze und 75 Prozent in Kevelaer beschult. Das bedeutet, dass sechs Eingangsklassen in Kevelaer und zwei in Weeze gebildet wurden. Ab dem neunten Schuljahr wechseln die Schüler von Weeze nach Kevelaer. Dort soll zukünftig die Oberstufe angeboten werden.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Kevelaer ist zwischen den Schuljahren 2000/01 und 2013/14 um 243 Schüler gesunken; das entspricht einem Minus von 38 Prozent. Der bereits eingetretene Rückgang sowie die Perspektive weiter sinkender Schülerzahlen zeigen, dass das eingeleitete Auslaufen dieser Schulform folgerichtig ist.

Die Hauptschule wird zurzeit als offene Ganztagschule geführt und bietet Betreuung in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/14 wird dieses Angebot von 105 der insgesamt 393 Schüler genutzt. Das entspricht einem OGS-Anteil von etwa 27 Prozent.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013/14



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
371	387	450	589	49

Im Vergleichsjahr wird der Benchmark um 31 m² je Klasse überschritten. Bei 17 gebildeten Klassen zeigt sich ein Flächenüberhang von rund 500 m².

Tatsächlich ist dieser Flächenüberhang zum Zeitpunkt der Prüfung nicht aussagekräftig, da neben dem Auslaufen der Hauptschule die neu gegründete Gesamtschule ab dem Schuljahr 2014/15 die Räumlichkeiten übernimmt.

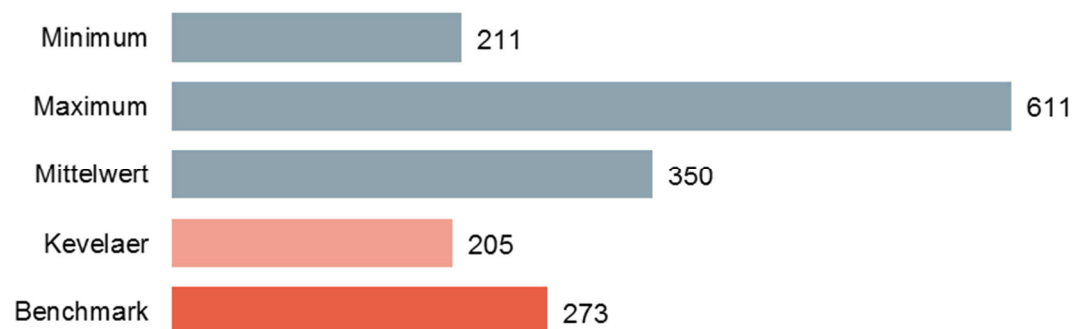
→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer hat schon frühzeitig auf die rückläufigen Schülerzahlen der Hauptschule durch Gründung einer Gesamtschule in den Räumlichkeiten des Schulzentrums reagiert.

Realschule

Die Zahl der Realschüler hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 92 Schüler erhöht (von 693 auf 785). Ab dem Schuljahr 2014/15 werden keine neuen Eingangsklassen gebildet, da die Schulform zum Schuljahr 2018/19 auslaufen wird. Die städtische Realschule wird nicht als offene Ganztagschule geführt.

Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m² 2013



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
205	283	328	389	52

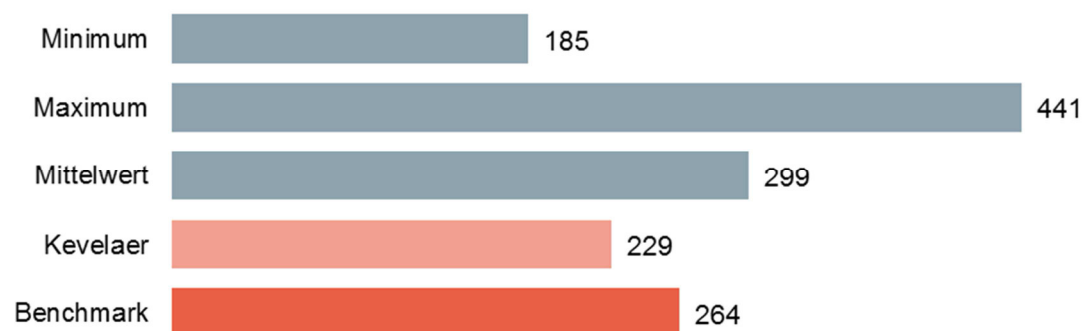
Für den Bereich der städtischen Realschule liegt die Bruttogrundfläche je Klasse mit 205 m² deutlich unterhalb des Benchmarks von 273 m². Zum Zeitpunkt der Prüfung ist damit kein Flächenüberhang feststellbar.

Gymnasium

Die Zahl der Schüler des Gymnasiums ist im Vergleich der Schuljahre 2000/01 (700) zum Schuljahr 2013/14 (718) nahezu konstant geblieben.

Das Gymnasium wird, ebenso wie die städtische Realschule, nicht als offene Ganztagschule geführt.

