

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Pulheim
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Pulheim 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 Pulheim

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Pulheim wird seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im Jahr 2008 von schwankenden Jahresergebnissen geprägt. Positive Jahresergebnisse wechseln sich überwiegend mit negativen Jahresergebnissen ab. Die Haushaltsplanung sieht für die Jahre 2014 bis 2019 nur negative Jahresergebnisse vor, der Haushaltsausgleich kann nicht dargestellt werden. Die Ausgleichsrücklage würde demnach im Jahr 2017 komplett aufgebraucht sein. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2019 werden aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse insgesamt rund 19,3 Mio. Euro an Eigenkapital verbraucht sein (9,6 Prozent). Die Stadt Pulheim ist bisher jedoch nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Ebenso musste die Stadt bisher noch keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Die im interkommunalen Vergleich bisher unterdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten werden in den Folgejahren voraussichtlich ansteigen. Allerdings kann positiv festgehalten werden, dass in den Jahren 2008 bis 2013 rund 22 Mio. Euro an Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen abgebaut werden konnten.

Um festzustellen, in welcher Höhe ein dauerhafter Konsolidierungsbedarf besteht, wurde das strukturelle Jahresergebnis ermittelt. Bei unveränderten Rahmenbedingungen weist die Stadt Pulheim ein strukturelles Defizit von rund 6,1 Mio. Euro aus. Diese Konsolidierungslücke gilt es dauerhaft zu schließen. Sofern die in den kommenden Jahren geplanten Jahresdefizite in den einzelnen Jahren höher ausfallen, wird ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit größer, dass in den kommenden Jahren die Verpflichtung entsteht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Um der gesetzlichen Verpflichtung des Haushaltsausgleiches nachzukommen, müssen weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet werden. Diese sollten auch den Eintritt möglicher Risiken auffangen können. Neben möglichen gebühren- und beitragsrechtlichen Potenzialen sollten vor Steuererhöhungen auch die Aufwendungen in den Blick genommen werden.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Verwaltungsstrukturen sowie das vorhandene Personal wurden im Rahmen des Teilberichtes „Personalwirtschaft und Demografie“ betrachtet. Hierbei wurde festgestellt, dass der Organisationsaufbau der Stadt verschlankt werden könnte. Das vorhandene Personalentwicklungskonzept sollte mit entsprechenden Maßnahmen in die Praxis umgesetzt werden.

In den weiteren Teilberichten hat die GPA NRW mögliche Konsolidierungshilfen aufgezeigt. So zeigt sich im Teilbericht Sicherheit und Ordnung, dass im Aufgabengebiet Personenstandwesen ein Stellenpotenzial vorhanden ist. Für einen flexibleren Personaleinsatz sollten zusätzlich Mitarbeiter als Standesbeamte ausschließlich für Trauungen bestellt werden. In den weiteren untersuchten Aufgabengebieten Einwohnermeldeaufgaben und Gewerbe- und Gaststättenwesen konnte kein bzw. nur ein geringes Stellenpotenzial festgestellt werden. Die weitere Entwicklung der Fallzahlen sollte ständig beobachtet werden.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder wird der „Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren“ abgebildet. Dieser stellt sich im Vergleichsjahr 2013 als interkommunal unterdurchschnittlich dar. Nach Angaben der Stadt werden zurzeit alle Rechtsansprüche auf Versorgung der Kinder erfüllt. Zur weiteren Entlastung des kommunalen Haushaltes könnten die Einkommensstufen auf über 100.000 Euro erweitert werden. Außerdem sollten die Regelungen über die Befreiung von Geschwisterkindern überprüft werden.

Aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen befindet sich landesweit die Schullandschaft im Umbruch. Die Kommunen müssen auf die sich verändernden Verhältnisse entsprechend reagieren. Bei den Grundschulen der Stadt konnte im Betrachtungsjahr 2013 insgesamt ein Flächenüberhang von rund 4.900 m² Bruttogrundfläche festgestellt werden. Durch zurückgehende Schülerzahlen wird sich dieser Flächenüberhang in der Zukunft erhöhen. Daher hat die Stadt reagiert und den Umzug der Kath. Grundschule „An der Kopfbuche“ in Stommeln zum Schuljahr 2017/18 beschlossen. Das Schulgebäude wird zukünftig nicht mehr für den Schulbetrieb genutzt.

Darüber hinaus wurde beschlossen, dass die Gemeinschaftshauptschule Pulheim und die Arthur-Koepchen-Realschule auslaufen. Zum Schuljahr 2014/15 wurden keine Eingangsklassen mehr gebildet. Dafür wurde eine Gesamtschule neu gegründet, die die Räumlichkeiten der Realschule nutzt. Bei den Gymnasien bestehen aktuell Flächenüberhänge, die auch zukünftig nicht abgebaut werden. Trotz der bereits eingeleiteten Maßnahmen bestehen weiterhin Flächenüberhänge, die den städtischen Haushalt belasten.

Neben den Schulstandorten sollten auch die dazu gehörenden Schulturnhallen an den jeweiligen Bedarf angepasst werden. Hier konnte aktuell kein Überhang an Halleneinheiten festgestellt werden.

Die Betrachtung der Schulsekretariate zeigt im interkommunalen Vergleich erhöhte Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Die Stellenbewertungen und Eingruppierungen sollten daher überprüft werden. Bei der Schülerbeförderung konnten vergleichsweise geringe Aufwendungen je Schüler festgestellt werden. Besonders hervorzuheben ist, dass fast ausschließlich der öffentliche Personennahverkehr genutzt wird.

In dem Teilbericht „Grünflächen“ wurden die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze, das Straßenbegleitgrün sowie die Sportaußenanlagen betrachtet. Die Wirtschaftlichkeit wird über die Kennzahl „Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege je m² in Euro“ in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte für die Grünflächen insgesamt nicht vorgenommen werden, da die jährlichen Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung und Pflege nicht zur Verfügung gestellt werden konnten. Aufgrund des Wechsels der Finanz- und Buchhaltungssoftware lagen diese Daten für die Jahre 2011 bis 2013 nicht vor. Eine Aussage, ob in diesem Bereich mögliches Einsparpotenzial vorhanden ist, konnte nicht getroffen werden.

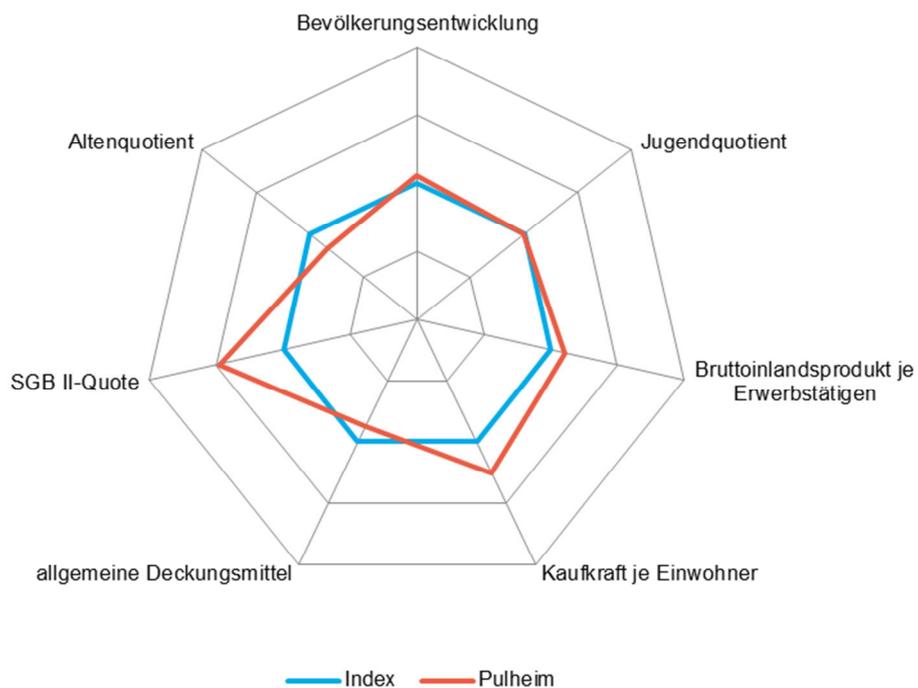
Die Stadt sollte daher die vorhandene Kostenrechnung weiter ausbauen. Die Aufwendungen sollten den Park- und Gartenanlagen, den Spiel- und Bolzplätzen sowie dem Straßenbegleitgrün zugeordnet werden. Außerdem sollte der Flächenbestand systematisch erfasst und ein Grünflächeninformationssystem (GIS) eingeführt werden, um einen detaillierten Überblick über den gesamten kommunalen Grünflächenbestand zu gewinnen.

Für den Bereich der Spiel- und Bolzplätze liegen ab dem Jahr 2014 Aufwandsdaten vor, die in Absprache mit den Beteiligten hilfsweise verwendet wurden. Dabei konnte festgestellt werden, dass zwar für viele Spielplätze Patenschaften bestehen, aber trotzdem die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Die hohen Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze sollten daher nachhaltig gesenkt werden.

Ausgangslage der Stadt Pulheim

Strukturelle Situation

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



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

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

Das Netzdiagramm zeigt im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen, dass für die Stadt Pulheim zwar kein Bevölkerungsrückgang vorhergesehen wird, allerdings nimmt der Anteil der älteren Bevölkerung stark zu. Die insgesamt gute finanzielle Situation der Einwohner der Stadt Pulheim zeigt sich an der überdurchschnittlichen Kaufkraft je Einwohner und dem Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem. Dazu kommt dann noch, dass bis zum Jahr 2013 eine überdurchschnittliche Steigerungsquote der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erreicht wurde (für spätere Jahre liegen noch keine entsprechenden Daten vor). Vor allem die Zunahme von Teilzeitstellen führte zu diesem guten Ergebnis.

Diese guten Bedingungen am Arbeitsmarkt führen dann zu einer entsprechend niedrigen Arbeitslosenquote (ALG II-Quote 2013: 3,9 Prozent, Rhein-Erft-Kreis: 8,4 Prozent, Land NRW: 9,7 Prozent; Angaben laut Bertelsmann Stiftung) und niedrigen SGB II-Quote.

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 Herrn Bürgermeister Keppeler am 29. September 2015 erläutert.

Bereits im Jahr 2008 hat der Hauptausschuss ein kommunales Handlungskonzept zum demografischen Wandel beschlossen. Die Einführung eines Demografiemanagements als kommunale Aufgabe wurde beschlossen. Diese Aufgabe ist als ständiger Prozess angelegt und bedarf der regelmäßigen Überprüfung.

Die Stadt hat sich in diesem Rahmen drei Leitziele gegeben:

- Die Stadt Pulheim erhöht den Anteil der erwerbsfähigen/erwerbstätigen Bevölkerung.
- Die Stadt Pulheim berücksichtigt die Interessen/die Bedarfe einer immer älter werdenden Bevölkerung.
- Die Stadt Pulheim schafft die Rahmenbedingungen für Zuzüge, insbesondere von Familien mit Kindern.

Um auf die Auswirkungen des demografischen Wandels entsprechend reagieren zu können, hat die Stadt Pulheim im „Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Demografie“ eine halbe Stelle eingerichtet (Demografiebeauftragte). Thema des demografischen Wandels ist vor allem die zunehmend älter werdende Bevölkerung. Diese Zunahme ist das Ergebnis verschiedener Faktoren: niedrige Geburtenrate, berufsbedingte Abwanderung der jungen Bürger oder auch das Altern der aktuellen Erwerbsbevölkerung.

Die gute städtische Infrastruktur, Barrierefreiheit, seniorenrechter Wohnraum, ortsnahes ärztliches Angebot sowie gute Einkaufsmöglichkeiten halten die älteren Menschen am Ort. Die Angebote für betreutes Wohnen sind ebenfalls vorhanden und führen dazu, dass die Wartelisten überwiegend von auswärtigen Bürgern gefüllt werden.

Die älter werdende Bevölkerung im gesamten Stadtgebiet möchte grundsätzlich in ihren Häusern wohnen bleiben. Hierzu sind in der Stadt viele mobile Dienste angesiedelt, die die Versorgung sicherstellen. Leerstände sind so gut wie nicht vorhanden.

Neben der Demografiebeauftragten verfügt die Stadt seit vielen Jahren auch über eine Seniorenbeauftragte. Außerdem ist ein Seniorenbeirat vorhanden. Am 30. Mai 2015 hat der erste „Seniorenfachtag“ stattgefunden. Ziel dieses Fachtages war es, mit den Senioren ins Gespräch zu kommen. Diskutiert wurde mit 60 Bürgern über die Themen „Seniorengerechte Stadtentwicklung“, Barrieren und Hindernisse im öffentlichen Straßenraum“ und „Öffentlicher Personennahverkehr“.

Unterstützt werden die kommunalen Anstrengungen durch viele ehrenamtliche Helfer. Diese können sich über die Ehrenamtsbörse entsprechenden Aufgaben widmen. Jährlich findet im Rathaus ein Empfang der ehrenamtlich Tätigen statt.

Die Stadt verfügt über einen hohen negativen Pendlersaldo (mehr Auspendler als Einpendler). Damit die Bevölkerung am Wohnort Arbeit findet, sollen weiterhin Gewerbegebiete geschaffen werden. Die Nachfrage nach Gewerbegebieten ist nach wie vor groß. Aufgrund des vorhandenen guten Branchenmixes stellt sich die Arbeitsplatzsituation bisher als gut dar (überwiegend mittleres bis höheres Management). Allerdings sind erste Tendenzen zu erkennen, dass viele beschäftigten Bürger das Rentenalter erreichen und der Ausgleich durch neue Bürger nicht erfolgt. Bei der Vergabe von neuen Baugebieten werden daher junge Familien mit Kindern bevorzugt berücksichtigt.

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

Die Stadt Pulheim ist grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit. Allerdings konnten laut Auskunft der Verwaltung in den letzten Jahren mögliche Ansätze sowohl kreisweit als auch mit einzelnen Kommunen nicht umgesetzt werden. Sofern zukünftig Möglichkeiten gesehen werden, sollen diese geprüft und gegebenenfalls umgesetzt werden.

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.

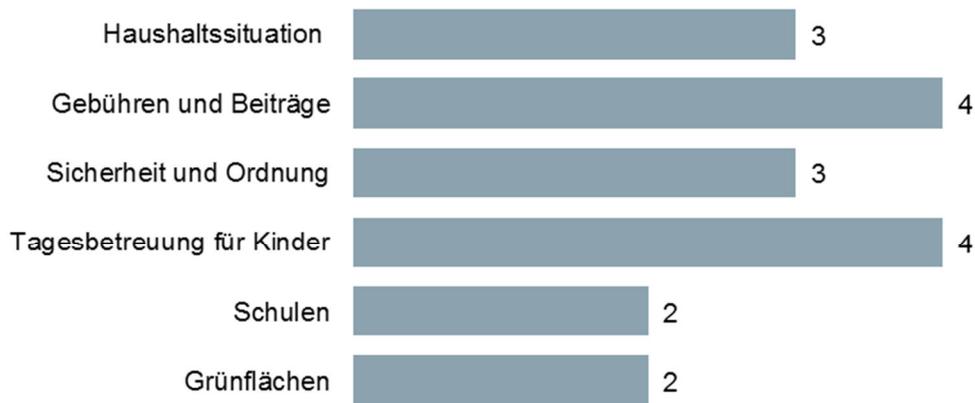
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Pulheim

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Pulheim hat die GPA NRW in der Zeit von Mai bis November 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Pulheim überwiegend das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Herbert Voosen
Personalwirtschaft und Demografie	Werner Tschapke
Sicherheit und Ordnung	Werner Tschapke
Tagesbetreuung für Kinder	Werner Tschapke
Schulen	Ralf Kouchen
Grünflächen	Ralf Kouchen

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 02. November 2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 26. April 2016

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Pulheim
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltssolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	21
Steuern	22
Gebäudeportfolio	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	32
Ertragslage	37

→ 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 2008 bis 2012 sowie den vorläufigen Jahresabschluss 2013 analysiert. Des Weiteren sind die Haushaltsansätze bis 2016 und die Haushaltsplanungen bis 2019 sowie das Gebäudeportfolio mit betrachtet worden. 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 Pulheim hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse von 2008 bis 2012 sind vom Rat festgestellt worden. Hierbei wurden die Jahresabschlüsse 2009 und 2010 im Entwurf unter Anwendung der Regelung nach Art. 8 § 4 NKFVG dem Jahresabschluss 2011 beigelegt. Der Jahresabschluss 2013 wurde vom Rat der Stadt Pulheim am 25. August 2015 festgestellt.

Die Haushaltssatzung des Doppelhaushaltes 2015/2016 mit der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2019 ist vom Bürgermeister bestätigt und am 16. Dezember 2014 vom Rat beschlossen worden. Die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgte mit Schreiben vom 18. Dezember 2014. Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 wurde durch die Kommunalaufsicht die Anzeigefrist verkürzt, so dass die Haushaltssatzung bekannt gemacht werden durfte. Die Bekanntmachung erfolgte im Amtsblatt des Rhein-Erft-Kreises am 20. Januar 2015.

Für die Stadt Pulheim bestand bei keiner Haushaltsplanung nach § 76 GO die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK).

Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW haben die Kommunen in NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabschluss 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. Diese Überlegungen können dazu führen, dass ein Unternehmen, das nach den Verhältniszahlen von untergeordneter Bedeutung scheint, aufgrund der qualitativen Kriterien als wesentlich einzustufen und in den Gesamtabschluss einzubeziehen ist.

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

Die Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses wurde durch die Stadt Pulheim geprüft. Die Stadt ist an einer Gesellschaft beteiligt, auf die sie einen beherrschenden Einfluss

ausübt: Stadtwerke Pulheim GmbH, Anteil: 51 Prozent. Die Stadt Pulheim kommt zu dem Ergebnis, dass für die Jahre 2010 - 2013 kein Gesamtabchluss aufzustellen ist.

Anhand von Verhältniszahlen hat die GPA NRW überprüft, ob die Stadtwerke Pulheim GmbH für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Konzerns Stadt von Bedeutung ist.

Im Jahr 2010 liegen alle Kennzahlen unterhalb des unteren Grenzwertes von drei Prozent. Die Stadt Pulheim ist daher nicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für das Jahr 2010 verpflichtet.

Im Jahr 2011 steigt der Anteil der Stadtwerke Pulheim GmbH an den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen des Konzerns auf über drei Prozent. Die Kennzahlen liegen jedoch unterhalb des Maximalwertes von fünf Prozent, so dass ergänzend qualitative Kriterien heranzuziehen sind. Die qualitativen Kriterien wurden von der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft überprüft. Im Ergebnis ist die Stadtwerke Pulheim GmbH im Jahr 2011 noch von untergeordneter Bedeutung.

Ab dem Jahr 2012 liegt der Anteil der Stadtwerke Pulheim GmbH an den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen des Konzerns bei über fünf Prozent. Im Jahr 2013 machen die ordentlichen Aufwendungen der GmbH bereits neun Prozent der Konzernaufwendungen aus. Die Stadtwerke Pulheim GmbH ist damit wesentlich für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Lage des Konzerns.

Die BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat ergänzend auch qualitative Kriterien geprüft. Diese Prüfung ist entbehrlich, da sich die Wesentlichkeit der Stadtwerke Pulheim AG bereits aus den Verhältniszahlen ergibt. Der Schlussfolgerung der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, dass trotz quantitativer Wesentlichkeit der Stadtwerke Pulheim AG kein Gesamtabchluss aufgestellt werden muss, kann nicht gefolgt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim ist ab dem Jahr 2012 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Die Stadtwerke Pulheim GmbH ist mittels Vollkonsolidierung in den Gesamtabchluss einzubeziehen.

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

- VHS Rhein-Erft
- La Musica Jugendmusikschule
- Zweckverband Stöckheimer Hof

Beteiligungen unter maßgeblichem Einfluss sind mittels der At-Equity-Konsolidierung in den Gesamtabchluss einzubeziehen, sofern sie nicht von untergeordneter Bedeutung sind. Die BDO hat die untergeordnete Bedeutung der Zweckverbände anhand quantitativer Kriterien überprüft. Im Jahr 2012 liegen die Werte alle unter drei Prozent. 2013 steigen einzelne Kennzahlen bezogen auf die Summe der drei Zweckverbände auf über drei Prozent. Die untergeordnete Bedeutung ist daher zusätzlich anhand von qualitativen Kriterien zu begründen.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Jahresergebnisse sind seit der NKF-Einführung, bis auf die Jahresergebnisse 2009 und 2011, positiv. In den Haushaltsansätzen ab 2014 und in der Planung bis einschließlich 2019 geht die Stadt von Fehlbeträgen aus. Hierbei wird im Jahr 2017 die Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht. Auf diese Situation hat der Bürgermeister der Stadt am 04. November 2014 in seiner Rede zur Einbringung des Doppelhaushaltes 2015/2016 hingewiesen.

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

	EB 2008 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013 **
Jahresergebnis		5.609	-735	8.934	-6.591	179	1.261
Höhe der allgemeinen Rücklage ***)	183.178	196.404	194.561	202.870	202.299	188.491	185.287
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)		0	0	0	0	0	-3.204
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	0,9	keine Verringerung	0,3	6,8	0,0
Höhe der Ausgleichsrücklage ***	17.633	17.633	16.898	17.633	11.042	25.028	26.289
Fehlbetragsquote in Prozent		positives Ergebnis	0,3	positives Ergebnis	3,0	positives Ergebnis	positives Ergebnis

* EB = Eröffnungsbilanz

** vorläufiges Jahresergebnis

*** inklusive Berücksichtigung des Verwendungsbeschlusses zum Jahresergebnis

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis *	-5.533	-10.076	-5.937	-5.916	-1.027	-1.596
Höhe der allgemeinen Rücklage	185.287	185.287	185.287	184.114	183.087	181.492
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	0,6	0,6	0,9
Höhe der Ausgleichsrücklage	20.756	10.680	4.743	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	2,6	4,9	3,0	3,1	0,6	0,9

* Haushaltsansätze 2014, 2015 und 2016 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2017 bis 2019; Stand: Doppelhaushalt 2015/2016

Die Jahresergebnisse 2008 bis 2013 belegen insgesamt keinen Werteverzehr. Hier ergibt sich insgesamt ein Wertezuwachs von insgesamt rund 8,7 Mio. Euro. In den Jahren 2008 bis 2011 führte die Stadt noch Eröffnungsbilanzkorrekturen durch. Diese sind in den einzelnen Jahresabschlüssen bei den jeweiligen Bilanzpositionen im Anhang dargestellt. In 2013 wird die allgemeine Rücklage durch die Verrechnungssalden gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO reduziert. Dabei handelt es sich um Erträge (Zuschreibungen) und Aufwendungen (Abgänge) im Zusammenhang mit dem Anlagevermögen durch Verarbeitung der 1. Folgeinventur und um Verkäufe von Anlagevermögen.

Die ausgewiesenen Überschüsse aus den Jahren 2008 und 2010 wurden - reduziert um das negative Jahresergebnis 2009 - im Jahresabschluss 2012 in die Ausgleichsrücklage gem. 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Artikel 8 Übergangsregelung zu § 3 übernommen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3	-885	490	-79	-145	-55	14	82

Die Kennzahl zeigt, dass über 50 Prozent der betrachteten Vergleichskommunen in 2012 ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner als Pulheim in 2012 erreicht haben. Dieses vergleichsweise gute Ergebnis spiegelt jedoch nicht die negative Entwicklung der Jahresergebnisse ab dem Jahr 2014 wieder.

Strukturelle Haushaltssituation

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

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

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Diese wurden in Zusammenarbeit mit der Stadt erarbeitet und berücksichtigt. Beispielhaft zu nennen sind hier Verkäufe über dem Buchwert und die Erträge aus dem Nachteilsausgleich gem. § 7 a Satz 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des zweiten Buches SGB für das Land Nordrhein-Westfalen.

Berechnung des strukturellen Ergebnisses 2013 in Tausend Euro

Pulheim	
Jahresergebnis	1.261
./ Bereinigungen (Gewerbesteuer, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Steuerbeteiligungen und allgemeine Umlagen)	27.970
./ Bereinigungen Sondereffekte (Verkäufe von Grundstücken über Buchwert und ertragswirksame Auflösung von in der Eröffnungsbilanz gebildeten Instandhaltungsrückstellungen)	6.105
= bereinigtes Jahresergebnis	-32.814
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Steuerbeteiligungen und allgemeine Umlagen)	26.762
= strukturelles Ergebnis	-6.052

→ Feststellung

Die Stadt Pulheim weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Defizit von rund 6,1 Mio. Euro aus. Unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltige zu schließende Konsolidierungslücke für Pulheim.

