

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Elsdorf
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Elsdorf	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Elsdorf	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Elsdorf	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	14
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ 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 Elsdorf 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 Elsdorf

Managementübersicht

Die Haushalte der Stadt Elsdorf werden wesentlich durch stark schwankende Gewerbesteuererträge geprägt. So lag der Fehlbetrag 2012 bei – 10,7 Mio. Euro während in 2010 und 2014 Überschüsse von 4,8 bzw. 5,0 Mio. Euro erzielt wurden. Entsprechend dieser Ausschläge war die Stadt in 2011 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Ab 2013 musste die Stadt wiederum kein HSK aufstellen. Mit der Planung des Haushaltes 2016 besteht erneut die Pflicht zu Erstellung eines HSKs. Dieses sieht einen Haushaltsausgleich für das Jahr 2018 vor und wurde von der Kommunalaufsicht genehmigt.

Das in der Eröffnungsbilanz 2008 bereits niedrige Eigenkapital von rund 26 Mio. Euro halbiert sich bis zum Jahr 2014. Ende 2019 wird das Eigenkapital nach der mittelfristigen Finanzplanung nur noch bei 4,8 Mio. Euro liegen. Die Stadt bewegt sich also nah an der Überschuldungsgrenze.

Die Stadt Elsdorf hat in der Vergangenheit zum Teil große Gewerbesteuererträge von Unternehmen der Energie- und Zuckerwirtschaft erhalten Aufgrund der schlechten Perspektiven im Energie- und Zuckermarkt wird sie künftig nur noch mit einem Bruchteil dieser Erträge rechnen können.

Die GPA NRW hat für das Jahr 2014 ein strukturelles Defizit von 3,5 Mio. Euro ermittelt. Dies ist der Konsolidierungsbetrag, der erforderlich ist, um den Haushaltsausgleich in einem durchschnittlich verlaufenden Haushaltsjahr zu erreichen.

Im aktuellen HSK ist eine Steuererhöhung der Grundsteuer B von 580 auf 640 Hebesatzpunkten ab 2016 enthalten. Diese führt zu Mehrerträgen von rund 405.000 Euro. Insgesamt beinhaltet das HSK acht Maßnahmen mit einem Konsolidierungsbeitrag von 856.000 Euro in 2016.

Das aktuelle Konsolidierungsvolumen des HSKs deckt nur einen Teil des strukturellen Defizits ab. Dies zeigt, dass die Stadt von dem nun eingeschlagenen Konsolidierungskurs nicht abweichen darf. Die Überschuldung könnte sonst nicht mehr abgewendet werden. Die GPA NRW empfiehlt, weitere Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, um neben dem Haushaltsausgleich einen ausreichenden Eigenkapitalbestand zu sichern.

Die Stadt hat ein vergleichsweise hohes Infrastrukturvermögen. Der Werteverzehr wird durchschnittlich nur zu 25 Prozent durch Neuinvestitionen ausgeglichen. Der Abnutzungsgrad liegt Ende 2014 bei 69 Prozent. Aus bilanzieller Sicht deutet dies auf einen Investitionsstau hin. Ob dieser tatsächlich eingetreten ist, kann nur im Wege einer Inventur der Straßen ermittelt werden. Diese ist seit der Eröffnungsbilanzierung nicht erfolgt. Die Stadt sollte ihren Investitionsbedarf bei den Straßen über eine Inventur feststellen und vorzugsweise beitragsfinanzierte Investitionen zum Erhalt des Straßennetzes tätigen.

Im Teilbericht Finanzen wird empfohlen die KAG-Beitrags-, Hunde- und Vergnügungssteuersätze anzuheben. Darüber hinaus könnten höhere Mieten und Eintrittsgelder fürs Freibad sowie ein Entgelt für die Überlassung von Sportstätten ertragsseitig zu Haushaltsverbesserungen führen.

Die Stadt Elsdorf hat insgesamt vergleichsweise geringe Gebäudeflächen, die sie ihren Einwohnern zu unterschiedlichen Zwecken zur Verfügung stellt. Das Flächenangebot der Schulen und Turnhallen ist derzeit sparsam. Die Kennzahl Fläche je Klasse liegt bei den Grundschulen unterhalb des Benchmarks. Flächenüberhänge gibt es nur in einem Grundschulgebäude (rund 1.400 m²) und bei den für den Schulsport zur Verfügung stehenden Turnhallen (900 m²). Aufgrund der Gebäudestrukturen können diese Flächenüberhänge aber derzeit nicht abgebaut werden.

Das Gebäude des Schulzentrums zeigt zurzeit keine Flächenüberhänge. Nachdem die Kooperation zu einem gemeinsamen Betrieb der Oberstufe mit der Stadt Bedburg nicht zustande gekommen ist, wird die Stadt Elsdorf in der neu gegründeten Gesamtschule auch die Sekundarstufe II anbieten. Aufgrund des höheren Flächenbedarfs wurde der Bau eines Gebäudes für weitere Fachräume und zur Unterbringung der Mensa bereits beschlossen. Die Größe eines darüber hinaus erforderlichen Gebäudes für die Sekundarstufe II sollte sich am Benchmark der GPA NRW orientieren. Mit der Schließung des Hallenbades hat die Stadt bereits einen erheblichen Konsolidierungsbeitrag erzielt.

Aufwandsseitig hat die Stadt Elsdorf einige freiwillige Aufgaben und überdurchschnittliche Standards, die ein Konsolidierungspotenzial bieten. Das Freibad belastet den Haushalt in den kommenden Jahren weiterhin mit über 350.000 Euro jährlich. Die Festhalle und die Bürgerhäuser führen zu einer jährlichen Haushaltsbelastung von rund 145.000 Euro in den Jahren 2016 bis 2019.

Die Stadt Elsdorf hat ihren Einwohnern in den vergangenen Jahrzehnten ein überdurchschnittlich großes Flächenangebot bei Park- und Gartenanlagen sowie 28 überwiegend großflächige Spiel- und Bolzplätze geschaffen. Einige der ebenfalls umfangreich angebotenen Sportanlagen werden zum Teil nur geringfügig genutzt, verursachen aber einen hohen Unterhaltungsaufwand.

Im Teilbericht Grünflächen hat die GPA NRW ein Konsolidierungspotenzial von 224.000 Euro festgestellt. Die Stadt sollte Konzepte entwickeln, um die Grün- Spiel- und Sportflächen zu verkleinern oder einer anderen Nutzung zuzuführen. Hierbei sollte sie auch berücksichtigen, dass sich die Anzahl der Jugendlichen nach den Prognosedaten in den kommenden Jahren deutlich verringern wird. Auch die Steuerung der Grünflächenpflege weist noch einige Optimierungsmöglichkeiten auf, die im genannten Teilbericht dargestellt werden.

Auf den Friedhöfen wird nur ein geringer Teil der Gesamtfläche für den eigentlichen Friedhofszweck als Bestattungsfläche genutzt. Die hohen Pflegekosten können nur zum Teil durch Gebühren finanziert werden. Durch Verkleinerung der Gesamtfläche oder Schließung wenig genutzter Friedhöfe könnten deutliche Aufwandsreduzierungen erzielt werden.

Größere Konsolidierungspotenziale sind auch bei den Schülerbeförderungskosten möglich. Eine Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs ist alleine aus rechtlichen Gründen längst überfällig. Die Stadt Elsdorf bereitet eine Entscheidung vor, um die Schülerbeförderung künftig ausschließlich über den öffentlichen Personennahverkehr durchzuführen. Die bisher von der

Stadt übernommenen Elternanteile für das ÖPNV Primaticket stellen eine freiwillige Leistung dar. Der Verzicht auf diese Leistung kann ebenfalls zur Haushaltskonsolidierung beitragen (s. Teilbericht Schulen).

In Vorjahren ist es der Stadt Elsdorf gelungen, in einigen Bereichen Personal zu reduzieren. Mit der Einrichtung eines eigenen Jugendamtes hat sich der Personalbestand wieder erhöht. Das Kennzahlenset der GPA NRW verdeutlicht die Entwicklung. Die Stadt Elsdorf liegt im Jahr 2013 mit 9,21 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote 1) nah am Maximumwert (10,95) des interkommunalen Vergleichs. Dieser Wert wird durch die vielen in städtischer Trägerschaft geführten Kindertagesstätten und die eher geringe Einwohnerzahl im Vergleichssegment der mittleren kreisangehörigen Kommunen beeinflusst.

Aufgrund des hohen Anteils alleinerziehender Elternteile hat die Stadt im Kindergartenjahr 2016/2017 mit 38 Prozent eine hohe Versorgungsquote der U-3 Betreuung. Auch der Anteil der 45-Stunden Wochenbetreuung ist überdurchschnittlich. Die Stadt prüft die Notwendigkeit der Betreuung in jedem Einzelfall. Die GPA NRW empfiehlt höhere Beiträge für die U-2 Altersgruppe, eine Aufhebung der Geschwisterkindbefreiung, sowie die Einschränkung freiwilliger Leistungen an die freien Träger.

Um den sich wandelnden Aufgaben gerecht zu werden, wurde zum 01.01.2016 eine Neuorganisation der Stadtverwaltung Elsdorf umgesetzt. Diese beinhaltet als freiwillige HSK-Maßnahme eine Aufgabenkritik und eine neue Zuordnung der Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung.

In den nächsten zehn Jahren werden 75 Beschäftigte der Stadt in Rente bzw. in Ruhestand gehen. Dies bietet die Möglichkeit zur Personalreduzierung. Gleichzeitig ist ein strukturiertes Verfahren zur Sicherung und Weitergabe des Wissens der ausscheidenden Mitarbeiter erforderlich. Zudem sollte die Attraktivität der Arbeitsplätze bei der Stadt gefördert werden, um qualifiziertes Personal für die Stadt zu gewinnen und zu erhalten.

Im Prüfungsschwerpunkt Sicherheit und Ordnung hat die GPA NRW nur ein geringes Potenzial aus der Stellenausstattung festgestellt. Im Teilbereich Gewerbe und Gaststättenangelegenheiten wurden außergewöhnlich gute Leistungskennzahlen ermittelt. Die Stellenbemessung der Schulsekretärinnen sollte nach dem neuen Verfahren der KGSt überprüft werden.

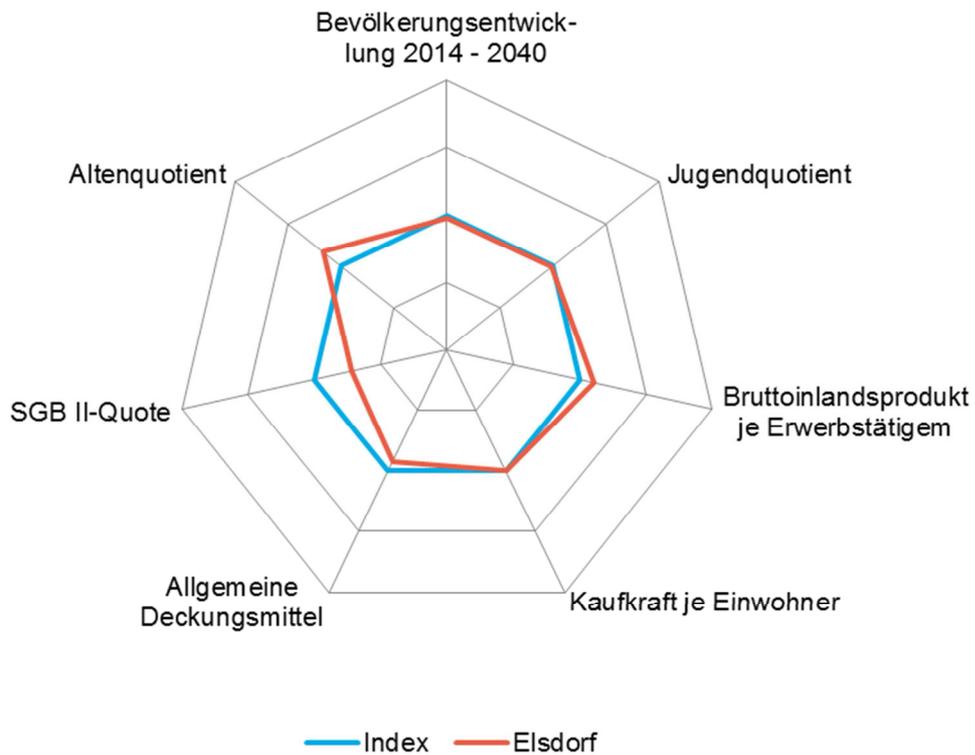
Mit der aktuell eingeleiteten Haushaltskonsolidierung sind bereits einige Maßnahmen erfolgt. Diese müssen aber durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, um die eingetretene schwierige Haushaltssituation zu überwinden. Den politischen Gremien kommt die wesentliche Schlüsselrolle bei der Entwicklung und Umsetzung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu. Die ertragsseitigen Potenziale können über entsprechende Beschlüsse kurzfristig erreicht werden. Nur wenn die Politik bereit ist, auch die freiwilligen Aufwendungen über strategische Beschlüsse zu reduzieren (z.B. für die Reduzierung von Grünflächen), können mittelfristig auch in diesen Bereichen erhebliche Konsolidierungspotenziale erreicht werden. Ohne den entsprechenden politischen Willen wird die Stadt den Haushaltsausgleich über weitere Erhöhungen der Hebesätze von Grund und Gewerbesteuern herstellen müssen, um einen weiteren Eigenkapitalverzehr zu vermeiden.

Ausgangslage der Stadt Elsdorf

Strukturelle Situation

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

Strukturelle Rahmenbedingungen



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

Die Anzahl der Einwohner in der Stadt Elsdorf wird lt. Prognose von IT NRW bis zum Jahr 2040 um rund drei Prozent abnehmen. Der Überschuss der Sterbefälle über die Anzahl der Geburten wird zum größten Teil durch Zuzugsgewinne kompensiert.

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

Die Prognose von IT-NRW³ unterscheidet nach Altersgruppen. Demnach ist die Bevölkerungsentwicklung je nach Altersgruppe sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Anzahl der unter 18-jährigen wird bis 2040 um rund 7 Prozent (absolut rund 250) abnehmen. Ältere Prognosen zeigen noch eine deutlich höhere Abnahme dieser Bevölkerungsgruppe. Dem gegenüber wird die Anzahl der über 65-jährigen um über 62 Prozent (absolut rund 2.300) zunehmen.

Das kreisweit ermittelte höhere Bruttoinlandsprodukt ist eher entlastend für die Stadt. Die kommunenscharf ermittelte Kaufkraft zeigt für die Stadt Elsdorf jedoch einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Diese wird von der in Elsdorf höheren SGB II Quote⁴ beeinflusst.

Die Stadt Elsdorf ist besonders vom Strukturwandel der Energiewirtschaft betroffen. Der Personalabbau des RWE Konzerns führte zu einer steigenden Arbeitslosenzahl. Der zweite große Industriebetrieb, die Zuckerfabrik Pfeiffer&Langen, hat heute nur noch ein Drittel der ursprünglichen Belegschaft. Der Arbeitsplatzabbau trägt in Verbindung mit der ohnehin geringen Arbeitsplatzzentralität zu einer höheren SGB II Quote in Elsdorf bei.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt sind leicht unterdurchschnittlich. Die Darstellung im o.g. Diagramm bezieht sich auf Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2014. Bis zum Jahr 2013 hatte die Stadt eher niedrige Hebesätze für die Realsteuern. Zudem war das Steueraufkommen aufgrund der strukturellen Schwierigkeiten auf dem Energie- und Zuckermarkt in diesen Jahren geringer. Aktuell ist die die Stadt erneut durch weitere erhebliche Gewerbesteuererbrüche belastet.

Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale

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

Durch zwei Autobahnanschlüsse (A 4 / A 61), die Bundesstraßen B 55 und B 477 sowie durch mehrere Landesstraßen ist Elsdorf sehr gut an das überörtliche Straßennetz angeschlossen. Der Braunkohletagebau hat das Gemeindegebiet um ein Drittel verkleinert. Die Stadt hat aufgrund dessen ein kompaktes Straßen- und Kanalnetz. Sie hat lediglich vier Schulstandorte (einschließlich Grundschulen). Dies sind eher begünstigende Strukturmerkmale.

Der Flächenmangel hat aber auch Nachteile. Es ist nur eine eingeschränkte Neuerschließung von Bauflächen möglich. Eine besondere Herausforderung ist auch der hohe Anteil Alleinerziehender. Hierdurch muss die Stadt umfangreiche Angebote im Kinder- und Jugendbereich bereitstellen.

Die Auswirkungen dieser strukturellen Besonderheiten sind im folgenden Abschnitt beschrieben.

³ IT.NRW 33111-iz04 (Auszug 2014)

⁴ Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften lt. Bundesagentur für Arbeit im Verhältnis zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) aus der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2014 Basis: Zensusfortschreibung 2011

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 Bürgermeister und dem Leiter des Jugendamtes erläutert.

Die Prognosen zur Entwicklung der Bevölkerungsstruktur sind in den o.g. Ausführungen zur strukturellen Situation dargestellt. Die Stadt Elsdorf möchte hierauf Einfluss nehmen. Sie möchte insbesondere junge Familien als Neubürger gewinnen.

Für junge Familien kann die Stadt mit günstigen Baugrund- und Mietpreisen punkten. In kommenden Jahren sollen weitere Neubaugebiete erschlossen werden, um ein ausreichendes Bau- und Mietangebot vorzuhalten.

In der Stadt Elsdorf ist der Anteil der Alleinerziehenden mit 32 Prozent sehr hoch. Die Stadt versucht den Bedürfnissen der Alleinerziehenden entgegenzukommen. Es werden spezielle Sprechstunden des Job-Centers in Kindertagesstätten angeboten. Zudem gibt es Wochenendkurse für Bewerbungen. Durch das Angebot der 45 Stundenbetreuung wird die Vereinbarkeit von Beruf und Erziehung unterstützt.

Zur Unterstützung der Alleinerziehenden und der jungen Familien verbessert die Stadt zurzeit die Infrastruktur für Kinder und Jugendliche. Die U 3 Betreuungsquote der Kindergärten liegt aktuell bei 38 Prozent und steigt weiter an.

Das Grundschulangebot beinhaltet ein offenes Ganztagsangebot. Für die Sekundarstufe wurde vor drei Jahren eine Gesamtschule gegründet. Diese löst die bisherige Realschule und die Hauptschule ab. Die Gesamtschule soll es den Elsdorfer Schülerinnen und Schülern ermöglichen, mit der geplanten Sekundarstufe 2 in das Abitur zu machen. Für die Übermittagsbetreuung soll die derzeit in Containern untergebrachte Mensa am Schulzentrum, in einen noch zu errichtenden Neubau mit weiteren Fachräumen umgesiedelt werden. Die GPA NRW geht hierauf im Teilbericht Schulen näher ein.

Das Jugendamt der Stadt pflegt den Kontakt zu den Jugendlichen durch das Angebot der mobilen Jugendarbeit. Darüber hinaus wird das Zusammenleben in der Stadt durch ein intaktes Vereinsleben getragen. 17 Vereine haben sich im Stadtjugendring zusammengeschlossen und betreiben eine vereinsübergreifende Jugendarbeit. Schulungen zur ehrenamtlichen Tätigkeit der Jugendleiter/innen und gemeinsame Veranstaltungen werden im Interesse der Jugendlichen angeboten.

Für die Ansiedlung von neuen Bürgern ist das unzureichende Arbeitsplatzangebot nachteilig. Über 6.400 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln aus Elsdorf zur Arbeit aus. Dieser Zahl stehen nur rund 2.400 Einpendler gegenüber⁵. Die Stadt hat P+R-Parkplätze errichtet, um auch den Bedürfnissen der Auspendler Rechnung zu tragen.

⁵ Kommunalprofil IT.NRW Seite 15

Die Stadt Elsdorf versucht außerdem das Arbeitsplatzangebot durch die Erschließung neuer Gewerbeflächen zu verbessern. Aufgrund des Tagebaus (rund ein Drittel des Gemeindegebietes) ist die Fläche der Stadt stark eingeschränkt. Dies begrenzt die Erschließungsmöglichkeiten. Die Stadt ist daher an einem kreisweiten Gewerbeflächenkonzept beteiligt, um die Ausweitung neuer Gewerbegebiete zu erreichen. Ab dem Jahr 2016 werden zudem die Aktivitäten in der Wirtschaftsförderung durch eine neu eingerichtete Stelle verstärkt.

Um die Interessen der Senioren im städtischen Handeln zu berücksichtigen, wurde ein Seniorenbeirat gebildet. Bereits jetzt gibt es mehrere private Investoren, die seniorengerechte Wohnungen und Wohnungen mit Betreuungsangeboten in der Stadt errichten. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren nach Einschätzung der Stadt fortsetzen.

Wie andere Kommunen auch, wird die Stadt derzeit mit der Flüchtlingsunterbringung konfrontiert. Das Land NRW hat eine Erstaufnahmeeinrichtung für 150 Flüchtlinge in einer Sporthalle eingerichtet. Die Stadt bringt zurzeit 55 Flüchtlinge in einer zentralen Einrichtung unter. Für 50 weitere Flüchtlinge hat die Stadt Wohnungen angemietet. Es ist mit weiteren Flüchtlingszuweisungen zu rechnen. Private Investitionen sind aber nicht für die Flüchtlingsunterbringung zu erwarten. Daher wird die Stadt selbst sozial geförderten Wohnraum errichten und die Fördermöglichkeiten der Sonderprogramme ausschöpfen.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang 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.

Hierzu hat die Stadt Elsdorf bereits einiges umgesetzt. Im Rechnungsprüfungsamt gibt es einen technischen Prüfer, der diese Aufgabe auch für die Stadt Bedburg erledigt. Mit der Stadt Bedburg betreibt die Stadt Elsdorf auch einen gemeinsamen Förderschulzweckverband.

Zudem gibt es den Zweckverband „terra nova“. „terra nova“ ist ein gemeinsames Projekt der Städte Bedburg und Bergheim, Elsdorf und des Rhein-Erft-Kreises im Rahmen der Regionale 2010. Die drei Kommunen und der Kreis haben einen Planungsverband gegründet, um die vom Tagebau geprägte Landschaft auch über die Braunkohle hinaus zu gestalten. Im Rahmen des Projektes wurden bereits ein Radweg und ein Eventforum realisiert. Zur Zukunftsstrategie des Verbandes gehören 20 ha gewerbliche Baufläche. Zusammen mit dem Kooperationspartner RWE Power werden die Flächen zeitnah angeboten⁶.

Für die VHS wurde ein gemeinsamer Zweckverband von den Städten Bedburg, Bergheim, Kerpen und Elsdorf gegründet. Die EDV wird durch den Zweckverband kdVz Rhein-Erft-Rur unterstützt. Zudem gibt es noch eine Kooperation mit der Stadt Bergheim zum Support der EDV in den Schulen.

Auch für die neue Aufgabe der Flüchtlingsbetreuung findet sich bereits ein Beispiel interkommunaler Zusammenarbeit. Die Gesundheitskosten der Flüchtlinge werden kreisweit umgelegt, um besondere Belastungen einzelner Kommunen abzufedern.

⁶ s. auch <http://www.gaerten-der-technik.de/terrano/wirtschaft-foerdern--inhalt.aspx>

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

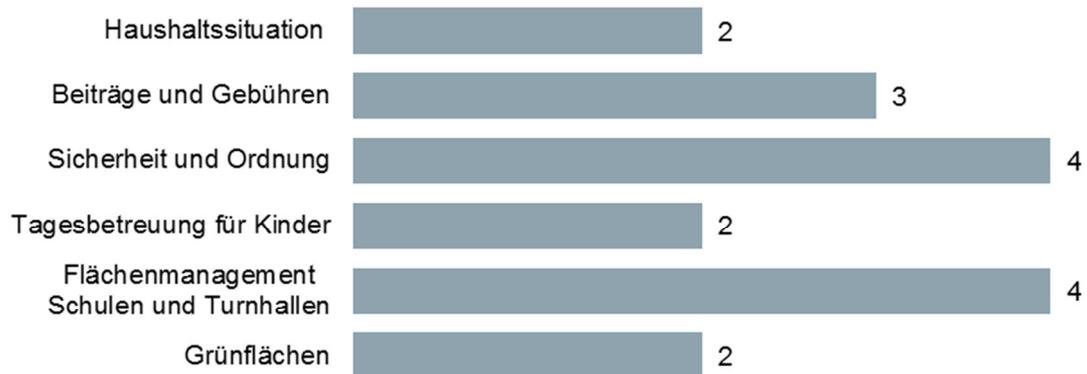
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Elsdorf

Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Elsdorf wurde von Januar bis Juli 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Elsdorf überwiegend Kennzahlen des Jahres 2013 verglichen. Zur Einschätzung der weiteren Entwicklung wurden zudem Daten der Jahre 2014 und im Teilbericht Schulen Prognosezahlen bis 2019/2020 zugrunde gelegt. Für die Finanzprüfung lagen die testierten und vom Rat der Stadt festgestellten Jahresabschlüsse bis 2014 sowie der Haushaltsplan 2015 mit den Finanzplandaten bis 2019 vor. Die Stadt Elsdorf hat die erforderlichen Daten schnell und umfassend zur Verfügung gestellt.

Neben den vorliegenden Daten wurden ebenfalls aktuelle Entscheidungstendenzen und die strategische Ausrichtung der Stadt berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft zu machen und zu bewerten.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	Eva Schwartz
Personalwirtschaft und Demografie	Marion Keppler
Sicherheit und Ordnung	Marion Keppler
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schulen	Ralf Kouchen
Grünflächen	Ralf Kouchen

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

Im Abschlussgespräch am 08. Juli 2016 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse in allen Prüfgebieten 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 ausschließlich mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen ist zum Ende der Prüfung dieses Segments entsprechend groß.

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 Elsdorf hat die GPA NRW im Teilbericht Schulen zur Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs eine solche Feststellung getroffen, die eine **Stellungnahme erforderlich** macht.

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 13.09.2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Antonius Keils

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 Elsdorf
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	13
Risikoszenario	13
Haushaltssolidierung	14
Kommunaler Steuerungstrend	16
Beiträge	19
Gebühren	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
Steuern	23
Gebäudeportfolio	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	37
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 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 Elsdorf hat die kamerale Haushaltsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse bis 2014 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor.

Nachdem die Stadt die Haushaltssicherung mit der NKF-Einführung zunächst hinter sich lassen konnte, hat sie im Rahmen einer Nachtragssatzung für das Haushaltsjahr 2011 erneut ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufgestellt. Die Nachtragssatzung musste die Stadt Elsdorf aufgrund geringerer Gewerbesteuererträge und aufgrund von Mehraufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer-Erstattungszinsen und im Jugendamtsbereich erlassen. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines HSKs ergab sich aus § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO NRW, da die Stadt Elsdorf für 2012 eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel vorsah. Die Kommunalaufsicht des Rhein-Erft-Kreises genehmigte das erstellte HSK, welches die Stadt Elsdorf bereits 2013 aufgrund eines ausgeglichenen Haushalts wieder verlassen konnte.

Ein erheblicher Einbruch der Gewerbesteuererträge führt 2016 zu einem sehr hohen Planfehlbetrag von 8,8 Mio. Euro. Er ist auch der Grund für die erneute Verpflichtung der Stadt Elsdorf, ein HSK zu erstellen. Dieses sieht einen Haushaltsausgleich für das Jahr 2018 vor und wurde von der Kommunalaufsicht genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 erzielten Jahresergebnisse schwanken:

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis*	./.	-5.240	-3.150	4.825	-4.496	-10.679	1.000	5.033
Höhe der allgemeinen Rücklage	17.441	17.441	17.441	17.441	17.441	7.261	7.261	8.863
Höhe der Ausgleichsrücklage	8.560	3.320	170	4.995	499	0	1.000	4.431
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	58,4	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	20,2	15,2	pos. Ergebnis	20,0	59,5	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

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

Die 2008 und 2009 erzielten Fehlbeträge konnte die Stadt Elsdorf durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken. Auch den Fehlbetrag 2011 konnte die Stadt Elsdorf der Ausgleichsrücklage entnehmen, die sie durch den im Jahr 2010 insbesondere aufgrund höherer

Gewerbsteuererträge erwirtschafteten Überschuss entsprechend aufgefüllt hatte. Im Jahr 2012 verzeichnete die Stadt Elsdorf den höchsten Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum: Er lag bei rund 10,8 Mio. Euro. Ursächlich waren hierfür insbesondere zurückgegangene Gewerbesteuererträge, eine angestiegene allgemeine Kreisumlage sowie fehlende Schlüsselzuweisungen. Durch die Jahresüberschüsse 2013 und 2014 konnte die Stadt Elsdorf ihr Eigenkapital wieder etwas erhöhen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48	-542	3.698	-48	-205	-107	-29	55

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass der Jahresüberschuss 2013 von 48 Euro je Einwohner über dem negativen Mittelwert der insgesamt 55 Vergleichskommunen liegt. Der Wert liegt sogar oberhalb des 3. Quartils, was bedeutet, dass die Stadt Elsdorf zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Jahresergebnis je Einwohner gehört. Bei diesem Vergleich ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Stadt Elsdorf im Jahr 2013 nach zwei defizitären Jahren erstmals wieder einen Jahresüberschuss erwirtschaften konnte. Zudem sind in den Werten des Jahres 2013 vergleichsweise viele Stärkungspaktkommunen enthalten. In vorherigen Jahren wird der Einfluss der schlechten Situation dieser Kommunen auf die Vergleichswerte durch einen deutlich größeren Anteil von Kommunen mit positiven Jahresergebnissen kompensiert. So gehört die Stadt Elsdorf mit einem Jahresergebnis je Einwohner von -514 Euro im Jahr 2012 zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis*	-683	-8.818	-1.094	839	1.259
Höhe der allgemeinen Rücklage	8.863	3.793	2.699	2.699	3.198
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.748	0	0	839	1.599
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	57,2	28,8	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	5,1	69,9	28,8	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

*) Haushaltsansätze 2015 und 2016 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2017 bis 2019, Stand Haushaltsplan 2016.

In der Haushaltsplanung war die Stadt Elsdorf von einem Jahresfehlbetrag 2015 von rund 683.000 Euro ausgegangen. Insbesondere aufgrund von Wenigererträgen bei der Gewerbesteuer und Mehraufwendungen in den Bereichen Jugendamt und Asylbewerberleistungsgesetz wird das Jahresergebnis deutlich schlechter ausfallen. Die Stadt Elsdorf rechnet mit einem Jahresfehlbetrag von rund 2,3 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird dann Ende 2015 nicht 3,7 Mio. Euro, sondern nur noch rund 2,1 Mio. Euro betragen.

Durch die geplanten Fehlbeträge wird sich das ohnehin geringe Eigenkapital weiter reduzieren. 2017 wird es – das vorläufige Ergebnis 2015 berücksichtigend – nicht mal mehr eine Mio. Euro betragen. Der Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

→ **Feststellung**

Die knappe Eigenkapitalausstattung zeigt, dass die Stadt Elsdorf nicht weit von einer bilanziellen Überschuldung entfernt ist. Infolgedessen müssen die Herstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSKs und die langfristige Erhaltung des Eigenkapitals oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

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 2014 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2014. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte¹.

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

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Elsdorf	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	5.033

¹ Veräußerungserlöse Grundstücke/Gebäude, Auflösung Rückstellung für Jubiläen und Archivierung, Zinsen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und Aufwendungen Niederschlagung.

Elsdorf	
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	17.479
./. Bereinigungen Sondereffekte	2.853
= bereinigtes Jahresergebnis	-15.298
+ Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Kreisumlage	11.756
= strukturelles Ergebnis	-3.542

Das strukturelle Ergebnis 2014 fällt wesentlich schlechter aus als das Jahresergebnis 2014. Dies liegt insbesondere an der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Diese Erträge waren im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 rund sechs Mio. Euro geringer als 2014. Zudem machen sich die vergleichsweise hohen individuellen Sondereffekte von fast 2,9 Mio. Euro bemerkbar.

→ **Feststellung**

Das strukturelle Defizit der Stadt Elsdorf liegt für das Jahr 2014 bei 3,5 Mio. Euro. Dies zeigt, dass die Stadt Elsdorf ihre begonnenen Konsolidierungsmaßnahmen weiter fortführen und zwingend weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln muss, um ihren Haushalt strukturell ausgleichen zu können.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Elsdorf ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2014 mit dem geplanten Jahresergebnis 2019. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Stadt Elsdorf ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2014	Planergebnis 2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	3.851	4.480	629	3,1
Gewerbesteuer**	10.260	5.850	-4.410	-10,6
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteu-	8.946	12.369	3.423	6,7

	Strukturelles Ergebnis 2014	Planergebnis 2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
ern**				
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich**	914	1.189	275	5,4
Schlüsselzuweisungen**	2.403	10.591	8.188	34,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	10.007	12.366	2.360	4,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	6.193	6.259	66	0,2
Steuerbeteiligungen**	1.323	766	-557	-10,4
Allgemeine Kreisumlage**	9.757	11.670	1.913	3,6
Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite*	305	282	-23	-1,6

*) Rechnungsergebnis des Jahres 2014.

***) Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2014.

Die GPA NRW analysiert nachfolgend die aufgeführten Plandaten und weist auf Planungsrisiken hin. Haushaltsplanungen unterliegen naturgemäß Risiken. Planungsunsicherheit ergibt sich beispielsweise auch bei den im Zusammenhang mit dem starken Flüchtlingszustrom ansteigenden Transferaufwendungen. Diese besteht, weil keine verlässlichen Prognosen zu der Anzahl der künftig aufzunehmenden Flüchtlinge vorliegen.

Grundsteuer B

Bei der Planung der Erträge aus der Grundsteuer B hat die Stadt Elsdorf die Erhöhung des Hebesatzes von 580 auf 640 Hebesatzpunkte ab dem Jahr 2016 berücksichtigt. Weitere Hebesatzerhöhungen sieht die Stadt zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor. Für die Folgejahre ab 2017 hat die Stadt Elsdorf jährliche Steigerungsraten entsprechend der Orientierungsdaten² zugrunde gelegt. Die daraus folgenden steigenden Steuererträge möchte die Stadt Elsdorf durch noch zu veräußernde Grundstücke in Neubaugebieten realisieren.