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse in m² 2013



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
229	261	302	330	53

Beim Kardinal-von-Galen-Gymnasium beträgt die Bruttogrundfläche je Klasse 2013 229 m². Damit ist eine deutliche Unterschreitung des Benchmarks festzustellen. Flächenüberhänge sind somit nicht vorhanden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m² BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	333	295	38	46	1.700
Hauptschulen	371	340	31	17	500
Realschulen	205	273	0	28	0
Gymnasien	229	264	0	30	0
Gesamt				121	2.200

Das aktuelle Flächenpotenzial der Schulen beträgt in Kevelaer 2.200 m². Der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge legt die GPA NRW einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. 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 Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

→ Feststellung

Im Schuljahr 2013/14 besteht bei der Stadt Kevelaer ein Flächenüberhang von 2.200 m². Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Betrag von 220.000 €.

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

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch 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 Kevelaer betraf dies im Januar 2016 zum Zeitpunkt der Prüfung 36 Schüler. Allerdings wurden diese Schüler in bestehende Klassen integriert. 27 weitere Schüler warteten noch auf die entsprechende Beschulung.

Schulturnhallen

Die Stadt Kevelaer hält an allen Schulstandorten Hallen für den Schulsport vor.

Schulturnhallen der Stadt Kevelaer 2013/2014

Schulturnhallen	m² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit m² BGF
Grundschulen	3.232	6,0	811
Hauptschule	975	1,3	1.225

Schulturnhallen	m² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit m² BGF
Realschule	1.947	2,5	1.223
Gymnasium	1.781	2,3	1.280
Gesamt	7.407	12,0	988

Den 121 Klassen steht im Schuljahr 2013/14 eine Gesamtfläche von 7.407 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von rund 65 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013/14

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	44	144	79	65	77	89	58

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und der durchschnittlichen Hallengröße bestimmt. In Kevelaer liegt die durchschnittliche Größe einer Halleneinheit bei 660 m² BGF. Der Mittelwert liegt bei 763 m² und wird unterschritten. Damit gehört Kevelaer zu den Kommunen mit eher kleineren Halleneinheiten.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhalleneinheit benötigen. Hierbei sind das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und das Schulschwimmen berücksichtigt.

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013/14

	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,8	6,0	2,2
Hauptschulen	1,4	1,3	-0,1
Realschulen	2,3	2,4	0,1
Gymnasien	2,5	2,3	-0,2
Gesamt	10,0	12,0	2,0

Es besteht ein Überhang von zwei Halleneinheiten. Laut Aussagen der Stadt Kevelaer ist die Sporthalle an der Kroatenstraße mit einer Turnhalleneinheit abgängig. Allerdings sind noch keine politischen Beschlüsse gefasst worden, was mit dieser Halle zukünftig geschehen soll. Momentan wird ein Teil der Halle als Flüchtlingsunterkunft genutzt. Insofern kann zurzeit auf diese Halle nicht verzichtet werden.

Die Stadt Kevelaer weist daraufhin, dass nach Mitteilung der Bezirksregierung für die Ermittlung des Bedarfs an Schulturnhallen die Ende 2011 ausgelaufenen „Grundsätze für die Erstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen“ nach wie vor zugrunde gelegt werden können. Danach war bzw. ist je angefangene zehn Klassen eine Übungseinheit vorzusehen. Dies bedeutet, dass der Bestand und der Bedarf exakt übereinstimmen.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen sind in Kevelaer keine weiteren Hallen, die beispielsweise an einen Verein übertragen wurden, vorhanden.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
287	238	564	382	330	380	440	56

Bezogen auf die Einwohner der Stadt Kevelaer ist die Fläche der Turnhallen unterdurchschnittlich und liegt zwischen dem aktuellen Minimalwert und dem ersten Quartil, d.h. dass Kevelaer zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Fläche an Turnhallen gehört.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Flächenangebot der kommunalen Grundschulen der Stadt Kevelaer liegt über dem Bedarf. Flächenüberhänge ergeben sich mit Ausnahme der St.-Antonius-Grundschule bei allen Grundschulen.
- Es errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 1.700 m². Dies entspricht in etwa dem Flächenangebot einer kleinen einzügigen Grundschule. Monetär ausgedrückt bedeutet das ein jährliches Potenzial von rund 170.000 Euro.
- Die in 2016 erstellten Schülerprognosezahlen für den Grundschulbereich weisen auf einen weiteren Schülerrückgang hin.
- Die Stadt Kevelaer sollte ein Konzept über die Gestaltung ihrer künftigen Schullandschaft im Primarbereich aufstellen. Ziel sollte sein, die festgestellten Flächenüberhänge zu reduzieren.
- Bei der städtischen Hauptschule, deren Schülerzahlen rückläufig ist, errechnet sich ein Flächenpotenzial von 500 m². Die Stadt Kevelaer hat auf diese Entwicklung reagiert und lässt die Hauptschule zum Schuljahr 2018/19 auslaufen.
- Das Kardinal-von-Galen-Gymnasium und die städtische Realschule unterschreiten jeweils den aktuellen Benchmark. Flächenüberhänge lassen sich nicht darstellen.
- Die städtische Realschule läuft gemeinsam mit der Hauptschule zum Schuljahresende 2018/19 aus. Die 2014/15 neu gegründete Gesamtschule übernimmt diese Räumlichkeiten sukzessive.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Kevelaer mit dem Index 3.

Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Kevelaer hatte 2013 insgesamt 6,71 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Aufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45.773	42.503	48.408	45.139	44.100	45.187	46.067	58

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	41	112	81	72	80	90	58

Im Gesamtbild liegen die Personalaufwendungen je Schüler über dem dritten Quartil, d.h. dass die Stadt Kevelaer zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen zählt. Das ist durch einen hohen Personaleinsatz begründet, wie der nachfolgende Vergleich zeigt:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
453	384	1.145	573	506	568	620	57

In Kevelaer werden im Vergleich aller Schulformen lediglich 453 Schüler von einer Vollzeit-stelle betreut. Im Bereich der Förderschule ergibt sich im interkommunalen Vergleich ein

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

neuer Minimalwert. Hier werden nur 67 Schüler durch eine Vollzeitstelle betreut. Der bisherige Minimalwert lag bei 101 Schülern.⁴ Wie bereits oben erwähnt, hat die Stadt Kevelaer die Förderschule zum Schuljahr 2014/15 aufgelöst.

Die Aufwendungen für Schulsekretariate sind neben der Stellenausstattung (Stellenanteile vollzeitverrechnet) auch abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppierung).

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Die bei der Stadt Kevelaer vorhandenen Schulsekretärinnen sind 33 Prozent in Vergütungsgruppe E 5 und 67 Prozent in Vergütungsgruppe E 6 eingruppiert.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten der Stadt Kevelaer erfolgte bis zum Schuljahr 2014/15 nur nach der Zuordnung der Einsatzorte, d.h. die Schulsekretärinnen der Grundschulen wurden nach E 5 und die der weiterführenden Schulen nach E 6 eingruppiert.

Zukünftig soll das Bochumer Modell, das mit der KGST entwickelt wurde, angewendet werden. Darin werden verschiedene Varianten der Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen, sowie ein analytisches Verfahren, das auf dem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt.

Eine erste Berechnung anhand dieses Modells wurde vorgenommen. 2016 ist eine Organisationsuntersuchung im Jugend- und Schulamt vorgesehen, in deren Rahmen auch die Stellenbemessung der Schulsekretariate durchgeführt wird.

Zukünftig soll zudem vor jedem Schuljahr eine bedarfsgerechte Anpassung der Stundenzahl erfolgen.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer hat hinsichtlich der Personalausstattung der Schulsekretariate einen Richtungswechsel eingeschlagen. Kurzfristig sollten, insbesondere bei den weiterführenden Schulen, im Rahmen der natürlichen Personalfuktuation auf Grundlage des KGSt-Berichtes Stellenanteile abgebaut werden.

⁴ Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die Stadt Kevelaer hat 2013 insgesamt rund 468.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013/14

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	154	45	361	191	148	181	227	55
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	596	289	1.512	610	515	585	665	54
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26	4,6	66,6	30,3	24,1	29,9	37,3	54
Einpendlerquote in Prozent	7,1	0,0	29,7	9,7	4,1	7,8	14,6	53

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

Die Gesamtaufwendungen je Schüler liegen in Kevelaer am ersten Quartil. Damit liegt die Stadt Kevelaer im besten Viertel der Vergleichskommunen.

Im Bereich der Grundschulen sind die Aufwendungen mit 355 Euro je Schüler verhältnismäßig gering. Der Anteil der Grundschüler mit Beförderungsanspruch liegt bei rund sechs Prozent. Der Aufwand je beförderten Schüler ist unterdurchschnittlich, d.h. der Transport an sich ist sehr günstig.

Der Anteil der beförderten Schüler aller Schulformen stellt sich mit 26 Prozent unterdurchschnittlich dar.

Grundsätzlich werden durch die Stadt Kevelaer nur die Schülerbeförderungskosten der anspruchsberechtigten Schüler getragen. Aufgrund der Öffnung der Schulbezirksgrenzen im Grundschulbereich hat der Haupt- und Finanzausschuss am 11. März 2009 beschlossen, die in der Schülerfahrtkosten geregelte Wegstreckenentschädigung beim Schulbesuch dahingehend zu ergänzen, dass die Entschädigung für den Besuch der jeweils nächstgelegenen Grundschule oder der Grundschule in der Ortschaft gewährt wird.

→ Feststellung

In Kevelaer fallen unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Schülerbeförderung an. Dies führt zu einer geringen Kostenbelastung des städtischen Haushalts.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung in Kevelaer erfolgt durch den Linienverkehr des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Schülerspezialverkehr wird im Außenbereich eingesetzt, wenn kein ÖPNV vorhanden ist. Der Schülerspezialverkehr wird regelmäßig ausgeschrieben. Die letzte Ausschreibung erfolgte 2012. Die Aufwendungen lagen im Jahr 2013 bei rund 5.000 Euro.

Die Anspruchsprüfung und Bestellung der Fahrkarten erfolgt ausschließlich durch den Schulträger. Das Verkehrsunternehmen gibt die bestellten und bewilligten Fahrkarten an die Schüler aus. Die Schulsekretärinnen werden nicht in die Anspruchsprüfung integriert. Dies ist positiv hervorzuheben, da stattdessen andere Aufgaben erledigt werden können.

Die maximale Höhe der nach Schülerfahrtkostenverordnung erforderlichen Kosten von 100 Euro wird nicht überschritten.