Haushaltsplanung

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

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

Die Stadt Pulheim erreicht nach der Planung 2019 einen Fehlbetrag von rund 1,6 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird in 2017 verbraucht sein.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswirkungen der Haushaltsplanung auf die Positionen der Ergebnisrechnung:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Ergebnisplanergebnis 2019 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro (nicht abschließend)

	Strukturelles Ergebnis 2013*	Ergebnisplanergebnis 2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	18.039	23.300	5.261	4,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	27.554	39.568	12.014	6,2
Ausgleichsleistungen	3.023	3.561	537	2,8
Schlüsselzuweisungen	3.406	0	-3.406	-100,0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	8.605	12.665	4.060	6,7
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.108	1.276	-833	-8,0
Sonstige ordentliche Erträge	6.614	3.697	-2.918	-9,2
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	2.797	3.686	889	4,7
Allgemeine Umlagen	22.463	27.978	5.515	3,7
Personalaufwendungen	29.025	35.822	6.797	3,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.740	20.093	2.353	2,1
Sonstige Transferaufwendungen	15.826	22.328	6.502	5,9
Sonstige ordentliche Aufwendungen	8.957	6.673	-2.283	-4,8

* Mittelwert der Jahre 2010 bis 2013

Betrachtung der Haushaltsplanung

Grundsteuer B

Die Stadt Pulheim steigert in ihrer Planung die Erträge der Grundsteuer B bis 2019. Ausgehend vom Ansatz des Jahres 2013 berücksichtigt sie in ihren Berechnungen keine Anhebung des Hebesatzes. Sie wendet in ihrer Planung den Orientierungsdatenerlass an. Zusätzliche Erträge aus geplanten Neubaugebieten sind nicht durch eigene Berechnung berücksichtigt, jedoch durch die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses. Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten Erträgen aus der Grundsteuer B kein zusätzliches Risiko.

Gewerbesteuer

Die Stadt plant für die Gewerbesteuer mit höheren Erträgen. Die Stadt hat keine Veränderung des Hebesatzes vorgesehen. Die Festsetzung erfolgt durch Hochrechnung des Durchschnitts der Vorjahre. Weiterhin wendet die Stadt den Orientierungsdatenerlass für die Ertragssteige-

rungen an. Darüber hinaus berücksichtigt sie, soweit es für die Planung von Bedeutung ist, die örtlich ermittelten Ergebnisse. Die Planungen sind plausibel. Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten Erträgen aus der Gewerbesteuer kein Risiko, das über ein allgemeines konjunkturelles Risiko hinausgeht.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern tragen grundlegend zur Konsolidierung bis 2019 bei. Sie können von der Stadt Pulheim nicht gesteuert werden und hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Für die Planjahre 2017 bis 2019 wurde die Steigerung des Gemeindeanteils an der Einkommens- und der Umsatzsteuer aufgrund der aktuellen Steuerschätzungen unter Berücksichtigung der gültigen Schlüsselzahl berechnet.

Beim Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern ist ein allgemeines Risiko in einer abweichenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber der örtlichen Planung zu sehen. Dieses Risiko greifen wir exemplarisch im Risikoszenario auf.

Schlüsselzuweisungen

Ausgehend von der 2. Modellrechnung zum GFG 2015 ist Pulheim abundant. Aufgrund der steigenden Steuerkraft wurde für die Folgejahre ebenfalls keine Schlüsselzuweisung in der Planung berücksichtigt.

Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten Erträgen aus der Abrechnung des Solidarbeitrags kein zusätzliches Risiko.

Privatrechtliche Leistungsentgelte

Die privatrechtlichen Leistungsentgelte stellen sich in den Planungsjahren schwankend dar. Diese steigern sich insgesamt von 2013 bis 2019 um 47,2 Prozent aufgrund von Grundstücksverkäufen. Soweit alle baurechtlichen Planungsvoraussetzungen rechtzeitig geschaffen werden können, erkennt die GPA NRW zurzeit bei den geplanten Erträgen aus privatrechtlichen Leistungsentgelten kein besonderes Risiko.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Von 2013 bis 2019 gehen die Kostenerstattungen und Kostenumlagen um insgesamt 39,5 Prozent zurück. Hierbei berücksichtigt die Stadt mit den Grundstücksverkäufen einhergehende Erstattungen von Vermessungs- und Katastergebühren. Darüber hinaus wirkt sich hier der Wegfall der Personalkostenerstattung von abgeordnetem Personal zum Jobcenter ab 2016 aus. Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten Erträgen aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen kein Risiko.

Sonstige ordentliche Erträge

Gegenüber den tatsächlichen sonstigen ordentlichen Erträgen 2013 ist die Planung des Jahres 2019 um über 2,9 Mio. Euro (44,1 Prozent) zurückgegangen. Hierzu führte u. a. der Rückgang der Erträge aus Grundstücksverkäufen im Zusammenhang mit dem ökologischen Ausgleich. Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten sonstigen ordentlichen Erträgen kein besonderes Risiko.

Allgemeine Umlagen und Steuerbeteiligungen

Die Entwicklungen der Kreisumlage und der Steuerbeteiligungen sind wesentlich abhängig von der Steuerkraft der Kommunen. Die gesteigerten Steuererträge führen auch zu einer Erhöhung der Kreisumlage. Der Rhein-Erft-Kreis prognostiziert mittelfristig eine Steigerung des Umlagesatzes. Die Planung der Kreisumlage nimmt die Stadt Pulheim anhand des geplanten Steueraufkommens und der übrigen, bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannten, tatsächlichen Verhältnisse vor.

Die Stadt Pulheim plant die Entwicklung der allgemeinen Umlagen nachvollziehbar.

Personalaufwendungen

Soweit Besoldungssteigerungen bzw. Erhöhungen der Tarifentgelte bereits feststehen, werden diese von der Stadt personengenau berücksichtigt. Die Stadt Pulheim hat die Jahre 2017 bis 2019 unter der Heranziehung der Orientierungsdaten mit 1,25 Prozent geplant. Die Orientierungsdaten beziehen sich dabei auf die gesamten Personalaufwendungen und setzen begleitende Maßnahmen voraus, die eine Entwicklung von nur einem Prozent jährlich sicherstellen. Bei der Stadt Pulheim liegen jedoch keine konkreten Konsolidierungsbeschlüsse zu Stelleneinsparungen und Umbesetzungen sowie Wiederbesetzungen vor. Somit verbleibt ein planerisches Risiko. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren rund dreiprozentige tarifliche Lohn- und Gehaltssteigerungen¹. Der aktuelle Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst bestätigt eine Steigerung von über zwei Prozent. In der Personalaufwandsentwicklung ist daher ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung und das Erreichen der Planziele gegeben. Dieses zusätzliche Risiko greifen wir im Risikoszenario auf.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Ansätze der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden seitens der Fachämter in Absprache mit den Produktverantwortlichen je Haushaltsjahr geplant. Dabei werden Erfahrungswerte berücksichtigt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen in der Ergebnisplanung bis 2019 gegenüber dem Ist-Ergebnis 2013 um 13,3 Prozent. Allgemeine Preissteigerungen müssen in der Planung durch die Fachämter aufgefangen werden. Bei der Entwicklung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ist daher kein besonderes Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung und das Erreichen der Planziele 2017 und 2019 gegeben.

¹ Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 116 aus 2013 vom 25. Juni 2013

Sonstige Transferaufwendungen

Bei den sonstigen Transferaufwendungen (ohne Kreisumlagen und Steuerbeteiligungen) plant die Stadt u. a. bei den Leistungen des Jugendamtes (Kindertagesbetreuung, U3-Betreuung und wirtschaftliche Jugendhilfe) mit einer Steigerung von 4,9 Mio. Euro. Die Planung erfolgte aufgrund der Kindergartenbedarfsplanung und der aktuellen Fallzahlen aus der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Darüber hinaus steigen die Kosten für die Offene Ganztagschule (OGS) um rund 500.000 Euro. Hier entstehen teilweise neue OGS-Gruppen. Den Kosten für die OGS stehen jedoch zusätzliche Erträge gegenüber. Die GPA NRW erkennt zurzeit bei den geplanten sonstigen Transferaufwendungen kein besonderes Risiko. Nicht eingeflossen in diese Beurteilung sind die aktuellen Entwicklungen zur Flüchtlingssituation.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die tatsächlichen sonstigen ordentlichen Aufwendungen 2013 gehen in der Planung bis 2019 um 25,5 Prozent zurück. Hierzu führte insbesondere der Abgang von Grundstücken bei Verkäufen. Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen erkennt die GPA NRW aktuell kein besonderes Risiko.

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 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Pulheim
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	116,9	97,5	103,3
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	29,6	38,2
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	57,7	71,3
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	positives Jahresergebnis
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,4	36,8	51,1
Abschreibungsintensität	0,8	15,5	9,3	11,2
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	52,7	50,7
Investitionsquote	10,1	286,2	75,6	86,7
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	83,9	97,5
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	107,4	181,1

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Pulheim
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1,2	266,5	38,8	22,4
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	43,5	9,5	3,0
Zinslastquote	0,1	22,4	3,3	3,8
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	54,5	48,9
Zuwendungsquote	4,2	42,7	19,0	10,0
Personalintensität	12,4	28,6	20,4	24,3
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,4	18,6
Transferaufwandsquote	34,4	61,6	45,3	33,8

* RdErl. des Innenministeriums vom 01. Oktober 2008 – 34 – 48.04.05/01 – 232308 –

Weitere Kennzahlen 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Pulheim
Jahresergebnis je Einwohner	-885	490	-79	3
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	547	34	101
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*	387	10.661	2.899	1.823
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.015	2.383	1.318	1.168

* Für diese Kennzahl werden abweichend die Vergleichswerte 2011 verwendet. Die Stadt Pulheim muss im Jahr 2011 noch keinen Gesamtabschluss aufstellen, daher entsprechen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Hauswirtschaftliche Gesamtsituation

Von 2014 bis 2019 erreicht die Stadt Pulheim nach den Haushaltsansätzen und der mittelfristigen Planungen keinen Haushaltsausgleich. In den Jahren 2008, 2010, 2012 und 2013 erzielte die Stadt Pulheim positive Jahresergebnisse. Dennoch verringert sich im Zeitraum von 2008 bis 2019 das Eigenkapital aufgrund der erzielten bzw. geplanten Jahresfehlbeträge um insgesamt 21,4 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquoten liegen im interkommunalen Vergleich 2012 über den jeweiligen Mittelwerten. Im Zeitverlauf (2008 bis 2013) sind die Eigenkapitalquoten insgesamt konstant. Der Eigenkapitalverbrauch indiziert dennoch einen Handlungsbedarf. Die Gesamtverschuldung je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich 2011 unterdurchschnittlich. Die Stadt hat keine Kredite zur Liquiditätssicherung bilanziert. Insgesamt baut die Stadt im Zeitraum 2008 bis 2013 ihre Investitionskredite um rund 22,2 Mio. Euro ab.

Vermögenslage

Das Verhältnis des Anlagevermögens zum Gesamtvermögen (Anlagenintensität) liegt 2012 mit 92,0 Prozent unter dem Durchschnitt von 94,2 Prozent der verglichenen Kommunen. Die Infra-

strukturquote liegt über dem Mittelwert. Eine überdurchschnittliche Ergebnisbelastung im Kernhaushalt zeigt die Abschreibungsintensität auf. Die Drittfinanzierungsquote weist auf eine überdurchschnittliche Refinanzierung durch Dritte hin. Hierzu wird auf den Punkt „Beiträge“ verwiesen. Die Investitionsquote 2012 weist insgesamt, als auch im Durchschnitt von 2008 bis 2013, auf einen Werteverzehr hin.

Finanzlage

Mit dem Jahresabschluss 2013 stehen der Stadt Pulheim liquide Mittel von rund 16,3 Mio. Euro für den Haushalt zur Verfügung. Die Liquidität der Stadt Pulheim war von 2008 bis 2013 gesichert und wird dies auch nach der Haushaltssatzung von 2015 bis 2019 sein. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2008 bis 2013 ist positiv. In diesem Zeitraum liegt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner jeweils über dem interkommunalen Median und dem interkommunalen Durchschnitt. Außer im Jahr 2015 rechnet die Stadt weiter mit positiven Werten. Bis auf die Jahre 2008, 2010, 2012 und 2013 müssen die ordentliche Tilgung und die Finanzierung der bis 2019 geplanten Investitionen über Kredite mitfinanziert werden.

Ertragslage

Das positive Jahresergebnis je Einwohner 2012 liegt über dem interkommunalen Durchschnitt. Die Jahresergebnisse sind in den Haushaltsansätzen und der Planung von 2014 bis 2019 negativ. Die Stadt erwartet in diesem Zeitraum eine kontinuierliche Verbesserung der Jahresergebnisse. Hierzu führen steigende Realsteuererträge und steigende Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Die allgemeinen Deckungsmittel und die Netto-Steuerquote sind im interkommunalen Vergleich 2012 unterdurchschnittlich mit steigender Tendenz. Die Zuwendungsquote ist unter dem interkommunalen Durchschnitt und zeigt eine unterdurchschnittliche Abhängigkeit von Leistungen Dritter auf.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie der Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein. Die Bewertung spiegelt den Handlungsbedarf und damit den Konsolidierungsdruck wider:

- von 2008 bis 2013 überwiegend positive Jahresergebnisse; Wertezuwachs von insgesamt 8,7 Mio. Euro
- strukturelles Ergebnis 2013 liegt bei rund -6,1 Mio. Euro
- Haushaltsplanung weist von 2014 bis 2019 negative Jahresergebnisse aus; Eigenkapitalverzehr in diesem Zeitraum von insgesamt 30,1 Mio. Euro
- Haushaltsplanung enthält Risiko (Personalaufwendungen)
- Ausgleichsrücklage in 2017 verbraucht
- Haushaltsausgleich kann im Rahmen der mittelfristigen Planung nicht dargestellt werden
- durchgängig überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten

- Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2011 unterdurchschnittlich mit steigender Tendenz in den Jahren 2014 bis 2016
- keine Liquiditätskredite seit der NKF-Einführung
- Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit ab 2008 bis 2013 positiv; in der Planung bis auf 2015 positiv; meist keine vollständige Deckung der Finanzierung und der geplanten Investitionen möglich

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind in der nachfolgenden Tabelle nicht aufgeführt.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Geplante Personalaufwendungen sind aufgrund der zu erwartenden Tarifsteigerungen problematisch	Haushaltssituation (Strukturelle Haushaltssituation, Personalaufwendungen)

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, wie sich Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten.

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

Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2019 summarisch dargestellt. Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Pulheim zur Verfügung gestellt.

Planergebnis und Risikoszenario bis 2019 in Tausend Euro

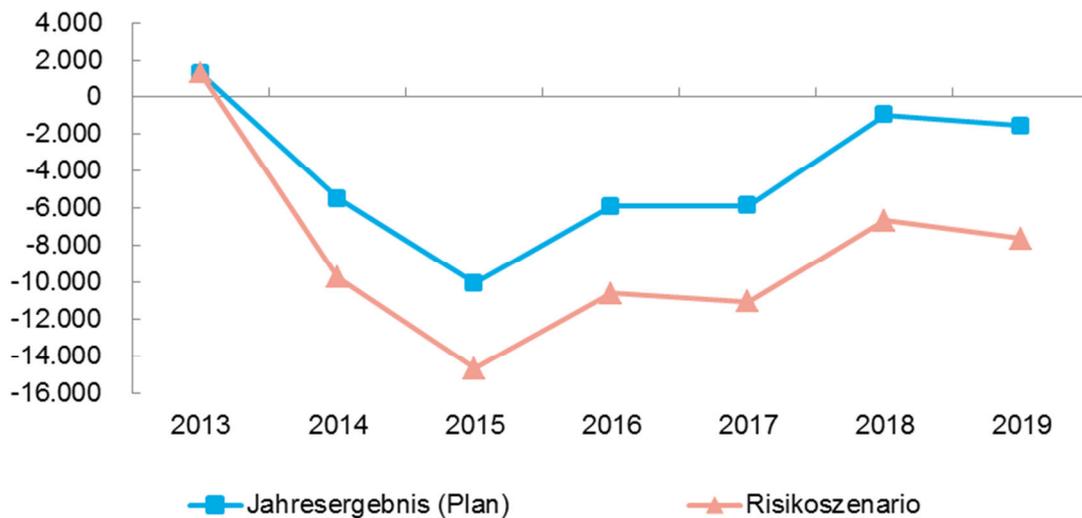
Position	Erläuterung	Risikoszenario 2019	Planergebnis 2019	Abweichung
Gewerbesteuer	Berechnungsgrundlage auf Grundlage eines Durchschnittswertes	21.572	23.300	1.728
Gemeinschaftssteuern	Berechnungsgrundlage auf Grundlage eines Durchschnittswertes	36.083	39.568	3.485
Personalaufwendungen	Annahme einer Tarifsteigerung von jährlich zwei Prozent ab 2017 auf der Grundlage der Haushaltsansatz 2016	36.689	35.822	867
Saldo				6.080

Zur exemplarischen Berechnung des Risikos stellt die GPA NRW bei der Gewerbesteuer und bei den Gemeinschaftssteuern auf das strukturelle Ergebnis ab. Dabei werden die geplanten Steigerungsraten der Kommune nicht verändert.

Bei der Annahme einer Tarifsteigerung ab dem Jahr 2017 kann sich zu den geplanten Personalaufwendungen ein Risiko für den Haushalt ergeben.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario bezogen auf die gesamte Zeitreihe bis 2019 wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2019 in Tausend Euro



2013 Istwerte, danach Planwerte

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)
Straßenbaubeitragssatzung gem. § 8 KAG an Mustersatzung anpassen (Beitragssätze und Wirtschaftswege)	Haushaltskonsolidierung (Beiträge)
Nutzungsentgelte bis zur vollständigen Deckung der Bewirtschaftungskosten anpassen	Gebäudeportfolio

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards der pflichtigen Leistungen, 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.

Das strukturelle Defizit 2013 beträgt 6,1 Mio. Euro. Dieses entspricht 317 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

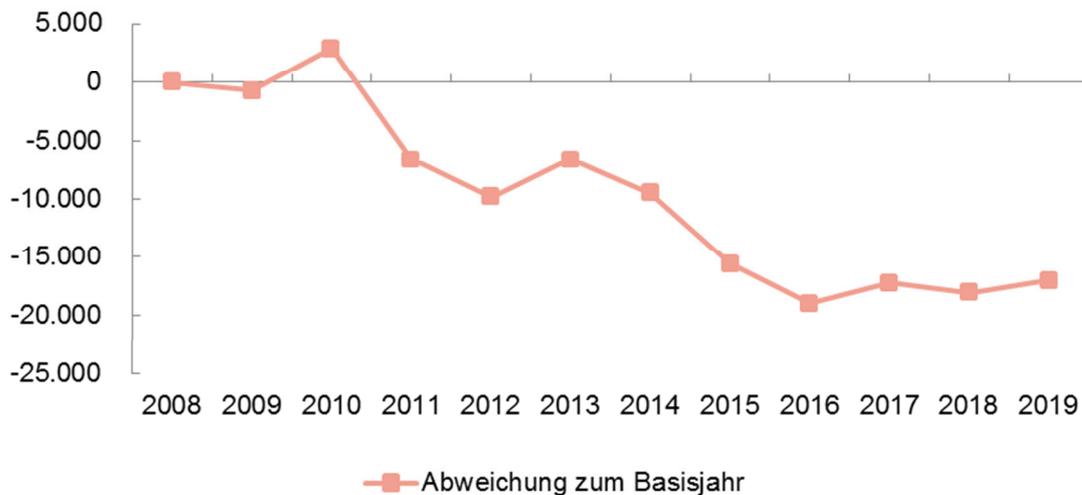
Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Diese ergaben sich bei der Stadt Pulheim durch Verkäufe von Grundstücken über den Buchwerten und in den Jahren 2009 und 2012 sowie 2013 durch die Auflösung der in der Eröffnungsbilanz gebildeten Instandhaltungsrückstellungen. Hinzu kam noch ein Nachteilsausgleich im Jahr 2012 für die Jahre 2007 bis 2010.

Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2013 Istwerte, danach Planwerte

Vom Basisjahr 2008 (NKF-Umstellung) mit einem bereinigten Jahresergebnis von -26,9 Mio. Euro ausgehend zeigt sich ein grundsätzlich sinkender Steuerungstrend bis zum Ist-Jahr 2016. Hier wirkt sich insbesondere der Anstieg der Personalaufwendungen ab dem Jahr 2009 negativ auf den Steuerungstrend aus. Des Weiteren wirkt sich der Anstieg der bereits unter dem Abschnitt „Haushaltsplanung“ erläuterten sonstigen Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Umlagen und Steuerbeteiligungen) aufgrund von Steigerungen durch Kindertagesbetreuung, U3-Betreuung und wirtschaftliche Jugendhilfe bis 2016 negativ auf den Steuerungstrend aus. Der Anstieg des Steuerungstrends im Jahr 2010 ist u. a. aufgrund höherer Erträge durch Grundstücksveräußerungen sowie Erträge aus Konzessionsabgaben, Auflösungen von Rückstellungen und Wertberichtigungen zurückzuführen. Ab 2017 steigt der Steuerungstrend leicht bis 2019 an, u. a. bedingt durch die gering steigende Grundsteuer B.

Aus der Grafik wird deutlich, dass die Stadt eine Konsolidierung ausschließlich auf die geplanten Ertragssteigerungen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, Gewerbesteuer und den Grundstücksverkäufen plant. Die Stadt ist hierbei von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, die sie nicht beeinflussen kann.

→ **Feststellung**

Der insgesamt negative kommunale Steuerungstrend macht deutlich, dass die Stadt Pulheim im Bereich der von ihr beeinflussbaren Erträge und Aufwendungen nur leicht konsolidiert. Sie macht sich stark abhängig von den Grundstücksverkäufen sowie von schwankungsintensiven und nicht steuerbaren Erträgen wie der Gewerbesteuer und den Anteilen an den Gemeindesteuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte sich stärker auf die Erträge und die Aufwendungen fokussieren, die sie konkret beeinflussen kann. Hierzu sollte sie Maßnahmen entwickeln, die sich nachhaltig positiv auf das Jahresergebnis und somit die Konsolidierung der Stadt Pulheim auswirken.

Beiträge

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

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (Ist)

(Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge / Abschreibungen auf Straßen x 100)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	3.503	3.692	3.786	3.645	3.721	4.281
Abschreibungen auf das Straßennetz	5.930	5.602	5.580	5.681	5.577	6.246
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	59,1	65,9	67,8	64,2	66,7	68,5

Im Durchschnitt liegt die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen 2008 bis 2013 bei 65,4 Prozent. Erst wenn die Beitragsmöglichkeiten und Zuwendungsansprüche optimal ausgeschöpft werden, wird der Haushalt entlastet. Hierzu wird auf den noch folgenden Punkt „Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)“ verwiesen.

Die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ist ein Indiz dafür, wie sich die Höhe der Sonderposten entwickeln wird. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Investitionsauszahlung und die Beitragserhebung nicht immer zeitgleich erfolgt. Dies führt zum Teil zu Ergebnissen weit über 100 Prozent.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	1.015	1.567	1.244	927	1.415	994	1.584	210	2.740	2.229	2.026	1.804
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	2.145	1.563	506	543	531	1.470	483	1.838	4.315	3.431	4.533	2.629
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	51	43	12	35	34	59	76	50	50	50	50	50
Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	46,2	97,6	240,2	160,4	250,7	65,0	283,7	11,1	62,8	64,0	44,2	67,3

bis 2013 Istwerte, danach Planwerte

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

Von 2008 bis 2013 sind insgesamt rund 143,3 Prozent der Investitionsauszahlungen im Straßenbau beitragsfinanziert. Die Stadt Pulheim plant ab 2014 bis 2019 mit einer Beitragsfinanzierung von rund 88,9 Prozent der Investitionsauszahlungen. Dabei sind allerdings die Auszahlungen für Grunderwerb für Straßen ab 2015 jährlich pauschal mit 50.000 Euro durchgängig geplant. Die Auszahlungen lagen in den Vorjahren im Durchschnitt unter 45.000 Euro.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Pulheim weicht in einigen Punkten von der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994 ab. Dazu gehören die Art und der Umfang der Erschließungsanlagen.

Hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung sieht das Muster z. B. einen Verweis auf das Bauprogramm vor. Hier ist in Pulheim bei jeder erstmaligen Herstellung zu prüfen, ob der ausgebaute Zustand die satzungsrechtlichen Vorgaben erfüllt. Die Beitragsfähigkeit entsteht dabei erst, wenn diese satzungsrechtlichen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung seitens der Stadt zu erlassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte ihre Satzung an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994 anpassen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die in der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen angesetzte Anteile der Beitragspflichtigen sind niedrig. Sie liegen jeweils im mittleren Segment des in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW vorgesehenen Korridors. So gibt die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Rahmen bis 80 Prozent vor. Die Satzung der Stadt Pulheim sieht hier 60 bis 70 Prozent vor.

Insgesamt ergibt sich beim Vergleich aller angesetzten Höchstsätze laut Beitragssatzung für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Pulheim mit den Höchstsätzen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW ein durchschnittliches Potenzial von 13,8 Prozent. Somit besteht eine mögliche Einzahlungssteigerung bei Straßenbaubeiträgen für die Stadt Pulheim. Die Ertragslage wird durch die zu bildenden Sonderposten und die anschließende Auflösung über die Nutzungsdauer der Straße positiv unterstützt. Ein weiterer Vorteil höherer Beiträge ergibt sich im Zuflussjahr, da die Liquiditätslage verbessert wird und sich der Kreditbedarf reduziert.

