

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Herdecke im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herdecke	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Herdecke	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	8
→ Zur Prüfung der Stadt Herdecke	9
Prüfungsablauf	9
→ Zur Prüfungsmethodik	10
Kennzahlenvergleich	10
Strukturen	11
Benchmarking	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	11
GPA-Kennzahlenset	12

→ 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 Herdecke 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 Herdecke

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Herdecke ist schon seit Jahren angespannt. Mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009 war die Stadt seit 1997 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Nach der Fortschreibung des HSK im Jahr 2015 soll der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 erreicht werden.

Durch die negativen Jahresergebnisse 2007 bis 2011 wurden bisher rund 14,5 Mio. Euro des Eigenkapitals verbraucht. Laut den Planungsdaten werden bis zum Jahr 2021 zusätzlich rund 38 Mio. Euro aufgebraucht. Sofern keine Veränderung eintritt, würde sich die Stadt im Jahr 2019 bilanziell überschulden und das Eigenkapital wäre aufgebraucht. Nach den aktuellen Prognosen verbessert sich das Jahresergebnis 2012 und die bilanzielle Überschuldung könnte damit abgewendet werden.

Laut Finanzrechnung kann die Stadt ab dem Jahr 2009 die Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht mit entsprechenden Einnahmen decken. Dies bedeutet, dass sie nicht in der Lage ist, das laufende Geschäft zu finanzieren. Hierzu müssen Liquiditätskredite aufgenommen werden. Sowohl die Liquiditätskredite als auch die Kredite für Investitionen steigen in der betrachteten Zeitreihe an. Damit belasten die zunehmenden Zins- und Tilgungsleistungen den Haushalt zusätzlich.

Um festzustellen, in welcher Höhe ein dauerhafter Konsolidierungsbedarf besteht, wurde das strukturelle Jahresergebnis ermittelt. Bei unveränderten Rahmenbedingungen weist die Stadt Herdecke ein strukturelles Defizit von rund 6,1 Mio. Euro aus. Diese Konsolidierungslücke gilt es dauerhaft zu schließen. Wird der in den kommenden Jahren eingeplante weitere Verzehr der allgemeinen Rücklage auch über den Planungszeitraum hinaus weiter fortgesetzt, wird ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit größer, dass in den kommenden Jahren die Überschuldung doch eintritt.

Auch die im Haushalt enthaltenen Risiken können den geplanten Haushaltsausgleich im Jahr 2021 gefährden. Hierzu gehören z. B. Wechselkursänderungen durch den Liquiditätskredit in Schweizer Franken, höhere Preis- und Tarifsteigerungen, Einbruch der Gewerbesteuern oder Schlüsselzuweisungen sowie Änderungen bei der Kreisumlage. Hierauf sollte die Stadt durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet sein.

Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben sich z. B. aus erhöhten Beiträgen nach dem KAG, einem geringeren Anteil öffentliches Grün im Bestattungswesen, Gebäudekosten reduzieren bzw. kostendeckende Entgelte für die Nutzung erheben, Parkgebühren für das Parkhaus erheben, das Defizit des Freibades senken oder eine Gewinnausschüttung mit der TBH vereinbaren.

In den weiteren Teilberichten hat die GPA NRW weitere, mögliche Konsolidierungshilfen aufgezeigt. So zeigt sich im Teilbericht Sicherheit und Ordnung, dass in den Aufgabengebieten Einwohnermeldewesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Stellenpotenziale vorhan-

den sind. Das Stellenvolumen sollte der Entwicklung der Fallzahlen angepasst und außerdem die vorhandenen Standards überprüft werden.

Im Bereich Personenstandswesen stellt die Stadt Herdecke aktuell den neuen Bestwert dar. Die Stadt sieht den Grund darin, dass langjährig beschäftigte Mitarbeiter mit einer großen Erfahrung im Personenstandswesen tätig sind.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren abgebildet. Dieser stellt sich im Vergleichsjahr 2012 (aufgrund der Plandaten) als interkommunal überdurchschnittlich dar. Grund hierfür sind eine interkommunale überdurchschnittliche Versorgungsquote in der U-3 Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse. Mögliche Konsolidierungsmaßnahmen des kommunalen Haushaltes sollten alle Bereiche umfassen, wozu auch die freiwilligen Zuschüsse gehören. Hier sollten die freien Träger in angemessenem Umfang beteiligt werden. Außerdem sollten die Elternbeiträge regelmäßig angepasst werden. So könnten z. B. die Beitragsstufen geändert oder Beiträge aufgrund des höheren Aufwandes für die U-3 Betreuung getrennt nach U-3 und Ü-3 erhoben werden.

Im Bereich der Schulen hat die Stadt Herdecke wegen der zurückgehenden Schülerzahlen die Schullandschaft verändert. Eine Grundschule wurde geschlossen, Standorte wurden optimiert. Daher zeigen bei den Grundschulen erst die für die Zukunft prognostizierten Flächenüberhänge einen Handlungsbedarf. Bei den weiterführenden Schulen wurde die Hauptschule zum Ende des Schuljahres 2014/2015 aufgelöst. Bei der Realschule und dem Gymnasium sind nur im Prognosezeitraum geringe Flächenüberhänge zu erkennen. Frei werdende Räume könnten zukünftig evtl. anderweitig genutzt werden.

Bei der Betrachtung der Schulturnhallen für das Schuljahr 2014/2015 konnte ein vorhandenes Überangebot von fast vier Turnhalleneinheiten festgestellt werden. Zu realisieren wäre das Potenzial, sofern weitere Grundschulstandorte aufgegeben würden. Da die Turnhallen auch für den Vereinssport genutzt werden, sollte die Stadt zur Haushaltsentlastung die Nutzer an den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen beteiligen.

In den Schulsekretariaten der Stadt Herdecke wird insgesamt eine unterdurchschnittliche Anzahl von Schülern je Stelle mit vergleichsweise überdurchschnittlichen Aufwendungen je Schüler betreut. Die Stadt Herdecke sollte daher die Schulsekretariatsstellen den sich verändernden Schülerzahlen anpassen.

In dem Teilbericht „Grünflächen“ wurden die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze, das Straßenbegleitgrün sowie die Sportaußenanlagen betrachtet. Die Organisation und Steuerung erreicht nur einen Erfüllungsgrad von 27 Prozent. Hier sollten Verbesserungen vorgenommen werden. Hierzu gehören z. B. ein Freiflächenentwicklungskonzept erstellen; Zielvorgaben, die mit wenigen, aussagekräftigen Kennzahlen gemessen werden; zentrales Grünflächeninformationssystem einführen; schriftlich fixierte Pflegestandards; Leistungen der TBH als mengenbezogene Leistungspreise (Stückpreise) abrechnen.

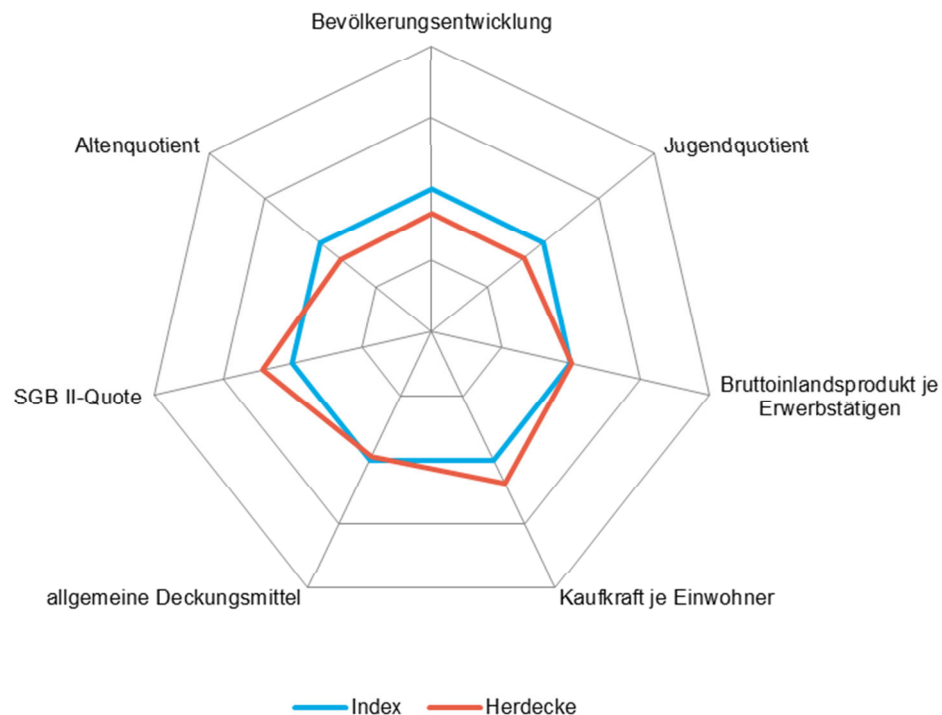
Die Wirtschaftlichkeit wird über die Kennzahl „Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege je m² in Euro“ in den interkommunalen Vergleich gestellt. Allerdings konnten aufgrund der Buchungssystematik der Technischen Betriebe Herdecke (TBH) die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen nicht in der von der GPA NRW erforderlichen Gliederung geliefert werden. Außerdem liegen für das Straßenbegleitgrün keine Flächenangaben vor.

Die Stadt Herdecke verfügt über zwei Sportaußenanlagen mit insgesamt vier Sportplätzen. Die Sportaußenanlagen belasten sowohl im Rahmen der Unterhaltung als auch bei Ersatzinvestitionen den städtischen Haushalt. Neben den bereits umgesetzten Maßnahmen sollte die Stadt alle Vereine und Nutzer an den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten beteiligen.

Ausgangslage der Stadt Herdecke

Strukturelle Situation

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



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

Der Vergleich der strukturellen Rahmenbedingungen zeigt bei der SGB II-Quote und der Kaufkraft je Einwohner eine entlastende Wirkung. Darüber hinaus ist auch die oben nicht abgebildete Arbeitslosenquote sowohl im Kreisvergleich als auch landesweit niedrig. Diese gute Situation

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

wird damit begründete, dass die Stadt von dem „Speckgürtel Dortmund, Bochum und Witten“ profitiert. Sie verfügt über viele Einwohner mit überdurchschnittlichem Einkommen. Im Stadtgebiet gibt es viele Villen mit Großverdienern. Viele Manager mit Arbeitsplatz z. B. in Dortmund haben in der Stadt Herdecke ihren Wohnsitz.

Dagegen zeigt die Bevölkerungsentwicklung durchweg belastende Faktoren. Die Stadt ist gekennzeichnet durch vergleichsweise wenig Jugendliche und viele ältere Bürger, was für die Zukunft einen deutlichen Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Hintergrund dieser Entwicklung ist, dass in den siebziger Jahren Bauland ausgewiesen wurde, um Neubürger zu bekommen. Damit sollten die Stadtrechte erhalten bleiben, da ansonsten die Einwohnerzahl zu gering geworden wäre. Diese damaligen Neubürger sind heute ein Großteil der älteren Bevölkerung, die sich in Herdecke wohlfühlen.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit der Bürgermeisterin Frau Strauss-Köster am 16. April 2015 erläutert.

Die oben bereits erwähnten negativen Bevölkerungsentwicklungen in der Stadt Herdecke stellen eine Belastung, aber auch ein Chance zur Weiterentwicklung dar. Diese Chance möchte die Stadt Herdecke nutzen. Auf der Grundlage des im Jahr 2013 aktualisierten Demografieberichtes verschickte die Stadt im Jahr 2015 an alle Haushalte Fragebögen, die unter anderem Fragen zur Wohnraumsituation und dem Umfeld enthielten. Unterstützt wird diese Aktion durch die Hochschule Bochum, den Ennepe-Ruhr-Kreis und die EN-Agentur. Über Quartiersbeobachtungen sollen Erkenntnisse unter anderem für die Infrastruktur gewonnen werden.

Grundsätzlich fühlen sich die Bürger in der Stadt Herdecke wohl, so dass auch die Jugendlichen nach der Ausbildung bzw. Studium zur Stadt als Wohnstandort zurückkommen. Damit sich junge Familien im Stadtgebiet ansiedeln bzw. dort wohnen bleiben, muss gerade für die junge Generation bezahlbarer Wohnraum vorhanden sein. Hieran mangelt es aber.

Neuer Wohnraum soll aktuell auf dem ehemaligen Westfaliagelände geschaffen werden. So ist dort bereits das „Quartier Ruhr-Aue“ entstanden, in dem neben Wohnraum auch Geschäfte für Einzelhandel, Dienstleistungen, und Gastronomie vorgehalten werden. Das ebenfalls auf diesem Gelände geplante Projekt „Wohnen am Fluss“ sieht etwa 200 Wohneinheiten vor. Diese Einheiten sollen ein Mischung aus Reihen- und Doppelhäusern, Ein- und Mehrfamilienhäusern und Stadthäusern darstellen.

Die Wohnbebauung im Rahmen der Umgestaltung des Herdecke Bahnhofs soll weitere 30 Wohneinheiten als Mehrgenerationenwohnprojekt schaffen. Aufgrund der hohen Nachfrage besteht die Möglichkeit, dass dort weitere Wohnungen geschaffen werden. Diese Wohnungen liegen im Zentrum und sind gut an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen. Auf diese Weise kann familiengerechter Wohnraum geschaffen werden, der sowohl für junge Familien als auch die älter werdende Bevölkerung attraktiv ist.

Die Stadt bietet insgesamt für alle Lebensbereiche entsprechende Angebote oder Hilfen an. Für Familien sind entsprechende Kindertagesstätten vorhanden, die Schullandschaft wurde den veränderten Schülerzahlen angepasst. Freizeitangebote sind vorhanden (Frei- und Hallenbad, Musikschule, etc.). Für die ältere Generation gibt es eine Renten- und Seniorenberatung, die neu gestaltete Promenade an der Ruhr lädt zu einem Spaziergang ein.

Für die Generation ab 55 Jahre wurde das Projekt „ZWAR, Zwischen Arbeit und Ruhestand“ mit einer Anschubhilfe des Vereins zur Förderung christlicher Sozialarbeit e.V. ins Leben gerufen. Hier treffen sich Personen ab 55 Jahre und organisieren sich mit verschiedensten Einzelprojekten. So soll der Übergang in den Ruhestand nicht mit einem „großen Loch“ enden. Dieses Projekt wird sehr gut angenommen, muss sich aber nach der Anschubphase zukünftig selbst tragen.

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

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

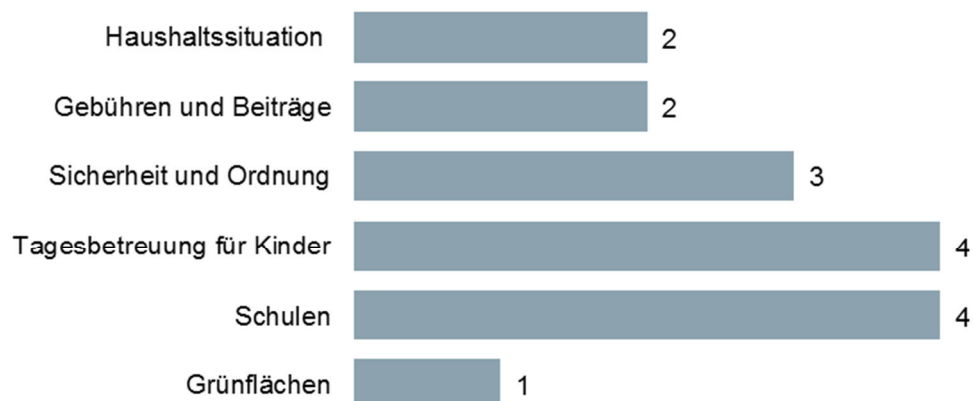
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Herdecke

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herdecke hat die GPA NRW in der Zeit von Januar bis Juni 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Herdecke das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Bei den Haushaltsdaten wurden ab dem Jahr 2012 die Plandaten verwendet, da die Jahresabschlüsse noch nicht vorlagen.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Personalwirtschaft und Demografie	Hermann Ptok
Sicherheit und Ordnung	Hermann Ptok
Tagesbetreuung für Kinder	Hermann Ptok
Schulen	Stefanie Köhler
Grünflächen	Stefanie Köhler

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 28. Mai 2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den erweiterten Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte 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 Herdecke hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

ken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 11. März 2016

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

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
Herdecke im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Strukturelles Ergebnis	7
Haushaltsplanung	8
Grundsteuer B	10
Gewerbsteuer	10
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	11
Schlüsselzuweisung	11
Sonstige ordentliche Erträge	12
Personalaufwendungen	12
Versorgungsaufwendungen	13
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit	14
Allgemeine Kreisumlage	15
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	15
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	16
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
Haushaltskonsolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	23
Gebühren	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	28
Gebäudeportfolio	28
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	44

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Herdecke hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse 2007 bis 2010 vom Rat der Stadt festgestellt vor. Die Stadt Herdecke hat das Wahlrecht gemäß Artikel 8 § 4 des Ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen in Anspruch genommen.

Somit hat Herdecke auf eine örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 verzichtet und ebenso auf die formale Feststellung durch den Rat sowie die Entlastung der Bürgermeisterin. Die Jahresabschlüsse wurden jedoch zur Kenntnisnahme in den Rat eingebracht. Der Jahresabschluss 2011 wurde während der Prüfung am 26. März 2015 im Entwurf in den Rat eingebracht. Zum Prüfungszeitpunkt lag noch kein Gesamtabschluss vor.

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke sollte dringend alle erforderlichen Abschlüsse nachholen.

Seit 1997 besteht für den Haushalt der Stadt Herdecke, mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). In den Jahren 2010 und 2011 waren Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage von jeweils mehr als 5 Prozent geplant. Somit wurde nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO die erneute Pflicht zur Aufstellung eines HSK ausgelöst.

In den Jahren 2010 und 2011 lag kein genehmigtes HSK vor. Entsprechend des damals gültigen § 76 Gemeindeordnung NRW musste der Haushaltsausgleich spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung dargestellt werden. Der Haushaltsausgleich konnte nach damaligem Planungsstand allerdings erst 2017 erreicht werden.

Im Mai 2011 wurde die Vorschrift des § 76 der Gemeindeordnung NRW geändert. Ein HSK ist somit genehmigungsfähig, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb von zehn Jahren dargestellt werden kann. Die Fortschreibung 2015 des HSK 2010 sieht den Haushaltsausgleich im Jahr 2021 vor.

Zum Prüfungszeitpunkt lag keine genehmigte Haushaltssatzung vor, weil Herdecke den festgestellten Jahresabschluss 2012 nicht vorlegen konnte. Herdecke befindet sich somit in der vorläufigen Haushaltsführung. Eine Genehmigung der Haushaltssatzung erfolgt erst, wenn der Jahresabschluss 2012 vorgelegt werden kann.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Im Folgenden werden wesentliche Entwicklungen der Jahresergebnisse im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr dargestellt.

Jahresergebnis, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)*

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011**
Jahresergebnis		-382	-1.513	-3.346	-4.637	-4.655
Höhe der allgemeinen Rücklage	44.424	44.426	44.249	44.249	42.088	37.433
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	0,4	./.	4,9	11,1
Höhe der Ausgleichsrücklage	8.898	8.516	7.003	3.657	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		0,7	2,9	6,5	9,7	11,1

* Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen. Die Jahresergebnisse werden noch im gleichen Jahr direkt mit der Allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage verrechnet.

** Vorläufiges Jahresergebnis

Im Jahr 2008 verschlechtert sich das Ergebnis zu 2007 um 1,1 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge haben sich zum Vorjahr sogar verbessert. Dies lag daran, dass ein höherer Betrag aus den Schlüsselzuweisungen und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern eingenommen werden konnte. Diese Mehrerträge haben den Einbruch der Gewerbesteuer in 2008 abgefangen. Die ordentlichen Aufwendungen haben sich um 2,1 Mio. Euro erhöht und führten somit zur Ergebnisverschlechterung. Maßgeblich für diese Erhöhung waren die Versorgungsaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen.

In 2009 verschlechtert sich das Ergebnis im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge tragen dazu nur unwesentlich bei. Geschuldet ist dies verschiedenen gegenläufigen Effekten: den gestiegenen Gewerbesteuererträgen und sonstigen ordentlichen Erträgen stehen weniger Schlüsselzuweisungen und ein geringerer Betrag aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gegenüber. Alle Effekte kompensieren sich nahezu. Auch im Jahr 2009 führen die höheren ordentlichen Aufwendungen zu einer Ergebnisverschlechterung insgesamt. Die ordentlichen Aufwendungen steigen um 1,9 Mio. Euro. 1,1 Mio. Euro resultieren aus höheren Versorgungsaufwendungen. Die Transferaufwendungen steigen ebenfalls um knapp 1,1 Mio. Euro: Die Kreisumlage trägt mit 538.823 Euro zu dieser Erhöhung bei. Außerdem erhöhen sich die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (dort hauptsächlich die Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen) sowie die Gewerbesteuerumlage und der Fonds Deutsche Einheit.

In den Jahren 2007 bis 2009 konnte die Stadt Herdecke nach Umstellung auf das NKF kurzzeitig die Fehlbeträge aus der Ausgleichsrücklage entnehmen. Der Haushalt war somit fiktiv ausgeglichen. 2010 verzeichnet eine weitere Ergebnisverschlechterung um 1,3 Mio. Euro. Erstmals erlebt auch die Ertragsseite einen Einbruch in Höhe von 758.820 Euro. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise brechen die Gewerbesteuern um 1,1 Mio. Euro ein. Außerdem fällt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 565.461 Euro. Die Anhebung der Grundsteuer B von 440 auf 490 Prozentpunkte kann den Einbruch der ordentlichen Erträge mit Mehreinnahmen von 425.147 Euro nur in geringem Umfang kompensieren. Zur Abmilderung des Einbruchs der Ertragsseite tragen auch höhere Schlüsselzuweisungen und andere Zuweisungen und Zuschüsse bei. Die ordentlichen Aufwendungen steigen um 234.538 Euro. Dies ist zahlreichen teilweise gegenläufigen Effekten geschuldet. Zudem trägt das Finanzergebnis durch höhere

Zinsaufwendungen zu der Ergebnisverschlechterung bei. Die höheren Zinsaufwendungen resultieren im Wesentlichen aus nicht zahlungswirksamen Aufwendungen aus Kursdifferenzen für den Kassenkredit in Schweizer Franken.

Durch das Jahresergebnis 2010 ist die Ausgleichsrücklage erstmals aufgebraucht. Ein Teil der Allgemeinen Rücklage wird zusätzlich zur Verrechnung des Jahresfehlbetrages 2010 herangezogen. Die Allgemeine Rücklage reduziert sich jedoch auch aufgrund von Eröffnungsbilanzkorrekturen in Höhe von 1.181.023 Euro nach § 57 Gemeindehaushaltsverordnung NRW.

In 2011 wird die rasante Ergebnisverschlechterung zunächst gestoppt. Das Ergebnis verschlechtert sich insgesamt um 18.119 Euro. Die Gewerbesteuererträge haben sich um 2,5 Mio. Euro verbessert. Dies ist im Wesentlichen einer Hebesatzerhöhung von 468 auf 490 Prozentpunkte geschuldet. Ebenso sind Mehrerträge in Höhe von 901.186 Euro bei dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern zu verzeichnen. Da die Schlüsselzuweisungen um 1,9 Mio. Euro zurückgegangen sind verbessern sich die ordentlichen Erträge insgesamt nur um 196.261 Euro. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen steigen im Vergleich zu 2010 um 510.062 Euro. Es finden sich wieder viele gegenläufige Effekte. Auffallend ist jedoch der Anstieg der Transferwendungen. Hier insbesondere der Zuweisungen und Zuschüsse, der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit.

Das Jahr 2011 stellt für diese Prüfung das letzte vorliegende Ist – Ergebnis dar. Somit wird das Jahr 2011 für den Vergleich mit anderen Kommunen im Teilbericht Finanzen herangezogen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-204	-912	142	-137	-216	-98	-37	70

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**	2020	2021
Jahresergebnis	-5.179	-5.091	-9.763	-5.797	-4.296	-3.192	-2.666	-1.510	-387	90
Höhe der allgemeinen Rücklage	32.254	27.162	17.399	11.602	7.306	4.114	1.449	-61	-448	-358
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	13,8	15,8	35,9	33,3	37,0	43,7	64,8	104,2	-628,6	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	13,8	15,8	35,9	33,3	37,0	43,7	64,8	104,2	-628,6	./.

* Zahlen des Nachtragshaushaltes 2014

** ab 2019 wird laut Planung ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen werden müssen

Im April 2014 musste aufgrund einer erheblichen Verschlechterung des geplanten Jahresergebnisses 2014 eine Nachtragssatzung erlassen werden. Ursprünglich war für das Haushaltsjahr 2014 ein Defizit in Höhe von 6.295.355 Euro geplant. Ursache für diese Entwicklung waren im Wesentlichen 3,3 Mio. Euro weniger Gewerbesteuererträge. Dies wirkte sich auch auf die folgenden Jahre aus. In der Planung 2015 fallen die jährlichen Defizite somit höher aus. Die Stadt Herdecke plant in 2021 dennoch knapp den Haushaltsausgleich. Auf Basis der Planung ab 2012, wie oben dargestellt, wird es trotz der Konsolidierungsbemühungen zur bilanziellen Überschuldung kommen. Zum Prüfungszeitpunkt befand sich der Jahresabschluss 2012 in der Aufstellung. Nach aktuellen Prognosen stellt sich das Jahresergebnisses 2012 besser dar als geplant. Nach dieser Prognose verbleibt 2021 voraussichtlich ein Eigenkapitalbestand in Höhe von 2,7 Mio. Euro.

Inwieweit die Planungen Risiken unterliegen, betrachten wir folgend.

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 2011 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreismulage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Zu den Sondereffekten des Jahres 2011 zählt die Rückstellungsbildung im Zusammenhang mit dem Schweizer Franken Kassenkredit. Außerdem werden analog zur Bereinigung der Gewerbesteuererträge die Forderungswertberichtigungen bei der Gewerbesteuer bereinigt.

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

Strukturelles Ergebnis

Herdecke		
	Jahresergebnis	-4.655
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	12.321
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-224
=	bereinigtes Jahresergebnis	-16.753
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.676
=	strukturelles Ergebnis	-6.077

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke weist für das Jahr 2011 ein strukturelles Ergebnis von -6,1 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Herdecke ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2011 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Herdecke ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Insgesamt soll in Herdecke in den Jahren 2010 bis 2021 zirka 19,5 Mio. Euro eingespart werden. Wesentliche HSK Maßnahmen und ihr Konsolidierungsbeitrag im Zeitraum 2010 bis 2021:

- Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B um 50 Punkte ab 1. Januar 2010 von 440 auf 490 Prozentpunkte und Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B um 195 Punkte ab 1. Januar 2015 von 490 auf 685 Prozentpunkte: 15,3 Mio. Euro Konsolidierungsbeitrag,
- Anhebung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer 2011 mit 22 Punkten und 2017 mit 45 Punkten. Trotz der Anhebung kann aufgrund der aktuellen Ist-Entwicklung der Gewerbesteuererträge kein Konsolidierungsbeitrag verzeichnet werden,
- Personalaufwand soll durch Ausnutzung der Fluktuation reduziert werden: 8,9 Mio. Euro Einsparung,

- die Grundschule im Dorf nebst zugehöriger Sporthalle ist geschlossen worden. Anschließend Abriss und Vermarktung des Grundstückes in 2016. Geplanter Konsolidierungsbeitrag: 2,1 Mio. Euro,
- Gewinnausschüttung der Sparkasse wurde erhöht: 2,1 Mio. Euro,
- das Begegnungszentrum Kirchende/Westende wurde in 2012 geschlossen, das Gebäude abgebrochen und das Grundstück soll veräußert werden. Konsolidierungsbeitrag: 910.620 Euro,
- durch eine moderate Senkung des Unterhaltungsaufwandes in den Grünflächen sollen die TBH Einsparungen erzielen: 300.000 Euro,
- Aufwendungen für Telekommunikations- und Internetaufwendungen sollen reduziert werden: 295.215 Euro.

Für das Jahr 2021 plant die Stadt Herdecke einen Jahresüberschuss von 90.435 Euro. Damit plant sie die unter dem strukturellen Ergebnis beschriebene Konsolidierungslücke zu schließen. Die nachfolgende Tabelle stellt wesentliche oder risikobehaftete Positionen der Haushaltsplanung dar, die zur Entwicklung zwischen dem strukturellen Ergebnis und dem Planergebnis 2021 beitragen.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2021 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturel- les Ergeb- nis 2011	Planergeb- nis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	4.177	6.786	2.609	5,0
Gewerbesteuern **	8.954	9.446	492	0,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	11.478	16.800	5.322	3,9
Schlüsselzuweisungen*	392	709	317	80,0
Sonstige ordentliche Erträge*	3.240	1.502	-1.738	-7,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	10.128	9.944	-184	-0,2
Versorgungsaufwendungen*	2.504	1.056	-1.448	-8,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	7.106	7.850	744	1,0
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	1.267	618	-649	-6,9
Kreisumlage**	9.988	11.481	1.493	1,4
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen*	990	1.154	164	1,5

*) Ist-Ergebnis 2011 **) Mittelwerte 2008 bis 2011

Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B weisen eine durchschnittliche Steigerungsrate von 5 Prozent jährlich auf.

In der Steigerung enthalten sind:

- die Hebesatzerhöhung des Jahres 2015 von 490 auf 685 Prozentpunkte,
- die Steigungen in Höhe der Orientierungsdaten für die Jahre 2012 bis 2018.

Für die Steigerungen 2019 bis 2021 ermittelt Herdecke Wachstumsraten anhand eines geometrischen Mittels. Für 2019 zum Beispiel auf Basis der Jahre 2010 bis 2018. Diese Berechnung beinhaltet die Einbeziehung von Planwerten. Nach dieser Berechnung der Stadt Herdecke ergeben sich folgende Raten: 2019: 3,62 Prozent, 2020: 4,23 Prozent, 2021: 3,61 Prozent.

Gemäß dem Ausführungserlass zu § 76 GO des Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) vom 07. März 2013 sollen für die Jahre 2019 bis 2021 Wachstumsraten ermittelt werden. In dem Ausführungserlass wird auf die tatsächlichen – nicht auf die geplanten – „Einzahlungen/Erträge bzw. Auszahlungen/Aufwände“ Bezug genommen. Das schließt die Einbeziehung von Planwerten in die Berechnung der Wachstumsrate aus. Bei der Aufstellung des Haushaltes 2015 liegen bei termingerechter Planung in 2014 noch keine Ist-Werte für 2014 vor. Für die Ermittlung der Wachstumsrate für die Zeit nach der mittelfristigen Planung sind die Ist-Werte der letzten 10 Jahre relevant. Dies sind die Jahre 2004 – 2013. Ausnahmen sind mit Bezug auf örtliche Besonderheiten möglich, wenn sie nachvollziehbar dargelegt werden. Nach der Berechnung des Ausführungserlasses ergäbe sich eine Steigerungsrate von 2018 bis 2021 von rund 1,8 Prozent. Herdecke begründet die höhere Steigerung mit der Fertigstellung der Baugrundstücke auf dem Westfalia Gelände.

Daher ist es für Herdecke besonders wichtig, höhere Erträge nicht nur durch Hebesatzerhöhungen, sondern auch durch die erfolgreiche Vermarktung von Wohnbauflächen, zu erzielen und dem Einwohnerrückgang zu begegnen.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt mit 492.000 Euro zur Konsolidierung bis zum Jahr 2021 bei. Der Mittelwert der Jahre 2008 bis 2011 liegt unter dem Ist-Aufkommen des Jahres 2011. Dadurch stellt sich hier eine Verbesserung bis 2021 dar. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis der Gewerbesteuer im Jahr 2011 mit 10,6 Mio. Euro stellt sich keine Verbesserung bis 2021 dar.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer in der Planung ist geprägt durch den Gewerbesteueereinbruch in 2014 um 3,3 Mio. Euro. Der Planansatz musste aufgrund höher Veränderungen zahlreicher Veranlagungsfälle durch Messbescheide nach unten korrigiert werden. Der Steuereinbruch machte einen Nachtragshaushalt für 2014 erforderlich. Damit mussten die Steigerungen für die Folgejahre von einem deutlich niedrigen Ausgangsbetrag 2014 berechnet werden.

Für 2015 rechnet Herdecke mit einem Anstieg der Gewerbesteuer von 20 Prozent. Die Kämmerer teilte mit, dass nach aktuellen Schätzungen der Ansatz auch erreicht wird.

Für die weiteren Planjahre berücksichtigt die Stadt Herdecke die Orientierungsdaten sowie die geplante Hebesatzsteigerung in 2017. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat Herdecke zwischen 0,5 und 1,2 Prozent Steigerung geplant. Sie orientiert sich damit unter der Wachstumsrate des geometrischen Mittels des Ausführungserlasses.

Die Gewerbesteuererträge sind stark konjunkturanfällig und schwanken daher stark. Zudem leisten wenige Großbetriebe in Herdecke den wesentlichen Anteil der Gewerbesteuer. Die Plandaten unterliegen daher immer einem erheblichen Risiko. Dies hat auch die Vergangenheit in Herdecke bestätigt. Sollten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe erzielt werden ergibt sich somit ein Risiko für den Haushaltsausgleich der Stadt.