➔ Feststellung

Bei der Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung der Stadt Kevelaer ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	91	41	135	79	66	75	91	57
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	485	334	1.138	601	504	586	697	56
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.633	44.100	44.100	46.050	57
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	116	27	342	121	88	105	137	52
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	401	124	1.715	438	324	430	513	51
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	36.900	49.800	44.875	44.100	44.100	46.600	52
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	22	164	71	61	69	79	53
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	785	269	2.122	694	566	668	738	52
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.358	44.100	45.700	46.600	53
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	98	49	127	75	66	73	83	53
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	475	266	943	630	558	619	704	52
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	48.651	45.735	44.814	45.756	46.600	53
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	696	52	418	200	136	175	245	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	67	101	855	267	177	259	327	38
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.018	44.100	44.100	46.600	39

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	35	20	273	121	73	113	143	51
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	590	310	2.276	785	538	642	928	48
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	5,8	0,6	50,4	15,3	9,2	13,4	18,5	53
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	9,7	1,0	0,0	0,1	1,1	52
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	158	21	626	227	141	212	294	48
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	590	43	2.084	546	439	521	606	44
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26,7	1,7	84,5	37,4	21,5	36,7	48,9	49
Einpendlerquote in Prozent	4,8	0,0	61,9	8,9	2,0	5,8	10,0	48
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	274	17	480	212	142	209	281	47
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	595	158	1.139	554	473	513	620	43
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45,9	3,5	88,5	37,2	23,5	37,7	47,7	48
Einpendlerquote in Prozent	15,0	0,1	36,7	10,7	3,0	5,7	18,3	47
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	177	31	411	214	138	212	285	47
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	590	226	828	536	465	525	629	44
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	29,9	6,8	69,4	38,3	28,9	41,1	46,8	49
Einpendlerquote in Prozent	7,4	0,5	54,9	16,7	6,3	14,3	24,0	48
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	386	40	1.699	484	164	343	679	35
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	679	119	3.605	1.000	512	748	1.438	35
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	56,7	6,4	100,0	46,6	28,0	43,4	68,3	37
Einpendlerquote in Prozent	37,3	0,0	52,9	17,8	6,2	13,3	23,8	35

➔ 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
Kevelaer im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Spiel- und Bolzplätze	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Straßenbegleitgrün	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Grünflächen	12
Sportaußenanlagen	13
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,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

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

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

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

Grünflächen allgemein

Datenlage

Der Detaillierungsgrad des Berichts und die Analysemöglichkeiten sowie die damit einhergehende Konkretisierung möglicher Handlungsempfehlungen hängen entscheidend von der Datenlage der Kommune ab.

Die Stadt Kevelaer konnte die für die Prüfung der Grünflächen notwendigen Zahlen und Fakten nicht vollständig zur Verfügung stellen. Die von der Stadt Kevelaer gewählte Differenzierung der Kosten lässt eine Aufschlüsselung der Aufwendungen auf die von der GPA NRW definierten Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) nur begrenzt zu.

Für die Park- und Gartenanlagen lagen die Flächenaufteilung (Rasen, Gehölze bzw. Wechselbepflanzung und Wegefläche) sowie die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung vor. Jedoch konnten die Stellenanteile für die Mitarbeiter der Verwaltung nicht beziffert und demzufolge die entsprechenden Personalaufwendungen nicht berechnet werden.

Auch bei den Spiel- und Bolzplätzen lag die die Flächenaufteilungen für Rasen, Gehölze bzw. Wechselbepflanzungen vor.. Die Zuordnung der Aufwendungen für die Pflege konnte jedoch nicht erfolgen.

Für das Straßenbegleitgrün konnten weder Flächenaufteilung noch Aufwandsdaten bereitgestellt werden. Lediglich für die Flächen, deren Pflege vergeben wird, lagen diese Informationen vor.

Organisation und Steuerung

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanla- gen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12			4
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0			0
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0
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	69	23	23	17
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	23	25	25	17

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Kevelaer erzielt mit dem Erfüllungsgrad von insgesamt 23 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies bestätigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen noch umfassendes Optimierungspotenzial hat.
- Die Planung von Neuanlagen bei Grünflächen obliegt dem Technischen Betrieb Kevelaer. Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen erfolgt durch den Baubetriebshof der Stadt. Unterstützend dazu werden Leistungen regelmäßig vergeben. Die öffentliche Ausschreibung dazu erfolgt alle fünf Jahre.
- Die Stadt Kevelaer verfügt bislang noch nicht über ein Grünflächeninformationssystem. Ein Grünflächenkataster ist nur ansatzweise vorhanden. In diesem sind zwar die Flächen, deren Pflege fremdvergeben ist, enthalten; die vom Baubetriebshof gepflegten Flächen sind jedoch nicht erfasst. Ein Baumkataster und ein Spielplatzkataster sind vorhanden.