Diese Konsolidierungsmöglichkeit wird im Folgenden beispielhaft am Volumen der geplanten Maßnahmen für Anliegerstraßen für die Jahre 2015 bis 2018 beziffert. Dabei wird ein durchschnittlicher Beitragssatz von 70 Prozent für die Anliegerstraßen nach Rücksprache mit dem Bauverwaltungsamtsleiter angesetzt. Im Vergleich dazu rechnet die GPA NRW mit einem möglichen Beitragssatz von 80 Prozent:

Mögliche Einzahlungssteigerungen bei Straßenbaubeiträgen

Maßnahmen	2015	2016	2017	2018
Summe der voraussichtlichen Straßenbaubeiträge (Anliegerstraßen) bei 70 Prozent aus den Maßnahmen der Stadt Pulheim	455.000	220.000	615.000	765.000
Mögliche Straßenbaubeiträge - bei einem Beitragssatz von 80 Prozent -	520.000	251.429	702.857	874.286
Differenz nach Jahren	65.000	31.429	87.857	109.286
Differenz insgesamt				293.571
Summe Konsolidierungsmöglichkeit (gerundet)				293.000

Auf der Grundlage dieser Maßnahmen errechnen sich bei den angenommenen Beitragssätzen von 80 Prozent innerhalb von vier Jahren mögliche Mehreinnahmen von rund 293.000 Euro.

In der Satzung sind die Wirtschaftswege verankert. Die Beitragsanteile der Wirtschaftswege sollen im Einzelfall festgelegt werden und sind nicht nach Nutzungsklassen mit einem entsprechenden Beitragssatz eingeteilt.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Beitragssätze anlehnend an die Mustersatzung nach pflichtgemäßem Ermessen anheben. Darüber hinaus sollte die Stadt die Wirtschaftswege für die Beitragserhebung in Nutzungsklassen mit einem festen Beitragsanteil einteilen.

Gebühren

Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2008 haben wir die Gebührenhaushalte bereits in die Prüfung einbezogen. Die kalkulatorische Abschreibung erfolgt nach wie vor auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte, die Verzinsung des Anlagekapitals erfolgt im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten.

Beim Friedhofswesen ist der Anteil des öffentlichen Grüns auf der Basis eines Gutachtens mit 15 Prozent kalkuliert.

→ Empfehlung

Da die Stadt sich zwischenzeitlich von Friedhofsflächen getrennt hat, sollte der Anteil des öffentlichen Grüns neu berechnet werden.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Erschließungssatzung nach BauGB hinsichtlich der Art und Umfang der Erschließungsanlagen an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW anpassen
- Wirtschaftswege in Nutzungsklassen mit entsprechenden Beitragssätzen einteilen und in die Satzung für Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG aufnehmen
- Straßenbaubeitragssätze anheben und an die Mustersatzung anleihen

- kalkulatorische Abschreibungen erfolgen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes
- kalkulatorischer Zinssatz 2014 mit 6,7 Prozent bietet keine weiteren Potenziale
- beim Friedhofswesen sollte der Anteil des öffentlichen Grüns neu berechnet werden

→ **KIWI-Bewertung**

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

Steuern

Realsteuern

Die Stadt Pulheim hat die Hebesätze der Gewerbesteuer, der Grundsteuer A und der Grundsteuer B zum 01. Januar 2011 erhöht. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde auf 200 Prozentpunkte und die Hebesätze der Grundsteuer B auf 420 Prozentpunkte sowie der Gewerbesteuer auf 430 Prozentpunkte festgesetzt.

Die durchschnittlichen Hebesätze der Nachbarkommunen bieten für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und für die Gewerbesteuer eine weitere höhere Anpassungsmöglichkeit. Hinsichtlich der Steuereinnahmen wird auch auf den Abschnitt „Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben“ verwiesen.

Mehrerträge durch Hebesatzanpassung bei den Realsteuern in Euro

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz der Stadt Pulheim 01. Januar 2013	200	420	430
Aufkommen der Stadt Pulheim in 2013	134.480	8.073.665	19.483.907
Möglicher Hebesatz (Durchschnitt Nachbarkommunen) auf der Basis 31. Dezember 2014	245	457	459
Mögliches Aufkommen	164.872	8.77.227	20.797.938
Mehrertrag aus der Anpassung der Hebesätze	30.392	703.652	1.314.031
Mehrerträge durch Hebesatzanpassung (gerundet)			2.048.000

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim hat im Vergleich mit den Nachbarkommunen bei der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer Möglichkeiten den Hebesatz zu erhöhen.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und ver-

ursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

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

Die Vereine, die keine Pflichtaufgaben der Stadt Pulheim erfüllen, zahlen für die Nutzung von städtischen Räumlichkeiten ein Nutzungsentgelt zur Abgeltung der Aufwendungen für die Betriebskosten in Höhe von 2,09 Euro je m². Nach Ablauf von jeweils drei Jahren wird die Betriebskostenpauschale einer erneuten Überprüfung unterzogen. Für die Nutzung der Sportstätten zahlen die Vereine darüber hinaus ein Sportstättennutzungsentgelt entsprechend der beigefügten Vereinbarung. Die Stadt führt im Bedarfsfall Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Grundlage für Entscheidungen durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Nutzer bis zur vollständigen Höhe der Bewirtschaftungskosten der Gebäude in Form von Nutzungsentgelten beteiligen.

Für die Gebäude der Nutzungsart „Schulen“ stellt die Stadt Pulheim rund 60 Prozent der Gesamtfläche zur Verfügung.

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	93.109	1.717	59,7
Jugend	12.617	233	8,1
Sport und Freizeit	7.224	133	4,6
Verwaltung	10.940	202	7,0
Feuerwehr / Rettungsdienst	4.077	75	2,6
Kultur	6.730	124	4,3
Soziales	6.863	127	4,4
Sonstige Nutzungen	14.451	267	9,3
Gesamtsumme	156.012	2.877	100

Viele kommunale Flächen lassen sich nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen. Daher wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen:

BGF nach Nutzungsarten in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Pulheim
Schulen	1.270	2.535	1.952	1.717
Jugend	13	370	174	233
Sport und Freizeit	36	885	229	133
Verwaltung	141	421	254	202
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	144	75
Kultur	27	783	241	124
Soziales	16	746	118	127
Sonstige Nutzungen	80	1.688	557	267
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.672	2.877

Mit ihrer Gebäudefläche für alle Nutzungsarten zusammen liegt die Stadt unter dem Durchschnitt der bisher verglichenen Kommunen. Die einzelnen Werte sind erste Anhaltspunkte für Analysen.

Grundsätzlich ergeben sich finanzielle Belastungen für die Stadt durch die Aufwendungen für die Bewirtschaftung, die Unterhaltung und die Instandhaltung der Gebäude. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gebäude teilweise für freiwillige Aufgaben vorgehalten oder Dritten überlassen werden. Freiwillige Aufgaben müssen immer vor dem Hintergrund der Haushaltssituation beurteilt und überprüft werden. Bei einer defizitären Haushaltssituation müssen freiwillige Aufgaben ganz oder teilweise zurückgefahren werden.

Schulen

Schulgebäude und die Turnhallen, in denen der Schulsport stattfindet, werden im Teilbericht „Schulen“ näher untersucht. In diesem Teilbericht wird auf die tatsächliche Auslastung der Schulen eingegangen. Das Gebäudeportfolio der Schulen und Turnhallen stellt sich insgesamt heterogen dar. Die Flächen der Gebäude liegen je 1.000 Einwohner im Jahr 2013 unter dem interkommunalen Durchschnitt. Der Anlagenabnutzungsgrad (s. Abschnitt „Vermögenslage“) für Schulgebäude liegt bei 68,8 Prozent. Der Zustand der Schulgebäude stellt sich unterschiedlich dar und wird seitens der Stadt überwiegend mit befriedigend beurteilt. Dies spiegelt sich in der jeweiligen Restnutzungsdauer der einzelnen Gebäude wider. Des Weiteren wird auf die korrespondierenden Prüfungsergebnisse im Berichtsabschnitt „Vermögenslage“ verwiesen.

Jugend

Die Kennzahl „BGF Jugend in m² je Einwohner“ liegt für Pulheim oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Von 16 bilanzierten Gebäuden für Kindertagesstätten werden zwölf von der Stadt geführt. Ein bilanziertes Gebäude befindet sich in einer kirchlichen Trägerschaft, drei andere werden von Elterninitiativen und ein Gebäude als Kindertageszentrum geführt. Neben den aufgeführten Kindertagesstätten gibt es in Pulheim 13 weitere Kindertagesstätten in unterschiedlicher Trägerschaft. Die Stadt stellt insgesamt 490 m² BGF für Jugendzentren bereit.

Die Instandhaltungsaufwendungen, die Unterhaltsaufwendungen und die Bewirtschaftungsaufwendungen trägt die Stadt Pulheim. Die Räumlichkeiten werden gegen einen laut der Stadt kostendeckenden Mietzins den freien Trägern überlassen.

Die Gebäude befinden sich laut Stadt in einem überwiegend befriedigenden Zustand. Ein Instandhaltungsstau ist laut der Stadt Pulheim zurzeit nicht erkennbar.

Für das Kita-Jahr 2016/2017 ist die Eröffnung einer weiteren Kindertagesstätte im Bezirk Pulheim-Zentralort geplant. Hier sollen sechs Gruppen für insgesamt 120 Kinder geschaffen werden. Diese Tagesstätte wird u. a. für den Abbau von Überbelegungen in den städtischen Kitas und für neu zuziehende Familien benötigt.

Sport und Freizeit

Im Bereich Sport befinden sich, ohne die Turnhallen für den Schulsport, mehrere Sportplatzgebäude sowie ein Hallenbad. Hierbei stellt das Hallenbad 3.003 m² BGF der insgesamt 7.224 m² Gebäudefläche des Sportbereichs. Aktuell baut die Stadt ein neues Kombibad. Nach der Fertigstellung des Kombibades wird das alte Hallenbad abgerissen.

Das Hallenbad belastete den Haushalt im Jahr 2013 mit einem Fehlbetrag von über 686.000 Euro (Bäderlandschaft einschließlich des Freibades: rund -1,2 Mio. Euro). Für die Jahre 2014 und 2015 sind Fehlbeträge von rund 820.000 Euro und 800.000 Euro geplant. Gleichzeitig sind für das im Neubau befindliche Kombibad in den Jahren 2014 und 2015 bereits Fehlbeträge von rund 190.000 Euro und 360.000 Euro eingeplant. Ab dem Jahr 2016 erhöht sich der Fehlbetrag insgesamt nach den bisherigen Einschätzungen auf über 1,4 Mio. Euro jährlich.

→ Feststellung

Die Stadt Pulheim hat durch den Abriss eines alten Gebäudes und den Neubau des Kombibades die Gebäudesubstanz insgesamt deutlich verbessert. Allerdings belastet die Bäderlandschaft den kommunalen Haushalt in erheblichem Maße. Im Jahr 2016 steigt das Defizit um ca. 0,2 Mio. gegenüber dem Jahr 2013.

Für die interkommunal unter dem Durchschnitt liegenden Gebäudeflächen des Sport- und Freizeitbereichs (ohne die Schulturnhallen) bestehen teilweise nur noch geringe Restnutzungsdauern. Die Gebäude sind laut Stadt überwiegend in einem befriedigenden baulichen Zustand, allerdings ist die Sporthalle am Sportzentrum dringend und grundlegend sanierungsbedürftig. Im Finanzplan 2017 hat die Stadt dafür 2,5 Mio. Euro eingeplant.

Verwaltungsgebäude

Mit dem Flächenverbrauch bei den Verwaltungsgebäuden liegt die Stadt Pulheim im interkommunalen Vergleich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei den Gebäuden der Verwaltung mit einer genutzten Fläche von 10.940 m² BGF sind noch im alten Rathaus in Brauweiler weitere Gebäudeflächen von 594 m² BGF und eine Erziehungsberatungsstelle zugrunde gelegt. Zusammen mit dem Haupt- und Personalamt prüft das Immobilienmanagement eine Optimierung der Gebäudeflächen. Aus Sicht der GPA NRW sind mittlerweile aufgrund der gewonnenen Mobilität der Bevölkerung und der geringen Entfernungen Außenstellen nicht mehr erforderlich.

Der Anlagenabnutzungsgrad für Geschäftsgebäude liegt bei 78,8 Prozent. Die Verwaltungsgebäude bis auf die Erziehungsberatungsstelle befinden sich laut Auskunft der Stadt in einem guten Allgemeinzustand. Hinsichtlich der Erziehungsberatungsstelle werden derzeit seitens der Stadt Überlegungen über die perspektivische Unterbringung und die wirtschaftlichste Lösung angestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte bei der Überprüfung der Gebäudeflächen ihren Raumbedarf im Rahmen eines konkreten Raumbedarfskonzeptes überprüfen. Dabei sollte die Notwendigkeit der Außenstellen mit betrachtet werden.

Feuerwehr und Rettungsdienst

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt mit ihren Flächen unter dem Mittelwert. Im Rahmen des Brandschutzbedarfsplanes wird die demografische Entwicklung mit berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte weiterhin überprüfen, ob eine Zusammenlegung von Feuerwehrstandorten sinnvoll und möglich ist. Die demografische Entwicklung kann sich auch bei der freiwilligen Feuerwehr auswirken und eine Reduzierung der Mitglieder zur Folge haben.

Kultur

Mit den Flächen im Bereich Kultur liegt die Stadt Pulheim unter dem interkommunalen Durchschnitt. Hierzu gehören das Kultur- und Medienzentrum, die Synagoge und Vereinsräumlichkeiten im alten Rathaus Pulheim und in der alten Schule Sinnersdorf. Die VHS und die Musikschule nutzen über die allgemeine Nutzung von Klassenräumen etc. auch verschiedene Räume in unterschiedlichen Gebäuden mit insgesamt rund 685 m² BGF alleine. Die für kulturelle Aufgaben überlassenen Gebäude dienen überwiegend dazu, freiwillige Leistungen zu erfüllen.

Die Instandhaltungs-, Unterhalts und Bewirtschaftungsaufwendungen sowie den Kapitaldienst trägt die Stadt. Hinsichtlich der Beteiligung der Vereine an den Bewirtschaftungsaufwendungen, siehe oben unter Gebäudeportfolio. Die Gebäude sind nach Auskunft der Stadt in einem befriedigenden baulichen Zustand.

Soziales

Die Stadt Pulheim liegt mit ihren Flächen je 1.000 Einwohner in der Nutzungsart Soziales über dem Durchschnitt der verglichenen Kommunen. Als Gebäude sind dieser Nutzungsart die Asyl- und Obdachlosenunterkünfte zugeordnet. Aktuell hat die Stadt zur Unterbringung von Asylsuchenden auch Wohnraum von der Kirche angemietet. Ein erfasstes Gebäude ist aktuell nicht nutzbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte weiterhin den Gebäudebestand an den Bedarf für die Pflichtaufgaben in der Nutzungsart Soziales anpassen. Bei vorübergehenden Bedarfsengpässen sollten

nach Möglichkeit weiterhin Räume angemietet oder, sofern vorhanden, leer stehende Gebäude genutzt werden.

Sonstige Nutzungen

Überwiegend befinden sich die Gebäude (Mietobjekte, Friedhofsanlagen (Hochbauten) gesamt, Bauhofgebäude, Lagergebäude/-hallen etc.) laut Auskunft der Stadt in einem befriedigenden Zustand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte nur Gebäude weiterhin vorhalten, sofern sie erforderlich sind, um die Pflichtaufgaben zu erfüllen.

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. Auf die korrespondierenden Prüfergebnisse im Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“ wird verwiesen.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	514.074	519.504	519.234	516.640	516.136	514.477	515.202
Umlaufvermögen	38.801	37.867	36.042	43.913	38.196	43.691	40.442
Aktive Rechnungsabgrenzung	2.142	598	613	759	846	760	721
Bilanzsumme	555.017	557.969	555.889	561.312	555.178	558.928	556.365
Anlagenintensität in Prozent	92,6	93,1	93,4	92,0	93,0	92,0	92,6

* EB = Eröffnungsbilanz

Mit dem Anteil des Anlagevermögens von 92,0 Prozent am Gesamtvermögen im Jahr 2012 liegt die Stadt Pulheim unter dem interkommunalen Durchschnitt von 94,2 Prozent.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	46	70	102	86	75	126	125
Sachanlagen	510.557	515.242	513.625	510.242	509.633	506.477	506.510
Finanzanlagen	3.472	4.192	5.506	6.313	6.427	7.874	8.567
Anlagevermögen gesamt	514.074	519.504	519.234	516.640	516.136	514.477	515.202

* EB = Eröffnungsbilanz

Das Anlagevermögen steigt 2013 gegenüber 2008 um rund 0,2 Prozent. Die Sachanlagen sinken 2013 um 0,8 Prozent gegenüber der Eröffnungsbilanz 2008. Sie stellen rund 98,3 Prozent des Anlagevermögens dar und werden nachfolgend betrachtet. Die Finanzanlagen stiegen in diesem Zeitraum um 146,8 Prozent und die immateriellen Wirtschaftsgüter um 173,6 Prozent. Auf die Finanzanlagen wird in einem nachfolgenden Abschnitt eingegangen.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	71.323	71.487	72.151	72.289	70.666	70.336	69.406
Kinder- und Jugendeinrichtungen	7.469	7.333	7.291	7.154	7.016	8.538	14.618
Schulen	79.946	83.891	82.904	82.454	84.747	83.802	80.337
Sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	47.652	46.172	45.047	44.727	45.537	45.563	44.016
Infrastrukturvermögen	297.721	299.499	296.342	289.710	284.131	285.329	281.247
davon Straßenvermögen	233.653	230.786	227.572	222.627	217.765	216.355	212.501
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	58.214	62.935	63.082	61.351	60.756	62.248	62.216
Sonstige Sachanlagen	6.446	6.861	9.890	13.908	17.537	12.909	16.887
Summe Sachanlagen	510.557	515.242	513.625	510.242	509.633	506.477	506.510

* EB = Eröffnungsbilanz

Beim Sachanlagenvermögen sinkt der Wert bei den unbebauten Grundstücken von 2008 bis 2013 um 2,7 Prozent. Hierbei wurden u. a. im Jahr 2011 Grundstücke ins Umlaufvermögen umgliedert. Im Jahr 2013 sank der Wert auf Grundlage der ersten Folgeinventur. Der Wert der Kindergärten steigt in diesem Zeitraum um 95,7 Prozent durch die zahlreichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der U3-Betreuung sowie den erforderlichen zwei Neubauten an der Albrecht-Dürer-Straße und Pariser Straße. Die Schulen liegen 2013 nahe dem Eröffnungsbilanzwert. Zwischenzeitlich war der Wert bis 2011 um sechs Prozent gestiegen. Der Rückgang in den Jahren 2012 und 2013 ist auf Erkenntnisse aus der ersten Folgeinventur zurückzuführen, bei der u. a. die doppelte Bilanzierung eines Grundstücks von 1,3 Mio. Euro auffiel. Die sonsti-

gen Bauten sinken um 7,6 Prozent. Hier hat die Stadt im Jahr 2013 im Rahmen der Gebäudeinventur Sonderabschreibungen vorgenommen.

Das Infrastrukturvermögen sinkt im Eckjahresvergleich um 5,5 Prozent. Dabei steigt das Abwasservermögen um rund 6,9 Prozent bei einem sinkenden Straßenvermögen um rund 9,1 Prozent. Das Straßenvermögen sinkt, da die jährlichen Abschreibungen über den Vermögenszuwächsen liegen.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentlich die 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 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. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Pulheim
Unbebaute Grundstücke	31	3.254	882	1.325
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	346	116	161
Schulen	722	2.366	1.418	1.579
Sonstige Bauten*	2	2.177	836	858
Abwasservermögen	0	2.848	1.101	1.173
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.501	4.076
Finanzanlagen	10	5.789	1.273	148

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

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

Die Vermögenswerte je Einwohner der Vermögensbereiche liegen bis auf die Vermögenswerte je Einwohner der Finanzanlagen über den jeweiligen Durchschnitt. Die Vermögenswerte je Einwohner in den Finanzanlagen der Stadt Pulheim liegen 2012 unter dem Durchschnitt im interkommunalen Bereich. Ergänzend wird auf den noch folgenden Abschnitt "Finanzanlagen" verwiesen.

Die Infrastrukturquote 2012 der Stadt Pulheim liegt mit 51,0 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 36,8 Prozent. Die von der GPA NRW ermittelte Infrastrukturquote für das Straßenvermögen der Stadt Pulheim liegt 2012 bei 38,7 Prozent. Dieser Wert liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 28,7 Prozent. Mit der ermittelten Infrastrukturquote für das Abwasservermögen von 11,1 Prozent liegt Pulheim über dem interkommunalen Durchschnitt von 6,6 Prozent.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	115,9	604,0	126,9	45,1	28,4	33,1
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1,5	70,1	0,7	0,0	667,0	1.469,0
Schulen	57,7	48,7	74,6	215,1	54,1	1,1
Sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	6,8	21,3	76,7	176,9	100,4	12,4
Infrastrukturvermögen	112,2	50,8	19,7	33,0	114,8	58,2
davon Straßenvermögen	38,1	30,7	16,0	18,1	75,2	46,8
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	335,6	105,9	22,9	73,3	167,1	98,6
Sonstige Sachanlagen	129,6	71,0	96,9	107,1	123,9	90,9
Finanzanlagen	19.359,6	1.484,7	8.351,7	289,6	26.573,4	19.184,4
Investitionsquote gesamt	98,8	89,3	77,9	103,7	87,2	97,2

Der Mittelwert lag für die Investitionsquote gesamt 2008 bis 2013 bei 92,4 Prozent. Die zum Vermögen genannten Maßnahmen bzw. Aktivierungen spiegeln sich in den einzelnen Quoten wieder.

Der Durchschnittswert (2008 bis 2013) der Investitionsquote lag bei den Vermögensarten „unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“, den „Kinder- und Jugendeinrichtungen“, dem Abwasservermögen sowie den „Sonstigen Sachanlagen“ über 100 Prozent. Dies spiegelt auch die überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote wider. Bei den übrigen Vermögensarten ist ein entsprechend höherer Werteverzehr entstanden. Der Werteverzehr liegt beim Straßenvermögen, bis auf das Jahr 2012 bei unter 50 Prozent. Hier wurden bis auf das Jahr 2012 keine größeren Investitionen seitens der Stadt getätigt.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad als eine weitere Kennzahl, um die Vermögenssituation zu beurteilen, hängt mit der Investitionsquote zusammen. Der Anlagenabnutzungsgrad kann folgende Hinweise geben:

- Welche Altersstruktur weist das Anlagevermögen auf,
- ist ggf. bereits ein Sanierungsstau eingetreten und

- sind Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar?

Anlagenabnutzungsgrad

Vermögensgegenstand	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Vermögen in Prozent
Kindergärten	41,4	1,5
Schulgebäude	68,8	15,6
Geschäftsgebäude	78,8	8,7
Straßen	48,0	34,4
Abwasserkanäle	60,0	11,3

Die Werte der Anlagenabnutzungsgrade weisen bis auf die Werte der Kindergärten und der Straßen fortgeschrittene bilanzielle Abnutzung der Vermögensgegenstände aus. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt hier jeweils über 60 Prozent. Diese erhöhten Anlagenabnutzungsgrade deuten zwar grundsätzlich auf einen kurz- bzw. mittelfristigen Sanierungs- bzw. Investitionsbedarf hin, der aber aktuell durch die Stadt nicht gesehen wird. Hinsichtlich der Bewertung des Zustandes der Schulen und der Geschäftsgebäude wird auf den Abschnitt „Gebäudeportfolio“ verwiesen. Der Zustand der Straßen und der des Abwasservermögens entsprechen aus Sicht der Stadt dem bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad. Aufgrund dieses Zustandes rechnet die Stadt aktuell mit keinem erhöhten Reinvestitionsbedarf.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	112	824	929	929	929	929
Beteiligungen	805	1.417	2.023	2.728	2.846	4.299	4.995
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.563	2.563	2.563	2.563	2.563	2.563	2.563
Ausleihungen	104	100	96	93	89	83	80
Summe Finanzanlagen	3.472	4.192	5.506	6.313	6.427	7.874	8.567
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	64	78	102	117	121	148	161

* EB = Eröffnungsbilanz

Mehrheitsanteile an verbundenen Unternehmen hat die Stadt an der Stadtwerke Pulheim GmbH. Sie ist an mehreren Unternehmen beteiligt. Hierzu gehören die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (GWG), die Wirtschaftsförderung Rhein-Erft, Radio Erft, die Volksbank Erft und die Raiffeisenbank Frechen-Hürth. Hinzu kommen noch Zweckverbände, die mit

einem Erinnerungswert von einem Euro bilanziert sind. Von 2012 bis 2013 erhöht sich der Wert der Beteiligungen um rund 2,2 Mio. Euro aufgrund von Zuführungen zum KVR-Fonds, der als Beteiligung geführt wird.

Wertpapiere liegen in Form von Anteilen an dem Kommunalspezialfonds vor. Bei den Ausleihungen handelt es sich um Arbeitgeberdarlehn.

Die bilanzierten Werte der Finanzanlagen sind 2008 bis 2013 um 146,8 Prozent gestiegen. Ursächlich sind für die Wertsteigerung u. a. der Anstieg der Anteile an Verbundenen Unternehmen und der Anstieg der Beteiligungen.