Ein darüber hinausgehendes Risiko durch nicht nachvollziehbare oder zu optimistische Planungen ist bei der Stadt Herdecke nicht erkennbar.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Die Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer leisten mit 5,3 Mio. Euro den höchsten Konsolidierungsbeitrag. Die Stadt Herdecke hat für die Planung 2015 auf Basis der November-Steuerschätzung 2014 durchgeführt. Für die Entwicklung der Anteile an der Einkommens- und der Umsatzsteuer in der mittelfristigen Ergebnisplanung hat Herdecke die Orientierungsdaten angewendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 wurden auch hier jährliche Wachstumsraten zwischen 2,1 und 2,6 Prozent berechnet. Eine Berechnung nach dem Ausführungserlass führt zu einer Wachstumsrate von 1,8 Prozent von 2019 bis 2021.

Ab dem Jahr 2015 bis 2018 plant Herdecke eine Zunahme des Umsatzsteueranteils um 127.000 Euro aus. Hierbei handelt es sich um die Sofort-Entlastung des Bundes bei den Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe von Menschen mit Behinderung.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hängen im Übrigen wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Insofern ergibt sich auch hier ein Risiko für den Haushaltsausgleich, wenn die geplanten Steigerungen nicht in geplanter Höhe realisiert werden können. Dieses allgemeinwirtschaftliche Risiko greifen wir exemplarisch im Risikoszenario auf.

Schlüsselzuweisung

Für das Jahr 2015 hat Herdecke gemäß der zweiten Modellrechnung zum GFG 2015 eine Schlüsselzuweisung von 546.911 Euro eingeplant. Die Ist-Ergebnisse der Jahre 2012 bis 2014 entsprachen den jeweiligen Ansätzen. In 2013 und 2014 hat Herdecke keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Planung 2015 bis 2017 beruht auf den Orientierungsdaten. Für die Planung ab 2019 wurde die Steigerung für das Jahr 2018 gemäß der Orientierungsdaten auf 4,2 Prozent fixiert.

Die Stadt Herdecke geht von einer steigenden eigenen Steuerkraft aus. Die Anwendung der Orientierungsdaten bei den Realsteuern spiegelt die Erwartung einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wieder. Bei einer steigenden Steuerkraft würden sich die Schlüsselzuweisungen entsprechend reduzieren. Die steigenden Schlüsselzuweisungen beruhen auf der Annahme der Stadt Herdecke, dass die Verbundmasse aufgrund der positiven wirtschaftlichen

Entwicklung steigen wird. In dieser Annahme steckt somit ein Risiko, wenn die Verbundmasse sinkt oder gleich bleibt und die eigene Steuerkraft steigt.

In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten. Dazu kommt der prognostizierte Bevölkerungsrückgang. Dies kann sich aufgrund des einwohnerbezogenen Hauptansatzes der Zuweisungen ebenfalls entsprechend bemerkbar machen.

Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist somit zusammenfassend aus mehreren Blickwinkeln risikobehaftet: Gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen können sich ändern, Wechselwirkung mit der Steuerkraft und Einwohnerentwicklung.

Sonstige ordentliche Erträge

Die sonstigen ordentlichen Erträge sinken bis 2021 um 1,7 Mio. Euro. Dies resultiert hauptsächlich aus der Auflösung von Pensions-/Beihilferückstellungen. Bei diesen Buchungen handelt es sich jedoch lediglich um interne organisationsbedingte Buchungen zwischen verschiedenen Produktgruppen. Diese Buchungen führen dazu, dass der Ressourcenverbrauch nicht richtig abgebildet wird. Eine exakte Aufarbeitung des Sachverhaltes mit Empfehlung ist unter den nächsten Positionen Personalaufwand bzw. Versorgungsaufwand dargestellt.

Bereinigt man die Position sonstige ordentliche Erträge um diese „internen Buchungen“ verbleibt für 2011 ein Betrag von 1,7 Mio. Euro. Die Position würde sich somit tatsächlich nur um rund 238.000 Euro verschlechtern. Die jährliche Änderung würde – 1,5 Prozent betragen.

Für die Veräußerung des Grundstücks der Grundschule im Dorf wurde in Jahr 2016 unter den sonstigen ordentlichen Erträgen ein Ertrag in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro eingeplant. Aufgrund steigender Asylbewerberzahlen und dringendem Unterbringungsbedarf wird die Schule derzeit als Asylbewerberunterkunft genutzt. Ob die Vermarktung erfolgreich rechtzeitig in 2016 umgesetzt werden kann, bleibt noch abzuwarten.

→ Feststellung

Sollten die Vermarktungserlöse nicht im festgesetzten Zeitrahmen realisiert werden können, ergibt sich zusätzlicher Konsolidierungsbedarf.

Personalaufwendungen

Die Reduzierung der Personalaufwendungen stellt ein wesentliches Element des HSK dar. Der Personalaufwand soll durch Ausnutzung der Fluktuation reduziert werden.

Wie bereits bei den sonstigen ordentlichen Erträgen angesprochen, werden auch hier Buchungen abgebildet, die die tatsächliche Entwicklung der Positionen verzerren:

Beim Wechsel eines Mitarbeiters zwischen zwei Produkten im Haushalt wird im abgebenden Produkt ein sonstiger ordentlicher Ertrag gebucht. Im aufnehmenden Produkt wird Personalaufwand gebucht. Dieser Sachverhalt basiert jedoch aufgrund einer organisatorischen Umglie-

derung. Der Wechsel zwischen zwei Produkten führt nicht zu Aufwand oder Ertrag, der in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden darf.

Die bisherige Buchungssystematik der Stadt Herdecke führt dazu, dass Erträge und Aufwendungen in den einzelnen Positionen der Ergebnisrechnung nachgewiesen werden, die tatsächlich nicht den/das Ressourcenverbrauch/-aufkommen widerspiegeln.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke hat auskunftsgemäß das Buchungsverfahren für den Jahresabschluss 2012 umgestellt.

Bereinigt man die Position Personalaufwendungen um diese Position ergibt sich Personalaufwand in Höhe von 9.852 Tausend Euro anstatt der in der Tabelle dargestellten 10.128 Tausend Euro. Es ergibt sich ein Rückgang in Höhe von – 94 Tausend Euro bis zum Jahr 2021. Dies entspricht dem Ziel, die Personalaufwendungen bis 2021 nicht über 10 Mio. Euro steigen zu lassen.

Die Stadt Herdecke berücksichtigt laut Auskunft der Kämmerei in der Planung bereits bekannte Sachverhalte, die sich auf die Höhe der Personalaufwendungen auswirken: z. B. bekannte Tarifierhöhungen, wegfallende Stellen oder zusätzliche Stellen, Befristungen von Arbeitsverträgen, Altersteilzeit oder den Eintritt in den Ruhestand. Für die Jahre, in denen noch keine Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen bekannt sind, berücksichtigt Herdecke eine Steigerung in Höhe von einem Prozent auf Grundlage der Orientierungsdaten des Landes.

Für die Planung besteht das Risiko, dass zukünftige Tarifabschlüsse höher ausfallen. Im Kapitel Risikoszenario greift die GPA NRW diesen Sachverhalt exemplarisch auf. Abweichend von der städtischen Planung stellt sie dar, wie sich das Jahresergebnis entwickeln könnte, wenn die Personalaufwendungen ab 2016 um jährlich zwei Prozent steigen würden.

Die Stadt Herdecke muss bei höheren Tarifabschlüssen zusätzliche Personaleinsparmaßnahmen für das HSK erarbeiten, um den Haushaltsausgleich in 2021 realisieren zu können. Diese Maßnahmen sollten bereits jetzt vorbereitet werden. Es sollte untersucht werden, wo auf lange Frist Aufgaben wegfallen sollen, Leistungsstandards gesenkt werden, Arbeitsleistung verdichtet wird usw.

Versorgungsaufwendungen

Die Versorgungsaufwendungen sind mit einer durchschnittlichen Rate von – 8,3 Prozent rückläufig. Der Rückgang liegt am Wechsel des letzten Ist-Jahr 2011 zum ersten Plan-Jahr 2012. Dies hat zwei Gründe:

Beim Wechsel eines aktiven Mitarbeiters zu den Versorgungsempfängern geht die Stadt Herdecke ähnlich vor wie bereits bei den Personalaufwendungen beschreiben. Beim Austritt aus dem aktiven Beamtenverhältnis wird ein sonstiger ordentlicher Ertrag verbucht. Gleichzeitig wird für diese Beamtin bzw. Beamten Versorgungsaufwand gebucht. Auch dieser Sachverhalt löst keine Buchungen in der Ergebnisrechnung aus. Der reine Wechsel in die Versorgungsempfänger wird nur über eine Umbuchung innerhalb der Pensionsrückstellungen in der Bilanz dargestellt. Somit stellt auch in dieser Position die Ergebnisrechnung nicht die tatsächlichen Verhält-

nisse in der Stadt Herdecke dar. Der Versorgungsaufwand ohne die internen Buchungen beläuft sich auf rund 1,3 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke hat das Buchungsverfahren für den Jahresabschluss 2012 umgestellt.

Unter der Position Versorgungsaufwendungen finden sich in der Planung nicht die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für die Versorgungsempfänger. Auch daher werden die Planansätze im Versorgungsaufwand regelmäßig überschritten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die entsprechenden Entwicklungen der Pensionsrückstellungen für die Versorgungsempfänger unter den Versorgungsaufwendungen planen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen bis zum Jahr 2021 um durchschnittlich jährlich ein Prozent. Die Steigerungen zwischen den einzelnen Jahren schwanken stark aufgrund verschiedener großer Gebäudeunterhaltungsmaßnahmen und Abbruchkosten.

Alle Einzelpositionen innerhalb der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Wesentlichen mit einer Steigerung zwischen null Prozent und einem Prozent jährlich geplant. Grundsätzlich besteht bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen das allgemeine Risiko, dass sich höhere Preissteigerungen ergeben. Im Kapitel Risikoszenario greift die GPA NRW diesen Sachverhalt exemplarisch auf. Abweichend von der städtischen Planung stellt sie dar, wie sich das Jahresergebnis entwickeln könnte, wenn die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um zusätzlich ein Prozent steigen. Außerdem besteht das Risiko, dass Konsolidierungsmaßnahmen nicht in voller Höhe realisierbar sind und unvorhergesehene Maßnahmen erforderlich werden.

Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Diese Positionen entwickeln sich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Die Stadt Herdecke hat in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) die Steuerbeteiligungen anhand des geplanten Gewerbesteuerertrags ermittelt und in den Planungen berücksichtigt.

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion.

Die Stadt Herdecke geht bei ihren Planungen allerdings davon aus, dass die Umlage bereits ab dem Jahr 2019 entfällt.

→ **Feststellung**

Die Regelung zur Zahlung des Zuschlages zur Gewerbsteuerumlage läuft mit dem Jahr 2019 aus. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Aufwendungen bereits in 2019 entfallen. Der Zuschlag ist somit für das Jahr 2019 zu berücksichtigen. Die Verwaltung teilte im Rah-

men der Stellungnahme mit, dass diese Feststellung mit dem Haushalt 2016 umgesetzt wurde.

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann der Wegfall der Aufwendungen ab 2020 nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Allgemeine Kreisumlage

Die Stadt Herdecke hat mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 1,4 Prozent (bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2011) geplant. Die Steigerungsrate der vorliegenden Ist-Jahre 2007 bis 2011 betrug 1,1 Prozent.

Die Stadt Herdecke hat den Ansatz 2015 unter Berücksichtigung des vorläufigen Umlagesatzes von 44,29 Prozent und der Umlagegrundlagen geplant. Aufgrund der gesunkenen Steuerkraft in Herdecke reduziert sich die Kreisumlage in 2015 um rund 924.000 Euro auf 10,7 Mio. Euro.

Nach Aufstellung des Haushaltes 2015 der Stadt Herdecke hat der Ennepe-Ruhr-Kreis seinen Haushalt endgültig mit einem Hebesatz von 43,89 Prozent verabschiedet. Mit Verabschiedung des Kreishaushaltes wurden die Umlagerundlagen ab 2016 geändert. Ab 2016 werden die Kosten der Unterkunft vollständig über die Kreisumlage finanziert. Vor 2016 wurden 40 Prozent von der Kommune finanziert und 60 Prozent vom Ennepe-Ruhr-Kreis. Daher erhöhen sich auch die Kreishebesätze in Zukunft. Wie sich die Änderung der Finanzierung auf den Haushalt der Stadt Herdecke auswirken wird, wird sich ab 2016 zeigen. Die Kämmerei rechnet jedoch mit mehr Aufwendungen durch diese Umstellung.

In der mittelfristigen Planung und in den Jahren 2018 bis 2021 plant Herdecke individuelle Steigerungen zwischen 0,5 und 1,8 Prozent, die sich an der Entwicklung der Kreisumlage in der Vergangenheit orientieren.

Die Kreisumlage ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig: eigene Steuerkraft, Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreis, die Entwicklung des Kreishaushaltes und dem entsprechenden Umlagesatz. Herdecke kann diese Faktoren nicht bzw. nur in geringem Umfang selber steuern. Daher unterliegt diese Position außerdem einem grundsätzlichen Planungsrisiko.

Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen

Die Stadt Herdecke plant mit einem Anstieg ihrer Investitionskredite und ihrer Liquiditätskredite.

Die Netto-Neuverschuldung beträgt gemäß Haushaltsplanung 19,9 Mio. Euro. Investitionskredite in entsprechender Höhe sollen von 2012 bis 2017 aufgenommen werden. Die Kämmerei teilte mit, dass diese Höhe nicht erreicht wird, da Maßnahmen regelmäßig von 2012 bis 2015 verschoben wurden und dadurch jeweils im neuen Haushaltsplanjahr neu veranschlagt werden mussten. Herdecke sollte darauf achten, nur konkret beabsichtigte Baumaßnahmen einzustellen. In der Tendenz werden die Investitionskredite jedoch steigen.

Außerdem verfügt Herdecke nicht über die nötige Selbstfinanzierungskraft in Zukunft. Auch der Bedarf an Liquiditätskrediten steigt in Zukunft.

Um dem Zinsänderungsrisiko bei Liquiditätskrediten zu begegnen, wird in der Planung für Neuaufnahmen ein Zinsaufschlag berücksichtigt. Grundsätzlich besteht bei dieser Position ein Zinsänderungsrisiko.

Unter die sonstigen Finanzaufwendungen fällt der Aufwand aus der Wechselkursanpassung für den Kassenkredit in Schweizer Franken. Mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten sind Chancen und Risiken durch Wechselkursschwankungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Zins- und Tilgungsleistungen verbunden. Wechselkursrisiken stellen allgemeine Haushaltsrisiken dar. Sie entziehen sich wegen der vielen Einflussfaktoren einer sicheren Prognose. Der Fremdwährungskredit ist zum jeweiligen Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten. Wie das Beispiel der Schweizer Franken¹ zeigt, können auch vermeintlich stabile Wechselkurse erhebliche Wertveränderungen erfahren.

Sollte sich der aktuelle Wechselkurs des Euro gegenüber dem Schweizer Franken bis zum 31. Dezember 2015 nicht verbessern, muss der bilanzierte Rückzahlungsbetrag aufwandswirksam erhöht werden. Unter der Annahme, dass der Wechselkurs vom 20. April 2015 unverändert besteht, ergäbe sich auskunftsgemäß dann eine zusätzliche Belastung in Höhe von zirka einer Mio. Euro. Zudem bleibt für die Folgejahre das Risiko weiterer Kursschwankungen mit den damit ggf. verbundenen Haushaltsbelastungen bestehen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	94,3	90,7
Eigenkapitalquote 1	-8,0	66,0	33,4	23,3
Eigenkapitalquote 2	16,3	86,0	62,0	63,5
Fehlbetragsquote	0,1	38,8	8,0	11,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	38,2	39,7
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	9,3	10,6

¹ Aufhebung eines mehrjährigen festen Wechselkurses (CHF – EUR) am 15. Januar 2015 durch die Schweizer Nationalbank mit erheblichen Auswirkungen auf Kredite in Schweizer Franken.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Drittfinanzierungsquote	0,0	92,2	51,7	64,5
Investitionsquote	9,3	236,4	92,3	29,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	44,1	105,9	86,6	88,2
Liquidität 2. Grades	2,1	848,6	94,6	31,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.606	194	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	35,2	8,0	12,3
Zinslastquote	0,0	28,6	3,4	2,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,9	74,7	54,7	65,8
Zuwendungsquote	3,3	40,0	18,1	12,3
Personalintensität	12,0	29,0	20,3	22,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	3,7	30,1	17,0	15,6
Transferaufwandsquote	33,9	62,3	44,4	40,3

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Jahresergebnis je Einwohner 2011	-912	142	-137	-204
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2011	-757	303	-41	-112
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	444	5.290	2.283	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2011	898	1.806	1.219	1.231

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Herdecke befindet sich seit 1997, mit kurzer Unterbrechung durch Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, in der Haushaltssicherung.
- Aktuell befindet sich Herdecke aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2012 in der vorläufigen Haushaltsführung.
- Das HSK 2010 und 2011 sah den Haushaltsausgleich in 2017 vor.

Das aktuelle HSK sieht den Ausgleich mit 90.435 Euro in 2021 vor.

- Als Daueraufgaben wurden Personalreduzierung und Abbau von Infrastruktur identifiziert. Es werden noch freiwillige Leistungen wie zum Beispiel zwei Lehrschwimmbecken, ein Freibad und die Musikschule vorgehalten.
- Jahresergebnisse 2007 bis 2011 führten zu einem Eigenkapitalverzehr von rund 14,5 Mio. Euro.
- Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresdefizit 2010 aufgebraucht.

- Mit Planungsstand des Haushaltes 2012 ff. wäre Herdecke in 2019 bilanziell überschuldet – mit aktueller Schätzung des Jahresergebnisses 2012 würde sich das Eigenkapital 2021 noch auf 2,7 Mio. Euro belaufen.
- Kurzfristige Verbindlichkeitenquote über dem Mittelwert durch die Finanzierung mit Liquiditätskrediten. Herdecke verfügt auch in der Planung nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Damit einher geht eine Zunahme der Liquiditätskredite. Die Stadt versucht dem Zinsänderungsrisiko in der Planung durch einen Zinsaufschlag zu begegnen. Dennoch verbleibt ein allgemeines Zinsänderungsrisiko für die Haushaltswirtschaft.
- Belastung der Finanzrechnung in der Planung durch Investitionsprojekte: Westumgehung, Bahnhofsumfeld, Grünanlagen Westfalia, Ladestraßen, Umbau Hauptschule Sonnenstein“, Umbau Realschule, Brandschutz Friedrich-Harkort-Schule und Sanierung des Hallenbades Schraberg. In den Jahren 2012 bis 2017 wird somit mit einer Netto-Neuverschuldung aus Investitionen in Höhe von 19,9 Mio. Euro gerechnet. Ab 2018 soll eine Entschuldung erfolgen.
- Weitere Risiken: Wechselkursänderungen durch den Liquiditätskredit in Schweizer Franken, höhere Preis- und Tarifsteigerungen, Einbruch der Gewerbesteuern oder Schlüsselzuweisungen sowie Änderungen bei der Kreisumlage können den knappen Haushaltsausgleich in 2021 ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen gefährden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Herdecke mit dem Index 2.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gesamtwirtschaftliches Risiko aus der Entwicklung der Gemeindeanteile den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der Entwicklung der Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko aus der Entwicklung Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2019 nicht geplant	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiken Kredite	Strukturelle Haushaltssituation
Wechselkursrisiko für den Schweizer Franken Kassenkredit	Strukturelle Haushaltssituation

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Zusätzlicher Investitionsbedarf Lehrschwimmbecken Bleichstein, Friedhofsgebäude, Bauhof und Verwaltung TBH	Gebäudeportfolio
Bilanzielle Überschuldung	Eigenkapital
Fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet Liquidität = steigende Liquiditätskredite	Verbindlichkeiten
Investitionskredite nehmen zu: städtebauliche Maßnahmen, Schulsanierung, Sanierung Lehrschwimmbecken Schraberg, Feuerwehrfahrzeuge, Freibadkonzept	Verbindlichkeiten
Nicht auskömmliche Straßenunterhaltung kann dazu führen, dass Straßen ihre vorgesehene Gesamtnutzungsdauer nicht erreichen	Altersstruktur des Vermögens

Risikoszenario

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

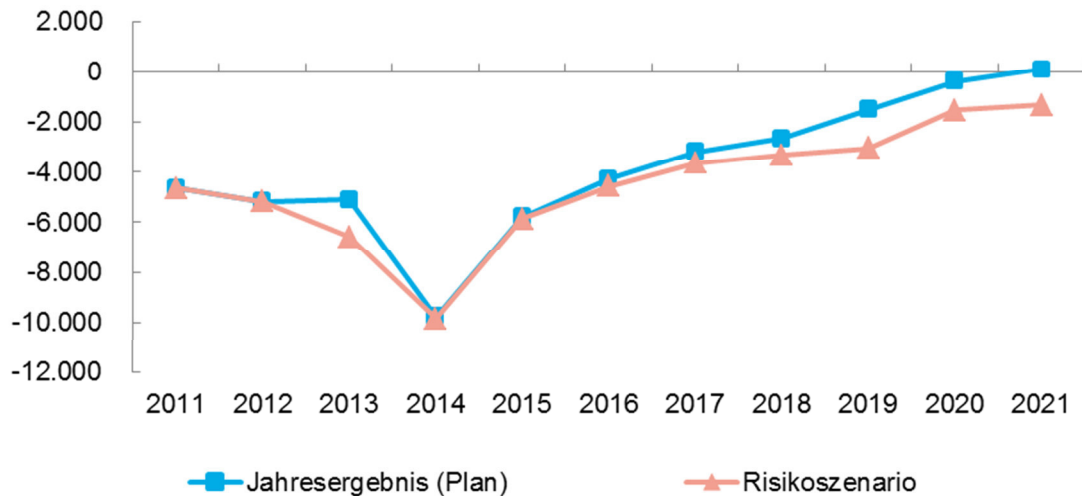
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die von der GPA NRW vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen.

Das folgende Risikoszenario greift exemplarisch ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen auf. Die GPA NRW geht davon aus, dass die wesentlichen Erträge und Aufwendungen allgemeinen sowie ggf. zusätzlichen Risiken unterliegen.

Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	Berücksichtigt der Entwicklung der Jahre 2004 bis 2013 für die Jahre 2019 bis 2021	16.473	16.800	327
Personalaufwendungen	Steigerungsrate zzgl. ein Prozent unterstellt ab 2016	10.564	9.944	619
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	Steigerungsrate zzgl. ein Prozent unterstellt ab 2016	8.326	7.850	477
Saldo				1.423

Risikoszenario und Haushaltsplanung bis 2021



→ Feststellung

Sollten die exemplarisch aufgeführten Risiken annähernd in der berechneten Höhe eintreten, wäre der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 gefährdet. Es bestehen daneben weitere Risiken, die den Haushaltsausgleich ebenfalls erschweren könnten.

Da das Risikoszenario für die identifizierten Risiken nur exemplarische Werte ansetzt, werden möglicherweise nicht alle Risiken in der berechneten Höhe eintreffen. An einigen Stellen werden möglicherweise positivere Entwicklungen (Chancen) eintreten.

Das Risiko des Ausfalls eines großen Gewerbesteuerzahlers kann zu einem erheblichen Ungleichgewicht im Haushalt der Stadt Herdecke führen und die oben dargestellte Risikosumme deutlich erhöhen. Weiterhin können auch Faktoren wie die Höhe der Schlüsselzuweisungen oder der Kreisumlage das oben dargestellte Risiko weiter erhöhen. Ein zusätzliches Risiko ergibt sich durch die Wechselkursanpassung des Kredites in Schweizer Franken.

Zusätzlich wurde im Jahr 2019 die Zahlung des Fonds Deutscher Einheit nicht berücksichtigt.

Insbesondere die Entwicklung des Jahres 2014 zeigt, wie schnell Risiken eintreten können und wie wichtig eine entsprechende Risikovorsorge ist. Die Stadt Herdecke sollte ihre Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies könnte zum Beispiel geschehen, indem sie konkrete Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Dadurch könnte ein zusätzlicher Konsolidierungsbetrag festgelegt werden, der einen Teil der ermittelten Risikosumme abdeckt.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge läuft die Stadt Herdecke Gefahr, dass sie kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagieren kann.

Haushaltskonsolidierung

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
KAG Beitragssätze im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erhöhen	Beiträge
Anteil für öffentliches Grün auf Friedhöfen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens reduzieren	Gebühren
Entgelte für die außerschulische Nutzung der Schulturnhallen und Lehrschwimmbecken erheben	Portfolio
Kostendeckende Entgelte für die Nutzung von Sportheimen oder Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an die Vereine	Portfolio
Parkgebühren Parkhaus Goethestraße erheben	Portfolio
Gewinnausschüttung TBH an Haushalt vereinbaren	Portfolio
Defizit Freibad senken	Portfolio

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Herdecke erbringt zum Beispiel mit der Musikschule, dem Freibad, den beiden Lehrschwimmbecken, den Räumlichkeiten für das Kino freiwillige Leistungen. 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.

Kommunaler Steuerungstrend

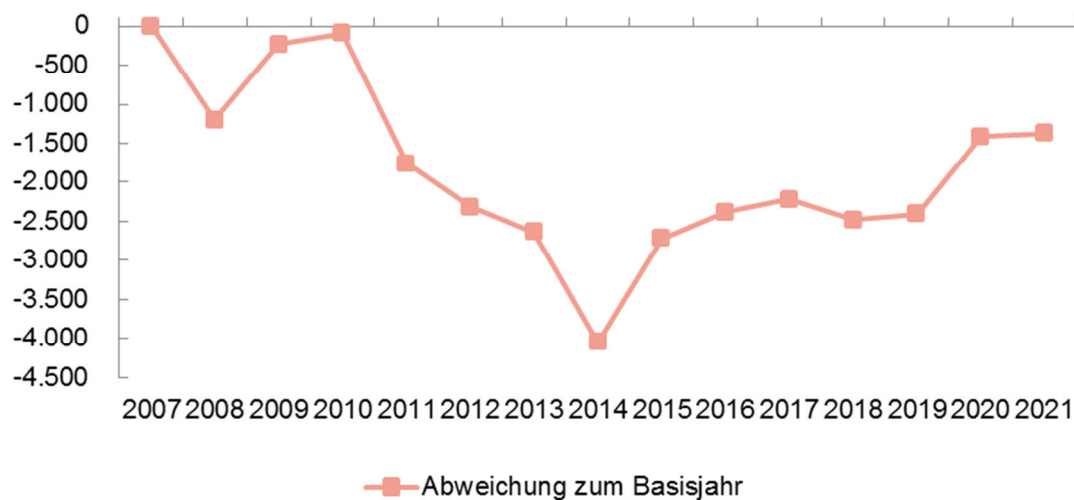
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

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

Folgende Sondereffekte wurden in Herdecke bereinigt:

- Wertberichtigungen auf Gewerbesteuerforderungen
- Wertkorrekturen Fremdwährungskredit
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden
- außerplanmäßige Abschreibungen
- Abbruchaufwendungen für abgehende Gebäude
- Erträge aus der Auflösung Sonderposten im Zusammenhang mit abgehenden Vermögensgegenständen
- Verkaufserlöse aus Grundstücken
- Einmalige Abmilderungshilfe nach § 19a Abs. 1 GFG 2012
- Erstattungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz

Kommunaler Steuerungstrend



Ausgehend vom Ausgangsjahr 2007 ist der kommunale Steuerungstrend bis 2014 negativ. Dies liegt vor allem an gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Vergleich zu 2007.

Das Absinken in 2008 ist eben durch höhere Versorgungsaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie höhere sonstige ordentliche Aufwendungen zu erklären. Auch die Erholung in 2009 ist im Wesentlichen auf Personal- und Versorgungsaufwendungen zurückzuführen. Die Erhöhung der Grundsteuer B in 2010 konnte den Abwärtstrend in 2010 kurzfristig aufhalten.

Das Jahr 2014 zeigt den tiefsten Punkt in der Darstellung. Das Jahr hebt sich deutlich vom Jahr 2013 und 2015 ab. Das Jahr 2014 weist ein Defizit in Höhe von 9,8 Mio. Euro aus. Zum einen führte der hier bereinigte Einbruch der Gewerbesteuer zu diesem Ergebnis. Zum anderen führten auch Tarifierhöhungen zu höheren Personalaufwendungen und höhere Sach- und Dienstleistungsaufwendungen insgesamt zu einem Einbruch im Steuerungstrend.

Ab 2015 wirkt sich die erneute Anhebung der Grundsteuer B positiv auf den Steuerungstrend aus. Die Stadt plant mit einer Trendumkehr. Der Trend kann allerdings nur gehalten werden, wenn die prognostizierten Planansätze vor allem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eingehalten werden können.

Ab 2019 zeigt sich eine erneute Verbesserung des Steuerungstrends planungsseitig. Zum einen liegt dies daran begründet, dass geplante größere Gebäudeunterhaltungsmaßnahmen auslaufen, wie zum Beispiel der Fensteraustausch des Gymnasiums oder der Robert Bonnermann Grundschule in 2019. Neue größere Maßnahmenpakete konnten ab 2020 noch nicht eingeplant werden. Daher bleibt abzuwarten, ob sich der Trend dadurch tatsächlich weiter verbessert. Unter anderem führt auch der Anstieg der Grundsteuer B zu einem verbesserten Steuerungstrend.

Wie die Betrachtung des Risikoszenarios gezeigt hat, unterliegt dieser positive Trend ab 2016 insbesondere im Bereich der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Risiken.

Beiträge

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

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	783	785	786	792	787
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.273	2.280	2.286	2.301	2.297
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	34,4	34,4	34,4	34,4	34,3

Die Drittfinanzierungsquote liegt durchschnittlich bei rund 34 Prozent. Der interkommunale Mittelwert für das Jahr 2011 liegt bei 35,1 Prozent.

Neben den Beiträgen sind Straßenbaumaßnahmen auch teilweise durch Fördermittel finanziert. Diese Förderungen bleiben hier unberücksichtigt.

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

Nachfolgend wird analysiert, welche satzungsrechtlichen Möglichkeiten Herdecke hat um die Drittfinanzierungsquote zu erhöhen.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Herdecke verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 1987.

In der Satzung ist übereinstimmend mit der Mustersatzung für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen ist.

Die Satzung entspricht allerdings nicht in allen Teilen der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Beispielsweise beziehen sich die Herstellungsmerkmale der Satzung nicht auf das Bauprogramm. Das heißt, die Stadt muss bei jeder erstmaligen Herstellung überprüfen, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Der Rat kann im Einzelfall die Bestandteile und Herstellungsmerkmale der Erschließungsanlagen abweichend zur Satzung durch einen Abweichungsbeschluss festlegen. Erst damit entsteht die Beitragsfähigkeit. Vorher kann die Stadt die Maßnahme nicht endgültig abrechnen. Ein Hinweis auf das ortsübliche Bauprogramm in der Erschließungsbeitragssatzung kann die Sachbearbeitung weiter beschleunigen und das Verfahren vereinfachen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Erschließungsbeitragssatzung in Bezug auf das Bauprogramm an das aktuelle Muster des Städte- und Gemeindebundes anpassen.

Zur Finanzierung der Baumaßnahmen nutzt die Stadt auskunftsgemäß im Wesentlichen Vorausleistungen.

In einigen Fällen werden auch Erschließungsverträge geschlossen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung der Stadt Herdecke über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG stammt aus dem Jahr 2010.

Der in § 1 der Satzung verwendete weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege.

Die KAG Beitragsquoten schöpfen nicht die maximal möglichen Beitragssätze nach der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus. Für die Fahrbahn von Anliegerstraßen hat Herdecke beispielsweise 60 Prozent als Beitragssatz festgelegt. Hier besteht noch Erhöhungspotenzial bis zu 80 Prozent im Verhältnis zur Mustersatzung.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte nach pflichtgemäßem Ermessen, unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Vorteils der Allgemeinheit, die Anteile der Beitragspflichtigen in der KAG Satzung erhöhen.

Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen

Die TBH teilten uns mit, dass gemäß Geschäftsanweisung zur „Erhebung von Anliegerbeiträgen nach Baugesetzbuch und Kommunalabgabengesetz und zum Abschluss von Erschließungsverträgen“ vom 23. März 2013 die Beitragsabteilung bei anstehenden Bauvorhaben immer standardisiert einzubinden ist.

Innerhalb der Bauphase sind Änderungen des Bauprogramms möglich. Die Beitragspflicht entsteht erst dann, wenn die im Bauprogramm beschriebene Maßnahme endgültig hergestellt ist. Eine Änderung des Bauprogramms kann daher auch eine Änderung der beitragsrechtlichen Beurteilung zur Folge haben. Die Beitragsabteilung ist also in jedem Fall zu informieren.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Beitragsabteilung somit bereits zwingend bei jeder Änderung des Bauprogramms erneut beteiligt werden. Änderungen des Bauprogramms sollten zweifelsfrei dokumentiert werden.