- Ein Grünflächeninformationssystem bildet eine wesentliche Grundlage für eine zielorientierte Steuerung der Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen enthalten sein: Art, Lage und Größe aller kommunalen Grünflächen mit Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungsformen (u.a. auch Straßenbegleitgrün), Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage sowie unterschiedliche Flächeninhalte (z. B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) vorliegen, Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen.
- Die Stadt Kevelaer verfügt bislang noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen.
- Die Stadt Kevelaer sollte strategische sowie operative Ziele definieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein. Anlassbezogen werden in Kevelaer bereits Ziele formuliert (z.B. zur Weiterentwicklung einer vorhandenen Solequelle zur Wellnessquelle).
- Aktuell wird ein integriertes Handlungskonzept zur Attraktivierung der Innenstadt aufgestellt. Die Parkanlagen und Grünflächen sollen im Stadtkern neu gestaltet werden. Das integrierte Handlungskonzept beinhaltet auch Pläne für die zukünftige Pflege der neu gestalteten Anlagen.
- Die für ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisse erforderlichen Strukturen liegen nicht vor. Der Bauhof handelt weitgehend autark. Exakte, vom Auftraggeber bestimmte Leistungsbeschreibungen, sind nicht vorhanden und sollten erstellt werden.
- In Kevelaer sind Pflegeleistungen definiert und werden ständig fortgeschrieben. Der Innenstadtbereich weist einen hohen Pflegestandard auf. Ursächlich hierfür ist die touristische Ausrichtung der Stadt als Wallfahrtsort.
- Bei der Stadt Kevelaer ist eine Kostenrechnung im Ansatz vorhanden. Allerdings war eine Zuordnung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung auf die Nutzungsformen des Straßenbegleitgrüns und der Spiel- und Bolzplätze nicht möglich.
- Infolge der nicht differenzierten Kostenrechnung können keine steuerungsrelevanten Kennzahlen gebildet werden. Die Stadt kann die Leistungen für die hier untersuchten Nutzungsformen des Bauhofes nicht mit Anbietern auf dem freien Markt vergleichen. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sind daher nicht möglich.
- Die vorhandene Kostenrechnung muss differenzierter ausgebaut werden, damit steuerungsrelevante Kennzahlen und Leistungspreise gebildet werden können. Insbesondere müssen die Personalaufwendungen der Verwaltung in die Kostenrechnung integriert werden.
- Die Aufwendungen des Bauhofes werden nicht als Leistungspreise verrechnet. Am Jahresende werden die Leistungen im Rahmen der internen Leistungsverrechnung berücksichtigt.

- Grundsätzlich sollten regelmäßig Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den Leistungen des Bauhofs und des freien Marktes erfolgen.
- Ein Berichtswesen ist in Kevelaer nicht eingerichtet. Ein aussagefähiges Berichtswesen ist für das Controlling unabdingbar. Dies setzt allerdings den weiteren Ausbau der Kostenrechnung sowie die Bildung steuerungsrelevanter Kennzahlen voraus.
- Gezielte Umfragen zur Bürgerzufriedenheit haben in Kevelaer bislang nicht stattgefunden. Erkenntnisse über die Bürgerzufriedenheit erhält der Baubetriebshof nur über direkte Beschwerden oder auch Belobigungen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen 2013

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	275	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	84,1	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	3.064	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129

Die Stadt Kevelaer zählt mit 27.635 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31.12.2013) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 101 km². Bei einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte liegt der Anteil der Erholungs- und Grünflächen über dem dritten Quartil, d.h. dass Kevelaer zu dem Viertel der Kommunen gehört, die über einen hohen Grünflächenanteil verfügen. Die auf den Einwohner entfallende Erholungs- und Grünfläche liegt ebenfalls oberhalb des dritten Quartil.

Der Anteil der kommunalen Grünflächen an der gesamten Erholungs- und Grünfläche lässt sich nicht ermitteln. Ursächlich hierfür sind die fehlenden Informationen über die Fläche des Straßenbegleitgrüns.

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

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 Kevelaer unterhält 87 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 577.000 m². 28 dieser Anlagen sind kleiner als 500 m². Diese Flächenstruktur wirkt sich ungünstig auf den Pflegeaufwand aus. Eine Vielzahl von Flächen führt in der Regel zu höheren Anfahrtszeiten. Zudem lässt sich bei größeren Anlagen die Arbeit vor Ort durch zusammenhängende Arbeitsabläufe und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher gestalten.

Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen besteht zu rund 52 Prozent aus Rasenfläche, zu rund 18 Prozent aus Gehölzfläche und zu rund 29 Prozent aus Wegefläche.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	20,87	0,63	21,21	6,80	3,10	5,29	9,29	42
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	6.628	645	58.878	14.315	5.465	8.580	17.510	40

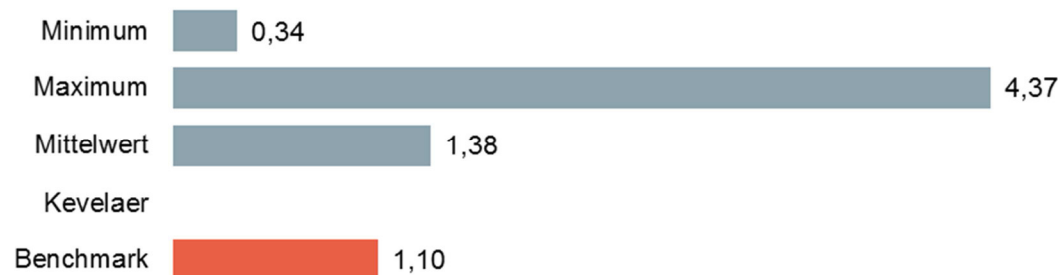
Mit einer Fläche von 20,87 m² Park- und Gartenanlage je Einwohner erreicht die Stadt Kevelaer im interkommunalen Vergleich annähernd den Maximalwert.