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
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	13.904	3.725	9.942	1.393	5.346	11.764
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.749	-3.797	-3.988	-5.141	-2.813	-10.488
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	6.154	-72	5.955	-3.747	2.533	1.275
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.959	-3.732	-3.790	-3.971	-4.341	-2.171
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.195	-3.804	2.164	-7.718	-1.808	-895
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	26.183	28.374	24.585	26.742	18.965	17.236
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-5	16	-7	-59	79	-58
= Liquide Mittel	28.374	24.585	26.742	18.965	17.236	16.283

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*	Saldo in Euro je Einwohner
2008	13.904	258
2009	3.725	69
2010	9.942	185
2011	1.393	26

Haushaltsjahr	IST/PLAN*	Saldo in Euro je Einwohner
2012	5.346	101
2013	11.764	221
2014	1.210	23
2015	-7.796	-147
2016	3.147	59
2017	3.664	69
2018	412	8
2019	2.832	53

* Istwerte bis 2013, Planwerte ab 2014

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012
 ((Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit-Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit)/Einwohner)

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	-388	547	34	-54	44	136	83

Die Tabellen verdeutlichen eine insgesamt positive finanzielle Situation der Stadt Pulheim 2008 bis 2013. Die Liquidität der Stadt Pulheim war von 2008 bis 2013 gesichert. Nach der Haushaltssatzung wird dies auch bis 2019 so sein. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist 2008 bis 2013 positiv und liegt in allen Jahren über dem jeweiligen interkommunalen Median und dem interkommunalen Durchschnitt. Im Jahr 2015 rechnet die Stadt mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Danach rechnet sie bis 2019 wieder mit positiven Werten.

Bis auf die Jahre 2008, 2010, 2012 und 2013 müssen die ordentliche Tilgung und die Finanzierung der bis 2019 geplanten Investitionen über Kredite mitfinanziert werden. Die Kreditermächtigungen sind in diesen Jahren nicht in Anspruch genommen worden, da die vorhandene Liquidität ausreichte. Die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen sind jeweils in die folgenden Haushaltsjahre vorgetragen worden.

→ **Feststellung**

Bis auf die Jahre 2008, 2010, 2012, und 2013 hat die Stadt Pulheim keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft zur Deckung der Investitionen. Die Liquidität der Stadt Pulheim ist aktuell und auch nach der Planung gesichert. Es wird auch voraussichtlich für den Finanzplanungszeitraum bis 2019 kein zusätzlicher Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung bestehen.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro (Ist)

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	103.494	99.531	95.794	92.000	88.025	83.654	81.326
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.057	1.002	945	893	838	821	659
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.884	536	627	822	671	3.942	4.716
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	2	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	9.644	5.330	8.700	11.375	13.044	8.366	938
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	5.900
Verbindlichkeiten gesamt	116.079	106.401	106.065	105.090	102.577	96.783	93.541
Rückstellungen	42.554	42.277	43.584	44.249	48.023	52.577	53.926
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	194	127	671	742	570	972	1.287
Schulden gesamt	158.827	148.805	150.320	150.081	151.170	150.332	148.753
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.155	1.975	1.970	1.954	1.928	1.823	1.761

* EB = Eröffnungsbilanz

Die „Verbindlichkeiten gesamt“ sinken von 2008 bis 2013 um 22,5 Mio. Euro (18,4 Prozent). Ursächlich ist für den Rückgang u. a. die Reduzierung der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 21,4 Prozent. Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen stiegen in diesem Zeitraum um 150,3 Prozent. Des Weiteren wies die Stadt Pulheim in 2013 die bisher unter die sonstigen Verbindlichkeiten erfassten Werte (u. a. aus Erschließungsbeiträgen, noch nicht verwendeten Investitionszuwendungen u. ä.) unter Erhaltene Anzahlungen gemäß § 41 GemHVO aus. Wie bereits zuvor geschildert, nimmt die Stadt Pulheim keine Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Anspruch.

Die Stadt Pulheim liegt mit den Verbindlichkeiten von 1.823 Euro je Einwohner für 2012 unter dem interkommunalen Durchschnitt von 1.964 Euro je Einwohner. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Schulden für den Abwasserbereich im Kernhaushalt befinden und daher diese Kennzahl beeinflussen. Die Stadt Pulheim ist erst ab 2012 verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen (siehe „Rechtliche Haushaltssituation“). Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten, die konsolidierten Verbindlichkeiten der im Gesamtabschluss zu berücksichtigenden ausgliederten Aufgabenbereiche einzubeziehen. Aktuell liegt der interkommunale Durchschnitt

der Gesamtverbindlichkeiten für das Jahr 2011 bei 2.899 Euro je Einwohner. Die Stadt hatte in 2011 1.823 Euro Verbindlichkeiten je Einwohner mit steigender Tendenz ab 2016. Im folgenden Berichtsabschnitt „Rückstellungen“ gehen wir detaillierter auf die Rückstellungen ein.

Kennzahlen zu Finanzlage in Prozent

	EB 2008 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad II	98,3	98,9	97,5	98,6	97,3	97,5	97,1
Liquidität 2. Grades		350,1	219,0	205,7	143,8	181,1	155,5
Dynamischer Verschuldungsgrad		8	33	12	90	22	10
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,4	1,7	2,3	2,9	3,3	3,0	3,0
Zinslastquote		4,8	4,5	4,4	4,3	3,8	3,3

* EB = Eröffnungsbilanz

Die Liquidität 2. Grades zeigt an, dass die Stadt ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen decken konnte. Die Kennzahl offenbart für die Stadt Pulheim keinen ergänzenden Liquiditätsbedarf. Diese gute Liquiditätsausstattung spiegelt sich in den Jahresabschlüssen darin wider, dass die Stadt keine Kredite zur Liquiditätssicherung insgesamt aufnehmen musste.

Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote liegt mit 3,0 Prozent im Jahr 2012 unter dem interkommunalen Median und dem interkommunalen Durchschnitt (interkommunaler Mittelwert 9,5 Prozent). Somit ist die Bilanz gering durch die kurzfristigen Verbindlichkeiten im Jahr 2012 belastet. Insgesamt sind diese im Eckjahresvergleich 2008/2013 gestiegen.

Die Zinslastquote der Stadt Pulheim von 3,8 Prozent in 2012 (Median 2,7 Prozent, Mittelwert 3,3 Prozent) deutet auf interkommunal überdurchschnittliche Finanzaufwendungen hin. Berücksichtigt werden muss hierbei, dass die Stadt keine Eigenbetriebe oder verbundenen Unternehmen ausgegliedert hat. Die Finanzaufwendungen werden daher alle im Kernhaushalt geleistet.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	33.098	33.305	34.591	36.455	39.782	39.450	40.420
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	3.301	2.454	2.474	2.071	2.703	3.956	3.567
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	6.155	6.519	6.518	5.723	5.539	9.171	9.939
Summe der Rückstellungen	42.554	42.277	43.584	44.249	48.023	52.577	53.926

* EB = Eröffnungsbilanz

Im Eckjahresvergleich 2008/2013 sind die Rückstellungen um 26,7 Prozent gestiegen. Die Pensionsrückstellungen sind in diesem Zeitraum um 22,1 Prozent angestiegen.

Die Instandhaltungsrückstellungen stiegen um 8,0 Prozent. Diese wurden nach der vom Immobilienmanagement bereitgestellten Prioritätenliste für Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen gebildet.

Die sonstigen Rückstellungen sind um 61,5 Prozent gestiegen. Die Erhöhung erfolgte u. a. durch die Bildung einer Rückstellung für ausstehende Abrechnungen von rund 3,2 Mio. Euro.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	200.811	214.037	211.459	220.503	213.340	213.519	211.576
Sonderposten	189.917	189.397	188.749	184.829	184.864	188.970	189.859
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	186.702	186.249	185.056	181.066	181.273	184.978	185.551
Rückstellungen	42.554	42.277	43.584	44.249	48.023	52.577	53.926
Verbindlichkeiten	116.079	106.401	106.065	105.090	102.577	96.783	93.541
Passive Rechnungsabgrenzung	5.656	5.858	6.032	6.642	6.373	7.078	7.464
Bilanzsumme	555.017	557.969	555.889	561.312	555.178	558.928	556.365
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	36,2	38,4	38,0	39,3	38,4	38,2	38,0
Eigenkapitalquote 2	69,8	71,7	71,3	71,5	71,1	71,3	71,4

* EB = Eröffnungsbilanz

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	38,2	-17,2	70,1	29,6	16,8	31,1	41,8	80
Eigenkapitalquote 2	71,3	4,9	88,0	57,7	47,0	60,0	72,4	80

Die Kennzahlen der Eigenkapitalquote 1 und der Eigenkapitalquote 2 positionieren sich überdurchschnittlich bei konstanter Tendenz bis 2013. Dem langfristigen Fremdkapital stehen insgesamt ausreichende Vermögenswerte gegenüber. Aufgrund der unter dem Durchschnitt liegenden Zuwendungsquote stehen dem Vermögensverzehr unterdurchschnittliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gemessen an den ordentlichen Erträgen gegenüber. Durch diese Erträge wird der Haushalt nur gering entlastet.

Ertragslage

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

Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	52.393	49.304	52.703	55.372	59.549	62.072
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	16.147	13.618	16.649	11.999	11.901	10.736
Sonstige Transfererträge	367	423	588	2.523	530	976
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	24.899	25.192	24.132	23.885	23.279	24.979
Privatrechtliche Leistungsentgelte	10.188	10.067	11.638	4.947	13.270	8.605
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.474	2.035	1.810	1.157	1.513	2.108
Sonstige ordentliche Erträge	9.021	6.008	9.077	5.842	8.771	6.614
Aktivierete Eigenleistungen	63	42	10	66	53	77
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	114.552	106.689	116.607	105.792	118.866	116.168
Finanzerträge	1.921	922	893	1.192	774	462

Die ordentlichen Erträge zeigen gegenüber dem Jahr 2008 eine geringfügige verbesserte Ertragssituation im Jahr 2013 um 1,4 Prozent auf. Von 2012 nach 2013 sinken die ordentlichen Erträge um 2,7 Mio. Euro. Hierzu führte hauptsächlich ein Rückgang der Grundstücksgeschäfte. Im Eckjahresvergleich 2008/2013 verbesserte die Stadt die Erträge u. a. durch die Erhöhungen der Realsteuerhebesätze zum 01. Januar 2011. Darüber hinaus steigt der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern um 3,5 Prozent (1,0 Mio. Euro) bis 2013. Die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen gehen von 2008 bis 2013 um 33,5 Prozent zurück.

Insgesamt sind die Erträge aus Zuwendungen gemessen an den ordentlichen Erträgen unterdurchschnittlich (Zuwendungsquote 10,0 Prozent, Mittelwert 19,0 Prozent) mit sinkender Tendenz bis 2019. Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen steigen von 2008 bis 2013 um 43 Prozent (634.000 Euro). Diese Steigerung erfolgte u. a. durch Personalkostenerstattungen für abgeordnetes Personal zum Jobcenter, Erstattungen des Landes für UVG und andere Transferaufwendungen und Erstattungen durch andere Sozialleistungsträger.

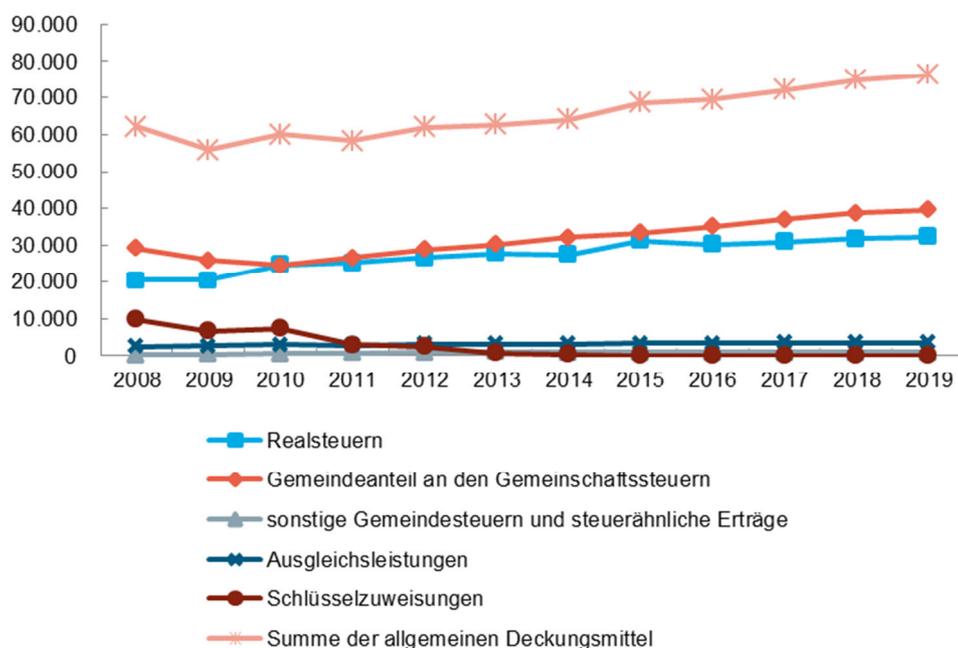
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro bis 2019



Istwerte bis 2013, danach Planwerte

Die Deckungsmittel steigen von 2008 bis 2013 um rund ein Prozent. Ab 2013 steigen sie bis 2019 aufgrund höher geplanter Realsteuern und höher geplanten Anteilen an den Gemeinschaftssteuern um 21,6 Prozent an. Der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2012 zeigt, dass fast 75 Prozent der Kommunen einen besseren Wert als die Stadt Pulheim erreicht haben. Der Wert dieser Kennzahl, wie auch der Wert der noch folgenden Netto-Steuerquote, machen die unterdurchschnittliche Ertragslage der Stadt Pulheim deutlich.

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner Vergleich 2012

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.168	1.015	2.383	1.318	1.152	1.261	1.375	81

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge einer Kommune aus. Dies wird anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ deutlich. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wider.

Um ein möglichst realistisches Bild der Steuerkraft der Kommune zu gewinnen, werden die Steuererträge um die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit in Abzug gebracht. In Pulheim zeigt die Netto-Steuerquote eine unterdurchschnittliche steuerliche Ertragssituation zu den bisher geprüften Kommunen auf.

Netto-Steuerquote in Prozent Vergleich 2012

((Steuererträge (Ktogr. 40) - GewSt-Umlage - Finanzierungsbeteiligung Fonds Dt. Einheit) / (ordentliche Erträge - GewSt-Umlage - Finanzierungsbeteiligung Fonds Dt. Einheit) x 100)

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48,9	28,0	78,3	54,5	47,3	55,4	60,4	81

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	24.459	26.001	27.351	28.506	27.969	29.025
Versorgungsaufwendungen	197	162	202	280	232	305
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	21.600	21.350	18.590	19.740	21.345	17.740
Bilanzielle Abschreibungen	13.035	12.787	12.889	13.056	13.001	14.265
Transferaufwendungen	33.855	36.165	37.088	36.578	38.903	41.387
Sonstige ordentliche Aufwendungen	12.594	7.245	7.911	10.740	13.611	8.957
Ordentliche Aufwendungen	105.740	103.710	104.031	108.900	115.061	111.678
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	5.124	4.636	4.535	4.675	4.402	3.694

Insgesamt zeigt sich in den vorliegenden Jahresergebnissen ein Anstieg der ordentlichen Aufwendungen um rund 5,6 Prozent. Nur die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sowie die Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

sinken im Eckjahresvergleich 2008/2013. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner für 2012 von 2.168 Euro liegen über dem interkommunalen Durchschnitt von 2.062 Euro. Die Personalaufwendungen 2012 stellen 24,3 Prozent der ordentlichen Aufwendungen dar und liegen über dem interkommunalen Durchschnitt von 20,4 Prozent.

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen in 2012 u. a. durch Erstattung von Erschließungsbeiträgen wegen der Veräußerungen von Grundstücken des Umlaufvermögens sowie bei den Kostenerstattungen an übrige Bereiche. 2013 gehen sie u. a. aufgrund geringerer Grundstücksverkäufe zurück. Hinsichtlich des vorhandenen Planungsrisikos bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen wird auf den Abschnitt „Haushaltsplanung“ verwiesen. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen bleiben im Eckjahresvergleich 2008/2013 um 28,9 Prozent (3,6 Mio. Euro) niedriger.

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
Ordentliche Aufwendungen	105.740	103.710	104.031	108.900	115.061	111.678
Abschreibungen auf Anlagevermögen*	12.629	12.573	12.652	12.758	12.896	14.048
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten**	6.449	6.616	7.227	7.378	7.359	7.797
Netto-Ergebnisbelastung	6.180	5.957	5.425	5.380	5.537	6.251
Abschreibungsintensität	11,9	12,1	12,2	11,7	11,2	12,6
Drittfinanzierungsquote	40,2	49,1	52,8	48,4	50,7	51,2

* Werte aus dem jeweiligen Anlagenspiegel

** Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten beinhalten auch die Erträge aufgrund von vorzeitigen Abgängen. Die Verluste aus dem vorzeitigen Abgang von Vermögensgegenständen sind bei den bilanziellen Abschreibungen nicht erfasst.

Im interkommunalen Vergleich 2012 liegt die Abschreibungsintensität (Mittelwert 9,3 Prozent) über dem Durchschnitt und die Drittfinanzierungsquote (Mittelwert 52,7 Prozent) darunter.

Die Drittfinanzierungsquote sichert somit rund 50,7 Prozent der Abschreibungen. Dies entspricht 2012 einer Nettobelastung von rund 5,5 Mio. Euro in der Ergebnisrechnung. 62,5 Prozent der bilanziellen Abschreibungen entfallen auf das Infrastrukturvermögen.

Transferaufwendungen

Transferaufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transferaufwendungen insgesamt	33.855	36.165	37.088	36.578	38.903	41.387
. /. allgemeine Umlage und Steuerbeteiligungen	24.579	25.629	25.902	24.186	25.395	25.560
= sonstige Transferaufwendungen	9.276	10.536	11.186	12.393	13.508	15.826

Transferaufwendungen in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen insgesamt	44.486	50.769	51.924	52.919	53.893	53.993
. /. allgemeine Umlage und Steuerbeteiligungen	27.878	29.055	29.688	30.670	31.592	31.664
= sonstige Transferaufwendungen	16.608	21.713	22.236	22.249	22.301	22.328

Die Transferaufwandsquote der Stadt Pulheim von 33,8 Prozent stellt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich (45,3 Prozent) dar. Die Transferaufwendungen steigen von 2008 bis 2013 um 22,2 Prozent. Dabei steigen die sonstigen Transferaufwendungen (allgemeine Umlage und Steuerbeteiligungen) in diesem Zeitraum um rund 6,6 Mio. Euro (70,6 Prozent). Bis 2019 werden die sonstigen Transferaufwendungen seit 2008 nach der Planung um 140,7 Prozent ansteigen.

Der Anstieg erfolgt u. a. bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kindertagesbetreuung, U3-Betreuung und den Aufwendungen für die Jugendhilfe sowie der Kreisumlage. Die allgemeine Umlage beträgt in 2013 52,3 Prozent der Transferaufwendungen und ist im Eckjahresvergleich 2008/2013 in etwa gleich. Darüber hinaus leistet die Stadt Pulheim diverse freiwillige Zuschüsse.

→ Empfehlung

Zur Konsolidierung des Haushaltes sollte die Stadt Pulheim alle freiwilligen Leistungen (z. B. Zuschüsse an Vereine) kritisch betrachten. Dabei sollte eine Reduzierung der Aufwendungen an sich, aber auch der Höhe nach erfolgen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Pulheim im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Der demografische Wandel wird mit seinen Auswirkungen im Prinzip alle Kommunalverwaltungen erfassen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Im Kern wird die demografische Entwicklung zu einer deutlichen Veränderung des Bevölkerungsvolumens (Reduzierung der Einwohnerzahl) sowie der Bevölkerungsstruktur (zunehmende Alterung) führen. Von dieser Entwicklung ist auch das bei den Kommunen beschäftigte Personal betroffen. Zudem führen die demografischen Veränderungen auch zu veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen bei den kommunalen Aufgaben.

Bei vielen Kommunen in NRW werden sinkende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Nach den derzeitigen Bevölkerungsprognosen¹ bis 2030 ist dies tendenziell jedoch nicht für die Stadt Pulheim zu erwarten. Die Analyse der Einwohnerentwicklung zeigt bezogen auf das Basisjahr 2013 für die Gesamtbevölkerung einen Anstieg um 7,2 Prozent bis 2030. Mit dem Ergebnis des Zensus 2011 hat sich die statistische Bevölkerungszahl in Pulheim reduziert.²

¹ Basiert auf Fortschreibung der Volkszählung 1987

² vgl. Ausführungen im Vorbericht zu strukturellen Rahmenbedingungen

Einwohnerentwicklung

2013	2015	2020	2025	2030
53.109	54.451	55.257	56.120	56.916

Quelle: IT.NRW Jahr 2013 Zensus

Bei den jungen Menschen (bis 21 Jahre) wird - wie bei den meisten Vergleichskommunen - ein starker Rückgang erwartet (Stadt Pulheim minus 10,1 Prozent).

Die Verwaltungen stehen aufgrund des demografischen Wandels vor der Herausforderung, sich mit den damit verbundenen Veränderungen und auch einem sich zukünftig verändernden Aufgabenportfolio zu beschäftigen. Etwaige Maßnahmen und Planungen haben in der Regel auch Auswirkungen auf den eigenen Personalbestand.

Die GPA NRW hat im Verlaufe eines standardisierten Interviews zahlreiche Punkte und Themenfelder angesprochen. Die Kommune hat während der Prüfung den Fragebogen erhalten. Gemeinsam mit dem Leiter des Haupt- und Personalamtes wurden die Themen besprochen und dokumentiert. Nachfolgend werden die wesentlichen Punkte betrachtet. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Pulheim folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

Aus Sicht der GPA NRW ist für Städte dieser Größenklasse ein dreigliedriger Verwaltungsaufbau optimal (z. B. Interner Service, Bürgerdienste, Bauen). Die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune sollte durch nicht mehr als drei Fachbereiche in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe geprägt sein. Diese Einschätzung deckt sich mit den grundsätzlichen KGSt-Empfehlungen zum Organisationsmodell für Kommunen dieser Größenklasse.³ Die Verwaltung der Stadt Pulheim verfügt über vier Dezernate. Es gibt Amts- und Abteilungsleiter.

Die Organisationsstruktur soll sich zudem an den Produkten ausrichten und die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleisten. Das eigenständige Standesamt sollte daher in das Ordnungsamt integriert werden (s. Empfehlung im Bericht Sicherheit und Ordnung).

Eine schlanke Verwaltungsorganisation ist eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung. Aus unserer Sicht hat eine Organisation mit nur drei Bereichen

³ KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1)

in der Breite Vorteile. Geschäftsabläufe können schnittstellenärmer organisiert werden. Der vertikale Aufbau der Verwaltung mit lediglich drei Ebenen ist bereits gut aufgestellt.

→ **Feststellung**

Perspektivisch sollte der Organisationsaufbau der Stadt Pulheim überprüft und verschlankt werden.

Werden Aufgaben unter Produktgesichtspunkten gebündelt, können ausreichend große Organisationseinheiten geschaffen und damit Reibungsverluste verringert werden. In vielen Verwaltungen ergänzen mittlerweile flexible Formen der Arbeitsorganisation (Projektgruppen) die statischen Organisationsstrukturen. Anlassbezogen wird auch bei der Stadt Pulheim bereits mit diesen Organisationsmodellen wie Projektgruppen (PG) gearbeitet:

- PG Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM),
- PG „leistungsorientierte Bezahlung“ (LOB)
- neu PG "Flüchtlinge"

Der demografische Wandel macht künftig den Einsatz weiterer Projektgruppen erforderlich. Projektgruppen erweitern die Verantwortung der Mitarbeiter. Dies trägt zur Mitarbeitermotivation bei.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Auf verschiedene Handlungsfelder der demografischen Entwicklung im Stadtgebiet geht die GPA NRW im Vorbericht ein. Unter anderem führt die demografische Entwicklung zu einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung und zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl älterer Beschäftigter in der Stadtverwaltung. In den kommenden zehn Jahren stehen alle Verwaltungen vor der großen Herausforderung des demografischen Wandels und damit auch eigenen starken Personalverlusten. Gleichzeitig treffen die öffentlichen Arbeitgeber auf einen geringeren Angebotsmarkt an Nachwuchskräften. Diese Situation stellt das Personalmanagement der Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen, die von der Stadt Pulheim bereits erkannt wurden.

Zur Erarbeitung des Personalbedarfskonzeptes wird die natürliche Fluktuation durch Eintritt in den Ruhestand bzw. Erreichen der Altersgrenze auf Excel-Basis ermittelt. Hier bezieht die Personalverwaltung die Regelaltersgrenzen und Fälle der Altersteilzeit ein. Die Stadt Pulheim verfügt über Informationen zur Altersstruktur der Mitarbeiter auf Basis der vorhandenen Personaldaten. Es wird jährlich kritisch bewertet und entschieden, ob und inwieweit eine Nachbesetzung notwendig wird. Die Stadt Pulheim rechnet nach eigenen Berechnungen zur Altersstruktur (Stand: 22. Juni 2015) bis Ende 2020 mit den Ausscheiden von 48 Mitarbeitern. Dies betrifft auch mehr als die Hälfte der derzeitigen Amtsleiter, die in den nächsten Jahren ausscheiden werden. Die eigenen Erhebungen der Stadt Pulheim erfassen einzelne Bereiche (Amt, Abteilung). Diese Aufteilung bietet noch Optimierungspotenzial. Es sollten auch weitere „Berufsgruppen“ bzw. Qualifikationen separat betrachtet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim verfügt über Altersstrukturanalysen über einen Zeitraum von fünf Jahren.