→ Feststellung

Bei zwei Maßnahmen konnte festgestellt werden, dass die Beitragsabteilung noch nicht optimal in die Planung und Abwicklung von Maßnahmen eingebunden ist. Diese Maßnahmen wurden begonnen, als die Geschäftsanweisung noch nicht in Kraft getreten ist.

→ Empfehlung

In der Geschäftsanweisung sollte noch deutlicher auf die Informationspflicht gegenüber der Beitragsabteilung, auch bei Änderungen des Bauprogramms, hingewiesen werden.

Da dem Bauprogramm im KAG eine besondere Bedeutung zukommt, empfiehlt es sich, das ortsübliche Vorgehen festzuhalten, auch wenn nach der Rechtsprechung ein formloses und konkludentes Verwaltungshandeln zulässig ist. In dieser Regelung sollte auch die Einbindung aller Beteiligten festgelegt werden.

→ Empfehlung

Herdecke sollte den Ablauf zur Aufstellung und Änderung von Bauprogrammen verbindlich festhalten.

Gebühren

In der letzten Prüfung hat die GPA NRW bereits die kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Friedhöfe sowie Straßenreinigung und Winterdienst betrachtet und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die damaligen Empfehlungen werden nachfolgend erneut aufgegriffen und aktuellen Entwicklungen angepasst.

Alle Gebührenbereiche

Herdecke berücksichtigt in den Gebührenkalkulationen eine Eigenkapitalverzinsung von fünf Prozent. Bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes fordert die Rechtsprechung zunehmend eine differenzierte Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes anhand der örtlichen Finanzierungssituation. Diese ist berücksichtigt, wenn ein Mischzinssatz berechnet wird. Dieser

berechnet sich auf der Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital der TBH und dem langfristigen Zinssatz für langfristige Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen.³

Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich ein Zinssatz für langfristige Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen in Höhe von 6,42 Prozent. Unter Berücksichtigung eines Zuschlages von 0,5 Prozent ergibt sich ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz von 6,92 Prozent. Eine jährliche Neuberechnung des Mischzinssatzes mit entsprechender Dokumentation und Berücksichtigung in der Gebührenkalkulation ist sachgerecht. Die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt wird im Kapitel Finanzanlagen noch einmal aufgegriffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte überprüfen, ob die Eigenkapitalverzinsung unter Berücksichtigung der örtlichen Finanzierungssituation erhöht werden kann.

Abwassergebühren

Der von der Stadt zu tragende Anteil für die Entwässerung öffentlicher Flächen wird anhand einer im Jahre 1994 erstellten Flächenberechnung festgesetzt und beträgt seitdem unverändert 37 Prozent. Bereits in der letzten Prüfung wurde festgestellt, dass dieser Anteil recht hoch erscheint.

→ **Empfehlung**

Nach Abschluss aktueller städtebaulichen Änderungen auf dem Stadtgebiet und der Erschließung Westfalia, sollte der öffentliche Anteil überprüft werden.

Friedhofsgebühren

Die Stadt Herdecke hat bis zur Gebührenkalkulation 2012 pauschal 20 Prozent als grünpolitischen Wert angesetzt. Für die Kalkulation 2013 wurde auskunftsgemäß erstmals eine grobe individuelle Betrachtung des grünpolitischen Wertes vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Festlegung des öffentlichen Grünanteils in der Friedhofsgebührenkalkulation sollte noch einmal detailliert nachberechnet werden, mit dem Ziel, den grünpolitischen Wert nach pflichtgemäßem Ermessen zu reduzieren. Die Entscheidung sollte entsprechend dokumentiert werden.

Das Friedhofswesen ist überwiegend defizitär in Herdecke. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung schlägt sich in geringeren Bestattungszahlen nieder. Auch in Herdecke ist die Tendenz zu Urnenbestattungen oder alternativen Bestattungsformen erkennbar. Daraus ergibt sich grundsätzlich ein geringerer Flächenbedarf. Auskunftsgemäß bewegt sich der Friedhof Zeppelinstraße mit 10 bis 20 Beerdigungen pro Jahr deutlich unterhalb der wirtschaftlichen Kapazität. Mittel- bzw. langfristig sollte die Stadt Herdecke ein Konzept erarbeiten, um den Bedarf an Friedhofsflächen zu ermitteln. In diesem Zuge sollte Herdecke überprüfen, ob es sinnvoll ist den Friedhof an der Zeppelinstraße ganz oder teilweise aufzugeben. Auch dadurch lassen sich die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten reduzieren.

³ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf vom 09.08.2010 (5 K 1552/10)

Straßenreinigung

Der öffentliche Anteil an der Straßenreinigung wird in Herdecke auskunftsgemäß pauschal mit 15 Prozent berücksichtigt. Nach der geltenden Rechtsprechung⁴ ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens zu gliedern und zu gewichten nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr). Als Maßstab gilt, dass bei steigender Intensität der Inanspruchnahme durch Nichtanlieger der Anteil des öffentlichen Interesses ebenfalls steigt. So sind die jeweiligen Straßentypen mit einem für jeden Straßentyp individuell festzulegenden Prozentsatz hinsichtlich ihres Anteils der Nutzung durch Nichtanlieger zu bewerten. Die Ermittlung des öffentlichen Anteils ist im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte das öffentliche Interesse in der Gebührenkalkulation Straßenreinigung berechnen und dokumentieren.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Einbindung der Beitragsabteilung regelmäßig sicher stellen,
- Beitragssätze in der KAG Satzung nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen,
- kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung überprüfen und jährlich fortschreiben,
- Anteil für die Entwässerung öffentlicher Flächen sollte überprüft werden,
- Öffentlicher Grünanteil in der Friedhofsgebührenkalkulation überprüfen,
- Öffentliche Interesse Straßenreinigung berechnen.

→ KIWI-Bewertung

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

⁴ Urteil OVG Münster vom 01.06.2007, Az.: 9 A 956/03

Steuern

Hebesätze 2014 (Angaben in von Hundert)

	Stadt Herdecke	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	237	240	280	254	209
Grundsteuer B	490	520	534	462	413
Gewerbsteuer	490	476	458	412	412

Die Grundsteuer B wurde in 2010 von 440 auf 490 Prozentpunkte angehoben. In der Haushaltssatzung 2015 findet sich eine erneute Anhebung auf 685 Prozentpunkte.

Die Gewerbsteuer wurde 2011 von 486 auf 490 Prozentpunkte angehoben. Eine erneute Anhebung im Rahmen des HSK ist für 2017 von 490 auf 535 Prozentpunkte vorgesehen. Die Gewerbesteuerhebesätze stellen im obigen Vergleich das Maximum dar.

Oberstes Ziel des gesamtstädtischen Handels muss der geplante Haushaltsausgleich in 2021 sein. Alle im HSK verankerten Aufwandsreduzierungen sollten eingehalten werden. Außerdem sollten verursachungsgerechte Gebühren, Beiträge und Entgelte erhoben werden. Sofern der Haushaltsausgleich trotzdem gefährdet ist, sind zusätzliche Hebesatzerhöhungen notwendig.

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 sowie die Immobilien des Technischen Betriebes Herdecke (TBH) betrachtet.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Herdecke 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.

Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Schule	1.270	2.535	1.940	2.090
Jugend	43	370	180	82
Sport und Freizeit	36	885	234	100
Verwaltung	141	377	253	224
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	103
Kultur	27	629	229	76
Soziales	16	223	109	105
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	632
Gesamtfläche	2.655	5.105	3.682	3.412

Im Folgenden betrachten wir ausgewählte Nutzungsarten tiefer:

Schule

Der größte Flächenanteil der Stadt Herdecke entfällt auf die Schulen. Der Schulbereich (inklusive Turnhallen) wird im Teilbericht „Schulen“ eingehend analysiert.

Zum Erhebungszeitpunkt 31. Dezember 2012 sind die Umzüge der Grundschule im Dorf und Vinkenbergschule sowie die Schließung der Albert-Schweizer Förderschule noch nicht berücksichtigt. Unter der Annahme, dass diese Flächen nicht mehr zu schulischen Zwecken genutzt werden, beläuft sich die BGF in der Nutzungsart Schulen auf 1.733 m² je 1.000 Einwohner. Sofern die Gebäude nicht veräußert oder abgerissen werden, vermindern sich die Gebäudeflächen der Stadt Herdecke über alle Nutzungsarten jedoch nicht.

Das Gebäude der Grundschule im Dorf sowie der Albert Schweizer Schule sind auskunftsgemäß in einem schlechten Zustand. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt 80 Prozent für die Grundschule im Dorf und 75 Prozent für die Albert Schweizer Schule zum 31. Dezember 2011. Beide Gebäude liegen in direkter Nachbarschaft auf dem gleichen Areal.

→ Feststellung

Die Entscheidung der Stadt Herdecke mittel- bzw. langfristig die Gebäude der beiden Schulen abzureißen und die Flächen zu verwerten sind sinnvoll und notwendig um die vorhandene Infrastruktur an die rückläufigen Schüler- und Einwohnerzahlen anzupassen.

Innerhalb eines Zeitraumes von 20 bis 25 Jahren sind folgende Schulen aus bilanzieller Sicht vollständig abgeschrieben: Altbau Robert-Bonnermann Schule, Friedrich Hartkort Schule, Grundschule Schraberg und die Hauptschule am Sonnenstein. Die bilanziellen Anlagenabnutzungsgrade liegen zwischen 58 und 66 Prozent. Innerhalb des oben genannten Zeitraumes stehen somit Investitionsmaßnahmen an.

Die Vinkenbergschule steht seit dem Sommer 2014 leer. Aus wirtschaftlicher Sicht (siehe Teilbericht Schulen) bestehen keine Flächenmehrbedarfe des in der Nachbarschaft gelegenen

Gymnasiums und der Realschule. Zwischenzeitlich wurde in der Vinkenbergschule die Musikschule untergebracht.

Die Schulturnhallen werden in den Abendstunden von Herdecker Vereinen genutzt. Diese Nutzung erfolgt entgeltfrei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte Entgelte für die außerschulische Nutzung der Schulturnhallen erheben.

Außerdem verfügt die Stadt Herdecke über zwei Lehrschwimmbecken. Das Lehrschwimmbecken Schraberg verfügt über einen bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad von 66 Prozent und das Schwimmbecken in Bleichstein über 64 Prozent. Beide Bäder sind auskunftsgemäß in einem schlechten baulichen Zustand. Das Hallenbad Schraberg wird derzeit allerdings umfassend saniert.

Das Schulschwimmen ist grundsätzlich keine Pflichtaufgabe der Stadt Herdecke.

→ **Feststellung**

Führt die Stadt Herdecke trotz der derzeitigen Haushaltssituation das Hallenbad in Bleichstein weiter fort, bestehen zukünftige Investitionsbedarfe.

Die Bäder stehen den Vereinen entgeltfrei zur Verfügung. Das Bad in Bleichstein können darüber hinaus Dritte zu bestimmten Zeiten nutzen. Für dritte Nutzer werden Eintrittspreise erhoben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte Entgelte für die außerschulische Nutzung der Bäder erheben.

Jugend

Zum 31. Dezember 2012 hat Herdecke zwei Jugendeinrichtungen zur Verfügung gestellt: Jugendzentrum FachwerkLife zusammen mit dem Bunker am Bachplatz und das Jugendzentrum HotMittendrin in dem ehemaligen Gebäude der Grundschule im Dorf. Mittlerweile gibt es ein Jugendzentrum (FachwerkLife) und zwei Angebote an Schulstandorten. Das Jugendzentrum HotMittendrin befindet sich nun in dem Gebäude der ehemaligen Hauptschule Sonnenstein und ein weiteres Jugendzentrum in der Grundschule Kirchende. Nach der Umstrukturierung ergibt sich somit eine geringfügig höhere BGF von 86 m² je 1.000 Einwohner.

Der wesentliche Flächenanteil vor und nach Umstrukturierung entfällt auf das Jugendzentrum FachwerkLife zusammen mit dem Bunker am Bachplatz. Die Gebäude sind bauliche miteinander verknüpft. Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad beläuft sich auf 60 Prozent. Auskunftsgemäß ist der bauliche Zustand der Gebäude als befriedigend zu bezeichnen. Große Investitionen sind somit mittelfristig noch nicht zu erwarten.

Sport und Freizeit

Dieser Nutzungsart sind alle Gebäude zugeordnet, die nicht dem Schulsport sondern ausschließlich dem Freizeitsport dienen. Bei der Stadt Herdecke fallen hierunter folgende Objekte:

die Sportlerheime Kalkheck und Bleichstein, das Ringerzentrum und das Freibad Bleichstein. Bei allen Gebäuden handelt es sich um freiwillige Leistungen der Stadt Herdecke.

Die Sportlerheime stehen den Vereinen entgeltfrei zur Verfügung. Die Vereine beteiligen sich auch nicht an den Energieaufwendungen.

Das Ringerzentrum wird von einem Verein genutzt. Bei diesem Objekt handelt es sich um eine ehemalige städtische Turnhalle mit einem Anbau. Der Anbau wurde in der Vergangenheit über einen Erbpachtvertrag erbaut. Der Verein zahlt auskunftsgemäß 20 Prozent der Energieaufwendungen sowie einen Erbpacht für den Anbau an die städtische Turnhalle.

→ **Empfehlung**

Herdecke sollte aufgrund von Wirtschaftlichkeitsaspekten den Vereinen die genutzten Liegenschaften vollständig übertragen, so dass für die Stadt keine Aufwendungen mehr entstehen. Alternativ kann die Stadt Herdecke Eigentümerin bleiben, jedoch sollten dann sämtliche Aufwendungen vom Nutzer getragen werden.

Die Freibadtechnik des Freibades in Bleichstein ist auskunftsgemäß stark überholungsbedürftig. Für das Haushaltsjahr 2014 war ein Defizit des Produktes Freizeitbad in Höhe von 405.010 Euro veranschlagt. Um den Betrieb ordnungsgemäß aufrecht zu erhalten, können kurzfristige Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden. Die Stadt hat für die Erneuerung des Freizeitbades in den Jahren ab 2019 Mittel eingeplant. Bei einer Erneuerung würden zirka 1,5 Mio. Euro anfallen. Herdecke möchte ein Bäderkonzept erstellen. Darin sollen verschiedene Handlungsoptionen vergleichend dargestellt werden.

→ **Feststellung**

Das Freizeitbad belastet aus dem operativen Geschäft und aus zukünftig anstehenden Investitionen den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Sollte die Stadt Herdecke trotz der schwierigen Haushaltslage am Erhalt des Bades festhalten, sollten Maßnahmen ergriffen werden um das Defizit zu reduzieren.

Verwaltung

Die Verwaltungsflächen setzen sich aus den Verwaltungsgebäuden der Stadt und dem TBH zusammen. Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad der städtischen Gebäude beträgt durchschnittlich zirka 44 Prozent. Bei den Verwaltungsgebäuden handelt es sich teilweise um sehr alte Gebäude. So stammt das Rathaus zum Beispiel aus dem Jahr 1913. Sanierungsmaßnahmen fallen daher in den nächsten Jahren im Bereich Gebäudetechnik und Brandschutz an.

Der errechnete Anlagenabnutzungsgrad des Verwaltungsgebäudes des TBH und dem angeschlossenen Bauhof beträgt 58 Prozent. Die Gebäude sind aus den 1960er Jahren und bedürfen einer energetischen Sanierung. Entsprechende Untersuchungen, wie hoch der Sanierungsaufwand sein wird, sind bereits angestoßen worden.

Kultur

Die Stadt Herdecke hat eine öffentliche Leihbücherei. Die Flächen für die Bücherei sind angemietet. Für 2014 hat die Stadt Herdecke ein Defizit in Höhe von 70.700 Euro angesetzt. In der letzten überörtlichen Prüfung 2008 wurde festgestellt, dass die Bücherei von den Herdecker Bürgerinnen und Bürgern nur sehr wenig nachgefragt wird. Die städtische Bücherei soll aufgegeben werden bzw. der Bücherbestand an einen fremden Träger übertragen werden. Dieses Ziel sollte weiter konsequent verfolgt werden.

Außerdem ist in einem Gebäude (Goethestraße) die Musikschule als Hauptnutzer untergebracht. Die Stadt Herdecke arbeitet durch verschiedene Maßnahmen daran, das Defizit der Musikschule weiter zu minimieren. Für 2014 sind 246.045 Euro als Defizit angesetzt.

In der Nebennutzung des Gebäudes befinden sich ein Kino und eine Hausmeisterwohnung. Das Kino wird von ehrenamtlichen Kräften betrieben. Die Stadt stellt den ehrenamtlichen Kinobetreibern das Kino mietfrei zur Verfügung.

Nach der Prüfung wurde die Musikschule in die Vinkenbergschule umgesiedelt. Die Räumlichkeiten in der Goethestraße werden zwischenzeitlich von Amt 40 und 51 genutzt, da die eigentlichen Verwaltungsflächen der Gebäude am Stiftplatz 4 vorerst nicht genutzt werden können. Die Gebäude wurden untersucht mit dem Ergebnis, dass Teilbereiche der Balkenkonstruktion beschädigt sind.

→ Empfehlung

Das Defizit der freiwilligen Angebote im Kulturbereich sollte weiter reduziert werden.

Sonstige Nutzungen

Die wesentlichen Flächen dieser Nutzungsart entfallen auf die Tiefgarage am Herdecker Rathaus, das Parkhaus an der Goethestraße und den Bauhof der Technischen Betriebe Herdecke.

Für das Produkt Parkeinrichtungen (das Produkt umfasst alle Parkflächen) sind – 86.355 Euro in 2014 eingeplant. Das Parkhaus an der Goethestraße wird mit einem anderen Kooperationspartner betrieben und befindet zu 40 Prozent in Besitz der Stadt Herdecke. In diesem Parkhaus besteht eine Parkmöglichkeit für Langzeitparker. Ziel war es, den Innenstadtbereich durch Langzeitparker zu entlasten. Daher wurden diese Parkflächen kostenfrei den Nutzern zur Verfügung gestellt. Zukünftig soll ein neues Parkraumkonzept in Auftrag gegeben werden.

→ Empfehlung

Im Zuge des Parkraumkonzeptes sollte überprüft werden, ob eine Erhebung von Parkgebühren im Parkhaus an der Goethestraße möglich ist.

Außerdem sind unter dieser Nutzungsart Hausmeisterwohnungen an Schulen, ein Wohnhaus sowie die Friedhofskapellen ausgewiesen.

Die Friedhofsgebäude (Trauerhallen und Unterkünfte) fließen in die Friedhofsgebührenkalkulation ein. Der Betrieb der Trauerhallen ist allerdings nichts kostendeckend. Es verbleibt somit regelmäßig ein Verlust bei den TBH. Die Gebäude weisen eine bilanzielle Anlagenabnutzung zwischen 69 und 81 Prozent aus. Besonders die Gebäude am Waldfriedhof sind älter. Hier zeichnet sich in Zukunft Investitionsbedarf ab.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagevermögen	164.127	162.057	159.297	157.927	156.683	153.222
Umlaufvermögen	2.957	8.309	3.712	3.657	8.061	6.896
Aktive Rechnungsabgrenzung	135	210	199	214	243	215
Bilanzsumme	167.220	170.575	163.208	161.798	164.987	160.332
Anlagenintensität in Prozent	98,2	95,0	97,6	97,6	95,0	95,6

Die Bilanzsumme der Stadt Herdecke reduziert sich im Betrachtungszeitraum um rund 4,1 Prozent. Das Anlagevermögen sinkt in der Zeitreihe kontinuierlich um 6,6 Prozent.

Das Umlaufvermögen schwankt im Zeitablauf. Grund hierfür ist die Entwicklung der Forderungen und der Bestand an liquiden Mitteln. Außenstände bei den Gewerbesteuerforderungen führten in den Jahren 2007 und 2010 zu einem Anstieg der Forderungen. Außerdem ergeben sich stichtagsbezogene Schwankungen aus der Abrechnung mit den Technischen Betrieben Herdecke.

Außerdem tragen die liquiden Mittel zur Schwankung des Umlaufvermögens bei. Besonders zum Jahresabschluss 2010 und 2011 werden vergleichsweise höhere liquide Mittel ausgewiesen. Diesen liquiden Mitteln stehen aufgenommene Kredite gegenüber.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Immaterielle Vermögensgegenstände	111	147	147	149	157	169
Sachanlagen	143.127	140.945	138.155	136.883	135.726	132.348
Finanzanlagen	20.890	20.964	20.995	20.896	20.800	20.705
Anlagevermögen gesamt	164.127	162.057	159.297	157.927	156.683	153.222

Absolut gesehen nimmt das Anlagevermögen um 10,9 Mio. Euro ab. Dies resultiert mit 10,8 Mio. Euro aus der Abnahme des Sachanlagevermögens. Das Finanzanlagevermögen bleibt bis zum Jahr 2011 nahezu konstant. Ursachen für die Abnahme des Sachanlagevermögens betrachten im Folgenden näher:

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.116	14.347	14.301	15.462	15.306	15.071
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0
Schulen	29.418	28.850	28.178	27.330	26.489	26.071
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	22.241	22.800	22.421	21.866	23.075	23.972
Infrastrukturvermögen	72.752	70.790	68.820	68.026	66.102	63.707
davon Straßenvermögen	69.382	67.479	65.409	63.923	62.072	59.750
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	4.600	4.158	4.436	4.199	4.755	3.526
Summe Sachanlagen	143.127	140.945	138.155	136.883	135.726	132.348

Das Sachanlagevermögen setzt sich im Wesentlichen aus dem Infrastrukturvermögen und den bebauten Grundstücken zusammen. Die Stadt Herdecke führt die Abwasserbeseitigung in den Technischen Betrieben Herdecke. Daher sind die Straßen der Hauptbestandteil des Infrastrukturvermögens. 2011 beträgt die Infrastrukturquote 39,7 Prozent. Sie liegt damit trotz des ausgelagerten Entwässerungsvermögens über dem interkommunalen Mittelwerts von 38,2 Prozent.

Das Straßenvermögen reduziert sich im Zeitablauf, da die Abschreibungen die Investitionen übersteigen. Eine nähere Betrachtung erfolgt unter Altersstruktur des Vermögens. Weitere große Positionen des Sachanlagevermögens sind die Schulen und die sonstigen Bauten. Bei den Schulen zeigt sich ebenfalls im Betrachtungszeitraum ein Werteverzehr durch Abschreibungen. Die sonstigen Bauten stellen den Investitionsschwerpunkt der Jahre 2007 bis 2011 dar. In diesen Jahren wurde die Sporthalle am Bleichstein kernsaniert und ein Anbau für die Feuerwehr geschaffen. Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse zu den Schulen sowie sonstigen Gebäuden.

Die unbebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten haben um zirka 955.000 Euro zugenommen. Dies ist auf den Erwerb von 30.000 m² Ruhrvorland und 5.000 m² Fläche zwecks straßenbaulicher Erschließung (Westumgehung) zurückzuführen.

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.

Wie oben dargestellt stellt das Infrastrukturvermögen den wesentlichen Anteil des Anlagevermögens dar. Die Altersstruktur des Gebäudeportfolios wird im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellt.

Der durchschnittliche bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad des Jahres 2011 für Auf- und Abfahrten, Fußgängerzonen, Hauptsammel- und Verkehrsstraßen beträgt 55 Prozent, für Anliegerstraßen, ausgebaute Anliegerwege und Sammelstraßen 50 Prozent und für sonstige Straßen 56 Prozent. Somit haben die Straßen eine durchschnittlich erwartete Restnutzungsdauer, je nach vorgenannter Kategorie, zwischen 18 und 26 Jahren. Allerdings kann diese Aussage nur unter der Prämisse getroffen werden, dass die Bewertung der Straßenzustände nach wie vor korrekt ist und dem aktuellen Bild weiter entspricht. Die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2007 bis 2011 lag bei 18 Prozent. 11,6 Mio. Euro Abschreibungen in den Jahren 2007 bis 2011 standen Investitionen in Höhe von zirka 2,1 Mio. Euro gegenüber. Die Abschreibungen lagen in diesen Jahren höher, somit kam es zu einem Werteverzehr des Straßenvermögens und einem Rückgang des Bilanzwertes.

Zu beachten ist, dass sich Herdecke in den Jahren 2010 und 2011 in der vorläufigen Haushaltsführung befand. Der Handlungsspielraum für Investitionen war eingeschränkt. Außerdem wurde der Fokus auf die Planung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen gelegt, dadurch wurden personelle Ressourcen gebunden, die nicht für die Planung anderer Straßenbaumaßnahmen eingesetzt werden konnten. Unter diese Entwicklungsmaßnahmen fallen im Wesentlichen: Umgestaltung der Westfaliafläche, Umgestaltung der unteren Hauptstraße, Umgestaltung der Kampstraße und die Westumgehung.

Die Stadt Herdecke möchte in den nächsten Jahren laut Haushaltsplanung Straßeninvestitionen nach einem Dringlichkeitskatalog vornehmen. Ab 2015 sind hierfür 500.000 Euro pro Jahr veranschlagt. Daneben weist der Haushalt oben genannte städtebauliche Maßnahmen aus, die auch Straßenbaumaßnahmen betreffen. Zum Beispiel die Erneuerung der Zufahrtsstraße zum Bahnhof, die Umgestaltung der Fußgängerzone und die Umgestaltung der unteren Hauptstraße. Um das Straßenvermögen langfristig zu erhalten, muss Herdecke phasenweise Investitionen oberhalb der Abschreibungen und Abgänge vornehmen.

Auskunftsgemäß konnte eine auskömmliche Instandhaltung an den Straßen in den vergangenen Jahren nicht vorgenommen werden. Dies kann das Risiko erhöhen, dass eine Straße die geplante Gesamtnutzungsdauer nicht erreichen kann und vor Ablauf der Nutzungsdauer Investitionen erforderlich werden.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	15.685	15.685	15.685	15.685	15.685	15.685
Beteiligungen	733	792	792	792	792	792
Sondervermögen	3.802	3.802	3.802	3.802	3.802	3.802
Wertpapiere des Anlagevermögens	118	139	176	176	176	176
Ausleihungen	552	546	540	441	345	251
Summe Finanzanlagen	20.890	20.964	20.995	20.896	20.800	20.705
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	829	832	838	843	851	908

Das Finanzanlagevermögen besteht im Wesentlichen aus den Anteilen an verbundenen Unternehmen und dem Sondervermögen.

Unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen weist die Stadt Herdecke einen Anteil in Höhe von 75,81 Prozent an der Herdecker Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (HGWG) aus. Die Gesellschaft errichtet, betreut, bewirtschaftet und verwaltet Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen, darunter Eigenheime und Eigentumswohnungen. Zielsetzung ist eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung bei einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals.

Die Gesellschaft plant für die Jahre 2014 bis 2018 weiterhin mit Jahresüberschüssen. Bestandsgefährdende Risiken sieht der Abschlussprüfer des vorliegenden Jahresabschlusses 2012 nicht. Im Rahmen des HSK (Maßnahme 32) wurde die Eigenkapitalverzinsung von sechs Prozent auf acht Prozent erhöht.

→ **Feststellung**

Aus der HGWG ergibt sich derzeit kein erkennbares Risiko für den Haushalt der Stadt Herdecke.

Zum Sondervermögen zählt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Technische Betriebe Herdecke (TBH). Zu den Aufgaben des TBH gehören:

- Abwasserbeseitigung
- Abfallbeseitigung
- Straßenreinigung
- Friedhofswesen
- Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen und der Wasserläufe
- Unterhaltung der Straßen und Straßenbeleuchtung
- Abwicklung von Sonderdiensten
- Duales System Deutschland

Die ersten vier Aufgabenbereiche werden über Benutzungsgebühren nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen finanziert. Für die anderen Aufgabenbereiche stellt der TBH der Stadt die entstandenen Aufwendungen auf Selbstkostenbasis in Rechnung.

Der Betrieb erwirtschaftet regelmäßig einen Jahresüberschuss. Die Jahresüberschüsse resultieren im Wesentlichen aus dem Betriebszweig Abwasserbeseitigung. Für die Jahre 2014 bis 2018 rechnet der Betrieb ebenfalls mit Jahresüberschüssen. Der Betrieb erwirtschaftet eine angemessene Eigenkapitalverzinsung im Sinne des § 10 Abs. 5 Eigenbetriebsverordnung NRW.

Eine Ausschüttung an die Stadt Herdecke erfolgte bislang nicht. Die TBH ziehen im Rahmen der Gebührenkalkulation eine fünf prozentige Eigenkapitalverzinsung ein. Grundsätzlich entsteht in Höhe der Differenz zwischen kalkulatorischer Verzinsung und tatsächlichen Fremdkapitalzinsen ein (zusätzlicher) Gewinn in der Gewinn- und Verlustrechnung.

→ **Empfehlung**

Dieser Gewinnanteil sollte unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betriebes an den Kernhaushalt abgeführt werden.

Im HSK sind Maßnahmen vorgesehen, die die Aufwendungen für die Auftragsbereiche des TBH und damit den Rechnungsbetrag für die Stadt Herdecke reduzieren. Zum einen sollen Ampelanlagen und Straßenbeleuchtungen in den Nachtstunden abgeschaltet werden und dadurch Einsparungen erzielt werden (Maßnahmen 24/25). Zum anderen soll der Unterhaltungsaufwand für die Grünflächen durch die TBH (Maßnahme 28) gesenkt werden.

Einsparungen aus der Abschaltung der Ampeln konnten bis jetzt nicht erzielt werden. Bei der Straßenbeleuchtung können nach derzeitigem Planungsstand 2015 die Konsolidierungsziele nicht erreicht werden. Zukünftig sollen Einsparungen durch die Sanierung der Straßenbeleuchtung erreicht werden. Einsparungen aus reduzierten Unterhaltungsaufwendungen für die Grünflächen konnten bis jetzt aufgrund des fehlenden Grünflächenkatasters (vgl. auch Teilbericht Grünflächen) nicht nachgehalten werden. Da der TBH jedoch insgesamt Einsparungen in den Auftragsbereichen erzielt hat, geht das HSK von einer Erfüllung der Maßnahme 28 aus. Der Betrieb sieht jedoch Risiken langfristig die derzeitigen Leistungsstandards mit günstigeren Entgelten darzustellen.

→ **Feststellung**

Sofern Maßnahmen des HSK nicht zum erwünschten Konsolidierungsziel führen, sollten rechtzeitig entsprechende neue Maßnahmen zur Kompensation geschaffen werden.

Ab dem Jahr 2002 sind für einige Straßenbaumaßnahmen keine Beiträge nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) seitens des Betriebes erhoben worden. In den Jahren 2010 bis 2014 erfolgten daher Sonderuntersuchungen durch Dritte zur Aufklärung der Sachverhalte. Dort, wo die Möglichkeit bestand, wurden nach den Untersuchungen Beiträge entsprechend noch erhoben.

Im diesem Kontext wurden auch die Vermögensabgrenzungen zwischen den TBH und der Stadt in den Fokus genommen. Das Kanalvermögen verbleibt in den TBH. Das Straßenvermögen wird nach Herstellung durch den TBH auf die Stadt übertragen. Grundsätzlich besteht die Problematik, dass die Abgrenzung zwischen Straßenvermögen und Kanalvermögen nicht korrekt erfolgt ist. In der Vergangenheit wurde zum Beispiel bei einer Straßen- und Kanalbaumaßnahme das Kanalvermögen zu hoch bemessen und somit zu wenig Straßenvermögen auf die Stadt Herdecke übertragen.

Ursache für die fehlerhafte Abgrenzung sind Änderungen während der Baumaßnahme: bei einer geplanten Kanalbaumaßnahme wurden investive Straßenmaßnahmen zusätzlich vorgenommen. Die Kosten wurden jedoch nur dem Kanal zugeordnet. In 2012 hat der TBH entsprechende Korrekturbuchungen vorgenommen. Somit erhöhen sich in 2012 die Abgänge im Kanalvermögen des TBH. Gleichzeitig erhöht sich jedoch die Forderung des TBH gegenüber der Stadt Herdecke in Höhe von 1,1 Mio. Euro aus dem übertragenen Straßenvermögen.

Die Stadt Herdecke hat die Korrekturbuchung im Jahr 2010 durchgeführt, da der Jahresabschluss 2012 noch nicht vorlag. Allerdings war das entsprechende Straßenvermögen bereits bei der Stadt durch die Vermögensaufnahme bei der Eröffnungsbilanz erfasst worden. Die Stadt Herdecke musste somit die Verbindlichkeiten gegenüber den TBH erhöhen.

Die Buchungen konnten gemäß § 57 GemHVO erfolgsneutral über die Allgemeine Rücklage korrigiert werden. Die Allgemeine Rücklage der Stadt Herdecke wurde durch diesen Sachverhalt um 1,1 Mio. Euro reduziert und die Verbindlichkeiten stiegen um diesen Betrag an. Bei Abschluss und Änderungen der Baumaßnahmen sollte eine standardisierte Einbindung der Anlagenbuchhaltung und der Beitragsabteilung gewährleistet (vgl. Kapitel Beiträge) sein. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der TBH empfiehlt ebenfalls kurzfristig eine entsprechende Aktivierungsrichtlinie „Kanal - Straßenbau“ umzusetzen.