Gewerbsteuer

Die für 2019 eingeplanten Gewerbesteuererträge sind über vier Mio. Euro geringer als die von 2011 bis 2014 im Schnitt erzielte Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuererträge der Stadt Elsdorf unterliegen sehr starken Schwankungen, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Gewerbestruktur sehr monostrukturiert ist. Rund 80 Prozent der Erträge werden durch nur wenige Großbetriebe geleistet. Diese sehr wichtige Ertragsposition ist in besonderem Maße von den konjunkturellen Veränderungen der Energiewirtschaft und des Zuckermarktes abhängig. Beide Branchen erwarten für 2016 eine deutliche Verschlechterung. Infolgedessen hat die Stadt

² Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2015, Az. 34-46.05.01-264/15.

Elsdorf für 2016 Gewerbesteuererträge von lediglich 1,7 Mio. Euro eingeplant. In den Folgejahren geht die Stadt von einer leichten Erholung der Lage aus.

Um der Branchenabhängigkeit entgegenzuwirken, möchte die Stadt Elsdorf die Wirtschaftsförderung intensivieren. In diesem Zusammenhang ist es problematisch, dass die Stadt keine größeren neuen Gewerbeflächen ausweisen kann. Rund ein Drittel des Stadtgebietes ist Tagebaugelände.

Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern

Die von der Stadt Elsdorf geplanten Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer steigen vom Durchschnittswert der Jahre 2011 bis 2014 bis zum Jahr 2019 um rund 3,4 Mio. Euro an. Die Stadt Elsdorf hat für die Planung dieser sehr wichtigen Ertragspositionen die regionalisierte Steuerschätzung sowie die Orientierungsdaten berücksichtigt.

Die Verteilung der Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern erfolgt über Schlüsselzahlen, die für die Stadt Elsdorf im Zeitraum 2015 bis 2017 im Vergleich zu den Vorjahren angestiegen sind. Die Gesamthöhe der Gemeinschaftssteuern hängt jedoch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und kann daher von der Stadt nicht unmittelbar gesteuert werden. Aufgrund dessen unterliegt der Verlauf dieser Ertragspositionen einem allgemeinen Risiko.

Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Bei der Planung der Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich hat die Stadt Elsdorf ebenfalls die Orientierungsdaten berücksichtigt. Auch hier besteht ein allgemeines Risiko, da die Ausgleichsleistungen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Zudem wurden durch einen Übertragungsfehler für das Jahr 2019 Erträge von 1.189.000 Euro eingeplant. Nach den Orientierungsdaten ergibt sich ein Wert von 1.089.000 Euro. In Höhe von 100.000 Euro besteht ein zusätzliches Risiko für den städtischen Haushalt.

Schlüsselzuweisungen

Die städtische Steuerkraft hat einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. So hat die Stadt Elsdorf aufgrund ihrer Steuerstärke in den jeweiligen Referenzperioden in den Jahren 2011, 2012 und 2015 keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

In der Haushaltsplanung steigen die Schlüsselzuweisungen auf 5,3 Mio. Euro im Jahr 2016 und auf 10,2 Mio. Euro im Jahr 2017 an. In den Folgejahren 2018 und 2019 stabilisieren sie sich bei über zehn Mio. Euro pro Jahr.

Neben ihrer Steuerkraft berücksichtigt die Stadt Elsdorf bei der Ermittlung der Planansätze die Orientierungsdaten sowie die Auswirkungen der neuen Gesamtschule auf den Schüleransatz.

Die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen ist grundsätzlich von der konjunkturellen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Insofern bleibt abzuwarten, inwieweit auch zukünftig mit weiteren Steigerungen zu rechnen ist.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen der Stadt Elsdorf steigen von 2014 bis 2019 um rund 2,4 Mio. Euro an. Ab dem Jahr 2016 machen sich neue Stelleneinrichtungen bemerkbar, die aus Aufgabenzuwächsen im sozialen Bereich und der internen Umorganisation der Verwaltung resultieren.

Die Besoldungs- und Tariferhöhungen hat die Stadt anhand der bekannten Verhandlungsergebnisse kalkuliert. Für die Jahre, für die diese noch nicht bekannt waren, hat sie Steigerungsraten aufgrund eigener Prognosen berücksichtigt. Für die Dienstbezüge der Beamten und die Entgelte der Beschäftigten inklusive Beiträgen zur Versorgungskasse und Sozialversicherung ergeben sich dadurch Erhöhungen von zwei Prozent jährlich.

Das seit dem Jahr 2001 fortgeführte Personaleinsparkonzept enthält Einsparungen, die beispielsweise durch Stellenstreichungen generiert werden. Die GPA NRW empfiehlt im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie Ergebnisse von Fluktuationsprognosen, Aufgabenanalysen und Organisationsuntersuchungen zu einem Gesamtkonzept zusammenzuführen. Dies könnte zukünftig in Verbindung mit der Aufgabenkritik als Grundlage für einen Stellenabbau dienen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant die Stadt Elsdorf anhand der Meldungen der einzelnen Fachbereiche. Im Planungszeitraum erreichen Sie ihr Maximum im Jahr 2016 mit fast 7,4 Mio. Euro. Grund für die höheren Aufwendungen sind insbesondere Unterhaltungsmaßnahmen im Schulzentrum, an Grundschulen, im Freibad, an der Dreifachturnhalle sowie an anderen städtischen Gebäuden. Bis 2019 sinken die Aufwendungen auf rund 6,3 Mio. Euro.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Elsdorf gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Entsprechend dem Anstieg der Gewerbesteuererträge steigen auch die Aufwendungen aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit an.

Allgemeine Kreisumlage

Die Höhe der allgemeinen Kreisumlage hängt einerseits von dem Bedarf des Rhein-Erft-Kreises und andererseits von der Steuerkraft der jeweiligen Kommunen ab. Im Haushaltsplan 2016 hat die Stadt Elsdorf versehentlich veraltete Umlagesätze des Rhein-Erft-Kreises für die Berechnung der allgemeinen Kreisumlage zugrunde gelegt. Infolgedessen hat sie rund 40.000 Euro in den Jahren 2016 und 2019 und rund 30.000 Euro in den Jahren 2017 und 2018 zu wenig eingeplant. Dieses zusätzliche Risiko wird aber dadurch kompensiert, dass die Stadt Elsdorf für die Kreisumlage für den öffentlichen Personennahverkehr aufgrund einer zum Planungszeitpunkt bestehenden Unsicherheit zu viel eingeplant hat. Nach jetzigem Stand sind die insgesamt für die Kreisumlagen eingeplanten Mittel auskömmlich.

Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite

Zum Ende des Jahres 2014 betragen die Liquiditätskredite der Stadt Elsdorf fast 32 Mio. Euro. Aufgrund des schlechten Planergebnisses 2016 geht die Stadt Elsdorf von einem Anstieg auf rund 40 Mio. Euro aus. Der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, ist in der Haushaltssatzung 2016 auf 48 Mio. Euro festgesetzt. Die Stadt Elsdorf hat den Großteil ihrer Liquiditätskredite für einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren abgeschlossen. Diese mittelfristigen Kreditaufnahmen ermöglichen, das derzeit günstige Zinsniveau zum Teil auch für die Folgejahre zu sichern. Zudem hat die Stadt Elsdorf für die Folgejahre steigende Zinsaufwendungen eingeplant.

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Elsdorf ist plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Sie unterliegt jedoch auch Risiken, die überwiegend allgemeiner Natur sind. Die Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wirkt auf bedeutende Ertrags- und Aufwandspositionen wie die Steuererträge, die Schlüsselzuweisungen und die Kreisumlage ein.

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 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	79,5	181,7	97,8	104,6
Eigenkapitalquote 1	-20,4	61,3	23,0	5,7
Eigenkapitalquote 2	0,8	85,8	49,9	39,6
Fehlbetragsquote	0,6	37,6	9,0	positives JE
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	63,2	36,0	55,1
Abschreibungsintensität	3,3	14,4	8,7	7,8
Drittfinanzierungsquote	26,9	82,9	49,2	36,6
Investitionsquote	13,9	181,6	76,3	58,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	27,9	123,9	78,6	60,9
Liquidität 2. Grades	3,8	649,9	79,8	10,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0	857	102	36

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,4	44,9	12,7	27,4
Zinslastquote	0,0	15,0	3,2	2,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	27,7	79,8	51,8	49,5
Zuwendungsquote	2,9	42,9	19,6	17,1
Personalintensität	13,5	26,9	20,5	22,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,2	34,1	16,8	14,3
Transferaufwandsquote	34,5	66,0	45,7	49,2

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Jahresergebnis je Einwohner	-542	3.698	-48	48
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-302	3.642	45	105
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*	387	10.661	2.839	3.079
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	970	7.265	1.413	1.365

*) Bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner handelt es sich um Werte aus dem Jahr 2012, da für 2013 zu wenige Vergleichswerte vorliegen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Stark schwankende Jahresergebnisse.
- Geringe Eigenkapitalausstattung, niedrige Eigenkapitalquote von 5,7 Prozent (2013).
- Seit 2016 erneute Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK.
- HSK-Maßnahmen mit einem Volumen von 3,8 Mio. Euro in den Jahren 2016 bis 2019, davon 1,6 Mio. Euro durch die Grundsteuer B.
- Strukturelles Defizit von 3,5 Mio. Euro (2014) erfordert weitere Konsolidierungsmaßnahmen.
- Monostrukturierte Gewerbestruktur führt zu stark schwankenden Gewerbesteuererträgen.
- Im Planungszeitraum große Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen.
- Die hohen Kreditverbindlichkeiten, die in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden, bergen Risiken für den Fall, dass das Zinsniveau wieder ansteigen wird.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Elsdorf 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)
Die Gewerbesteuererträge unterliegen aufgrund der Monostruktur sehr starken Schwankungen. Auch andere wesentliche Ertragspositionen wie die Gemeinschaftssteuern sind von der konjunkturellen Entwicklung abhängig.	Strukturelle Haushaltssituation (Haushaltsplanung), Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Ertragslage)
Hoher Bestand und künftig weiterer Anstieg der Kreditverbindlichkeiten, entsprechend Zinsänderungsrisiken.	Strukturelle Haushaltssituation (Haushaltsplanung), Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)
Niedrige Eigenkapitalausstattung erlaubt kaum negative Abweichungen von den geplanten Jahresergebnissen.	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)
Keine Finanzanlagen für zukünftige Pensionsauszahlungen.	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)

Risikoszenario

Planwerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das „Risikoszenario“ zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

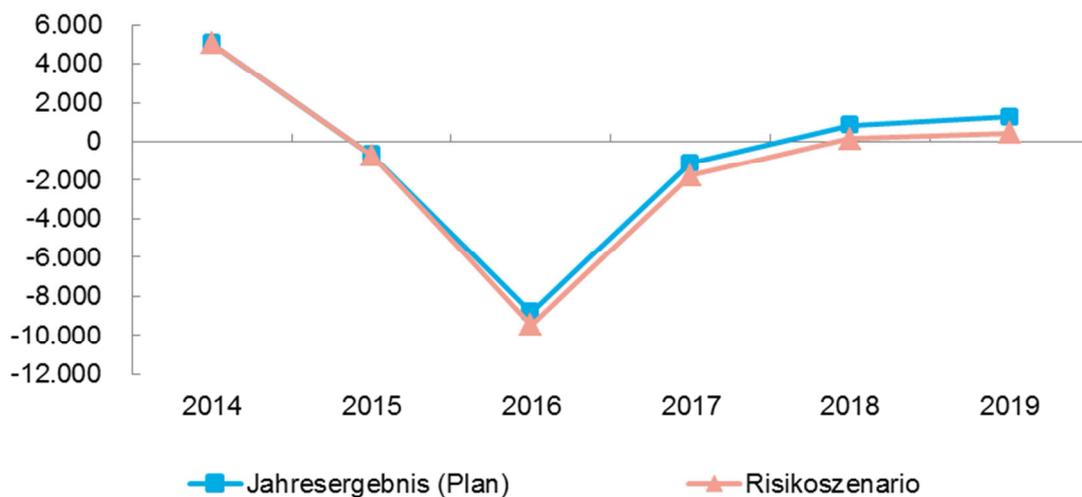
Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dies beispielhaft darzustellen. Sie führt im Risikoszenario ausgewählte Positionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2019 auf.

Planergebnis und fiktives Risikoszenario 2019 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2019	Risiko- szenario 2019	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	Die Steigerungsraten der Stadt Elsdorf werden auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2014 angewendet. Für das Jahr 2015 wird das vorläufige Ergebnis berücksichtigt, das knapp oberhalb des Planwertes liegt.	12.369	11.657	712

Position	Erläuterung	Planergebnis 2019	Risiko-szenario 2019	Abweichung
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich	Die Steigerungsraten der Stadt Elsdorf werden auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2014 angewendet. Für das Jahr 2019 wird die Steigerungsrate der Orientierungsdaten von 3,1 Prozent berücksichtigt.	1.189	1.079	110
Saldo				822

Planwerte und Risikoszenario 2014 bis 2019 in Tausend Euro



Das Risikoszenario der GPA NRW erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es können sich bei vielen weiteren Haushaltspositionen Risiken wie Chancen realisieren. Die vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen. Die GPA NRW möchte die Stadt Elsdorf für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren.

Wenn die hier beispielhaft aufgezeigten Risiken eintreten, wäre der angestrebte Haushaltsausgleich der Stadt Elsdorf zumindest gefährdet. Zudem würde das Eigenkapital noch weiter reduziert und die Stadt würde noch näher vor der bilanziellen Überschuldung stehen. Aus diesem Grund sollte die Stadt Elsdorf eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen und Maßnahmen zur Risikovorsorge treffen. Ohne Risikovorsorge kann die Stadt neue Konsolidierungslücken kurzfristig nur mit Hilfe von Steueranhebungen schließen.

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)
Kalkulatorische Abschreibungen in allen Gebührenbereichen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnen	Gebühren
Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens erhöhen (Reduzierung von Friedhofsräumen und der Anzahl der Friedhofshallen)	Gebühren
Hundesteuersätze erhöhen und regelmäßige Bestandskontrollen durchführen	Steuern
Steuersätze für die Vergnügungssteuer im rechtlich zulässigen Rahmen erhöhen	Steuern
Höhere Kostenbeteiligung der Nutzer städtischer Gebäude (z. B. im Sport- und Kulturbereich)	Gebäudeportfolio
Insbesondere bei zukünftigen Sanierungsbedarfen die Notwendigkeit des Schwimmbades überprüfen	Gebäudeportfolio

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

Die Stadt Elsdorf hat in den Jahren 2013 bis 2015 die zuvor entwickelten HSK-Maßnahmen fortgesetzt und weitere Maßnahmen entwickelt. Dies hat dazu beigetragen, dass sie im aktuellen HSK 2016 den angestrebten Haushaltsausgleich bereits im Jahr 2018 darstellen kann.

Die aktuellen HSK-Maßnahmen haben im Zeitraum 2016 bis 2019 ein Volumen von rund 3,8 Mio. Euro.

HSK-Maßnahmen mit Konsolidierungspotenzial in Tausend Euro

Maßnahme	2016	2017	2018	2019
Gründung Netzgesellschaft Strom (netto)	162	162	162	162
Gründung Netzgesellschaft Gas (netto)	124	249	249	249
Grundsteuer B, Anhebung Hebesatz von 580 auf 640 Hebesatzpunkte	405	405	405	405
Konsolidierungsbeitrag Erträge	691	816	816	816
Wegfall Beigeordneter, Kompensation durch A 13 h.D.	50	50	50	50
Schließung Hallenbad	94	94	94	94
Einsatz Bäderpersonal für Inventur und allgemeine Katasterarbeiten	10	10	10	10

Maßnahme	2016	2017	2018	2019
Festeinstellung Hebamme anstatt Zahlungen an Sozialpädagogisches Zentrum	11	11	11	11
Konsolidierungsbeitrag Aufwendungen	165	165	165	165
Summe Konsolidierungsbeiträge	856	981	981	981

Die Gewinnausschüttungen der Mitte 2014 gegründeten Netzgesellschaft Elsdorf GmbH & Co. KG hat die Stadt Elsdorf im Rahmen ihres HSKs entsprechend berücksichtigt. Für die Gasnetzgesellschaft geht sie von einem geplanten Start Mitte 2016 aus. In den im HSK angesetzten Zahlen sind die Finanzierungsaufwendungen mindernd berücksichtigt.

Die Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B ist die wichtigste Maßnahme des vorliegenden HSKs. Die daraus generierten Erträge machen mehr als 40 Prozent des Konsolidierungsbeitrags aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte weitere HSK-Maßnahmen entwickeln. Hintergrund sollte nicht nur die Erreichung des angestrebten Haushaltsausgleichs, sondern die Stärkung der Eigenkapitalbasis sein.

Kommunaler Steuerungstrend

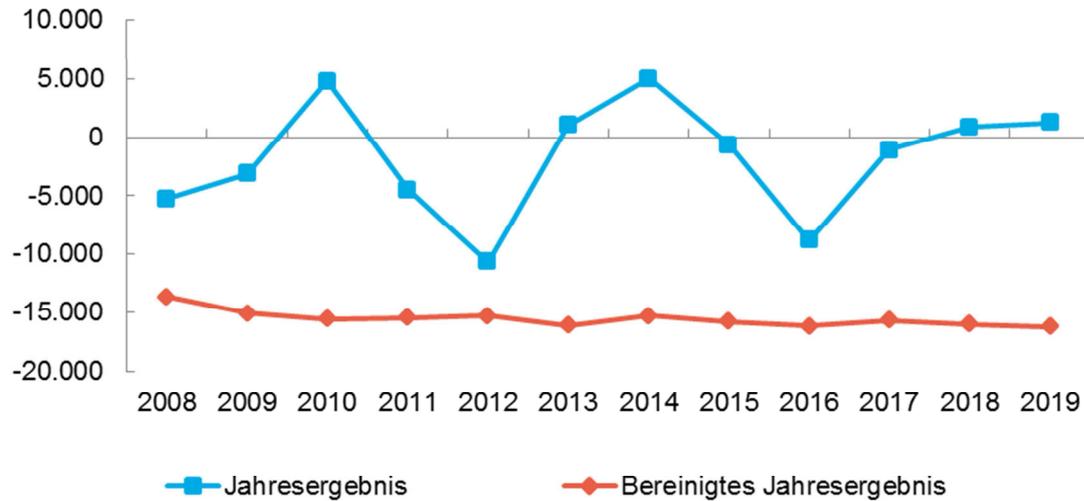
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.³

Die nachfolgende Grafik enthält die Entwicklung der Jahresergebnisse und der um Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und individuelle Sondereffekte bereinigten Jahresergebnisse. Sie zeigt deutlich, dass die bereinigten Jahresergebnisse nur vergleichsweise geringen Schwankungen unterliegen.

³ Veräußerungserlöse Grundstücke/Gebäude, ausgewählte Auflösungen von Rückstellungen, Inventuranpassung der 2011 gefundenen Parzelle, Zinsen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und Aufwendungen Niederschlagung. Aufgrund eines Softwarewechsels stehen die Daten für das Jahr 2008 nicht ohne weiteres zur Verfügung. Daher erfolgt die Bereinigung der individuellen Sondereffekte erst ab dem Jahr 2009.

Jahresergebnisse und bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Werte 2008 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016.

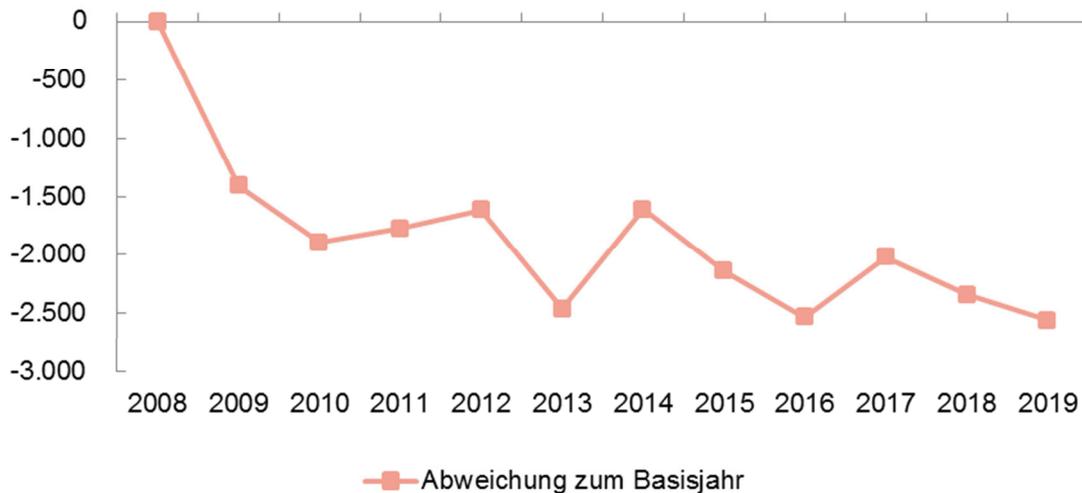
Die nicht bereinigten Jahresergebnisse schwanken jedoch stark. Ihre Entwicklung wird maßgeblich durch die bereinigten Erträge der Gewerbesteuer, der Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Insbesondere die Gewerbesteuer unterliegt in Elsdorf sehr starken Schwankungen. Aufgrund dessen sind auch die Schlüsselzuweisungen schwankungsanfällig. Im Planungszeitraum tragen vor allem steigende Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse bei.

→ Feststellung

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Stadt Elsdorf ist zu einem sehr großen Teil von Erträgen abhängig, die die Stadt nicht unmittelbar selbst steuern kann. Diese sind von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig und tragen dazu bei, dass die geplante Entwicklung der künftigen Jahresergebnisse risikobehaftet ist.

Die folgende Grafik zum kommunalen Steuerungstrend macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Werte 2008 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016.

Ausgehend vom Basisjahr 2008 entwickelt sich der Steuerungstrend der Stadt Elsdorf insgesamt negativ. Im Jahr 2011 hat die Stadt Elsdorf im Zuge der Stadtwerdung neue Aufgaben erhalten und führt beispielsweise seitdem ein eigenes Jugendamt. Infolgedessen sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen, die Transferaufwendungen (z.B. Zuschüsse Betriebskosten Kindertageseinrichtungen) und sonstigen ordentlichen Aufwendungen stark angestiegen. Dies kann die Stadt in den Jahren 2011 und 2012 noch gut kompensieren. Die positiven Ausschläge des Steuerungstrends in den Jahren 2012 und 2014 sind vor allem auf höhere bereinigte Steuererträge zurückzuführen. Hier machen sich die Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B bemerkbar. Im Jahr 2016 wird die erneute Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B nicht deutlich, da es gleichzeitig zu deutlichen Steigerungen im Aufwandsbereich kommt. Neben höheren geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Jahr 2016 steigen im gesamten Planungszeitraum auch die Transferaufwendungen, beispielsweise für die Kinder- und Jugendhilfe, deutlich an.

→ **Feststellung**

Der Steuerungstrend der Stadt Elsdorf verläuft insgesamt negativ. In einzelnen Jahren werden die städtischen Konsolidierungsbemühungen sichtbar. Die Stadt schafft es aber nicht, den Steuerungstrend nachhaltig positiv zu beeinflussen.

Auch wenn die Stadt wesentlich von nicht steuerbaren Faktoren abhängt, bestehen noch einige eigene Steuerungsmöglichkeiten. Diese sollte die Stadt konsequent ausschöpfen. Der folgende Berichtsteil und die anderen Teilberichte unterstützen die weiteren Konsolidierungsbemühungen der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte ihre Konsolidierungsbemühungen in den steuerbaren Handlungsfeldern verstärken.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁴. 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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge (in Tausend Euro)	./.	1.068	1.072	1.120	1.075	1.094	1.092
Abschreibungen auf das Straßennetz (in Tausend Euro)	1.868	1.851	1.841	1.846	1.848	1.759	1.988
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	./.	57,7	58,2	60,7	58,2	62,2	54,9

Aufgrund eines Softwarewechsels konnten die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge für das Jahr 2008 nicht ohne weiteres ermittelt werden, so dass auf den Ausweis in diesem Jahr verzichtet wurde.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62,2	4,8	72,1	34,2	17,5	32,2	47,8	47

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen der Stadt Elsdorf unterliegt im Zeitablauf leichten Schwankungen. Im interkommunalen Vergleich ist sie überdurchschnittlich.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Stadt Elsdorf regelt, dass die Stadt Elsdorf zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. 90 Prozent des Aufwandes entfallen somit auf die Beitragspflichtigen. Diese Vorgehensweise entspricht der Regelung der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Die Stadt Elsdorf schließt zum Teil Erschließungsverträge ab. Dabei übernimmt der Erschließungsträger den städtischen Anteil von zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes. Die der Stadt entstehenden Abschreibungen für die Erschließungsanlagen werden so vollständig durch die ertragswirksame Auflösung des entsprechenden Sonderpostens gedeckt.

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

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Elsdorf beinhaltet in § 1 den weiter gehenden Anlagenbegriff des KAG. Dieser regelt, dass auch für Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege Beiträge erhoben werden. Die Stadt Elsdorf orientiert sich damit an der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Die in der Satzung der Stadt Elsdorf festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen im mittleren Bereich der in der Mustersatzung vorgesehenen Spannbreite. Für die nahe Zukunft sind keine nach KAG abrechenbaren Maßnahmen vorgesehen. Durch eine Erhöhung der Beitragssätze könnte die Stadt Elsdorf perspektivisch höhere Beiträge generieren. Dies würde sowohl die Ergebnisrechnung durch die Auflösung der Sonderposten als auch die Liquiditätssituation verbessern.

→ Feststellung

Die Stadt Elsdorf nutzt ihre Beitragsmöglichkeiten bereits gut aus und handelt somit nach der in § 77 GO NRW geregelten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Wenn die Stadt ihre KAG-Beitragsanteile nach pflichtgemäßem Ermessen erhöht, kann sie die Drittfinanzierung der künftigen Straßenbaumaßnahmen weiter erhöhen.

Gebühren

Die GPA NRW hat die Gebührenhaushalte Abwasser, Friedhof sowie Straßenreinigung und Winterdienst untersucht.

Die Stadt Elsdorf berücksichtigt bei der Berechnung der Gebühren kalkulatorische Kosten. Den kalkulatorischen Zinssatz hat die Stadt Elsdorf aktuell auf 6,5 Prozent gesenkt und damit dem gesunkenen Zinsniveau Rechnung getragen.

Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnet die Stadt Elsdorf auf Basis der Anschaffungswerte. Gebührenrechtlich ist auch der Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis zulässig. Der betriebswirtschaftliche Vorteil der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert liegt darin, dass die Substanzerhaltung der Vermögensgegenstände gefördert wird. Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW empfohlen, diese Handlungsmöglichkeit zu nutzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte die kalkulatorischen Abschreibungen anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Die Stadt Elsdorf kalkuliert die Gebühren jährlich. In den Gebührenhaushalten Abwasser sowie Straßenreinigung und Winterdienst gleicht die Stadt Elsdorf neben den Kostenüberdeckungen auch die Kostenunterdeckungen aus. Bei der Straßenreinigung und Winterdienst liegt lediglich eine Unterdeckung in Höhe des städtischen Anteils vor. Dieser liegt bei zehn Prozent.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Gebührenkalkulation für die Friedhöfe 2016 enthält bei einer berücksichtigten Unterdeckung aus Vorjahren von 167.000 Euro Gesamtkosten von rund 614.000 Euro und Erlöse von 393.700

Euro. Die kalkulierte Unterdeckung für 2016 liegt somit bei 220.300 Euro und der Kostendeckungsgrad bei 64 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Unterdeckungen des Friedhofswesens belasten den städtischen Haushalt in hohem Maße.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die aus dem Friedhofswesen resultierende finanzielle Belastung reduzieren.

Eine Möglichkeit, einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen, ist die Festsetzung höherer Gebühren. Aufgrund der Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern kann eine starke Gebührenerhöhung jedoch zu geringeren Bestattungszahlen führen. Dies würde die Ertragsituation verschlechtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren die Konkurrenzsituation zu anderen Bestattungsangeboten einschätzen, um die wirtschaftlichen Vorteile nicht zu gefährden.

Die Anhebung der Gebühren ist aufgrund der möglichen zurückgehenden Nachfrage nur begrenzt sinnvoll. Die Stadt Elsdorf sollte deshalb insbesondere die Aufwendungen reduzieren, die sie mit den Gebühren decken muss.

Die Stadt Elsdorf unterhält neun Friedhöfe mit acht Friedhofshallen. Der Gemeindeanteil für öffentliches Grün liegt bei fast 30 Prozent. Ein erheblicher Anteil der Friedhofsfläche wird somit nicht als Grabfläche genutzt. Die Stadt Elsdorf sollte daher prüfen, welche Friedhöfe sie mit dem Ziel der Pflegekostenreduzierung verkleinern kann.

Im Jahr 2015 wiesen drei der neun städtischen Friedhöfe einstellige Bestattungszahlen auf. Die Stadt Elsdorf sollte bei solch geringen Bestattungszahlen auch eine Schließung von Friedhöfen nicht ausschließen.

Für die acht Friedhofshallen entstehen Aufwendungen für die Unterhaltung und Benutzung, die durch Gebühren zu refinanzieren sind. In der Gebührenkalkulation 2016 hat die Stadt Elsdorf Kosten für die Friedhofshallen in Höhe von 64.000 Euro veranschlagt. Die erwarteten Erlöse liegen bei etwas mehr als 23.000 Euro. Die in den letzten Jahren rückläufige Nutzung der Friedhofshallen zeigt, dass die Stadt Elsdorf hier mögliche Konsolidierungsmaßnahmen ansetzen sollte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die Anzahl der Bestattungen auf den verschiedenen Friedhöfen analysieren und als Folge auch eine Verkleinerung bzw. Schließung von Friedhöfen sowie den Abriss von Friedhofshallen in Betracht ziehen.

Die Stadt Elsdorf hat den Handlungsbedarf im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens bereits erkannt. Dem geänderten Bestattungsverhalten hat sie durch Einführung neuer Bestattungsformen und einer neuen Äquivalenzziffernkalkulation Rechnung getragen.

Auch die hohen Flächenanteile waren Bestandteil eines Konzeptes zur Neuordnung des Friedhofswesens, das von einem Arbeitskreis erstellt und der Politik vorgestellt wurde.

Friedhofsflächen der Stadt Elsdorf in m²

Flächenart	Fläche
Grabflächen	14.000
Wege	27.000
Vorhalteflächen	13.000
Friedhofskapellen	900
Parkflächen	31.000
Gesamtflächen	85.900

Die Flächenangaben wurden der Beschlussvorlage 265/2013 für die Sitzung des Hauptausschusses am 12. November 2013 entnommen.

Bei rund der Hälfte der städtischen Friedhofsflächen handelt es sich um Vorhalte- oder Parkflächen. Eine Prüfung der Stadt hat zu dem Ergebnis geführt, dass rund 25.000 m² Erweiterungs- und Überhangflächen einer anderen Nutzung zugeführt werden könnten. Auch die immer weniger genutzten Friedhofshallen wurden überprüft. Hier könnten beispielsweise Aufbewahrungsräume geschlossen werden. Endgültige Entscheidungen zu dem Umgang mit den Flächenüberhängen und den Friedhofshallen hat die Stadt Elsdorf noch nicht getroffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf hat den Handlungsbedarf im Friedhofsbereich erkannt. Sie sollte nun die Ausarbeitungen des Arbeitskreises zeitnah für weitere Entscheidungen bezüglich der Flächenüberhänge und Friedhofshallen verwenden.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bei den Beiträgen nutzt die Stadt Elsdorf ihre Handlungsmöglichkeiten vergleichsweise gut aus. Die KAG-Beitragsanteile liegen im mittleren Bereich der in der Mustersatzung vorgesehenen Spannweite. Durch eine Erhöhung der Anteile könnte die Stadt die Drittfiananzierung aus Beiträgen weiter erhöhen.
- Die kalkulatorischen Abschreibungen erfolgen auf Basis der Anschaffungswerte. Die Stadt Elsdorf sollte die Wiederbeschaffungszeitwerte als einheitliche Abschreibungsbasis für alle Gebührenbereiche verwenden.
- Der kalkulatorische Zinssatz von 6,5 Prozent bietet keine Potenziale.
- Die Stadt Elsdorf sollte die Arbeitsergebnisse des Arbeitskreises zur Neuordnung des Friedhofswesens nutzen, um zeitnah Entscheidungen zugunsten einer Reduzierung der

Friedhofsflächen und der Anzahl der Friedhofshallen zu treffen. Ziel sollte es sein, die aus dem Friedhofswesen resultierende Haushaltsbelastung zu reduzieren.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Steuern

Realsteuern

Die Stadt Elsdorf hat die Realsteuerhebesätze im Rahmen der Haushaltskonsolidierung mehrfach erhöht.

Hebesätze im interkommunalen Vergleich 2015

	Elsdorf	Rhein-Erft-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	340	299	304	260
Grundsteuer B	580	478	526	471
Gewerbesteuer	520	472	470	430

Im Jahr 2016 hat sie den Hebesatz für die Grundsteuer B auf 640 Hebesatzpunkte angehoben. Die Hebesätze der Stadt Elsdorf sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2016 liegen bei 217 (Grundsteuer A), 429 (Grundsteuer B) bzw. 417 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Sie liegen damit unter den von der Stadt Elsdorf festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt Elsdorf zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Hundesteuer

Durch die Erhöhung der Hundesteuersätze ab 2012 konnte die Stadt Elsdorf ihre Hundesteuererträge um über 60.000 Euro pro Jahr steigern. Die Hundesteuersätze betragen für den ersten Hund 77 Euro, für den zweiten Hund 89 Euro und für den dritten und jeden weiteren Hund 101 Euro pro Jahr. Für als gefährlich eingestufte Hunde gelten höhere Steuersätze. Die in Elsdorf festgelegten Hundesteuersätze sind geringer als die durchschnittlichen Steuersätze der Kommunen im Rhein-Erft-Kreis.

Zudem ist die Systematik der Elsdorfer Hundesteuersatzung anders als in vielen anderen Städten. Besitzt ein Elsdorfer Hundehalter mehrere Hunde, so zahlt er für den ersten Hund 77 Euro, für den zweiten Hund 89 Euro und für den dritten und jeden weiteren Hund 101 Euro pro Jahr.

In vielen anderen Städten wird bei Besitz mehrerer Hunde für jeden Hund derselbe, höhere Steuersatz gezahlt.