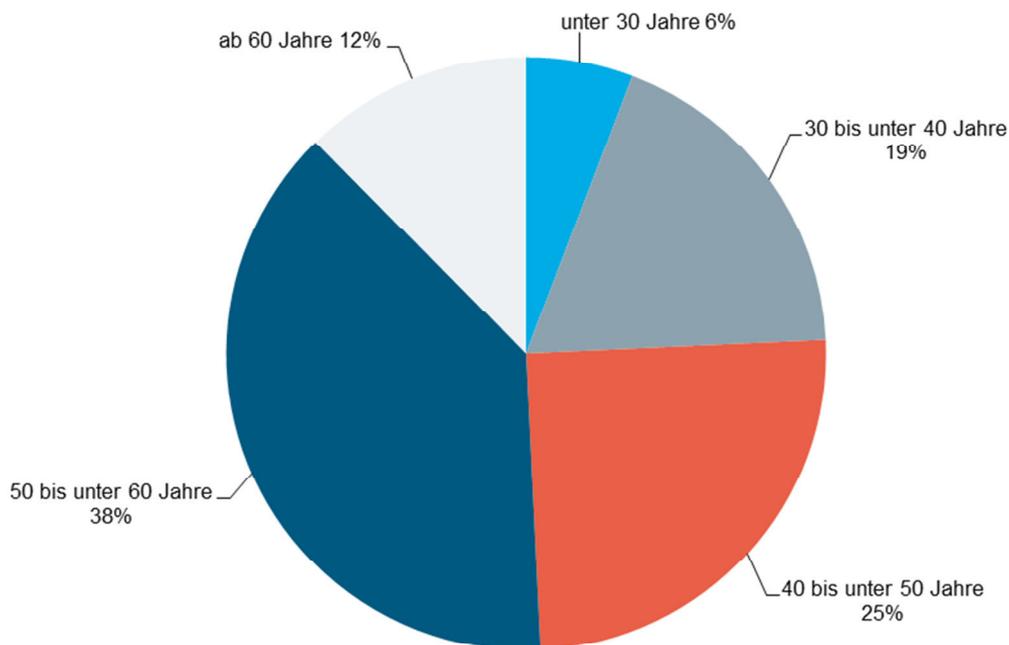
→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte künftig den Planungshorizont auf zehn Jahre ausdehnen. Die Analysen zur Altersstruktur der Mitarbeiter sollten um weitere Informationen erweitert werden. Diese sollten in ein Personalbedarfskonzept münden.

Ergänzend zu den eigenen Betrachtungen der Stadt Pulheim hat die GPA NRW die Altersstruktur der Mitarbeiter/Beschäftigten analysiert. Sie basiert auf der Personalliste zum 30. Juni 2013.

Nachwuchskräfte, geringfügig Beschäftigte, Praktikanten, Reinigungskräfte und Mitarbeiter mit befristeten Verträgen bzw. in der Freizeitphase der Altersteilzeit sind nicht enthalten.

Altersstruktur nach der Zahl der Beschäftigten in Prozent 2013



unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	ab 60 Jahre
34	109	147	226	73

Quelle: Stadt Pulheim

Die Mitarbeiter, die derzeit zwischen 50 und 59 Jahren alt sind, bilden mit einem Anteil von 38 Prozent den größten Anteil der Mitarbeiter der Stadt Pulheim. Zusammen mit den Mitarbeitern ab 60 Jahren werden rund 50 Prozent der Mitarbeiter in den nächsten 15 Jahren allein aufgrund der altersbedingten Fluktuation ausscheiden. Die Mitarbeiter zwischen 40 und 49 Jahren bilden die zweitgrößte Gruppe. Schwindend gering erscheint dagegen im Verhältnis die Summe der Gruppe der 20- bis 39-Jährigen.

Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter liegt bei 47,6 Jahren. In unserer letzten Prüfung haben wir noch einen Altersdurchschnitt von 45,7 Jahren festgestellt. Es ist zu erwarten, dass der Altersdurchschnitt weiter anwachsen wird. Der demografische Wandel in der Stadtverwaltung führt zu deutlichen Verschiebungen der Altersgruppen. In den Mitarbeitergesprächen werden bei den älteren Kräften der Stadt gezielt die persönlichen Planungen abgefragt. Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es erfahrungsgemäß auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Dazu gehören Abordnung, Beurlaubung, Kündigung, Entlassung sowie krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese Fluktuationen können unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten vergangener Jahre nur geschätzt werden. Sie sind in einer Fluktuationsanalyse anteilig zu berücksichtigen.

Die Fluktuation wird bisher nicht genutzt, um den Personalaufwand zu reduzieren. Im Rahmen des Doppelhaushaltes 2015/2016 sind keine Einsparmöglichkeiten bei der Stadt Pulheim angesprochen. Lediglich die Entwicklung der Personalaufwendungen für die Jahre 2011 bis 2016 wird betrachtet (siehe Teilbericht Finanzen).

Eine weitere Möglichkeit, die Auswirkungen des demografischen Wandels in der Belegschaft abzufedern, ist der zielgerichtete Einsatz von Auszubildenden. Nach Angaben der Stadt Pulheim wird bedarfsgerecht ausgebildet.

Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2,66	0,58	6,89	3,40	36

Ermittlung: Anteil besetzte Ausbildungsplätze an den Gesamtstellen

Die Stadt Pulheim bildet im Beamten- und Beschäftigtenbereich aus. Hierzu gibt es entsprechende Hinweise auf der Homepage. Die Info-Broschüre zur Ausbildung bei der Stadt Pulheim ist sehr informativ und u. a. mit Erfahrungsberichten der jungen Mitarbeiter angereichert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim spricht mit ihrer Ausbildungsbroschüre gezielt junge Bewerber an.

Bisher konnten die Ausbildungsplätze regelmäßig besetzt werden. Künftig wird sich auch die Stadt Pulheim einer rückläufigen Zahl qualifizierter Bewerber gegenübersehen. Es werden daher bereits im Vorfeld junge Menschen angesprochen.

Auf der Homepage der Stadt Pulheim werden bei Bedarf Informationen über Ausbildungsmöglichkeiten angeboten. Der Internetauftritt insgesamt sollte weiter optimiert werden, um gezielter jüngere Personen anzusprechen. „Links“ zur Berufsschule, zum Studieninstitut und zur Fachhochschule für öffentliche Verwaltung können die Informationen ergänzen. Stellenausschreibungen werden auch über das Stellenportal "Interamt" ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Der Internetauftritt für die Ausbildung bzw. Stellenausschreibung sollte weiter optimiert werden.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem dafür erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Dies gilt sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht. Damit wird der mittel- bis langfristige Personalbedarf in den relevanten Berufsgruppen der Verwaltung deutlich. Somit können frühzeitig geeignete Maßnahmen zur Personalgewinnung vorbereitet werden. Durch die demografischen Auswirkungen wird der zu deckende Personalbedarf in den nächsten Jahren steigen. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der aktiven Mitarbeiter.

Die Stadt Pulheim verfügt über ein Personalentwicklungskonzept (PEK). Dieses formuliert allgemeine Regelungen und Ziele. Die konkrete Personalbedarfsplanung der Stadt Pulheim berücksichtigt bisher nicht die Ergebnisse einer kontinuierlichen Aufgabenkritik. Die Ergebnisse einer externen Beratung (2007/08) wurden diskutiert, mündeten aber nur in sehr geringem Maße in entsprechende Entscheidungen. Der Stellenbedarf der Stadt wird derzeit anlassbezogen geprüft. Es bestehen keine Arbeitsgruppen mit der Politik. Eine niedergeschriebene Personalbedarfsplanung gibt es nicht. Die Stadt Pulheim wird in spätestens 15 Jahren mit Vakanzen zu rechnen haben, da erforderliche Stellenbesetzungen nicht mehr wie bisher möglich sind.

Trotz der angespannten Finanzlage werden bisher Mitarbeiterabgänge nicht zu Konsolidierungszwecken genutzt. Jede Nachbesetzung wird im Prinzip gleichwertig vorgenommen. Aktuell wird eine gemeinsame Leitung der Bereiche Jugend und Schulen „kommissarisch“ wahrgenommen. Eine spätere Entscheidung ist noch offen. Neueinstellungen erfolgen überwiegend für die Kindertageseinrichtungen und die Feuerwehr.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Konkretere Anforderungsprofile sollen von der Stadt Pulheim ab 2014 im Rahmen des PEK erarbeitet werden. Diese werden bisher lediglich bei Stellenausschreibungen erstellt. Sie sind jedoch flächendeckend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Anforderungsprofile sollten Eigenschaften, Fähigkeiten und Merkmale des idealen Stelleninhabers beinhalten. Sie ermöglichen zudem eine rechtssichere Auswahlentscheidung.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte - wie im Personalentwicklungskonzept vorgesehen - flächendeckend Anforderungsprofile erstellen. Dies sollte sukzessive erfolgen.

Personal entwickeln

Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter müssen gezielt gefördert werden. Dies ist umso wichtiger, da sich aufgrund der demografischen Entwicklungen zukünftig erhebliche Veränderungen in den Aufgabenzuschnitten ergeben werden. Insgesamt werden steigende Anforderungen künftig von weniger Personal bewältigt werden müssen. Die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter müssen erkannt, erhalten und gefördert werden. Untersuchungen zeigen einen Zusammenhang zwischen dem Führungsverhalten und der Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter. Insoweit kommt den Führungskräften auch im demografischen Wandel des Verwaltungspersonals eine Schlüsselrolle zu.

Die Stadt Pulheim hat ein schriftliches „Personalentwicklungskonzept“ (PEK) erstellt. Dieses enthält die verschiedenen Elemente der Personalentwicklung - z. B. Leitfaden für Personalverantwortliche, Checklisten für Führungskräfte, Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM), Fortbildung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim verfügt über ein Personalentwicklungskonzept. Dieses wird ab 2014 in der Praxis umgesetzt.

Folgende Maßnahmen zur Umsetzung des PEK sind im Haushalt vorgesehen:

- Workshops zu den Themen Führung und bereichsübergreifende Zusammenarbeit
- Basisqualifikationen für Steuerungs- und Führungsaufgaben
- Fortbildung und Coaching für Führungskräfte
- Überfachliche Fortbildung und Workshops für die Mitarbeiter

Da mehr als die Hälfte der Amtsleiter in den nächsten Jahren ausscheiden werden, sind diese Maßnahmen zu befürworten.

Wissen bewahren und verteilen

Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Fachkräfte ausscheiden werden, ist auch die Wissensbewahrung und -verteilung von Bedeutung. Mit dem Fortgang der Mitarbeiter droht gleichzeitig der Verlust essenzieller Wissensquellen. Die betroffenen Beschäftigten verfügen über ein großes Spektrum an Berufs- und Lebenserfahrung. Das daraus resultierende Wissen und dessen Bewahrung bzw. Verteilung ist für jede Verwaltung von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

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

In einigen Bereichen der Verwaltung wird Wissen zentral vorgehalten und den Bediensteten elektronisch zugänglich gemacht (z. B. Intranet, Rats-Info-System, Personalverfahren). Checklisten sind vorhanden und Zugriffsregelungen bestehen für die Dokumente der Beschäftigten eines Amtes oder einer Abteilung. Neben dem direkten Vertreter sollten weitere Mitarbeiter in die Arbeitsabläufe einbezogen werden. Das vorhandene Wissen sollte technikunterstützt durch den Ausbau des teilweise schon vorhandenen Dokumentenmanagementsystems (z. B. Steuerakten) zur Verfügung gestellt werden. Im Bauordnungsamt und im Personalbereich sind Maßnahmen vorgesehen.

Die Stadt Pulheim hat kein festgelegtes Verfahren, um Wissen zu erhalten. Hierzu zählt beispielsweise, dass Mitarbeiter festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Bereichen sorgen. Aktuell sind die Amtsleiter für ihre Bereiche zuständig. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Personen und Verfahren zur Wissensbewahrung und -verteilung sollten festgelegt werden.

Viele Unternehmen haben bereits nach den Erfahrungen mit dem Internet-Wikipedia begonnen, sog. „Unternehmens-Wikis“ aufzubauen, um das Wissen ihrer Mitarbeiter unternehmensintern zu sammeln und transparent zu machen (Wissensmanagement). Das Engagement der beteiligten Dienstkräfte ist dabei unverzichtbar - nur was letztlich im System aufgebaut, aktualisiert und ergänzt bzw. bereinigt wird, kann den entsprechenden Nutzen für alle bieten.

Bezogen auf eine Stadtverwaltung finden sich ggf. diese „Wissenssammlungen“ im Intranet (für interne Abläufe oder Projekte) oder im Internet (z. B. für die Bürgerinnen und Bürger). Dabei kann das Wissen unter Schlagworten oder mit einem Projekt- oder Sachbezug zu finden sein. Protokolle von Dienstbesprechungen sollten aufbereitet und für die berechtigten Mitarbeiter zur Verfügung stehen. In Dateien lassen sich durch eine Suchfunktion einzelne Themenfelder schnell finden. Mit wenig Aufwand könnten Wissenssammlungen, Erfahrungsberichte, Muster oder Protokolle in PDF-Dokumenten und mit sorgfältig sortierten Ordnerstrukturen verwaltet werden.

→ **Empfehlung**

Ein „Verwaltungs-Wiki“ sowie Handbücher und Verfahrensdokumentationen sollten bereitgestellt werden. Das wegfallende Wissen und die Erfahrungswerte können hiermit erhalten werden.

Interkommunale Zusammenarbeit

Dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels eine immer höhere Bedeutung zukommen. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind (z. B. Archivwesen, Vollstreckungsdienst, Kooperationen im Bauhof)⁴. Da einige Kommunen bereits in einigen Bereichen kooperieren (u. a. Ausbildung, Soziales und Rufbereitschaft der Ordnungsbehörden, Technische Prüfung im Rechnungsprüfungsamt)⁵, könnten diese positiven Erfahrungen auch für andere Aufgaben genutzt werden. Aufgrund sich verändernder rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) muss die Kommune die Situation jeweils neu prüfen. Die Ergebnisse sind in den Entscheidungsprozess über mögliche interkommunale Zusammenarbeit einzubeziehen.

⁴ s. Städte- und Gemeinderat April 2013

⁵ s. auch KGSt-Journal 10/2012

→ 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 Pulheim im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	6
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	13
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	15

→ 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. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

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

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

¹ KGST-Bericht M 3/2013 Kosten eines Arbeitsplatzes 2013/2014

Die gesetzliche Übergangszeit für die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters endete 2013. In einem standardisierten Interview erfasst die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Kommunen. Ziel dieser empirischen Erhebung ist es festzustellen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen dem Einsatz von Informationstechnologie und dem Personalbedarf gibt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Pulheim im Vergleichsjahr 2013 mit 4,25 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In den Jahren 2012 und 2014 mit 4,59 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten gleichbleibend 0,20 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die „Einwohnermeldeabteilung“ ist im Rathaus-Center in Pulheim angesiedelt. Darüber hinaus gibt es eine Nebenstelle im ehemaligen Rathaus in Brauweiler. Diese ist nur einmal in der Woche geöffnet.

Aufgrund des Aufgabenspektrums nimmt das Personal auch Aufgaben wahr, die nicht unter die Definition der GPA NRW zur Bemessung des Personaleinsatzes im Einwohnermeldewesen fallen. Solche Aufgabenbereiche wurden in der Datenerhebung sorgfältig abgegrenzt und werden nachfolgend nicht mit betrachtet (z. B. Führerscheinanträge, ausländerrechtliche Angelegenheiten, Steuer-ID-Nummer). Dies gilt beispielsweise auch für die zeitliche Einbindung der Beschäftigten in die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen.

Die Personalausstattung allein lässt noch keine Aussage über die Effizienz der Sachbearbeitung zu. Um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns besser beurteilen zu können, haben wir fallbezogene Kennzahlen erhoben.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW nach KGSt-Werten 206.215 Euro Personalaufwendungen und 110.900 Euro Erträge. Der Overheadanteil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 10.755 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,17	16,46	45,58	27,70	24,38	27,60	31,24	58

Mit den Personalaufwendungen je Fall erreicht die Stadt Pulheim fast das Minimum der in den Vergleich einfließenden mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die niedrigen fallbezogenen Personalaufwendungen korrespondieren mit einem hohen Personalaufwandsdeckungsgrad: Hier erreicht Pulheim mit 53,8 Prozent fast das Maximum von 56,2 Prozent.

Der Overheadanteil im Meldewesen liegt mit 4,49 Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen und ist insofern nicht auffällig. Auch bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle gelingt es der Stadt Pulheim, mit 46.340 Euro das 1. Quartil² deutlich zu unterschreiten.

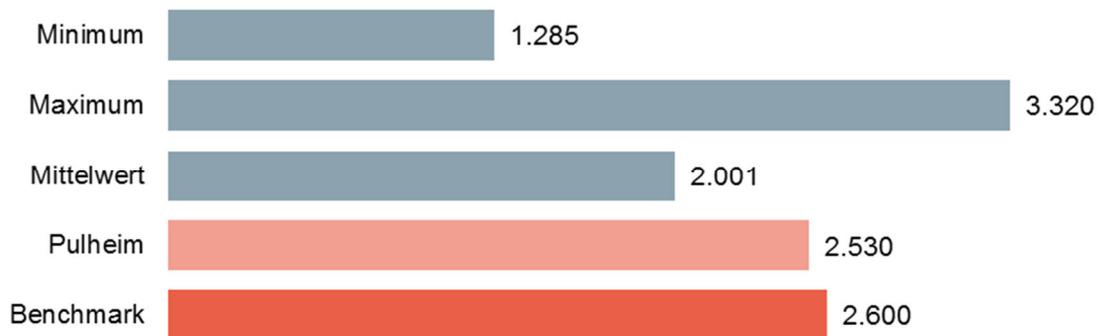
² 25 Prozent der geprüften Kommunen haben niedrigere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle als der 1. Quartilswert. Die Stadt Pulheim gehört somit zum Viertel der Kommunen mit den günstigsten Werten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim erreicht sehr günstige Kennzahlenwerte bei den Personalaufwendungen je Fall und je Vollzeit-Stelle. Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt wesentlich höher als in der Mehrzahl der bisher geprüften Vergleichskommunen.

Der Einwohnermeldebereich wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Für die Leistungskennzahl hat die GPA NRW die Fälle im Einwohnermeldewesen - auf Basis der uns von den Vergleichskommunen genannten Zeitbedarfe - gewichtet. Die gewichteten Fälle (s. Anlage) werden in das Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung gesetzt. Die Overheadanteile bleiben bei der Leistungskennzahl unberücksichtigt. Für die Stadt Pulheim ergibt sich danach folgende Leistungskennzahl:

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.530	1.285	3.320	2.001	1.689	1.958	2.219	59

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim erreicht beim Meldewesen in den Jahren 2012 und 2014 den Benchmark. Im Jahr 2013 wird der Benchmark fast erreicht.

Die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je 10.000 Einwohner liegt im Vergleichsjahr 2013 bei 1.479 Meldungen. Hiermit liegt die Stadt Pulheim unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Bei allen Vergleichskommunen sind im Jahr 2013 deutlich weniger Ausweisanträge als 2012 zu verzeichnen (Pulheim: minus 33 Prozent). Dennoch zeigt sich bei den Ausweisen im interkommunalen Vergleich ein hohes Fallaufkommen.

Zahl der beantragten Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.285	999	1.404	1.219	1.176	1.214	1.270	61

Die Anzahl der gebührenpflichtigen Melderegisterauskünfte liegt in der Stadt Pulheim ebenfalls sehr hoch. Dies führt in der Gesamtheit zu guten Leistungskennzahlen.

Inhaber von künftig ablaufenden Ausweisen werden in Pulheim seit 2015 regelmäßig angeschrieben. Dies wird nicht in allen Vergleichskommunen flächendeckend praktiziert. Die Stadt Pulheim ist an das Portal ZEMA angebunden. Einfache Melderegisterauskünfte werden online abgewickelt.

In Pulheim sind die Öffnungszeiten der Einwohnermeldeabteilung im Rathaus-Center moderat ausgeprägt.

Wochen-Öffnungszeiten in der Haupt- und Nebenstelle (Einwohnermeldeaufgaben) 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
30,50	25,00	52,50	36,83

Die Benchmark-Kommunen liegen bei den Öffnungszeiten überwiegend zwischen Minimum und Mittelwert. Dieser Zusammenhang ist auch in Pulheim festzustellen. Die Nebenstelle in Brauweiler wirkt sich interkommunalen Vergleich nicht negativ aus.

→ Empfehlung

Die Besucherströme in der Nebenstelle sollten regelmäßig erfasst werden, um festzustellen, ob die Nebenstelle weiterhin notwendig ist.

Darstellung im Haushaltsplan 2015/16

Im Haushaltsplan 2015/16 werden auf den Seiten 235 bis 237 Stellenanteile, Fallzahlen und Personalaufwendungen für die „Einwohnerangelegenheiten“ dargestellt. Diese entsprechen nicht durchgängig den jetzt ermittelten Werten (z. B. Ausweispapiere laut Haushaltsplan Ist 2013: 12.350 - tatsächlich: 6.827). Die Stellenanteile, die nicht zum Einwohnermeldewesen gehören, sollten im Haushalt (S. 235) anders ausgewiesen werden (z. B. allg. Ordnung, Statistik und Wahlen). Die Differenz zwischen aktuellem Stellenvergleich und Haushaltsplan ist irreführend. Dies gilt auch für die dargestellten Personalaufwendungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte die Fallzahlen fortschreiben. Die aktuellen Fallzahlen und nach Aufgaben klar abgegrenzte Stellenanteile sollten auch in den Haushalt einfließen.

Personenstandswesen

In der Stadt Pulheim sind drei Standesbeamtinnen für die Angelegenheiten des Personenstandswesens zuständig. Das Standesamt befindet sich gegenüber vom Rathaus im historischen Canishof. Daneben bietet die Stadt als Räumlichkeit für Trauungen am Freitagnachmittag die Abtei in Brauweiler an. Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Pulheim mit 2,44 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,20 Vollzeit-Stellen den Overhead. Der Overheadanteil liegt mit 7,58 Prozent etwas über dem Mittelwert von 6,87 Prozent der Vergleichskommunen. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass das Stan-

desamt organisatorisch als eigenständiges Amt geführt wird. In der Regel ist das Standesamt im Ordnungsamt eingegliedert.

→ **Empfehlung**

Die Leitung sollte gebündelt im Ordnungsamt zusammengeführt werden.

Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW 154.020 Euro Personalaufwendungen und 26.283 Euro Erträge. Der Overheadanteil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 243 gewichtete Fälle (Vorjahr 2012: 263 Fälle).

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
634	232	1.097	502	404	472	537	57

Die Kennzahl „Vollzeit-Stellen Personenstandswesen gesamt je 10.000 Einwohner“ ist im interkommunalen Vergleich mit 0,50 als günstig zu bewerten (1. Quartil: 0,53). Aufgrund der geringen Fallzahlen ergeben sich jedoch hohe Personalaufwendungen je Fall. Die Fallzahlen 2012 und 2014 sind ebenfalls sehr niedrig, so dass sich durchgängig hohe Beträge je Fall ergeben. Dabei liegen die „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen und wirken sich nicht negativ aus.

Die niedrigen Fallzahlen führen auch zu geringen Erträgen im Personenstandswesen (durchgängig unter 28.000 Euro pro Jahr). Die hohen fallbezogenen Personalaufwendungen korrespondieren mit einem geringen Personalaufwandsdeckungsgrad: Hier unterschreitet Pulheim mit nur 17 Prozent deutlich den Mittelwert von 29 Prozent. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist somit niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen, die ein besseres Ergebnis erzielen.

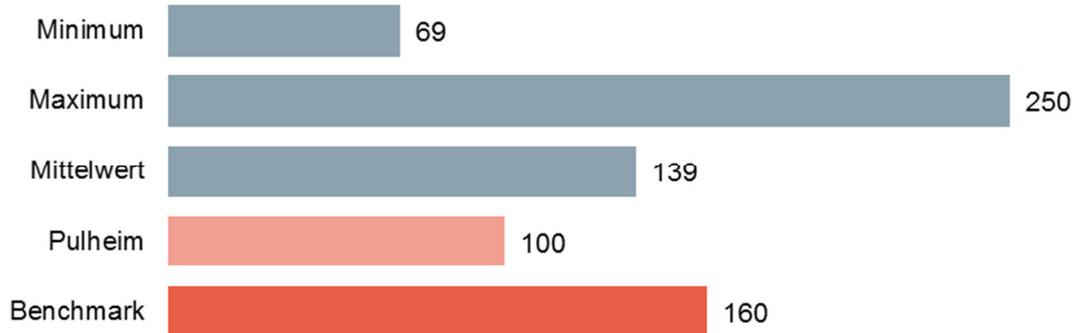
Für die Leistungskennzahl wurden die Hauptaufgaben aufgrund unterschiedlicher Bearbeitungszeiten gewichtet. Dabei handelt es sich um folgende Differenzierung:

- Eheschließungen, bei denen sowohl das Meldeverfahren als auch die Trauung in der Stadt Pulheim durchgeführt wird,
- Eheschließungen, bei denen nur die Trauung durchgeführt wird,
- Eheschließungen, bei denen nur das Meldeverfahren, nicht aber die Trauung durchgeführt wird,
- Beurkundung von Geburten,
- Beurkundung von Sterbefällen.

Die gewichteten Fälle (s. Anlage) werden in das Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung gesetzt. Die Overheadanteile bleiben bei dieser Leistungskennzahl unberücksichtigt.

Für die Stadt Pulheim ergibt sich danach folgende Leistungskennzahl:

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100	69	250	139	118	138	157	57

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim setzt fallbezogen wesentlich mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Potenzial von 0,92 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung im Personenstandswesen.