→ Feststellung

Der TBH sollte die Aktivierungsrichtlinie zeitnah umsetzen.

Mit Beschluss vom 11. Juli 2013 hat der Rat der Stadt Herdecke die Rückführung des TBH beschlossen. Eine exakte Zeitvorgabe besteht nicht. Auskunftsgemäß ist jedoch eine Rückführung zum 01. Januar 2017 angedacht. Im Rahmen der Rückführung sollten oben thematisierte Punkte zukünftig im Kernhaushalt beachtet werden.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	849	1.700	-520	-3.048	-2.551
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-542	-897	-1.078	-1.669	649
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	307	803	-1.598	-4.717	-1.902
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.398	-3.287	2.597	6.158	2.037
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.706	-2.484	999	1.441	135
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	781	694	249	1.113	3.134
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-1.793	2.038	-135	580	-1.016
= Liquide Mittel	694	249	1.113	3.134	2.254

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Plan)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.825	-4.313	-8.819	-4.533	-3.334	-1.045	-514
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.408	-5.371	-6.975	-5.937	-2.588	-1.682	-947
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-8.234	-9.684	-15.793	-10.470	-5.922	-2.728	-1.461
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.543	4.496	6.038	4.842	1.438	557	-208
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.691	-5.188	-9.755	-5.628	-4.484	-2.170	-1.669
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-5.691	-5.188	-9.755	-5.628	-4.484	-2.170	-1.669

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	849	39
2008	1.700	68
2009	-520	-21
2010	-3.048	-125
2011	-2.551	-112
2012	-4.825	-212
2013	-4.313	-191
2014	-8.819	-391
2015	-4.533	-201
2016	-3.334	-148
2017	-1.045	-46
2018	-514	-23

* 2007 bis 2011 = Ist Zahlen; 2012 bis 2018 Planzahlen

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-112	-757	303	-41	-110	-21	36	71

Ab dem Jahr 2009 ist ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu verzeichnen. Der Höhepunkt ist mit 8,9 Mio. Euro im Jahr 2014 zu verzeichnen. Dies korrespondiert mit den Einbrüchen bei den Gewerbesteuererträgen. Die Stadt Herdecke ist nicht in der Lage ihr laufendes Geschäft zu finanzieren. Damit einher geht ein deutlicher Anstieg der Liquiditätskredite. Die Haushaltssatzung 2015 sieht den bislang höchsten Betrag für Liquiditätskredite in Höhe von

20 Mio. Euro vor. Der Haushalt wird durch die steigenden Kassenkredite zunehmend mit Zinsen belastet. Derzeit profitiert die Stadt von dem niedrigen Zinsniveau. Sofern sich das Zinsniveau verschlechtert, stellt dies ein Risiko für die Stadt Herdecke dar.

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist zusätzlich mit den gleichen Risiken, wie die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen (Kapitel Haushaltsplanung) versehen. So führen z. B. geringere als geplante Gewerbesteuererträge oder höhere als geplante Personalaufwendungen zu sinkenden Ein- bzw. steigenden Auszahlungen. Treten die Risiken bei den Erträgen/Aufwendungen ein, kann auch der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sich weiter verschlechtern. Der geplante Höchstbetrag für Liquiditätskredite könnte dann nicht eingehalten werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass Maßnahmen zur Risikovorsorge entwickelt werden. Diese müssen zwingend liquiditätswirksam sein, um das Risiko steigender Liquiditätskredite zu reduzieren.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit erreicht ebenfalls in 2014 den höchsten Stand. Es findet bis zum Jahr 2017 eine Netto-Neuverschuldung statt. Der Anstieg der Investitionstätigkeit ist im Wesentlichen mit den städtebaulichen Projekten, dem Kauf von Feuerwehrfahrzeugen, der Instandsetzung des Hallenbades Schraberg sowie dem Umbau bzw. der Sanierung der Realschule und der Hauptschule zu erklären.

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:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	8.338	9.722	11.115	12.450	13.335	16.072
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.648	8.710	4.273	5.519	11.179	10.661
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	4	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	242	1.839	995	980	1.097	565
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.389	2.439	2.282	1.602	1.619	1.406
Sonstige Verbindlichkeiten	1.465	2.479	1.792	1.645	3.717	3.778
Erhaltene Anzahlungen	0	0	546	2.333	2.632	2.567
Verbindlichkeiten gesamt	21.086	25.189	21.004	24.528	33.579	35.049
Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	42.474	47.429	43.439	47.064	56.181	58.357
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	837	999	839	989	1.375	1.537

Die Verbindlichkeiten setzen sich im Wesentlichen aus den Krediten für Investitionen und aus Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zusammen:

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sind im Vergleich des Jahres 2011 zur Eröffnungsbilanz 2007 um 7,7 Mio. Euro angestiegen. Wie unter dem Abschnitt Finanzrechnung dargestellt, wird sich der Bestand bis voraussichtlich 2017 weiter erhöhen.

Die Liquiditätskredite sind im gleichen Zeitraum um 2 Mio. Euro angestiegen. Der Anstieg bei der Positionen korrespondiert ebenfalls zu den Erläuterungen des Abschnittes Finanzrechnung.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagendeckungsgrad II	93,1	93,6	92,5	90,5	87,4	88,2
Liquidität 2. Grades		56,3	36,1	23,9	36,0	31,9
Dynamischer Verschuldungsgrad		47,1	23,7	./.	./.	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,3	7,8	5,3	7,9	12,7	12,3
Zinslastquote		2,0	1,8	1,7	2,5	2,2

In den Kennzahlen zur Finanzlage spiegelt sich der Anstieg der Liquiditätskredite. Mit dem Anstieg der Liquiditätskredite um 5,7 Mio. Euro von 2009 nach 2010 sinkt gleichzeitig auch die Anlagendeckung II auf 87,4 Prozent und die kurzfristige Verbindlichkeitsquote steigt auf 12,7 Prozent. Das Anlagevermögen ist somit zum Teil durch kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert.

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

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner (Gesamtabschluss) in Euro 2010

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	444	5.290	2.283	1.294	2.277	3.131	38

Da die Stadt Herdecke noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Zirka 88 Prozent der Rückstellungen entfallen auf die Pensionsrückstellungen. Diese werden mittels versicherungsmathematischen Gutachtens durch die Westfälisch-Lippische Versorgungskasse ermittelt.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Pensionsrückstellungen	17.646	18.265	18.918	19.068	19.186	20.396
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	2.195	2.160	1.838	1.701	1.547	1.057
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.548	1.815	1.678	1.766	1.869	1.854
Summe der Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308

Die Stadt Herdecke hat bei der Bewertung der Gebäude keine Wertminderungen für unterlassene Instandhaltung abgezogen, sondern Instandhaltungsrückstellungen für rund 2,2 Mio. Euro gebildet. Diese müssen innerhalb des Finanzplanungszeitraums abgearbeitet sein. Andernfalls wäre das Tatbestandsmerkmal „hinreichend konkret beabsichtigt“ gem. § 36 Abs. 3 GemHVO NRW nicht erfüllt. Für die Rückstellungen aus der Eröffnungsbilanz bedeutet das, dass diese eigentlich im Jahr 2010 hätten abgearbeitet sein müssen. 42 Prozent der zur Eröffnungsbilanz gebildeten Instandhaltungsrückstellungen sind im Jahresabschluss 2011 noch nicht abgearbeitet. Auskunftsgemäß werden im Jahresabschluss 2012 alle Instandhaltungsrückstellungen aus der Eröffnungsbilanz überprüft. Nach derzeitigem Kenntnisstand muss ein Großteil der Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst werden.

→ Empfehlung

In Zukunft sollte Herdecke die eingestellten Instandhaltungsrückstellungen innerhalb des Finanzplanungszeitraumes abarbeiten.

Unter den sonstigen Rückstellungen finden sich Rückstellungen für Altersteilzeit, geleistete Überstunden, Urlaubansprüche und ungewisse Verbindlichkeiten.

Unter den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten ist auch eine Rückstellung für Währungsrisiken aus dem Fremdwährungskredit in Schweizer Franken ausgewiesen. Bei der Rückstellungshöhe ist der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (Krediterlass) Punkt 2.3.2 vom 16. Dezember 2014 zu beachten. Die Stadt Herdecke bemisst die Rückstellung anhand der Wechselkursentwicklung zum 31. März des Folgejahres. Bei der Wechselkursentwicklung am 31. März des Folgejahres handelt es sich jedoch nicht um ein wertaufhellendes Ereignis, welches am Stichtag zu berücksichtigen ist. Der Wechselkurs zum 31. März des Folgejahres ist für die Rückstellungsbemessung eine wertbegründende Tatsache. Bei dem Kurs zum 31. März handelt es sich tatsächlich um den Kurs an diesem Tag und nicht um den Kurs am Bilanzstichtag. Die Wertverhältnisse sind jedoch zwingend zum Bilanzstichtag zu berücksichtigen.

→ Feststellung

Herdecke hat eine Rückstellung für das Wechselkursrisiko aus dem Schweizer Franken Kassenkredit gebildet, um die Risiken eines Verlustes für den Haushalt zu mildern. In Zukunft ist darauf zu achten, dass in die Ermittlung der Höhe der Rückstellung keine wertbegründenden Tatsachen einfließen.

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 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Eigenkapital	53.322	52.942	51.253	47.906	42.088	37.433
Sonderposten	71.413	70.194	68.457	66.620	65.583	64.379
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	71.413	70.194	68.457	66.620	65.583	64.379
Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308
Verbindlichkeiten	21.086	25.189	21.004	24.528	33.579	35.049
Passive Rechnungs-abgrenzung	11	10	60	209	1.135	164
Bilanzsumme	167.220	170.575	163.208	161.798	164.987	160.332
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	31,9	31,0	31,4	29,6	25,5	23,3
Eigenkapitalquote 2	74,6	72,2	73,3	70,8	65,3	63,5

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	23,3	-8,0	66,0	33,4	21,1	33,6	44,6	69
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	63,5	16,3	86,0	62,0	51,0	62,7	74,2	69

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Herdecke ist als kritisch zu bewerten. Nach aktuellen Prognosen der Stadt fällt das Jahresergebnis 2012 besser aus, als ursprünglich geplant. Daher geht Herdecke davon aus, dass die bilanzielle Überschuldung in 2019 nicht eintritt. Herdecke sollte die ausstehenden Jahresabschlüsse 2012, 2013 und 2014 schnellst möglich nachholen. Nur so lässt sich bestimmt sagen, wie hoch das verbleibende Eigenkapital aktuell ist.

Sollte sich nur ein Teil der dargestellten Risiken verwirklichen, oder andere Erträge und Aufwendungen ungünstiger entwickeln, droht die bilanzielle Überschuldung.

→ Feststellung

Herdecke droht die bilanzielle Überschuldung und damit einhergehend der Verstoß gegen § 75 Abs. 7 GO.

Ertragslage

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

Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Steuern und ähnliche Abgaben	26.214	25.073	25.395	24.263	27.669
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.935	8.509	6.551	7.124	5.109
Sonstige Transfererträge	158	143	109	181	143
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.622	2.591	2.620	2.696	2.753
Privatrechtliche Leistungsentgelte	227	147	178	228	236
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.428	2.557	2.656	2.449	2.236
Sonstige ordentliche Erträge	2.360	2.908	4.408	4.236	3.240
Aktiviert Eigenleistungen	36	38	39	19	5
Bestandsveränderungen	0	0	0	1	1
Ordentliche Erträge	40.979	41.965	41.956	41.197	41.393
Finanzerträge	354	294	382	445	602

Die ordentlichen Erträge entwickeln sich relativ konstant. Dies ist gegenläufigen Effekten innerhalb der Ertragspositionen geschuldet und entsprechenden Hebesatzerhöhungen.

So haben höhere Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern den Einbruch der Gewerbesteuer in 2008 abgefangen.

In 2009 stiegen wiederum die Steuererträge. Zum einen ist dies der positiven Entwicklung der Gewerbesteuern geschuldet. Zum anderen der Erhöhung der Grundsteuer B von 424 auf 440 Prozentpunkte. Allerdings wurde diese Mehrerträge durch geringere Erträge aus den Gemeinschaftssteuern sowie die Schlüsselzuweisungen aufgezehrt.

In 2010 fallen die ordentlichen Erträge. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise brechen die Gewerbesteuern um 1,1 Mio. Euro ein. Außerdem fällt der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer um 565.461 Euro. Allerdings können diesmal höhere Schlüsselzuweisungen und andere Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Anhebung der Grundsteuer B von 440 auf 490 Prozentpunkte den Einbruch der ordentlichen Erträge nicht stoppen.

In 2011 ziehen die Gewerbesteuererträge wieder um 2,5 Mio. Euro an. Ursache dafür ist hauptsächlich eine Hebesatzerhöhung von 468 auf 490 Prozentpunkte. Ebenso sind Mehrerträge den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern zu verzeichnen. Da die Schlüsselzuweisungen um 1,9 Mio. Euro zurückgegangen sind, verbessern sich die ordentlichen Erträge nur unwesentlich.

Die Entwicklung der ordentlichen Erträge schwankt in der oben dargestellten Zeitreihe. Dies resultiert hauptsächlich aus der Auflösung von Pensions-/Beihilferückstellungen. Bei diesen

Buchungen handelt es sich jedoch lediglich um haushaltsinterne Buchungen zwischen verschiedenen Produktgruppen (vgl. Kapital Haushaltsplanung).

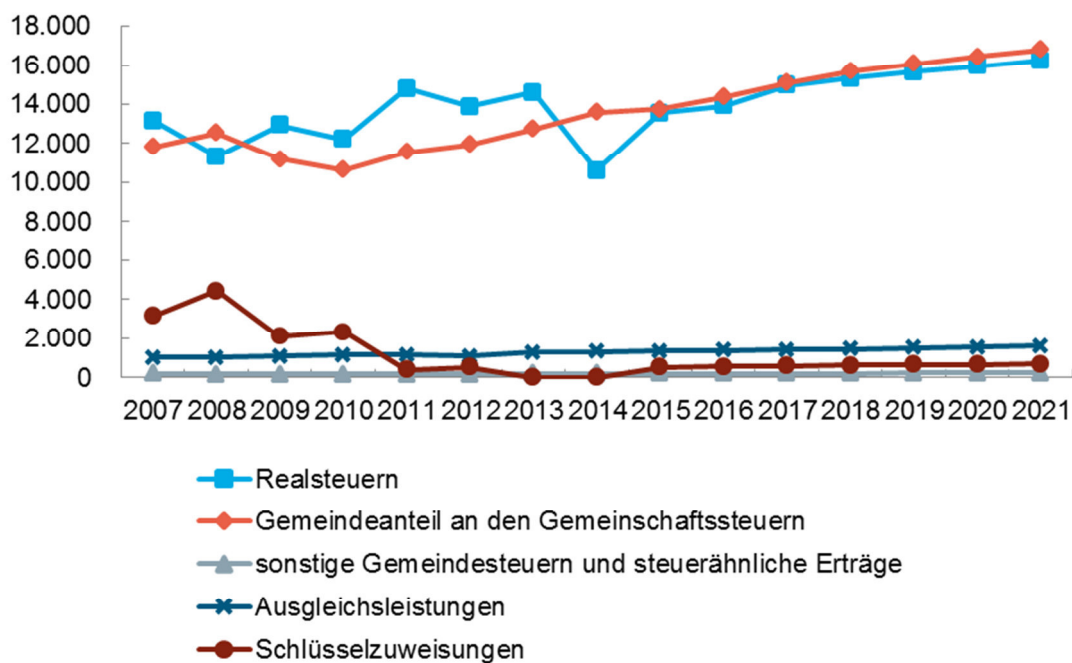
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro“ (Ist und Plan)



Allgemeine Deckungsmittel 2011 je Einwohner in Euro

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.231	898	1.806	1.219	1.076	1.159	1.317	70

Im Vergleich zu den anderen Kommunen positioniert sich Herdecke seit 2008 etwa auf der Höhe des Mittelwertes. Die Verbesserung aus 2011 resultiert aus höheren Realsteuererträgen. Wie bereits erwähnt verbessert in diesem Jahr die Hebesatzerhöhung der Gewerbesteuer die Steuererträge maßgeblich.

Die Grafik verdeutlicht die zunehmende Bedeutung der Realsteuern aufgrund der gesunkenen Schlüsselzuweisungen ab 2011. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt Herdecke. Der Rückgang der Schlüsselzuweisungen in 2011 liegt jedoch auch an der Änderung der statistischen Grunddaten zur Berechnung der Zuweisungen. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 wurde zum Beispiel die erste Stufe einer stärkeren Berücksichtigung der Soziallasten umgesetzt. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 wurde schließlich die zweite Stufe der Erhöhung des Soziallastenansatzes umgesetzt. Im gleichen Zuge wurde ein Demografie- und Flächenfaktor eingeführt und Einwohner- und Schülergewichungen geändert.

Das Jahr 2014 zeigt wie risikobehaftet die Entwicklung der Gewerbesteuern ist. Der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 hängt somit auch wesentlich davon ab, dass sich die Gewerbesteuern wie erwartet entwickeln.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Personalaufwendungen	10.367	10.180	10.228	11.885	10.128
Versorgungsaufwendungen	406	1.522	2.605	864	2.504
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.428	7.117	7.039	7.140	7.106
Bilanzielle Abschreibungen	5.206	5.222	5.136	5.675	5.082
Transferaufwendungen	17.136	16.732	17.831	17.172	18.379
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.373	2.226	2.077	2.416	2.463
Ordentliche Aufwendungen	40.916	43.000	44.916	45.151	45.661
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	799	772	768	1.128	990

Die ordentlichen Aufwendungen sind stark geprägt durch die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Wie bereits bei den sonstigen ordentlichen Erträgen angesprochen, werden auch hier Buchungen abgebildet, die die tatsächliche Entwicklung der Positionen verfälschen (vgl. Kapitel Haushaltsplanung).

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Vergleich der Jahre 2007 und 2011 um rund 10 Prozent angestiegen. Im Wesentlichen liegt dies an dem Anstieg von 2007 zu 2008. Aufgrund einer Vielzahl von Kontenänderungen ist auskunftsgemäß nicht mehr nachvollziehbar, worin diese Änderungen begründet sind.

Die Hauptpositionen innerhalb der Transferaufwendungen sind die Kreisumlage, die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (hauptsächlich Zuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen), die Leistungen für die Jugend- und Sozialhilfe, die Gewerbesteuerumlage und der Fonds Deutsche Einheit. Die Kreisumlage und die Steuerbeteiligungen schwanken im Zeitablauf. Die Leistungen für die Kindertageseinrichtungen und die Jugend- und Sozialhilfe steigen konstant. Insgesamt führen sie im Trend jedoch zu einem Anstieg der Transferaufwendungen. Im Vergleich zu anderen Kommunen positioniert sich Herdecke bei der Transferaufwandsquote mit 40,3 Prozent unter dem Mittelwert.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	40.916	43.000	44.916	45.151	45.661
Abschreibungen auf Anlagevermögen	5.162	5.134	4.962	5.475	4.832
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.941	3.070	2.989	3.114	3.116
Netto-Ergebnisbelastung	2.221	2.064	1.973	2.360	1.717
Abschreibungsintensität	12,6	11,9	11,0	12,1	10,6
Drittfinanzierungsquote	57,0	59,8	60,2	56,9	64,5

Der interkommunale Mittelwert der Abschreibungsintensität liegt im Jahr 2011 bei 10,6 Prozent. Damit wird deutlich, dass die Stadt Herdecke durch Abschreibungen überdurchschnittlich belastet ist. Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass die Herdecke Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in die TBH ausgegliedert hat. Dies verstärkt den Effekt. Diese Abschreibungen bleiben hier unberücksichtigt. Die Abschreibungsdauern der Stadt Herdecke liegen tendenziell im Mittel.

In Trend sinkt die Abschreibungsintensität. Dies ist zum einen den sinkenden Abschreibungen insgesamt geschuldet. Zum großen Teil sind jedoch die steigenden ordentlichen Aufwendungen für die Entwicklung verantwortlich. Das Jahr 2010 bildet hinsichtlich der Abschreibungen eine Ausnahme. Die Abschreibungen sind in diesem Jahr höher, da eine außerplanmäßige Abschreibung für die Sporthalle Bleichstein gebucht werden musste.

Im gleichen Zeitraum steigen die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten leicht. Das bedeutet, dass es tendenziell zu einer abnehmenden Netto-Ergebnisbelastung kommt.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Herdecke 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 Stadt Herdecke folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Stadt verzeichnet gemäß IT.NRW einen deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahlen. Ausgehend vom Jahr 2009 sinkt die Bevölkerung von ca. 25.000 Einwohnern auf ca. 20.000 Einwohner im Jahr 2030. Die Stadt Herdecke hat einen Demografiebericht für das Jahr 2013 erstellt. Welches Aufgabenportfolio aufgrund des demografischen Wandels vorhanden sein muss, ist nicht Gegenstand des Berichtes. Auch die Frage: „Wie geht die Stadt mit der älter werdenden Mitarbeiterschaft in der Verwaltung um?“, ist noch nicht betrachtet worden. Das Gleiche gilt für das Festlegen von Standards beim Erfüllen der Aufgaben. Die Stadt kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Insoweit ist das Personalmanagement an den demografischen Themen in einer Kommune zu beteiligen. Aus Sicht der GPA NRW sollte das Personalmanagement Maßnahmen erarbeiten wie Herdecke zum Beispiel die:

- Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter fördert und erhält,

- neue Mitarbeiter gewinnt,
- Leistungsträger durch Personalentwicklung bindet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte sowohl das zukünftige Aufgabenportfolio wie auch die Standards beim Erfüllen der Aufgaben definieren. An diesem Prozess sollte auch das Personalmanagement beteiligt werden.

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation hat im Hinblick auf den demografischen Wandel und vermehrt ausscheidende Mitarbeiter einen wichtigen Stellenwert. Die Verwaltungen müssen alle Prozesse der Ablauf- und Aufbauorganisation möglichst optimieren. Ablauforganisatorisch sollten die Verfahrensabläufe sich an den Aufgaben und Produkten orientieren. Schnittstellen sollten vermieden sowie Aufgaben und Prozesse ganzheitlich organisiert werden.

Für die Aufbauorganisation ist es wichtig, dass diese an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Eine schlanke Verwaltungsorganisation ist eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerledigung. Aus Sicht der GPA NRW sollte eine Gliederungsbreite von höchstens drei Fachbereichen und eine Gliederungstiefe (Hierarchieebenen) von nicht mehr als drei oder vier Ebenen angestrebt werden.

Mit fünf bzw. sechs Fachbereichen weist die Verwaltung in Herdecke eine deutliche Gliederungsbreite aus. In den nächsten zehn Jahren scheiden voraussichtlich fünf Führungskräfte altersbedingt aus dem Dienst aus. Hierzu zählen drei Amtsleitungen und die Leitung der Fachbereiche 4/5 und zwei. Somit hat die Stadt Herdecke perspektivisch gute Möglichkeiten, die Organisationsstruktur der Stadt zu verschlanken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die altersbedingte Fluktuation nutzen, um die Verwaltung schlanker zu organisieren.

Von zunehmender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung wird es ferner sein, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben zu reagieren. Das bedingt, dass die statische Organisationsstruktur zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt wird. Dazu gehört die Arbeit in Projektgruppen. Diese praktiziert die Stadt Herdecke bereits. Darüber hinaus hält die GPA NRW das flächendeckende Erstellen von Anforderungsprofilen für wichtig. Das Anforderungsprofil beschreibt personenunabhängig die Anforderungen für eine Stelle. Die GPA NRW sieht diese Profile als wichtige Voraussetzung für das Ermitteln:

- des qualitativen Personalbedarfs,
- des Personalentwicklungsbedarfs,
- und der Beschäftigtenpotenziale.

Die Anforderungsprofile bilden damit die Grundlage für weitere personalwirtschaftliche Instrumente. Nach Rücksprache erstellt die Stadt Herdecke aufgrund der Anregung während der Prüfung flächendeckend Anforderungsprofile.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Die Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor der großen Herausforderung starker altersfluktuationsbedingter Personalabgänge. Aus diesem Grund hält die GPA NRW Altersstrukturanalyse sowie eine Fluktuationsprognose für notwendig.

Seit dem Jahr 2012 erstellt die Stadt Herdecke eine Fluktuationsprognose, die sie einmal jährlich fortschreibt. Hierin enthalten sind das altersbedingte Ausscheiden und das Ausscheiden aus bereits bekannten Gründen (z. B. Kündigungen). Beurlaubungen, Entlassungen etc. aufgrund von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit bezieht die Stadt Herdecke nicht in die Fluktuationsprognose ein.

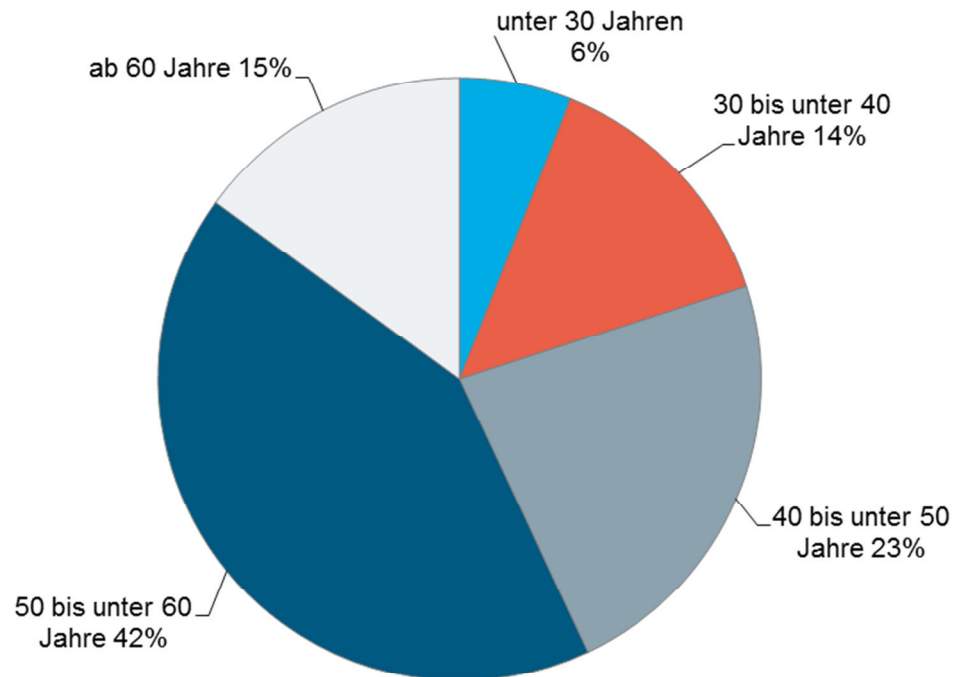
Eine Altersstrukturanalyse macht die Stadt Herdecke zurzeit noch nicht. Diese ermöglicht eine noch längerfristige Sicht wann Mitarbeiter aus dem Dienst der Stadt ausscheiden. Zudem kann Herdecke hieraus die Altersverteilung in den einzelnen Fachbereich ermitteln. Diese kann die Stadt als Basis für z. B. altersgerechte Fortbildung etc. nutzen.

Auch für strategische Entscheidungen kann die Altersstruktur genutzt werden. Beispielsweise liegt das Durchschnittsalter der Reinigungskräfte in Herdecke bei ca. 59 Jahren. Diese Erkenntnis kann Herdecke nutzen, um mittelfristig die Eigenreinigung ohne eigenes Personal zu organisieren.

Anhand der Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2013 hat die GPA NRW das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt ermittelt. Dieses liegt bei ca. 49 Jahren. Zum Zeitpunkt der Prüfung sind in Herdecke rund 42 Prozent der Beschäftigten über 50 Jahre alt. Gleichzeitig sind ca. 23 Prozent der Beschäftigten zwischen 40 und 49 Jahre alt. Lediglich ca. 20 Prozent der Mitarbeiter sind unter 40 Jahre alt.

Insgesamt scheiden 73 Mitarbeiter bis zum Ende des Jahres 2022 aus dem Dienst aus. Innerhalb von acht Jahren sind das ca. 54 Vollzeit-Stellen. Mit dem Ausscheiden von Mitarbeitern verliert die Stadtverwaltung auch Wissen. Auf die Konsequenzen geht die GPA NRW weiter unten im Bericht ein.

Altersstruktur nach der Zahl der Mitarbeiter in Prozent



→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte neben der Fluktuationsprognose auch die Altersstruktur abbilden.

Personalbedarf planen

Die Stadt Herdecke führt keine strategische Personalbedarfsplanung – abgesehen von den Nachwuchskräften - durch. Diese Feststellung hat die GPA NRW bereits im Bericht aus dem Jahr 2004 getroffen. Hierbei sollten Erkenntnisse aus der Aufgabenanalyse, der Organisationsuntersuchung sowie der Fluktuationsprognose miteinander verknüpft werden. Auf diese Weise lässt sich der zukünftigen Personalbedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht realistischer ermitteln. Auf Grundlage dieser Daten legt die Personalverwaltung Planwerte für die Zahl der benötigten Auszubildenden bzw. externen Einstellungen fest. Eine Planungsmatrix sollte die folgenden Informationen enthalten:

Soll

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

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeitkräfte
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeitkräften

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeitkräften
- Nettobedarf in Personen
- Voraussichtliche jährliche Zugänge durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, internen und externen Einstellungen

Im Ergebnis zeigt sich der nicht gedeckte Nettopersonalbedarf. Der Planungshorizont sollte unterteilt werden in eine:

- mittelfristige Planung (3 – 5 Jahre),
- langfristige Planung (5 – 10 Jahre).

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte eine strategische Personalbedarfsplanung einführen und regelmäßig fortschreiben.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Nach Aussage der Verwaltung ist die Stadt Herdecke (inklusive der technischen Betriebe Herdecke) der viertgrößte Arbeitgeber in der Stadt. Die Stadt präsentiert sich zusammen mit dem Ennepe-Ruhr-Kreis auf Ausbildungsmessen. Zudem bietet Herdecke Schülerpraktika an, die stark nachgefragt sind. Auch nimmt die Stadt an „Girls- und Boysday“ teil. Die GPA NRW sieht noch weitere Möglichkeiten sich offensiv als Arbeitgeber darzustellen:

- Kooperationen mit Fachhochschulen,
- Teilnahme an Berufsinformationsbörsen,
- gezielte Kontaktaufnahme von jungen Verwaltungsmitarbeitern zu Schülern und Studenten,
- Werbekampagne mit Studieninstituten.

Die Personalgewinnung kann zudem durch interkommunale Kooperationen verbessert werden. Diese Erfahrung hat beispielsweise der Städteverband Schleswig-Holstein gemacht. Er hat eine gemeinsame Initiative verschiedener kommunaler Arbeitgeber in Schleswig-Holstein organisiert. Ziele waren, ein modernes Personalmanagementmodell zu entwickeln und eine Imagekampagne für Kommunalverwaltungen in Schleswig-Holstein durchzuführen. Dazu wurden zwei Arbeitsgruppen mit Praktikerinnen und Praktikern aus verschiedenen kommunalen Verwaltungen im Land eingerichtet. In fast zweijähriger Arbeit untersuchten die beiden Gruppen zentrale Themen zum internen und externen Personalmarketing. Eines der Ergebnisse ist das Internetportal www.berufe-sh.de. Hier stellen sich derzeit über 20 Kommunen gemeinsam als attraktive Arbeitgeber in der Öffentlichkeit vor. Das Portal beinhaltet eine gemeinsame Informations- und Werbekampagne.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte weitere Maßnahmen ergreifen, um sich weiterhin als attraktiver Arbeitgeber darzustellen.

Personal entwickeln

Die Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass quantitativ und qualitativ steigende Anforderungen von immer weniger Beschäftigten zu bewältigen sind. Darum ist es wichtig, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter gezielt zu fördern. Geeignete Maßnahme bespricht die Stadt Herdecke regelmäßig in einer Personalentwicklungsgruppe. Aus Sicht der GPA NRW sind unter anderem folgende Themen wichtig:

- Mitarbeiter motivieren,
- Führungskompetenzen weiterentwickeln,
- Lebensphasen orientierte Personalentwicklung.

Die Stadt Herdecke bietet bereits Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen an. Eine Dienstvereinbarung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement liegt vor. Zur Vorbeugung gegen Mobbing hat die Stadt zwei Mitarbeiter geschult und setzt diese als Beauftragte ein.

Neben der Gesundheitsförderung gibt es weitere Bereiche der Personalentwicklung. Die Ziele sind abhängig von den Rahmenbedingungen einer Kommune. In einem Konzept sollten diese und die Aufgaben fixiert sein. Über ein solches Instrumentarium verfügt die Stadt Herdecke zurzeit noch nicht. Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt angefangen eine Konzeption zu erarbeiten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke erarbeitet zurzeit ein Personalentwicklungskonzept. Im Rahmen der Stellungnahme teilt die Stadt mit, dass sie dieses Konzept nun fertiggestellt hat.