Bei einer relativ kleinen Durchschnittsfläche verfügt die Stadt Kevelaer über einen großen Flächenanteil je Einwohner, der sich auf viele kleine Anlagen verteilt

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für die Pflege der Park- und Gartenanlagen beliefen sich in Kevelaer in 2013 auf rund 383.000 Euro. Eine Darstellung der gesamten Aufwendungen ist jedoch nicht möglich. Der Personalaufwand, der für die Mitarbeiter in der Verwaltung entsteht, kann nicht beziffert werden. Die nachstehende Grafik dient daher lediglich zur Orientierung.

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



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,75	1,19	1,74	30

Die von der Stadt Kevelaer erfassten Aufwendungen sind nicht mit den bei den Vergleichskommunen ermittelten Aufwendungen vergleichbar. Die Vergleichbarkeit setzt eine Zuordnung der Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter entsprechend den Nutzungsformen (hier: Park- und Gartenanlagen) voraus.

→ Feststellung

Die Stadt Kevelaer kann die auf Park- und Gartenanlagen entfallenden Aufwendungen nicht vollständig zur Verfügung stellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte im Zuge der Optimierungen zum Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis (siehe Ausführungen zum Erfüllungsgrad) die für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen entstehenden Personalaufwendungen für die Verwaltungsmitarbeiter verursachungsgerecht auf die Nutzungsformen und idealerweise auf Flächeninhalte verteilen.

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 Kevelaer verfügt über insgesamt 37 Spielplätze und zehn Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 51.000 m². Auf einer Spielplatzfläche von 33.217 m² befinden sich 305 Geräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolz-	10,13	4,22	38,39	14,13	9,54	13,17	17,12	51

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
plätze je EW unter 18 Jahre in m ²								
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	12,45	4,76	17,98	9,77	7,72	9,39	11,21	51
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	9,18	2,22	16,81	6,00	4,00	5,51	7,38	42
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	814	505	3.496	1.498	1.096	1.428	1.746	50

Die Stadt Kevelaer stellt insgesamt mehr Spiel- und Bolzplätze zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Durchschnittsgröße der Spiel- und Bolzplätze fällt dabei jedoch gering aus. Auffällig ist die hohe Anzahl an Spielgeräten je 1.000 m² Spielplatzfläche.

Grundsätzlich verursachen kleinere Anlagen mit umfangreicher Ausstattung einen höheren Pflegeaufwand als große. Auch die Unterhaltungs- und Wartungskosten von Spielgeräten sind tendenziell höher, je mehr Spielgeräte auf den Plätzen aufgebaut sind.

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird ein Rückgang der unter 18-jährigen bis 2040 um etwa neun Prozent prognostiziert. Dies hat einen direkten Einfluss auf den Spiel- und Bolzplatzbedarf in Kevelaer. Möglichen Spielplatzschließungen sind jedoch systematische Überlegungen voranzustellen. Diese sollten in eine strategische Spielplatzplanung (Spielplatzkonzept) einfließen.

Die Stadt Kevelaer verfügt über ein Spielplatzkataster, in dem alle vorhandenen Spiel- und Bolzplätze aufgeführt sind. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung ist angedacht, unattraktive und wenig frequentierte Plätze zu schließen und zu vermarkten. 2016 sollen je Stadtteil zwei Spielplätze (insgesamt somit bis zu zehn Spielplätze) geschlossen und zurückgebaut werden.

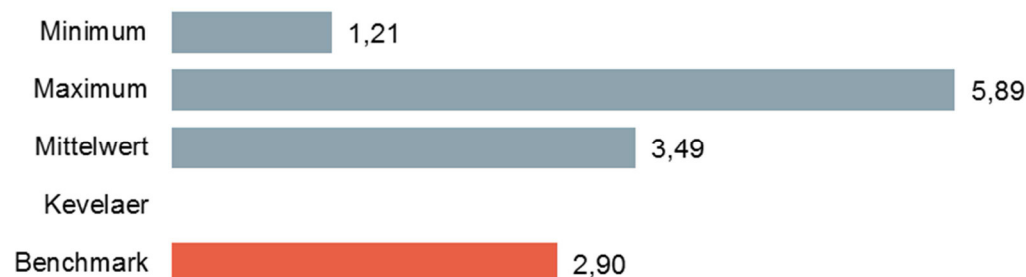
→ Empfehlung

Weitere Spielplatzschließungen sollten auf der Grundlage eines zu erstellenden Spielplatzkonzeptes in Erwägung gezogen werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Pflege der Spiel- und Bolzplätze erfolgt überwiegend in Eigenleistung. Lediglich ein kleiner Flächenanteil wird durch ein privates Unternehmen gepflegt. Eine Zuordnung der Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze war nicht möglich. Auch der Anteil des Personalaufwandes der Verwaltung konnte nicht der Nutzungsart Spiel- und Bolzplätze zugeordnet werden. Eine tiefergehende Analyse lässt die Datenlage daher nicht zu.

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



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,66	3,22	4,52	40

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze erfassen und verursachungsgerecht in einer Kostenrechnung zuordnen.