Die Stadt Elsdorf könnte daher bei der Hundesteuer noch Konsolidierungspotenziale erschließen. Um höhere Hundesteuererträge zu generieren, sollte die Stadt Elsdorf zudem regelmäßige Hundebestandsaufnahmen durchführen. Die Stadt hat zuletzt 2008 und 2012 Hundebestandsaufnahmen vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Zur Erhöhung des Hundesteueraufkommens sollte die Stadt Elsdorf die Anhebung der Hundesteuersätze in Betracht ziehen sowie regelmäßige Bestandskontrollen durchführen. Der Abstand zwischen den einzelnen Bestandskontrollen sollte vier bis fünf Jahre betragen.

Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuer hat die Stadt Elsdorf zuletzt in der Ratssitzung vom 16. Juli 2013 angepasst. Mit den festgelegten Steuersätzen schöpft sie den rechtlich möglichen Rahmen nicht aus. Die Vergnügungssteuersatzung sieht für Spielgeräte mit Gewinnspielmöglichkeit einen Steuersatz von 15 Prozent (Spielhallen) bzw. zwölf Prozent (Gastwirtschaften) vor (§ 7 Abs. 5 Nr. 1 und 2). Laut einschlägiger Rechtsprechung ist unter Berücksichtigung des Erdrosselungsverbot es ein Steuersatz von bis zu 20 Prozent zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte im Interesse der Haushaltskonsolidierung die Steuersätze für die Vergnügungssteuer im rechtlich zulässigen Rahmen erhöhen.

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 der Vergnügungssteuersatzung bemisst sich die Steuer für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nach dem Einspielergebnis. Seit Ende 2013 empfiehlt der Städte- und Gemeindebund, künftig nicht mehr nach dem Einspielergebnis, sondern nach dem Spieleinsatz zu besteuern. Auf den Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes (StGB NRW) vom 29. November 2013 und die Mustersatzung zur Vergnügungssteuer vom 28. November 2013 wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte bei der Erhebung der Vergnügungssteuer künftig den Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage heranziehen.

Die Stadt Elsdorf sollte den in diesem Zusammenhang neu anzusetzenden Steuersatz in Orientierung zum örtlich vertretbaren, aber auch rechtlich möglichen Ertragsvolumen festsetzen. Zur Orientierung kann die Haushaltsumfrage 2016 des StGB NRW dienen, nach der sich die Besteuerung nach dem Spieleinsatz zwischen 1,6 und 6,5 Prozent bewegt (Schnellbrief 85/2016 vom 31. März 2016).

Der neue Steuersatz sollte in jedem Fall mindestens in der Größenordnung des bisherigen Ertragsvolumens festgelegt werden. Die Stadt sollte im Rahmen der Vergnügungssteuererklärungen auswerten, wie sich Spieleinsätze und Einspielergebnisse zueinander verhalten. Die Festlegung des Steuersatzes für den Spieleinsatz sollte sich an den höheren Steuersätzen der o.g. Umfrage des StGB NRW orientieren, um höhere Erträge für die Stadt zu erzielen.

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.

Für den Gebäudebestand der Stadt Elsdorf ist die Abteilung Bauverwaltung und Immobilienmanagement des Fachbereichs 4 zuständig. Flächenangaben und weitere gebäudebezogene Informationen sind dort zentral erfasst. Informationen zu Kosten, Erlösen und Investitions- und Instandhaltungsbedarfen werden jedoch nicht vorgehalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte zur wirksamen Steuerung des Gebäudeportfolios sämtliche gebäudebezogene Daten zentral erfassen. Dazu zählen auch finanzwirtschaftliche Informationen sowie Investitions- und Instandhaltungsbedarfe.

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

Das Gebäudeportfolio der Stadt Elsdorf umfasst eine Bruttogrundfläche (BGF) von rund 34.000 m². Für den Bereich der Feuerwehr liegen keine BGF, sondern Bruttorauminhalte (BRI) vor. Diese Flächen fehlen daher in der folgenden Aufstellung sowie im interkommunalen Vergleich.

Flächen absolut nach Nutzungsarten in m² BGF 2012

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	19.202	924	56,2
Jugend	2.909	140	8,5
Sport und Freizeit	2.187	105	6,4
Verwaltung	2.751	132	8,1
Feuerwehr / Rettungsdienst	./.	./.	./.
Kultur	3.259	157	9,5
Soziales	693	33	2,0
sonstige Nutzungen	3.166	152	9,3
Gesamtsumme	34.167	1.644	100

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Elsdorf unterdurchschnittliche Gebäudeflächen auf. Bei einzelnen Nutzungsarten unterschreitet sie die bisherigen Minimalwerte.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Schulen	1.221	2.863	1.939	924
Jugend	13	384	170	140
Sport und Freizeit	25	885	224	105
Verwaltung	141	448	255	132
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	313	141	./.
Kultur	27	783	237	157
Soziales	12	746	128	33
sonstige Nutzungen	80	1.688	524	152
Gesamtfläche	2.491	5.251	3.619	1.644

Schulen

Die Schulgebäude mit den Turnhallen, die für den Schulsport genutzt werden, stellen die größte Gebäudegruppe der Stadt Elsdorf. Wie in vielen anderen Städten ist die Schullandschaft in Elsdorf im Umbruch. Die Haupt- und Realschule laufen aus. Stattdessen wird das Schulzentrum künftig von der seit 2014 bestehenden Gesamtschule genutzt. Ausführliche Angaben zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Das Flächenangebot für Jugend liegt unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Es ist von den sechs Kindertagesstätten geprägt, von denen die Stadt Elsdorf selbst vier betreibt. Die anderen beiden Kindertagesstätten in städtischen Gebäuden befinden sich in kirchlicher Trägerschaft. Die Überlassung der Räumlichkeiten an den kirchlichen Träger erfolgt mietfrei, die Betriebskosten werden jedoch erstattet.

Der Umfang der Gebäudeflächen hängt bei dieser Nutzungsart maßgeblich von der Zahl der Kindertageseinrichtungen in kommunalem Eigentum ab. Der interkommunale Vergleich der vorgehaltenen Flächen ermöglicht daher nur bedingt eine Aussage über ein sparsames oder großzügiges Angebotspektrum.

Die Nutzungsart Jugend beinhaltet zudem die Flächen des Jugendtreffs Kleine Offene Tür (KOT) im Heppendorfer Bürgerhaus. Die finanzielle Unterstützung der Jugendverbandsarbeit belastet den städtischen Haushalt insgesamt mit rund 190.000 Euro jährlich in den Jahren 2016 bis 2019 (Planergebnisse des Produktes „P063662 Offene Tür“ im Haushaltsplan 2016).

Sport und Freizeit

Auch für die Nutzungsart Sport und Freizeit weist die Stadt Elsdorf in Relation zur Einwohnerzahl unterdurchschnittliche Gebäudeflächen auf. Zu diesen Gebäudeflächen zählen eine Schießanlage, die Funktionsgebäude des Freibads sowie das zwischenzeitlich geschlossene Hallenbad.

Die Turnhallen, die hauptsächlich für den Schulsport genutzt werden, sind der Nutzungsart Schulen zugeordnet. Diese werden aber auch von Vereinen genutzt. Gemäß ihrer Satzung über die Erhebung von Nutzungsgebühren für die kommunalen Einrichtungen erhebt die Stadt Elsdorf seit 2012 nur bei Einzelveranstaltungen mit Eintrittsgeld oder / und Schank- oder Speisewirtschaft Nutzungsgebühren. Die vereinsorganisierte Nutzung der Sportstätten ist für den sportlichen Regelbetrieb ohne Entgelterhebung und Ausschankbetrieb gebührenfrei. Dies führt zu einer haushalterischen Belastung durch den Sportbereich, die die Stadt Elsdorf durch eine stärkere finanzielle Beteiligung der Nutzer verringern könnte.

Durch die Erhebung von Nutzungsentgelten könnte die Stadt Elsdorf nicht nur höhere Erträge generieren, sondern auch die Nutzungszeiten der Vereine besser steuern. Wenn Nutzungsentgelte gezahlt werden müssen, wird die tatsächliche Nutzung durch die Vereine auf wesentliche Trainingseinheiten reduziert. So werden erfahrungsgemäß ebenfalls Energiekosten eingespart.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte die Nutzer der städtischen Sportstätten an den Kosten dieser beteiligen.

Einen wesentlichen Kostenfaktor im Sport- und Freizeitbereich bildet das städtische Schwimmbadangebot. Das Hallenbad in Berrendorf ist seit Ende 2014 nach einem Wasserrohrbruch geschlossen. Im Jahr 2013 hatte der Betrieb des Hallenbades zu einem Verlust von rund 207.000 Euro geführt.

Für eine Einschätzung der finanziellen Belastung des Freibades können die Daten der überörtlichen Betriebsvergleiche Bäder der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e. V. herangezogen werden. Danach liegt der durchschnittliche Kostendeckungsgrad für Freibäder bei 35,1 Prozent. Die Kosten des städtischen Freibades lagen 2013 bei 494.260 Euro und die Erlöse bei 223.494 Euro. Der Kostendeckungsgrad beträgt damit 45,2 Prozent.

→ Feststellung

Die durch den Betrieb des Freibades erzielten Erlöse können die entstehenden Kosten vergleichsweise gut decken.

Der überdurchschnittliche Kostendeckungsgrad darf jedoch nicht über die tatsächliche Belastung des Freibadbetriebes für den städtischen Haushalt hinwegtäuschen. Diese lag 2013 bei rund 270.800 Euro. Für die nächsten Jahre sind steigende Zuschussbedarfe vorgesehen.

Haushaltsbelastung des Freibades gemäß dem Haushaltsplan 2016 in Tausend Euro

	2016	2017	2018	2019
Teilergebnis P084241 Freibad	-534	-356	-365	-375

Auffällig ist der Zuschussbedarf des Jahres 2016, der höhere Unterhaltungsaufwendungen beinhaltet.

→ **Feststellung**

Der Betrieb des Freibades führt zu einer hohen finanziellen Belastung des städtischen Haushalts.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die finanzielle Belastung des Freibadbetriebes reduzieren. Dazu könnte sie Maßnahmen zur Kostensenkung entwickeln und beispielsweise die Eintrittsgelder erhöhen.

→ **Empfehlung**

Da der Betrieb von Bädern eine freiwillige Leistung ist, sollte die Stadt Elsdorf im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung grundsätzlich entscheiden, ob und wie sie ihr Schwimm- und Freizeitangebot aufrechterhalten möchte.

Verwaltung

Der Nutzungsart Verwaltung sind die Flächen des Rathauses und der Erziehungsberatungsstelle in einem ehemaligen Bürgerhaus zugeordnet. Die Flächen liegen in Relation zur Einwohnerzahl unterhalb des bisherigen Minimalwertes. Einer im Rathaus angespannten Flächensituation könnte die Stadt Elsdorf beispielsweise durch desk-sharing entgegenwirken.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Die Stadt Elsdorf hält sieben Feuerwehrgerätehäuser vor. Da für diese nur der BRI vorliegt, kann ein Flächenvergleich nicht vorgenommen werden.

Kultur

Die Festhalle und drei Bürgerhäuser prägen die Nutzungsart Kultur. Die Verwaltung der Festhalle hat die KG Fidelio Elsdorf e. V. übernommen. Der Verein erhält jedoch jedes Jahr einen Zuschuss von 33.000 Euro, der die zu zahlende Miete nahezu deckt.

Die Benutzungsordnung für die Bürgerhäuser der Stadt Elsdorf sieht für einmalige Veranstaltungen eine Miete und zusätzlich einen Pauschalbetrag zur Deckung der Nebenkosten vor.

Folgende Tabelle zeigt die durch die Festhalle und die Bürgerhäuser verursachte finanzielle Belastung:

Haushaltsbelastung der Festhalle und Bürgerhäuser gemäß dem Haushaltsplan 2016 in Tausend Euro

	2016	2017	2018	2019
Teilergebnis P155731 Bürgerhaus Oberembt	-23	-23	-23	-23
Teilergebnis P155732 Bürgerhaus Neu-Etzweiler	-42	-34	-35	-36
Teilergebnis P155733 Festhalle	-68	-69	-71	-72
Teilergebnis P155735 Bürgerhaus Heppendorf	-15	-15	-15	-15
Summe	-148	-141	-144	-146

→ **Feststellung**

Die Festhalle und die Bürgerhäuser führen zu einer jährlichen Haushaltsbelastung von rund 145.000 Euro in den Jahren 2016 bis 2019.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte ihre Konsolidierungsbemühungen im Kulturbereich verstärken. Dazu kann sie die Nutzer der Bürgerhäuser stärker an den Kosten beteiligen. Eine andere Möglichkeit wäre die Umnutzung, Veräußerung oder der Abriss von Bürgerhäusern.

Soziales

Unter die soziale Nutzung fallen Wohnungen, in denen Obdachlose und Flüchtlinge untergebracht sind. Die aktuellen Entwicklungen der Flüchtlingssituation machen sich in den Flächenzahlen des Jahres 2012 noch nicht bemerkbar. Aktuell hat die Stadt zusätzliche Flächen zur Unterbringung von Flüchtlingen angemietet.

Sonstige Nutzungen

Der Bauhof, vermietete Wohnungen in der Kirchstraße und die Friedhofshallen sind der sonstigen Nutzung zugeordnet. Bei den Friedhofshallen ergeben sich noch Konsolidierungsmöglichkeiten. Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zu den Friedhofsgebühren.

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

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	524	136	122
Schulen	0	2.292	1.312	733
sonstige Bauten*	8	1.526	813	662

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

Die Stadt Elsdorf weist in allen Bereichen unterdurchschnittliche Vermögenswerte auf. Dies korrespondiert mit den oben dargestellten Flächenkennzahlen.

Mit der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern zur Eröffnungsbilanz hatten die Kommunen einen großen Bewertungsspielraum, mit dem die Vermögenswerte beeinflusst werden können. Die Stadt Elsdorf hat bei den Schul- und Verwaltungsgebäuden sowie teilweise bei den Kindergärten für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Dadurch werden die Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilt und die Ergebnisrechnungen der einzelnen Jahre weniger belastet.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Elsdorf	Durchschnittl. RND Elsdorf	Anlagenabnutzungsgrad
	Von	Bis			
Kindergärten mit GND von 50 Jahren	40	80	50	20	61,0
Kindergärten mit GND von 80 Jahren	40	80	80	31	61,9
Schulgebäude	40	80	80	39	51,4
Verwaltungsgebäude	40	80	80	38	52,5

Berechnung der GPA NRW auf Basis von Auswertungen der Anlagenbuchhaltung zum Stichtag 31.12.2015.

Die Anlagenabnutzungsgrade weisen nicht auf einen kurzfristigen Reinvestitionsbedarf hin. Aus bilanzieller Sicht ergibt sich bei den Kindergärten am ehesten ein Reinvestitionsbedarf.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung

der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	142.571	140.674	139.891	138.610	138.714	137.086	135.599	136.468
Umlaufvermögen	1.813	6.409	15.747	16.640	13.033	6.682	7.605	9.933
Aktive Rechnungsabgrenzung	107	118	126	166	501	645	761	830
Bilanzsumme	144.491	147.202	155.764	155.416	152.247	144.413	143.964	147.231
Anlagenintensität in Prozent	98,7	95,6	89,8	89,2	91,1	94,9	94,2	92,7

Die schwankende Bilanzsumme wird insbesondere durch den Verlauf der liquiden Mittel im Umlaufvermögen beeinflusst.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.783	14.780	14.605	14.640	15.262	15.205	15.212	15.221
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.698	2.638	2.578	2.596	2.608	2.543	2.573	2.611
Schulen	18.667	18.260	17.859	16.573	16.177	15.780	15.384	14.987
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	12.353	12.069	11.798	13.256	13.059	14.246	13.949	13.694
Infrastrukturvermögen	88.995	87.675	86.179	84.234	83.460	81.323	79.362	77.243
davon Straßenvermögen	60.937	60.154	58.685	57.049	56.148	54.381	52.794	51.047
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	28.058	27.521	27.494	27.186	27.312	26.942	26.568	26.008
sonstige Sachanlagen	4.017	4.109	5.618	5.928	6.753	6.591	7.770	8.002
Summe Sachanlagen	141.512	139.530	138.635	137.227	137.318	135.688	134.250	131.758

Mit rund 60 Prozent besteht mehr als die Hälfte der städtischen Sachanlagen aus dem Infrastrukturvermögen. Diese Bilanzposition beinhaltet das Straßennetz mit dem dazugehörigen Grund und Boden sowie die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Sie wird im nachfolgenden Kapitel näher untersucht.

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Der interkommunale Vergleich der Vermögenswerte bestätigt, dass die Stadt Elsdorf ein hohes Infrastrukturvermögen vorhält. Die Vermögenswerte für das Abwasser- und das Straßenvermögen je Einwohner sind überdurchschnittlich:

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Elsdorf
Abwasservermögen	0	2.082	682	1.266
Straßenvermögen*	0	2.920	1.566	2.515

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

In Anbetracht der unterdurchschnittlichen Gemeindefläche der Stadt Elsdorf sind die hohen Vermögenswerte ungewöhnlich. Bei der Interpretation sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die vergleichsweise geringe Einwohnerzahl der Stadt Elsdorf führt zu höheren Vermögenswerten je Einwohner.
- Einige Kommunen haben den Abwasserbereich aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und reduzieren folglich den Mittelwert.
- Das Alter sowie die Standards des Vermögens können ebenso wie Bewertungsspielräume die Höhe des Vermögens beeinflussen.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abwasservermögen	6,1	95,7	45,6	122,8	34,0	35,0	1,0
Straßenvermögen	59,1	20,7	12,1	52,2	5,0	12,1	13,6

Auffällig ist, dass das Straßenvermögen nur geringe Investitionsquoten aufweist. In den Jahren 2008 bis 2014 hat die Stadt Elsdorf den hier stattfindenden Werteverzehr nur um durchschnittlich 25 Prozent durch Neuinvestitionen ausgeglichen.

Soweit kein ungewollter Werteverzehr eintritt, sind niedrige Investitionsquoten unproblematisch. Auch können sich Instandhaltungsmaßnahmen, wie die Stadt Elsdorf sie durchgeführt hat, auf

den tatsächlichen Zustand der Vermögensgegenstände auswirken, ohne dass dies eine Erhöhung der Vermögenswerte zur Folge hat. Wichtig ist, dass die Stadt Elsdorf das Infrastrukturvermögen langfristig bereithält.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Elsdorf	Durchschnittl. RND Elsdorf	Anlagenabnutzungsgrad
	Von	Bis			
Abwasserkanäle	50	80	80	45	43,6
Straßen	30	60	50	15	69,5

Berechnung der GPA NRW auf Basis von Auswertungen der Anlagenbuchhaltung zum Stichtag 31.12.2015.

Die Analyse der Altersstruktur des Vermögens kann Hinweise auf mögliche zukünftige Investitionsbedarfe geben. Hier zeigt sich, dass der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen auf einen perspektivischen Reinvestitionsbedarf hinweist.

→ Feststellung

Die Stadt Elsdorf muss das Vermögen, das sie für die Aufgabenerfüllung benötigt, langfristig bereithalten. Die niedrige gemittelte Investitionsquote des Straßenvermögens sowie der Anlagenabnutzungsgrad weisen aus bilanzieller Sicht auf einen perspektivischen Investitionsbedarf hin.

Ob der bilanziell erkennbare Investitionsstau auch tatsächlich gegeben ist, kann im Wege einer Inventur festgestellt werden. Das Straßenvermögen der Stadt Elsdorf wurde im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 bewertet. Dabei wurde ein vorsichtiger Bewertungsmaßstab angesetzt. Seitdem hat die Stadt Elsdorf keine Folgeinventur durchgeführt. Gemäß § 28 GemHVO NRW Abs. 1 S. 3 sind die städtischen Vermögensgegenstände mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

→ Feststellung

Die Stadt Elsdorf hat seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Infrastrukturvermögens durchgeführt. Damit verstößt sie gegen die Regelung des § 28 GemHVO NRW.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte zeitnah eine körperliche Inventur ihres Infrastrukturvermögens durchführen. Die Ergebnisse der Inventur sollte sie nutzen, um den bilanziell erkennbaren Investitionsbedarf zu überprüfen und Klarheit über die derzeit zu erwartenden Restnutzungsdauern zu erhalten.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	3.355
Beteiligungen	584	584	584	584	599	599	599	599
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	366	267	366	496	496	496	496	496
Ausleihungen	67	251	253	254	247	247	241	244
Summe Finanzanlagen	1.017	1.102	1.202	1.334	1.342	1.342	1.336	4.693
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	48	52	57	63	64	65	64	223

Die Finanzanlagen der Stadt Elsdorf spielten in der Vergangenheit eine untergeordnete Rolle. Im interkommunalen Vergleich liegt der durchschnittliche Vermögenswert der Finanzanlagen je Einwohner im Jahr 2013 bei 1.217 Euro. Der Wert der Stadt Elsdorf ist mit 64 Euro je Einwohner stark unterdurchschnittlich. Erst 2014 erhöhen sich die Finanzanlagen durch die Gründung der Netzgesellschaft Strom und der Verwaltungsgesellschaft Strom, die bei den Anteilen an verbundenen Unternehmen zu Anschaffungskosten bilanziert sind. Die Stadt Elsdorf hält 51 Prozent der Anteile der beiden Gesellschaften.

Beteiligungsbericht und Gesamtabchluss

Gemäß § 117 GO NRW hat jede Stadt jährlich einen Beteiligungsbericht zu erstellen, in dem die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung zu erläutern ist. Dieser Bericht ist dem Gesamtabchluss beizufügen. Wird kein Gesamtabchluss aufgestellt, ist der Beteiligungsbericht dem Jahresabschluss beizufügen.

Die Stadt Elsdorf hat erstmals im Jahr 2013 einen Beteiligungsbericht erstellt.

→ Feststellung

Bis zum Jahr 2013 hat die Stadt Elsdorf keine Beteiligungsberichte erstellt. Dies stellt einen Verstoß gegen § 117 GO NRW dar.

Der Beteiligungsbericht muss gemäß § 52 GemHVO NRW insbesondere folgende Informationen und Darstellungen enthalten:

- Die Ziele der Beteiligung,
- die Erfüllung des öffentlichen Zwecks,

- die Beteiligungsverhältnisse,
- die Entwicklung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Abschlussstichtage,
- die Leistungen der Beteiligungen, bei wesentlichen Beteiligungen mit Hilfe von Kennzahlen,
- die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Gemeinde,
- die Zusammensetzung der Organe der Beteiligungen und
- den Personalbestand jeder Beteiligung.

Die Stadt Elsdorf hat für die Jahre 2013 und 2014 Beteiligungsberichte erstellt und den Jahresabschlüssen beigefügt. Im Einzelnen betrifft dies folgende Angaben:

- Die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen sind enthalten, es fehlen aber die Erläuterungen zur Entwicklung.
- Teilweise sind in den Bilanzen im Beteiligungsbericht 2014 falsche Werte ausgewiesen. Sowohl bei der Energiepartner Elsdorf GmbH als und bei der Netzgesellschaft Elsdorf GmbH & Co. KG sind die Bilanzsumme der Aktivseite und Passivseite nicht identisch. In beiden Fällen ist das Anlagevermögen nicht korrekt ausgewiesen. Bei der Energiepartner Elsdorf GmbH sind zudem der ARAP, die Rückstellungen und die Verbindlichkeiten falsch dargestellt.
- Die Darstellung der Leistungen der Gesellschaften, bei wesentlichen Beteiligungen mit Hilfe von Kennzahlen, fehlt durchgängig.
- Die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen sind zwar benannt, es fehlt aber eine wertmäßige Bezifferung der Beziehungen.
- Die Darstellung der Zusammensetzung der Organe fehlt. Es sind lediglich die Organe benannt, aber nicht die Mitglieder.
- Die Angabe zum Personalbestand fehlt überwiegend. So ist bei den Zweckverbänden unter dem Punkt „Personalbestand“ lediglich der Hinweis „Zweckverband“ aufgeführt.

→ **Feststellung**

Der Beteiligungsbericht der Stadt Elsdorf enthält nicht alle nach § 52 GemHVO NRW geforderten Informationen und Darstellungen.

Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW haben die Kommunen in NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabchluss aufzustellen, der die verselbstständigten Aufgabenbereiche (im Folgenden auch als „Betrieb“ bezeichnet) mit der Kernverwaltung zusammenfasst.

Verselbstständigte Aufgabenbereiche, die für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind, müssen gemäß § 116 Abs. 3 GO NRW

nicht einbezogen werden. Exakte Kriterien oder Verhältniszahlen für eine Beurteilung existieren nicht. Als Anhaltspunkt wird in der Literatur in der Regel bei einem Wert von drei bis maximal fünf Prozent von einer untergeordneten Bedeutung des Betriebes ausgegangen. Ergänzend greifen auch Überlegungen zur Beeinflussung des Konzernergebnisses, sonstige wesentliche Risiken, Verpflichtungen u.ä..

Sofern keine voll zu konsolidierender Betriebe (Betriebe unter einheitlicher Leitung oder beherrschendem Einfluss der Gemeinde) vorhanden sind, entfällt die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses. Gleiches gilt auch, wenn ausschließlich Betriebe von untergeordneter Bedeutung vorhanden sind.

Die Stadt Elsdorf hat für die Jahre 2010 bis 2014 keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Die Stadt geht davon aus, dass sie ab 2015 einen Gesamtabschluss aufstellen muss.

Im Jahr 2010 ist die Stadt Elsdorf auskunftsgemäß an keiner Gesellschaft beteiligt, auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausübt. Dementsprechend ist kein Gesamtabschluss aufzustellen.

Seit November 2011 hält die Stadt 60 Prozent der Anteile an der Energiepartner Elsdorf GmbH. Seit Juli 2014 ist die Stadt zudem mit 51 Prozent an der Netzgesellschaft Elsdorf GmbH & Co. KG und der Netzgesellschaft Elsdorf Verwaltungs-GmbH beteiligt. Es handelt sich bei den drei Gesellschaften um verbundene Unternehmen der Stadt, die grundsätzlich in den Gesamtabchluss einzubeziehen sind.

Anhand von Verhältniszahlen hat die GPA NRW überprüft, ob die drei o.g. Gesellschaften für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Konzerns Stadt von Bedeutung sind.

In den Jahren 2011 bis 2013 liegen alle Kennzahlen unterhalb des unteren Grenzwertes von drei Prozent. Die Stadt Elsdorf ist daher bis einschließlich 2013 nicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet.

Im Jahr 2014 steigt der Anteil des Eigenkapitals der verbundenen Unternehmen am Gesamteigenkapital des Konzerns auf knapp 20 Prozent. Der Anteil des Anlagevermögens steigt auf über drei Prozent. Die hohen Kennzahlenwerte sind im Wesentlichen auf das Anlagevermögen und das Eigenkapital der Netzgesellschaft Elsdorf GmbH & Co. KG zurückzuführen. Die Gesellschaft ist daher nicht von untergeordneter Bedeutung für den Konzern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf ist ab dem Jahr 2014 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Die Netzgesellschaft Elsdorf GmbH & Co. KG ist mittels Vollkonsolidierung in den Gesamtabchluss einzubeziehen.

Darüber hinaus ist die Stadt an mehreren Zweckverbänden beteiligt. Bei den folgenden drei Zweckverbänden handelt es sich um Beteiligungen unter maßgeblichem Einfluss der Stadt Elsdorf.

- Förderschulzweckverband Bedburg-Elsdorf
- Volkshochschule Bergheim

- Zweckverband :terra nova

Beteiligungen unter maßgeblichem Einfluss sind mittels der At-Equity-Konsolidierung in den Gesamtabchluss einzubeziehen, sofern sie nicht von untergeordneter Bedeutung sind. Die Stadt Elsdorf muss bei der Festlegung des Konsolidierungskreises die Anteile an den Zweckverbänden und die untergeordnete Bedeutung überprüfen. Die Ermittlung des Konsolidierungskreises ist zu dokumentieren.

→ **Feststellung**

Bei der Festlegung des Konsolidierungskreises ist die Konsolidierungspflicht der Zweckverbände zu prüfen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.968	3.233	14.248	-9.052	-10.012	2.209	8.580
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.210	-3.160	-1.137	-3.594	-468	1.304	-2.272
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-8.178	73	13.111	-12.646	-10.481	3.513	6.308
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.700	3.308	-4.952	7.628	-2.665	5.200	-1.231
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.478	3.381	8.159	-5.018	-13.145	8.712	5.078
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	95	-2.383	998	9.157	4.139	-9.006	-294
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-2.383	998	9.157	4.139	-9.006	-294	4.784

In den Jahren 2008 bis 2013 stimmen die in der Finanzrechnung ausgewiesenen liquiden Mittel nicht mit den liquiden Mitteln der Bilanz überein. Dies liegt an Kontokorrentverbindlichkeiten, die die Stadt Elsdorf im Rahmen der Jahresabschlüsse in Überleitungsrechnungen erläutert.

Die Entwicklung der städtischen Finanzmittel schwankt stark. Der Verlauf des Saldos aus Finanzierungstätigkeit zeigt, dass in vier von sieben Jahren die Aufnahmen und Rückflüsse von Darlehen höher waren als die Tilgungsleistungen.

Die Salden aus Investitionstätigkeit sind bis auf 2013 negativ. Die Auszahlungen für Investitionen waren daher überwiegend höher als die investiven Einzahlungen, beispielsweise aus Zuwendungen, Beiträgen oder Verkaufserlösen. Wenn der Saldo aus Investitionstätigkeit nicht durch den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gedeckt werden kann, müssen Investitionskredite aufgenommen werden.

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit waren in vier Jahren positiv und hier auch hoch genug, um die Investitionen zu finanzieren. In den Jahren 2008, 2011 und 2012 weist die Stadt Elsdorf allerdings negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in beträchtlicher Höhe aus.

Im interkommunalen Vergleich 2013 gehört die Stadt Elsdorf zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2013

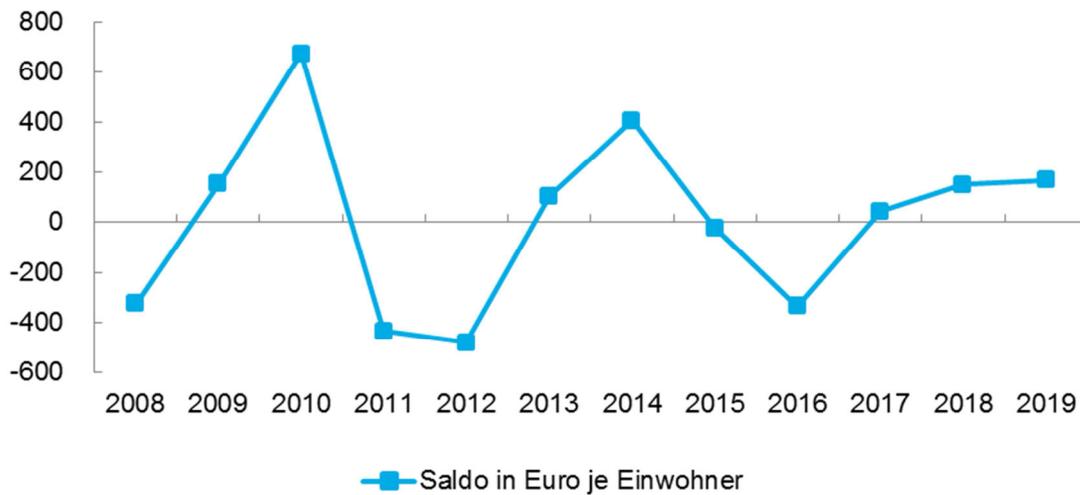
Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
105	-302	3.642	45	-97	-24	68	56

→ **Feststellung**

In der Vergangenheit verfügte die Stadt Elsdorf in den meisten Jahren über eine ausreichend gute Selbstfinanzierungskraft. Korrespondierend zu der Entwicklung der Jahresergebnisse unterliegt aber auch die Selbstfinanzierungskraft starken Schwankungen.

Zur Analyse der langfristigen Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Grafik den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner:

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



Werte 2008 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016.

In den Planjahren ab 2015 entwickelt sich der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit analog zu den geplanten Jahresergebnissen. Ab 2017 ist der Saldo positiv und die Stadt Elsdorf verfügt somit ab diesem Zeitpunkt wieder über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die Annahmen über den künftigen Verlauf sind jedoch von den Risiken der Haushaltsplanung abhängig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte neue Sparpotenziale erschließen, um ihre Selbstfinanzierungskraft weiter zu verbessern und zu stabilisieren.

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	17.160	17.497	18.807	17.853	17.481	16.506	15.573	17.923
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssiche-	19.496	31.095	37.895	23.214	32.990	38.448	35.905	31.800

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
rung								
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	129	27	18	12	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	928	305	1.104	5.556	2.541	1.182	1.333	1.150
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	3.272	3.537	6.812	5.494	7.098	7.841	611	375
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	8.375	9.606
Verbindlichkeiten gesamt	40.986	52.462	64.636	52.129	60.110	63.977	61.796	60.854
Rückstellungen	21.049	18.752	18.620	26.904	20.793	20.022	20.952	21.587
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	52	40	34	32	47	396	777	708
Schulden gesamt	62.086	71.254	83.289	79.064	80.950	84.395	83.525	83.149
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.924	2.462	3.053	2.460	2.887	3.079	2.944	2.886

Der Bestand der Verbindlichkeiten der Stadt Elsdorf ist im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2014 um rund 20 Mio. Euro angewachsen. Die schwankende Finanzlage der Stadt Elsdorf macht sich auch bei der jahresbezogenen Betrachtung der Kreditverbindlichkeiten bemerkbar. Die Stadt Elsdorf hat Finanzmittelüberschüsse zur Tilgung ihrer Verbindlichkeiten eingesetzt.

Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen

Der Bestand der Investitionskredite hat sich im Vergleich der Jahre 2008 und 2014 kaum verändert. Laut der Haushaltsplanung wird er in den nächsten Jahren auf bis zu 30 Mio. Euro ansteigen. Hier machen sich der geplante Bau der Mensa für die Gesamtschule, der Neubau eines städtischen Kindergartens und der Bau von Flüchtlingsunterkünften bemerkbar. Für die Gründung der Netzgesellschaft Gas sind Auszahlungen von 4,2 Mio. Euro eingeplant.

➔ **Feststellung**

Der geplante Anstieg der Investitionskredite birgt aufgrund der ungewissen zukünftigen Zinsentwicklung ein Risiko für den Haushalt der Stadt Elsdorf.

Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung

Der Anstieg der Verbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum ist insbesondere auf die im Eckjahresvergleich um über zwölf Mio. Euro angestiegenen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zurückzuführen. Bereits zur Eröffnungsbilanz war die Verschuldung aus Liquiditätskrediten aufgrund von Altfehlbeträgen der kamerale Haushaltsführung sehr hoch. Angesichts der finanziellen Entwicklung im Jahr 2016 geht die Stadt Elsdorf davon aus, dass die Liquiditätskredite auf über 41 Mio. Euro ansteigen werden. Für die Jahre 2018 und 2019 ist eine Reduzierung vorgesehen, so dass die Stadt mit einem Bestand von 35,7 Mio. Euro Ende 2019 rechnet.

➔ **Feststellung**

Die Liquiditätskredite der Stadt Elsdorf sind in den letzten Jahren – von einem hohen Bestand ausgehend – weiter angewachsen. Perspektivisch werden sie weiter ansteigen. Bei kurzfristigen Liquiditätskrediten sind Zinsänderungsrisiken von größerer Bedeutung als bei langfristigen Krediten. Da das Zinsniveau in den nächsten Jahren ansteigen könnte, stellen nicht nur die Investitionskredite, sondern vor allem die Liquiditätskredite ein wesentliches Haushaltsrisiko dar.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	88,6	66,0	65,3	67,3	64,2	54,9	60,9	59,8
Liquidität 2. Grades	16,5	10,4	28,8	32,2	19,1	4,9	10,2	14,7
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	neg. Ergebnis	22	5	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	36	9
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,0	21,1	30,0	22,7	28,4	24,8	27,4	29,8
Zinslastquote	./.	5,2	4,2	3,0	2,4	2,6	2,4	1,7

Auch die Kennzahlen zur Finanzlage spiegeln die unterschiedliche Finanzsituation in den einzelnen Jahren wider:

- Der sinkende Anlagendeckungsgrad 2 weist darauf hin, dass ein steigender Anteil des Anlagevermögens nicht langfristig finanziert ist. Dabei macht sich auch die verstärkte mittelfristige Aufnahme von Investitionskrediten bemerkbar. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Elsdorf 2013 zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Anlagendeckungsgrad 2.
- Die Liquidität 2. Grades schwankt im Zeitablauf erheblich. Diese stichtagsbezogene Kennzahl zeigt auf, mit welchem Anteil die liquiden Mittel und kurzfristigen Forderungen die kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag decken können. Im Jahr 2013 steigt die Liquidität 2. Grades wieder an, ist im interkommunalen Vergleich aber dennoch stark

unterdurchschnittlich. Der hohe Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung wird hier deutlich.

- Der dynamische Verschuldungsgrad beurteilt die Fähigkeit der Stadt Elsdorf, Schulden tilgen zu können. In den Jahren 2008, 2011 und 2012 war die Stadt Elsdorf aufgrund der negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht in der Lage, Schulden zu tilgen. Der dynamische Verschuldungsgrad 2014 gibt an, dass eine Entschuldung unter gleichbleibenden Bedingungen innerhalb von neun Jahren möglich gewesen wäre.
- Bei der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote macht sich der Anstieg der Liquiditätskredite bemerkbar. Die Quote von 27,4 Prozent im Jahr 2013 gehört im Vergleich mit den Vergleichskommunen zu den 25 Prozent der höchsten.
- Die Zinslastquote sinkt im Zeitablauf. Hier macht sich das historisch niedrige Zinsniveau bemerkbar. Die Stadt Elsdorf wird 2013 weniger als die meisten anderen Kommunen durch Zinsaufwendungen belastet.

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. Die Stadt Elsdorf war 2012 noch nicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet, so dass die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2012

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.079	387	10.661	2.839	1.407	1.955	3.483	20

Die Stadt Elsdorf wies 2012 überdurchschnittlich hohe Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf.

→ Empfehlung

Die Ausführungen zu den Verbindlichkeiten zeigen deutlich, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Die Stadt Elsdorf sollte nicht nur den Haushaltsausgleich, sondern die sukzessive Entschuldung anstreben. Dies ist nötig, damit die Stadt ihre Handlungsfähigkeit aufrechterhalten kann und zukünftige Generationen nicht mit Schulden belastet, für die sie nicht verantwortlich sind.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	15.054	14.908	15.167	16.050	17.260	17.872	18.658	19.818
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungs- rückstellungen	1.111	512	365	2.756	868	642	625	661
sonstige Rückstellun- gen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.884	3.332	3.088	8.098	2.664	1.508	1.668	1.108
Summe der Rück- stellungen	21.049	18.752	18.620	26.904	20.793	20.022	20.952	21.587

Wie in den meisten Kommunen entfällt auch in Elsdorf der wesentliche Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Ihre Höhe wird jährlich von der Rheinischen Versorgungskasse Köln mit Hilfe eines versicherungsmathematischen Gutachtens ermittelt. Die Stadt Elsdorf hat in der Vergangenheit geprüft, Kapitalanlagen zur Finanzierung der künftigen Pensionslasten zu bilden. Aufgrund der schwankenden Liquidität hat sie jedoch davon abgesehen. Dies schränkt die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt stark ein.

Eigenkapital

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

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

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	26.001	20.761	17.612	22.437	17.940	7.261	8.261	13.294
Sonderposten	54.105	52.713	52.262	51.247	50.364	49.930	49.539	47.924
davon Sonderposten für Zuwendun- gen/Beiträge	54.053	52.673	52.228	51.215	50.314	49.530	48.758	47.212
Rückstellungen	21.049	18.752	18.620	26.904	20.793	20.022	20.952	21.587
Verbindlichkeiten	40.986	52.462	64.636	52.129	60.110	63.977	61.796	60.854
Passive Rechnungs- abgrenzung	2.351	2.514	2.636	2.700	3.040	3.223	3.417	3.573

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bilanzsumme	144.491	147.202	155.764	155.416	152.247	144.413	143.964	147.231
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	18,0	14,1	11,3	14,4	11,8	5,0	5,7	9,0
Eigenkapitalquote 2	55,4	49,9	44,8	47,4	44,8	39,3	39,6	41,1

Das städtische Eigenkapital befand sich bereits zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz auf einem niedrigen Niveau. Seitdem haben die erzielten Jahresergebnisse den Bestand des Eigenkapitals sowohl positiv als auch negativ beeinflusst. Die Höhe aus der Eröffnungsbilanz konnte das städtische Eigenkapital seitdem jedoch nicht wieder erreichen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2013

	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	5,7	-20,4	61,3	23,0	13,2	21,3	37,3	54
Eigenkapitalquote 2	39,6	0,8	85,8	49,9	34,4	48,8	67,0	54

Insbesondere die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Elsdorf ist im interkommunalen Vergleich stark unterdurchschnittlich. Aufgrund der bis einschließlich 2017 eingeplanten Jahresfehlbeträge werden sich das Eigenkapital und dementsprechend auch die Eigenkapitalquoten weiter verringern. In Bezug auf das strukturelle Defizit 2014 von 3,5 Mio. Euro ergibt sich eine strukturelle Eigenkapitalreichweite von nicht einmal vier Jahren.

→ Feststellung

Die geringe Eigenkapitalausstattung der Stadt Elsdorf erlaubt angesichts der Überschuldungsgefahr kaum negative Abweichungen von den Planergebnissen. Sie zeigt, wie wichtig eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung für die zukünftige Handlungsfähigkeit der Stadt ist.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	20.379	19.786	30.188	21.069	21.416	23.570	28.346
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.130	6.837	7.846	2.253	2.838	8.592	8.493

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sonstige Transfererträge	14	2	42	396	168	271	237
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	8.311	8.429	8.368	8.889	8.690	8.519	8.916
Privatrechtliche Leistungsentgelte	299	369	343	331	247	302	492
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	573	867	1.673	1.412	1.259	1.911	1.268
Sonstige ordentliche Erträge	1.907	2.183	2.258	5.889	2.462	2.938	4.484
Aktivierete Eigenleistungen	12	0	8	37	35	24	21
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	33.624	38.473	50.727	40.277	37.115	46.127	52.256
Finanzerträge	228	28	60	23	24	16	21

Die Ertragslage der Stadt Elsdorf ist zu rund 50 Prozent von den Steuern und ähnlichen Abgaben geprägt. Es folgen Zuwendungen und allgemeine Umlagen sowie öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte mit Anteilen an den gesamten ordentlichen Erträgen von rund 16 bzw. 17 Prozent im Jahr 2014.

Der Verlauf der Steuern und ähnlichen Abgaben zeigt deutlich die schwankende Steuerkraft der Stadt Elsdorf. Auch die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen schwanken. Hier machen sich die Schlüsselzuweisungen bemerkbar, die in ihrer Höhe insbesondere durch die Steuerkraft der Vorjahre bestimmt werden.

Netto-Steuerquote in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,5	27,7	79,8	51,8	45,8	53,2	58,1	54

Zuwendungsquote in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,1	2,9	42,9	19,6	14,3	18,5	25,7	55

Im Jahr 2013 waren sowohl die Netto-Steuerquote als auch die Zuwendungsquote der Stadt Elsdorf im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Ab dem Jahr 2016 wird die Netto-Steuerquote geringer ausfallen und die Zuwendungsquote ansteigen. Die im Planungszeitraum erwarteten geringeren Gewerbesteuererträge führen zu einer größeren Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für den städtischen Haushalt.

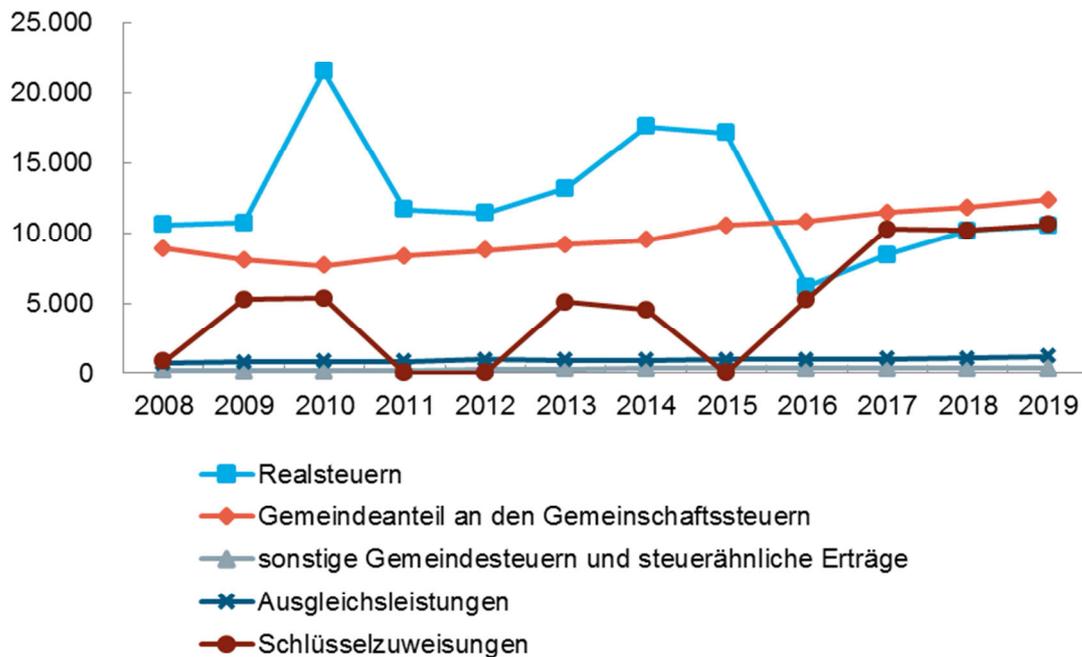
Allgemeine Deckungsmittel

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)



Werte 2008 bis 2014 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2015 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2016.

Die Entwicklung der von den Gewerbesteuern geprägten Realsteuern zeigt deutlich die hohen Erträge in den Jahren 2010, 2014 und 2015. Auch der Gewerbesteuerertragsrückgang 2016 wird deutlich. Davon abhängig ist der Verlauf der Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen steigen im Planungszeitraum 2017 an und pendeln sich auf dem Niveau von etwas mehr als zehn Mio. Euro ein. Es ist erkennbar, dass die Höhe der Realsteuern in den Jahren 2018 und 2019 mit der Höhe der Schlüsselzuweisungen nahezu identisch ist.

Insgesamt schwankt das Gesamtvolumen der allgemeinen Deckungsmittel im Zeitraum 2008 bis 2014 von rund 21 Mio. Euro in den Jahren 2008, 2011 und 2012 bis fast 33 Mio. Euro im

Jahr 2014. Im interkommunalen Vergleich 2013 sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Elsdorf im Einwohnerbezug überdurchschnittlich hoch:

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.365	970	7.265	1.413	1.170	1.312	1.423	56

Die Haushaltsplanung sieht nach dem Einbruch 2016 einen Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel auf bis zu fast 35 Mio. Euro vor. Dazu tragen vor allem die mit steigender Tendenz eingeplanten Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen bei.

→ Feststellung

Die Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen spielen für die Haushaltslage der Stadt Elsdorf eine große Rolle. Diese Positionen sind stark von der Konjunktur abhängig, so dass sie einen Unsicherheitsfaktor für den angestrebten Haushaltsausgleich darstellen.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	7.008	7.305	7.709	8.250	9.410	10.036	10.007
Versorgungsaufwendungen	268	935	913	2.392	827	626	861
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.688	6.259	9.184	5.549	5.761	6.298	6.193
Bilanzielle Abschreibungen	3.708	3.720	3.505	3.936	3.566	3.608	3.653
Transferaufwendungen	19.328	19.257	21.798	20.221	23.946	21.686	24.003
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.161	2.498	1.535	3.397	3.098	1.850	1.736
Ordentliche Aufwendungen	37.161	39.975	44.644	43.746	46.608	44.103	46.452
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.932	1.675	1.318	1.050	1.210	1.040	792

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.101	1.671	4.802	2.251	1.984	2.252	2.394	54

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Elsdorf waren 2013 im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die größte Aufwandsposition bilden die Transferaufwendungen. Weitere Ausführungen hierzu stellt die GPA NRW im Abschnitt Transferaufwendungen dieses Berichtsteils dar. Die hohen Transferaufwendungen wirken sich über die Bezugsgröße der ordentlichen Aufwendungen auch auf die anderen Kennzahlen im Aufwandsbereich aus. Grundsätzlich werden so die Personalintensität und Sach- und Dienstleistungsintensität gemindert. Die Personalintensität der Stadt Elsdorf ist dennoch überdurchschnittlich:

Personalintensität in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,8	13,5	26,9	20,5	17,3	20,6	23,0	55

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,3	7,2	34,1	16,8	13,3	16,1	19,6	55

Der Anteil der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	37.161	39.975	44.644	43.746	46.608	44.103	46.452
Abschreibungen auf Anlagevermögen	3.476	3.365	3.411	3.423	3.448	3.443	3.670
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	./.	1.553	1.609	1.624	1.250	1.261	1.870
Netto-Ergebnisbelastung	./.	1.812	1.802	1.800	2.198	2.182	1.800
Abschreibungsintensität	9,4	8,4	7,6	7,8	7,4	7,8	7,9

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
tät							
Drittfinanzierungsquote	./.	46,2	47,2	47,4	36,3	36,6	51,0

Aufgrund eines Softwarewechsels konnten die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für das Jahr 2008 nicht ohne weiteres ermittelt werden, so dass auf den Ausweis in diesem Jahr verzichtet wurde.

Die Abschreibungsintensität sinkt ab 2009 aufgrund der steigenden ordentlichen Aufwendungen leicht ab. Die Drittfinanzierungsquote schwankt im Zeitablauf, was auf schwankende Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich zurückzuführen ist.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent 2013

	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	7,8	3,3	14,4	8,7	7,1	8,8	10,3	53
Drittfinanzierungsquote	36,6	26,9	82,9	49,2	42,2	46,6	55,6	52

Die Abschreibungsintensität der Stadt Elsdorf und die daraus folgende Belastung durch den Werteverzehr des Vermögens sind unterdurchschnittlich. Hierzu trägt die eher sparsame Gebäudestruktur in Verbindung mit insgesamt langen Gesamtnutzungsdauern bei.

Die Belastung der Abschreibungen kann die Stadt Elsdorf im Jahr 2013 schlechter als die Vergleichskommunen durch Drittfinanzierung abfedern. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Stadt Elsdorf Investitionspauschalen teilweise konsumtiv verwendet.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwandsquote gibt den Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen an.

Transferaufwandsquote in Prozent (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transferaufwandsquote	52,0	48,2	48,8	46,2	51,4	49,2	51,7
Anteil der allgemeinen Kreisumlage am Transferaufwand	44,0	46,2	40,1	44,1	48,3	40,4	40,7

Die Transferaufwandsquote der Stadt Elsdorf ist überdurchschnittlich hoch. 75 Prozent der Vergleichskommunen hatten 2013 eine Transferaufwandsquote von weniger als 47,9 Prozent (3. Quartil). Die Stadt Elsdorf gehört dementsprechend zu den 25 Prozent der Kommunen, die am

stärksten mit Transferaufwendungen belastet sind. Die größte Position der Transferaufwendungen ist die allgemeine Kreisumlage mit fast zehn Mio. Euro im Jahr 2014. Im Planungszeitraum steigen vor allem die Aufwendungen für Leistungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und für die Kinder- und Jugendhilfe an. Ihre freiwilligen Transferaufwendungen hat die Stadt Elsdorf im Rahmen der Haushaltskonsolidierung reduziert. Vereinzelt leistet sie noch Zuschüsse, die dem freiwilligen Bereich zuzuordnen sind.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-
mografie der Stadt Elsdorf im
Jahr 2016*

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.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Elsdorf folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die demografische Entwicklung erfordert, dass sich die Verwaltungen mehr denn je mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen. Die Stadt Elsdorf sollte strategische Ziele erarbeiten, um festzulegen, wie die künftige (Aufgaben-)Ausrichtung der Stadt erfolgen soll. Dies erfordert eine enge Abstimmung mit dem Personalmanagement; denn eine Verwaltung kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn dafür genug qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Die Stadtverwaltung hat noch keinen strategischen Ziel- und Handlungsrahmen für das vermehrte altersbedingte Ausscheiden von Verwaltungspersonal erarbeitet. Folgende Zielsetzungen wären hierfür denkbar:

- Die Erfüllung notwendiger Aufgaben muss sichergestellt sein.
- Die Altersstruktur soll ausgewogen sein.
- Bei altersbedingter Fluktuation ist zu prüfen, ob Stellen/-anteile reduziert und Aufgaben optimiert werden können.

- Durch Ausbildung sollen neue Beschäftigte gewonnen werden.
- Die Stadt Elsdorf soll als attraktiver Arbeitgeber erhalten bleiben.
- Durch Maßnahmen der Personalentwicklung soll das Personal an die Verwaltung gebunden werden.
- Die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten soll gefördert und erhalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltungsleitung und das Personalmanagement sollten Ziele und Maßnahmen festlegen, um den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen. Die Ziele sollten konkret sein und erforderliche Maßnahmen mit Verantwortlichkeiten und einer Zeitplanung versehen werden.

Verwaltungsorganisation optimieren

Jede Verwaltung muss ihre aufbau- und ablauforganisatorischen Prozesse optimieren, um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Die Gliederungstiefe sollte mit wenigen Hierarchien versehen werden, um kurze Prozesslaufzeiten und eine schnittstellenfreie Bearbeitung zu ermöglichen. Nach der Bürgermeisterwahl im September 2015 ist die Verwaltung umstrukturiert worden. Die Stadt Elsdorf verzichtet auf die Dezernatsebene und unterteilt die Verwaltung in vier Fachbereiche mit entsprechenden Abteilungen. Hierbei ist die Organisationsstruktur an zusammengehörenden Aufgaben und Produkten ausgerichtet.

→ **Feststellung**

Durch den Verzicht auf die Dezernatsebene verfügt die Stadt Elsdorf über eine geringe Gliederungstiefe. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist das positiv hervorzuheben, weil hierdurch Personalaufwand reduziert wird.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

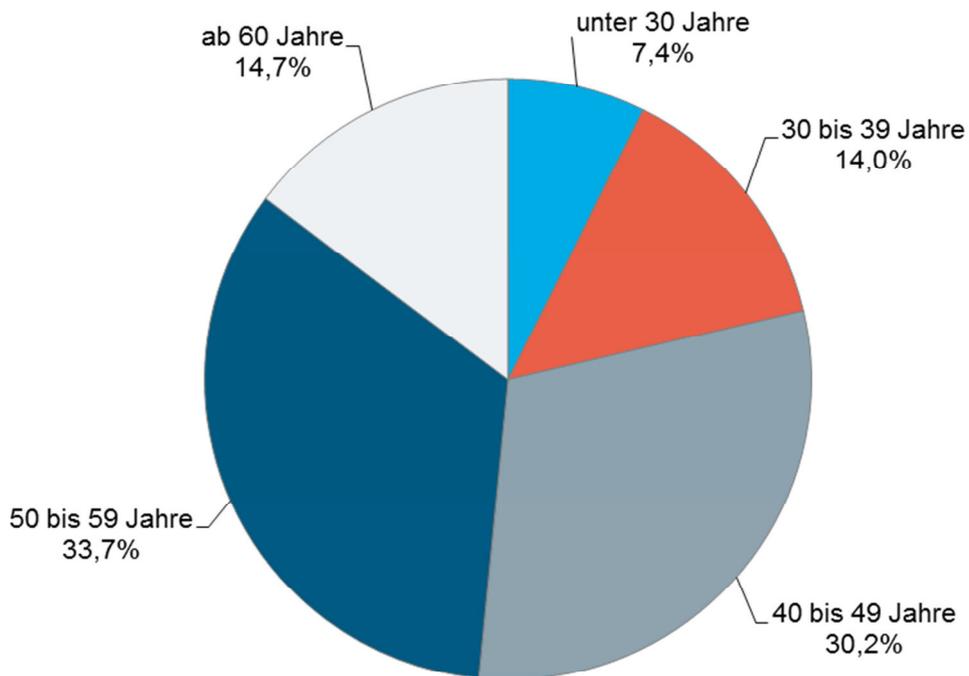
Eine Altersstrukturanalyse mit Fluktuationsprognose ist ein wichtiges Grundinstrument für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Die Stadt Elsdorf muss sich in den nächsten Jahren mit der demografischen Entwicklung der Belegschaft, der Fachkräftegewinnung, der Qualifizierung zukünftiger Führungskräfte sowie der Gesunderhaltung der Mitarbeiter/innen beschäftigen. Eine Altersstrukturanalyse mit einer darauf aufsetzenden Fluktuationsprognose trägt dazu bei, Transparenz zu schaffen und frühzeitig zu planen. Hierbei kann das Ergebnis maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben. Fluktuation bietet Chancen zur Veränderung. Bei jeder Fluktuation ist eine Aufgabenkritik durchzuführen. Es stellt sich die Frage, ob bzw. in welcher Form (z. B. interkommunale Zusammenarbeit) die Aufgabe zukünftig wahrgenommen werden soll.

Im Februar 2015 hat die Verwaltungsleitung ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Das Konzept ist überwiegend allgemein gehalten. Es ist weder hausintern mit dem Personalrat noch mit dem Rat abgestimmt und somit nicht in Kraft getreten. In dem Konzept wird die Altersstruk-

tur der Beschäftigten thematisiert¹. Die Altersstruktur wird – getrennt nach Beamten und tariflich Beschäftigten - in „jünger als 40 und älter als 50“ unterteilt. Konkrete Maßnahmen und eine differenzierte Fluktuationsprognose sind aus der Altersstruktur nicht abgeleitet worden. Aktuell arbeitet Elsdorf mit Excel-Listen, die nach relevanten Kriterien sortiert werden.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Altersstruktur der Beschäftigten noch einmal vertiefend dar. Mitarbeiter/innen in der Freizeitphase der Altersteilzeit sowie geringfügig Beschäftigte sind hierbei nicht berücksichtigt worden.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Elsdorf



Datenquelle: Personalliste der Stadt Elsdorf vom 30. Juni 2013 mit Bezug auf das Jahr 2016

Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	ab 60 Jahre
19	36	78	87	38

Das Durchschnittsalter der 258 Beschäftigten liegt bei 47,85 Jahren. Nur 21 Prozent der Beschäftigten befinden sich in der Altersgruppe unter 40 Jahren.

¹ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept Stand 25.02.2015, Seite 5, Buchstabe b), Altersstruktur

→ **Feststellung**

Fast die Hälfte (rund 48 Prozent) der Beschäftigten sind 50 Jahre und älter. Dies wird zu einer starken Personalfluktuaton in den kommenden Jahren führen.

Insgesamt 75 Beschäftigte werden in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen; das sind rund 29 Prozent der Beschäftigten. Folgende Organisationseinheiten sind am stärksten (Nennung ab 1,5 Vollzeit-Stellen) von der altersbedingten Fluktuaton betroffen:

Fluktuaton nach Kostenstellen im Zeitraum 2016 bis 2026

Kostenstelle	Bezeichnung	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
111410	Personalverwaltung	2	1,81
112110	Zentrale Dienste	8	4,50
112610	Bauhof	8	7,50
122110 - 122510	Allgemeine Sicherheit und Ordnung	4	2,39
211111 - 221190	Schulen	18	10,23
311110 - 338110	Sozialverwaltung	4	2,30
365111 - 365611	Kindertageseinrichtungen	15	10,56
511120 - 521190	Bauverwaltung	5	2,03
	Summe	64	41,32

In folgenden Berufsgruppen ist die Fluktuaton am stärksten (Nennung ab 1,5 Vollzeit-Stellen):

Fluktuaton nach Berufsgruppen im Zeitraum 2016 bis 2026

Berufsgruppe	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
Raum- und Hausratreiniger/in	26	11,30
Verwaltungsangestellte/r /Sachbearbeitung	15	11,36
Bauarbeiter	7	6,50
Erzieher	6	5,21
Schulhausmeister	3	3,00
Summe	57	37,37

Die Stadt Elsdorf verliert auch Führungskräfte. Eine Fachbereichsleitung hat die Stadt bereits zum 31.03.2016 verlassen. Eine weitere Fachbereichsleitung wird zum 01.01.2018 in Ruhestand gehen. Darüber hinaus verlassen in den nächsten zehn Jahren drei Abteilungsleitungen und zwei Kindergartenleitungen die Stadtverwaltung.

→ **Empfehlung**

Das Personalmanagement sollte für alle Fachbereiche analysieren, welche Berufsgruppen in welcher Quantität und mit welcher Qualität zukünftig benötigt werden. Auf dieser Basis kann die Stadt Elsdorf Ausbildungen, Qualifizierungen oder Neueinstellungen zielgerichtet planen.

Zurzeit beschäftigt Elsdorf eine Ausbildungskraft als Erzieherin in einer Kindertageseinrichtung. Zum 01.08.2016 wird eine weitere Ausbildungskraft im gehobenen Dienst dazukommen.

→ **Feststellung**

Durch Ausbildung kann nur ein Bruchteil der altersbedingten Fluktuation kompensiert werden.

Neben altersbedingter Fluktuation gibt es noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes oder vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Denkbar sind hier Beurlaubungen, Kündigungen, Entlassungen, vorzeitiges Beenden von Beamtenverhältnissen, krankheitsbedingtes Ausscheiden, Wechsel zu anderen Dienstherrn usw. Diese Fluktuationen sind nur schätzweise zu erfassen, sollten aber gleichwohl in einer Fluktuationsanalyse berücksichtigt werden. Hierfür können die durchschnittlichen Erfahrungswerte der letzten Jahre zugrunde gelegt werden.

Neben dem Verlust des Fachwissens wird es eine Herausforderung für die Stadt Elsdorf sein, die Stellen mit geeignetem Personal nachzubesetzen. Gleichzeitig bieten fluktuationsbedingte Abgänge die Chance, Aufgaben neu zu organisieren. Neben Kooperationen mit anderen Kommunen sind auch Vergaben an Dritte denkbar. Hierzu bedarf es strategischer Entscheidungen durch Politik und Verwaltungsleitung. Damit Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose wirksam eingesetzt werden können, muss eine systematisch und dezidiert aufbereitete Datenbasis vorhanden sein, die mindestens folgende Grunddaten enthält:

- Name,
- Geburtsdatum,
- Geschlecht,
- Berufsgruppe (Verwaltung hD, Verwaltung gD, Schulsekretärin....),
- Funktion/Tätigkeit,
- Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe,
- Organisationseinheit,
- Vollzeitverrechneter Stellenanteil (Vollzeitäquivalent),
- Verteilung des Vollzeitäquivalentes auf die Produkte/Kostenstellen,
- Datum des Ausscheidens aus dem Dienst durch Erreichen der Regelaltersgrenze bzw. Beginn Freistellungsphase Altersteilzeit,
- Datum des Ausscheidens aus dem Dienst aus anderem Grund, soweit bekannt (z. B. auf Antrag, Schwerbehinderung usw.).

Je differenzierter die Datengrundlage, desto exakter und informativer sind die Auswertungsmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die Fluktuation ihrer Beschäftigten auf der Basis der Altersstruktur ermitteln und fortschreiben, damit Verwaltung und Politik strategische Entscheidungen treffen können. Je mehr Informationen zu den ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung stehen, umso besser können konkrete Maßnahmen abgeleitet werden.

Personalbedarf planen

Die Personalplanung hat den Zweck, den Personalbestand quantitativ und qualitativ auf das Aufgabenportfolio der Verwaltung abzustimmen. Allein 75 Beschäftigte werden die Verwaltung in den nächsten zehn Jahren altersbedingt verlassen. Die Stadt Elsdorf muss frühzeitig wissen, wie viele Beschäftigte zu welchem Zeitpunkt benötigt werden und über welche Qualifikation und Kompetenz diese verfügen müssen. Personalentwicklungsmaßnahmen und Neueinstellungen müssen frühzeitig geplant werden. In Elsdorf erfolgt die Personalbedarfsplanung bislang überwiegend einzelfallbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte den Planungshorizont für die Stellenbedarfsplanung mittelfristig (drei bis fünf Jahre) und langfristig (fünf bis zehn Jahre) ausweiten.

Hierbei müssen auch eventuelle Veränderungen von Aufgabeninhalten (z.B. durch Gesetzesänderungen, demografische Entwicklung der Bevölkerung), dem Verwaltungsablauf (z.B. durch Umstrukturierung, Entwicklung von Fallzahlen) oder den IT-Einsatz (z.B. Einsatz neuer Programme) im Blick gehalten werden. Beispielsweise hat die Stadt im vorläufigen Personalentwicklungskonzept 2015 die Zielsetzung aufgegriffen, die Verwaltungsstruktur ständig auf Grundlage aktueller und zukünftiger Aufgabenerfüllung zu überprüfen, um die Funktionalität zu sichern². Auch der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit wurde angesprochen³.

Für die Personalbedarfsplanung müssen folgende Fragen geklärt werden:

- Kann auf die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden?
- Sind Standardabsenkungen bei der Aufgabenerfüllung möglich?
- Kann die Aufgabe durch organisatorische Maßnahmen mit weniger Personalaufwand bewältigt werden (z.B. durch Zusammenlegung und/oder Verlagerung von Arbeitsbereichen oder durch Technikeinsatz oder durch interkommunale Zusammenarbeit, etc.)?
- Kommt eine Besetzung mit einer niedrigeren Besoldungs- oder Entgeltgruppe in Betracht?

Zur Klärung der Fragen ist eine Aufgabenkritik erforderlich.

² Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seite 20 Ziffer s)

³ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seite 28 Ziffer x)

→ **Empfehlung**

Um den Planungshorizont für die Stellenbedarfsplanung auszuweiten, sollte die Stadt Elsdorf frühzeitig eine Aufgabenkritik durchführen. Hierfür sollte sie personelle Ressourcen einplanen.

Die Stadt Elsdorf hat bislang noch nicht flächendeckend für alle Bereiche der Verwaltung Anforderungsprofile und Stellenbewertungen erstellt. Anforderungsprofile zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Das ist insbesondere für folgende Instrumente des Personalmanagements wichtig:

- Grundlage für rechtssichere interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen,
- Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für jede Stelle eindeutig festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Auch die Beschäftigten wissen, welche Fortbildungen sie absolvieren müssen, um sich erfolgreich weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Elsdorf, die Ergebnisse von Fluktuationsprognosen, Aufgabenanalysen und Organisationsuntersuchungen in einem Gesamtkonzept zusammenzuführen. Zusammen mit den Anforderungsprofilen der Stellen ist es so möglich, den Personalbedarf der Stadt gezielter zu planen. Die Personalbedarfsplanung sollte schriftlich fixiert und jährlich fortgeschrieben werden. Auch hierfür sind Personalressourcen erforderlich.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Der Fachkräftemangel wird auch bei der Stadt Elsdorf in den nächsten Jahren steigen. Der Wettbewerb um geeignete Fachkräfte wird zunehmen. Deshalb muss auch die Stadtverwaltung ihr Personalmarketing fortlaufend modifizieren, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben.

Umso wichtiger ist es, Personalmarketingmaßnahmen zielgruppenorientiert einzusetzen. Hierbei spielen auch „weiche“ Faktoren wie Sinngelalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine wichtige Rolle. Neben der Gewinnung von geeignetem Personal geht es auch darum, qualifiziertes Personal zu behalten. Der steigende Kostendruck führt dazu, dass quantitativ und qualitativ steigende Anforderungen von immer weniger Beschäftigten zu bewältigen sind. Darum ist es wichtig, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter/innen gezielt zu fördern.

Die Stadt Elsdorf greift die Zielsetzungen „Ausbau der erweiterten Gleitzeit“, „Alternierende Telearbeit“ und „Jobsharing“ im vorläufigen Personalentwicklungskonzept auf⁴. Darüber hinaus soll die Hemmschwelle zur Inanspruchnahme von Elternzeit durch aktive Beratung und ein verbessertes und allgemein abgestimmtes Einarbeitungskonzept gesenkt werden. Auch die Ein-

⁴ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seiten 11 bis 13, Seite 19

richtung eines Betriebskindergartens war geplant⁵. Als weitere Themenbereiche wurden das Gesundheitsmanagement und der Arbeitsschutz aufgegriffen⁶. Hinsichtlich der Ausweitung der erweiterten Gleitzeit befindet sich die Verwaltung derzeit in Abstimmung mit dem Personalrat. Die Gleitzeit soll in den Sommermonaten von 7:00 Uhr auf 06:30 Uhr ausgebaut werden. Des Weiteren hat die Stadtverwaltung eine Dienstvereinbarung zur Regelung von Heimarbeit erlassen. Im Bereich Gesundheits- und Arbeitsschutz will die Stadt Elsdorf eine psychische Gefährdungsanalyse erstellen. In den Kindertageseinrichtungen ist eine Fragebogenaktion initiiert worden. Erste Gespräche hierzu haben stattgefunden. Folgemaßnahmen (z.B. Schallschutz) sind abgeleitet worden. Weitere Themenfelder hat die Stadtverwaltung bislang noch nicht aufgegriffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die weiteren Maßnahmen priorisieren und nach Schwerpunkten umsetzen.