Im Vergleichsjahr 2014 haben sich die Fallzahlen erhöht. Der Kennzahlenwert verbessert sich dadurch auf 105 Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen. Das rechnerische Potenzial beträgt dann 0,85 Vollzeit-Stellen.

Neben den drei Standesbeamtinnen sind keine weiteren Mitarbeiter als Standesbeamte eingesetzt. Dies führt bereits jetzt im Urlaubs- oder Krankheitsfall zu personellen Engpässen und belastenden Situationen für die planmäßigen Kräfte. Insbesondere wenn das ausgewiesene Potenzial realisiert wird, dürfte sich die Situation noch verschärfen. Einige Vergleichskommunen haben gute Erfahrungen mit dem Einsatz von Honorarkräften (ehemalige Standesbeamte) gemacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte für einen flexiblen Personaleinsatz zusätzlich Mitarbeiter als Standesbeamte ausschließlich für Trauungen bestellen.

Die Stadt Pulheim weist eine geringe Fallintensität auf, hat also im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Vergleich zu anderen Kommunen weniger Fälle zu bearbeiten. Die Eheschließungen, bei denen sowohl das Meldeverfahren als auch die Trauung in der Stadt Pulheim durchgeführt wird, sind gegenüber dem Jahr 2012 um 21 Prozent zurückgegangen. Die Stadt Pulheim weist 2013 die wenigsten Trauungen je 10.000 Einwohner auf (neues Minimum).

Zahl der Eheschließungen (Meldeverfahren und Trauungen) je 10.000 Einwohner 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,24	28,86	54,74	38,10	34,30	37,21	41,51	59

Der Anteil der Verfahren mit Ausländerbezug liegt mit 15,8 Prozent etwas über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Nach Auskunft der Mitarbeiter heiraten viele Paare, die in Pulheim wohnen, in Köln. Diese Fallgruppe ist im interkommunalen Vergleich aber auch nur als zahlenmäßig gering anzusehen. Sogenannte „Ambiente-Trauungen“ haben in der Stadt Pulheim keinen nennenswerten Anteil an den Eheschließungen insgesamt; zudem spielt die Zahl auswärtiger Brautpaare, die sich in Pulheim trauen lassen, keine große Rolle. Eheschließungen in der Abtei Brauweiler finden einmal monatlich freitags statt.

Die „Falldichte“ wird auch durch vorhandene Krankenhäuser (mit Geburtsabteilung) bzw. die Zahl der Seniorenheime beeinflusst. Dies gilt für die beurkundeten Geburten und auch für die Sterbefälle. Es gibt kein Krankenhaus im Stadtgebiet. Nur vier Altenheime und eine kleine private Einrichtung sind für eine Stadt dieser Größenklasse wenig. Dies spiegelt sich in den Fallzahlen wieder.

Zahl der Sterbefälle je 10.000 Einwohner

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
38,79	34,38	216,55	101,39	61,72	98,50	133,04	59

Die Personalbemessung (2,44 Stellen für Sachbearbeitung) steht aktuell nicht in Einklang mit diesen Fallzahlen.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte den Personaleinsatz im Personenstandswesen aktiv anhand der Fallzahlenentwicklung steuern.

Eine Mitarbeiterin ist mit insgesamt 30 Stunden tätig. Hiervon entfallen 25 Stunden (0,64 Stelle) auf den Bereich Personenstandswesen. Fünf Stunden sind für Aufgaben der Personalvertretung und als Schwerbehindertenbeauftragte vorgesehen. Dies wird nach Auskunft der Mitarbeiter in der Praxis in höherem Maße in Anspruch genommen, so dass faktisch bereits jetzt ein geringerer Stellenanteil zur Verfügung steht. In Pulheim sind die Öffnungszeiten überdurchschnittlich ausgeprägt.

Wochen-Öffnungszeiten im Standesamt

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
28,00	18,00	42,00	26,50

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte das Besucheraufkommen über Terminvergaben steuern, um die der allgemeinen Öffnungszeiten zu verringern.

Die Auswirkungen des neuen Personenstandsrechts sind im Betrachtungszeitraum auch in der Stadt Pulheim erkennbar geworden. Die Testamentskartei ist in das Testamentsregister der Bundesnotarkammer überführt worden. Dieser Vorgang ist für Pulheim im November 2014 abgeschlossen worden. Diese Entwicklung hat nach Auskunft der Mitarbeiter zu einer geringfügigen Erleichterung geführt.

Die Familienbücher sind bis zum 31. Dezember 2013 dem Standesamt, das den Heiratseintrag für die Ehe führt, übersendet worden. Ab dem 1. Januar 2009 werden die Familienbücher in Pulheim in die neuen, elektronischen Personenstandsregister (ePR; hier: Heirats-/Eheregister) überführt. Die Nacherfassungen werden - wie bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen - anlassbezogen wahrgenommen. Aufgrund des Stellenüberhanges könnten diese Aufgaben zeitlich vorgezogen werden.

Die Arbeitssituation wird auch durch die weitere technische Unterstützung beeinflusst. Der Internetauftritt des Personenstandswesens der Stadt Pulheim nennt die Ansprechpartner und die Öffnungszeiten. Vergleichskommunen informieren hier den Bürger bereits ausführlicher, z. B. welche Unterlagen für welches Anliegen nötig sind. Ebenfalls können in anderen Städten Personenstandsurkunden online beantragt werden. Hierdurch werden die Serviceleistung für den Bürger und die Arbeitsabläufe im Personenstandswesen weiter verstärkt und unterstützt. Auf der Homepage kann derzeit nur eine Urkundenanforderung und eine Vollmacht zur Anmeldung elektronisch abgerufen werden (pdf-Dokument). Die Stadt Pulheim hat sich eine „Erweiterung des Online-Angebots im Urkundswesen“ zum Ziel gesetzt (s. Haushaltsplan 2015/16, S. 239). Im Übrigen sind in diesem Bereich die Fallzahlen zutreffend dargestellt.

Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

Diese Aufgaben (vor- und nachgelagerte Arbeiten wie Annahme und Weiterleitung von Anträgen, Durchführung von Namensanpassungen) sind einheitlich bei allen Kommunen dem Aufgabenfeld „Personenstandswesen“ zuzurechnen. Zuständig für Einbürgerungen ist grundsätzlich der Rhein-Erft-Kreis. In Pulheim ist ein Stellenanteil von 0,23 für Einbürgerungen und öffentlich-rechtliche Namensänderungen vorgesehen. Da diese Aufgabe in der Stadt Pulheim in der Einwohnermeldeabteilung wahrgenommen wird, haben wir den Stellenanteil dort herausgerechnet und dem Personenstandswesen zugerechnet. Das ausgewiesene Stellenpotenzial erhöht sich dadurch entsprechend ($0,92 \text{ zzgl. } 0,23 = 1,15$ Stellen).

Die absoluten Fallzahlen werden durch die GPA NRW nicht abgefragt. Der Haushaltsplan weist 198 Fälle für Namensänderungen und Einbürgerungen aus. Im Interview hat die Stadt Pulheim erläutert, dass sich der Beratungsbedarf in beiden Bereichen deutlich erhöht hat. Das Interesse an der Einbürgerung hat stark zugenommen. Dies ist oft auch verbunden mit der Frage nach der doppelten Staatsbürgerschaft. Die Stadt Pulheim legt Wert auf eine sorgfältige, angemessene umfangreiche Beratung und steht in engem Kontakt zur Kreisverwaltung des Rhein-Erft-Kreises als entscheidende Behörde.

Im Bereich der Einbürgerungen werden die Anträge mit relativ hohem Aufwand geprüft und erläutert. Dies gilt auch für die weiteren namensrechtlich relevanten Entscheidungen im Zusammenhang mit der jeweiligen Einbürgerung. Für die neuen Mitbürger ergibt sich dadurch eine kurze Bearbeitungszeit.

→ **Feststellung**

Grundsätzlich wird eine Zusammenarbeit von Stadt und Kreis durch die GPA NRW befürwortet, wenn beide Seiten profitieren. Die Aufgabenwahrnehmung in dieser Breite und Tiefe geht über das übliche Vorgehen hinaus (in der Regel nur vor- und nachgelagerte Arbeiten wie Annahme und Weiterleitung von Anträgen). Die Durchführung der Aufgabe erfolgt grundsätzlich beim Kreis.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, den Personalbedarf im Personenstandswesen insgesamt zu überprüfen. Dabei sollte auch der mit zusätzlichem Aufwand verbundene Standard bei den Einbürgerungen einbezogen werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten³ erledigte die Stadt Pulheim mit 1,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,08 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Vergleichsjahr 2013 berücksichtigte die GPA NRW 92.847 Euro Personalaufwendungen und rund 47.200 Euro Erträge. Der Overheadanteil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.508 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

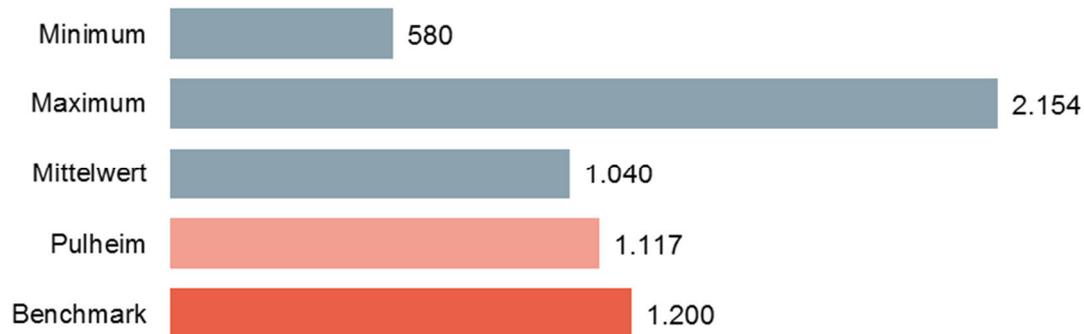
Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61,59	37,74	108,83	68,32	52,02	66,88	81,59	56

Die fallbezogenen Personalaufwendungen korrespondieren mit einem überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad. Die Stadt Pulheim überschreitet mit 50,9 Prozent den Mittelwert von 44,3 Prozent.

Die Stadt Pulheim weist eine hohe Fallintensität auf, hat also im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Vergleich zu anderen Kommunen mehr Fälle zu bearbeiten. Die Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je 10.000 Einwohner liegt 2013 im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Die Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen je 10.000 Einwohner liegt beim Mittelwert der Vergleichskommunen. Für die Jahre 2009 bis 2011 ergaben sich noch höhere Fallzahlen.

³ mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.117	580	2.154	1.040	800	1.020	1.175	58

Im Folgejahr bleibt der Stellenanteil unverändert. Jedoch sind die Fallzahlen zurückgegangen, so dass im Jahr 2014 noch 1.063 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle erreicht werden. In Relation zum Benchmark würde sich dann ein Potenzial von 0,15 Stellenanteil ergeben.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte die Fallzahlen fortschreiben und den Personalbedarf im Einklang mit der Fallzahlenentwicklung halten.

Besonderheiten in der Sachbearbeitung sind nicht zu verzeichnen. Es besteht ausreichend Zeit für eine sach- und fachgerechte Einzelfallentscheidung. Die Drei-Tages-Frist für die Bearbeitung von Gewerbemeldungen wird immer eingehalten. Auch die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen für die Erteilung von Erlaubnissen werden eingehalten. Die Anzahl an Gebührenkassen wird in der Stadt Pulheim restriktiv gehandhabt. Im Gewerbebereich selbst gibt es keine Bareinzahlungen, diese werden in der Meldeabteilung wahrgenommen.

Organisation und Steuerung

Eine Steuerung des Personaleinsatzes über Fallzahlen erfolgt insgesamt nicht. Kennzahlen zu Besucherströmen oder zur Bürgerzufriedenheit existieren bisher nicht. Finanzwirtschaftliche Kennzahlen sind ansatzweise im Haushalt vorhanden, allerdings handelt es sich hier überwiegend um Fallzahlen, die nicht in eine Steuerung münden. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Dabei sollte auch das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichem Personaleinsatz und Standards für die Kundenzufriedenheit berücksichtigt werden.

Um zu ermitteln, ob die Ziele erreicht werden, sollte die Stadt Pulheim Kennzahlen als Indikatoren bilden. Beispielsweise könnten die GPA-Kennzahlen als Leistungskennzahlen fortgeschrieben werden: z. B. Personalaufwand je Fall, Fälle je Vollzeit-Stelle und Fälle je 10.000 Einwohner. Weitere Auswertungen ergänzen das Spektrum: Arbeitsrückstände, Überstunden o. ä. oder auch das Maß der Kundenzufriedenheit (ermittelt z. B. durch Befragungen, Testtelefonate).

→ **Empfehlung**

Für die Steuerung des Personaleinsatzes sollte die Stadt Pulheim Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und regelmäßig analysieren. Hier bietet sich eine Fortschreibung der GPA-Kennzahlen an⁴.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Pulheim überschreitet im Bereich Meldewesen in den Jahren 2012 und 2014 den Benchmark. Im Jahr 2013 wird der Benchmark fast erreicht.
- Die Öffnungszeiten in der Einwohnermeldeabteilung sind bereits reduziert worden und befinden sich auf einem kostengünstigen Niveau. Die Besucherströme in der Nebenstelle sollten regelmäßig erfasst und dokumentiert werden.
- Im Personenstandswesen ergeben sich Potenziale. Die Personalbemessung sollte kritisch überprüft werden. Dies gilt auch für den Standard für Einbürgerungen und öffentlich-rechtliche Namensänderungen. Dieser bindet zusätzlich personelle Ressourcen.
- Im Gewerbewesen wird der Benchmark im Jahr 2013 fast erreicht.
- Die Stadt Pulheim sollte die Fallzahlen in allen Bereichen fortschreiben und den Personalbestand im Einklang mit der Fallzahlenentwicklung halten. Die aktuellen Fallzahlen sollten auch in den Haushalt einfließen.
- Die Kennzahlenwerte der GPA NRW sollten fortgeschrieben werden (z. B. „Personalaufwand je Fall“ bzw. „Fälle je Vollzeit-Stelle“ und „Fälle je 10.000 Einwohner“). Es wird empfohlen die Kennzahlen im Haushaltsplan darzustellen.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2013

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0
Personenstandswesen (einschl. Einbürgerungen)	1,15
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0
Gesamtsumme	1,15

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 2013 ein monetäres Gesamtpotenzial von 57.500 Euro. Das Potenzial beträgt 15 Prozent der betrachteten Sachbearbeiter-Stellen.

⁴ <http://gpanrw.de/de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks-jetzt-neu-gpa-kennzahlenset-und-benchmark>

→ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	7.855	7.690	3.928	3.845
Personalausweis	1,0	4.277	5.088	4.277	5.088
Reisepass		2.550	2.833	2.550	2.833
Gesamt				10.755	11.766

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	2	5	0	1
Beurkundung Sterbefall		206	205	41	41
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	150	166	150	166
Eheschließung: nur Trauung		45	39	45	39
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	21	27	6	8
Gesamt				243	255

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldungen	1,0	573	581	573	581
Ummeldungen		181	174	181	174
Abmeldungen	0,4	579	559	232	224
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	6	1	48	8
Reisegewerbekarte	4,0	5	11	20	44
Spielhallenerlaubnis	10,0	2	1	20	10
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	13	11	156	132
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	139	131	278	262
Gesamt				1.508	1.435

→ 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 Pulheim im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	10
Plätze in kommunaler Trägerschaft	13
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	17
Kindertagespflege	17
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	18

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	53.208	53.080	53.109	54.451	55.257	56.120	56.916
0 bis unter 3 Jahre	1.231	1.186	1.216	1.128	1.143	1.143	1.105
3 bis unter 6 Jahre	1.305	1.308	1.335	1.347	1.277	1.298	1.282

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

Die Analyse der Einwohnerentwicklung zeigt bezogen auf das Basisjahr 2013 für die Gesamtbevölkerung einen Anstieg um 7,2 Prozent bis 2030. Der Anteil der unter 6-Jährigen im Jahr 2013 beträgt in der Stadt Pulheim 4,8 Prozent und liegt beim Mittelwert der Vergleichskommunen.

Für Kinder unter drei Jahre wird in der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW ein Rückgang um 9,1 Prozent prognostiziert. Für Kinder von drei bis unter sechs Jahre werden minus 4,0 Prozent erwartet. Für beide Altersgruppen stellt die Stadt Pulheim folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.576	1.618	1.617	1.865
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.488	1.508	1.502	1.675
Plätze in der Kindertagespflege	88	110	115	190

Der uneingeschränkte Rechtsanspruch für Kinder von 1 bis unter 3 Jahren gilt ab dem 01. August 2013. Die Plätze sind daher in den vergangenen Jahren sowohl in Tageseinrichtungen als auch in der Tagespflege ausgebaut worden. Bei fast gleichbleibender Kinderzahl wurde das Platzangebot deutlich ausgeweitet. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kindertagespflege: Während sich die Platzanzahl in den Tageseinrichtungen von 2010 bis 2013 um 187 Plätze erhöhte (+13 Prozent), wurde das Angebot an Tagespflegeplätzen von 88 auf 190 mehr als verdoppelt.

Die Stadt Pulheim richtet ihr Angebot anhand der Daten von IT.NRW aus. Für die Ist-Situation ergeben sich dadurch geringe Abweichungen gegenüber den von der GPA NRW verwendeten Daten auf Zensus-Basis. Diese wirken sich beispielsweise in den berechneten Versorgungsquoten aus. Gravierender sind die Differenzen in den Prognosedaten von IT.NRW. Diese basieren noch nicht auf den aktuellen Daten nach Zensus. Die Stadt Pulheim sieht nach eigener Einschätzung - gegenüber Zensus - im Trend einen Anstieg der Kinderzahlen voraus. Hier wirken sich beispielsweise Zuzüge und Neubaugebiete positiv aus (Wanderungssaldo durchgängig positiv; im Jahr 2013: +113 Kinder unter fünf Jahren). Die aktuelle Entwicklung bei den Flüchtlingen spricht künftig ebenfalls für höhere Kinderzahlen und einen erhöhten Bedarf.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Im organisatorischen Aufbau findet sich die „Kindertagesbetreuung“ im Dezernat II (Abteilung 510 „Verwaltungsabteilung“). Die Aufgaben werden zentral in diesem Bereich wahrgenommen. Im gleichen Dezernat sind die Aufgaben Schule und Soziales angesiedelt.

→ Feststellung

Die organisatorische Bündelung der Bereiche „Jugend“ und „Schule, Kultur und Sport“ sowie „Soziales“ in einem Dezernat fördert den Informationsfluss. Betreuungs- und Erziehungsangebote sowie Bildungs- und Unterstützungsleistungen können so gut aufeinander abgestimmt werden.²

Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder bzw. deren Ausprägung stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Ergebnissen des Kennzahlenvergleichs. Die Bewertung der Steuerungsleistungen ist aus Sicht der GPA NRW nicht losgelöst von der Steuerung des Jugendamtes insgesamt zu sehen. Sie soll aufzeigen, in wie weit die Zielsetzungen des SGB VIII und des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sowie die fachpolitischen Anforderungen umgesetzt sind. Die einzelnen Steuerungsleistungen (Planung, Ziele, Controlling, Angebotssteuerung, EDV-Einsatz, etc.) werden in den Prüfungen auf der Grundlage des Interviews analysiert und bewertet.

Es gibt im Jugendamt einen Jugendhilfeplaner mit einem Stellenanteil von aktuell 14 Wochenstunden (planmäßig 33 Wochenstunden). In der Stadt Pulheim wurde eine detaillierte Planung der Bedarfe für die Jahre 2015 bis 2020 extern erstellt. Aus dieser gehen die aktuell abgedeckten Bedarfe sowie die zukünftig zu erwartenden Bedarfe im Stadtgebiet hervor. Zu diesem Zweck werden Grundlagendaten für die Bedarfsplanung sowie Belegungszahlen regelmäßig ausgewertet und unterjährig dokumentiert. Aus den Bevölkerungsprognosen und den Belegungszahlen (Plätze und Betreuungszeiten) werden die zukünftig erwarteten Bedarfe hochgerechnet.

→ Feststellung

Die Kindergartenbedarfsplanung ist Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Die aktuelle Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Pulheim wird regelmäßig jährlich fortgeschrieben. Die Plan-
daten werden unterjährig aktualisiert.

Über regelmäßige Besprechungen werden die freien Träger in die Bedarfsplanung eingebunden. Die Anmeldung der Kinder erfolgt bis 2015 bei der jeweiligen Kindertageseinrichtung (Kita). Die Wartelisten werden zentral im Jugendamt zusammengeführt.

Für das Kindergartenjahr 2016/2017 wird das bisherige Anmeldeverfahren für die Aufnahme von Kindern in Kindertagesstätten durch die Online-Plattform „Kita-Navigator“ abgelöst. Damit steht den Eltern in Pulheim ein Online-Vormerkssystem für Betreuungsplätze in allen Kindertagesstätten im Stadtgebiet zur Verfügung. Das Online-Vormerkssystem ist ab 01. September 2015 betriebsbereit. Dies erleichtert die Zusammenarbeit der Beteiligten erheblich.

Regelmäßig werden auch die Finanzzahlen erhoben und ausgewertet. Der Jugendhilfeausschuss der Stadt Pulheim wird jeweils aktuell über die Entwicklungen im Bereich der Tagesbe-

² vgl. auch Teilbericht Personal und Demografie

betreuung für Kinder informiert. Auch die im Verlauf der überörtlichen Prüfung benötigten Daten konnten zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden.

Im Haushaltsplan sind zwar Ziele und Kennzahlen für den Bereich „Förderung von Kindern in Tagesbetreuung“ definiert. Die Darstellung der Kennzahlen weist jedoch noch Optimierungspotenziale auf. Die Formulierungen und Kennzahlen sollten überarbeitet werden, damit die Stadt mit diesen strategisch und operativ steuern kann.

→ **Feststellung**

Ziele und Kennzahlen, die im Haushaltplan der Stadt Pulheim definiert sind, werden als aktives Steuerungsinstrument nur teilweise genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte die Steuerung dieses Bereiches Tagesbetreuung für Kinder ausbauen. Ein Controlling und anschließendes Berichtswesen sollten aufgebaut werden.

Die Angebotsplanung für die Kindertagesbetreuung berücksichtigt nicht die aktuelle Flüchtlingsentwicklung. Die Stadt Pulheim muss sich darauf einstellen, dass im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch Familien mit Kindern kommen, die einer Betreuung in Kindeseinrichtungen bedürfen. Hierauf muss sich die Stadt Pulheim einstellen und die Bedarfe durch eine regelmäßige und zeitnahe Aktualisierung der Kindergartenbedarfsplanung darstellen.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Pulheim wird perspektivisch auch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit den Haushalt belasten.

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)

	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	3.599.685	3.975.066	4.466.498	5.344.324
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.396	1.567	1.791	2.095

Der Anstieg des Fehlbetrages ist auch ein Spiegelbild der hohen Versorgungsquote in der Stadt Pulheim. Mit der Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-Jährige ist diese Entwicklung bei allen Vergleichskommunen zu verzeichnen.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

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

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.095	1.526	3.034	2.021	1.767	1.943	2.229	27

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 für die Kindertagesbetreuung.

	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	3.199.067	3.540.300	4.002.749	4.411.977
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Platz in Euro	2.150	2.348	2.665	2.634

Der Fehlbetrag steigt in Pulheim bis 2013 kontinuierlich an. Ursache ist der deutliche Ausbau des Platzangebots in der kostenintensiveren U-3-Betreuung. In der Summe entspricht dies dem gesetzlich vorgesehenen Finanzierungsanteil der Kommune. Im interkommunalen Vergleich ist der erreichte Kennzahlenwert positiv zu werten.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.634	2.360	4.760	2.992	2.658	2.835	3.195	27

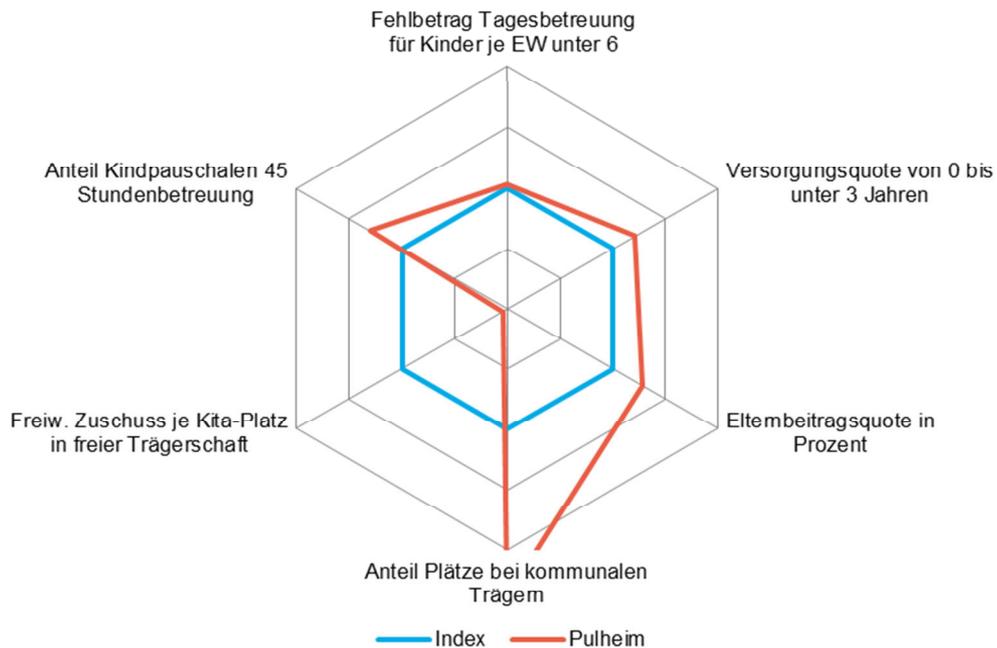
→ Feststellung

Die Stadt Pulheim erreicht einen Kennzahlenwert im besten Viertel der Vergleichskommunen.