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

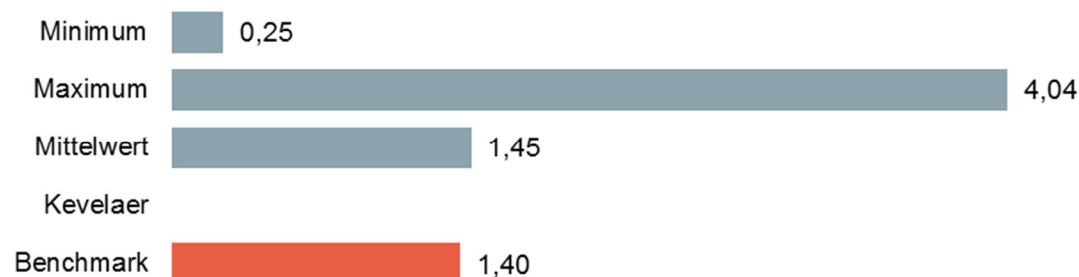
Die Stadt Kevelaer verfügt nur über wenige Informationen zum Straßenbegleitgrün. Die Fläche, deren Pflege regelmäßig ausgeschrieben und damit fremd vergeben wird, ist bekannt. Die Flächen, die von der Stadt Kevelaer selber gepflegt werden, sind nicht bekannt.

Auch beim Straßenbegleitgrün entscheidet die Pflegeintensität der Bepflanzung über den zu tragenden Pflegeaufwand. Angaben zum Bewuchs beim Straßenbegleitgrün lagen jedoch ebenfalls nicht vor.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung setzt die Angabe der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns sowie der durch die Pflege anfallenden Aufwendungen voraus. Beides konnte die Stadt Kevelaer nicht zur Verfügung stellen. Die folgende Grafik dient der Orientierung.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2013



Kevelaer	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,85	1,36	1,97	20

→ Feststellung

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist in Kevelaer aufgrund mangelnder Daten nicht möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte alle Flächen des Straßenbegleitgrüns sowie die für die Unterhaltung und Pflege entstehenden Aufwendungen erfassen. Dabei sollten die Flächen in Rasen-, Sträucher- und Gehölzfläche, und Beete/Wechselbepflanzungen unterteilt werden. Auch eine zusätzliche Untergliederung nach Pflegeleistungen sollte vorgenommen werden.

Nur bei Vorliegen der entsprechenden Daten können Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchgeführt und eventuelle Einsparpotenziale aufgezeigt werden.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Datenqualität ist in Kevelaer dringend optimierungsbedürftig. Bei den von der Stadt Kevelaer bereitgestellten Flächen- und Aufwandsdaten zu den kommunalen Grünflächen handelt es sich teilweise um Angaben, die allenfalls eine grobe Orientierung zulassen. Erstes Ziel der Stadt Kevelaer sollte daher sein, alle Grünflächen systematisch und nach verschiedenen Nutzungsformen zu erfassen, in einem Grünflächenkataster zusammenzuführen und die für Unterhaltung und Pflege der einzelnen Nutzungsformen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht zuzuordnen.
- Im zweiten Schritt sollte die Weiterentwicklung zu einem Grünflächeninformationssystem erfolgen. Dazu sollte die Stadt Kevelaer die Geo- und Fachdaten um weitere Fachdaten ergänzen. Ferner sollte sie darin die Aufwandsdaten flächenspezifisch erfassen. Im Idealfall sollte sie dort Pflegestandards hinterlegen.
- Zur weiteren Entwicklung der Grünflächen sollte die Verwaltungsführung strategische Ziele formulieren, die sich in die Zielhierarchie der Kommune einbetten und mittel- bis langfristig in ein Freiflächenentwicklungskonzept münden.

- Daneben sind auf der Fachebene operative Ziele zu definieren, die aus den strategischen Zielen abgeleitet werden.
- Parallel dazu ist die bestehende Kostenrechnung auszubauen. In der Kostenrechnung sind die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Ziel ist es, die für die einzelnen Bereiche entstehenden Kosten abzubilden und im Idealfall eine weitergehende Aufschlüsselung nach Vegetationsarten vorzunehmen.
- Darauf aufbauend sind steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig, ggf. sogar unterjährig auszuwerten. Die Auswertungsergebnisse sind zum Anlass zu nehmen, die Standards zu überprüfen und ggf. anzupassen.
- Im Bereich der Park- und Gartenanlagen ist die Stadt Kevelaer bereits gut aufgestellt. Lediglich die Personalaufwendungen für die Mitarbeiter der Verwaltung müssen dieser Nutzungsform in der Kostenrechnung noch zugeordnet werden.
- Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen ist in Kevelaer durch eher viele, aber tendenziell kleinere Anlagen mit umfangreicherer Ausstattung an Spielgeräten geprägt. Dabei verursachen kleinere Spiel- und Bolzplätze eher höhere Pflegeaufwendungen. Die hohe Anzahl der Spielgeräte führt ebenfalls zu tendenziell höherem Aufwand.
- Bei den Spiel- und Bolzplätzen war die Flächenaufteilung vorhanden. Die Zuordnung der Pflegeaufwendungen konnte jedoch nicht erbracht werden.
- Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurde die Aufgabe von bis zu zehn Spielplätzen in 2016 beschlossen. Weitere Spielplatzschließungen sollten auf der Grundlage eines zu erstellenden Spielplatzkonzeptes in Erwägung gezogen werden.
- Aussagen zum Straßenbegleitgrün konnten aufgrund der fehlenden Daten nicht getroffen werden. Nach Aussagen der Stadt Kevelaer wurde ab Januar 2016 mit der Flächenerfassung begonnen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Kevelaer 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.