Personal entwickeln

Mithilfe von Personalentwicklung sollen die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten erhalten und gefördert werden. Die Bedürfnisse und Qualifikationen der Beschäftigten sollen mit den Zielen und Aufgaben der Organisation in Einklang gebracht werden. In ihrem vorläufigen Personalentwicklungskonzept hat die Stadt folgende Maßnahmen geplant:

- Regelmäßige Mitarbeitergespräche,
- Beibehaltung der leistungsorientierten Bezahlung für alle Beschäftigungsgruppen,
- Regelmäßige Schulungen (2 – 3 Jahre) der Führungskräfte (Inhouse-Schulungen),
- Aktualisierung der Dienstvereinbarung zum „Betrieblichen Vorschlagswesen“ unter Einarbeitung der leistungsorientierten Bezahlung,
- Intensivierung der Prävention und der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz und im Privaten,
- Inhouse-Schulungen zum Thema „Rückkehrgespräche“ bei betrieblicher Wiedereingliederung,
- Ständige Überprüfung auf mögliche Erweiterung der Berufsfelder für Ausbildungsplätze,
- Evaluation und Weiterentwicklung von Seminarangeboten; unterjähriges Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen zu aktuellen Projekten und Bedarfen,
- Verstärkung fachübergreifender Fortbildungen,
- Umsetzung der Ziele und Vorgaben des Frauenförderplanes,

⁵ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seite 19, Buchstabe p) und q)

⁶ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seite 25 ff.

- Erarbeitung einer Dienstanweisung zur Beschäftigung und Förderung von Schwerbehinderten.

Darüber hinaus stehen derzeit weitere Maßnahmen (Bildung einer Stellenbewertungskommission, regelmäßige Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses, Dienstvereinbarung Sucht) auf dem Arbeitsprogramm der Stadtverwaltung.

Die Kommune sollte ihre Beschäftigten neben den bislang angebotenen Förderungen auch durch alternative Maßnahmen gezielt unterstützen. Hierzu zählen zum Beispiel Coaching oder Mentoring. Im Jugendamt und bei den Kindertageseinrichtungen werden diese Instrumente bereits angewendet. Neben der fachlichen Fortbildung sollten auch Fähigkeiten wie Flexibilität, soziale Kompetenz oder emotionale Belastbarkeit weiter entwickelt werden. Darüber hinaus ist die Ausprägung von Führungskompetenzen für die zukünftige Personalentwicklung wichtig. Die Stadt muss sich durch die demografische Entwicklung zudem verstärkt auf altersbedingt unterschiedliche Bedürfnisse bei den Beschäftigten einstellen.

→ **Empfehlung**

Auf Basis der strategischen Ziele der Verwaltung sollte die Personalentwicklung in einem Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzept schriftlich fixiert werden. Auch hier sollten die Maßnahmen priorisiert und mit Verantwortlichkeiten und einer Zeitschiene versehen werden, um sie dann schwerpunktmäßig umzusetzen.

Wissen bewahren und verteilen

In den nächsten zehn Jahren scheiden altersbedingt (ohne sonstige Fluktuationen) rund 29 Prozent der Beschäftigten der Stadt Elsdorf aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten, die über Spezialwissen verfügen. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann.

Die Stadtverwaltung hat auch die Einarbeitung von Mitarbeitern in ihrem vorläufigen Personalentwicklungskonzept thematisiert⁷. Frei werdende Stellen werden hiernach bislang möglichst intern besetzt. Bei einer Wiederbesetzung soll die Stelle bestenfalls zur Einarbeitung doppelt besetzt werden. Bei nicht planbaren Wechseln wird laut Konzept eine Hospitation mit Nachbarkommunen vereinbart oder es werden verstärkt interne Maßnahmen (Aus- und Fortbildung) forciert. Um eine schnelle Integration zu erreichen, wurde eine einheitliche Richtlinie über die Einarbeitung von neuen Mitarbeitern als notwendig erachtet.

Nach Aussage der Personalverwaltung können derzeit keine Stellen zur Einarbeitung doppelt besetzt werden, weil dies wirtschaftlich nicht möglich ist. Die Mitarbeiter/innen arbeiten oftmals ohne geregelte Vertretung. Es gibt keine Übergaberegelungen. Auch das Wissen wird nicht einheitlich erfasst, sondern individuell festgehalten. Im Intranet gibt es eine allgemeine Sammlung von Dienstrechten und Vordrucken; diese ist jedoch teilweise nicht auf dem laufenden Stand. Es existiert bislang kein umfassendes Dokumentenmanagementsystem. Für einzelne Bereiche wurde aber damit begonnen (beispielsweise bei der Digitalisierung der Bauakten oder

⁷ Stadt Elsdorf, Personalentwicklungskonzept, Stand 25. Februar 2015, Seite 17 und 24

im Einwohnerwesen). Die Digitalisierung soll später auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

Für die beabsichtigte Erarbeitung von Richtlinien wäre es wichtig, dass die Stadt Elsdorf Beschäftigte festlegt, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Fachbereichen sorgen. Darüber hinaus sollte ein Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen erlangt werden, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen. Folgende Grundlagen sind erforderlich, um Basis- und Spezialwissen zu erfassen:

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und –verteilung werden soll,
- Dokumentenmanagementsystem und Wissensdatenbank (Verwaltungs-Wiki) einführen,
- Systemrelevantes Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen,
- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte ein strukturiertes Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens aufbauen, um dem Verlust von Erfahrungs-/Spezialwissen entgegenzusteuern.

→ 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 Elsdorf im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Stadt Elsdorf ordnet sich mit einer Einwohnerzahl von rund 21.000 Einwohnern im unteren Segment der mittleren Städte (Größenordnung 20.000 Einwohner bis 60.000 Einwohner) ein. Die Wahrnehmung der Aufgaben erfolgt in Elsdorf meist in Form von Mischarbeitsplätzen. Die Stellenanteile der einzelnen Betrachtungsfelder sind von der Verwaltung sachgerecht ermittelt worden; können aber je nach Fallaufkommen und Schwerpunkten im Tagesablauf variieren.

Die Stadt Elsdorf ordnet alle drei Aufgabenfelder dem Fachbereich 2 „Finanzen und Ordnung“ und hier der Abteilung „Öffentliche Ordnung“ zu. Die Aufgabenfelder der Abteilung entsprechen in ihrer Zusammensetzung der Produktstruktur des Haushaltes (Produktgruppe 122).

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung richtet den Organisationsaufbau an der Produktstruktur des Haushaltes aus. Hierdurch werden Fach- und Finanzverantwortung optimal aufeinander abgestimmt.

Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf zeigt keine erhöhten Standards bei der Wahrnehmung der Aufgaben. Das ist eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Im Haushalt stellt Elsdorf für die einzelnen Bereiche Fallmengen dar. Kennzahlen werden nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Kennzahlen dieses Berichtes sollten genutzt werden, um die strategische Steuerung auszubauen.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Stadt Elsdorf setzt für die Aufgaben des Einwohnermeldewesens in 2013 insgesamt 2,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,08 Vollzeit-Stellen im Overhead ein. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 114.266 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 33.292 Euro gegenüber. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 4.472 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

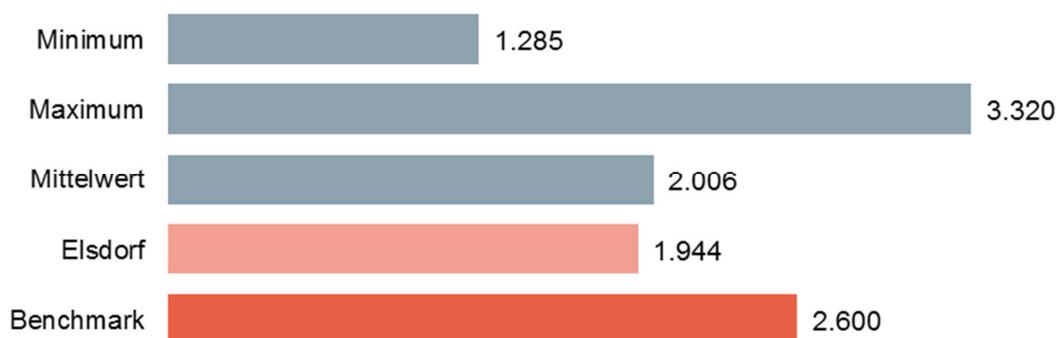
Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,55	16,46	45,58	27,53	24,23	27,74	31,03	79

Sowohl die Anzahl der eingesetzten Stellen, als auch die Stellenwertigkeit und die Anzahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Die Stadt Elsdorf positioniert sich im Wesentlichen unter dem Mittelwert, weil ihre Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle niedriger sind. Diese liegen mit 48.011 Euro deutlich unter dem Mittelwert von 50.380 Euro. Zu

der unterdurchschnittlichen Positionierung trägt der Overhead-Anteil bei. Der Anteil liegt in Elsdorf bei 3,4 Prozent; der Durchschnitt der Vergleichsstädte beträgt 5,7 Prozent. Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt mit 29 Prozent im Bereich des Durchschnitts der Vergleichskommunen (30 Prozent).

Bei den Fallzahlen je Vollzeit-Stelle erreicht Elsdorf einen leicht unterdurchschnittlichen Vergleichswert mit Abstand zum Benchmark.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.944	1.703	1.956	2.228	80

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,58 Vollzeit-Stellen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2012	2013	2014
gewichtete Fälle	5.030	4.472	4.425
Fälle je Vollzeit-Stelle*	2.187	1.944	1.924
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,37	0,58	0,60

*Es wurden jeweils 2,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung zugrunde gelegt.

In 2013 verringern sich die gewichteten Fallzahlen im Vergleich zum Vorjahr deutlich. Die Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sind stark zurückgegangen. Gerade im Einwohnermeldewesen verlaufen die Fallzahlen oftmals zyklisch. Durch eine weitere Verringerung der Fallzahlen steigt das Stellenpotenzial in 2014 leicht an.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte die Fallzahlen in der Zeitreihe fortschreiben, um die Personalplanung entsprechend zu steuern.

Vor dem Hintergrund, dass sich Anforderungen und Aufgabeninhalte ändern (z.B. Wiedereinführung der Vermieterbescheinigungen bei Wohnortwechsel seit November 2015), sind Arbeitsabläufe und Prozesse mit dem dazugehörigen Personalbedarf frühzeitig zu planen. Die Stadt Elsdorf ermittelt einen Personalbedarf von ca. 0,33 Vollzeit-Stellen für die zusätzliche Aufgabe. Hierdurch würde sich das ermittelte Stellenpotenzial 2014 von 0,60 Vollzeit-Stellen halbieren.

Bedingt durch die langfristige Erkrankung von zwei Mitarbeiterinnen ist zum 01.01.2016 eine zusätzliche Kraft mit einem Stellenanteil von 0,60 Vollzeit-Stellen in dem Bereich hinzugekommen. Die Stadt Elsdorf sieht das Bürgerbüro als „Aushängeschild“ der Verwaltung und legt daher einen gesteigerten Wert auf den Bürgerservice. Durch die Langzeiterkrankung der Mitarbeiterinnen ist es in der Vergangenheit zu erhöhten Wartezeiten gekommen, die die Verwaltung grundsätzlich vermeiden will. Neben der Abdeckung der Krankheitsausfälle sieht die Stadt Elsdorf die zusätzliche Kraft auch als erforderlich an, um die beabsichtigte Einführung eines Online-Verfahrens für Terminvergaben zu realisieren. Durch die Einführung des Verfahrens erwartet die Stadtverwaltung zunächst einen zusätzlichen Aufwand durch erhöhte Besucherströme; langfristig gesehen soll das Verfahren die Mitarbeiter/innen aber entlasten, weil das Publikumsaufkommen besser gesteuert werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die zusätzliche Stelle zeitlich befristen und nach Ablauf der Frist die weitere Notwendigkeit prüfen.

Kennzahlen Fallintensitäten 2013 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert
Zahl der An- Um- und Abmeldungen	1.895	1.254	2.761	1.627
Zahl der beantragten Ausweisdokumente	1.183	999	1.404	1.221

In der Betrachtung der Arbeitsprozesse sieht die GPA NRW folgende Dinge positiv:

- Die Stadt Elsdorf arbeitet mit einer elektronischen Aufrufanlage. Die Bürger/innen ziehen Wartemarken. Freie Schalter werden im Display angezeigt. Das System ermöglicht eine Priorisierung nach Zeitaufwand. Je nach beabsichtigter Antragstellung können A- oder B-Nummern gezogen werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, über die Infothek im Rathausfoyer C-Nummern für besondere Eilfälle (z.B. andere Behörden) zu bekommen. Die Aufrufanlage ermöglicht eine effektive Sachbearbeitung und bietet der Verwaltung individuelle Steuerungsmöglichkeiten.
- Die Stadtverwaltung arbeitet seit Anfang 2016 mit einem Unterschriftenpad und dem digitalen Stift. Unterlagen werden eingescannt. Es gibt ein Dokumentenmanagementsystem. Hierdurch werden die Arbeitsabläufe wesentlich optimiert.
- Eine bargeldlose Gebührenzahlung ist möglich. Hierdurch können Arbeitsvorgänge schneller und effektiver durchgeführt werden. Auch aus Sicherheitsaspekten ist eine bargeldlose Zahlung zu bevorzugen.
- Der Personaleinsatz erfolgt bedarfsgerecht und flexibel. Es wird teilweise im Schichtbetrieb gearbeitet.

- Die Bürger/innen werden vor Ablauf ihrer Ausweisdokumente angeschrieben. Hierdurch wird der Arbeitsaufwand für das Ausstellen vorläufiger Dokumente reduziert. Über Terminvergaben können die Besucherströme ggfs. gesteuert werden.
- Durch Schichtdienst, Teilzeitarbeit sowie Urlaubs- oder Krankheitsvertretung kommt es teilweise zu vermehrten Überstunden; diese sind allerdings situationsabhängig und konnten bislang immer gut zurückgeführt werden. Die Bearbeitungszeiten liegen im Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Bei den Öffnungszeiten zeigt die Stadt Elsdorf keine erhöhten Standards. Das Einwohnermeldeamt hat bislang im Schnitt 22 Stunden pro Woche geöffnet. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei 36 Stunden pro Woche. Die Stadtverwaltung will die Öffnungszeiten an einem weiteren Tag in der Woche bis 18:00 Uhr ausdehnen; im Gegenzug hierzu sollen Öffnungszeiten am Vormittag an einem anderen Tag reduziert werden.

Die GPA NRW sieht noch folgende Handlungsmöglichkeiten bei den Arbeitsabläufen:

- Die Infothek im Rathausfoyer könnte mit einem eigenen Zuständigkeitsbereich versehen werden (z.B. Ausgabe von Ausweisdokumenten) um so den Publikumsverkehr im Meldebereich abzufedern und Wartezeiten für einzelne Geschäftsvorfälle zu verringern.
- Über das Internet kann der Bürger derzeit überwiegend allgemeine Informationen abrufen. Formulare sind nur vereinzelt hinterlegt. Die Stadt Elsdorf sollte einen Formularpool im Internet einrichten. Hierdurch werden Zeit- und Personalressourcen gespart. Darüber hinaus würde Elsdorf einen weiteren Schritt in Richtung e-Government gehen. Die Homepage der Stadtverwaltung soll Mitte des Jahres modernisiert werden. In diesem Zusammenhang könnten entsprechende Formulare hinterlegt werden.
- Die Verwaltung bemüht sich, Mitarbeiter/innen regelmäßig zu qualifizieren. Dies sollte gewährleistet sein. Eine regelmäßige Qualifizierung ist wichtig, um die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten und die Leistungsbereitschaft und die Motivation zu fördern.
- Es sollten verbindliche Regelungen zum Wissenstransfer eingeführt werden. In der Vergangenheit gab es zwar nur leichte personelle Veränderungen, es ist aber grundsätzlich wichtig, das vorhandene Wissen zu erfassen und Verfahrensschritte zu dokumentieren.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hält es für realistisch, dass die Stadt Elsdorf den Benchmark erreicht, wenn sie die Arbeitsabläufe weiter optimiert.

Personenstandswesen

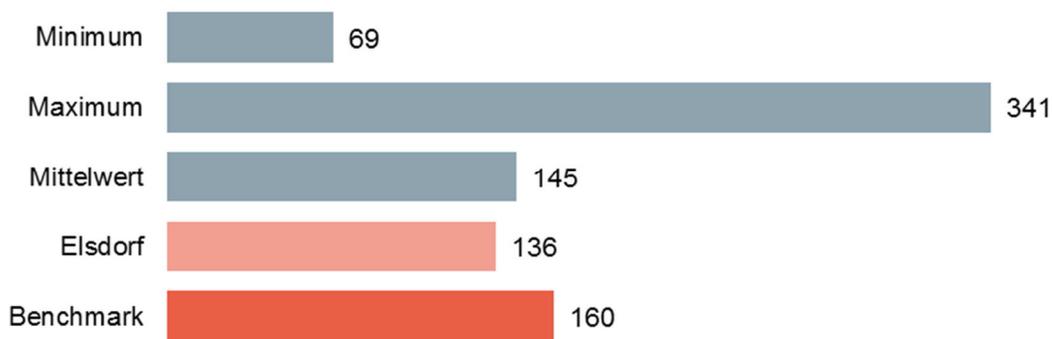
Die Stadt Elsdorf hat in 2013 in dem Aufgabenfeld 0,80 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,03 Stellen im Overhead eingesetzt. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 54.317 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 12.919 Euro gegenüber. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 109 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
498	175	1.097	486	392	472	548	78

Die Personalaufwendungen je Fall liegen einerseits über dem Durchschnitt, weil die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Vergleich höher sind. Die Stadt Elsdorf gibt je Vollzeit-Stelle 65.442 Euro aus; der interkommunale Durchschnitt liegt bei 60.410 Euro. Hierbei ist der Overhead-Anteil im Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Der Anteil liegt in Elsdorf bei 3,6 Prozent; der Mittelwert bei 6,6 Prozent. Darüber hinaus liegen die Fälle je Vollzeit-Stelle etwas unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
136	118	142	165	79

→ Feststellung

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich 2013 ein marginales Stellenpotenzial von 0,12 Vollzeit-Stellen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2013	2014
gewichtete Fälle	109	133
Fälle je Vollzeit-Stelle*	136	166
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,12	0,00

*Es wurden für beide Jahre 0,80 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung zugrunde gelegt.

→ Feststellung

In 2014 sind Fallaufkommen und Personalausstattung optimal aufeinander abgestimmt.

Kennzahlen Fallintensitäten 2013 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert
Trauungen	0,95	0,40	48,75	8,57
Geburten	1,91	0,22	523,21	81,46
Sterbefälle	48,12	34,38	272,76	106,53

Die Stadt Elsdorf verzeichnet weniger Trauungen als andere Kommunen, weil außer dem Eventforum „terra nova“ im Ortsteil Berrendorf keine außergewöhnlichen Trauungsorte vorhanden sind. Oftmals erfolgt nur die Meldung in Elsdorf; die Trauung selbst wird an einem anderen Trauungsort durchgeführt. Elsdorf hat keine Geburtenklinik und weist daher im Vergleich niedrige Geburtenzahlen auf. Auch die Zahl der Sterbefälle ist im Vergleich eher gering.

→ **Feststellung**

Es ist positiv zu werten, dass das Personalvolumen der niedrigen Fallintensität entspricht.

→ **Empfehlung**

Auch in diesem Bereich sollten die Fallzahlen fortgeschrieben werden, um den Personalbedarf frühzeitig zu steuern.

Das Standesamt hat 22 Stunden pro Woche geöffnet. Bei den Vergleichsstädten liegen die Öffnungszeiten im Schnitt bei 26 Wochenstunden. Die Bearbeitungszeiten liegen im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf zeigt keine erhöhten Standards bei der Aufgabenwahrnehmung.

Beim Personalaufwandsdeckungsgrad erreicht Elsdorf rund 24 Prozent; der interkommunale Durchschnitt liegt bei 30 Prozent. Hierbei erzielt die Verwaltung einen Ertrag von 119 Euro je Fall, während der Mittelwert mit 132 Euro je Fall etwas höher liegt. Elsdorf vereinnahmt weniger Gebühren als andere Städte.

Für Trauungen im Rathaus wird ein Besprechungszimmer umgestaltet. Das Eventforum „terra nova“ liegt ca. fünf Kilometer von der Stadtverwaltung entfernt. Für Trauungen außerhalb der regulären Dienstzeiten erhebt Elsdorf eine Verwaltungsgebühr nach der Gebührenordnung von 66 Euro. Gebühren für die Fahrten zum Eventforum werden nicht erhoben.

→ **Empfehlung**

Für die Sondertrauungen fällt ein erhöhter Zeitbedarf durch Fahrt- und Rüstzeiten an, der entsprechend zu berücksichtigen ist. Die Gebühren sollten möglichst kostendeckend kalkuliert werden. Der Gebührenrahmen ist gegebenenfalls anzupassen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

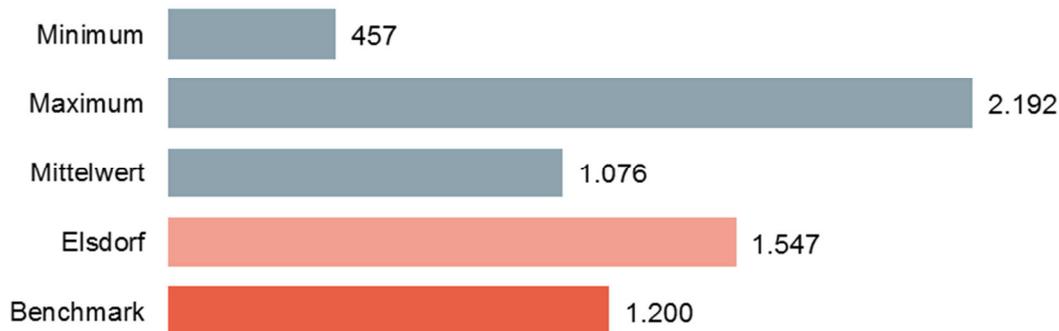
In 2013 waren in dem Arbeitsfeld insgesamt 0,41 Vollzeit-Stellen beschäftigt; davon 0,38 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,03 Vollzeit-Stellen im Overhead. Die pauschalen Personalausgaben für die ermittelten Stellen liegen nach KGSt-Werten bei 25.507 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 14.317 Euro gegenüber. Die gewichteten Fallzahlen betragen in 2013 insgesamt 588 Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43	36	150	67	52	62	80	78

Die Stadt Elsdorf ordnet sich im ersten Quartil ein. Hierbei ist die Stellenwertigkeit eher überdurchschnittlich. Elsdorf hat Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Höhe von 62.212 Euro; der Durchschnitt liegt bei 59.856 Euro. Der Overhead-Anteil liegt mit sieben Prozent unter dem Durchschnitt von neun Prozent. Ursächlich für die niedrigen Personalaufwendungen je Fall ist im Wesentlichen die hohe Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.547	827	1.079	1.241	79

Folgende Aspekte führen dazu, dass die Stadt Elsdorf den Benchmark deutlich überschreitet:

- Die Mitarbeiter des Aufgabenfeldes sind routiniert. Es gab in den vergangenen Jahren keine Fluktuation in dem Bereich.
- Es handelt sich um einen Mischarbeitsplatz. Schwankungen in der Arbeitsbelastung können innerhalb verschiedener Aufgabenbereiche ausgeglichen werden.
- Die Personalausstattung orientiert sich an Fallzahlen und Bearbeitungszeiten.
- Die Öffnungszeiten von 22 Stunden pro Woche liegen unter dem Durchschnitt von rund 27 Wochenstunden. Es bleibt mehr Zeit für die Fallbearbeitung; die Publikumszeiten sind komprimierter. Die Stadtverwaltung arbeitet darüber hinaus mit Terminvergaben.

- Über das Internet können Vordrucke für Gewerbean-, um und -abmeldungen heruntergeladen werden.
- Der Stadtverwaltung steht eine angemessene IT-Ausstattung zur Verfügung. Über die KDVZ wird ein professionelles Gewerbeprogramm genutzt.
- Standards sind klar definiert (z.B. Überprüfungsziele, Zeiträume).
- Das benötigte Wissen wird über Fortbildungen aktualisiert.
- Das Arbeitsvolumen wird ohne ein auffälliges Volumen an Überstunden, Arbeitsrückständen oder nicht genommenem Urlaub erreicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf setzt fallbezogen deutlich weniger Personal ein, als andere Kommunen. Das ist auf die gute Praxis der Stadtverwaltung in der Erfüllung der Aufgabe zurückzuführen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2013	2014
gewichtete Fälle	588	575
Fälle je Vollzeit-Stelle*	1.547	1.513
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,00	0,00

*Es wurden für beide Jahre 0,38 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung zugrunde gelegt.

→ **Feststellung**

Im Zeitverlauf ist kein Stellenpotenzial gegeben. Das ist positiv zu werten.

Kennzahlen Fallintensitäten 2013 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert
An- Um- und Abmeldungen Gewerbe	235	87	302	207
Zahl der anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe	786	4	1.012	712
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	476	10	1616	155
Zahl der Gaststättenbetriebe	12	11	56	27
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen	41	12	68	31

Auffälligkeiten im Leistungsspektrum ergeben sich in Relation zum Mittelwert in erster Linie in der Zahl der schriftlich erteilten Gewerbeauskünfte je 10.000 Einwohner. Hier verzeichnet Elsdorf überdurchschnittlich viele Fälle.

Durch die hohe Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle erreicht Elsdorf einen überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad. Dieser liegt bei 56 Prozent; der Durchschnitt bei rund 46 Prozent. Beim Ertrag pro Fall positioniert sich Elsdorf mit 24 Euro etwas unter dem Mittelwert von 29 Euro. Nach Aussage der Stadtverwaltung ergeben sich innerhalb des Gebührenrahmens weitere Spielräume.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die Spannweite des Gebührenrahmens weiter ausnutzen. Ziel sollte es sein, mindestens ein durchschnittliches Niveau beim Ertrag je Fall zu erreichen. Hierdurch würde sich der Kostendeckungsgrad noch weiter erhöhen.

→ **Feststellung**

Für den Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zeigt sich in Elsdorf ein positives Gesamtbild. Die GPA NRW nimmt die Stadt Elsdorf in ihre Benchmark-Datei auf.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Alle drei Bereiche sind dem Fachbereich 2 „Finanzen und Ordnung“ zugeordnet, wobei sich der Aufbau des Fachbereiches und die Produktstruktur des Haushaltes entsprechen. Hierdurch können Fach- und Finanzverantwortung gut aufeinander abgestimmt werden.
- Es zeigen sich keine erhöhten Standards bei der Wahrnehmung der Aufgaben. Die Öffnungszeiten liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.
- Im Haushalt werden Fallmengen dargestellt. Kennzahlen werden nicht gebildet. Die Stadt Elsdorf sollte die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen, um die strategische Steuerung auszubauen.
- Für das Einwohnermeldewesen ermittelt die GPA NRW ein Stellenpotenzial für 2013 von 0,58 Vollzeit-Stellen, das in 2014 auf 0,60 Vollzeit-Stellen steigt. Zusätzliche Aufgabeninhalte halbieren das Potenzial in 2015. Durch die Langzeiterkrankungen von zwei Mitarbeiterinnen sind zum 01.01.2016 weitere 0,60 Vollzeit-Stellen für den Bereich hinzugekommen. Hierdurch soll auch ein erhöhter Aufwand für die Einführung eines Systems zur Online-Terminvergabe abgedeckt werden. Die Stadt Elsdorf sollte die zusätzliche Stelle befristen und die weitere Notwendigkeit nach Ablauf der Befristung prüfen. Die Fallzahlen sollten fortgeschrieben und der Personalbedarf hieran ausgerichtet werden. In der Ablauforganisation ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten (eigener Zuständigkeitsbereich für Infothek im Rathausfoyer, Formularpool, regelmäßige Qualifizierung der Mitarbeiter/innen, Regelungen zum Wissenstransfer).
- Für das Personenstandswesen ergibt sich für 2013 ein geringfügiges Stellenpotenzial von 0,12 Vollzeit-Stellen, das in 2014 aufgrund steigender Fallmengen nicht mehr besteht. Die Stadt Elsdorf sollte möglichst kostendeckende Gebühren bei den Sondertrauungen nehmen und den Gebührenrahmen entsprechend ausrichten.

- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ermöglicht die gute Praxis in der Aufgabenwahrnehmung einen überdurchschnittlichen Leistungswert. Die Stadt Elsdorf überschreitet den Benchmark. Es ist weder für 2013 noch für 2014 ein Stellenpotenzial vorhanden. Die GPA NRW nimmt die Stadt Elsdorf in ihre Benchmark-Datei auf. Die Stadtverwaltung sollte den Gebührenrahmen weiter ausschöpfen, um ein durchschnittliches Niveau beim Ertrag je Fall zu erreichen und den Kostendeckungsgrad weiter zu erhöhen.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2013

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,6
Personenstandwesen	0,1
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0
Gesamtsumme	0,7

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 35.000 Euro.

Zeitreihenverlauf Stellenpotenzial

	2013	2014	2015*
Einwohnermeldeaufgaben	0,6	0,6	0,3**
Personenstandwesen	0,1	0,0	0,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0	0,0	0,0
Gesamtsumme	0,7	0,6	0,3

* Ausgehend von gleichbleibenden Fallzahlen

**Berücksichtigung des höheren Arbeitsaufwandes für die Vermieterbescheinigungen

Das monetäre Einsparpotenzial sinkt (bei gleichbleibenden Fallzahlen unter Berücksichtigung des erhöhten Arbeitsaufwandes für Vermieterbescheinigungen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben) in 2015 auf 15.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	3.978	3.729	1.989	1.865
Personalausweis	1,0	1.726	1.814	1.726	1.814
Reisepass		757	746	757	746
Gesamt				4.472	4.425

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	4	4	1	1
Beurkundung Sterbefall		101	102	20	20
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	60	71	60	71
Eheschließung: nur Trauung		2	5	2	5
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	85	119	26	36
Gesamt				109	133

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	220	194	220	194
Ummeldungen		48	43	48	43
Abmeldungen	0,4	225	185	90	74
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	2	2	16	16
Reisegewerbekarte	4,0	3	6	12	24
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0	0	0
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	3	4	36	48
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	83	88	166	176
Gesamt				588	575

→ 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 Elsdorf im Jahr
2016*

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	6
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	8
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	8
Versorgungsquoten	9
Elternbeitragsquote	11
Plätze in kommunaler Trägerschaft	15
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	16
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	19
Kindertagespflege	21
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	22

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner insgesamt	21.182	21.138	21.337	20.756	20.163	19.544	18.881
0 bis unter 3	495	519	546	472	480	480	463
3 bis unter 6	540	508	517	469	462	473	466

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

Laut IT.NRW sinken die Gesamteinwohnerzahlen im Betrachtungszeitraum um rund elf Prozent. Die Zahl der unter 3-Jährigen sinkt lt. IT.NRW bis zum Jahr 2030 um rund sechs Prozent. Die Zahl der 3 bis unter 6-Jährigen verringert bis zum Jahr 2030 prognostisch um etwa 14 Prozent.

Das Jugendamt der Stadt Elsdorf ermittelt seine Einwohner- sowie Angebots- und Belegungsquoten in der Kindertagesbetreuung nicht anhand der Daten von IT.NRW sondern mittels eigener Daten aus OK.EWO bzw. der KDVZ Rhein-Erft-Rur. Danach liegen die Kinderzahlen der o.g. Altersgruppen vom Kindergartenjahr 2015/2016 bis zum Kindergartenjahr 2019/2020 bis zu einem Fünftel über den Prognosen von IT.NRW. Die folgende Tabelle zeigt die Unterschiede:

Unterschiede Einwohnerentwicklung unter 6-Jährige IT-NRW und Stadt Elsdorf

	IT-NRW	OK.EWO / KDVZ Rhein-Erft-Ruhr	Differenz
31.12.2013	1.063	1.129	66
Kindergartenjahr 2015/2016	941*	1.123	182
Kindergartenjahr 2019/2020	950*	1.107	157

*Prognosedaten zum 31.12.

Die GPA NRW verwendet aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit die Erhebungen von IT.NRW. Ergänzend zu diesen Zahlen werden aber auch die eigenen Zahlen der Stadt in der Analyse erwähnt.

Die Stadt Elsdorf hat erst seit dem Jahr 2011 ein eigenes Jugendamt. In der Zeitreihe werden daher nur für die Jahre 2011 bis 2013 Daten und Kennzahlen ausgewiesen. Für beide Altersgruppen stellt die Stadt Elsdorf folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	659	665	676
Plätze in Kindertageseinrichtungen	621	617	618
Plätze der Kindertagespflege	38	48	58

Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist in der dargestellten Zeitreihe gestiegen. Zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs hat die Stadt Elsdorf ihr Platzangebot daher kontinuierlich erhöht. Einzelne fehlende Plätze kompensiert die Stadt durch leichte Überbelegungen. Um den aktuellen Bedarf an Betreuungsplätzen zu decken, baut die Stadt Elsdorf ihr Platzangebot weiter aus. Bis zur Fertigstellung der neuen städtischen Kindertageseinrichtung in der Brahmstraße im Herbst 2016, werden etwa 40 Kinder, aufgeteilt auf zwei Gruppen, in einem Übergangs-Kindergarten in Containerräumlichkeiten betreut. Die beiden Übergangsguppen sollen nach der Fertigstellung in den Neubau umziehen. Weiterhin soll dort eine Gruppe in der Gruppenform I für Kinder ab zwei Jahren eingerichtet werden. Da die neue Kindertageseinrichtung viergruppig konzipiert ist, besteht noch Kapazität, um dort zukünftig eine weitere Gruppe einzurichten. Somit stehen in der Stadt Elsdorf ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 683 Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Darüber hinaus werden 82 Plätze bei Tagespflegepersonen angeboten, in der Regel für Kinder unter drei Jahren.