Wissen bewahren und verteilen

Die Altersstruktur der Stadt Herdecke zeigt, dass in den kommenden Jahren verstärkt altersbedingt Mitarbeiter aus dem Dienst ausscheiden. Hierdurch droht der Verlust von Wissensquellen. Die ausscheidenden Mitarbeiter verfügen teilweise über Schlüsselwissen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht. Daher sollte die Stadt bemüht sein, das notwendige Wissen dieser Mitarbeiter zu bewahren. Bisher gibt es in Herdecke noch kein strukturiertes System um Wissen zu bewahren. Mit einem Dokumentenmanagementsystem (DMS) hat sich Herdecke allerdings schon beschäftigt. Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sind bereits Gespräche bezüglich eines DMS mit einer Nachbarkommune geführt worden. Im Laufe des Jahres 2015 plant die Stadt ein Pilotprojekt einzuführen.

Die GPA NRW begrüßt die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems in Herdecke. Folgende Punkte sind dabei aus Sicht der GPA wichtig:

- einheitliches Verfahren festlegen,
- Mitarbeiter einbeziehen, die Bestandteil des Verfahrens sind,
- dokumentieren des Wissens aller Wissensträger,
- Übergabe- oder Vertretungsakten erarbeiten,
- Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen etc. erstellen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke setzt Maßnahmen zum Bewahren und Verteilen von Wissen um.

➔ 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 Herdecke im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung. Das interkommunale Vergleichsjahr der GPA NRW ist das Jahr 2013.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Herdecke mit 2,59 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Gegenüber dem Jahr 2012 hat die Stadt die Zahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung um 0,46 Vollzeit-Stellen reduziert. Im Jahr 2014 wurden die Vollzeit-Stellen weiter reduziert und die Stadt Herdecke setzte nur noch 2,08 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overhead ist in allen betrachteten Jahren mit 0,10 Vollzeit-Stellen konstant. Im Jahr 2010 hat die Stadt eine Organisationsuntersuchung durchgeführt und diesen Bereich neu strukturiert. Besucherströme misst Herdecke regelmäßig ca. einmal im Jahr. Auf dieser Grundlage passt die Stadt die Dienstpläne und Öffnungszeiten an.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 4.829 gewichtete Fälle im Jahr 2013. Im Vorjahr waren es noch 5.579 gewichtete Fälle. Für das Jahr 2014 weist Herdecke 4.951 gewichtete Fälle aus.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. Diese umfassen sowohl die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead. Im Jahr 2012 betragen diese ca. 151.000 Euro. Für das Jahr 2013 weist Herdecke ca. 134.000 Euro aus. Beeinflusst werden die Personalaufwendungen je Fall durch die:

- Anzahl der Fälle,
- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Anteil Overhead,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Die Kennzahl wird rechnerisch von der Anzahl der Fälle beeinflusst. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Stadt Herdecke die Anzahl der Fälle tatsächlich nicht beeinflussen kann. Beeinflussen kann sie tatsächlich nur die drei übrigen Punkte der oben genannten Aufzählung.

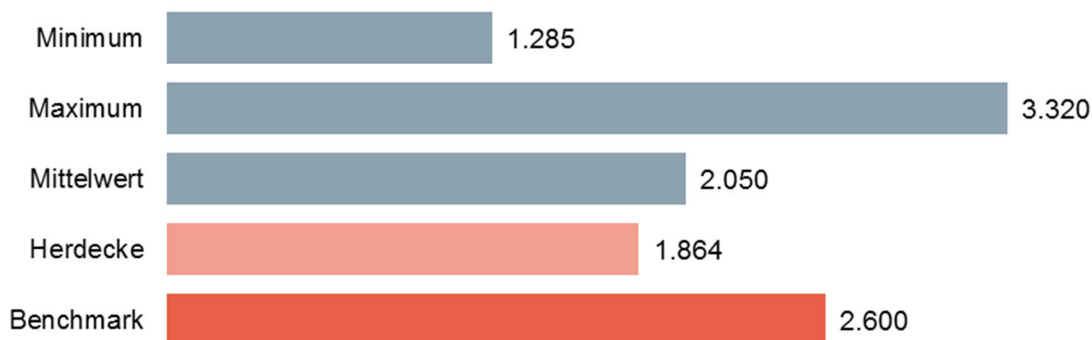
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,82	16,46	45,58	27,12	22,99	26,09	31,46	35

Die KGST-Personalaufwendungen liegen in Herdecke bei ca. 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle im Jahr 2013. Der interkommunale Mittelwert der Vergleichskommunen beträgt 49.000 Euro. Der Overhead-Anteil liegt in Herdecke im Jahr 2013 bei ca. 3,7 Prozent. Der interkommunale Durchschnitt weist einen Wert von 5,2 Prozent aus. Der geringere Overhead-Anteil in Herdecke wirkt sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur untersucht die GPA NRW nicht, diese scheint in Herdecke unauffällig zu sein.

Die GPA NRW setzt die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldaufgaben 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.864	1.677	2.041	2.292	36

Auf Basis des Benchmarks errechnet sich für Herdecke ein Stellenpotenzial von 0,7 Vollzeit-Stellen im Jahr 2013. Aufgrund der Reduzierung der Vollzeit-Stellen und der steigenden Fallzahlen beträgt das Potenzial im Jahr 2014 nur noch 0,2 Vollzeit-Stellen. Die GPA NRW stellt fest, dass die Fallzahlen bei den Ausweisanträgen schwanken. Aktuell sind alle Kommunen in einer Phase zurückgehender Fallanträge. Die Stadt Herdecke rechnet ab dem Jahr 2016 mit steigenden Antragszahlen und damit mit einem höheren Arbeitsaufwand. Zudem erwartet Herdecke mehr Arbeit und damit einen steigenden Personaleinsatz durch das Bundesmeldegesetz. Dieses tritt am 01. November 2015 in Kraft. Somit stellt sich das rechnerische Stellenpotenzial ggfls. ab dem Jahr 2016 nicht mehr dar. Gleichzeitig bietet Herdecke vor dem Hintergrund der älter werdenden Bevölkerung den Bürgern einen besonderen Service an. So holen die Mitarbeiter zum Beispiel die Bürger aus dem Wartebereich ab oder führen die Einzahlungen für diese aus. Hierdurch entsteht ein höherer Arbeitsaufwand und entsprechendem Personaleinsatz. Deshalb sollte die Stadt Herdecke den angebotenen Standard im Einwohnermeldewesen kritisch hinterfragen und reduzieren. In der Konsequenz kann dies die Fälle je Vollzeit-Stellen positiv beeinflussen.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die Entwicklung der Vollzeit-Stellen und das daraus resultierende rechnerische Potenzial im Zeitverlauf ab.

Entwicklung der Vollzeit-Stellen (Sachbearbeitung)

Bezeichnung	2012	2013	2014
eingesetzte Vollzeit-Stellen	3,05	2,59	2,08
rechnerisch notwendige Vollzeit-Stellen	2,15	1,86	1,90
Potenzial Vollzeit-Stellen	0,9	0,7	0,2

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke weist einschließlich des Jahres 2014 ein Stellenpotenzial aus. Dieses zeigt sich ggfls. nicht mehr im Jahr 2016 aufgrund der von der Stadt erwarteten steigenden Fallzahlen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Qualität und Standards im Einwohnermeldewesen prüfen. Die Erkenntnisse sollte Herdecke nutzen um den Personaleinsatz anzupassen.

Weiterhin haben die Öffnungszeiten je Woche Einfluss auf den notwendigen Personaleinsatz. Das Einwohnermeldewesen in Herdecke ist an 39 Stunden je Woche für die Bürger geöffnet.

Öffnungszeiten je Woche Jahr 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39	25	53	37	33	36	40,00	30

Im Jahr 2014 hat die Stadt die Öffnungszeiten je Woche auf 34 Stunden gegenüber dem Vorjahr reduziert. Dies geht einher mit einem geringeren Personaleinsatz, diesen hat Herdecke um 0,51 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gesenkt.

Als weitere Kennzahl bildet die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad ab. Im Jahr 2013 hat die Stadt ca. 42.000 Euro an Erträgen erwirtschaftet, im Vorjahr waren es ca. 45.000 Euro. Zu den Erträgen zählen:

- Verwaltungsgebühren,
- Verwarn,- Buß,- und Zwangsgelder nach dem Melderecht,
- abzüglich abgeführter bzw. weitergeleiteter Gebührenanteil nach § 68 BZRG,
- abzüglich abgeführter bzw. weitergeleiteter Gebührenanteile für Reisepässe, Personalausweise, weitere Ausweisdokumente (an die Bundesdruckerei).

Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,50	17,72	56,23	30,00	24,46	28,25	36,50	35

Infolge des reduzierten Personaleinsatzes im Jahr 2013 sinken die Personalaufwendungen mit dem Ergebnis, das der Personalaufwandsdeckungsgrad steigt. Im Jahr 2012 beträgt dieser ca. 30 Prozent, im Folgejahr liegt der Personalaufwandsdeckungsgrad bei ca. 32 Prozent.

Personenstandswesen

Die Aufgaben erledigte die Stadt Herdecke mit 2,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Personalausstattung verändert sich im Jahr 2014 nicht.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 501 gewichtete Fälle im Jahr 2013. Im Vorjahr waren es 435 gewichtete Fälle. Das Jahr 2014 weist 508 gewichtete Fälle aus.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. In den Personalaufwendungen sind die Sachbearbeitung und der Overhead berücksichtigt. Diese betragen ca. 171.000 Euro im Jahr 2013.

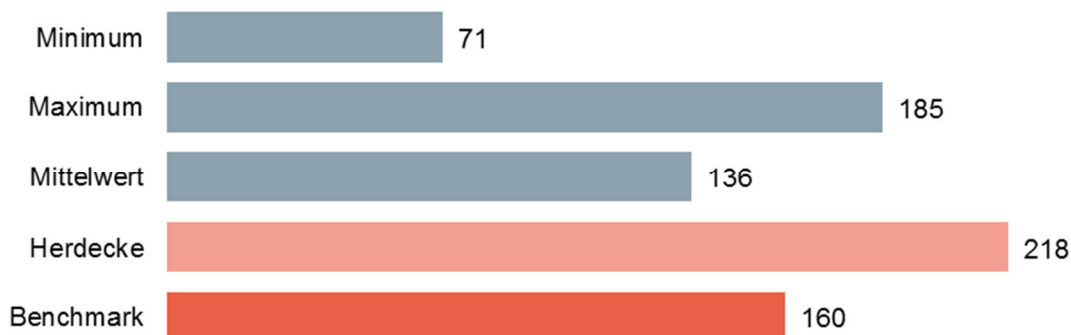
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
341	216	896	500	416	463	556	33

Die KGST-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stellen betragen in Herdecke ca. 70.000 Euro. Im Folgejahr steigen diese auf ca. 78.000 Euro je Vollzeit-Stelle. Der interkommunale Mittelwert liegt im Jahr 2013 bei ca. 60.000 Euro je Vollzeit-Stellen. Der Overhead-Anteil beträgt in Herdecke in den Jahren 2013 und 2014 jeweils ca. sechs Prozent. Damit liegt er geringfügig unter dem interkommunalen Durchschnitt von sieben Prozent. Die Vergütungs- und Besoldungsstruktur betrachtet die GPA NRW nicht. Gleichwohl scheint diese in Herdecke überdurchschnittlich zu sein.

Die GPA NRW setzt die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
218	120	135	157	33

Die Stadt Herdecke überschreitet den Benchmark im Jahr 2013 deutlich und stellt den neuen Bestwert dar. Auch für das Jahr 2014 errechnet sich kein Stellenpotenzial. Der Grund für die guten Leistungswerte liegt nach Angaben der Stadt darin, dass langjährig beschäftigte Mitarbeiter mit einer großen Erfahrung im Personenstandswesen tätig sind. Dies ist aufgrund der komplexen Aufgaben im Personenstandswesen von Bedeutung. Gleichzeitig weist die Stadt keine hohe Urlaubsrückstände im Personenstandswesen aus. Ebenfalls sind angeordnete Überstunden eher selten. Im Jahr 2016 scheidet ein langjähriger Mitarbeiter altersbedingt aus dem Dienst aus. Da, wie bereits ausgeführt die Berufserfahrung eine große Rolle spielt, sinken ggfls. vorübergehend die Fälle je Vollzeit-Stellen durch den Einsatz neuen Personals.

Im Personenstandswesen beeinflussen die örtlichen Rahmenbedingungen die Fallzahlen. Herdecke beurkundete im Betrachtungszeitraum mehr Geburten als der Durchschnitt der geprüften Städte. Die Stadt Herdecke verfügt über eine Geburtsklinik, die nach Aussage der Stadt unter anderem von auswärtigen Personen stark frequentiert ist.

Zahl der beurkundeten Geburten je 10.000 Einwohner Jahr 2013

Herdecke	Minimum	Mittelwert	Maximum
523	0	84	470

Während Herdecke im Jahr 2010 noch 418 Geburten je 10.000 Einwohner verzeichnet, sind es 523 Geburten im Jahr 2013. Damit weist Herdecke den neuen Maximalwert aus. Für das Jahr 2015 geht Herdecke von weiter steigenden Geburtenzahlen aus. Diese führen im Ergebnis zu einer höheren Fallbelastung der Mitarbeiter. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll einen Geburtenservice in Herdecke einzurichten.

In einigen Kommunen profitieren die Eltern und das Personenstandswesen bereits vom Geburtenservice der Krankenhäuser. Diese bieten den Eltern an, die Anmeldung der Geburten zu organisieren. Der Krankenhauservice bringt alle erforderlichen Unterlagen zum Personenstandswesen, dieses beurkundet die Geburt. Die Unterlagen werden vom Krankenhaus wieder abgeholt oder den Eltern zugesandt. Damit müssen diese in der Regel nicht persönlich beim Personenstandswesen erscheinen. Durch diesen Service kann auch die Sachbearbeitung in der Kommune optimiert werden, da diese unabhängig von Öffnungszeiten erfolgen kann.

Die Stadt Herdecke sollte versuchen, die Beurkundungen für Geburten zu optimieren. Zumindest bei Geburten ohne besondere Prüfungen von ausländischen Urkunden sollte die Stadt versuchen, auf persönliche Vorsprache zu verzichten. Einen entsprechenden Geburtenservice gab es in der Vergangenheit bereits in Herdecke, dieser wurde jedoch eingestellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob ein Geburtendienst in Zusammenarbeit mit dem Krankenhaus angeboten werden kann.

Weiterhin hat Herdecke im Oktober 2012 das elektronische Personenstandsregister (ePR) eingeführt. Seitdem werden die aktuellen Fälle elektronisch erfasst. Für das elektronische Nach Erfassen von Altfällen bietet sich das Geburtsregister an. Diese Register werden aufgrund der Urkundenbestellungen und auch Folgetätigkeiten (Hinweise, Folgebeurkundungen usw.) häufig benötigt.

Das Nacherfassen der Altregister vor dem Jahr 2009 erfolgt in den Kommunen anlassbezogen oder systematisch. Die Stadt Herdecke erfasst die Register anlassbezogen nach. Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit ist aber das systematische Nacherfassen. Hier werden die Register jahrgangsbezogen erfasst (z. B. gesamtes Geburtsregister des Jahres 1985). Das Nacherfassen der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Gleichwohl kann das Nacherfassen die Produktivität im Personenstandswesen erhöhen. Deshalb plant die Stadt Herdecke das systematische Nacherfassen mit fünf Stunden je Woche. Inwieweit dieses Kontingent ausreicht sollte die Stadt prüfen. Die entstehenden Kosten müssen mit den Vorteilen abgewogen werden.

Einfluss auf den Personaleinsatz und damit auf die Leistungskennzahl kann auch die Öffnungszeit je Woche haben. Diese sind mit 25 Stunden je Woche im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. Die Vergleichskommunen öffnen im Durchschnitt ca. 37 Stunden je Woche.

Als weitere Kennzahl bildet die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad ab. Im Jahr 2013 hat die Stadt ca. 76.000 Euro an Erträgen erwirtschaftet, im Vorjahr waren es ca. 64.000 Euro. Die GPA berücksichtigt bei den Erträgen die:

- Verwaltungsgebühren, Aufwandsentschädigen für Trauungen,
- Verwaltungsgebühren für Namensänderungen.

Nach Rückmeldung der Verwaltung erzielt die Stadt insbesondere durch Gebühren für Mehrfachausfertigungen der Urkunden hohe Erträge.

Außerdem erhält Herdecke für Ambiente Trauungen eine Aufwandsentschädigung zwischen 50 und 60 Euro. In Vergleichskommunen liegt diese jedoch vielfach höher.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob die Aufwandsentschädigung für die Ambiente Trauungen kostendeckend ist und diese ggfls. anpassen.

Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,54	11,67	42,73	27,95	24,16	27,96	31,54	31

Die Stadt Herdecke weist mit ca. 45 Prozent den neuen Maximalwert beim Personalaufwandsdeckungsgrad aus.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Herdecke mit 0,92 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2014 reduziert Herdecke die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung auf 0,76 Vollzeit-Stellen.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 533 gewichtete Fälle im Jahr 2013. Im Vorjahr sind es 522 gewichtete Fälle, im Folgejahr 586 gewichtete Fälle.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. Hierin sind die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead enthalten. Diese betragen ca. 58.000 Euro im Jahr 2013. Im Folgejahr sinken die Personalaufwendungen auf ca. 52.000 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

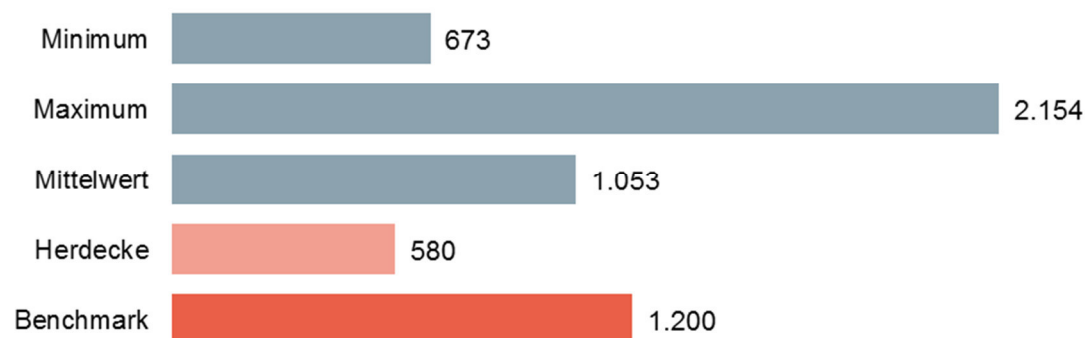
Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
108,83	41,11	107,02	67,72	53,15	64,25	80,09	33

Die Stadt Herdecke überschreitet den bisherigen Maximumwert um ca. zwei Euro je Fall. Die KGST-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stellen betragen im Jahr 2013 in Herdecke ca. 60.000 Euro, im Jahr 2014 steigen diese auf ca. 64.000 Euro. Bezogen auf den interkommunalen Vergleich sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stellen unauffällig. Die Vergleichskommunen wenden im Jahr 2013 durchschnittlich ebenfalls ca. 60.000 Euro je Vollzeit-Stelle auf. Der Overheadanteil beträgt in Herdecke ca. fünf Prozent im Jahr 2013. Damit liegt dieser Wert unter dem interkommunalen Durchschnitt von ca. zehn Prozent. Durch den niedrigeren Overhead-Anteil werden die Personalaufwendungen je Fall in Herdecke positiv beeinflusst. Die hohen Personalaufwendungen je Fall sind demnach hauptsächlich durch die Fallzahlen in Herdecke beeinflusst. Diese betrachtet die GPA im Folgenden.

Die GPA NRW setzt die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
580	837	1.023	1.161	34

Der Wert für die Stadt Herdecke weist den neuen Minimalwert aus. Orientiert am Benchmark errechnet sich für Herdecke ein Stellenpotenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2014 steigen die gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig reduziert Herdecke den Personaleinsatz um 0,16 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Ergebnis sinkt das rechnerische Potenzial auf ca. 0,3 Vollzeit-Stellen im Jahr 2014.

Einfluss auf den Personaleinsatz und damit auf die Leistungskennzahl kann auch die Öffnungszeit je Woche haben. In Herdecke umfassen diese 25 Stunden je Woche. Die Vergleichskommunen öffnen im Durchschnitt ca. fünf Stunden je Woche länger. Somit ist das rechnerische Stellenpotenzial in Herdecke nicht durch die Öffnungszeiten begründet. Der Stadt Herdecke ist die personelle Situation bekannt. Nach Rücksprache mit der Stadt sollen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Leistungskennzahl führen, eingeleitet werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Die Erkenntnisse sollte die Stadt nutzen um den notwendigen Personalbedarf festzulegen.

Als weitere Kennzahl bildet die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad ab. Insgesamt erzielt die Stadt im Jahr 2013 ca. 17.000 Euro. Zu den Erträgen zählen:

- Verwaltungsgebühren aus Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten,
- kommunale Erträge für Gewerbeauskünfte,
- Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder.

Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,01	20,19	96,80	47,21	38,44	46,23	55,15	29

Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt im ersten Quartil und ist damit gering. Je Fall liegt der Ertrag in der Stadt Herdecke bei ca. 30 Euro und damit im interkommunalen Durchschnitt. Damit ist der niedrige Personalaufwandsdeckungsgrad in Herdecke durch die unterdurchschnittlichen Fallzahlen begründet.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Herdecke weist im Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen aus. Dieses reduziert sich im Jahr 2014 auf 0,7 Vollzeit-Stellen.
- Im Einwohnermeldewesen hat Herdecke den Personaleinsatz im Betrachtungszeitraum um 0,97 Vollzeit-Stellen reduziert. Gleichwohl weist die Stadt hier ein Potenzial aus. Sowohl die Personalaufwendungen je Fall wie auch der Personalaufwandsdeckungsgrad sind unauffällig. Die Öffnungszeiten je Woche hat die Stadt reduziert. Ab dem Jahr 2016 erwartet Herdecke steigende Antragszahlen. Außerdem geht Herdecke von einem steigenden Personaleinsatz durch das Bundesmeldegesetz, das am 01. November 2015 in Kraft tritt, aus. Somit zeigt sich in der Folge ggfls. kein rechnerisches Stellenpotenzial.
- Das Personenstandswesen weist kein Potenzial aus. Die Stadt rechnet mit steigenden Fallzahlen. Ein Geburtenservice kann den Personaleinsatz in Herdecke optimieren. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind überdurchschnittlich. Die Aufwandsentschädigung für die Ambiente Trauungen sollte Herdecke prüfen und anpassen.
- Im Gewerbe- und Gaststättenbereich weist Herdecke den neuen Minimalwert bei den Fällen je Vollzeit-Stelle aus. Orientiert am Benchmark errechnet sich ein Stellenpotenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2014 reduziert das rechnerische Potenzial auf ca. 0,3 Vollzeit-Stellen. Die Stadt Herdecke sollte den Personaleinsatz prüfen und anpassen.
- Die Stadt Herdecke sollte die Fallzahlen der GPA NRW fortschreiben und zur Steuerung nutzen.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,7
Personenstandswesen	0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,5
Gesamtsumme	1,2

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von ca. 60.000 Euro. Im Jahr 2014 sinkt das Potenzial auf 0,5 Vollzeit-Stellen. Entsprechend reduziert sich das monetäre Potenzial auf ca. 25.000 Euro.

➔ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	3.385	3.437	1.693	1.719
Personalausweis	1,0	2.081	2.061	2.081	2.061
Reisepass		1.055	1.171	1.055	1.171
Gesamt				4.829	4.951

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	1.181	1.313	236	263
Beurkundung Sterbefall		411	435	82	87
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	84	78	84	78
Eheschließung: nur Trauung		93	75	93	75
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	20	17	6	5
Gesamt				501	508

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	200	197	200	197
Ummeldungen		64	45	64	45
Abmeldungen	0,4	188	166	75	66
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	-	-	-
Reisegewerbekarte	4,0	2	3	8	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	4	9	48	108
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	69	79	138	158
Gesamt				533	586

→ 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 Herdecke 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	4
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	5
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	6
Versorgungsquoten	7
Elternbeitragsquote	8
Plätze in kommunaler Trägerschaft	9
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	9
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	11
Kindertagespflege	12
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	13

→ 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 (Jahr 2009, 2010) und Planergebnisse (Jahre 2011 bis 2013) und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	24.794	24.428	24.794	22.754	22.572	23.470	22.297	21.173	20.020
0 bis unter 3 Jahre	481	466	481	434	437	441	438	423	394
3 bis unter 6 Jahre	518	470	518	423	427	437	442	441	419

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

Ausgehend vom Jahr 2009 reduziert sich bis zum Ende des Jahres 2030 die Gesamtbevölkerung in Herdecke um ca. 19 Prozent. Bei den unter drei Jahre alten Kindern beträgt der Rückgang ca. 18 Prozent. Die Zahl der Kinder unter sechs Jahren geht um 19 Prozent zurück.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die sinkenden Einwohnerzahlen und den sich ggf. ändernden Bedarf an Betreuungsplätzen regelmäßig überprüfen, um die Kindergartenbedarfsplanung zeitnah anpassen zu können.

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

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	715	708	679	686	695
Plätze in Kindertageseinrichtungen	680	673	647	650	657
Plätze in der Kindertagespflege	35	35	32	36	38

Das Jugendamt der Stadt Herdecke ist verantwortlich für ein bedarfsgerechtes Angebot. Dieses muss regelmäßig im Rahmen ihrer Planungsverantwortung aktualisiert werden. Die Kindergartenbedarfsplanung hält die Stadt Herdecke jährlich aktuell. Unterjährig aktualisiert Herdecke die Kindergartenbedarfsplanung nicht. Die freien Träger bindet die Stadt in die Planung ein. Die Stadt nutzt die demographische Entwicklung um Plätze für 3- bis 6-Jährige in Plätze für unter 3-jährige Kinder umzuwandeln. Zudem reduziert Herdecke nicht mehr benötigte Plätze für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist im Fachbereich 4/5 angesiedelt. Die Anmeldung der Kinder erfolgt über die Kindertageseinrichtungen. Eine Software hierfür wird noch nicht eingesetzt. Seit dem Kindergartenjahr 2014/2015 geben die Einrichtungen monatlich die neuen Anmeldungen an das Jugendamt. Dort wird eine Warteliste zentral geführt und aktualisiert. Die Vergabe der Plätze in den Kindertageseinrichtungen erfolgt über das Jugendamt in Abstimmung mit den Einrichtungen. Eine Arbeitsgemeinschaft (AG) nach § 78 SGB III zum Thema Kindertagesbe-

betreuung gibt es in Herdecke nicht. Gleichwohl tauscht sich das Jugendamt mit den freien Trägern regelmäßig aus. Themen sind unter anderem

- Platzzahlen,
- Gruppenstrukturen,
- Öffnungszeiten,
- Bedarf der freien Träger.

Regelmäßige Auswertungen von Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten sind im Aufbau begriffen. Ebenfalls soll eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden. Der Jugendhilfeausschuss wird regelmäßig über die Kindertagesbetreuung informiert.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011 *	2012 *	2013 *
Fehlbetrag absolut in Euro	1.876.923	1.971.734	2.121.845	1.958.650	2.071.085
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.879	2.107	2.569	2.285	2.359

* Plandaten

Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren steigt wie auch der Fehlbetrag je Platz im Betrachtungszeitraum. Grund hierfür sind steigende Zuschüsse für die Betriebskostenvorauszahlungen an die freien Träger. Diese erhöhen sich um ca. 585.000 Euro und werden nicht vollständig durch die höheren Landeszuweisungen ausgeglichen. Zudem steigen die freiwilligen Zuschüsse um ca. 40.000 Euro.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2012

Herdecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.285	1.293	2.609	1.873	1.731	1.877	2.039	50

* Plandaten

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 Kindergartenbedarfsplanung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

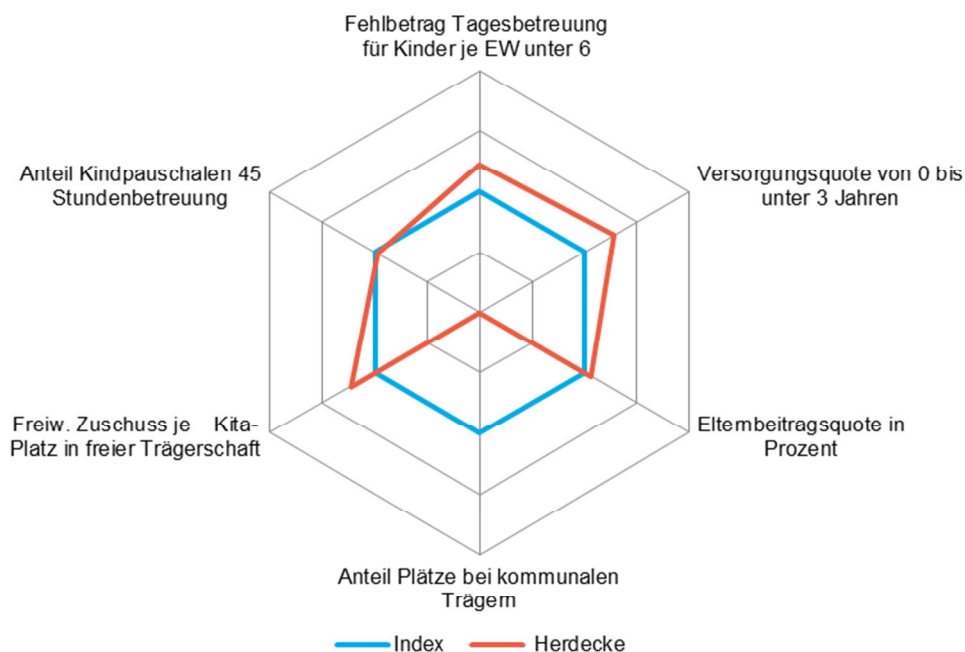
Herdecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.816	2.077	3.785	2.834	2.649	2.777	3.097	48

* Plandaten

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 Herdecke im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012 ²



² Der Index stellt den jeweiligen Mittelwert mit 100 Prozent dar. Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag wird in Herdecke hauptsächlich durch die überdurchschnittliche Versorgungsquote und den freiwilligen Zuschuss belastet. Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote entlastet den Fehlbetrag.

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	122	147	165
Einwohner U-3	395	434	437
Versorgungsquote U-3 in Prozent	30,9	33,9	37,4
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	26,8	28,6	32,4

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

Die Stadt erfüllt nach eigener Aussage den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung. Klagen wegen Nichterfüllung liegen in Herdecke nicht vor. Im Betrachtungszeitraum hat Herdecke die Versorgungsquote kontinuierlich ausgebaut. Nach Angabe der Stadt beträgt diese für die U-3 Kinder im Kindergartenjahr 2014/2015 38 Prozent. Im Kindergartenjahr 2015/2016 liegt die Versorgungsquote voraussichtlich bei ca. 40 Prozent. Die Stadt rechnet in den kommenden Jahren mit einer erhöhten Nachfrage nach U-3 Betreuung. Deshalb prüft Herdecke den weiteren U3-Ausbau.

Versorgungsquote U-3 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,9	18,1	37,7	26,4	23,4	26,3	28,2	50

→ Feststellung

Die steigende Versorgungsquote beeinflusst den Fehlbetrag der Stadt Herdecke zunehmend.

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 Kindergartenjahr³.

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Herdecke datiert vom 14. März 2008. Die Beitragspflicht beginnt ab einem Jahreseinkommen von 25.000 Euro und endet bei 100.000 Euro. Gemäß § 6 entfällt der Elternbeitrag, wenn mehr als ein Kind einer Familie eine Kindertageseinrichtung besucht. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus, da die Stadt auf Einnahmen verzichtet. Die Einkommen der Beitragspflichtigen prüft die Stadt regelmäßig bzw. nach Bedarf und beim Verlassen des Kindergartens.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Elternbeiträge regelmäßig anpassen. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob die Beitragspflicht bei geringerem Einkommen als bei 25.000 Euro beginnt. Auch sollte die höchste Beitragsstufe nicht bei 100.000 Euro enden. Weiterhin sollte die Stadt die Beiträge aufgrund des höheren Aufwandes für die U-3 Betreuung getrennt nach U-3 und Ü-3 erheben. Auch sollte die Beitragsermäßigung bei Geschwisterkindern überprüft werden.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	712.370	676.389	700.000	700.000	710.000
ordentliche Aufwendungen in Euro	3.980.515	4.047.958	4.297.830	4.463.645	4.566.310
Elternbeitragsquote in Prozent	17,9	16,7	16,3	15,7	15,5

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres, Plandaten 2011 bis 2013

³ 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.