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 Pulheim im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der 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 beruhen auf der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember (ab 2011 Zensusdaten).

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.

Der „Kindertagesstättenbedarfsplan 2015 - 2020“ der Stadt Pulheim sieht für das Kindergartenjahr 2015/16 eine Betreuungsquote von 60 Prozent der zweijährigen bzw. 8,5 Prozent der ein-

jährigen Kinder vor. Der Haushaltsplan weist für die U-3-Betreuung der Stadt Pulheim (1- bis unter 3-Jährige) für 2013 eine Quote von 41,7 Prozent aus.

Die durch die GPA NRW ermittelten Versorgungsquoten im Bereich der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege werden landeseinheitlich berechnet. Basis: Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Angebot Kita und Tagespflege) von 0 bis unter 3 Jahren an der Anzahl der Kinder in dieser Bevölkerungsgruppe. Die durch die Jugendämter ermittelten Quoten weisen in der Regel höhere Prozentwerte auf.

Die Versorgungsquoten vieler Städte weichen von der Berechnungssystematik der GPA NRW ab, da jede Stadt eine eigene Berechnungsmethode zugrunde legt. Unterschiede ergeben sich in der Regel schon aus den abweichenden Bevölkerungsdaten auf der Grundlage der Volkszählung 1987 (VZ 87) bzw. Zensus 2011 einerseits und den Daten der örtlichen Melderegister. Zudem haben die Städte häufig eine andere Berechnungsweise im Hinblick auf die Stichtagsdaten, die Einbeziehung des sog. hineinwachsenden Jahrgangs etc. Aus diesem Grund legt die GPA NRW für die Versorgungsquote eine für alle Städte gleiche Berechnungssystematik zugrunde.

Im intrakommunalen Verlauf zeigt sich folgendes Bild.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	95	198	237	239	467
Einwohner U-3	1.220	1.221	1.231	1.186	1.216
Versorgungsquote U-3 in Prozent	7,8	16,2	19,3	20,2	38,4
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	7,8	9,0	10,3	10,5	22,8

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

In der Zeitreihe weisen die Versorgungsquoten für die Stadt Pulheim einen stetigen Anstieg aus.

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren im interkommunalen Vergleich 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
38,4	16,0	41,5	31,8	27,7	32,6	35,1	27

Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Angebot Kita und Tagespflege) von 0 bis unter 3 Jahren an der Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren (Zensus) in Prozent

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Pulheim im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Der Rechtsanspruch auf einen U-3-Platz konnte weitgehend erfüllt werden (Überbelegung: insgesamt 85 Plätze). Klagen liegen nach Auskunft des Jugendamtes nicht vor.

Insgesamt ist aufgrund der örtlichen Situation (u. a. hohe Frauenerwerbstätigkeitsquote) noch ein zusätzlicher Bedarf erkennbar geworden. Es sind daher 2013 zwei neue Einrichtungen geschaffen worden (Träger: Kinderzentren Kunterbunt gGmbH). 2016 werden zusätzlich 120 Plätze in der ehemaligen Schule Escher Straße eingerichtet. Eine bestehende Kita wird um eine neue Gruppe mit 20 Plätzen erweitert.

Ü-3 Betreuung

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	1.387	1.378	1.381	1.378	1.398
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.387	1.357	1.305	1.308	1.335
Versorgungsquote Ü-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	100,0	101,5	105,8	105,4	104,7

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

Die Stadt Pulheim plant vorausschauend. Nach den Auswertungen des Jugendamtes reicht aufgrund der wachsenden Nachfrage und des weiter anhaltenden Zuzugs von jungen Familien das Betreuungsangebot insgesamt nicht aus. Teilweise kann der Bedarf nur durch Überbelegungen gedeckt werden. Der steigenden U-3-Nachfrage stehen faktisch keine Überkapazitäten im Ü-3-Bereich gegenüber, da durch Zuzüge auch dort steigende Bedarfe zu verzeichnen sind. Es ist zu berücksichtigen, dass die U-3-Kinder des sog. hineinwachsenden Jahrgangs im Jahr 2013/14 auch Ü-3-Plätze belegen. Aufgrund des gegebenen Bedarfs erfolgte 2013 der o. g. Neubau von zwei Einrichtungen.

→ Feststellung

2013/14 konnten alle Kinder zwischen 3 und 6 Jahren mit Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen versorgt werden. Nach Angaben der Stadt werden zurzeit alle Rechtsansprüche auf Versorgung der Kinder erfüllt.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr³.

Im KiBiz ist nicht ausdrücklich der von den Eltern zu leistende Finanzierungsanteil geregelt. Bei der Abrechnung des Landes mit den Jugendämtern wird allerdings von einem 19-prozentigen

³ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2013 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Anteil der Elternbeiträge ausgegangen. In der Praxis bewegt sich das Elternbeitragsaufkommen in der Regel auf einem deutlich niedrigeren Niveau, insbesondere in Kommunen mit ungünstiger Sozialstruktur. Dies ist in der Stadt Pulheim mit seiner geringen SGB II-Quote und hohen Kaufkraft nicht gegeben.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	2.126.641	2.037.662	1.952.343	2.044.408
ordentliche Aufwendungen in Euro	8.895.910	9.806.393	9.747.889	10.900.762
Elternbeitragsquote in Prozent	23,9	20,8	20,0	18,8

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

In der Zeitreihe hat sich die Quote stetig reduziert. Die Ausgleichszahlungen des Landes wirken sich für die Stadt Pulheim im Einzelfall negativ aus. Die Elternbeiträge würden aufgrund der guten Einkommenssituation jeweils höher liegen als der Ausgleichsbetrag.

Die Elternbeitragsatzung differenziert die Beiträge nach 25, 35 und 45 Betreuungsstunden. Eine Differenzierung jeweils zum einen für Kinder unter drei Jahren und zum anderen für Kinder ab drei Jahren wird nicht vorgenommen. Somit wird dem höheren Aufwand aus der U-3-Betreuung grundsätzlich nicht Rechnung getragen.

→ Empfehlung

Die Unterteilung in die Altersgruppen von über und unter drei Jahren ist sinnvoll, da dies den unterschiedlich hohen Kosten, die für die Betreuung anfallen, gerecht wird.

Inwieweit bei den Elternbeiträgen Optimierungsmöglichkeiten bestehen, zeigt die Elternbeitragsquote im Vergleich.

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

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,8	9,3	19,5	14,7	12,6	14,7	16,6	27

Die Kommunen besitzen im Rahmen ihrer Satzungshoheit einen Gestaltungsspielraum, der landesweit zu unterschiedlichen Regelungen geführt hat. Die Grenzen werden durch § 23 KiBiz konkretisiert, wonach die Beitragssatzungen eine soziale Staffelung vorzusehen haben. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die Betreuungszeiten sind dabei zu berücksichtigen. Auf dieser Basis können die Kommunen die Einkommensgrenzen/-stufen und die Beitragsstaffelungen individuell festlegen.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die erreichte Elternbeitragsquote auch künftig gehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte die im Jahr 2013 erzielte Elternbeitragsquote für die Zukunft weiterhin als Zielwert verwenden.

Die Elternbeiträge werden für die Inanspruchnahme sowohl von Kitas als auch von Kindertagespflege erhoben. Das beitragsrelevante Elterneinkommen wird jährlich überprüft. Die Beiträge liegen im interkommunalen Vergleich wie folgt.

Elternbeiträge je Platz im interkommunalen Vergleich 2013 in Euro

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.220	772	1.524	1.087	928	1.074	1.192	27

Die GPA NRW hat Vergleichsberechnungen an Beispielen für ein einjähriges bzw. ein vierjähriges Kind durchgeführt. Dabei werden Beiträge für verschiedene Einkommenshöhen und Betreuungsstunden ermittelt. Die Auswertung ist dem Jugendamt der Stadt Pulheim zur Verfügung gestellt worden.

Die Einkommensgrenze für die Beitragserhebung beginnt in der Stadt Pulheim bei 12.000 Euro. Die Staffelung ist mit Stufen von 12.000 Euro zu weitmaschig angesetzt. In der Obergrenze wird mit 72.000 Euro Brutto-Jahreseinkommen ein Wert im unteren Viertel der Vergleichskommunen erzielt. Für Kinder unter drei Jahren werden keine höheren Beiträge erhoben.

→ **Feststellung**

Die höchste Einkommensstufe ist in Pulheim im interkommunalen Vergleich niedrig und bietet noch weiteren Spielraum. Eltern mit einem Jahreseinkommen von 72.000 Euro zahlen den gleichen Elternbeitrag wie Eltern mit einem deutlich höheren Einkommen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern wird somit bei der Erhebung der Elternbeiträge nicht ausreichend berücksichtigt. Es ist sachgerecht und auch unter sozialen Gesichtspunkten vertretbar, hohe Elterneinkommen angemessen mit entsprechend höheren Beiträgen zu belasten.⁴

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte die Einkommensstufen stärker differenzieren. Die Obergrenze sollte angehoben werden.

Das Jugendamt sollte prüfen, ob sich das Beitragsaufkommen durch eine weitere Anhebung der Beiträge bei hohen Einkommen nachhaltig erhöhen lässt. Einige Vergleichskommunen haben hiermit positive Erfahrungen gemacht.

Es besteht hier ein Spannungsfeld zwischen der Bemessung der Einkommensstufen und Beitragsstaffeln in Abhängigkeit vom individuellen Deckungsbedarf in der Kommune einerseits und den örtlichen Einkommensverhältnissen andererseits. In dieser Hinsicht ist die Stadt Pulheim aufgrund der hohen Kaufkraft der Bevölkerung strukturell im Vorteil. Dies zeigt sich auch bei den offenen Forderungen aus Elternbeiträgen zum 31. Dezember 2014, diese betragen

⁴ Nach § 23 Abs. 5 KiBiz sind explizit eine soziale Staffelung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Betreuungszeiten bei der Elternbeitragsbemessung zu berücksichtigen.

106.722 Euro. Dies ist in Relation zum Haushaltsansatz als durchschnittlich anzusehen. Vergleichskommunen mit ungünstigen Sozialstrukturen weisen deutlich höhere Anteile auf.

Derzeit verzichtet die Stadt Pulheim teilweise auf Elternbeiträge, da sie in § 3 ihrer Elternbeitragsatzung u. a. auch Geschwisterbefreiungsregelungen trifft: Für Geschwisterkinder wird kein zusätzlicher Beitrag erhoben. Ergeben sich bei Geschwisterkindern unterschiedliche Elternbeiträge, ist zwar der jeweils höhere Beitrag zu zahlen, dennoch fehlen Erträge zur Kostendeckung. Andere Kommunen haben im Anbetracht der angespannten Haushaltslagen die Beitragsreduzierung bzw. -befreiung bei Geschwisterkindern mit z. B. 50 Prozent Ermäßigung oder eine Betragsbefreiung erst ab dem dritten Kind geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte die Geschwisterbefreiungsregelungen in ihrer Elternbeitragsatzung prüfen. Es könnte beispielsweise die Einführung eines Elternbeitrags von 50 Prozent für das 2. Kind und 25 Prozent ab dem 3. Kind vorgesehen werden.

Naturgemäß handelt es sich hier um ein sensibles Thema. Dennoch sollte mit Blick auf die Finanzlage der Stadt eine teilweise Anpassung der Beiträge vorgeschlagen und mit der Politik diskutiert werden. Zielwert bleibt im Ergebnis grundsätzlich eine Elternbeitragsquote von 19 Prozent. Aufgrund des noch fortschreitenden Ausbaues ist mit steigenden Fehlbeträgen und einer sinkenden Quote zu rechnen (s. Zeitreihe). Aus Sicht der GPA NRW sollten daher höhere Einkommensgruppen stärker belastet und eine weitere Staffelung z. B. auch für Einkommen über 150.000 Euro vorgenommen werden.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

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

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	1.482	1.488	1.508	1.502	1.675
Plätze in kommunaler Trägerschaft	789	770	793	798	857
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	53,2	51,7	52,6	53,1	51,2
Plätze in freier Trägerschaft	693	718	715	704	818
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	46,8	48,3	47,4	46,9	48,8

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Plätze in kommunaler Trägerschaft im interkommunalen Vergleich 2013 in Prozent

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
51,2	0,0	58,8	21,4	0,0	23,4	35,8	27

In der Stadt Pulheim bestehen derzeit 29 Kindertagesstätten. Hiervon sind zwölf städtische Kitas. Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen freier Träger ist mit rund 49 Prozent im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Der hohe Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder im Ergebnis negativ. Der gesetzliche Anteil des Trägers beträgt bei kommunalen Einrichtungen 21 Prozent der Betriebskosten. Die Stadt Pulheim muss in dieser Höhe Trägeranteile übernehmen. Aufgrund der KiBiz-Finanzierungssystematik ist zwar der hohe Anteil an kommunalen Plätzen einerseits für die Stadt ein belastender Faktor. Andererseits hat sie hierdurch mehr direkten Einfluss, z. B. auf die Belegung der kostenintensiven Betreuungszeiten mit 45 Stunden. Die Stadt kann so besser steuern und die Platzvergabe ist transparenter.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Einen erheblichen Einfluss auf die Höhe des Fehlbetrages hat auch die Verteilung der Stundenkontingente. Grundsätzlich können Eltern zwischen Betreuungen mit 25, 35 und 45 Stunden pro Woche wählen. Der einzelne Platz wird dabei mit steigender Stundenzahl deutlich kostenintensiver. Eine Vielzahl von gebuchten Plätzen mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden pro Woche wirkt sich daher negativ auf den Fehlbetrag aus.

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁶ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich.

Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend sind die zum 15. März jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) für das Vergleichsjahr 2013 abgebildet.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

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

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014 im interkommunalen Vergleich

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
11,8	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
38,1	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
50,1	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Quelle: Auswertetool KiBiz.web

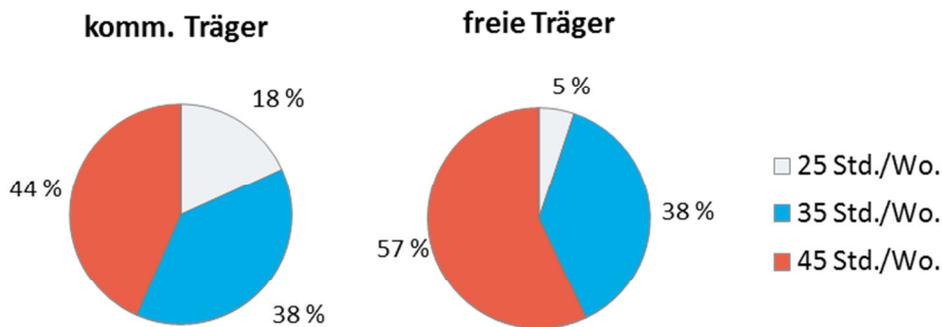
Die Stadt Pulheim erreicht im interkommunalen Vergleich hohe Werte bei 25 Wochenstunden. Die höchste Quote bei der 25 Stunden Betreuung weist die Stadt Schmallenberg auf. Sie ist auch vom Städte- und Gemeindebund als gutes Beispiel veröffentlicht worden.⁷

Die überdurchschnittliche Quote für die „45 Stunden Betreuung“ ist nach Auskunft u. a. darauf zurückzuführen, dass vielfach beide Elternteile berufstätig sind und als Pendler längere Betreuungszeiten benötigen. Letztlich wirkt sich ein hoher Anteil beim Betreuungsumfang von 45 Stunden ungünstig auf das finanzielle Ergebnis aus.

Das Interesse des Jugendamtes muss es sein, die teuren Plätze auf das bedarfsgerechte Maß zu begrenzen. Da die letztendliche Steuerung und Entscheidung beim Jugendamt liegt, müssen von hier aus klare Vorgaben und auch Überprüfungen erfolgen, um den Fehlbetrag für Tageseinrichtungen möglichst niedrig zu halten. Hierzu kann es Vorgaben an die Träger geben oder auch eine Überprüfung der einzelnen Anträge erfolgen, ob die Eltern den Platz in dem Umfang (z. B. wegen Erwerbstätigkeit) benötigen oder weniger Betreuungsstunden auch ausreichend wären.

⁷ Städte- und Gemeinderat Ausgabe 3/2015

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten Kindergartenjahr 2013/14



Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Zwischen den Trägern ist bei den Betreuungszeiten ein sehr unterschiedliches Buchungsverhalten festzustellen. Der Anteil für die „45 Stunden Betreuung“ ist insbesondere bei den freien Trägern mit 57 Prozent auffällig hoch. Teilweise ist zu beobachten, dass die Anzahl der 45 Stunden Betreuungen im dritten (beitragsfreien) Kindergartenjahr zunimmt. Dies ist ein Trend, der auch in anderen Kommunen festzustellen ist.

Die Aufteilung der Stundenkontingente nach Einrichtungsarten ist durch die GPA NRW differenziert ausgewertet und im interkommunalen Vergleich dargestellt worden. Die Auswertungen stehen dem Jugendamt zur Verfügung.

Aufgrund der politischen Willensbildung sieht sich die Stadt Pulheim als familienfreundliche Stadt. Im Rahmen der Kindertagesbetreuung hat die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen hohen Stellenwert. Dies soll die Stadt u. a. für junge Familien attraktiv machen. Es beeinflusst naturgemäß die Anteile der Betreuungszeiten. Die Belegung der Betreuungszeiten wird ggf. auch durch die Einrichtungen „beeinflusst“ und entspricht erfahrungsgemäß nicht in allen Fällen dem Elternwunsch. Hier steuert die Stadt Pulheim durch Elternbefragungen gegen (zuletzt 2012; vorgesehen: Frühjahr 2016). Diese sollten künftig regelmäßiger erfolgen. Darüber hinaus bestehen keine Absprachen bzw. Vereinbarungen mit den eigenen Einrichtungen und den freien Trägern. Dies kann die überdurchschnittlich hohen Betreuungszeiten begrenzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim nimmt künftig regelmäßige Elternbefragungen vor. Der Bedarf für die unterschiedlichen Wochenstundenkontingente wird damit nachvollziehbar.

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.

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

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	18.419	19.713	19.995	19.037
Plätze in freier Trägerschaft	718	715	704	818
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	26	28	28	23

Der Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger (einschl. kirchliche Träger) liegt mit 0,2 Prozent in einem sehr günstigen Bereich. Dies bestätigt sich im interkommunalen Vergleich.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23	0	631	324	213	305	439	27

Kindertagespflege

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

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Pulheim ergänzt. Im intrakommunalen Verlauf zeigt sich folgendes Bild:

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

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	88	110	115	190
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.576	1.618	1.617	1.865
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	5,6	6,8	7,1	10,2

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die Anzahl der Tagespflegepersonen konnte von 2010/11 bis 2013/14 von 20 auf 39 gesteigert werden. Der Ausbau der Betreuungsplätze orientiert sich an den jährlichen Bedarfen und wurde in der Stadt Pulheim kontinuierlich erhöht. Grundsätzlich wird durch die Eltern ein Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung favorisiert. Lediglich bei den Kindern unter zwei Jahren oder sofern eine flexible Betreuung mit weniger als 25 Stunden gewünscht ist, wird eher die Kindertagespflege gewählt. Die Kindertagespflege beginnt bereits ab 15 Stunden wöchentlich.

Insbesondere zur Sicherstellung der Versorgung für die Altersgruppe bis zu zwei Jahren wurde die Zahl der Tagespflegeplätze in den vergangenen Jahren vervielfacht. Angestrebt wird ein ausgewogenes Verhältnis von Kindertagespflegeplätzen im Verhältnis zu den Kinderbetreuungsplätzen (Relation 30 zu 70). Perspektivisch soll die Zahl der Tagespflegeplätze künftig reduziert werden. Dies wird auch dem Elternwillen entsprechen.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,2	4,3	16,8	7,8	5,0	6,2	9,7	26

Beratung und Vermittlung (Akquise/Gewinnung von Tagespflegepersonen) erfolgen durch die Fachberatungsstelle im Jugendamt (1,5 Vollzeit-Stelle). Die Tagespflegepersonen werden von der Fachberatung für Kindertagespflege begleitet und beraten. Die Aufgabendurchführung liegt fast vollständig in der Hand des Jugendamtes. Es sind nur Teilaufgaben (z. B. Qualifizierung und Fortbildung) auf freie Träger oder sonstige Dritte übertragen worden.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der prognostizierte Geburtenrückgang der Kinder bis sechs Jahre sowie die Zuzüge und die Zuweisung von Flüchtlingen werden sich auf die weitere Kindergartenbedarfsplanung auswirken. Durch die aktuelle Kindergartenbedarfsplanung, die zukünftige Entwicklungen enthält, kann die Stadt Pulheim rechtzeitig steuernd eingreifen.
- Der „Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder 2013 je Kind“ liegt im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die überdurchschnittliche U-3-Versorgungsquote hat daran erheblichen Anteil. Sie ist zur Erfüllung des Rechtsanspruches erforderlich.

- Der „Fehlbetrag 2013 je Platz“ liegt im interkommunalen Vergleich im besten Viertel der Vergleichskommunen. Dies ist im Zusammenhang mit der hohen U-3-Versorgungsquote positiv zu bewerten.
- In der Stadt Pulheim bestehen viele Plätze in städtischer Trägerschaft (51 Prozent). Der hohe Anteil der Plätze in kommunalen Einrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder im Ergebnis negativ.
- Dies gilt auch für den hohen Anteil der 45-Stunden-Betreuung. Die Stadt Pulheim erreicht im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Werte bei 25 Wochenstunden. Der 35-Stunden-Anteil ist dagegen gering ausgeprägt.
- Im interkommunalen Vergleich 2013 ergibt sich eine passgenaue Elternbeitragsquote. Die Quote von 19 Prozent sollte auch künftig erreicht werden.
- Die Einkommens-Stufen sollten enger gestaffelt werden. Die Obergrenze von 72.000 Euro ist im interkommunalen Vergleich zu niedrig. Sie könnte weiter angehoben werden. Für U-3 Kinder wird kein höherer Beitrag erhoben.
- Die freiwilligen Zuschüsse liegen im günstigen Bereich.
- Der Anteil der Tagespflege ist gut ausgeprägt.
- Das Controlling sollte ausgebaut werden. Die bereits festgesetzten Ziele und Kennzahlen im Haushalt des Produktes „Förderung von Kindern in Tagesbetreuung“ sollten um die GPA-Kennzahlen erweitert werden. So können die Entwicklungen selbst analysiert und gesteuert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Pulheim
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	5
Hauptschulen	6
Realschulen	7
Gymnasien	8
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	11
Gesamtbetrachtung	11
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	15
Organisation und Steuerung	16
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	17

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/14. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche (BGF) der Gebäude. Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes. Mit einbezogen sind somit Flächen für Flure, Aulen oder anderweitig für den Schulbetrieb genutzte Räume.

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 Pulheim mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme¹ 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

¹ 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)

Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Grundschulen

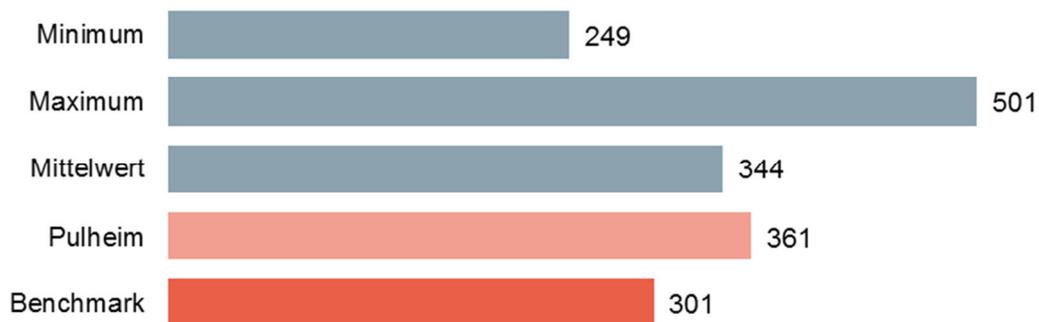
Die Stadt Pulheim verfügt zum Schuljahr 2013/14 über neun Grundschulen. Die Zahl der Grundschüler hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 349 verringert. Das entspricht einem Rückgang von rund 15 Prozent.

Grundschulen der Stadt Pulheim 2013

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
KGS Bachstraße	3.002	292	12	3	250
EGS Auweilerstraße	3.389	312	12	3	298
KGS Buschweg	3.500	205	8	2	438
GGs Brauweiler	3.119	219	8	2	390
GGs Dansweiler	2.783	187	8	2	348
GGs Sinthern/Geyen	3.319	201	9	3	369
GGs Stommeln	3.889	194	8	2	486
KGS Stommeln	3.114	175	8	2	389
GGs Sinnersdorf	3.123	168	8	2	390
Summe	29.238	1.953	81	21	361

Alle Grundschulen werden als offene Ganztagschulen geführt und bieten Betreuung in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/14 wird dieses Angebot von 1.021 der insgesamt 1.953 Grundschüler genutzt. Das ergibt einem OGS-Anteil von rund 52 Prozent. Die Bandbreite der OGS Nutzung liegt dabei zwischen 38 und 69 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil/Median	3. Quartil	Anzahl Werte
361	306	334	374	47

Im Schuljahr 2013/14 liegen die Flächenüberhänge im Grundschulbereich bei der Stadt Pulheim im Vergleich zum Benchmark bei 60 m² je Klasse. Dies entspricht bei 81 gebildeten Klassen einem rechnerischen Flächenüberhang von rund 4.900 m².