Die Angebotsplanung der Stadt Elsdorf für die Kindertagesbetreuung berücksichtigt nicht die aktuelle Flüchtlingssituation. Diese ist nunmehr für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

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

Die aktuelle Flüchtlingsentwicklung erschwert es den Kommunen deutlich, ihre Angebote für die Kindertagesbetreuung zu planen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommune ihre Bedarfsplanung zeitnah aktualisiert und fortschreibt. Nur so kann sie ihr Angebot zielgerichtet steuern. Auch kann sie dann ihre Haushaltsmittel in diesem Rahmen wirtschaftlich einsetzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen.

Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese bedürfen altersabhängig u. a. eines vorschulischen Betreuungsplatzes, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen. Sie müssen geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

² sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Das Jugendamt ist im Rathaus der Stadt Elsdorf untergebracht. Der Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder gehört zum Fachbereich 3 - Jugendamt, Recht, Schule, Soziales, Inklusion und Integration- und ist dort als eigenständige Abteilung angesiedelt.

Als Teilplan der Jugendhilfeplanung hat die Stadt Elsdorf einen Entwicklungsplan für Kindertagesbetreuung der Stadt Elsdorf 2015 – 2019 aufgestellt. Dieser legt den Sachstand der Kindertagesbetreuung in der Stadt Elsdorf dar. Zudem enthält er Prognosen für die Entwicklung der Bedarfssituation bis zum Kindergartenjahr 2018/19 und unterbreitet Vorschläge für Schwerpunktsetzungen und die Weiterentwicklung des Tagesbetreuungsangebotes in den kommenden Kindergartenjahren.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird jährlich aktualisiert und im Kinder- und Jugendhilfeausschuss der Stadt Elsdorf im ersten Quartal vorgestellt, diskutiert und beschlossen. Die freien Träger sind durch die Mitgliedschaft im Kinder- und Jugendhilfeausschuss beteiligt.

Die Platzvergabe ist in der Stadt Elsdorf dezentral geregelt. Seit Herbst 2015 setzt die Stadt Elsdorf den Kita-Navigator ein. Das Jugendamt kann nun den Verlauf der Anmeldungen sowie den von den Familien erfassten Bedarf analysieren und wenn notwendig steuernd eingreifen. Zur Feststellung des zeitlichen Umfangs der Kinderbetreuung in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege haben die Eltern in der Stadt Elsdorf einen Arbeitszeitschein vorzulegen. Der Arbeitszeitschein enthält Angaben ob es sich um ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis handelt, Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit, Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit und regelmäßiger Beginn und Ende der Arbeitszeit.

→ **Feststellung**

Der Einsatz eines Systems zur Vormerkung und Vergabe von Kindertagesbetreuungsplätzen in Verbindung mit der Forderung von Arbeitszeitscheinen eignet sich, um den Betreuungsbedarf verlässlich festzustellen.

Eine formelle Arbeitsgruppe (AG) nach § 78 SGB VIII gibt es in Elsdorf nicht, dafür die sog. Trägerkonferenz. Sie findet zweimal jährlich statt, im Frühjahr und im Herbst. Teilnehmer sind die Träger, die Leitungen der Kindertageseinrichtungen sowie Vertreter des Jugendamtes. Die Trägerkonferenz beschäftigt sich insbesondere mit den Themen U-3 Ausbau, Angebotsstruktur der Kindertageseinrichtungen, Weiterentwicklung des KiBiz, Anmeldeverfahren und Schulungen.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	2.229.770	2.365.136	2.469.468
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.154	2.303	2.323 ³

Der Anteil des Fehlbetrages bei der Tagesbetreuung für Kinder an dem Gesamtfehlbetrag des Jugendamtes beträgt im Jahr 2013 rund 42 Prozent. In der dargestellten Zeitreihe hat sich der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder um rund elf Prozent erhöht. Er ist seitdem jährlich gestiegen und beträgt im Jahr 2016 etwa 3,3 Mio. Euro. Wie im Kapitel „Bevölkerungsentwicklung nach Einwohnergruppen“ dargestellt, erhöhen sich die von der Stadt Elsdorf erhobenen Einwohnerzahlen bei den unter 6-Jährigen im Zeitraum von 2013 bis 2016 nur marginal (ca. drei Prozent). Da der Fehlbetrag von 2013 bis 2016 etwa um ein Drittel gestiegen ist, verschlechtert sich der Fehlbetrag „Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren“ weiter.

Auch der Fehlbetrag des Jugendamtes insgesamt hat sich im Zeitraum von 2011 bis 2016 erheblich erhöht, insgesamt um rund 54 Prozent. Im Jahr 2011 lag der Fehlbetrag bei 4,8 Mio. Euro. Die Prognose der Stadt Elsdorf zur Haushaltsentwicklung des Jugendamtes geht davon aus, dass der Fehlbetrag im Jahr 2016 bei etwa 7,4 Mio Euro liegen wird.

→ Feststellung

Seit der Einrichtung eines eigenen Jugendamtes in der Stadt Elsdorf ist der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder um rund 40 Prozent gestiegen. In Folge dessen hat sich der Kennzahlenwert „Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren“, bei relativ konstanten Einwohnerzahlen, stetig erhöht.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Stadt Elsdorf folgendes Bild:

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

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.323	1.526	3.034	2.050	1.783	2.032	2.253	49

→ Feststellung

Anhand der Daten von IT.NRW zählt die Stadt Elsdorf in der einwohnerbezogenen Betrachtung im Vergleichsjahr 2013 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fehlbetrag. Unter Berücksichtigung der Elsdorfer Einwohnermeldedaten liegt der Kennzahlenwert bei 2.187 Euro und damit ebenfalls über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

³ 2.187 Euro je Einwohner unter 6 Jahren unter Berücksichtigung sechs Prozent höherer Kinderzahlen gemäß eigener Daten der Stadt Elsdorf

Ursächlich für den hohen Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2013 sind gestiegene Personalaufwendungen bei den städtischen Kitas, gestiegene Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen gem. § 20 KiBiz und höhere freiwillige Zuschüsse an freie Träger, da in den kirchlichen Einrichtungen der Stadt Elsdorf vielfach älteres und gleichzeitig „teures“ Personal beschäftigt ist. Nach Angabe der Stadt Elsdorf sind die Zuschüsse nach KiBiz dort nicht auskömmlich. Die Stadt zahlt mit 6.914 Euro je Platz in freier Trägerschaft höhere Zuschüsse zu Betriebskostenvorauszahlungen an freie Träger als der Durchschnitt der Vergleichskommunen (6.008 Euro). Bei 397 Plätzen im Jahr 2013 ergibt sich aus diesem Unterschied ein Betrag von ca. 390.000 Euro, der sich erhöhend auf den Fehlbetrag auswirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die im Folgenden von der GPA NRW dargestellten Handlungsmöglichkeiten nutzen, um den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder zu senken.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.618	2.115	4.760	2.987	2.634	2.835	3.321	49

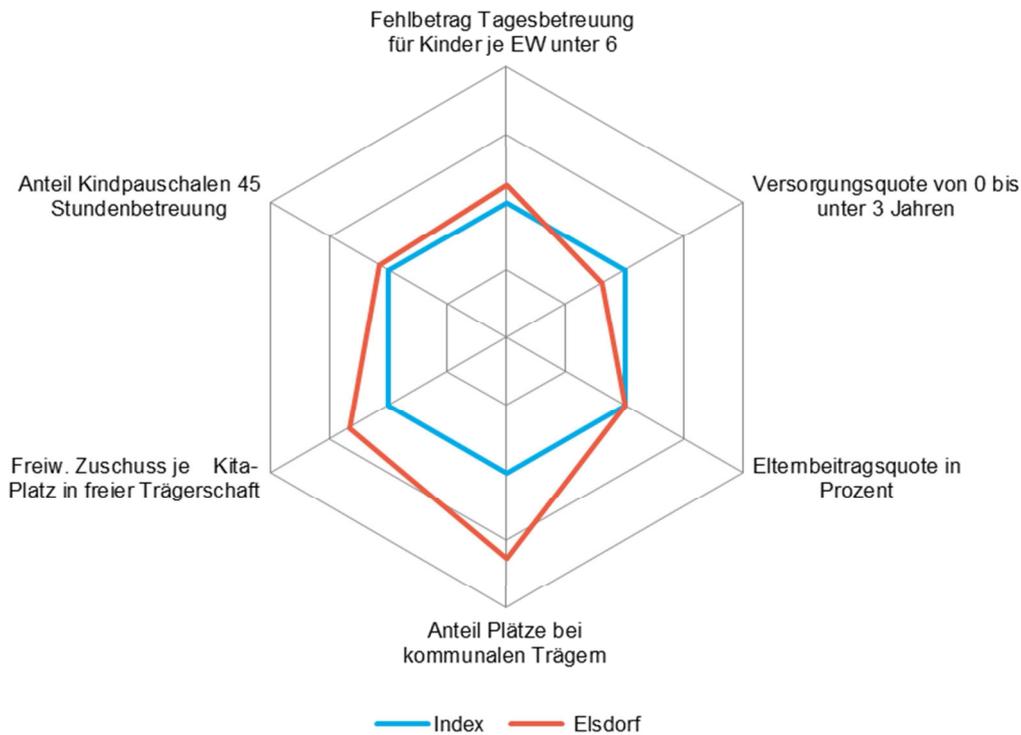
→ **Feststellung**

75 Prozent der Vergleichskommunen weisen bei der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz einen geringeren Fehlbetrag auf als die Stadt Elsdorf.

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 Elsdorf im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen im Netzdiagramm zeigen überwiegend belastende Ausprägungen. Daher zeigt das Gesamtergebnis einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen auf Handlungsmöglichkeiten, um das Ergebnis perspektivisch zu verbessern.

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.

Wie bereits unter Punkt „Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen“ dargestellt, liegen die Elsdorfer Einwohnerzahlen über denen von IT.NRW. Deshalb und wegen der im Folgenden dargestellten differierenden Erfassungssystematik der GPA NRW und der Stadt Elsdorf stimmen die hier dargestellten Versorgungsquoten nicht mit denen der Stadt Elsdorf überein.

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	118	122	137
davon in Kitas	84	84	89
davon in Kindertagespflege	34	38	48
Einwohner U-3	495	519	546
Versorgungsquote U-3 in Prozent	23,8	23,5	25,1
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	17,0	16,2	16,3

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

Die GPA NRW definiert aus Vergleichsgründen die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren wie folgt: Vorhandene Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot) im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren. Basis ist die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Die nachfolgend beschriebene Versorgungsquote der Stadt Elsdorf ist aufgrund einer abweichenden Erfassungssystematik nicht mit der Versorgungsquote der GPA NRW identisch. Die Stadt Elsdorf bildet in ihrer Kindergartenbedarfsplanung für das Kindergartenjahr 2013/2014 den U-3 Bedarf für alle Kinder unter drei Jahren abzüglich einer Quote von 25 Prozent ab, die als hineinwachsender Jahrgang bei der Gruppe der über 3-jährigen Kinder mit berücksichtigt werden. Somit stellt die Stadt Elsdorf den verfügbaren Betreuungsplätzen, trotz gemäß OK.EWO gegenüber IT.NRW höherer Kinderzahlen, eine geringere Kinderzahl gegenüber als die GPA NRW. In Folge dessen lag die Elsdorfer U-3 Versorgungsquote im Kindergartenjahr 2013/2014 bei rund 30 Prozent, während die GPA-Versorgungsquote U-3 etwa fünf Prozentpunkte niedriger liegt.

Der U-3 Ausbau war in Elsdorf im Kindergartenjahr 2013/2014 noch nicht abgeschlossen. Die Stadt hat ihr U-3 Angebot bedarfsgerecht ausgebaut. Lt. der aktuellen Kindergartenbedarfsplanung bietet die Stadt Elsdorf zum Kindergartenjahr 2016/2017 195 U-3 Betreuungsplätze an. 113 Plätze stehen in den Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. 82 Plätze entfallen auf die Kindertagespflege. In Folge der steigenden Nachfrage nach U-3 Betreuungsplätzen, insbeson-

dere bei der Gruppe der zweijährigen Kinder, steigt die U-3 Versorgungsquote weiter. Seit dem Kindergartenjahr 2015/2016 berücksichtigt die Stadt Elsdorf nur noch zehn Prozent der U-3 Kinder als hineinwachsenden Jahrgang bei den über 3-Jährigen. Die U-3 Versorgungsquote der Stadt Elsdorf beträgt im Kindergartenjahr 2015/2016 33,1 Prozent. Sie steigt im Kindergartenjahr 2016/2017 auf 38 Prozent. Die von der Stadt Elsdorf als bedarfsgerecht ermittelte und angestrebte U-3 Versorgungsquote liegt bei 40 Prozent.

Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,1	16,0	45,7	30,9	25,5	30,5	35,0	49

Im interkommunalen Vergleich fällt die U-3 Versorgungsquote für Kindertageseinrichtungen inkl. der U-3 Plätze in der Kindertagespflege unterdurchschnittlich aus. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nur die U-3 Plätze in den Kindertageseinrichtungen interkommunal vergleicht.

Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren (nur Kita) in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,3	10,5	32,4	21,6	17,9	21,9	25,7	49

→ Feststellung

Da rund ein Drittel der unter drei-jährigen Kinder in Elsdorf in der Kindertagespflege betreut werden, zählt die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen.

Elternbeitragsquote

Nach § 23 Abs. 1 KiBiz können die Jugendämter für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege sog. „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Sie stellen einen wichtigen und von der Stadt steuerbaren Baustein zur Finanzierung des Aufwandes in der Tagesbetreuung dar. Damit leisten die Eltern einen Beitrag zur Finanzierung der Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen. Die Höhe der Elternbeiträge kann von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe selbst festgelegt werden. Dabei ist eine soziale Staffelung vorzusehen und Beiträge sind nach der Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen zu differenzieren.

Die zum Prüfungszeitpunkt gültige Elternbeitragssatzung der Stadt Elsdorf stammt aus dem Jahr 2011. Sie wurde zuletzt im Dezember 2013 angepasst und gilt für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege. Die Elternbeiträge sind dynamisch. Sie erhöhen sich je Kindergartenjahr um eineinhalb Prozent, entsprechend der landesrechtlichen Regelung über die Erhöhung der Kindpauschalen. Der Landtag hat am

07.07.2016 beschlossen⁴, die Kindpauschalen in den Kindergartenjahren 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 jährlich um 3 Prozent zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte ihren Dynamisierungsfaktor auf jährlich drei Prozent erhöhen, als Beitrag zum Ausgleich der tatsächlichen Kostenentwicklung bei der Tagesbetreuung für Kinder.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁵.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	550.343	671.625	684.972
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.239.792	4.558.161	4.720.999
Elternbeitragsquote in Prozent	13,0	14,7	14,5

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Die Elternbeiträge des Jahres 2013 setzen sich zusammen aus 515.727 Euro echten Elternbeiträgen und 169.245 Euro Landeszuweisungen für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr.

→ **Feststellung**

Das ab dem Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr höhere Elternbeitragsaufkommen ist wesentlich auf die Zuweisungen des Landes NRW für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres zurückzuführen.

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

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,5	9,3	20,5	14,5	12,4	14,1	16,6	49

Die Elternbeitragsquote der Stadt Elsdorf entspricht dem Mittel der Vergleichskommunen Die Bedeutung der Elternbeiträge als Finanzierungsbaustein wurde bereits hervorgehoben. Wäh-

⁴ Drucksache 16/11844 vom 27. April 2016

⁵ 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.

rend der Zuschuss des Landes und der Trägeranteil festgeschrieben sind, kann der Zuschussanteil des Jugendamtes durch die Elternbeiträge gesteuert werden. Je weniger Elternbeiträge auf der Ertragsseite stehen, desto höher wird der Zuschuss, den das Jugendamt an den jeweiligen Träger zahlen muss. Somit wird bei einer niedrigen Elternbeitragsquote der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder erhöht.

Betrachtet man die Elternbeiträge je Platz ergibt sich für die Stadt Elsdorf folgende Position:

Elternbeitrag je Kita-Platz 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.108	743	1.524	1.052	900	1.011	1.165	49

Die Stadt Elsdorf verzichtet in ihrer Elternbeitragssatzung auf eine Beitragsfreiheit für Geringverdiener. Familien zahlen mindestens einen „symbolischen Elternbeitrag“. Im Kindergartenjahr 2013/2014 wurde für rund 16 Prozent der Kindergartenkinder der niedrigste Elternbeitrag gezahlt, weil die Eltern über ein Jahresbruttoeinkommen von unter 15.000 € verfügen. Auf Antrag kann der Elternbeitrag gemäß § 9 der Elternbeitragssatzung zwar erlassen werden. Von dieser Möglichkeit machen in Elsdorf aber nur wenige Familien Gebrauch. Weiterhin wird der Elsdorfer Kennzahlenwert dadurch begünstigt, dass die Stadt im Vergleich zu den meisten anderen Vergleichsstädten kaum 25-Stunden-Betreuungsplätze anbietet. Die Stadt Elsdorf erhebt fast ausschließlich Elternbeiträge für die teureren 35- und 45- Wochenstunden-Kontingente.

→ Feststellung

Da 90 Prozent der Elsdorfer Familien einen Elternbeitrag zahlen und die Elternbeiträge fast ausschließlich für die beiden teuersten Stundenkontingente erhoben werden, erreicht die Elsdorf einen besseren Kennzahlenwert als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 bietet die Stadt Elsdorf wieder mehr 25-Stunden-Betreuungsplätze an. Perspektivisch kann sich dies mindernd auf den Kennzahlenwertauswirken.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Elsdorf näher betrachtet. Einen Optimierungsansatz, um die Erträge zu erhöhen, bietet die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle. Die Elsdorfer Elternbeitragssatzung weist zwei Elternbeitragstabellen aus, differenziert nach 25-, 35- und 45-Betreuungsstunden für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr. Für Kinder unter zwei Jahren differenziert die Elternbeitragstabelle nur zwischen 35- und 45-Betreuungsstunden. In der Stadt Elsdorf ist die Beitragsdifferenz zwischen der 35- und 45-Stundenbetreuung im U-2 Bereich bei den Einkommensstufen bis 73.000 Euro (Stufe acht) vergleichsweise niedrig. Im Kindergartenjahr 2015/2016 kostet die längste Betreuungszeit bei den U-2 Kindern bis zur Stufe acht maximal 71 Euro mehr als die 35-Stunden Betreuung. In einigen Vergleichskommunen ist die 45-Stunden Betreuung bei diesen Einkommen gegenüber der 35-Stunden Betreuung im U-2/U-3 Bereich monatlich deutlich mehr als 100 Euro teurer. In Elsdorf wird durch die geringe Differenz die wichtige Steuerungsfunktion über den Elternbeitrag bei der Auswahl der Betreuungszeiten begrenzt. Aufgrund des geringen Beitragsunterschieds haben die Eltern wenig Motivation, eine möglicherweise ausreichende geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern. Wie im nachfolgenden Kapitel „Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten“ dar-

gestellt, fällt der Anteil der 45-Stunden Betreuung in der Stadt Elsdorf in Folge dessen vergleichsweise hoch aus.

→ **Feststellung**

Die geringen Beitragsdifferenzen zwischen den Betreuungszeiten in den höheren Einkommensklassen fördern aus Sicht der GPA NRW eine zunehmende Nachfrage nach 45-Stunden-Betreuungsplätzen in der Stadt Elsdorf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte bei den Einkommen bis 73.000 Euro die Beitragsdifferenzen zwischen den unterschiedlichen Stundenkontingenten erhöhen.

Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege erhebt die Stadt Elsdorf keinen Beitrag. Durch diese Regelung sollen Eltern mit mehreren Kindern entlastet werden. Hierdurch gehen der Stadt Einnahmen verloren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf verzichtet durch die Geschwisterkindbefreiung gemäß § 5 der Elternbeitragsatzung auf Einnahmen aus den Elternbeiträgen.

Weiterhin hat die GPA NRW bei der Analyse der Elternbeitragsatzung der Stadt Elsdorf Folgendes festgestellt:

- Die höchste Einkommensstufe liegt in Elsdorf bei über 91.000 Euro während ein Teil der Vergleichskommunen die höchste Einkommensstufe auf über 150.000 Euro festgesetzt hat. Die oberen Jahreseinkommensstufen sollten über 100.000 Euro hinausgehen. Die Beiträge für Jahreseinkommen über 100.000 Euro sollten entsprechend angehoben sein.
- Der höchste Beitrag kostet bei den über 2 Jährigen rund 350 Euro, bei den unter 2 Jährigen rund 525 Euro. Damit erhebt die Stadt Elsdorf höhere Elternbeiträge als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Trotz des höheren Aufwands für alle U-3 Kinder erhebt die Stadt Elsdorf höhere Elternbeiträge nur für die Gruppe der Kinder bis unter zwei Jahren. Die meisten Vergleichsstädte differenzieren in ihren Elternbeitragsstabellen zwischen U-3 und Ü-3 Kindern.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsatzung der Stadt Elsdorf bietet aus Sicht der GPA NRW Spielraum, das Elternbeitragsaufkommen zu steigern.

→ **Empfehlung**

Mit einer Anpassung der Elternbeitragsatzung und einer Erhöhung der Erträge aus den Elternbeiträgen könnte die Stadt Elsdorf ihren Finanzierungsanteil an der Kindertagesbetreuung und damit die Fehlbeträge senken.

Im Folgenden zeigt die GPA NRW die Möglichkeiten auf, die sich erfahrungsgemäß zur Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens eignen:

- Die höchste Einkommensstufe sollte auf mindestens 100.000 Euro angehoben werden.

- Die Einkommensstufen sollten in maximal 10.000 Euro Schritten gestaffelt werden.
- Aufhebung der Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung bzw. in Kindertagespflege. Zumindest ein anteiliger Beitrag sollte auch für Geschwisterkinder erhoben werden.
- Durch die Änderung der Differenzierung der Altersgruppen von U-2 bzw. Ü-2 in U-3 bzw. Ü-3 könnte die Stadt Elsdorf höhere Beiträge von der Gruppe der zweijährigen Kinder erheben.
- Die Stadt Elsdorf sollte jährlich die Einkommensstruktur der betroffenen Elsdorfer Familien analysieren.
- Dabei sollte die Stadt auch das tatsächliche Einkommen der höchsten Einkommensstufe abfragen.

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 Träger⁶. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In der Stadt Elsdorf gibt es zwölf Kindertageseinrichtungen. Im Herbst 2016 wird eine weitere städtische Kita eröffnet. Acht Kitas werden von freien Trägern betrieben (davon fünf Kindertageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft und drei Kindertageseinrichtungen von Wohlfahrtsverbänden). Die Stadt Elsdorf liegt geografisch in einer ländlichen Region und besteht aus 13 Ortschaften. Acht Ortschaften verfügen über Kindertageseinrichtungen. Für ihre Kindergartenbedarfsplanung hat die Stadt Elsdorf die Ortschaften auf fünf Bezirke unterteilt.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Differenzierung des Angebotes nach Trägern und nach der Anzahl der Plätze.

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	621	617	618
Plätze in kommunaler Trägerschaft	218	219	221
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	35,1	35,5	35,8
Plätze in freier Trägerschaft	403	398	397
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	64,9	64,5	64,2

⁶ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

In der Stadt Elsdorf stellen die freien Träger der Kindertageseinrichtungen das überwiegende Platzangebot. Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Elsdorf beim Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern wie folgt:

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

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35,8	0,0	58,8	22,0	0,0	19,4	33,6	49

Die Stadt Elsdorf zählt zum Viertel der Vergleichsstädte, die im Jahr 2013 den höchsten Anteil an Betreuungsplätzen in städtischen Kindertageseinrichtungen aufweisen. Diese Konstellation belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Mittelwert im Vergleichsjahr 2013 besonders niedrig ausfällt. Denn 13 von 49 Städten des Vergleichsringes 2013 haben keine KiTa-Plätze in kommunaler Trägerschaft. Bei 50 Städten im Vergleichsjahr 2012 lag der Mittelwert bei 29,3 Prozent, das 3. Quartil bei 46,8 Prozent.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁷ Die Höhe der Kindpauschalen, von denen das Land einen Teil übernimmt, 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 belastenden Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

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

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

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten und Kindergartenjahren

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Kindpauschalen gesamt	621	617	613	614	657	694
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	11	7	4	1	0	12
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,8	1,1	0,7	0,2	0,0	1,8
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	376	345	331	332	352	361
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	60,5	55,9	54,0	54,1	53,6	52,0
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	234	265	278	281	305	321
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	37,7	42,9	45,4	45,8	46,4	46,2

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Die Anzahl der 25 Stunden-Wochenbetreuung ist in der dargestellten Zeitreihe bis zum Kindergartenjahr 2015/2016 auf null gesunken. Erst ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 hat die Stadt Elsdorf wieder Stundenkontingente mit der geringsten Betreuungszeit an KiBiz.web gemeldet. Auch in den Vergleichskommunen sinkt der Anteil für die 25 Stunden Wochenbetreuung im Regelfall, jedoch weniger stark als in der Stadt Elsdorf.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte die Erkenntnisse aus dem Einsatz des Kita-Navigators nutzen und bei entsprechender Nachfrage wieder vermehrt 25 Stunden-Betreuungsplätze anbieten.

Der Anteil für eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden fällt in der dargestellten Zeitreihe am höchsten aus. Dabei hat sich der Anteil dieser Betreuungszeit jährlich verringert. Der Anteil der 35 Stunden-Wochenbetreuung liegt im Kindergartenjahr 2016/2016 rund 14 Prozent niedriger als im Jahr 2011/2012. Dahingegen erhöhte sich die Menge der 45 Stunden-Betreuungsplätze von Jahr zu Jahr. Im Betrachtungszeitraum hat sich die absolute Zahl der Betreuungsplätze bei der 45 Stunden-Wochenbetreuung um rund 37 Prozent erhöht. Mit ursächlich für den hohen Anteil bei der 45 Stunden-Wochenbetreuung ist insbesondere die hohe Quote Alleinerziehender in der Stadt Elsdorf. Etwa ein Drittel aller Elsdorfer Familien fallen in diese Kategorie. Nach Erfahrung der Stadt Elsdorf benötigen vor allem berufstätige Alleinerziehende früh einen Kinder-Betreuungsplatz mit einer langen Betreuungszeit.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014

Betreuungsumfang	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	0,7	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden/Woche	54,0	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden/Woche	45,4	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Der Anteil für eine 45-Stunden Wochenbetreuung liegt im Vergleichsjahr über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auf die 45-Stunden Betreuung entfallen beim kommunalen Träger 32 Prozent und bei den freien Trägern 53 Prozent der Kindpauschalen.

Die GPA NRW stellt ergänzend die Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten für das Kindergartenjahr 2016/2017 dar.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2016/2017

Betreuungsumfang	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	1,8	0,0	41,9	7,0	2,2	5,5	10,0	101
35 Stunden/Woche	52,0	23,5	80,5	47,3	39,7	46,4	54,8	101
45 Stunden/Woche	46,2	16,3	74,6	45,6	39,7	43,8	53,2	101

Der Anteil der 25 Stunden-Betreuungsplätze bleibt interkommunal verglichen niedrig. Die Anteile der 35 und 45 Stunden-Wochenbetreuung liegen weiterhin über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ Feststellung

Der überdurchschnittliche Anteil Kindpauschalen für eine 45-Stunden Wochenbetreuung in der Stadt Elsdorf belastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder. Der Anteil der längsten Betreuungszeit ist bei den freien Trägern deutlich höher als bei den städtischen Kindertageseinrichtungen.

Wie eingangs dargestellt, haben die Städte ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zu schaffen. Grundsätzlich besteht zwar ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Der Umfang des bereitzustellenden Betreuungsangebotes richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Er umfasst nicht zwangsläufig eine Ganztagsbetreuung in einer Wunschrichtung. Das Jugendamt der Stadt Elsdorf lässt sich bereits den individuellen Bedarf belegen, in Form von Nachweisen vom Arbeitgeber über die regelmäßige Arbeitszeit. Der Anteil der 45-Stunden Wochenbetreuung kann dann reduziert werden, wenn sich Nachfrage bzw. Bedarf verringern. Hierauf kann die Stadt Elsdorf perspektivisch Einfluss nehmen, sofern der tatsächliche Bedarf aktuell nicht der Belegung entspricht. Wie im Kapitel „Elternbeitragsquote“ dargestellt, kann die Stadt Elsdorf die Beitragsdifferenzen zwischen den 35- und 45-Stunden Betreuungszeiten erhöhen und die längste Betreuungszeit dadurch weniger attraktiv für die Eltern gestalten, deren tatsächlicher Betreuungsbedarf aufgrund von Berufstätigkeit, Pflgetätigkeit etc. eigentlich geringer ist.

Die Stadt Elsdorf ergreift erste Maßnahmen um den Anteil bei der 45-Stunden-Betreuung niedrig zu halten. Seit Herbst 2015 setzt Elsdorf den Kita-Navigator zur Bedarfsmeldung und Optimierung der Steuerung ein. Ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 bietet die Stadt Elsdorf in den städtischen Kindertageseinrichtungen –wie in den Kindertageseinrichtungen der freien Träger bereits praktiziert - einen flexibleren Betreuungsumfang bei der 35-Stunden Betreuung an.

→ **Empfehlung**

Basierend auf den Erkenntnissen durch den Einsatz des Kita-Navigators sollte die Stadt Elsdorf den Umfang des Betreuungsangebotes am individuellen Bedarf der Eltern ausrichten und dies mit den freien Trägern abstimmen.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁸ 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.

Auch die Stadt Elsdorf gewährt den freien Trägern der Kindertageseinrichtungen freiwillige Zuschüsse. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013
Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen gem. § 20 KiBiz für Kindertageseinrichtungen freier Träger	2.553.392	2.641.450	2.745.026
Freiwillige Zuschüsse zu den Betriebskosten an freie Träger	103.133	190.591	168.761
Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent	4,0	7,2	6,1
Plätze in freier Trägerschaft	403	398	397
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	255,9	478,9	425,1

Quelle: Stadt Elsdorf

⁸ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Die Stadt weist die freiwilligen Zuschüsse nach Kindergartenjahren aus. Für das Kalenderjahr 2013 ergab sich ein freiwilliger Zuschuss in Höhe von rund 169.000 Euro. Für das Kindergartenjahr 2013/2014 betragen die freiwilligen Zuschüssen 247.500 Euro. In den Folgejahren zahlte die Stadt Elsdorf freiwillige Zuschüsse in Höhe von 242.000 Euro. Davon erhält die AWO 152.000 Euro, die katholische Kirche 90.000 Euro. Für die katholische Kirche trägt die Stadt Elsdorf aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung rund die Hälfte des Trägeranteils. Die katholische Kirche erhält freiwillige Zuschüsse von der Stadt Elsdorf, da sie aufgrund des gestiegenen Bedarfs in Abstimmung mit der Stadt zusätzliche Gruppen/Plätze in ihren Einrichtungen geschaffen hat. Für diese Gruppen/Plätze übernimmt die Stadt den Eigenanteil des freien Trägers. Für die AWO trägt die Stadt Elsdorf den vollen Eigenanteil und übernimmt darüber hinaus auch die nachgewiesenen Verwaltungskosten der AWO. Die Stadt Elsdorf hat die Gewährung von freiwilligen Zuschüsse mit Gegenleistungen verbunden. So enthalten die Verträge mit den freien Trägern beispielsweise Regelungen zu Überbelegungen von Gruppen.

Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,1	0,0	9,9	5,3	3,6	5,4	6,7	48

Der interkommunale Vergleich zeigt auf, dass die Stadt Elsdorf höhere freiwillige Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz gewährt als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
425	0	631	319	217	305	425	49

→ **Feststellung**

Durch die großzügige freiwillige Bezuschussung der freien Träger zählt die Stadt Elsdorf zum Viertel der Vergleichsstädte mit dem höchsten Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger der Kindertageseinrichtungen mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen. So sieht es das Kibiz vor und so handhaben es auch andere Kommunen. Um die freiwilligen Zuschüsse zusätzlich zu senken, sollte die Stadt Elsdorf die freiwillige Übernahme der Verwaltungskosten der AWO einstellen.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Die Kindertagespflege kann als alternative und flexible Betreuungsmöglichkeit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung leisten. Die Stadt Elsdorf bietet Tagespflegeplätze für U-3 Kinder aber auch für Ü-3 Kinder an. Somit nutzt die Stadt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot insbesondere für die Betreuung der unter Dreijährigen.

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

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	38	48	58
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	659	665	676
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	5,8	7,2	8,6

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die Stadt Elsdorf hat die Zahl der Plätze in der Kindertagespflege kontinuierlich ausgebaut. Die Stadt rechnet auch zukünftig damit, dass auf Grund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in der Kindertagespflege weiter zunimmt. Zum Kindergartenjahr 2016/2017 erhöht sich die Zahl der Kindertagespflegeplätze auf 82. Interkommunal positioniert sich die Stadt Elsdorf wie folgt:

Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,6	4,3	16,8	8,0	5,5	7,6	9,7	48

Der Anteil Kindertagespflegeplätze liegt in der Stadt Elsdorf im Vergleichsjahr höher als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.

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

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,0	35,6	208,5	94,2	79,7	93,9	100,6	48

Der Anteil der belegten Kindertagespflegeplätze liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Für die Betreuung der jüngsten Kinder bietet die Stadt Elsdorf überwiegend

Kindertagespflegeplätze an. Sie werden von den Elsdorfer Familien vollständig in Anspruch genommen. Somit sind die Plätze in der Kindertagespflege ausgelastet.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Elsdorf erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung teilweise durch leichte Überbelegungen. Weitere Betreuungsplätze werden geschaffen.
- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder hat sich seit der Einrichtung des Jugendamtes im Jahr 2011 bis zum Jahr 2016 um rund 40 Prozent auf 3,3 Mio. Euro jährlich erhöht.
- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder ist im Jahr 2013 mit 3.618 Euro je Platz höher, als bei 75 Prozent der verglichenen Kommunen. In den darauf folgenden Jahren steigt der Fehlbetrag weiter an.
- Um den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder zu senken, sollten die Erträge aus Elternbeiträgen erhöht werden. Die derzeitige Beitragsatzung bietet dazu aus Sicht der GPA zahlreiche Möglichkeiten.
- Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung ist in der Stadt Elsdorf überdurchschnittlich hoch, der Anteil der 25 Stunden-Wochenbetreuung dagegen vergleichsweise niedrig. Die Stadt Elsdorf sollte den Kita-Navigator nutzen, um den Umfang des Betreuungsangebotes am individuellen Bedarf der Eltern auszurichten.
- Die Tagesbetreuung für Kinder wird überwiegend von freien Trägern durchgeführt. Für diese Kindertageseinrichtungen übernimmt die Stadt Elsdorf einen Teil der bzw. die vollen Trägeranteile. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger der Kindertageseinrichtungen mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen. So sieht es das Kibiz vor und so handhaben es auch andere Kommunen. Um die freiwilligen Zuschüsse zusätzlich zu senken, sollte die Stadt Elsdorf die freiwillige Übernahme der Verwaltungskosten der AWO einstellen.
- Die Stadt nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot insbesondere für die Betreuung der unter Dreijährigen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Elsdorf mit dem Index 2.