Die Elternbeitragsquote sinkt im Betrachtungszeitraum um 2,4 Prozentpunkte. Durch die oben genannte Empfehlung kann die Stadt zusätzliche Beiträge erzielen und die Quote positiv beeinflussen.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2012

Herdecke *	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,7	9,7	22,4	14,8	13,4	14,6	16,2	48

* Plandaten

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 Träger⁴. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	680	673	647	650	657
Plätze in kommunaler Trägerschaft	0	0	0	0	0

Eigene Einrichtungen hält die Stadt Herdecke nicht vor. Die Tageseinrichtungen sind ausschließlich in freier Trägerschaft. Vielfach sind die eigenen kommunalen Plätze teurer als Plätze bei freien Trägern. Da die Stadt keine eigenen Plätze vorhält, wird der Fehlbetrag der Stadt Herdecke nicht negativ belastet. Träger dieser Einrichtungen sind:

- kath. Kirche,
- ev. Kirche,
- Elterninitiative,
- Gemeinnütziger Verein für Sozialeinrichtungen Herdecke e.V..

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 Gruppen-

⁴ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

formen und Betreuungszeiten.⁵ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich.

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. Durch die Wahl der 45 Stunden-Betreuung entstehen die höchsten Personalkosten, was sich trotz der höheren Kindpauschalen negativ auf den Zuschussbedarf auswirkt. Der Auswahl der Wochenbetreuungsstunden 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.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Kindpauschalen gesamt	680	673	647	650	657	644
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	27	31	28	31	27	25
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	4,0	4,6	4,3	4,8	4,1	3,9
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	469	431	406	367	356	341
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	69,0	64,0	62,8	56,5	54,2	52,9
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	184	211	213	252	274	278
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	27,0	31,4	32,9	38,8	41,7	43,2

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 25 Stunden Wochenbetreuung ist in der Zeitreihe nahezu konstant. Demgegenüber hat sich der Anteil für eine 45 Stunden Wochenbetreuung seit dem Kindergartenjahr 2009/2010 stetig erhöht. Der Anteil für eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden fällt im Betrachtungszeitraum am höchsten aus. Im Zeitvergleich sinkt dieser jedoch zu Gunsten der 45 Stunden Wochenbetreuung.

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

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2012/2013

Betreuungs- umfang	Herdecke	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	4,8	0,0	44,2	7,8	2,8	6,4	11,0	101
35 Stunden/Woche	56,5	33,2	76,8	52,4	45,2	52,2	59,9	101
45 Stunden/Woche	38,8	13,7	62,8	39,7	33,4	38,8	46,7	101

Der Anteil der Kindpauschalen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung liegt in Herdecke im Vergleichsjahr ca. ein Prozentpunkt unter dem Durchschnitt. Im Kindergartenjahr 2014/2015 steigt er auf ca. 43 Prozent. Dadurch wird der Fehlbetrag in Herdecke negativ belastet.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Stadt Herdecke wird im Vergleich zu den bislang geprüften Kommunen durchschnittlich durch den Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung belastet.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁶ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

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

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

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011 *	2012 *	2013 *
Freiwillige Zuschüsse in Euro	199.492	213.111	215.291	225.447	239.743
Plätze in freier Trägerschaft	680	673	647	650	657
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	293	317	333	347	365

* Plandaten

Die Stadt Herdecke gewährt lediglich dem gemeinnützigen Verein für Sozialeinrichtungen Herdecke e.V. (GVS) freiwillige Zuschüsse. Diese zahlt Herdecke auf der Basis von Ratsbe-

⁶ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

schließen. Im Zeitverlauf steigen die freiwilligen Zuschüsse um ca. 25 Prozent. Nach Rücksprache mit der Verwaltung stehen zurzeit Verhandlungen mit dem GVS an. Aufgrund von steigenden Personalaufwendungen in den Einrichtungen der GVS rechnet die Stadt mit höheren freiwilligen Zuschüssen. Hierdurch wird der Fehlbetrag in Herdecke steigen.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger 2012

Herdecke *	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
347	30	680	282	192	280	352	49

* Plandaten

Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Herdecke liegt im dritten Quartil und damit hoch. Nur wenige Kommunen zahlen einen noch höheren freiwilligen Zuschuss. Gleichwohl sieht die Stadt Herdecke keinen Spielraum die Zuschüsse zu senken, da diese ausschließlich an den GVS als gemeinnützigen Verein gezahlt werden. Der GVS ist ursprünglich von der Stadt gegründet worden und finanziert sich nur über Zuschüsse. Sollten die freiwilligen Zuschüsse gekürzt werden, kann der GVS nach Aussage der Stadt die Tageseinrichtungen für Kinder voraussichtlich nicht mehr betreiben. In der Konsequenz müsste ein anderer Träger gefunden werden oder die Stadt übernimmt die Tageseinrichtungen für Kinder vom GVS.

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 Herdecke ergänzt.

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	35	35	32	36	38
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	715	708	679	686	695
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	4,9	4,9	4,7	5,2	5,5

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,2	1,3	14,8	7,4	5,5	7,5	8,6	48

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bei den für den interkommunalen Vergleich erforderlichen Finanzdaten handelt es sich ab dem Jahr 2011 um Daten der Haushaltsplanung.
- Für die Stadt Herdecke werden für die nächsten Jahre sinkende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre sinkt bis 2030 um 19 Prozent.
- Die Stadt Herdecke plant regelmäßig Auswertungen von Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten vorzunehmen. Zudem möchte die Stadt eine Kosten- und Leistungsrechnung aufbauen.
- Die Kennzahl Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Kind von 0 bis unter 6 Jahren steigt. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert in Herdecke überdurchschnittlich.
- Eigene Tageseinrichtungen für Kinder hält die Stadt Herdecke nicht vor.
- Herdecke weist steigende freiwillige Zuschüsse aus. Im interkommunalen Vergleich sind diese überdurchschnittlich.
- Der Fehlbetrag der Stadt Herdecke wird im Vergleich zu den bislang geprüften Kommunen durchschnittlich durch den Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung belastet.
- Die Elternbeitragssatzung ist aus dem Jahr 2008 und sollte überarbeitet werden. Insbesondere sollte die Beitragsstaffelung und die Ermäßigung für Geschwisterkinder angepasst werden. Zudem sollten die Beiträge aufgrund des höheren Aufwandes für die U-3 Betreuung getrennt nach U-3 und Ü-3 erhoben werden.

→ KIWI-Bewertung

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

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Hauptschule am Sonnenstein	9
Realschule am Bleichstein	10
Friedrich-Harkort-Schule (Gymnasium)	11
Schulturnhallen	15
Turnhallen (gesamt)	18
Gesamtbetrachtung	18
Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	21
Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/2014. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

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

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

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

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

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

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

Grundschulen

Ausgangslage

Die Stadt Herdecke hat 2013 anlassbezogen ihren Schulentwicklungsplan mit externer Beteiligung aktualisiert. Bei dieser Schulentwicklungsplanung fokussierte die Stadt, Standorte zu schließen und somit ihre Schulflächen zu reduzieren. Teilweise konnten Gebäude auch aufgrund eines hohen Sanierungsbedarfs nicht mehr erhalten bleiben.

Zu diesem Zeitpunkt lief bereits die Grundschule Kirchende wegen zu geringer Anmeldezahlen aus. Nur 300 m entfernt von dieser Grundschule lag die Grundschule Im Dorf. Für die Grundschule Im Dorf musste die Stadt Herdecke eine zukunftsfähige Lösung finden, weil zum einen das Schulgebäude in die Jahre gekommen war und eine Sanierung weder lohnenswert noch finanzierbar war. Zum anderen hatte die Bezirksregierung Arnsberg eine 1,5-Zügigkeit an der Grundschule Im Dorf für unzulässig erklärt. Somit musste die Klassenzahl entweder auf vier Klassen reduziert werden oder auf acht Klassen aufgebaut werden. Da die Grundschule Im Dorf sehr gut angenommen war und regelmäßig angemeldete Schüler abgewiesen werden mussten, wollte die Stadt Herdecke acht Klassen schaffen. Für acht Klassen wäre aber auch das Gebäude der Grundschule Kirchende zu klein gewesen. Auch hatte die Stadt Herdecke für einen Anbau dort kein Geld.

Aus Sicht der Stadt Herdecke war die beste Lösung, dass die Grundschule Im Dorf in das Hauptschulgebäude umzieht. Dieses Gebäude passte nach Einschätzung der Verwaltung von der Größe her und ist in einem guten Zustand. Dieser Umzug hatte allerdings zur Folge, dass es dann ein Überangebot von Grundschulen in der Innenstadt gab und ein Unterangebot im Stadtteil Ende. Daher sollte dann die Grundschule Vinkenberg aus der Innenstadt in das Grundschulgebäude Kirchende ziehen. Der Rat der Stadt Herdecke hat beide Umzüge zum Schuljahr 2014/ 2015 beschlossen.

Aktuelle Situation

Die Zahl der Grundschüler ist im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 28 Prozent gesunken. Im Schuljahr 2013/2014 besuchen 683 Schüler die Herdecker Grundschulen. Im Schuljahr 2014/2015 steigt die Zahl auf 704 Grundschüler. Bisher konnte die Stadt Herdecke mit einer einmaligen Ausnahme an allen Grundschulen Eingangsklassen bilden. Auch die Anmeldezahlen für das Schuljahr 2015/2016 lassen Eingangsklassen an allen Grundschulen zu. Voraussichtlich wird es 153 Lernanfänger im Sommer 2015 in Herdecke geben.

Im Schuljahr 2012/2013 gab es noch fünf Grundschulen in Herdecke, wovon die Grundschule Kirchende zum Ende des Schuljahres auslief. Die vier verbleibenden Grundschulen unterrichteten im Schuljahr 2013/2014 noch an ihren alten Standorten. Zum Schuljahr 2014/2015 zogen dann die Grundschulen Im Dorf und Vinkenberg an ihre neuen Standorte.

Grundschulen der Stadt Herdecke im Schuljahr 2013/2014

Name der Grundschule	Schülerzahl	gebildete Klassen	Schüler OGS	BGF Schulgebäude
Grundschule Robert-Bonnermann	170	8	65	3.478*
Grundschule Vinkenberg	73	3	32	1.333
Grundschule im Dorf	188	8	65	4.662*
Grundschule Schraberg	252	11	74	3.046
Summe Grundschulen	683	30	236	12.519

* einschließlich in das Schulgebäude integrierter Turnhalle

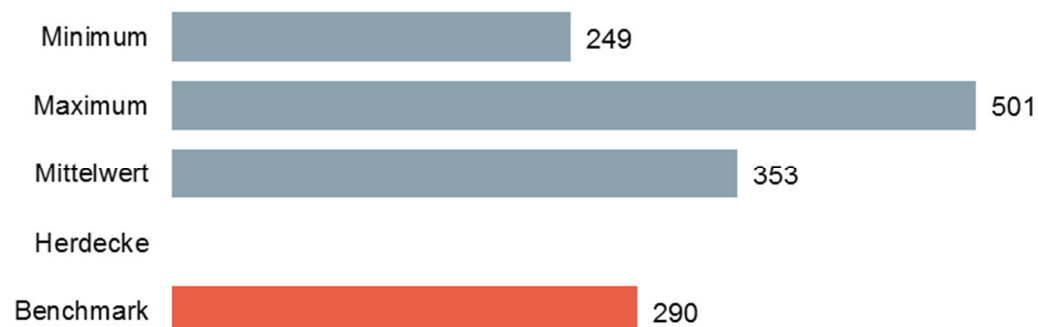
Die Grundschulen Robert-Bonnermann und Im Dorf versorgen nun die Innenstadt. Die Grundschüler aus den Bereichen Kirchende, Schraberg und Ahlenberg besuchen nun die Grundschulen Schraberg und Vinkenberg.

An den Grundschulen Schraberg und Im Dorf gibt es bereits seit dem Schuljahr 2003/2004 eine OGS-Betreuung. Die OGS-Betreuungen an den Grundschulen Vinkenberg und Robert-Bonnermann folgten ein Jahr später. Die Grundschule Kirchende war die einzige Grundschule ohne eine OGS-Betreuung. Laut Verwaltung war dieses fehlende Angebot unter anderem ein Grund für die rückläufigen Schülerzahlen an dieser Grundschule.

Mittlerweile gibt es an den Herdecker Grundschulen neben der OGS-Betreuung keine weiteren Betreuungsangebote mehr. Im Schuljahr 2013/2014 nehmen 236 Grundschüler an der OGS-Betreuung teil. Die Betreuungsquote liegt zwischen 29 und 44 Prozent an den einzelnen Standorten. Über alle Grundschulen verteilt liegt die OGS-Betreuungsquote bei 35 Prozent.

Die Stadt Herdecke geht davon aus, dass die Betreuungsquote in den nächsten Jahren weiter steigt. Schon in den letzten Jahren nahmen immer mehr Kinder an der Betreuung teil. Auch hat die Politik die Verwaltung beauftragt, zusätzliche Schüler in der OGS-Betreuung aufzunehmen, obwohl derzeit die Kapazitäten ausgeschöpft sind.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	308	347	393	34

Der Benchmark von 290 m² je Klasse berücksichtigt die Betreuungsquote von 35 Prozent im Schuljahr 2013/2014. Er gilt bis zu einer Betreuungsquote von 40 Prozent. Danach erhöht er sich schrittweise um wenige Quadratmeter.

In Absprache mit der Stadt Herdecke stellt die GPA NRW die Kennzahl für das Schuljahr 2013/2014 nicht dar, weil sie ein falsches Bild darstellen würde. In der Bruttogrundfläche von zwei Grundschulen sind im Vergleichsschuljahr die Flächen der integrierten Schulturnhalle enthalten. Zudem sind seitdem zwei von vier Grundschulen in andere Gebäude umgezogen. Die Grundschule Vinkenberg hat außerdem im Schuljahr 2013/2014 einmalig keine Eingangsklasse.

Die GPA NRW betrachtet stattdessen jeden einzelnen Grundschulstandort und bezieht auch das Schuljahr 2014/2015 ein.

Grundschule Robert-Bonnermann

Das Gebäude dieser Grundschule hat eine Bruttogrundfläche von 3.478 m². Die Einfachturnhalle dieser Schule ist jedoch im Schulgebäude integriert und in dieser Fläche auch enthalten. Näherungsweise kann für die Einfachturnhalle eine Bruttogrundfläche von 732 m² angenommen werden. Das Schulgebäude hat somit näherungsweise eine Fläche von rund 2.750 m².

Im Schuljahr 2013/2014 stehen somit jeder Klasse 343 m² zur Verfügung, während der Benchmark für diese Grundschule 293 m² je Klasse beträgt. Somit gibt es an der Grundschule Robert-Bonnermann einen rechnerischen Flächenüberhang von rund 400 m². Diese Flächen sind beispielsweise ausreichend, um Flächen für die Inklusion oder eine höhere Betreuungsquote zu schaffen.

Auch im Schuljahr 2014/2015 besuchen 181 Schüler in acht Klassen die Grundschule Robert-Bonnermann.

Solange es an diesem Grundschulstandort acht Klassen gibt und die OGS-Betreuungsquote gleich bleibt oder ansteigt, werden die Flächenüberhänge nicht weiter zunehmen. Allerdings werden sie bei einer steigenden OGS-Betreuungsquote auch nur sehr gering abnehmen.

Grundschule Im Dorf

Die Grundschule Im Dorf ist die einzige Herdecker Grundschule mit einem jahrgangsübergreifendem Unterricht und Differenzierungsangeboten.

Bis zum Schuljahr 2013/2014 besaß diese Grundschule ein Schulgebäude samt integrierter Einfachturnhalle mit 4.662 m² BGF. Seit dem Schuljahr 2014/2015 nutzt sie nun das Gebäude der ehemaligen Hauptschule mit einer Bruttogrundfläche von 4.303 m². In diesem Gebäude nutzt das Jugendzentrum eine Fläche von rund 130 m² BGF, so dass für das Schulgebäude rund 4.170 m² angerechnet werden können.

Bei acht Klassen stehen somit jeder Klasse 521 m² BGF zur Verfügung. Der Benchmark für die Grundschule Im Dorf liegt jedoch nur bei 290 m² je Klasse. Somit gibt es am neuen Standort einen Flächenüberhang von rund 1.850 m². Dieses rechnerische Potential wird jedoch nicht realisierbar sein, weil sich das Gebäude beispielsweise durch große Flurbereiche auf allen

Ebenen auszeichnet. Diese Flurflächen wurden teilweise mit kleinen Lerninseln bzw. Aufenthaltsbereichen umgestaltet. Die Schule nutzt diese gestalteten Bereiche nun auch für die Differenzierung. Zusätzlich gibt es in dem neuen Gebäude eine große Mensa, einen großen OGS-Bereich und noch einige Räume, die aus der ehemaligen Nutzung als Hauptschule resultieren. Zum Beispiel gibt es im Keller eine Töpferwerkstatt und verschiedene weitere Handwerksräume. Auch gibt es noch eine aus der früheren Hauptschule vorhandene Lehrküche, die mittlerweile von mehreren Schulen genutzt wird.

Die Stadt Herdecke geht davon aus, dass an der Grundschule Im Dorf auch zukünftig der jahrgangsübergreifende Unterricht mit zwei Klassen pro Jahrgang möglich ist. Somit werden die Flächenüberhänge nahezu gleichbleiben.

Auch im Schuljahr 2014/2015 gibt es an diesem Standort acht Klassen mit 185 Schülern.

Grundschule Vinkenberg

Die Grundschule Vinkenberg war bis zum Schuljahr 2013/2014 im Gebäude Vinkenberg mit einer Bruttogrundfläche von 1.333 m² untergebracht. Während des Schuljahres 2013/2014 hat die Stadt Herdecke das Gebäude der ehemaligen Grundschule Kirchende umgebaut und saniert. Rund 495.000 Euro hat sie hierfür aufgewendet. Zum Schuljahr 2014/2015 zog dann die Grundschule Vinkenberg in das sanierte Gebäude ein.

An ihrem neuen Standort hat das Gebäude ursprünglich eine Fläche von rund 1.740 m². Allerdings nutzen ein Jugendzentrum und die Musikschule feste Räume mit einer Bruttogrundfläche von näherungsweise 280 m². Der Grundschule Vinkenberg stehen somit ca. 1.460 m² BGF zur Verfügung. Zusätzlich gibt es an diesem neuen Standort die Dreifachturnhalle des Ortsteils Kirchende. Die Grundschule unterrichtet nun in einer eigenen Halle Schulsport. Zuvor hatte sie keine eigene Schulturnhalle.

Im Schuljahr 2013/2014 konnte die Stadt Herdecke an der Grundschule Vinkenberg einmalig keine Eingangsklasse bilden. Grundsätzlich führt sie diese Grundschule jedoch einzügig, also mit insgesamt vier Klassen. Wird die Grundschule Vinkenberg nun am neuen Standort durchgängig mit einer Klasse je Jahrgang geführt, so beträgt die Kennzahl 365 m² BGF je Klasse. Der Benchmark berechnet sich zu 295 m² je Klasse. Folglich gibt es einen rechnerischen Flächenüberhang von 280 m². Auch diese Flächen sind ausreichend, um entweder Flächen für die Inklusion oder für eine höhere OGS-Betreuungsquote zu schaffen.

Die Stadt Herdecke geht davon aus, dass sie die Grundschule Vinkenberg auch langfristig einzügig führen kann. Die Flächenüberhänge werden dann nicht steigen, solange auch die OGS-Betreuungsquote weiterhin hoch ist.

Grundschule Schraberg

Das Schulgebäude der Grundschule Schraberg hat eine Fläche von rund 3.050 m². Im Schuljahr 2013/2014 gibt es an dieser Grundschule elf Klassen. Jeder Klasse stehen daher 277 m² BGF zur Verfügung, während der Benchmark für diese Grundschule bei 287 m² je Klasse liegt. Im Vergleichsschuljahr gibt es somit keine Flächenüberhänge. Aus wirtschaftlicher Sicht ist das Schulgebäude vollständig ausgelastet.

Im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2014/2015 sinkt die Schülerzahl an der Grundschule Schraberg von 252 auf 238.

Sollte es langfristig daher weniger als elf Klassen an diesem Schulstandort geben, so werden sich geringe Flächenüberhänge aufbauen.

Darstellung der Prognosesituation

Nach der aktuellen Schulentwicklungsplanung der Stadt Herdecke werden die Grundschüler bis zum Schuljahr 2019/2020 um weitere sechs Prozent zurückgehen. Voraussichtlich 641 Schüler werden dann die Herdecker Grundschulen besuchen. Mit diesen Schülern kann die Stadt Herdecke noch 29 Klassen bilden.

Für den künftigen Flächenbedarf ist zu beachten, dass die Klassenstärke auf einen geringeren Richtwert sinken wird. In Herdecke wird es daher in 2018/2019 zwei Klassen weniger als im Schuljahr 2013/2014 geben. Unterstellt, dass die OGS-Betreuungsquote verteilt auf alle vier Grundschulen auf 45 Prozent ansteigt, hat die Stadt Herdecke dann einen Flächenbedarf von 295 m² BGF je Klasse. Um die 28 Klassen unterzubringen, benötigt die Stadt dann insgesamt rund 8.300 m² BGF.

Der momentane Flächenbestand an allen vier Standorten addiert sich näherungsweise zu 11.422 m². Im Schuljahr 2019/2020 wird es folglich Flächenüberhänge von rund 3.100 m² geben. Im Vergleich dazu gibt es im Schuljahr 2014/2015 insgesamt einen rechnerischen Flächenüberhang von etwa 2.400 m².

Sofern für ein inklusives Unterrichtsangebot eine differenzierte Beschulung erforderlich wird, ist der Ruummehrbedarf hierfür trotzdem nur gering. Nach Möglichkeit sollten vorhandene OGS- oder Nebenräume sowie vorhanden Flächenüberhänge genutzt werden.

→ Feststellung

Die bestehenden und prognostizierten Flächenüberhänge in Herdecke zeigen noch einen geringen Handlungsbedarf bei den Grundschulen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Flächennutzung an der Grundschule Im Dorf optimieren. Sie sollte beispielsweise überprüfen, ob benachbarte Schulen Räume im unteren Bereich entweder für ihren Unterricht oder ihre Betreuung nutzen können und somit gleichzeitig die Flächensituation an diesen Schulen entzerrt werden kann.

Die Stadt Herdecke teilte mit, dass sie die Flächen im Gebäude der Grundschule Im Dorf mittlerweile auch für andere Schulen nutzt. So ist nun eine Realschulklasse in dem Grundschulgebäude untergebracht. Lehrküche und Werkräume nutzen auch andere Schulen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

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

- Hauptschule am Sonnenstein

- Realschule am Bleichstein
- Friedrich-Harkort-Schule (Gymnasium)

Schulen in Trägerschaft von Dritten, die das kommunale Angebot in Herdecke ergänzen, gibt es nicht.

Alle weiterführenden Schulen liegen im Schulzentrum Bleichstein und somit räumlich nah beieinander.

Modellversuch „Primusschule“

Die Stadt Herdecke hatte festgestellt, dass fast 40 Prozent der Herdecker Grundschulabgänger eine weiterführende Schule außerhalb von Herdecke besuchten. Deshalb sollte zukünftig für möglichst viele Schüler eine passende Schule in Herdecke zur Verfügung stehen.

Zudem ging der Schulentwicklungsplan des Ennepe-Ruhr-Kreises davon aus, dass die Realschule langfristig nicht die Mindestschülerzahl für die Eingangsklassen von 56 Schülern erreichen wird.

Um langfristig auch im Bereich der weiterführenden Schulen gut aufgestellt zu sein, planten deshalb Verwaltung und Politik eine Modellschule mit neuem pädagogischem Weg (sogenannte „Primusschule“) ab dem Schuljahr 2014/2015 als mittelfristige Lösung einzurichten, während die Real- und Hauptschule dann auslaufen sollten. Die Grundschule Im Dorf sollte nach ihrem Umzug als Kernschule der Modellschule dienen und die Gebäude der benachbarten Realschule sollte die Modellschule langfristig mitnutzen.

Der Versuch dieser Modellschule scheiterte letztendlich am Elternwillen. Somit blieb die Realschule in Herdecke zunächst erhalten. Allerdings fordern nun Eltern und Schulen in Herdecke eine neue Lösung. Die Stadt Herdecke will jedoch nicht handeln, solange das Gymnasium mit vier Zügen voll ausgelastet ist und auch die Realschule sehr gut angenommen wird.

Hauptschule am Sonnenstein

Die Zahl der Hauptschüler ist im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2011/2012 um 54 Prozent gesunken.

Die Schüler fragten die Hauptschule am Sonnenstein schon länger nicht mehr nach. Seit einigen Jahren gab es sinkende Anmeldezahlen. Ab dem Schuljahr 2010/2011 konnte die Stadt Herdecke keine Eingangsklasse an der Hauptschule mehr bilden. Schulrechtlich musste die Hauptschule daher auslaufen.

Der Ratsbeschluss und die Genehmigung der Bezirksregierung Arnsberg aus 2012 sahen vor, dass die Hauptschule sukzessiv bis Ende des Schuljahres 2015/2016 ausläuft, falls solange ein ordnungsgemäßer Schulbetrieb aufrecht erhalten werden kann. Anfang 2015 zeigte sich, dass im kommenden Schuljahr 2015/2016 nur noch acht Schüler in der Klasse 10 beschult werden würden und somit kein ordnungsgemäßer Schulbetrieb mehr möglich ist. Die Hauptschule wird daher frühzeitig zum Ende des Schuljahres 2014/2015 aufgelöst. Die Stadt Herdecke einigte

sich mit der Stadt Witten, dass alle verbleibenden Schüler an der dortigen Hauptschule ihren Abschluss machen können.

Die GPA NRW stellt die Kennzahl der Hauptschule Herdecke nicht da, weil die Hauptschule im Vergleichsschuljahr nur noch drei Klassen hatte und dann auch umgezogen ist. Handlungsbedarf gibt es bei dieser Schulform ohnehin nicht mehr.

Seit Herbst 2014 nutzen die Grundschule Im Dorf und ein Jugendzentrum das ehemalige Hauptschulgebäude.

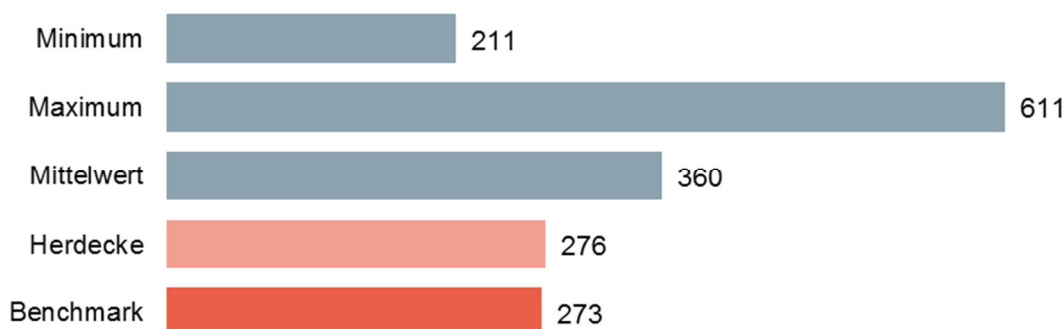
Realschule am Bleichstein

Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 hat sich die Zahl der Realschüler um 20 Prozent verringert. Im Schuljahr 2012/2013 erreichte die Schülerzahl mit nur 376 Schülern den geringsten Stand. Seit dem Schuljahr 2013/2014 besuchen wieder mehr Schüler die Realschule am Bleichstein.

Dies liegt unter anderem daran, dass es diese Schulform nicht mehr in allen Nachbarkommunen Herdeckes gibt. Auch für das Schuljahr 2015/2016 gibt es bisher 70 Anmeldungen. Davon stammen 20 Anmeldungen von Kindern aus Wetter, weil es dort nur noch eine Sekundarschule gibt. Aber auch Schüler aus Herdecke fragen die Realschule wieder verstärkt nach.

Die Stadt Herdecke hat 2005 an der Realschule neue Fachräume angebaut und damit die damalige Raumnot behoben. In dem Schulgebäude stehen 4.140 m² BGF zur Verfügung. Die Raumbilanz weist 15 Klassenräume und elf Fachräume aus.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
276	301	354	402	29

Im Schuljahr 2013/2014 gibt es an der Realschule am Bleichstein nur geringe Flächenüberhänge. Die Flächensituation ist angemessen.

Entgegen der Prognosen, die noch 2012 im Raum standen, wird nun auch die Realschule in Herdecke wieder sehr gut von den Schülern angenommen. Die Stadt Herdecke geht davon aus,

dass die Schülerzahlen in den nächsten Jahren weiterhin leicht ansteigen. Im Schuljahr 2019/2020 werden voraussichtlich 416 Realschüler diese Schule in Herdecke besuchen.

Flächenbetrachtung Realschule am Bleichstein - Prognose

Schuljahr	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse	Benchmark	Flächen- potenzial
Prognose 2015/16	4.140	401	14*	289	273**	230
Prognose 2016/17	4.140	409	15*	283	273**	152
Prognose 2017/18	4.140	412	15*	281	273**	123
Prognose 2018/19	4.140	438	16*	265	273**	-131
Prognose 2019/20	4.140	416	15*	279	273**	84

*Unter der Annahme einer Klassenrichtzahl von 28 Schülern je Klasse

**Unter der Annahme, dass sich die durchgängige Zügigkeit der Realschule nicht ändert

→ Feststellung

Die Flächensituation an der Realschule ist aus wirtschaftlicher Sicht ausgewogen. Nur im Schuljahr 2018/2019 könnte es nach derzeitigen Prognosen keinen rechnerischen Flächenüberhang geben.

→ Empfehlung

Solange die Realschule gut ausgelastet ist und es in Herdecke und den Nachbarkommunen ein Angebot für alle Schüler, auch für die schwächeren Schüler gibt, sollte die Stadt Herdecke an der Realschule festhalten.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Herdecke mit, dass die obigen Prognosezahlen wahrscheinlich zu gering sein werden. Bereits im Schuljahr 2015/2016 werden 440 Schüler die Realschule besuchen. Die Nachfrage aus den Nachbarstädten und auch die Beliebtheit in Herdecke sind weiter gestiegen.

Auch für die Folgejahre nimmt die Stadt nun eine Steigerung von zehn Prozent gegenüber den bisherigen Prognosezahlen an. Dementsprechend wird sich dann der Flächenüberhang im Schuljahr 2019/2020 zu einem Flächenmehrbedarf wandeln. Er wird jedoch auch nur die Größenordnung von rund zwei Klassen haben.

Um den Raummehrbedarf zu befriedigen, nutzt die Realschule nun auch Räume im Gebäude der Grundschule Im Dorf in unmittelbarer Nachbarschaft.

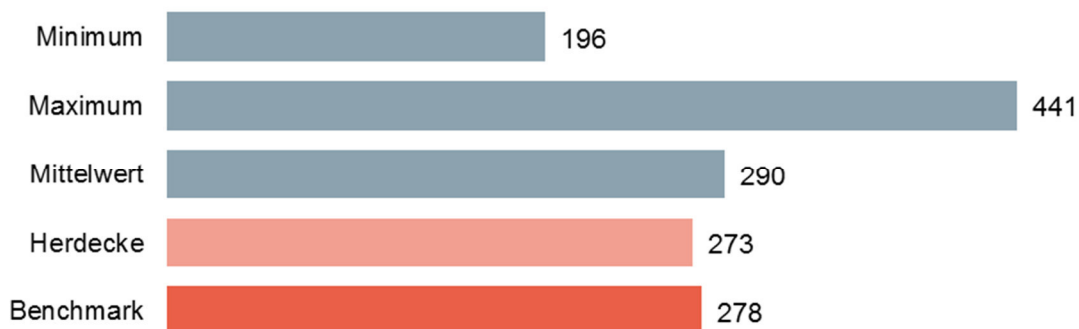
Friedrich-Harkort-Schule (Gymnasium)

Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 ist die Schülerzahl am Gymnasium in Herdecke um drei Prozent gestiegen. Im Vergleichsschuljahr besuchen 890 Schüler die Friedrich-Harkort-Schule. Im Schuljahr 2014/2015 gibt es 869 Gymnasiasten.

Das Gymnasium verteilt sich auf ein Gebäude mit einer Fläche von 9.900 m² und ein- und zweigeschossige Container mit 500 m² BGF. Den Großteil der Container nutzt das Gymnasium morgens für seinen Unterricht. Nachmittags nutzt die Übermittagsbetreuung diese Räume für

die Hausaufgabenbetreuung. Die restliche Fläche der Container steht nur der Übermittagsbetreuung des Gymnasiums und der Realschule zur Verfügung.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
273	257	300	328	30

Im Schuljahr 2012/2013 gibt es an der Friedrich-Harkort-Schule keine Flächenüberhänge. Aus wirtschaftlicher Sicht ist das Gebäude vollständig ausgelastet.

Die Stadt Herdecke geht davon aus, dass im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2019/2020 die Anmeldezahlen für das Gymnasium weiterhin hoch sein werden und sie das Gymnasium mit vier Zügen voll auslasten kann. Aufgrund des demografischen Wandels nimmt sie jedoch an, dass die Schülerzahl insgesamt sinken wird. Im Schuljahr 2019/2020 werden voraussichtlich 806 Schüler das Gymnasium in Herdecke besuchen. Die Schulentwicklungsplanung des Ennepe-Ruhr-Kreises geht allerdings davon aus, dass das Gymnasium langfristig nur noch dreizügig geführt werden kann.