Die Förderung des Sports ist nicht als gesetzliche Pflichtaufgabe definiert und steht insoweit im Hinblick auf die schwachen Finanzlagen der Kommunen gemeinsam mit anderen freiwilligen Aufgaben im Fokus der Haushaltskonsolidierung.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Kevelaer bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern aktuell sieben Sportaußenanlagen mit insgesamt 17 Sportplätzen. 2013 nutzten insgesamt sieben Vereine mit 93 Mannschaften die Sportaußenanlagen. Die Unterhaltung der kommunalen Sportanlagen erfolgt durch die Technischen Betriebe Kevelaer.

Die Stadt Kevelaer verfügt bislang noch nicht über eine Sportstättenentwicklungsplanung. Der Überblick über ihre kommunalen Sportaußenanlagen umfasst aktuell im Wesentlichen die Anzahl und Fläche, Ausstattung sowie den baulichen Zustand inkl. der Sanierungsbedarfe.

Eine älter werdende Gesellschaft führt zwangsläufig zu einem veränderten Sportverhalten. Daher ist der Frage nachzugehen, ob zukünftig die Sportstätten in der Gesamtzahl vorgehalten werden müssen.

Folgende Aspekte sollten dabei im Vordergrund stehen:

- Wie verändert sich der Sportstättenbedarf?
- Können Nutzungen konzentriert und damit Sportanlagen aufgegeben werden?
- Können die Vereine zukünftig die Anlagen noch im heutigen Zustand unterhalten?

Weiterhin führen schulische Nachmittagsangebote und die rückläufige jüngere Bevölkerungsgruppe in der Regel zu stagnierenden bzw. geringeren Mitgliederzahlen in Vereinen. Das bewirkt zwangsläufig eine reduzierte Auslastung der vorhandenen Anlagen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte eine Sportstättenbedarfsplanung aufstellen und hierzu auch Befragungen der Bevölkerung und der Vereine durchführen, um Erkenntnisse über das Sportverhalten der Einwohner zu erhalten.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Kevelaer eine Sportaußenanlage aufgegeben. Ein weiterer wichtiger Aspekt zur Senkung der Belastung des kommunalen Haushalts ist die Übertragung von bestimmten Aufgaben, wie z.B. Platzwarttätigkeiten, Unterhaltung oder Bewirtschaftung, auf die Vereine. In Kevelaer wurden geringfügige Unterhaltungsmaßnahmen auf die Vereine übertragen. Entsprechende schriftliche Vereinbarungen existieren jedoch nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Kevelaer sollte prüfen, ob den Vereinen weitere Aufgaben übertragen werden können. Dies sollte schriftlich fixiert werden.

Strukturen

Die Stadt Kevelaer verfügt über sieben Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 134.000 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen allgemein

Kennzahl	Kevelaer	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,85	1,02	10,04	5,04	3,82	4,75	6,39	48
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	4,15	0,25	5,42	2,21	1,33	1,92	2,96	50

Den Einwohnern der Stadt Kevelaer stehen vergleichsweise kleine Sportaußenanlagen zur Verfügung. Die reine Sportnutzfläche der Sportplätze ist hingegen eher groß. Die Bevölkerungsmodellrechnung bis 2040 zeigt zwar einen leichten Einwohneranstieg von rund zwei Prozent. Allerdings wird ein Rückgang der unter 18 Jährigen von rund neun Prozent prognostiziert. Die Bevölkerungsrückgänge werden sich auf die Mitgliederzahlen der Vereine deutlich auswirken und die Nutzungsintensität der Sportaußenanlagen beeinflussen.

Um zu ermitteln, ob und inwieweit das Angebot bedarfsgerecht ist, ermittelt die GPA NRW Auslastungsquoten. Hierzu werden in der Regel die verfügbaren Nutzungszeiten den tatsächlich belegten Nutzungszeiten gegenübergestellt.

Dabei sind unter den verfügbaren Nutzungszeiten die Zeiten zu verstehen, die ein Platz in einer pro Jahr bespielt werden kann (Nutzungsintensität). Diese Nutzungsintensität ist abhängig vom Sportplatzbelag. So geht die GPA NRW von 800 Stunden für Sportrasenplätze, 1.500 Stunden für Tennenplätze und 2.000 Stunden für Kunstrasenplätze aus. Dieser Stundenzahl werden anlagenbezogen die belegten und tatsächlichen Nutzungszeiten durch die Vereine gegenübergestellt. Danach stehen in Kevelaer insgesamt 14.300 Stunden zur Verfügung. Da die tatsächlichen Nutzungszeiten jedoch nicht bekannt sind, kann die Auslastungsquote nicht ermittelt werden.

→ Empfehlung

Für die Beurteilung der tatsächlichen Auslastung der Sportaußenanlagen sollte die Stadt Kevelaer die tatsächlichen Belegungszeiten der Vereine erfassen. Diese könnten beispielsweise durch ausgelegte Listen ermittelt werden.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				23	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					25

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				23	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					25

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise 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?	ansatzweise erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				17	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					18

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de