→ 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 Elsdorf im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschule	6
Realschule	7
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	12
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	15
Organisation und Steuerung	16
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	18

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

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

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

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

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

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

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

Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung

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

Zum Abschluss der überörtlichen Prüfung legte die Stadt Elsdorf aktuell ermittelte Zahlen aus dem Schulentwicklungsplan 2013 vor. Die Prognose der Schülerzahlen reicht hierbei bis zum Schuljahr 2019/20.

Durch den Zustrom von Flüchtlingskindern in den zurückliegenden Monaten werden an den einzelnen Grundschulen zwischen fünf bis acht Kinder beschult. Da sich die örtliche Hauptschule im Schließungsverfahren befindet, ist dort ein Aufnahmestopp für Flüchtlingskinder ausgesprochen worden. Diese werden in sogenannte Integrationsklassen nach Bergheim und Bedburg verbracht. Der aufnehmende Schulträger übernimmt dabei die Buskosten.

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

Grundschulen

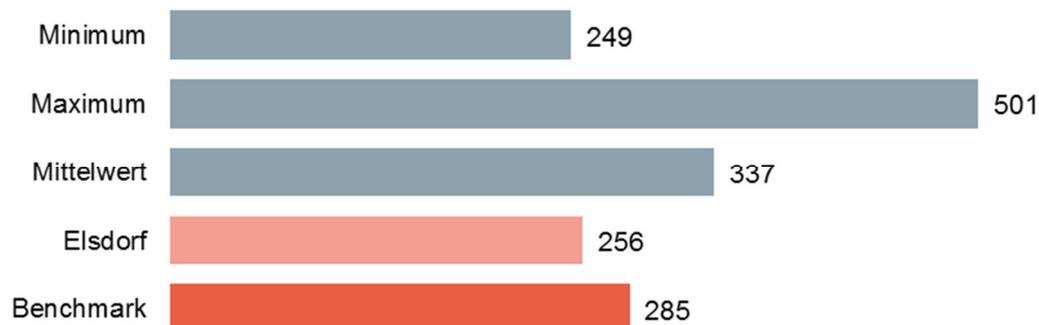
Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
909	854	817	768	755	741	717

Die Zahl der Grundschüler in Elsdorf hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/8 bis 2013/14 um 21,1 Prozent verringert.

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die GPA NRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus. In einem entsprechenden Umfang werden hierfür die Räume und Flächenanteile berücksichtigt, welche die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen“ für den Ganztagsbetrieb an allgemeinbildenden Schulen vorsehen. Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganztage teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Für die Stadt Elsdorf war eine derartige Anpassung nicht erforderlich, da der OGS-Anteil im Bezugsjahr 2013 bei rund 19 Prozent liegt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
256	298	329	369	72

→ Feststellung

Im Rahmen der Gesamtbetrachtung der Grundschulstandorte positioniert sich die Stadt Elsdorf deutlich unterhalb des Benchmarks. Ein Flächenüberhang lässt sich nicht darstellen.

Grundschulen der Stadt Elsdorf 2013

Grundschule	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Erich-Kästner-Schule	998	272	12	3,7	83
Eulenschule Berrendorf	4.240	233	10	18,9	424
Kath. Grundschule Elsdorf	2.525	212	9	11,9	281
Gesamt	7.935	717	31	11,1	256

Bei der Einzelbetrachtung fällt auf, dass sich die Erich-Kästner-Grundschule (83 m² BGF) und die Katholische Grundschule Elsdorf (281 m²) unterhalb des Benchmarks von 285 m² BGF je Klasse positionieren. Der Kennzahlenwert der Eulenschule Berrendorf liegt mit 424 m² erheblich über dem Benchmark und den Werten der beiden anderen Grundschulen. Im letzten Prüfbericht lagen die Verhältnisse ähnlich.

An diesem Standort ist somit ein Flächenüberhang von 139 m² BGF je Klasse vorhanden (die Nutzungen durch die Tafel und die AWO wurden entsprechend berücksichtigt). Entsprechend der zehn vorhandenen Klassen entspricht dies einem Flächenüberhang von rund 1.400 m² und damit der Größe einer kleinen Grundschule. Die Schülerprognosezahlen werden vom Schuljahr 2013/14 bis zum Schuljahr 2019/20 noch einmal um 43 Schüler zurückgehen. Für das Schuljahr 2019/20 werden 674 Schüler erwartet. Aufgrund der Daten des Schulentwicklungsplanes reduziert sich die Schülerzahl an der Eulenschule Berrendorf von 232 im Schuljahr 2014/15 auf 213 im Schuljahr 2021/22. Der Flächenüberhang an der Eulenschule Berrendorf wird somit noch zunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte in Überlegungen eintreten, die großen Flächenüberhänge bei der Eulenschule Berrendorf abzubauen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

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

- eine Hauptschule (Reuschenberg Schule)
- eine Realschule (Eugen-Langen-Realschule)

Ab dem Schuljahr 2014/15 hat die neu gegründete Gesamtschule mit vier Eingangsklassen ihren Betrieb aufgenommen. Sie fällt nicht in den Zeitpunkt der Prüfung, hat aber dennoch Auswirkungen auf die zukünftige Schullandschaft der Stadt Elsdorf.

Hauptschule

Die Hauptschule ist, ebenso wie die Realschule, in den Räumlichkeiten des Schulzentrums Elsdorf untergebracht.

Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
375	332	313	284	277	247	209

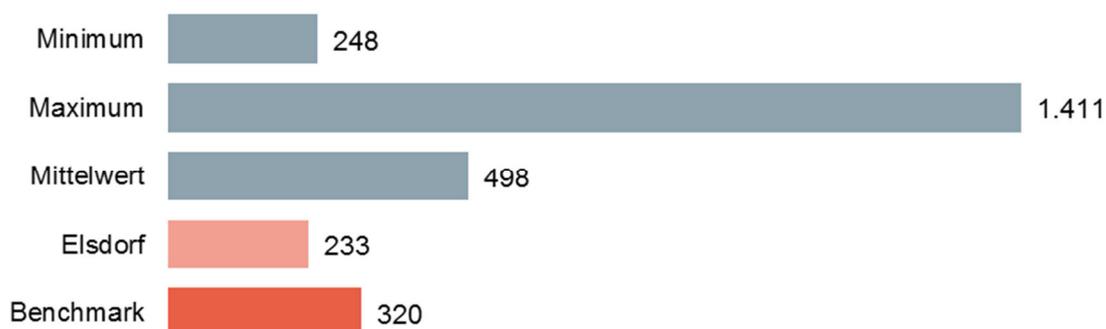
Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Elsdorf hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 um 44 Prozent verringert

Hauptschule der Stadt Elsdorf 2013

Hauptschule	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Reuschenberg Hauptschule	2.566	209	11	12,3	233

In der Reuschenberg-Hauptschule findet kein Ganztagsbetrieb statt, dies wurde beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
233	365	448	589	61

Aus der ermittelten Kennzahl lässt sich bei den in 2013 bestehenden 11 Hauptschulklassen kein Flächenüberhang darstellen.

Aufgrund der stark rückläufigen Schülerzahlen hat die Stadt beschlossen, zugunsten der neu gegründeten Gesamtschule die Hauptschule auslaufend aufzulösen. Der Schulbetrieb wird zum Ende des Schuljahres 2017/18 eingestellt.

Die sukzessiv frei werdenden Räumlichkeiten der Hauptschule wird die Gesamtschule künftig nutzen.

Realschule

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
390	380	394	380	370	374	361

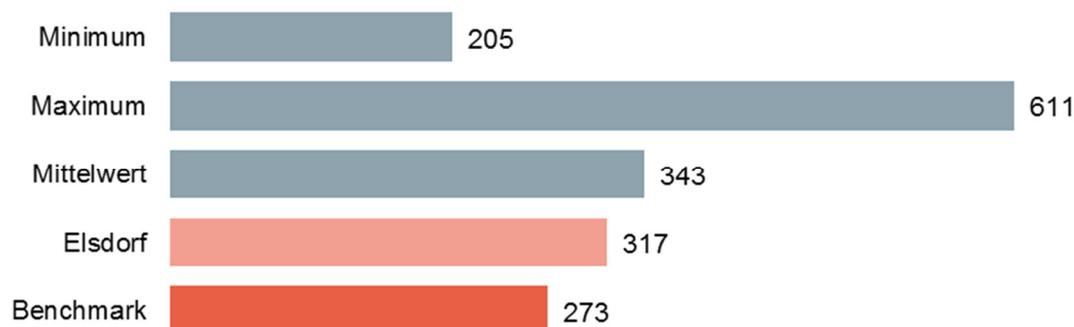
Die Zahl der Realschüler in der Stadt Elsdorf hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/8 bis 2013/14 um 7,4 Prozent verringert.

Realschule der Stadt Elsdorf 2013

Realschule	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Eugen-Langen-Realschule	4.432	361	14	12,3	317

Ein Ganztagsunterricht wird an der Eugen-Langen-Realschule nicht angeboten, so dass zusätzliche Flächenanteile hierfür nicht vorzuhalten sind.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
317	281	325	382	64

Mit dem ermittelten Wert von 317 m² BGF je Klasse positioniert sich die Realschule in 2013 über dem Benchmark. Danach ermittelt sich bei den derzeit bestehenden 14 Klassen ein Flächenüberhang von rund 600 m² BGF.

Der Schulentwicklungsplan wurde 2013 neu aufgelegt, da die Hauptschule wegen des Unterschreitens der gesetzlichen Mindestschülerzahl geschlossen werden musste. Die Stadt Elsdorf musste eine Entscheidung treffen, ob künftig nur noch die Realschule als weiterführende Schule betrieben werden sollte, oder ob als neue Schulform die Gesamt- oder Sekundarschule gegründet werden sollte. Nach Auffassung der Bezirksregierung Köln als obere Schulaufsichtsbehörde war die Realschule und eine andere weiterführende Schule im Parallelbetrieb in Elsdorf nicht dauerhaft überlebens- und damit genehmigungsfähig gewesen. Der Rat der Stadt hat auf Empfehlung der oberen Schulaufsichtsbehörde die Schließung der Realschule dergestalt beschlossen, dass ab dem Schuljahr 2014/15 keine neuen Eingangsklassen mehr gebildet wurden. Die tatsächlichen Schülerzahlen für das Schuljahr 2014/15 und 2015/16 liegen bei 284 bzw. 213 Schülern. Für das Schuljahr 2016/17 prognostiziert die Stadt Elsdorf rund 145 Schüler.

Infolge der jahrgangsweisen Reduzierung der Schülerzahl (jedes Jahr entfällt ein weiterer Jahrgang), läuft die Realschule zum Ende des Schuljahres 2019/20 endgültig aus.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2013

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	256	285	0	31	0
Hauptschulen	233	320	0	11	0
Realschulen	317	273	44	14	600
Gesamt					600

Im Bereich der kommunalen Schulgebäude ergibt sich insgesamt ein Flächenüberhang von 600 m² BGF. Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag

von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Hierbei ist der Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung, sowie Abschreibungen und Kapitalkosten berücksichtigt.

Die GPA NRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Bei einem angenommenen jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF ergibt sich für das Jahr 2013 ein Potenzial von 60.000 Euro.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. 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.

Die Basis zur Inklusion hat die Stadt Elsdorf schon geschaffen. Für den Bereich der Grundschule Berrendorf werden zum Zeitpunkt der Prüfung Überlegungen angestellt, diese Grundschule barrierefrei zu gestalten.

Durch neue Zuwanderungsströme von Flüchtlingen verschiedener Länder werden sich auch für Kommunen neue Herausforderungen ergeben, die in ihrem ganzen Umfang noch nicht zu greifen sind. Neben Schülern mit unterschiedlichen Muttersprachen und mit nicht vergleichbarem Wissensstand wird auch erwartet, dass Analphabeten zukünftig zu beschulen und zu betreuen sind. In der Stadt Elsdorf erfolgt die Beschulung der Flüchtlingskinder ab der fünften Klasse im Wege einer Kooperation mit der Stadt Bedburg. Im Grundschulbereich werden nach Aussagen der Verwaltung pro Grundschule ca. 5 bis 8 Schüler beschult. Dies erfordert keinen zusätzlichen Raumbedarf.

→ **Feststellung**

Der Flächenüberhang der Realschule zum Zeitpunkt der Prüfung hat aber auf die Zukunft keine Auswirkungen, da sich die Schulsituation durch das Auslaufen der Haupt- und Realschule sowie durch die Neugründung der Gesamtschule bis zum Schuljahr 2019/2020 grundlegend verändert.

Gesamtschule

Die Gesamtschule Elsdorf hat zum Schuljahr 2014/2015 ihren Betrieb aufgenommen. Sie ist als vierzügige Gesamtschule ausgelegt und im Schulzentrum an der Gladbacher Straße untergebracht. Nachdem eine Kooperation mit der Nachbarstadt Bedburg für die Sekundarstufe II nicht realisiert werden konnte, wird das Angebot am Schulzentrum Elsdorf künftig die Sekundarstufen I und II umfassen.

Die Gesamtfläche des Schulzentrums beträgt 6.998 m² BGF zuzüglich einer provisorisch in Containern untergebrachten Mensa mit einer Größe von 343 m².

Der Ausschuss für Bau und Planung hat in seiner Sitzung vom 15.12.2015 die Baumaßnahme Mensa / Naturwissenschaften beschlossen. Die BGF für diesen Anbau liegt nach den im Aus-

schuss vorgelegten Plänen bei rund 2.200 m². Damit wird auch die Containerlösung für den derzeit provisorischen Betrieb Mensa ersetzt. Insgesamt beträgt die Fläche der Gesamtschule dann rund 9.200 m².

Das geplante Mensa- und Fachraumgebäude ist bereits für die Sekundarstufe I und II ausgelegt. Zudem soll die Mensa durch benachbarte Kindergärten genutzt werden. Ein weiteres Gebäude soll für den Betrieb der Sekundarstufe II errichtet werden.

Eine sachgerechte Prognose zum Flächenbedarf ist nur zum Zeitpunkt 2022/2023 möglich, wenn die Gesamtschule in beiden Sekundarstufen vollzünftig läuft. Zum erforderlichen Flächenbedarf verwendet die GPA NRW Benchmarks. Diese berücksichtigen auch Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze sowie Flächen für den Ganztagsunterricht einschließlich Flächen für die Mensa, Küche und Sozialräume für das Küchenpersonal. Der Benchmark für die Sekundarstufe I liegt bei 336 m², die der Sekundarstufe II bei 236 m². Die Höhe des Gesamt-Benchmarks ist abhängig vom Verhältnis der Klassen/Kurse Sek I und Sek II. Zur Unterstützung der Planung hat die GPA NRW anhand der Benchmarks den folgenden Flächenbedarf ermittelt:

Prognose: Flächenbedarf in m² BGF je Klasse einschließlich Oberstufe (Gesamtschule)

Schulform	gebildete Klassen	Benchmark je Klasse in BGF	Flächenbedarf in m ² BGF
Gesamtschule Sek.I	24	336	8.064
Gesamtschule Sek.II	12	236	2.832
Flächenbedarf gesamt (gerundet) in m²			10.900

Nach Errichtung des Mensa- und Fachraumgebäudes stehen bereits 9.200 m² BGF zur Verfügung. Die letzte Prüfung der GPA NRW ergab, dass im bestehenden Gebäude des Schulzentrums eine effiziente Raumnutzung möglich ist. Auf der Basis der Benchmarks sollte sich der geplante Neubau daher am prognostizierten Flächenbedarf orientieren. Ggf. ist ein eventueller Flächenmehrbedarf für die Mensanutzung Kindergärten hinzuzurechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die Flächenberechnungen der GPA NRW bei den Entscheidungen zu den geplanten Neubaumaßnahmen berücksichtigen.

Schulturnhallen

Für die Durchführung des Schulsports unterhält die Stadt Elsdorf durchgängig bei den Grundschulen und dem Schulzentrum jeweils eine Sport- bzw. Mehrzweckhalle. Die Flächengrößen der Hallen liegen zwischen 549 m² BGF bei der katholischen Grundschule Elsdorf und 2.330 m² BGF der Dreifachturnhalle beim Schulzentrum, die von der Haupt- und Realschule genutzt wird.

Schulturnhallen der Stadt Elsdorf 2013

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	1.944	3,0	648
Hauptschulen	854	1,1	776
Realschulen	1.475	1,9	777
Gesamt	4.274	6,0	712

Den 56 Klassen des Schuljahres 2013/14 steht eine Gesamtfläche von 4.274 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 76 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	44	144	78	65	76	87	72

Beim Kennzahlenvergleich Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse weist Elsdorf einen durchschnittlichen Wert aus.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Elsdorf wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

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

Für Elsdorf ergibt sich ein leichter Überhang von rund einer Halleneinheit. Aufgrund der räumlichen Zuordnung der einzelnen Hallen zu den einzelnen Schulstandorten ist die Realisierung dieses Einsparpotenzials nicht möglich.

→ Feststellung

In Elsdorf gibt es bei den Schulturnhallen einen leichten Überhang von 1,3 Halleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 712 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 900 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein rein rechnerisches Potenzial von rund 90.000 Euro, dass sich aufgrund der strukturellen Lage kaum realisieren lässt.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen hält die Stadt Elsdorf keine Hallen für den Vereinssport vor. Dies bewertet die GPA NRW aus wirtschaftlicher Sicht positiv.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
204	132	564	372	314	375	407	69

Im interkommunalen Vergleich Turnhallenfläche je 1.000 Einwohner zeigt sich, dass Elsdorf weniger Flächen vorhält, als 75 Prozent der anderen Kommunen. Die Stadt Elsdorf und der Stadtssportverband Elsdorf haben i. V. mit den Sportvereinen Belegungspläne erarbeitet. Diese zeigen eine gute Auslastung der Sporthallen an den Nachmittags- und Abendstunden.

Die Stadt Elsdorf erhebt von Vereinen derzeit keine Nutzungsentgelte. Weitere Ausführungen zum Thema „Sport und Freizeit“ sind den Teilberichten Finanzen und Grünflächen zu entnehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte die Vereine und externe Nutzer in Anbetracht ihrer Haushaltssituation angemessen an den entstehenden Kosten für die Unterhaltung der Turnhallen beteiligen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Bereich der Grundschulen ist die Stadt Elsdorf gut aufgestellt. An den vorhandenen drei Grundschulstandorten errechnet sich bei der Eulenschule Berrendorf ein rechnerischer Überhang zum aktuellen Benchmark je Klasse von 139 m². In der Gesamtbetrachtung der Grundschulstandorte wird der Benchmark unterschritten.
- Die Hauptschule läuft zum Ende des Schuljahres 2017/18 aus. In die frei werdenden Räumlichkeiten etabliert sich die zum Schuljahr 2014/15 neu gegründete Gesamtschule. Zum Zeitpunkt der Prüfung ergeben sich bei der Hauptschule keine Flächenüberhänge.
- Die Realschule wird zum Ende des Schuljahres 2019/20 ihren Betrieb einstellen. Zum Schuljahr 2013/14 ergibt sich ein rechnerischer Flächenüberhang von 600 m² BGF.
- Haupt- und Realschule sind im Schulzentrum der Stadt Elsdorf untergebracht. Ab dem Schuljahr 2014/15 ist die Gesamtschule neu gegründet worden. Sie entwickelt sich in die Räumlichkeiten der beiden auslaufenden Schulformen hinein.
- Die Fläche der Gesamtschule bis zur Sekundarstufe I liegt bei Nutzung des aktuellen Gebäudebestandes zum Schuljahr 2019/20 unterhalb des GPA-Benchmarks.

- Ende 2015 wurde die Baumaßnahme Mensa und Naturwissenschaften beschlossen. Nach diesem Neubau steht eine Fläche von 9.200 m² zur Verfügung.
- Die Kooperation zum Betrieb der Oberstufe mit der Stadt Bedburg ist gescheitert. Einschließlich Oberstufe liegt der Flächenbedarf für die Gesamtschule –gemessen am Benchmark- bei rund 10.900 m² - hieran sollte sich der noch zu planende Neubau orientieren.
- Aufgrund der strukturellen Lage können die eher geringen Flächenüberhänge bei den Turnhallen aktuell nicht abgebaut werden. Insgesamt ist das Flächenangebot der Turnhallen je 1.000 Einwohner sparsam. Es könnten Konsolidierungsbeiträge durch Nutzungsentgelte, die von den Vereinen erhoben werden, realisiert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

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

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

Die Stadt Elsdorf hatte 2013 insgesamt 2,83 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.

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

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
90	41	237	83	72	80	91	71

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

Die Personalaufwendungen je Schüler in Elsdorf liegen am 3. Quartil. Damit gehört Elsdorf zu den 25 Prozent der Städte im interkommunalen Vergleich, die über die höchsten Personalaufwendungen verfügen. Bei der Einzelbetrachtung der Schulformen sind größere Differenzen festzustellen. So sind die Aufwendungen bei der Realschule mit 76 Euro am geringsten. Die Unterschiede ergeben sich durch die sehr unterschiedliche Anzahl der zu betreuenden Schüler. Bei der Realschule entfallen 612 Schüler auf eine Sekretariatsstelle. In der Förderschule sind es nur 364. Für das Sekretariat der Hauptschule werden sich, bedingt durch das Auslaufen der Schulform, Veränderungen ergeben. Die frei werdenden Stellenanteile werden zugunsten der Gesamtschule verschoben.

→ Feststellung

Die „Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler“ der Stadt Elsdorf sind interkommunal überdurchschnittlich. Die Kennzahl wird durch die unterdurchschnittliche Anzahl der zu betreuenden Schüler je Sekretariatsstelle negativ beeinflusst.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
501	384	1.145	574	506	569	620	70

Die Zahl der zu betreuenden Schüler je Vollzeit-Stelle zeigt sich im Vergleich zu anderen Kommunen unter dem Durchschnitt. In der Einzelbetrachtung der Schulformen liegt beispielsweise die Schülerzahl der Grundschule um 16 Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

In Elsdorf hält sich die Eingruppierung der Schulsekretariate in etwa die Waage, dabei sind die Grundschulsekretärinnen in EG 5 und die der weiterführenden Schulen in EG 6 eingruppiert. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 45.319 Euro unmittelbar am Median (45.340 Euro).

Verfahren zur Stellenbemessung

In Elsdorf nimmt die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten der Fachbereich Personal und Organisation vor. Die Berechnungen erfolgen nach dem KGST-Bericht für Schulsekretärinnen von 1991. Die Bewertung erfolgt mit 50 Prozent pauschal für die in den Schulen anfallenden typischen Arbeitsabläufen und mit 50 % aufgrund der aktuellen Schülerzahlen. Eine Differenzierung nach Schulformen wird nicht vorgenommen. Neubewertungen werden lediglich bei einem Stellenwechsel durchgeführt.

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

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

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

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

Seitens der Schulsekretariate werden überwiegend keine Sonderaufgaben übernommen, welche nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. Sie sind nur in die Ausgabe der Schülerfahrkarten an die Schüler eingebunden.

→ Empfehlung

Die Stadt Elsdorf sollte das 24 Jahre alte Verfahren der KGST zur Stellenbedarfsberechnung durch das neue aus 2014 ersetzen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommune bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befasst hat.

Die Stadt Elsdorf hat im Schuljahr 2013/14 insgesamt rund 400.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen überwiegend auf die Beförderung zu den Schulstandorten. Die Fahrten zu den Sportstätten umfassen einen Aufwand von rund 19.000 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	297	45	361	188	147	179	225	69
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	786	289	1.512	615	538	586	671	68
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	36,0	4,6	66,6	29,5	21,3	28,9	37,1	68

Die Kennzahlen der Stadt Elsdorf liegen bei allen Vergleichen über dem Durchschnitt. Auch bei den jeweiligen Einzelbetrachtungen nach Schulformen befinden sich die Gesamtaufwendungen je Schüler über den interkommunalen Mittelwerten.

Die Stadt Elsdorf hat eine geringe Bevölkerungsdichte von 317 Einwohnern je km² und eine Gesamtfläche von 66 km². Im interkommunalen Vergleich liegt sie damit flächenmäßig am Mittelwert. Folglich müssen die Schüler bei nur vier Schulstandorten aufgrund der Entfernung der Stadtteile untereinander entsprechend längere Anfahrtswege zurücklegen.

Der Anteil der einpendelnden Schüler, der meist die Anzahl der tatsächlich beförderten Schüler prägt, liegt in Elsdorf bei 0,3 Prozent. Dieser geringe Anteil hat kaum Auswirkungen auf die Höhe der Kosten.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt bei 36 Prozent. Mit dieser Beförderungsquote positioniert sich die Stadt über dem interkommunalen Mittelwert.

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

Organisation und Steuerung

Den Anspruch auf Übernahme der Fahrkosten prüft in der Verwaltung die Abteilung Recht und Schule im Fachbereich 3. Die Ausgabe der Schülerfahrkarten erfolgt durch die Sekretariate.

Die GPA NRW sieht die Ursache für die überdurchschnittlichen Kosten im Verhältnis der ÖPNV Nutzung zum Schülerspezialverkehr.

Von den rund 400.000 Euro Gesamtaufwendungen im Schuljahr 2013/14 beträgt der Anteil des Schülerspezialverkehrs rund 340.000 Euro. Die Stadt Elsdorf ist selber bemüht, diesen Trend umzukehren. Seit dem Jahr 2013 wird schrittweise der Schülerspezialverkehr auf den ÖPNV umgestellt.

Ausgeschrieben wurde der Schülerspezialverkehr noch nie. Abrechnungsgrundlage mit der Firma, die den Transport vornimmt, ist ein immer noch existierender Vertrag aus dem Jahr 1985. Damit verstößt die Stadt gegen die Vorschriften des § 25 GemHVO. Der Schülerspezialverkehr muss gemäß der Rahmenvereinbarungen des § 4 VOL/A⁴ maximal nach vier Jahren ausgeschrieben werden. Hierbei sind auch die Schwellenwerte für EU-Ausschreibungen zu beachten. Viele Vergleichskommunen schreiben den Schülerspezialverkehr jedes Schuljahr aus.

→ **Feststellung**

Der Verzicht auf eine Ausschreibung ist vergaberechtlich unzulässig. Der Schülerspezialverkehr muss gemäß den Vorschriften des § 25 GemHVO zwingend ausgeschrieben werden.

→ Die GPA NRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Die Stadt Elsdorf hat in ihrer Stellungnahme vom 26.08.2016 eingewendet, dass der Vertrag schon vor dem Erlass der Vergabevorschriften bestanden hat. Daher sei keine Ausschreibung erforderlich. Zudem sei eine Vertragslaufzeit von fünf bis maximal sieben Jahren bei einer Neuausschreibung erforderlich.

Nach Auffassung der GPA NRW muss eine erneute Ausschreibung erfolgen. Der Schülerbeförderungsvertrag der Stadt Elsdorf verlängert sich ohne Änderung des Vertragsinhaltes jeweils stillschweigend um ein Jahr. Ohne Änderung des Vertragsinhaltes besteht grundsätzlich keine Ausschreibungspflicht. Aufgrund der langen Laufzeit haben sich aber Änderungen der Hauptleistungspflichten durch Preisanpassungen ergeben. Diese begründen einen neuen Vertrag und erfordern damit ein Vergabeverfahren.

Gemäß § 4 VOL/A beträgt die maximale Laufzeit von Rahmenvereinbarungen vier Jahre, soweit der Auftragsgegenstand oder andere Umstände keine Ausnahme rechtfertigen. Damit ist im Zweifelsfall nachzuweisen, ob eine längerfristige Laufzeit gerechtfertigt ist. Diese Regelungen gelten auch für Aufträge im Zusammenhang mit dem Schülerspezialverkehr.

Auch wenn die VOL bzw. die VgV grundsätzlich die Möglichkeit von Verträgen mit unbestimmter Laufzeit vorsehen, gibt es nationale Gerichtsurteile, die unbefristete Vertragslaufzeiten als unzulässig ansehen. Allein schon aus den haushaltsrechtlichen Geboten der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit sollte der Schülerspezialverkehr regelmäßig ausgeschrieben werden. Nur mit einer Vergabe kann dem grundlegenden Vergabegrundsatz des Wettbewerbs nachgekommen werden. Als übliche Vertragslaufzeiten, wenn nicht anders festgelegt, gelten fünf Jahre. Längere Vertragslaufzeiten sind ausführlich zu begründen. Längere Vertragslaufzeiten können gegen den Vergabegrundsatz des Diskriminierungsverbotes verstoßen, weil andere Auftragnehmer von der Leistungserbringung ausgeschlossen werden.

Alternativ bietet es sich an, die Schülerbeförderung über den ÖPNV durchzuführen. Eine Umstellung auf den ÖPNV ist nach Aussage der Stadt Elsdorf wirtschaftlich vorteilhafter als die Weiterführung des Schülerspezialverkehrs. Durch Beschluss des Ausschusses für Schule, So-

⁴ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A

ziales und Sport vom 11.4.2013 wurde für die Schülerinnen und Schüler der Stadtteile Niederembt, Oberembt, Tollhausen und Esch das Primaticket zur Nutzung des ÖPNV eingeführt und die Entscheidung über eine europaweite Ausschreibung des gesamten Schülerspezialverkehrs zurückgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die Umstellung vom Schülerspezialverkehr auf den ÖPNV beschließen, um Einspareffekte kurzfristiger einstreichen zu können.

Nach Angaben der Verwaltung übernimmt die Stadt den Eigenanteil des Tickets für den ÖPNV. Diese Entscheidung wurde aus Gründen der Gleichbehandlung zu den noch zu transportierenden Schülern des Schülerspezialverkehrs getroffen.

→ **Feststellung**

Die Übernahme des Eigenanteils der Tickets für den ÖPNV stellt eine freiwillige Leistung dar, die angesichts der Haushaltssituation der Stadt Elsdorf infrage gestellt werden sollte. .

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2013/14

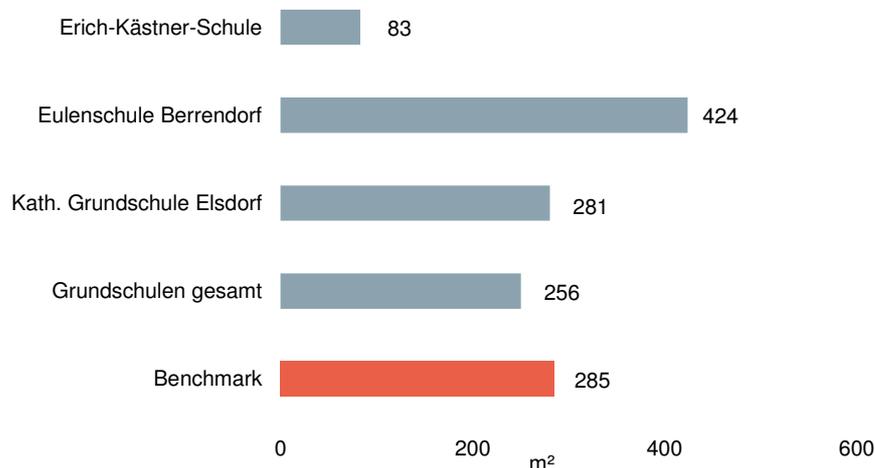


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	89	41	135	79	69	77	91	71
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	494	334	1.138	591	488	574	652	70
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.608	44.100	44.100	45.382	71
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	96	27	342	120	89	107	136	64
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	486	124	1.715	432	325	430	505	63
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	36.900	49.800	45.023	44.100	44.718	46.600	64
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	22	175	72	60	69	79	64
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	612	252	2.122	690	575	673	745	64
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.397	44.100	45.700	46.600	65
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	128	52	696	216	141	196	254	44
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	364	67	855	256	177	245	315	46
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.140	44.100	44.100	46.600	48

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	184	0	273	107	58	103	135	65
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	647	305	2.276	786	537	632	901	59
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26,9	0,0	50,4	13,4	6,2	11,6	17,8	67
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	9,7	0,8	0,0	0,1	0,8	66
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	285	0	626	208	114	174	266	61
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	693	43	2.301	598	455	532	616	55
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	37,3	0,0	84,5	34,4	18,4	31,9	44,5	62
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	61,9	7,9	1,9	5,2	9,7	61
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	307	0	480	196	130	185	273	60
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	694	158	1.139	562	478	521	622	54
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41,6	0,0	88,5	34,8	23,3	33,2	46,2	61
Einpendlerquote in Prozent	0,3	0,0	36,7	10,1	2,3	5,6	15,3	60
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	911	0	1.699	434	132	331	612	43
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.319	119	3.605	1.050	536	753	1.536	41
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	68,7	0,0	100,0	42,0	24,6	34,6	65,9	45
Einpendlerquote in Prozent	2,3	0,0	52,9	15,5	3,9	11,0	21,2	43

→ 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 Elsdorf im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

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

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

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

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

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

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12			4
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6			2
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	0	0	0	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	75	25	25	25
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	27	27	27	27

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Elsdorf erzielt mit einem Erfüllungsgrad von 27 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung der Grünflächen noch ein großes Optimierungspotenzial besteht.
- Die Aufgaben für die Grünpflege werden an zentraler Stelle im städtischen Bauhof wahrgenommen. Die laufende Unterhaltung erfolgt gesamt in Eigenleistung.
- Die Stadt Elsdorf verfügt weder über ein Freiflächenkonzept noch über sonstige aktuelle Fachplanungen. Es liegt lediglich ein Spielplatzkataster als Excel-Datei als fünf-Jahres-Plan vor. Es wurde vom Fachbereich vier (technische Abteilung) in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt entwickelt. Hier werden Handlungsempfehlungen entwickelt, welche Spielplätze aufgewertet werden oder entfallen sollen. Eine weitere Fortschreibung erfolgt für den Zeitraum von 2016 bis 2021.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit werden nicht gezielt erhoben. Bürgerbefragungen, die sinnvolle Erkenntnisse für Freiflächenplanungen liefern könnten, wurden bisher nicht durchgeführt. Allerdings hat die Stadt Elsdorf zur Sicherung des Qualitätsmanagements ein Schadenmeldungsformular auf der Homepage abgelegt. Hier können die Bürgerinnen und Bürger aufgefallene Schäden im Stadtgebiet schnellstmöglich melden.
- Strategische Zielvorgaben für die Grünflächen durch die Verwaltungsführung existieren in Elsdorf nicht. Operative Ziele liegen allenfalls in der Produktbeschreibung 130110 (Öffentliches Grün, Waldfläche) vor. Diese sind allgemein formuliert, wenig konkret und nicht messbar. Sie sind in dieser Form für Steuerungsaspekte wenig geeignet. Die Stadt Elsdorf sollte sowohl strategische als auch operative Ziele definieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein. Sie sollten sich idealerweise in die Handlungsagenda des Freiflächenkonzeptes bzw. der Fachplanungen einbetten.
- Die Stadt Elsdorf verfügt bislang noch nicht über ein produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem. Ein Grünflächenkataster aus dem Jahr 2004 ist vorhanden, das aktuell überarbeitet wird.
- Ein Grünflächeninformationssystem bildet eine wesentliche Grundlage für eine zielorientierte Steuerung der Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen ent-

halten sein: Art, Lage und Größe aller kommunalen Grünflächen mit Zuordnung der verschiedenen Nutzungsformen, Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage sowie unterschiedliche Flächeninhalte (z.B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) , Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen.