Im Juni 2013 hat die Lehrerkonferenz der Friedrich-Harkort-Schule das Lehrerraumprinzip für ihre Schule beschlossen. Seit August 2014 läuft die zweijährige Probephase des Lehrerraumprinzips. Durch dieses Prinzip gibt es einen höheren Flächenbedarf als beim Klassenraumprinzip. Dieser erhöhte Flächenbedarf ist für den Schulträger solange in Ordnung, wie Flächen vorhanden sind und/oder er sich aufgrund seiner haushaltswirtschaftlichen Situation diese zusätzlichen Flächen leisten kann.

Die Raumbilanz der Friedrich-Harkort-Schule weist 36 Klassenräume und 15 Fachräume aus. Im Schuljahr 2013/2014 gibt es in der Sekundarstufe I 20 Klassen und in der Sekundarstufe II 18 Kurse. Da der Unterricht nicht zeitgleich nur in den Klassenräumen stattfindet und in der Sekundarstufe II nicht jeder Kurs grundsätzlich einen eigenen Klassenraum besitzt, sollte sich der derzeitige Bedarf mit der Raumbilanz decken.

Die zukünftige Flächensituation stellt sich auf Basis der Prognosezahlen der Stadt Herdecke wie folgt dar:

Flächenbetrachtung Friedrich-Harkort-Schule

Schuljahr	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen			Gebildete Klassen/Kurse			Fläche je Klasse	Benchmark	Flächenpotenzial
		Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt			
Prognose 2015/16	10.403	525	346	871	19*	18*	37	285	278**	256
Prognose 2016/17	10.403	501	331	832	18*	17*	35	298	278**	710
Prognose 2017/18	10.403	492	325	817	18*	17*	35	304	278**	885
Prognose 2018/19	10.403	501	331	832	18*	17*	35	298	278**	710
Prognose 2019/20	10.403	485	321	806	17*	16*	33	308	278**	1.013

*Unter der Annahme von 28 Schülern je Klasse in der Sek I und 19,5 Schülern je Kurs in der Sek II

**Unter der Annahme eines gleichen Verhältnisses von Schülern der Sek I und Sek II wie im Schuljahr 2013/14 und unter Berücksichtigung des höheren Benchmarks für G8

→ Feststellung

Aus wirtschaftlicher Sicht ist auch die Flächensituation an dem Gymnasium derzeit ausgewogen. Jedoch gibt es im aktuellen Schuljahr 2014/2015 an dem Gymnasium in Herdecke bereits einen rechnerischen Flächenüberhang. Dieser Flächenüberhang baut sich in den nächsten Schuljahren auf.

Die Stadt Herdecke teilte in der Stellungnahme mit, dass auch die Prognosezahlen für das Gymnasium wahrscheinlich höher ausfallen werden. Allerdings wird es sich nur um einen geringen Anstieg handeln. Die Flächenüberhänge werden hierdurch nicht aufgezehrt.

Das Gymnasium hat schon eigene Überlegungen für ein neues Raumkonzept im Schulausschuss der Stadt Herdecke vorgelegt. Ziel dieser pädagogischen Raumarchitektur ist es, vorhandene (Raum-)Flächen umzunutzen, vorhandene Freiflächen (wie z. B. Lichthof, Flure) mitzunutzen, neue Räume anzubauen, die Lehrer-/Klassen-/Fachräume technisch auf den neuesten Stand zu bringen und ein ansprechendes, dem Lernklima förderliches Farbkonzept umzusetzen.

→ Empfehlung

Bevor die Stadt Herdecke Flächen an dem Gymnasium anbaut, sollte sie prüfen, ob Räume nicht anders als bisher genutzt werden können oder kleine Umbauten im Gebäudebestand eine wirtschaftliche Lösung herbeiführen. Allerdings ist auch bei Umbauten im Bestand eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen.

Grundsätzlich bietet es sich an, kleinere Räume entweder mit Kursen der Sekundarstufe II, die in der Regel weniger Schüler haben als Klassen der Sekundarstufe II, zu belegen oder für Inklusion/Differenzierung/Beratung/Besprechungen zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte auch prüfen, ob die Schulen im Schulzentrum Bleichstein zukünftig Räume in den anderen Schulgebäuden mit nutzen können.

→ **Empfehlung**

Es bietet sich auch an, Räume verstärkt multifunktional bzw. mehrfach zu nutzen. Räume, die nur morgens für den Unterricht genutzt werden und somit nachmittags leer stehen, sollten am Nachmittag für andere Angebote genutzt werden.

Um die Situation in der Nachmittagsbetreuung zu entzerren, sollte die Stadt Herdecke zusammen mit dem Träger überlegen, die Angebote für das Gymnasium und für die Realschule zusammenzulegen bzw. eine enge Zusammenarbeit anzustreben. Dies gilt vor allem für die gemeinsame Nutzung aller Räume und gemeinsame Angebote.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	368	290	78	31	2.400
Realschulen	276	273	3	15	0
Gymnasien	273	278	0	38	0
Gesamt					2.400

Das Potenzial an den Grundschulen im Schuljahr 2014/2015 setzt sich zusammen aus den Flächenüberhängen von 400 m² an der Grundschule Robert-Bonnermann, 280 m² an der Grundschule Vinkenbergr und 1.850 m² an der Grundschule Im Dorf. Abgezogen wird der rechnerische Mehrbedarf von 110 m² an der Grundschule Schraberg.

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. 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. Für die Stadt Herdecke besteht bei den Schulgebäuden somit ein monetäres Potenzial von rund 240.000 Euro.

Die Potenziale an den Grundschulen und der Realschule werden im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2019/2020 gering zunehmen. Allerdings entsteht im Schuljahr 2019/2020 an der Friedrich-Harkort-Schule ein Potenzial von rund 1.000 m². Die Potenziale aller Schulformen werden wahrscheinlich etwa 4.000 m² betragen. Monetär besteht also im Schuljahr 2019/2020 ein rechnerisches Potenzial von rund 400.000 Euro.

Aufgrund der Gebäudestrukturen wird die Stadt Herdecke ihre Potenziale nicht realisieren können, indem sie weitere Standorte oder Gebäudeteile aufgibt. Sie muss daher andere Lösungen finden, wie sie ihre vorhandenen Flächen, z. B. im Schulzentrum, anderweitig nutzen kann.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z. B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygienräume) 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.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich eventuell ein höherer Flächenmehrbedarf, weil mehr Differenzierungsräume nötig sein können als an einer Grundschule. Insbesondere die Flächenüberhänge an den Herdecker Grundschulen sind ausreichend, um sie für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts zu nutzen.

Die Bezirksregierung Arnsberg hat genehmigt, dass die Stadt Herdecke eine Auffangklasse für Flüchtlingskinder und Kinder europäischer Zuwanderer einrichten darf. Nach Auskunft der Stadtverwaltung wird diese Klasse an der Realschule untergebracht werden, weil dort die meisten Kinder der Zielgruppe zur Schule gehen. Flächen für diese Klasse stehen im Schulzentrum Bleichstein, z. B. im Gebäude der Grundschule Im Dorf, zur Verfügung.

Schulturnhallen

Die Stadt Herdecke hält im Schuljahr 2013/2014 an drei Grundschulstandorten je eine Einfachturnhalle vor. Lediglich die Grundschule Vinkenberg besitzt keine eigene Turnhalle. Ihre Schüler treiben in der Bleichstein-Halle Sport.

Im Schulzentrum Bleichstein nutzen daher die Hauptschule, die Realschule und die Grundschule Vinkenberg die Bleichstein-Halle mit ihren drei Halleneinheiten. Die Friedrich-Harkort-Schule verfügt über eine eigene Dreifachturnhalle für ihren Schulsport.

Tribünen sind in den Dreifachturnhallen Kirchende und Bleichstein vorhanden. In der Bleichstein-Halle gibt es zusätzlich noch einen Gesellschaftsraum.

Insgesamt stellt die Stadt Herdecke in 2013 somit neun Turnhalleneinheiten für den Schulsport zur Verfügung.

Schulturnhallen Herdecke 2013

Schulturnhallen	m² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	2.990*	3	997
Hauptschulen	4.047	3	1.349
Realschulen			
Gymnasium	2.180	3	727
Schulturnhallen gesamt	9.217	9	1.024

*näherungsweise Berechnung

Den 86 Klassen des Schuljahres 2013/2014 steht eine Fläche von rund 9.200 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von rund 107 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	44	144	76	66	75	85	34

Die GPA NRW stellt die Kennzahl der Stadt Herdecke nicht im interkommunalen Vergleich dar, weil die genaue Bruttogrundfläche von zwei Einfachturnhallen nicht bekannt ist. Die Fläche kann nur näherungsweise berechnet werden. Nähert man sich der Bruttogrundfläche dieser zwei Hallen über die durchschnittliche Größe einer Einfachturnhalle an, so ergibt sich dann die Kennzahl von 107 m² je Klasse.

Diese Kennzahl ist vergleichsweise hoch, weil die Bleichstein-Halle in dem Schuljahr 2013/2014 unter anderem von einer auslaufenden Hauptschule mit nur noch drei Klassen und einer kleinen Grundschule mit nur drei Klassen genutzt wird.

Die Kennzahl im Schuljahr 2014/2015 berechnet sich jedoch sogar zu rund 120 m² BGF je Klasse. Nachdem die Grundschule Vinkenbergr nach Kirchende umgezogen ist, unterrichtet sie nun Schulsport in einer eigenen Dreifachturnhalle mit 2.808 m² BGF. Im Schuljahr zuvor ist diese Dreifachturnhalle Kirchende nicht in der Kennzahl berücksichtigt, weil dort kein Schulsport stattfindet. Hinzukommt, dass die Grundschule Im Dorf nur eine Einfachturnhalle mit geringerer Fläche am alten Standort aufgibt. Ihre Schüler treiben nun in der Bleichstein-Halle Sport.

Die vorstehende Kennzahl wird zudem maßgeblich durch die Zahl der Turnhalleneinheiten und die Turnhallengröße bestimmt. Die Größe von Turn- und Sporthallen richtet sich im Allgemeinen nach der Anzahl der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der dafür erforderlichen Anzahl an Umkleiden und sonstigen Nebenräumen.

Die durchschnittliche Größe aller Halleneinheiten – samt der Einfachturnhalle an der Albert-Schweitzer-Förderschule- in der Stadt Herdecke liegt mit näherungsweise 950 m² im Bereich des derzeitigen interkommunalen Maximum von 959 m² BGF. Beeinflusst wird diese Kennzahl vor allem dadurch, dass die Halleneinheiten in großen Dreifachhallen mit entsprechender Anzahl Umkleiden und Nebenräumen sowie Tribünen liegen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen bzw. Kurse eine Halleneinheit benötigen. Hierbei sind zusätzliche Angebote, z. B. Sportaußenanlagen und das Schulschwimmen, berücksichtigt. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Herdecke stellt die GPA NRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013/2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,5	3,0	0,5
Hauptschulen	0,3	3,0	2,8
Realschulen	1,3		-1,3
Gymnasien	3,2	3,0	-0,2
Gesamt	7,2	9,0	1,8

Ab dem Schuljahr 2014/2015 verändert sich der Bestand an Schulturnhallen wie folgt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014/2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,6	5,0	2,4
Hauptschulen	1,4	3,0	1,6
Realschulen			
Gymnasien	3,1	3,0	-0,1
Gesamt	7,1	11,0	3,9

Insgesamt liegt das aktuelle Angebot über dem Bedarf. Das Überangebot an Schulturnhallen ist in Herdecke zum Großteil bedingt durch das Angebot an den Grundschulen. Besonders der Bestand an der Grundschule Vinkenbergliegt über dem Bedarf. Die Grundschule wird nur mit vier Klassen geführt. Aber ihre Dreifachturnhalle wäre grundsätzlich ausreichend, um dort 36 Klassen zu unterrichten. Auch in der Bleichstein-Halle sind noch freie Zeiten für den Schulsport vorhanden. Die Realschule und die Grundschule Im Dorf nutzen die Halle nur mit insgesamt 23 Klassen. Für diese Klassen werden nur knapp zwei Halleneinheiten benötigt. Das Gymnasium oder auch die Betreuungsangebote können folglich die Bleichstein-Halle mitnutzen.

Auf Basis der aktuellen Prognosezahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 wird die Differenz zwischen Bedarf und Bestand an den Grundschulen und der Realschule gleichbleiben. An dem Gymnasium wird sich ein geringer Überhang aufbauen, weil die Zahl der Klassen bzw. Kurse insgesamt abnehmen wird.

→ Feststellung

In Herdecke gibt es im Vergleichsschuljahr 2013/2014 bei den Schulturnhallen einen Überhang von 1,8 Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 1.024 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 1.840 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 184.000 Euro.

Im Schuljahr 2014/2015 sowie auch langfristig gibt es sogar einen Überhang von rund vier Turnhalleneinheiten. Bei einer geänderten durchschnittlichen Hallengröße von nun rund 960 m² ab dem Schuljahr 2014/2015 ergibt sich somit ein Flächenüberhang von etwa 3.800 m², monetär 380.000 Euro.

Das Potenzial bei den Schulturnhallen wird die Stadt Herdecke jedoch nur realisieren können, wenn sie weitere Grundschulstandorte aufgäbe. Zumindest bis zum Schuljahr 2019/2020 wird

dies jedoch nicht möglich sein. Auch den Bestand an Dreifachturnhallen wird sie mittelfristig nicht reduzieren können.

Turnhallen (gesamt)

Zusätzlich zu den Schulsporthallen besitzt die Stadt Herdecke noch eine Einfachturnhalle an der Albert-Schweitzer-Förderschule.

Die Turnhalle am alten Standort der Grundschule im Dorf befindet sich noch im Eigentum der Stadt Herdecke. Seitdem die Grundschule an ihren neuen Standort gezogen ist, nutzt die Stadt Herdecke diese Turnhalle jedoch weder für den Schul- noch für den Vereinssport.

Die Stadt Herdecke stellt ihren Einwohnern somit insgesamt zwölf Turnhalleneinheiten für den Schul- und Vereinssport zur Verfügung. Es gibt jedoch keine Turnhalle, die die Stadt ausschließlich für den Vereinssport vorhält.

Nach den Belegungsplänen belegen die Herdecker Vereine und Verbände die Turnhallen in den Nachmittags- und Abendstunden sowie am Wochenende fast vollständig.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	238	506	384	341	384	440	32

Aufgrund derselben Problematik bei den Flächen zweier Schulturnhallen kann die GPA NRW die Kennzahl der Stadt Herdecke nur näherungsweise berechnen. Sie beträgt 479 m² BGF Turnhalle je 1.000 Einwohner in 2013.

Die Stadt Herdecke beteiligt die Nutzer der Turnhallen noch nicht an den laufenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Um jedoch ihren Haushalt zu entlasten, sollte sie kostendeckende Nutzungsentgelte erheben.

Sollte die Stadt Herdecke zukünftig eine Halle ausschließlich für den Vereinssport vorhalten, so handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt. In diesem Fall sollte solch eine Halle den städtischen Haushalt nicht belasten. Entweder erhebt Herdecke dann auch für diese Hallen ein kostendeckendes Nutzungsentgelt oder überträgt das wirtschaftliche Eigentum an der Halle an den Hauptnutzer.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte alle Nutzer an den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen für ihre Turnhallen beteiligen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens teilte die Stadt Herdecke mit, dass die Einfachturnhalle an der Albert-Schweitzer-Schule mittlerweile vollständig abgängig ist.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bei dem Flächenverbrauch dreier Grundschulen und der Realschule liegen die Ergebnisse der Stadt Herdecke über dem jeweiligen individuellen Benchmark. Nur an einer Grundschule und an der Friedrich-Harkort-Schule liegen die Kennzahlen unter dem Benchmark für diese Standorte.
- Basierend auf diesen Ergebnissen bestehen im Schuljahr 2014/2015 an den Grundschulstandorten Flächenüberhänge von insgesamt rund 2.400 m².
- Aufgrund der baulichen Gegebenheiten fällt das tatsächlich realisierbare Potenzial bei den Grundschulen geringer aus als der Gesamtflächenüberhang von 2.400 m². Bereits jetzt sind zwei Grundschulen umgezogen, um die Gebäudenutzung und die Schulversorgung zu optimieren.
- Die Flächenüberhänge an den städtischen Grundschulen und an dem Gymnasium werden im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2019/2020 auf rund 4.000 m² anwachsen. Dies bedeutet ein monetäres Potenzial von 400.000 Euro.
- Im Schulzentrum Bleichstein sollte die Stadt Herdecke Raumlösungen im Bestand der bisherigen Schulgebäude oder auch schulformübergreifende Lösungen erarbeiten, um die ausreichend vorhandenen Flächen verbessert zu nutzen. Zumindest an zwei von drei Schulformen im Schulzentrum gibt es zukünftig Flächenüberhänge.
- Der Bestand von Turnhalleneinheiten liegt rund vier Einheiten über dem eigentlichen Bedarf. Hieraus resultiert ein Potenzial von rund 380.000 Euro jährlich, welches jedoch nicht mittelfristig realisierbar sein wird.
- Da die Stadt Herdecke die Überhänge bei den Turnhallen wahrscheinlich nicht abbauen kann, sollte sie auf jeden Fall die Vereine in die Unterhaltung und Bewirtschaftung einbinden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Herdecke mit dem Index 4.

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 Herdecke hatte 2013 insgesamt 3,72 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.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Sie sind außerdem der Stadt Herdecke ausgehändigt worden.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80,60	59,23	98,89	77,26	69,48	76,57	83,31	32

Bei den Grundschulen, der Hauptschule und der Realschule liegen die Aufwendungen je Schüler jeweils im oberen Bereich. In der Höhe unterscheiden sie sich allerdings deutlich voneinander. Die Personalaufwendungen für die Sekretariatskräfte an den Grundschulen und der Realschule betragen 86 bzw. 87 Euro je Schüler. Die entsprechende Kennzahl für die Hauptschule berechnet sich jedoch zu 234 Euro je Schüler. Dies liegt daran, dass die Hauptschule ausläuft und die Stundenzahl in ihrem Sekretariat nicht reduziert wurde, damit ein Mindeststundenmaß eingehalten werden kann.

Bei dem Gymnasium und der Förderschule liegen die Aufwendungen je Schüler im unteren Bereich. Dies bedeutet, dass die Kennzahlen der Stadt Herdecke zu den besten 25 Prozent der Vergleichskommunen zählen.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
567	459	752	593	547	588	637	31

Korrelierend zu den höheren Personalaufwendungen je Schüler liegen die betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle an den Grundschulen sowie der Haupt- und Realschule im unteren Bereich. 75 Prozent der Vergleichskommunen betreuen an diesen Schulformen mehr Schüler pro Vollzeit-Stelle als die Stadt Herdecke.

Die Kennzahlen des Gymnasiums und der Förderschule positionieren sich hingegen im oberen Bereich. Hier betreuen weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als die Sekretariatskräfte an den Herdecker Schulen.

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

→ Feststellung

In den Schulsekretariaten der Stadt Herdecke werden insgesamt unterdurchschnittlich viele Schüler je Stelle mit vergleichsweise überdurchschnittlichen Aufwendungen je Schüler betreut.

Die Stadt Herdecke hat die Arbeitsverträge der Sekretariatskräfte flexibel als Beschäftigte der Stadt Herdecke gestaltet. Allerdings ist zwischen den Vertragsparteien eine feste Stundenzahl vereinbart. Dies hat zur Folge, dass sobald sich die Stunden ändern, Verwaltung und Beschäftigter einen Änderungsvertrag schließen müssen. Eine andere Möglichkeit ist es, in den Verträgen eine Grundstundenzahl festzulegen und dann die Stunden befristet zu erhöhen. Nach Möglichkeit sollten Änderungsverträge in beidseitigem Einvernehmen vorgenommen werden.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte in Herdecke 2013

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	1,63	44
EG 6	1,87	50
EG 8	0,22	6

Die Eingruppierung basiert auf einer Bewertung durch die Stadt Herdecke. Sie unterscheidet bei der Eingruppierung nach der jeweiligen Schulform, weshalb die Kräfte an den weiterführenden Schulen in einer höheren Entgeltgruppe eingruppiert sind. Die Sekretariatskraft in EG 8 ist eine Ausnahme. Diese Beschäftigte war nur vorübergehend in einem Sekretariat eingesetzt. Mittlerweile arbeitet sie wieder in ihrem ursprünglichen Aufgabengebiet bei der Stadt Herdecke.

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke gruppiert ihre Sekretariatskräfte grundsätzlich in einer üblichen Entgeltgruppe ein.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Herdecke hat kein Stellenbemessungsverfahren für die Sekretariatskräfte. Die Stellenbemessung beruht auf der Stellenausstattung, die vor vielen Jahren in den Sekretariaten vorgefunden wurde. Nach Bedarf und anlassbezogen, z. B. wenn Schulen aufgelöst werden, überprüft die Schulverwaltung die Stellenausstattung und passt sie ggfls. an. Dabei berücksichtigt sie, wie sich die Schülerzahlen entwickelt haben und ob es zusätzliche Anforderungen, beispielsweise OGS-Betreuung, an dem jeweiligen Standort gibt. In der Regel geschieht dies zu Beginn des Schuljahres oder, in Ausnahmen, auch zum Halbjahr.

Regelmäßig vergleicht die Stadt Herdecke ihre Stellenausstattung mit der Stellenausstattung in den Schulsekretariaten der Nachbarkommunen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte ihre Stellenbemessung in den Schulsekretariaten anhand eines nachvollziehbaren Berechnungsmodells belegen. Hierfür kann sie den KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ zur Hilfe nehmen.

Die in dem Bericht vorgeschlagene Standortbestimmung durch einen interkommunalen Vergleich führt die Stadt Herdecke bereits regelmäßig durch. Auch durch unsere Kennzahlen kann sich die Stadt Herdecke mit anderen Kommunen vergleichen.

Außerdem werden zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung in Schulsekretariaten beschrieben: ein relativ pauschales (und damit weniger aufwendiges) Verfahren mit Sockelsätzen und Zuschlägen sowie ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf anhand eines detaillierten Aufgabenkatalogs mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird.

Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen. Die im Bericht vorgeschlagenen mittleren Bearbeitungszeiten sollten im Optimalfall von der Stadt Herdecke selbst ermittelt bzw. überprüft werden.

Schülerbeförderung

Im Schuljahr 2013/2014 hat die Stadt Herdecke rund 380.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. 784 Schüler der Herdecker Schulen erreichten ihre Schule mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder dem Schülerspezialverkehr.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	179	48	361	194	148	180	242	30
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	481	379	1.754	664	550	642	728	29
Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl gesamt in Prozent	37	6	51	28	21	29	33	29

Die GPA NRW hat der Stadt Herdecke die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen übergeben, damit sie diese detailliert analysieren kann. Diese Kennzahlenwerte sind auch der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die Fläche der Stadt Herdecke ist im interkommunalen Vergleich das derzeitige Minimum. Ihr Stadtgebiet erstreckt sich auf 22,4 km² (Mittelwert 89 km²). Es ist allerdings dichtbesiedelt.

Dementsprechend liegt die Einwohnerdichte mit 1.016 Einwohnern im oberen Bereich. In nur 25 Prozent der Vergleichskommunen leben mehr als 713 Einwohner je km² Stadtfläche. Die kleine Gemeindefläche sollte sich tendenziell begünstigend auf die Schülerbeförderungsaufwendungen auswirken.

Aufgrund der Buchungssystematik der Stadt Herdecke kann die GPA NRW die Wirtschaftlichkeitskennzahlen nicht für jede Schulform ermitteln. Die Kennzahlen für die Herdecker Grundschulen im Schuljahr 2013/2014 sind mit 54 Euro je Schüler und 322 Euro je befördertem Schüler im interkommunalen Vergleich gering.

Der überdurchschnittliche Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl ist in Herdecke dadurch bedingt, dass aufgrund des gefährlichen Schulweges aus dem Ortsteil Ahlenberg alle Grundschüler dieses Ortsteils zu ihrer Grundschule befördert werden. Auch die zentrale Lage der weiterführenden Schulen im Stadtteil Herdecke führt dazu, dass viele Schüler einen Anspruch auf Kostenübernahme haben.

→ **Feststellung**

In der Gesamtbetrachtung befördert die Stadt Herdecke einen hohen Anteil ihrer Schüler mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Schüler.

Die Stadt Herdecke übernimmt generell nur Fahrten, die als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten. Neben den Schulwegfahrten sind dies nur Fahrten zum Schulschwimmen. Zusätzlich übernimmt die Stadt für die Förderschule zwei- bis dreimal im Jahr Ausflugsfahrten, weil dort nicht alle Kinder den ÖPNV nutzen können.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Herdecke wickelt die Schülerbeförderung an den weiterführenden Schulen über Schoko-Tickets ab. Mit diesen Schülertickets nutzen die Schüler ausschließlich den ÖPNV.

An den Grundschulen gibt die Stadt Herdecke jedoch nur Tickets für den Spezialverkehr mit Schulbussen aus. Regelmäßig setzt sie den Schulbus „Schraberg“ ein, der vor allem Schüler aus dem Ortsteil Ahlenberg und aus ländlichen Gebieten sowie einige anspruchsberechtigte Schüler auf seinem Weg zur Grundschule Schraberg transportiert. Aus diesen ländlichen Orten gibt es keine ÖPNV-Verbindung und es wäre auch keine solche Verbindung möglich. Hinzukommt, dass vor allem die Schüler aus dem Gebiet Ahlenberg eine Hauptverkehrsstraße außerhalb geschlossener Ortschaften überqueren müssten. Zwischen Schulbeginn und Schulschluss übernimmt dieser Bus Schwimmfahrten für alle Schulen.

Zusätzlich zu diesem regelmäßigen Bus setzt die Stadt Herdecke seit dem Schuljahr 2014/2015 übergangsweise einen Schulbus zwischen dem Stadtteil Ende und Innenstadt ein. Dieser Bus transportiert die bereits angemeldeten Schüler der Klassen zwei bis vier, deren Grundschule sich nun an einem anderen Standort befindet. Im Rahmen des Vertrauensschutzes zum Zeitpunkt der Anmeldung hat die Stadt Herdecke diesen Schulbus angeboten, um die Diskussionen und den Widerstand gegen die Umzüge der Grundschulen zu mildern. Die Stadt Herdecke sollte diese freiwillige Leistung nach dem Zeitraum von drei Jahren auch tatsächlich wieder einstellen.

Außer den Grundschulern befördert die Stadt Herdecke mittels Schülerspezialverkehr nur in Ausnahmen wenige Schüler. Für Förderschüler, die nicht in der Lage sind, den ÖPNV zu nutzen, setzt sie einen Schulbus ein. Auch fahren an der Förderschule wenige Kinder, bei denen das Gesundheitsamt bestätigt hat, dass diese nicht im Bus fahren können, mit Taxen.

Zusätzlich zu den drei obengenannten Bussen gibt es noch einen Bus für einige Fahrten des Gymnasiums zum Gymnasium in Wetter im Rahmen der Kooperation beider Schulen.

Entsprechend der vergaberechtlichen Vorschriften schreibt die Stadtverwaltung ihren Spezialverkehr alle zwei bis drei Jahre über die Stadtgrenzen hinaus aus. Zuletzt hat sie vor dem Schuljahr 2014/2015 Angebote für alle vier eingesetzten Busse eingeholt. In diesem Zusammenhang prüft die Verwaltung dann auch, ob Strecken optimiert werden können.

Die Stadtverwaltung stimmt sich mit den vier Verkehrsunternehmen, die das Stadtgebiet Herdecke bedienen, ab. Der ÖPNV wird so auch hinsichtlich der Bedarfe der Schülerbeförderung optimiert. Beispielsweise versuchen die Beteiligten aktuell ein Umsteigeproblem der Schüler aus Dortmund, die das Gymnasium in Herdecke besuchen, zu lösen. In der Vergangenheit haben bereits verschiedene Schulen ihre Anfangszeiten auf die Busse getaktet. Allerdings gibt es häufig Abstimmungsprobleme, weil es vier Unternehmen sind, die ihre Fahrten teilweise aufeinander abstimmen müssen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	86	48	97	73	62	74	81	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	525	453	933	642	526	601	738	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.065	39.964	48.675	44.820	44.100	44.100	46.325	31
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	234	69	309	111	87	98	122	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	189	148	639	449	354	440	528	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.114	44.100	44.100	46.600	29
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	27	98	66	60	68	75	29

Kennzahl	Herdecke	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til	3. Quartil	An- zahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	536	452	1.686	714	600	670	770	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.091	44.100	44.100	46.600	29
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	49	98	73	61	74	81	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	781	463	943	650	568	621	734	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	44.100	48.651	45.830	44.909	46.243	46.600	28
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	112	90	418	227	141	211	302	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	395	101	488	242	148	239	318	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	44.807	44.100	44.100	46.600	21

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Herdecke	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	24	259	118	66	108	156	27
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförder-tem Schüler in Euro	./.	310	6.226	983	529	625	939	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge-samt in Prozent	17	2	40	14	8	12	18	28
Einpendlerquote in Prozent	3	0	3	1	0	0	1	28
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	21	626	242	144	216	329	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförder-tem Schüler in Euro	./.	199	2.084	596	450	500	617	22

Kennzahl	Herdecke	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	29	2	79	34	19	32	42	26
Einpendlerquote in Prozent	6	0	39	8	2	5	8	26
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	30	480	222	142	222	285	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförder-tem Schüler in Euro	./.	358	1.139	592	475	523	656	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42	5	77	34	21	33	47	26
Einpendlerquote in Prozent	4	0	37	11	4	6	16	26
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	50	386	209	107	207	261	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförder-tem Schüler in Euro	./.	298	828	554	468	520	628	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	49	11	60	35	25	36	44	25
Einpendlerquote in Prozent	12	0	44	17	6	15	27	25
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	83	1.699	528	210	396	733	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförder-tem Schüler in Euro	./.	119	2.258	982	476	820	1.389	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	68	14	100	51	27	49	71	19
Einpendlerquote in Prozent	41	0	53	17	6	11	23	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

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Herdecke im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage in Herdecke	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	10
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
Sportaußenanlagen	15
Organisation und Steuerung	15
Strukturen	16

→ 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 in Herdecke

Die Stadt Herdecke hat die Größe ihrer Grünflächen im Rahmen der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) erfasst. Die Daten stammen aus dem Jahr 2007. Für die überörtliche Prüfung konnte die GPA NRW auf diese Flächendaten für einige Nutzungsformen/Grünflächentypen zurückgreifen. Einige Flächen, wie z. B. die Fläche der kommunalen Spiel- und Bolzplätze, hat die Stadt Herdecke für die Prüfung aktualisiert. Für das Straßenbegleitgrün liegen jedoch keine Flächenangaben vor.

Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung ihrer Grünflächen konnte die Stadt Herdecke aufgrund der Buchungssystematik der Technischen Betriebe Herdecke (TBH) nicht in der von der GPA NRW gewünschten Gliederung erfassen.

Aufgrund der fehlenden Flächen- und Finanzdaten kann die GPA NRW in diesem Teilbericht keine Wirtschaftlichkeitszahlen darstellen und analysieren. Auch der interkommunale Vergleich der Struktur- und Flächendaten ist nur eingeschränkt möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte schnellstmöglich eine verlässliche Datenlage für ihre Grünflächen schaffen (vgl. Ausführungen zum Grünflächeninformationssystem auf Seite 7).

→ Empfehlung

Zukünftig sollten die TBH ihre Kostenrechnung so umgestalten, dass sie die Aufwendungen für einzelne Nutzungsformen ermitteln kann. Es sollte möglich sein, einzelne Pflegeleistungen, z. B. die Aufwendungen für die Rasenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen oder in den Parkanlagen sowie die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün, auszuwerten.

Organisation und Steuerung

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

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

stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
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)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
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	75	25	25	25
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	27	27	27	27

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Herdecke erzielt mit dem o. g. Erfüllungsgrad von 27 Prozent ein niedriges Ergebnis. Die Steuerung des Grünflächenmanagements kann sie noch in vielen, wesentlichen Punkten verbessern.
- Aufgabenwahrnehmung und Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis:** Das Bau- und Planungsamt der Stadt Herdecke plant die städtischen Grünflächen. Die TBH pflegen und unterhalten im Auftrag der Stadtverwaltung alle Grünflächen. Auskunftsgemäß arbeiten Bau- und Planungsamt und TBH eng miteinander zusammen. Unter anderem nehmen sie fertiggestellte Grünflächen zusammen ab.

- **Freiflächenentwicklungskonzept:** In Herdecke gibt es weder Teilkonzepte für einzelne Grünflächentypen noch ein übergreifendes Konzept für alle städtischen Grünflächen. Im Flächennutzungsplan sind die Frei- und Grünflächen der Stadt Herdecke mit ihren verschiedenen Typen ausgewiesen. Bei städtebaulichen Maßnahmen, wie z. B. dem städtebaulichen Entwicklungskonzept „Herdecke Mitte“, berücksichtigen die zuständigen Ämter die Grünflächen.

Auch wenn das Angebot an Grün-/Freiflächen nach Auskunft der Verwaltung überschaubar ist, sollte die Stadt Herdecke in einem Freiflächenentwicklungskonzept festlegen, wie sie ihre Flächen langfristig, strategisch entwickeln möchte. Zu berücksichtigen sind dabei unter anderem die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch.

- **Einwohnerzufriedenheit:** Die Stadt Herdecke hat bislang ihre Einwohner nicht befragt, ob sie mit dem kommunalen Grünflächenangebot zufrieden sind. Die Herdecker Einwohner melden und beschweren sich jedoch telefonisch oder persönlich bei der Stadtverwaltung. Vor ein paar Jahren hat die Verwaltungsführung eine Umfrage zu dem Thema „Sind die Herdecker mit Herdecke zufrieden?“ durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Umfrage haben sich auch auf einige Grünflächen ausgewirkt. Momentan befragt die Stadtverwaltung alle Herdecker Haushalte unter anderem zu ihren Wohnwünschen. Es ist anzunehmen, dass sich die Ergebnisse dieser Befragung beispielsweise auf das Spielplatzangebot auswirken werden.

Der Stadt Herdecke ist es sehr wichtig, dass ihre Einwohner mit der Grünflächengestaltung und dem Grünflächenangebot zufrieden sind. Aus diesem Grund sollte sie auch tatsächlich ermitteln, wie zufrieden die Einwohner mit den kommunalen Grünflächen hinsichtlich Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege sind. Dies kann sie zum Beispiel auch im Rahmen von Stadtfesten oder Veranstaltungen auf ihren neugestalteten Flächen tun. Die vorhandenen Vorstellungen der Einwohner zu den Grünanlagen sind eine wichtige Planungs- und Steuerungsgrundlage für die Stadt Herdecke. Die Wünsche und Vorstellungen sollten auch in ein Freiflächenentwicklungskonzept einfließen.

- **Zielvorgaben durch Verwaltungsführung und Dokumentation von operativen Zielen sowie Kennzahlen:** Im Rahmen des wirkungsorientierten Haushalts hat die Stadt Herdecke strategische Ziele für ihre Stadt definiert. Beispielsweise lauten sie: „Die Stadt Herdecke ist eine familienfreundliche Stadt“, „Die Stadt Herdecke ist eine umweltfreundliche Stadt“ und „Die Stadt Herdecke ist eine attraktive Stadt für Arbeit und Freizeit“. Diese strategischen Ziele wirken sich auch auf die kommunalen Grünflächen aus. Allerdings gibt es in Herdecke keine Gesamtstrategie für die städtischen Grünflächen, in der sich die Ziele widerspiegeln. Darüber hinaus sind im Haushaltsplan der Stadt Herdecke einzelne operative Ziele auch für die Grünflächen vorhanden. Diese Ziele sind allerdings eher schwammig, nicht konkret messbar und weitestgehend inputorientiert. Ebenso sind im Haushaltsplan mehrere Kennzahlen hinterlegt. Diese Kennzahlen sind jedoch auch inputorientiert. Mit ihnen lässt sich der Grad der Zielerreichung bisher nicht messen. Hinzu kommt, dass die Stadt Herdecke zwar sehr viele Kennzahlen definiert hat, sie jedoch nicht erfasst bzw. aktualisiert.

Zielvorgaben, operative Ziele und Kennzahlen sind eine wichtige Voraussetzung, um die Grünflächengestaltung und -pflege effizient steuern zu können. Dabei können Kennzah-

len aufzeigen, ob und wo die Gestaltung und Pflege optimiert werden können. Darüber hinaus versetzen sie die Stadt Herdecke in die Lage, zu ermitteln, welche Leistungen am freien Markt wirtschaftlicher einzukaufen sind. Die TBH erkennt aber auch, welche Leistungen er optimieren muss, damit diese mit denen des freien Marktes konkurrenzfähig sind. Auf der anderen Seite können Kennzahlen auch die TBH davor schützen, dass finanzielle und personelle Ressourcen gekürzt werden. Dann müssen sie anhand von Kennzahlen dokumentieren, dass Flächenumfang und/oder –struktur die absoluten Aufwendungen bestimmen. Dann muss die Stadt darüber nachdenken, ihre Standards zu reduzieren.

Die Verwaltungsführung der Stadt Herdecke sollte klare Zielvorgaben für die Grünflächen, z. B. Schwerpunktsetzung, Freiflächenentwicklungskonzept, Grünflächenplanung, Einsparvorgaben, festlegen. Für die einzelnen Grünflächenarten sollte die Stadt Herdecke operative Ziele nach den SMART²-Kriterien definieren. Den Grad der Zielerreichung sollte sie mit wenigen, aussagekräftigen Kennzahlen messen.

Wenn die Stadt Herdecke Kennzahlen bildet bzw. ihre bisherigen Kennzahlen überarbeitet, kann sie sich an den im Prüfbericht der GPA NRW dargestellten Kennzahlen orientieren.

- **Zentrales Grünflächeninformationssystem (GRIS):** Die Stadt Herdecke besitzt für ihre Grünflächen nur die Unterlagen aus der NKF-Bewertung für die Eröffnungsbilanz aus dem Jahr 2007. Bisher hat sie die dort erfassten Flächen nicht fortgeschrieben. Auch gibt es bisher keine einzelnen Kataster für bestimmte Grünflächentypen. Die Stadt Herdecke hat allerdings schon seit einigen Jahren ein Grünflächenkataster als erstes Element eines GRIS angedacht. Zum Zeitpunkt der Prüfung war jedoch nicht absehbar, dass das Grünflächenkataster noch in diesem Jahr aufgebaut wird.

Eine zielgerichtete Steuerung ist nur möglich, wenn den Beteiligten die Strukturen und Aufwendungen der Grünflächen sowie die damit verbundenen Pflegeleistungen in entsprechend detaillierter Form bekannt sind. Dies ist nur mit einem GRIS möglich, welches daher das zentrale Steuerungselement für ein effizientes Grünflächenmanagement ist. Vorstufen eines GRIS sind die Bestandsaufnahme aller Grünflächen und ein hieraus erstelltes Grünflächenkataster bzw. eine Grünflächendatei. Das Grünflächenkataster sollte dabei mindestens folgende Informationen enthalten: Objektnummer (z. B. der einzelnen Rasen- oder Beetflächen), Lagebezeichnung (im Stadtgebiet, ggf. Bestandteil z. B. einer Parkanlage), Größe der Fläche, Art der Bepflanzung/Pflanzenart/Belagsart (z. B. Kurzrasen, Beetrosen, Pflaster) und Pflegemaßnahmen.

Die Stadt Herdecke sollte in einem ersten Schritt ein Grünflächenkataster für alle kommunalen Grünflächentypen erstellen. Dieses Grünflächenkataster sollte sie dann zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Es sollten alle steuerungsrelevanten Informationen enthalten sein. Hierzu zählen beispielsweise Art, Lage und Größe der Fläche, Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage soweit unterschiedliche Flächenarten vorliegen, Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Pflegeklassen und Unterhaltungsaufwendungen.

² SMART = Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert

Die Stadt Herdecke teilte mit, dass sie für 2016 vorsieht, ein Grünflächeninformationssystem einzuführen.

- **Pflegestandards:** Die Stadt Herdecke hat Standards für die Grünflächenpflege nicht schriftlich fixiert. Auch gibt es keine Pflegepläne für alle Grünflächentypen. Für die Spiel- und Bolzplätze existieren Kontrolllisten, aus denen ein Mindestmaß an Pflegeleistungen hervorgeht. Ebenso ist ein älteres Pflegkonzept für das Straßenbegleitgrün vorhanden. Jedoch beruht die Pflege der Grünflächen in Herdecke weitestgehend auf den Erfahrungen der Mitarbeiter.
Nur wenn Pflegestandards verbindlich niedergelegt sind, kann die Stadt Herdecke sie mit dem GRIS verknüpfen. Auch können Standards nur sinnvoll reduziert werden, wenn bekannt ist, welche Standards überhaupt vorherrschen.

Die Stadt Herdecke sollte alle Grünflächentypen bestimmten Pflegeklassen zuordnen. Diese Pflegeklassen sollten mit den Angaben zu den Pflegearbeiten bzw. Pflegegängen hinterlegt sein, z. B. welche Arbeiten sind wann und wie häufig unter Berücksichtigung der Witterung durchzuführen.

- **Kostenrechnung:** Die TBH haben seit ihrer Gründung eine Kostenrechnung. In der Kernverwaltung als Auftraggeber gibt es hingegen keine Kostenrechnung. Langfristig sollte auch die Kernverwaltung alle Aufwendungen, die bei ihr im Rahmen der Grünflächenpflege entstehen, erfassen und verursachungsgerecht zuordnen. Nur so kann die Stadt Herdecke ganzheitlich beurteilen, wie viel die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen in Herdecke kostet.
- **Berichtswesen:** Bei den TBH sind Ansätze für ein Berichtswesen in einzelnen Bereichen vorhanden. Das Berichtswesen ist bisher jedoch noch eine reine Dokumentation der bisher verbrauchten Mittel.

Die Stadt Herdecke sollte ein Berichtswesen zu den kommunalen Grünflächen aufbauen, dass neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert, Abweichungen darstellt und begründet. So kann sie frühzeitig Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

- **Verrechnung als Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen:** Die TBH rechnen ihre erbrachten Leistungen mit der Kernverwaltung über tatsächliche Ist-Aufwendungen für Personalstunden und das verbrauchte Material ab. Es sind weder Stundenverrechnungssätze auf Vollkostenbasis noch mengenbezogene Leistungspreise berechnet. Leistungspreise (Stückkosten) sind aufgrund der fehlenden Flächenangaben bisher auch nicht möglich. Ebenso können die TBH ihre erbrachten Leistungen aufgrund der fehlenden Datenbasis nicht mit dem freien Markt vergleichen. Es gibt folglich keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Unterhaltung und Pflege der städtischen Grünflächen.

Langfristig sollten die TBH – wie ein externer Dritter – ihre Leistungen auch über mengenbezogene Leistungspreise (Stückpreise) abrechnen. Nur so ist ein realistischer Vergleich mit dem freien Wettbewerb möglich und auch nur dann kann eine Aussage darüber getroffen werden, ob die TBH ihre Leistungen wirtschaftlich erbringen. Ebenso wichtig ist es, dass die Stadt Herdecke die wirtschaftliche Aufgabenerledigung einzelner Leistungsbereiche überprüft und vergleicht.

Um Aufwendungen schon jetzt verursachungsgerecht und auskömmlich mit der Kernverwaltung abzurechnen, sollten die TBH zumindest über Stundenverrechnungssätze für das Personal, Maschinen und Fahrzeuge abrechnen. Die Stundenverrechnungssätze müssen auf Vollkostenbasis kalkuliert sein, d. h. es fließen neben den Ist-Aufwendungen auch Kosten für den Verschleiß und Anlagenverzehr der TBH ein.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen³ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	1.008	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	67,8	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	673	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.	0,4	9,2	3,8	1,5	3,8	5,5	14
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	./.	14	400	96	30	63	106	14

Die Kennzahlen zu den kommunalen Grünflächen der Stadt Herdecke fließen nicht in den interkommunalen Vergleich ein, weil die Fläche des Straßenbegleitgrüns unbekannt ist. Das Straßenbegleitgrün macht durchschnittlich mit rund 20 Prozent einen Großteil der kommunalen Grünflächen aus. Ohne das Straßenbegleitgrün liegt der Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gemeindefläche Herdeckes bei 4,4 Prozent, die kommunale Grünfläche bei 44 m² je Einwohner.

Die Forstflächen der Stadt Herdecke machen mit etwa 61 Prozent den größten Teil der hier erfassten kommunalen Grünflächen aus. Weitere 16 Prozent sind Park- und Gartenanlagen.

³ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Die Stadt Herdecke liegt unmittelbar an der Ruhr, umsäumt von den Ruhrseen Hengstey- und Harkortsee. Nach eigenen Angaben sind 74 Prozent des gesamten Stadtgebietes Wasser- und Forstfläche.

Schon allein aufgrund seiner besonderen Lage an der Ruhr sind die gesamten Ruhrauen zwischen den Stadtgrenzen zu Dortmund und Wetter samt der Freizeitanlage Bleichstein eine große Naherholungszone von besonderer Bedeutung. Diese Flächen sind auch über die Stadtgrenzen Herdeckes hinaus sehr beliebt. Auf einer Seite der Ruhrbrücke gibt es Wiesenflächen, Ruhebänke, Spielplätze und eine Kletterwand sowie angrenzende Schulhöfe, Bäder, einen Sportplatz und eine Sporthalle. Auf der anderen Seite der Ruhrbrücke liegen eine Minigolfanlage sowie die neu entwickelten und aufgewerteten Flächen „Quartier an der Ruhr“ und Westfalia-Gelände.

Nach Auskunft der Stadtverwaltung ist Herdecke fast ausschließlich eine Wohnstadt. Daher legt die Stadt viel Wert auf die Wohnqualität sowie die Wohnumfeldverbesserungen samt Grünflächen. Der Freizeit- und Erholungswert in Herdecke soll hoch sein. Ein Ziel der Stadt Herdecke ist es deshalb, an der Ruhr repräsentative Erholungsflächen zur Verfügung zu stellen, auch für den Tagestourismus, und zeitgleich die Innenstadt hinter diesem Gebiet zu stärken. Aus diesem Grund gestaltet sie zurzeit das Ruhrvorland mit einer Fläche von 30.000 m² auf dem ehemaligen Westfalia-Gelände. Zum Beispiel werden Rad- und Fußwege voneinander getrennt, Aussichtsplattformen und neue Zugänge zum See entstehen, Brücken über den Herdecker Bach werden ersetzt und Ausstattungsgegenstände erneuert.

→ Empfehlung

Aufgrund ihrer haushaltsrechtlichen Situation sollte die Stadt Herdecke bei allen Grünflächentypen darauf achten, ihre Flächen pflegeleicht zu gestalten. Insbesondere sollte sie, wenn sie Flächen neu plant oder umgestaltet, bereits die künftige Pflege samt Folgekosten berücksichtigen.

Werden Grünflächen geplant, so sollten nicht die für die Investition zur Verfügung stehenden Mittel maßgeblich sein, sondern die für die zukünftige Unterhaltung zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen. Durchschnittlich betragen die Investitionskosten bei einer Grünanlage nur rund 15 Prozent der Lebenszykluskosten. Der überwiegende Anteil entfällt auf die Pflege und Unterhaltung.

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 Herdecke pflegt und unterhält 31 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 159.200 m². Vier Anlagen sind kleiner als 500 m². Vor allem umfassen die Parkanlagen die gesamten Ruhrwiesen zwischen den Stadtgrenzen zu Dortmund und Wetter. Die Freizeitanlage Bleichstein in unmittelbarer Nähe zur Ruhr zählt ebenso zu den erfassten Parkanlagen.

Fast drei Viertel aller Flächen in den Parkanlagen bestehen aus Gehölzen und Sträuchern. Rasenflächen machen weitere 24 Prozent der Gesamtfläche aus. Die restlichen Flächen umfassen Beete, Wege und Wasserflächen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

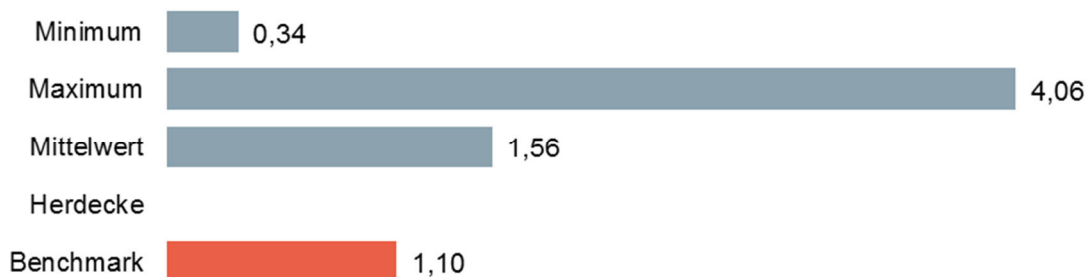
Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	./.	0,63	17,94	6,90	3,39	5,36	9,21	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	./.	1.342	41.770	11.903	4.754	8.269	17.095	18

Die Kennzahlen der Stadt Herdecke fließen nicht in den interkommunalen Vergleich ein. In der von der Stadt Herdecke eingetragenen Fläche sind alle in der NKF-Erfassung als Grünanlage bezeichneten Flächen enthalten. Die Verwaltung konnte nicht überprüfen, ob es sich tatsächlich nur um Park- und Gartenanlagen gemäß der Definition der GPA NRW handelt.

Unter der Annahme, dass es sich tatsächlich nur um Park- und Gartenanlagen gemäß der Definition handelt, stellt die Stadt Herdecke in 2013 jedem Einwohner 7,05 m² Park- und Gartenanlage zur Verfügung. Die durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen betrüge dann 5.136 m².

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,46	1,02	2,07	13

Nach Auskunft der Verwaltung müssen die Flächen an der Ruhr aufgrund der hohen Nutzung sehr intensiv und häufig gepflegt werden. Auskunftsgemäß gibt es in den Anlagen der Stadt Herdecke auch nur angepflanzte und gepflegte Gehölze, Blumen und Bäume. Flächen, die sich selbst überlassen werden und daher keiner oder nur einer geringen Pflege bedürfen, gibt es laut Verwaltung in den Herdecker Park- und Gartenanlagen nicht.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Im Auftrag der Stadtverwaltung pflegen und unterhalten die TBH 15 Spiel- und sieben Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 48.000 m². Fünf dieser Spielanlagen liegen dabei auf gepachteten Grundstücken und nicht auf einem städtischen Grundstück. Sie sind hier dennoch erfasst, weil die Stadt diese Plätze pflegt und unterhält.

Zusätzlich zu den hier erfassten Spiel- und Bolzplätzen gibt es in Herdecke noch zahlreiche einzelne Spielgeräte, Spielzonen und gut ausgestattete Schulhöfe.

Laut Verwaltung sind die Spiel- und Bolzplätze über das Stadtgebiet hinweg gut verteilt. Allerdings fehlen nach ihrer Ansicht Spielflächen in der Innenstadt.

In der Vergangenheit hat die Stadt einen Spielplatz aufgegeben. Die Fläche hat sie in einen Parkplatz verwandelt. Allerdings wird im Rahmen der Maßnahme „Westfalia-Gelände“ ein neuer Spielplatz entstehen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m²	14,86	5,77	38,39	16,40	9,92	14,37	19,09	24
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,81	5,54	15,61	10,23	8,32	9,82	11,44	25
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche	./.	1,42	12,50	5,54	3,74	5,25	7,45	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	2.181	505	4.553	1.649	1.080	1.449	1.743	24

Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze wird in Herdecke beeinflusst durch die großen Spielanlagen im Freizeitzentrum Bleichstein.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Herdecke zurzeit eine unterdurchschnittliche Fläche bzw. Anzahl je Einwohner in der Zielgruppe für die Spiel- und Bolzplätze zur Verfügung. Allerdings sind die demografische Entwicklung und die Altersstruktur in Herdecke zu berücksichtigen, wenn diese Kennzahlen analysiert werden.

Das Durchschnittsalter der Herdecker Bevölkerung ist schon heute höher als in vielen anderen Kommunen in NRW. Hinzu kommt, dass laut Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis 2030 die Bevölkerung in Herdecke um rund elf Prozent abnehmen wird. Der Anteil der unter 18-Jährigen wird sogar um 22 Prozent sinken. Dem zur Folge wird es auch einen geringeren Spielflächenbedarf im Herdecker Stadtgebiet geben. Bei dem derzeitigen Flächenbestand an Spiel- und Bolzplätzen wird die Kennzahl 2030 etwa 19 m² je EW unter 18 Jahren betragen.

→ Feststellung

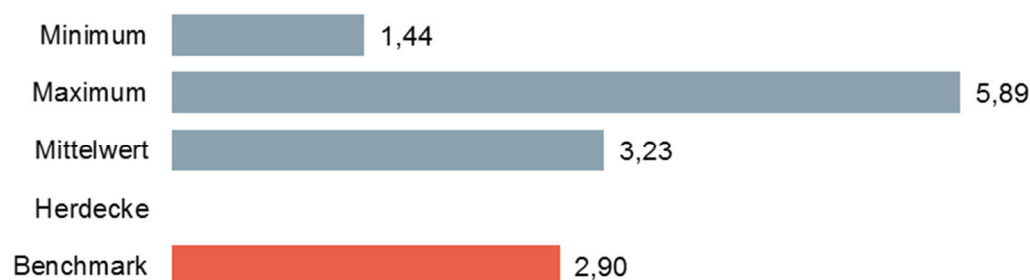
Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen in Herdecke ist ausreichend. Es wird zudem durch Spielzonen und gut ausgestattete Schulhöfe ergänzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte eine Spielflächenbedarfsplanung durchführen, um auch künftig ein angemessenes Angebot an Spielflächen vorzuhalten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,29	2,70	4,12	19

Nach Angaben der Verwaltung pflegt eine Zwei-Personen-Spielplatzkolonne alle Spiel- und Bolzplätze sehr intensiv. Sie pflegt jeden Spielplatz mindestens einmal in der Woche. Verschiedene Plätze besucht und pflegt sie auch zwei- bis dreimal pro Woche.

Die Stadt Herdecke hat bereits einige Spielplatzpatenschaften eingerichtet. Zum Beispiel besichtigen die Paten ihren Spielplatz regelmäßig, weisen Nutzer auf Fehlverhalten hin, melden Beschädigungen und Verunreinigungen an die Stadt und säubern einfache Dinge ggfls. zusammen mit den Kindern. Auch führen die Spielplatzpaten Spielplatzfeste durch. Dieses ehrenamtliche Engagement sollte die Stadt Herdecke weiterhin fördern.

Nicht nur die Spielplatzpatenschaften verlaufen erfolgreich in Herdecke. Auch in einer Betreuungszone in der Freizeitanlage Bleichstein übernehmen Anwohner leichte Pflege- und Kon-

trollaufgaben. Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob Patenschaften oder Betreuungszonen auch für andere Bereiche in den Grünflächen oder andere Nutzungsformen möglich sind.

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

Laut Stadtverwaltung umfasst die Vegetation einen sehr großen Anteil der Straßenfläche. Viele dieser Flächen resultieren aus sehr vielen verkehrsberuhigten Straßen und Wohnumfeldverbesserungen in fast jeder Stadtstraße, die die Stadt Herdecke in den 80er Jahren durchgeführt hat.

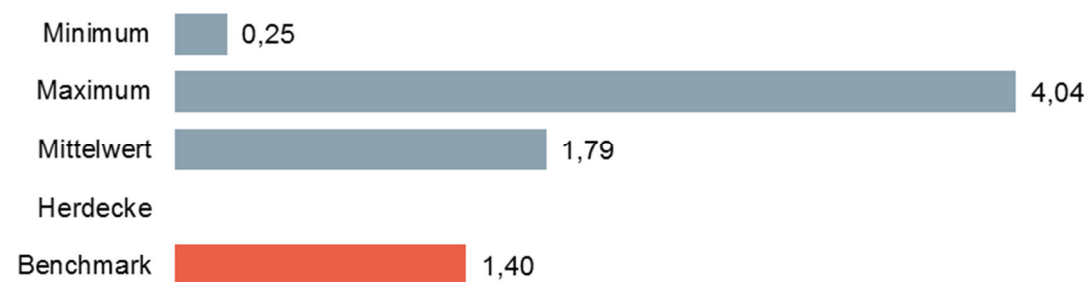
Im Rahmen der NKF-Bewertung haben die THB das gesamte Straßenvermögen erfasst. Allerdings haben weder die TBH noch die Kernverwaltung die Grünflächen aus diesen Daten separiert. Flächen für das Straßenbegleitgrün liegen somit nicht vor. Die GPA NRW kann keine Kennzahlen für die Stadt Herdecke darstellen und analysieren.

Strukturkennzahlen Begleitgrün 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	./.	1,97	64,00	15,29	3,96	6,09	9,64	15

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m² in Euro 2013



Herdecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	1,28	1,64	2,07	8

Auskunftsgemäß umfasst die Pflege des Straßenbegleitgrüns rund die Hälfte der gesamten Grünflächenpflege in Herdecke. Aufwendungen fallen vor allem für die Baumkontrolle und –

pflege an. Laut Stadtverwaltung hat sie seit den 80er Jahren rund 1.000 zusätzliche Bäume im Straßenbegleitgrün gepflanzt.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bei dem Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement erreicht die Stadt Herdecke 27 Prozent.
- Die Stadt Herdecke kann dieses Ergebnis verbessern, indem sie schnellstmöglich ein Grünflächenkataster aufbaut. Dieses sollte sie dann zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Auch sollte die Stadt Herdecke Pflegestandards sowie Ziele und Kennzahlen für alle Grünflächentypen festlegen. In einem Freiflächenentwicklungskonzept sollte die Verwaltung festlegen, wie sie ihre Grünflächen langfristig ausrichten und gestalten möchte. Langfristig sollten die TBH ihre erbrachten Leistungen über flächenbezogene Stückkosten abrechnen. Sobald diese Preise bekannt sind, sollte die Stadt Herdecke diese Leistungen auch mit den marktüblichen Preisen vergleichen.
- Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen in Herdecke ist ausreichend. Es wird zudem durch Spielzonen und gut ausgestattete Schulhöfe ergänzt. Die Stadt Herdecke sollte eine Spielflächenbedarfsplanung durchführen.
- Die GPA NRW kann nicht beurteilen, inwieweit die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns in Herdecke wirtschaftlich ist. Die Stadt Herdecke konnte die benötigten Daten nicht erfassen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Herdecke mit dem Index 1.

Sportaußenanlagen

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

Organisation und Steuerung

In Herdecke ist das Angebot an städtischen Sportaußenanlagen und Sportstätten sowie an sonstigen örtlichen Sportanbietern nach Auskunft der Verwaltung überschaubar. Dieses überschaubare Angebot hat die Stadtverwaltung stets im Blick.

Zusammenwirken mit Vereinen

Für den ehemaligen Tennenplatz Kalkheck hat die Stadt Herdecke in 2012 einen Pachtvertrag mit dem FC Herdecke-Ende e.V. geschlossen. Die Stadt verpachtet dem Verein das Grundstück für zunächst 15 Jahre, damit dieser auf einem städtischen Grundstück eine vereinseigene Anlage betreiben kann. Der Pachtzins für die Jahre 2012 bis 2027 beträgt fünf Prozent der jährlichen Werbeeinnahmen, mindestens jedoch 250 Euro jährlich. Der Verein trägt die laufenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Die Stadt zahlt dem Verein einen Sockelbetrag für die Stromkosten von 1.500 Euro pro Jahr. Im Vertrag ist auch geregelt, wie häufig der Verein welche Pflegearbeiten durchführen muss.

Der FC Herdecke-Ende e.V. finanzierte den Bau des Kunstrasenplatzes auf seiner Anlage zunächst allein. Die Stadt Herdecke leistet an den Verein zunächst für 15 Jahre eine Schuldendiensthilfe in Höhe von 19.800 Euro jährlich. Diesen Betrag entnimmt sie der Sportpauschale, die sie vom Land NRW im Rahmen des Finanzausgleiches erhält. In Summe wird die Stadt Herdecke 297.000 Euro an den Verein zahlen. Somit zahlt die Stadt einen erheblichen Teil der Bausumme aus ihrer Sportpauschale. Der Vorteil dieses Modells ist, dass die Stadt die Zinsbelastung, die bei einem eigenen Bau samt Finanzierung entstanden wäre, nicht tragen muss.

Der Kunstrasenplatz Kalkheck belastet den städtischen Haushalt in der laufenden Unterhaltung jährlich mit einem vergleichsweise geringen Betrag von 1.500 Euro.

Anders sieht es jedoch bei der Sportanlage Bleichstein aus. Hier trägt die Stadt noch die gesamte laufende Unterhaltung und Bewirtschaftung. Die Stadt Herdecke verfolgt jedoch das Ziel, die Pflege und Unterhaltung dieser Sportaußenanlage auf die beiden Hauptnutzer abzugeben und somit den Haushalt zu entlasten. Bisher ist es der Stadt Herdecke nicht gelungen, sich mit den beiden Hauptnutzern vertraglich zu einigen.

Strukturen

Die Stadt Herdecke besitzt zwei Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 90.377 m². In diesen Anlagen gibt es insgesamt vier Sportplätze mit einer Sportnutzfläche von rund 39.700 m². Sowohl mit der Anzahl der Sportplätze als auch mit der Sportnutzfläche positioniert sich die Stadt Herdecke damit im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich.

Dass es nur zwei Sportaußenanlagen im Stadtgebiet gibt, liegt allerdings nach Auskunft der Verwaltung vor allem an der geringen Stadtfläche und der Topografie im Stadtgebiet. So versorgt die Sportanlage Bleichstein den Ortsteil Herdecke. Seit Mitte 2009 gibt es an dieser Stelle einen Kunstrasenplatz mit Leichtathletikanlagen. Die Einwohner aller übrigen Ortsteile nutzen die Sportanlage Kalkheck im Ortsteil Ende. Hier pflegt und unterhält die Stadt Herdecke einen Rasenplatz mit Aschebahn, einen kleinen Aschetrainingsplatz und ein Kunstrasen-Mini-Spielfeld. Seit 2012 gibt es hier außerdem den Kunstrasenplatz des FC Herdecke-Ende e.V..

Beide Sportanlagen stehen für den Schulsport zur Verfügung. Aufgrund der räumlichen Nähe zum Schulzentrum Bleichstein nutzen die dort ansässigen Schulen regelmäßig die Sportanlage Bleichstein.

Der Rasenplatz am Kalkheck ist ein öffentlich zugänglicher Platz. Nach Auskunft der Stadt Herdecke nutzen ihn die Einwohner sehr häufig. Die Sportanlage am Bleichstein steht grund-

sätzlich auch jedem Einwohner zur Verfügung. Seitdem diese Anlage einen Kunstrasenplatz hat, kontrolliert die Stadt allerdings den Zugang. Aufgrund der sehr intensiven Nutzung durch die Einwohner hat die Stadt Herdecke am Bleichstein eine Zaunanlage gebaut.

Darüber hinaus trainieren und spielen vier Vereine mit festen Trainingsstunden auf den Sportplätzen. In 2013 spielen insgesamt 36 Mannschaften aus diesen vier Vereinen in Herdecke und dem Ortsteil Ende. Der Anteil der Jugendmannschaften liegt mit 25 Mannschaften bei rund 70 Prozent. Im Vergleich zu anderen Kommunen gibt es in Herdecke noch einen hohen Anteil an Jugendmannschaften.

Auf Basis der erfassten und belegten Nutzungszeiten durch die Vereine von rund 5.400 Stunden und den verfügbaren Nutzungsstunden von insgesamt 6.300 Stunden ergibt sich eine Auslastung der Sportaußenanlagen von rund 86 Prozent. Im interkommunalen Vergleich sind die Sportaußenanlagen in Herdecke damit überdurchschnittlich ausgelastet. Nach Auskunft der Verwaltung ist die Sportanlage Bleichstein durchgängig belegt und somit vollständig ausgelastet.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen allgemein 2013

Kennzahl	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,00	1,02	10,04	5,16	4,04	5,26	6,59	22
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,76	0,25	5,42	2,30	1,54	1,96	2,90	22

Die Stadt Herdecke stellt zwar ihren Einwohnern weniger Sportplatzfläche zur Verfügung als viele andere Kommunen. Allerdings ist dieses Angebot unter Beachtung des demografischen Wandels und des Wandels im Sportverhalten völlig ausreichend.

Auch für die Stadt Herdecke werden weiterhin sinkende Einwohnerzahlen prognostiziert. Auch die Zahl der unter 18-Jährigen wird im Vergleich zu 2013 sinken. Dieser Bevölkerungsrückgang bei den Jugendlichen wird sich auch auf die Sportvereine auswirken. Die Zahl der Jugendmannschaften wird abnehmen. Hinzu kommt, dass sich auch das Sportverhalten in der Bevölkerung weiter verlagern wird. Beispielsweise gewinnen der Freizeit- und Gesundheitssport immer mehr an Bedeutung, wohingegen Fußball und Leichtathletik eher an Bedeutung verlieren. Hierauf muss sich auch die Stadt Herdecke einstellen.

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke hat ihren Haushalt dadurch, dass sie einen Sportplatz am Kalkheck verpachtet hat, bereits in einem ersten Schritt entlastet.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte allen übrigen Vereinen und Sportplatznutzern an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportaußenanlagen beteiligen. Somit kann sie ihren städtischen Haushalt weiter entlasten. Sollte es der Stadt Herdecke nicht gelingen, für die Sportanlage Bleichstein Nutzungs- und Überlassungsverträge mit den beiden Hauptnutzern abzuschließen,

Ben, sollte sie darüber nachdenken, Entgelte für die Nutzung der Sportaußenanlagen zu erheben.

→ **Empfehlung**

Auch sollte die Stadt Herdecke versuchen, weitere Teile der Sportanlage Kalkheck an den dortigen Verein abzugeben, wenn von Seiten des Vereins das Interesse hieran geäußert wird.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte die Stadt Herdecke sowohl für ihre Sportaußenanlagen als auch für ihre restlichen Sportstätten eine Bedarfsanalyse erstellen.

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				25	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					27

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				25	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					27

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				25	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					27

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de