- In Elsdorf sind verschiedene Pflegeleistungen als Pflegestandards festgelegt (z.B. Rasenmähen, Gehölzpflege, Baumpflege etc.). Ausgearbeitete Pflegepläne liegen vor und werden ständig angepasst.
- Eine Kostenrechnung befindet sich im Aufbau. Die Stadt Elsdorf konnte insofern alle erforderlichen Daten und Zahlenmaterialien und deren Zuordnung zu den Nutzungsformen vorliegen.
- Steuerungsrelevante Kennzahlen, die sich aus der Kostenrechnung in Verbindung mit den vorhandenen und bekannten Flächen errechnen lassen, werden in Elsdorf nicht erarbeitet. Die Stadt kann daher die Leistungen des Bauhofes nicht in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt stellen. Dies ist jedoch Voraussetzung, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die derzeitige Leistungserbringung für die Stadt Elsdorf wirtschaftlich ist.
- Mit dem Ausbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Elsdorf steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und diese regelmäßig auswerten. Mögliche Kennzahlen könnten die Aufwendungen je m² Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen, Aufwendungen für Spielgeräte je m² Spielplatz oder je Spielgerät und Pflegeaufwand Straßenbäume je m² Straßenbegleitgrün oder je Baum sein.
- Ein umfassendes Berichtswesen ist in Elsdorf nicht eingerichtet. Als Informationsgrundlage für die Verwaltungsführung ist die Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens sinnvoll. Dies setzt allerdings den vollständigen Aufbau der Kostenrechnung sowie die Bildung steuerungsrelevanter Kennzahlen voraus.
- Die für ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis erforderlichen Strukturen liegen zum Zeitpunkt der Prüfung vor. Produktverantwortliche aus der Verwaltung erteilen Aufträge an den Baubetriebshof mit der Beschreibung der gewünschten Leistung. Eine Rechnungsstellung erfolgt nicht, obgleich die Möglichkeit dazu besteht. Lediglich bei Schadensabwicklungen im Rahmen von Versicherungsschäden wird eine Rechnung erzeugt.
- Die Aufwendungen des Baubetriebshofes der Stadt Elsdorf werden nicht als Leistungspreise verrechnet. Nur wenn der Bauhof – wie ein externer Dritter – seine Leistungen auch tatsächlich über Leistungspreise verrechnet, ist ein realistischer Vergleich mit dem freien Wettbewerb möglich. Dann kann eine Aussage darüber getroffen werden, ob die Leistungen durch den Bauhof wirtschaftlich erbracht werden.
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche finden bislang nicht statt. Insoweit hat die Stadt Elsdorf auch keine Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Bauhofleistungen.

Strukturen

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	317	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	67,1	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	2.116	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,5	0,4	38,1	5,2	2,1	2,9	5,6	36
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	49	14	451	85	30	52	83	37

Die Stadt Elsdorf zählt mit 21.083 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31.12.2014) im aktuellen interkommunalen Vergleich eher zu den einwohnerschwächeren mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 66 km². Daraus resultiert eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt leicht unterhalb des ersten Quartils, dagegen liegt die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner am Mittelwert.

Der Anteil der kommunalen Grünflächen an der Gemeindefläche befindet sich unterhalb des ersten Quartils. Einwohnerbezogen bildet der Wert für Elsdorf den Median ab.

Aufteilung der kommunalen Grünflächen der Stadt Elsdorf 2013

Flächen- oder Nutzungsart	Fläche in m ²
Park- und Gartenanlagen	326.195
Spiel- und Bolzplätze	78.249
Straßenbegleitgrün	72.131

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

Flächen- oder Nutzungsart	Fläche in m ²
Außenanlagen an städtischen Gebäuden	129.000
Friedhöfe	96.800
Biotope, Ausgleichsflächen	42.092
Gewässer	13.800
Forst	254.250
Kleingartenanlagen	7.000
Gesamtfläche	1.019.517

Einer näheren Betrachtung werden die folgenden Flächen unterzogen:

- Park- und Gartenanlagen
- Spiel- und Bolzplätze sowie
- Straßenbegleitgrün.

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

Das Stadtgebiet Elsdorf ist von Feinstaub-Emissionen des benachbarten Tagebaus Hambach betroffen. Um den Bürgern einen Ausgleich für diese Belastung zu bieten und das Stadtgebiet attraktiver zu gestalten, hat die Stadt in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt Grünflächen angelegt. Aus den folgenden Ausführungen wird das überdurchschnittliche Park- und Gartenanlagenangebot der Stadt ersichtlich.

Die Stadt Elsdorf unterhält 71 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 326.000 m². 17 dieser Anlagen sind kleiner als 500 m² und haben eine Gesamtfläche von 3.425 m². Dabei ist festzustellen, dass viele kleine Anlagen in der Regel höhere Kosten verursachen als wenige große. Eine Vielzahl von Anlagen führt normalerweise zu höheren Anfahrtszeiten. Zudem lässt sich bei größeren Anlagen die Arbeit vor Ort durch zusammenhängende Arbeitsabläufe und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher gestalten.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	15,54	0,63	21,21	6,67	3,03	5,36	8,70	51
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	4.594	645	58.878	13.057	4.403	7.112	16.197	48

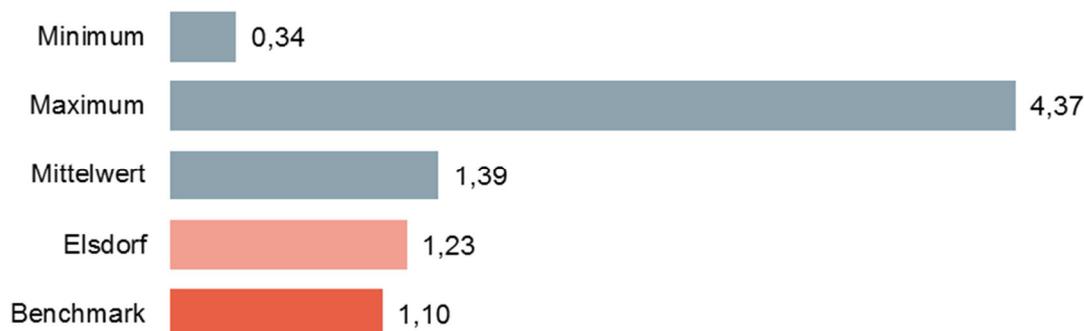
Die Fläche der Park- und Gartenanlagen liegt einwohnerbezogen weit oberhalb des dritten Quartils. Damit gehört Elsdorf zu den 25 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich mit der höchsten Fläche je Einwohner.

Die Kennzahl „durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m²“ deutet darauf hin, dann nicht einzelne Großflächen, sondern verteilt auf das Stadtgebiet mehrere mittelgroße Flächen für die Einwohner zur Verfügung stehen. Das kann auch aus der Anzahl der Park- und Gartenanlagen geschlossen werden. Die 71 Anlagen liegen oberhalb des dritten Quartils mit 55.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Elsdorf wendete für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen im Jahr 2013 insgesamt rund 400.000 Euro auf.

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



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,23	0,75	1,28	1,75	36

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen im Jahr 2013 erheblich über dem Benchmark. Für die Stadt Elsdorf ergibt sich gemessen am Benchmark ein Potenzial von rund 42.000 Euro.

Ein deutlich größeres Potenzial wäre erreichbar, wenn die Stadt die Fläche der Park- und Gartenanlagen insgesamt reduzieren würde. Bei einer Reduzierung um ein Drittel hätte die Stadt immer noch ein fast doppelt so umfangreiches Flächenangebot je Einwohner wie im Median der übrigen Kommunen im interkommunalen Vergleich. Dann müssten nur noch 220.000 m² unterhalten werden. Bei einem Pflegeaufwand in Höhe des Benchmarks (1,10 Euro je m²) läge der Gesamtpflegeaufwands nur noch bei 242.000 Euro. Die Stadt Elsdorf könnte so ein Haushaltskonsolidierungspotenzial von 158.000 Euro bei den Park- und Gartenanlagen erreichen.

Um dieses Konsolidierungspotenzial zu erreichen, sind strategische Vorgaben seitens der Politik erforderlich. In Anbetracht der ernsten Haushaltssituation sollte die Reduzierung von Standards und Flächen in einem Grünflächenkonzept festgelegt werden. Es sollte insbesondere auf unwirtschaftliche kleinere Anlagen verzichtet werden.

Um den Benchmark zu erreichen, sollte auch die Gestaltung der Park- und Gartenanlagen verändert werden. Dank der guten Datenlage der Stadt Elsdorf ist es möglich, die Kostensituation der aktuellen Gestaltung zu analysieren.

Einen wesentlichen Anteil an den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege haben die Aufwendungen für die Rasenflächen. Dabei beeinflusst der Anteil der Gesamttrassenfläche an der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen die Aufwendungen. Bei einem hohen Anteil Rasenfläche kann von größeren zusammenhängenden zu mähenden Flächen ausgegangen werden. Diese sind in der Unterhaltung günstiger. In Elsdorf liegt der Anteil an Rasenflächen mit 142.582 m² bei rund 44 Prozent. Die gesamten Aufwendungen für den Rasen belaufen sich in 2013 auf 35.905 Euro bzw. 0,25 Euro je m² Rasenfläche. Damit liegt Elsdorf positiv unterhalb des ersten Quartils für die Pflege von Rasenflächen (0,35 Euro).

Die Aufwendungen für die Sträucher und Gehölze beeinflussen noch deutlicher die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen, da diese pflegeintensiver sind. Die Aufwendungen für Sträucher und Gehölze liegen in Elsdorf bei 79.945 Euro. Bei einer Fläche von 127.135 m² ergeben sich Aufwendungen je m² Sträucher/Gehölzpflege von 0,63 Euro. Mit diesem Wert bewegt sich Elsdorf tendenziell in Richtung Minimumwert der Gehölzpflege (0,41 Euro).

Letztlich tragen die Aufwendungen für die Beete und Wechselbepflanzungen zur Höhe der Gesamtaufwendungen bei. Auch diese konnten von der Stadt Elsdorf mit 87.093 Euro exakt beziffert werden. Da auch die Gesamtfläche mit 5.953 m² bekannt ist, belaufen sich die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung auf 14,63 Euro. Dadurch wird bereits deutlich, dass diese Aufwendungen zu den Teuersten im Rahmen der Unterhaltung und Pflege gehören. Während der Anteil der Beete an der Gesamtfläche Park- und Gartenanlagen gerade 1,82 Prozent ausmacht, beträgt der Anteil an den Gesamtaufwendungen 24,85 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte ein Grünflächenkonzept beschließen, um die Flächen der Park- und Gartenanlagen zu reduzieren. Die Flächen sollten so gestaltet werden, dass sie kostengünstig gepflegt werden können.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

In der Stadt Elsdorf waren 2013 28 öffentliche Spielplätze und acht öffentliche Bolzplätze vorhanden. Dafür wird eine Fläche von 40.061 m² für die Spielplätze und 38.188 für die Bolzplätze angegeben. Auf den Spielplätzen waren 189 Spielgeräte installiert.

Für die Ersatz- und Neubeschaffungen der Geräte ist die Stadt zuständig. Die Unterhaltung und Instandsetzung der Spielgeräte sowie die Grünflächenpflege erfolgt durch den Bauhof. Auch die vorgeschriebenen Spielplatz- und Gerätekontrollen werden durch den Bauhof vorgenommen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	21,51	4,22	38,39	14,06	9,67	12,90	17,11	61
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,90	4,76	17,98	9,79	7,83	9,38	11,45	62
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,72	2,22	16,81	6,06	3,94	5,90	7,45	52
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	2.174	505	3.496	1.480	1.071	1.428	1.764	60

Die Stadt Elsdorf stellt je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre insgesamt ähnlich viele Spiel- und Bolzplätze zur Verfügung wie die Vergleichskommunen, jedoch deutlich größere Anlagen mit geringerer Ausstattung an Spielgeräten. Dabei führt die überdurchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze hier zu einer günstigen Ausgangsbasis für die Pflegearbeiten. Ähnlich verhält es sich mit der geringen Anzahl an Spielgeräten.

Die durchschnittliche Größe der Spielplätze beträgt 1.421 m² und der Bolzplätze 4.774 m². Damit gehört Elsdorf zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den größten Anlagen. Bei den Bolzplätzen wird der aktuelle Maximalwert von 4.786 m² nur knapp unterschritten. Diese Flächengrößen eröffnen die Möglichkeit die Spiel- und Bolzplätze bei einer rückläufigen Inanspruchnahme zu verkleinern und damit den Aufwand zu senken.

Die für das Vergleichsjahr 2013 maßgebende Prognose zur demografischen Entwicklung der Anzahl der unter 18-jährigen von 2013 bis 2030 zeigt einen Rückgang dieser Altersgruppe um

etwa 25,5 Prozent. Auch die aktuelle Prognose von IT.NRW³ geht von einem Rückgang der Anzahl der unter 20 jährigen von 2014 bis 2040 um 7,2 Prozent aus. Dies hat einen direkten Einfluss auf den Spiel- und Bolzplatzbedarf in Elsdorf. Etwaigen Spielplatzschließungen sind jedoch systematische Überlegungen voranzustellen, die möglichst in eine strategische Spielplanung (Spielplatzkonzept) einmünden sollen. Aus dieser sollte die aktuelle und künftige Bedarfslage hervorgehen.

Bei der Stadt Elsdorf existiert ein Spielplatzkataster, das gleichzeitig Handlungsempfehlungen für die einzelnen Spielplätze enthält. Es wird in Form einer Excel-Datei geführt und umfasst einen fünf Jahreszeitraum. Das Kataster wurde durch die technische Abteilung in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt entwickelt und dem Jugendhilfeausschuss vorgestellt.

Die daraus resultierenden Empfehlungen befassen sich eher auf operative Verbesserungen hinsichtlich der Ausstattung. Grundlage der Erhebung waren die tatsächlich gemeldeten Kinder im Umfeld der jeweiligen Spielplätze.

→ **Feststellung**

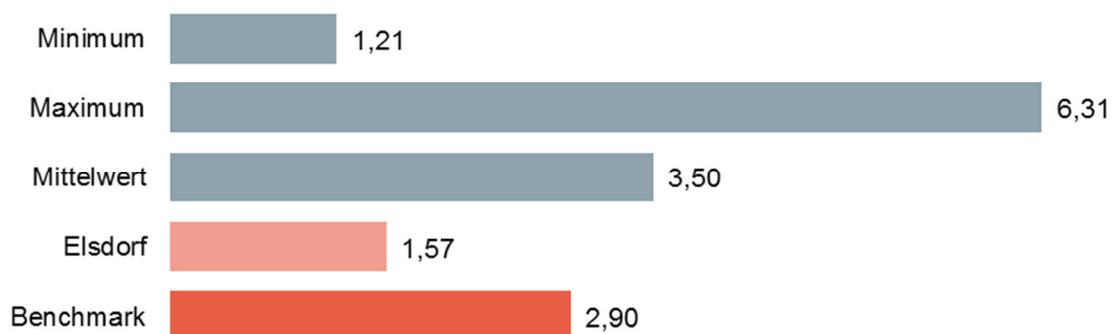
Das vorhandene Spielplatzkataster bietet eine gute Grundlage für die systematische Steuerung des Spielflächenangebotes.

→ **Empfehlung**

Der Stadt Elsdorf wird empfohlen, das Spielplatzkataster mit den integrierten Handlungsempfehlungen fortzuschreiben, und das Angebot an die demographischen Entwicklungen anzupassen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,57	2,63	3,22	4,44	46

³ IT.NRW 33111-iz04 (Auszug 2014)

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen der Stadt Elsdorf für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sind ausgesprochen niedrig. Mit 1,57 Euro je m² wird der aktuelle Benchmark von 2,90 € deutlich unterschritten. Aufgrund der Größe der Bolzplätze, die mit dem Großflächenmäher angefahren werden können, ist die unter dem Benchmark liegende Kennzahl für Elsdorf mit zu erklären.

Auffällig ist der durchschnittliche Bilanzwert je Spielgerät mit 412 Euro. Damit gehört Elsdorf im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Bilanzwert und den ältesten Geräten.

Die Gesamtaufwendungen je Spielgerät liegen bei 77 Euro ebenfalls unterhalb des ersten Quartils.

→ **Feststellung**

Die Stadt Elsdorf gehört zu den Kommunen mit den ältesten Spielgeräten. In den kommenden Jahren wird dies zu einem erhöhten Investitionsbedarf führen.

Neben den Flächen- und Ausstattungsstandards werden die Aufwendungen auch durch die Pflege- und Unterhaltungsstandards bestimmt. Die Spielplätze werden vom Bauhof wöchentlich angefahren und gepflegt. Dabei wird auch eine visuelle Kontrolle der Spielgeräte durchgeführt. Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m² Spiel- und Bolzplatz liegen mit 0,63 Euro ebenfalls unter dem ersten Quartil.

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Die Stadt Elsdorf unterhält 72.131 m² Straßenbegleitgrün. Davon entfallen rund 35.000 m² auf Rasenflächen, 19.000 m² auf Strauchflächen sowie rund 400 m² auf Flächen mit Wechselbepflanzung. Die Stadt Elsdorf hat zwar noch kein Baumkataster errichtet, weiß allerdings, dass sich im Bereich des Straßenbegleitgrüns 1.480 Bäume befinden.

Strukturkennzahlen Begleitgrün 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	3,44	1,97	64,00	11,91	4,07	6,26	11,14	39

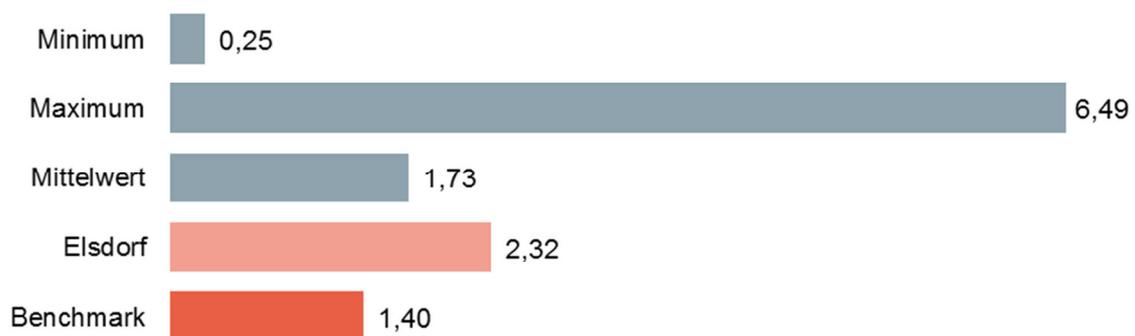
Die Kennzahl „Flächen Straßenbegleitgrün“ liegt in Elsdorf noch unter einem Drittel des Durchschnittwertes der Vergleichsgemeinden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns waren im Jahr 2013 rund 170.000 Euro erforderlich. Die Aufwendungen umfassen alle Leistungen, die ausschließlich durch den Baubetriebshof erbracht wurden. Vergaben an Firmen aus der freien Wirtschaft erfolgten nicht.

Bei einer Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns von rund 72.000 m² lässt sich der jährliche Unterhaltungs- und Pflegeaufwand mit 2,32 Euro je m² beziffern.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2013



Elsdorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,32	0,78	1,35	1,97	24

In der Gesamtbetrachtung der Unterhaltungsaufwendungen des Straßenbegleitgrüns positioniert sich Elsdorf weit über dem Benchmark. 75 Prozent der Vergleichskommunen unterhalten ihr Straßenbegleitgrün günstiger als die Stadt Elsdorf.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns liegen im Jahr 2013 erheblich über dem Benchmark. Für die Stadt Elsdorf ergibt sich gemessen am Benchmark in Potenzial von rund 66.000 Euro.

Der Aufwand zur Pflege der rund 35.000 m² Rasenflächen beträgt im Jahr 2013 in Elsdorf rund 7.000 Euro, das entspricht 0,19 Euro je m². Damit liegt Elsdorf bei den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den günstigeren Aufwendungen.

Bei den Aufwendungen für Sträucher und Gehölze liegt die Stadt Elsdorf weit über dem Mittelwert. Der Aufwand beträgt hier 4,18 Euro je m², der Durchschnitt liegt bei 1,89 Euro.

Deutlich oberhalb des Median liegt der Aufwand für die Pflege und Unterhaltung der Beet- und Wechselbepflanzung. Die Aufwendungen je m² betragen in Elsdorf 61,47 Euro. Der Median liegt bei 3,28 Euro. Für nur 400 m² Beet- und Wechselbepflanzungsflächen hat die Stadt Gesamtaufwendungen von rund 24.000 Euro.

Die Arbeiten im Bereich des Straßenbegleitgrüns finden naturgemäß im direkten Umfeld der Verkehrsflächen und des Verkehrsgeschehen statt. Aus diesem Grund sind besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, welche die Sicherheit sowohl der Mitarbeiter des Baubetriebshofes als auch der Verkehrsteilnehmer gewährleistet. Nach Aussage der Verantwortlichen wird in diesem Bereich den Vorgaben der Unfallkasse NW gefolgt. Der zum Teil erhebliche Sicherungsumfang beeinflusst die Kennzahlen negativ. Ob der hierfür betriebene Aufwand in Elsdorf höher ist als in anderen Kommunen konnte jedoch nicht abschließend geklärt werden.

In vielen NRW-Kommunen haben sich über viele Jahre Pflegepatenschaften für das Straßenbegleitgrün bewährt. Die Stadt legt die Bepflanzung unter Einbeziehung der Wünsche der Anlieger für die öffentlichen Grundstücke fest. Somit ist gewährleistet, dass die Anwohner hinsichtlich der Gestaltung der Areale mit einbezogen sind und den zukünftigen Pflegeaufwand abschätzen können. Dem Bürger gibt es zudem auch das Gefühl, etwas Gutes für die Allgemeinheit zu tun. Der soziale Gedanke und das „Wir-Gefühl“ werden in der Bevölkerung gestärkt und gefestigt.

Auch die möglichen Kosteneinsparungen für die entfallende Pflege durch den Baubetriebshof sollen nicht unerwähnt bleiben. Gerade in den Außenbereichen entfallen somit längere Anfahrten der Mitarbeiter zur turnusmäßigen Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte versuchen, für Flächen des Straßenbegleitgrüns Pflegepaten zu gewinnen. Neben dem sozialen Engagement der Bürger für das Allgemeinwohl sind auch wirtschaftliche Aspekte bei den Unterhaltungsaufwendungen von Bedeutung.

Weitere Reduzierungen bei der Pflege können durch Sponsoring beispielsweise bei den Kreisverkehren erzielt werden. Hier könnte die Unterhaltung durch Garten- und Landschaftsbaufirmen erfolgen. In anderen Kommunen werden diese kostenfrei unterhalten. Im Gegenzug haben die Städte den Firmen das Aufstellen von kleinen Werbetafeln gestattet. Durch die kostenfreie Ausführung in vergleichsweise hoher Qualität werden durch die Stadt nicht zu unterschätzende Aufwendungen gespart. Dies bietet sich insbesondere bei den kostenintensiven Pflanzbeeten des Straßenbegleitgrüns an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte anstreben, die Pflege und Unterhaltung der Pflanzbeete des Straßenbegleitgrüns an Garten- und Landschaftsbaufirmen zu übertragen. Andere Kommunen haben hinsichtlich der ausgeführten Qualität und der finanziellen Einsparungen positive Resultate erzielt.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Positiv ist in der Stadt Elsdorf die gute Datenlage zu den einzelnen Grünflächen. Neben Flächengrößen liegen auch Angaben über Aufwuchs und Bepflanzung durchgängig vor.

Park- und Gartenanlagen

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Elsdorf bei den Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen mit 0,13 Euro je m² über dem Benchmark.
- Beim Vergleich der kommunalen Grünflächen je Einwohner weist Elsdorf mit 15,54 m² einen weit überdurchschnittlichen Wert aus.
- Bei den Park- und Gartenanlagen ist trotz deren Größe gemessen am Benchmark der GPA NRW lediglich ein Potenzial von rund 42.000 Euro vorhanden.
- Mit einer deutlichen Reduzierung der Flächen und einer kostengünstigen Gestaltung der verbleibenden Park- und Gartenanlagen konnte die Stadt einen Haushaltskonsolidierungsbetrag von 158.000 Euro erreichen.

Spiel- und Bolzplätze

- Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen für die Pflege der Spiel- und Bolzplätze bei der Stadt Elsdorf mit einem Wert von 1,57 Euro je m² deutlich unterhalb des Benchmarks (2,90).
- Bezogen auf die Einwohnerzahl unter 18 Jahre hält Elsdorf bereits jetzt eine überdurchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor.
- Nach den Prognosen von IT-NRW ist in den kommenden Jahren mit einem deutlichen Rückgang der unter 18-jährigen Einwohner zu rechnen.
- Elsdorf gehört zu den Kommunen mit den größten Spiel- und Bolzplätzen.
- Aufgrund geringer Bilanzwerte sind die Spielgeräte in einem entsprechenden Alter.
- Die Pflege der Spielplätze und die Instandhaltung der Spielgeräte erfordern im Flächenbezug unter dem Durchschnitt liegende Aufwendungen.
- Die Stadt Elsdorf sollte die aktuelle und künftige Nutzung der Spielplätze beobachten und eine Verkleinerung der Flächen prüfen.

Straßenbegleitgrün

- Im interkommunalen Vergleich „Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns“ positioniert sich die Stadt Elsdorf mit 2,32 Euro je m² erheblich über dem Benchmark (1,40 Euro je m²).
- Bei der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns ist ein Potenzial zum Benchmark von 66.000 Euro festzustellen.

- Die Stadt Elsdorf unterhält deutlich weniger Straßenbegleitgrünfläche als die Vergleichskommunen.
- Der Aufwand zur Pflege der Beetflächen beträgt im Jahr 2013 61,47 Euro je m². Damit ist diese Pflege teurer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.
- Erhebliche Aufwandsreduzierungen könnten bei Pflege von Pflanzbeeten im Wege von Patenschaften bzw. bei kostenloser werbewirksamer Pflege durch private Betriebe erreicht werden.
- Grundsätzlich sollten in regelmäßigen Abständen Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den Leistungen des Baubetriebshofes und denen des freien Marktes erfolgen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Elsdorf mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung erfolgt auf Basis des vor Ort erörterten Fragenkataloges. Darüber hinaus werden die von der Stadt Elsdorf bereitgestellten Informationen berücksichtigt.

Im Ergebnis ist für die Stadt Elsdorf folgendes festzuhalten:

Es existiert ein aktueller Überblick über den Bestand der Sportaußenanlagen. Daten zur Anzahl, Fläche, Ausstattung und zum baulichen Zustand der Sportaußenanlagen sind vorhanden. Auch verfügt die Stadt über einen Sportplatzbelegungsplan, in dem die nutzenden Vereine, die von ihnen belegten Zeiten und die tatsächlichen Belegung enthalten sind.

→ **Feststellung**

Die vorhandenen Daten und Informationen über die Sportaußenanlagen, die Belegungszeiten sowie die tatsächliche Belegung durch die Vereine sind eine gute Grundlage für eine wirksame Steuerung.

Eine Sportstättenbedarfsplanung existiert in Elsdorf nicht. Auch hat die Stadt Elsdorf bisher keine Informationen zum Sportverhalten der Einwohner erhoben. Solche Informationen können

eine wertvolle Basis für eine Sportstättenbedarfsplanung bilden. Eine älter werdende Gesellschaft führt zwangsläufig zu einem veränderten Sportverhalten. Insofern ist der Frage nachzugehen, ob zukünftig noch so viele Sportstätten vorgehalten werden müssen.

Folgende Aspekte sollten dabei im Vordergrund stehen:

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte eine Sportstättenbedarfsplanung aufstellen und hierzu auch Befragungen der Bevölkerung und der Vereine durchführen, um Erkenntnisse über das Sportverhalten und eine aktuelle Beurteilung der Sportaußenanlagen zu erhalten.

Strukturen

Die Stadt Elsdorf verfügt über sieben Sportaußenanlagen mit neuen Sportplätzen mit einer Gesamtfläche von rund 140.000 m². Die Haushaltsbelastung für das Jahr 2014 beträgt rund 54.000 Euro.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Elsdorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	6,61	1,02	10,04	4,88	3,64	4,60	6,21	62
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	3,28	0,25	5,42	2,17	1,42	1,87	2,92	62

Den Einwohnern der Stadt Elsdorf stehen viele und vergleichsweise große Sportaußenanlagen sowie eine hohe Sportnutzfläche zur Verfügung.

Um zu ermitteln, ob und inwieweit das Angebot bedarfsgerecht ist, ermittelt die GPA NRW Auslastungsquoten. Hierzu stellt sie den verfügbaren Nutzungszeiten die belegten und die tatsächlichen Nutzungszeiten gegenüber.

Dabei sind unter den verfügbaren Nutzungszeiten die Zeiten zu verstehen, die ein Platz in einer bestimmten Periode (hier: pro Jahr) bespielt werden kann (Nutzungsintensität). Diese Nutzungsintensität ist abhängig vom Sportplatzbelag. So geht die GPA NRW von 800 Stunden für

Sportrasenplätze, 1.500 Stunden für Tennenplätze und 2.000 Stunden für Kunstrasenplätze aus. Dieser Stundenzahl werden anlagenbezogen die belegten und tatsächlichen Nutzungszeiten durch die Vereine gegenübergestellt.

In Elsdorf standen im Jahr 2013 insgesamt 10.000 Stunden als Nutzungszeiten zur Verfügung. Ohne Berücksichtigung des Schulsports waren zum Prüfungszeitpunkt rund 55 Prozent der verfügbaren Nutzungszeiten durch Vereine belegt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine Trainingsnutzung überwiegend erst in den Nachmittagsstunden möglich ist. Gründe sind der Ganztagesunterricht an Schulen und die Berufstätigkeit von Sportlern und Trainern. In Elsdorf ist die Belegung der Sportaußenanlagen grundsätzlich bis 16:00 Uhr den Schulen vorbehalten.

Die tatsächlichen Nutzungszeiten waren in Elsdorf identisch mit den belegten Nutzungszeiten, so dass auch insofern eine Auslastungsquote von rund 55 Prozent ermittelt wurde.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich sollte ein Abgleich zwischen belegten und tatsächlichen Nutzungszeiten in regelmäßigen Abständen erfolgen und auf alle Anlagen bzw. Plätze ausgedehnt werden.

Ziel ist es, eine Einschätzung darüber zu gewinnen, ob das Angebot insgesamt dem Bedarf entspricht und ob bei einzelnen Anlagen die Nachfrage eher niedrig oder ggf. auch einzelne Anlagen einer Überbeanspruchung unterliegen.

In Elsdorf waren dabei besonders die Anlagen Oberembt und Grouven auffällig. Bei der Sportaußenanlage Oberembt existiert kein Verein mehr, der den Platz bespielen könnte. Trotzdem wird der Platz von der Stadt Elsdorf weiter gepflegt und unterhalten.

Bei der Sportaußenanlage Grouven beträgt der Anteil der tatsächlichen Nutzung des Vereins an den verfügbaren Nutzungszeiten im Jahr 2014 lediglich 19 Prozent. Ab dem Jahr 2016 wird auch dieser Platz nicht mehr bespielt, da sich der Verein aufgelöst hat.

Auch die Sportaußenanlage Niederembt (Tennenbelag) wird ab 2016 laut Mitteilung der Verwaltung so gut wie nicht mehr bespielt. Dieser Platz wurde jedoch erst vor einigen Jahren mit Konkunkturpaketmitteln neu hergerichtet. Die drei Sportplätze werden nicht von Schulen genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Elsdorf sollte die nicht mehr genutzten Sportaußenanlagen Oberembt, und Grouven aufgeben. Ebenso sollte sie eine mögliche Schließung des Platzes in Niederembt prüfen. Hier sind möglicher Weise zurückzuzahlende Zuwendungsmittel gegen den ersparten Pflegeaufwand abzuwägen.

Überlegungen der Verwaltung tendieren dahin, die Fläche des Platzes Oberembt, die sich im Außenbereich befindet, als städtebauliche Ausgleichsfläche zu generieren.

Für die Plätze in Grouven und Niederembt bietet sich ein Verkauf und eine Nutzung als Bauland an.

Ein solches Vorgehen würde das Sportangebot der Stadt Elsdorf um drei Sportaußenanlagen reduzieren, ohne Nutzer zu beeinträchtigen. Erhebliche Pflegeaufwendungen könnten eingespart werden.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der enorm abweichenden Nutzungszeiten der einzelnen Sportaußenanlagen empfiehlt die GPA NRW der Stadt Elsdorf dringend die Erstellung einer Sportstättenbedarfsplanung. Durch die Reduzierungen von Sportaußenanlagen und damit verbunden der Wegfall der Pflege und Unterhaltung ergeben sich nachhaltige Einsparungen für die städtischen Haushalt.

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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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