➔ **Feststellung**

Der bei den Grundschulen der Stadt Pulheim festgestellte Flächenüberhang entspricht in etwa den Flächen von zwei zweizügigen Grundschulen.

Die Einzelbetrachtung der Grundschulstandorte zeigt, dass mit Ausnahme der Grundschulen Bachstraße und Auweilerstraße alle anderen Grundschulen über dem individuellen Benchmark liegen. Hinsichtlich der KGS Stommeln hat die Stadt Pulheim bereits reagiert. So hat der Rat in seiner Sitzung am 23. Juni 2015 den Umzug der KGS Stommeln in das frei werdende Gebäude der Hauptschule zum Schuljahr 2017/18 beschlossen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte die Flächenüberhänge der Grundschulstandorte weiter abbauen.

Entwicklung der Flächensituation bis 2021/2022

Schuljahr	Flächenbestand in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen*	Flächenbedarf	Saldo
Prognose 2014/2015	29.238	1.925	86	25.752	3.486
Prognose 2015/2016	29.238	1.932	86	25.846	3.392
Prognose 2016/2017	29.238	1.923	85	25.725	3.513
Prognose 2017/2018	ca. 29.500	1.876	83	25.097	4.403
Prognose 2018/2019	ca. 29.500	1.840	82	24.615	4.885
Prognose 2019/2020	ca. 29.500	1.776	79	23.759	5.741

Für die zukünftigen Schuljahre konnte aufgrund der zur Verfügung gestellten Schülerzahlen eine Prognose der Flächensituation aufgestellt werden. Dabei rechnet die GPA NRW mit 22,5 Schülern je Klasse. Auch bei Berücksichtigung der beschlossenen Verlegung der KGS Stommeln im Schuljahr 2017/18 bleibt der Flächenbestand der Grundschulen annähernd gleich.

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

Weiterführende Schulen (gesamt)

Im Schuljahr 2013/14 hielt die Stadt Pulheim folgende weiterführenden Schulen vor:

- Gemeinschaftshauptschule Pulheim
- Marion-Dönhoff-Realschule Pulheim
- Arthur-Koepchen-Realschule Brauweiler
- Abtei-Gymnasium Brauweiler
- Geschwister-Scholl-Gymnasium Pulheim

Außerdem befinden sich noch drei weitere Schulen in nicht städtischer Trägerschaft:

- Private Fachhochschule des Mittelstands
- Integrierte deutsch-italienische Gesamtschule „Papst Johannes XXIII.“
- „LVR-Donatusschule“.

Die Stadt Pulheim unterhält zwei Schulzentren, eins befindet sich in Pulheim und das andere in Brauweiler. Im Schulzentrum Pulheim sind das Geschwister-Scholl-Gymnasium sowie die Marion-Dönhoff-Realschule untergebracht. Im Schulzentrum Brauweiler befinden sich das Abtei-Gymnasium und die Arthur-Koepchen-Realschule.

Das Angebot an weiterführenden Schulen verändert sich zukünftig. So hat die Gemeinschaftshauptschule bereits ab dem Schuljahr 2014/15 keine neuen Klassen mehr gebildet und wird damit auslaufen. In dieses Gebäude wird die GGS Stommeln zum Schuljahr 2017/18 einziehen. Gleichzeitig wurde zum Schuljahr 2014/15 eine Gesamtschule neu gegründet und soll die im Schulzentrum Brauweiler befindliche Arthur-Koepchen-Realschule, bei der ab den Schuljahr 2014 ebenfalls keine Eingangsklassen mehr gebildet werden, ablösen.

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Überblick weiterführende Schulen Pulheim 2013

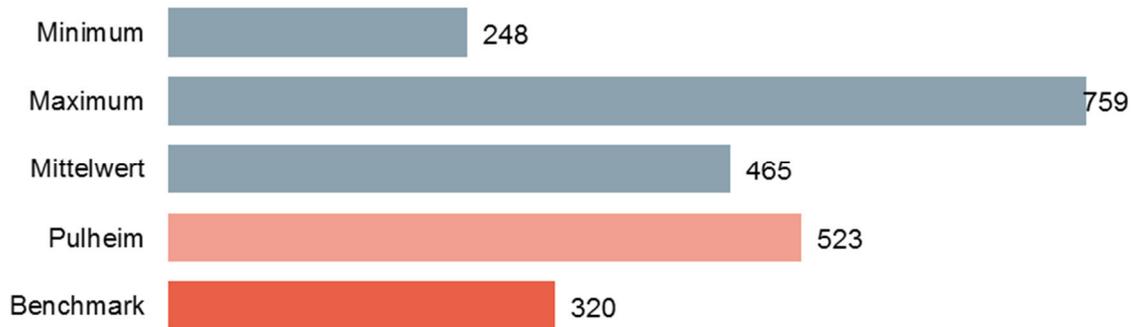
Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
GHS Pulheim	5.751	275	11	1	523
Realschule Pulheim	8.220	678	24	4	342
Realschule Brauweiler	6.776	560	20	3	339
Gymnasium Pulheim	22.594	1.506	62	7	367
Gymnasium Brauweiler	16.263	1.344	55	6	296

Hauptschulen

Wie in der Mehrzahl der Vergleichskommunen hat sich auch in Pulheim die Zahl der Hauptschüler deutlich verringert. Der Rückgang beträgt im Vergleich des Schuljahres 2000/01 zum Vergleichsjahr 2013/14 rund 44 Prozent. Die Stadt Pulheim hat bereits auf diese Entwicklung

reagiert, indem sie den Beschluss gefasst hat, den Schulstandort aufzugeben. Zum Schuljahr 2014/15 wurden bereits keine Eingangsklassen mehr gebildet. Die Schule läuft zum Ende des Schuljahres 2018/19 aus.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil /Median	3. Quartil	Anzahl Werte
523	377	446	527	40

Im Vergleichsjahr wird der Benchmark um 203 m² Bruttogrundfläche je Klasse überschritten. Insofern zeigt sich ein deutlicher Flächenüberhang von rund 2.200 m².

Nach Auflösung der Hauptschule werden die dann frei werdenden Gebäudekomplexe einer neuen Nutzung zugeführt. Im Hauptgebäude wird die Grundschule Kopfbuche ab dem Schuljahr 2017/18 untergebracht. Das Gebäude der ehemaligen Grundschule „Am Wäldchen“, das sich unmittelbar neben der Hauptschule befindet, soll nach Umbauarbeiten eine neu einzurichtende sechsgruppige Kindertagesstätte beherbergen.

→ Feststellung

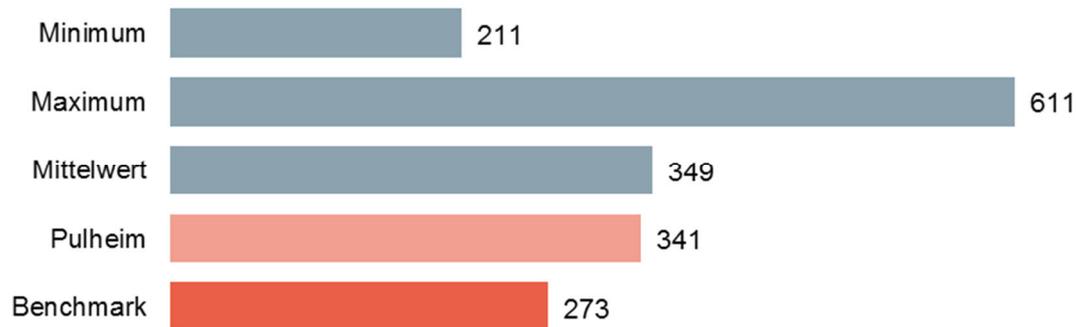
Nach Auslaufen der Hauptschule hat die Stadt Pulheim schon jetzt konzeptionell auf die dann frei werdenden Flächen reagiert.

Realschulen

Die Stadt Pulheim verfügt über zwei Realschulen; die Marion-Dönhoff-Realschule und die Arthur-Koepchen-Realschule. Die Marion-Dönhoff-Realschule ist im Schulzentrum Pulheim und die Arthur-Koepchen-Realschule im Schulzentrum Brauweiler untergebracht. Im Zuge des Aufbaus der Gesamtschule wird die Arthur-Koepchen-Realschule sukzessive aufgelöst. Zum Schuljahr 2014/15 wurden bereits keine Eingangsklassen mehr gebildet.

Die Zahl der Realschüler in Pulheim hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um lediglich 16 Schüler verringert.

Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m² 2013



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil /Median	3. Quartil	Anzahl Werte
341	280	331	383	41

Für den Bereich der Realschulen liegt die Bruttogrundfläche je Klasse mit 341 m² 68 m² über dem aktuellen Benchmark. Bei 44 gebildeten Klassen liegt der Flächenüberhang bei rund 3.000 m².

Die auslaufende Arthur-Koepchen-Realschule nutzt, wie auch die zum Schuljahr 2014/15 neu gegründete Gesamtschule, die Räumlichkeiten des Schulzentrums. Obwohl die neu gegründete Gesamtschule im Vergleichsjahr 2013 nicht bewertet wird, hat ihre Gründung sowie ihr Anwachsen als vierzügige Schule Auswirkungen auf die Flächensituation des Schulzentrums Brauweiler. Die Flächensituation stellt sich für die Zukunft wie folgt dar:

Prognose der Flächensituation am Schulzentrum Brauweiler 2019/20

Pulheim	Schülerzahlen	Gebildete Klassen/Kurse	Benchmark	Flächenbedarf	Flächenbestand
Abtei-Gymnasium	1.300	54	291	15.714	
Gesamtschule	650	24	336	8.064	
Gesamt				23.778	23.039

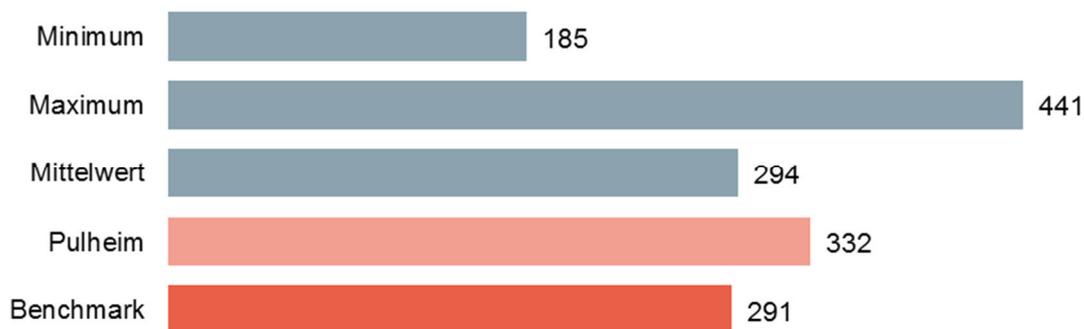
Bei Ausbau der Gesamtschule bis zum Schuljahr 2019/20 (ohne die weiterführende Oberstufe) ist ein Flächenüberhang im Schulzentrum Brauweiler nicht darstellbar. Ob sich danach Flächenbedarfe ergeben, hängt davon ab, wie viele Schüler die Oberstufe der Gesamtschule besuchen werden. Die Planungen und der Genehmigungserlass gehen von einer dreizügigen gymnasialen Oberstufe der Gesamtschule aus. Seitens der Schule werden bereits zum jetzigen Zeitpunkt entsprechende Raumbedarfe geltend gemacht.

Gymnasien

Bei den weiterführenden Schulen bietet die Stadt Pulheim das Abtei-Gymnasium im Schulzentrum Brauweiler und das Geschwister-Scholl-Gymnasium im Schulzentrum Pulheim an.

Die Zahl der Schüler der beiden Gymnasien hat sich in der Zeit vom Schuljahr 2000/01 bis zum Betrachtungsjahr 2013/14 von 2.278 auf 2.850 erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 572 Schülern bzw. rund 25 Prozent.

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse in m² 2013



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil /Median	3. Quartil	Anzahl Werte
332	260	298	328	43

Für den Bereich der Gymnasien liegt die Bruttogrundfläche mit 41 m² oberhalb des Benchmarks. Bei 117 gebildeten Klassen/Kursen errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 4.800 m².

Allerdings ist im Bereich der Gymnasien eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Beide Gymnasien sind in den vorhandenen Schulzentren Brauweiler und Pulheim untergebracht. Während sich die Flächen des Schulzentrums Brauweiler im Prognosezeitraum 2019/20 durch das Abtei-Gymnasium sowie die Gesamtschule auskömmlich darstellen, ist für das Schulzentrum Pulheim ebenfalls eine Prognose aufzustellen. Nach Angaben der Stadt Pulheim wird für das Geschwister Scholl-Gymnasium mit rund 1.500 und für die Marion-Dönhoff-Realschule mit rund 700 Schülern gerechnet.

Prognose der Flächensituation am Schulzentrum Pulheim 2019/20

Pulheim	Schülerzahlen	Gebildete Klassen/Kurse	Benchmark	Flächenbedarf	Flächenbestand
Geschwister-Scholl Gymnasium	1.500	62	291	18.042	
Marion-Dönhoff-Realschule	700	25	273	6.825	
Gesamt				24.867	30.956

→ Feststellung

Durch die fortlaufende Zügigkeit der beiden Schulformen wird sich für die Zukunft im Schulzentrum Pulheim in Flächenüberhang von rund 6.000 m² ergeben.

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/Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	361	301	60	81	4.900
Hauptschulen	523	320	203	11	2.200
Realschulen	341	273	68	44	3.000
Gymnasien	332	291	41	117	4.800
Gesamt					14.900

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.

Das aktuelle Flächenpotenzial der Schulen der Stadt Pulheim beträgt rund 14.900 m². Der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge legt die GPA NRW einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

→ Feststellung

Im Schuljahr 2013/14 besteht bei den Schulen der Stadt Pulheim ein Flächenüberhang von 14.900 m². Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Betrag von rund 1,5 Millionen Euro. Durch das eingeleitete Auslaufen der Hauptschule und die zukünftige Verlegung der KGS Stommeln in das Hauptschulgebäude wird sich dieser Flächenüberhang reduzieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte ein Konzept über die Gestaltung ihrer künftigen Grundschullandschaft sowie des Schulzentrums Pulheim aufstellen. Ziel sollte es sein, die dort festgestellten Flächenüberhänge abzubauen.

Schulturnhallen

Die Stadt Pulheim hält an allen Schulstandorten, mit Ausnahme der Gemeinschaftsgrundschule in Brauweiler, Hallen für den Schulsport vor. Diese Schule nutzt für den Schulsport die Turnhalle der Förderschule Jahnstraße.

Pulheim	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit m ² BGF
Grundschulen	7.188	8,5	846
Weiterführende Schulen	8.286	12	691
Gesamt	15.474	20,5	755

Den 253 Klassen/Kursen des Schuljahres 2013/14 steht eine Gesamtfläche von rund 15.500 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von rund 61 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61	44	144	78	65	76	86	46

Diese Kennzahl wird durch die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. In Pulheim liegt die durchschnittliche Größe einer Halleneinheit bei 759 m² BGF und damit fast exakt am Median.

Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m² 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
759	541	962	764	701	755	819	46

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren kreisangehörigen Kommunen jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Hierbei sind das zusätzliche Angebot der Sportanlagen und das Schulschwimmen berücksichtigt. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Pulheim wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,8	8,5	1,8
Weiterführende Schulen	14,4	12,0	- 2,4
Gesamt	21,2	20,5	- 0,7

→ Feststellung

Neben den Flächenüberhängen der Schulgebäude ist die Stadt Pulheim im Bereich der Schulturnhallen gut aufgestellt. Bedarf und Bestand halten sich in der Summe annähernd die Waage.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen ist in Pulheim die Turnhalle der Förderschule Jahnstraße vorhanden. Diese Turnhalle wird gemeinsam mit der GGS Brauweiler genutzt, so dass die Bruttogrundfläche anteilig zugerechnet wurde. Hieraus ergibt sich eine weitere halbe Turnhalleneinheit, die dazu führt, dass Bedarf und Bestand mit jeweils rund 21 Einheiten ausgeglichen ist.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Flächenangebot der kommunalen Schulformen der Stadt Pulheim liegt über dem jeweils bestehenden Bedarf. Rechnerische Flächenüberhänge ergeben sich bei sieben von neun Grundschulen.
- Hieraus ergibt sich ein dringender Handlungsbedarf, auf den die Stadt Pulheim nachdrücklich reagieren sollte. Das jährliche Einsparpotenzial beziffert sich auf insgesamt rund 1,5 Millionen Euro.
- Die Prognosedaten des Schulentwicklungsplanes zeigen im Primarbereich, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2019/20 um weitere 177 Schüler sinkt. Insofern bietet es sich an, einzelne Schulstandorte aufzugeben. Dies wird im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes zu bewerten sein.
- Insbesondere die Grundschulen, die im Vergleich der BGF zur Schülerzahl besonders hoch liegen, sollten in die Potenzialüberlegungen einbezogen werden.
- Um die bestehenden Überkapazitäten bei den Grundschulen abzubauen, sollte die Stadt Pulheim mehrere Grundschulen nicht nur schulorganisatorisch (Schulverbünde), sondern auch räumlich zusammenlegen. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten umgewidmet oder ganz aufgegeben und vermarktet werden.
- Der Rat der Stadt Pulheim hat den Umzug der KGS Stommeln zum Schuljahr 2017/18 in die frei werdenden Räumlichkeiten der auslaufenden Hauptschule beschlossen.
- Bezüglich der zurückgehenden Schülerzahlen im Bereich der Realschulen hat die Stadt Pulheim bereits reagiert. Die Arthur-Koepchen-Realschule bildet ab dem Schuljahr 2014/15 keine Eingangskassen mehr und läuft zum Schuljahr 2018/19 aus.
- In die dann frei werdenden Räumlichkeiten etabliert sich die im Schuljahr 2014/15 neu gegründete Gesamtschule. Mit deren Auslastung im Schuljahr 2019/20 ergibt sich im Schulzentrum Brauweiler kein Flächenüberhang mehr.
- Im Schulzentrum Pulheim errechnet sich ein Flächenüberhang für das Prognosejahr 2019/20 von 4.500 m². Hier besteht dringender Handlungsbedarf, um die Flächenüberhänge zu reduzieren.
- Die Stadt Pulheim hat bereits auf die sich ändernde Schullandschaft reagiert, in dem sie eine Hauptschule und eine Realschule auslaufen lässt und eine Gesamtschule neu gegründet hat.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- 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 Pulheim hatte 2013 insgesamt 11,13 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte². Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	39	105	78	69	78	83	46

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
573	378	1.145	589	524	582	634	45

Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2013

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45.906	42.503	48.408	45.151	44.100	45.132	46.176	46

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

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenausstattung (Stellenanteile vollzeitverrechnet) und der Stellenbewertung (Eingruppierung).

Im Gesamtbild liegen die Personalaufwendungen je Schüler am Mittelwert. Auch die Schüleranzahl, die von einer Vollzeitstelle betreut wird, findet sich am Mittelwert bzw. am Median.

² Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Bei den Personalaufwendungen je Vollzeitstelle liegt die Stadt Pulheim in der Nähe des 3. Quartils, d. h. dass die Mehrzahl der Vergleichskommunen günstigere Ergebnisse erzielen.

→ **Feststellung**

Die Personalaufwendungen je Schüler sowie die Schüler, die von einer Vollzeit-Sekretariatskraft betreut werden, liegen im interkommunalen Vergleich am Mittelwert.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Die Eingruppierung der Schulsekretariatsstellen ist bei der Stadt Pulheim sehr unterschiedlich. Rund vier Stellen sind in Entgeltgruppe 5 eingruppiert. 6,26 Stellen nach Vergütungsgruppe 6 und 0,78 Stellen nach Vergütungsgruppe 7.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten erfolgt auf Grundlage des „Hannoveraner Modells“. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Zuschlagskalkulation, die auf den Schülerzahlen aufbauend Arbeitszeit-Zuschläge für weitere Aufgaben vorsieht.

Die Stellenbemessung wird jährlich auf Grundlage der Daten der amtlichen Schulstatistik angepasst. Geringe Veränderungen des Stellenbedarfs führen dabei nicht zu einer Änderung der Stellenanteile.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Sommer 2014 erschienene KGSt-Bericht geben. Darin werden verschiedene Varianten der Stellenbemessung beschrieben: Die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf dem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool sollte für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erzielen, ist es erforderlich, sich weitestgehend am unteren Rand dieser Korridore zu orientieren.

→ **Feststellung**

Während sich die quantitative Stellenausstattung der Schulsekretariate in Pulheim auf durchschnittlichem Niveau bewegt, ist das Vergütungsniveau vergleichsweise hoch. Letzteres führt im Ergebnis zu einem entsprechend hohen Personalaufwand je Stelle. Die Mehrzahl der Kräfte ist in E 6 eingruppiert, eine Schulsekretärin in E 7.

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 Pulheim hat im Berichtsjahr 2013 insgesamt rund 640.000 Euro für die Schülerbeförderung ausgegeben.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	101	48	361	197	154	190	242	42
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	581	379	1.512	638	541	621	688	41
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,0	5,9	50,7	30,0	22,0	30,3	37,6	41
Einpendlerquote in Prozent	4,8	0,9	29,7	10,3	4,2	10,0	14,8	40

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind abhängig von Gemeindestruktur und Einpendlerquote. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Die Anteile der beförderten Schüler liegen für die Grund-, Realschüler und Gymnasiasten deutlich unter dem jeweiligen Mittelwert. Dies trägt maßgeblich zu der günstigen Position im Vergleich bei. Begünstigend wirkt hier allerdings auch, dass sowohl Realschulen als auch Gymnasien doppelt vorhanden sind und somit viele Schüler innerhalb der relevanten Kilometergrenzen (hier: 3,5 km) liegen.

Ähnliche Verhältnisse gelten auch für die Grundschulen; hier hält die Stadt Pulheim viele Standorte vor, die sich insbesondere in den Hauptsiedlungsgebieten innerhalb weniger Kilometer verteilen. Der auch hier geringe Anteil beförderter Schüler (3,3 Prozent) dürfte vor allem durch die Beförderung zu den entfernteren Standorten beeinflusst sein.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl beträgt in Pulheim 17 Prozent und liegt damit im interkommunalen Vergleich unterhalb des 1. Quartils. Alleine dadurch ist erkennbar, dass eher wenige Schüler zu den Schulstandorten zu transportieren sind.

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

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hat bei der Schülerbeförderung der Stadt Pulheim geringe Aufwendungen festgestellt. Hierzu tragen eine niedrige Einpendlerquote und geringe Anteile beförderter Schüler bei.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung erfolgt in Pulheim überwiegend durch den Linienverkehr des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Lediglich in wenigen Einzelfällen wird Schülerspezialverkehr eingesetzt.

Die gesamte Schülerbeförderung erfolgt nach der Schülerfahrtkostenverordnung. Es werden nur anspruchsberechtigte Schüler befördert. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten, werden nicht übernommen.

In Pulheim werden die Anträge für die Schülerfahrtkosten durch das Schulverwaltungsamt bearbeitet. Die Ausgabe der Fahrtickets erfolgt über den regionalen ÖPNV-Anbieter.

Die Stadt Pulheim arbeitet bei der Schülerbeförderung eng mit dem Verkehrsunternehmen zusammen. So werden unter anderem die Fahrpläne der öffentlichen Verkehrsmittel möglichst an die Schulzeiten angepasst.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Pulheim ist insgesamt wirtschaftlich. Besonders hervorzuheben ist die fast ausschließliche Nutzung des ÖPNV. Das wirtschaftliche Handeln der Stadt Pulheim wird weitestgehend von dem Verkehrsunternehmen unterstützt. Handlungsnotwendigkeiten sind nicht erkennbar.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Pulheim	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	90	40	123	75	62	74	86	45
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	478	334	1.138	631	520	604	709	44
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.775	44.100	44.100	46.600	45
Hauptschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	100	22	309	116	87	102	134	42
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	458	124	1.715	452	329	430	515	41
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.957	44.100	44.100	46.600	42
Realschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	71	19	98	66	59	68	77	41
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	622	452	2.122	735	594	681	760	40
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.263	44.100	44.944	46.600	41
Gymnasien								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	65	49	127	74	61	75	83	41
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	693	266	943	631	558	618	730	40
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.207	42.400	48.651	45.650	44.100	45.886	46.600	41
Förderschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	251	49	418	191	128	159	232	28
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	185	101	855	281	183	269	338	30

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.872	44.100	44.100	46.600	31

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	18	20	273	124	68	119	162	38
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	530	310	1.902	746	554	625	860	35
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	3,3	2,4	39,6	15,3	9,9	13,6	18,3	40
Einpendlerquote in Prozent	0,1	0,0	9,7	0,9	0,0	0,2	1,1	39
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	192	21	626	237	144	212	301	36
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	518	199	2.084	583	448	539	617	33
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	37,1	1,7	78,9	35,7	19,3	32,4	43,7	38
Einpendlerquote in Prozent	2,5	0,0	61,9	8,8	1,9	5,6	9,0	38
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	166	17	480	217	145	220	283	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	571	358	1.139	575	476	518	620	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der	29,0	3,5	76,8	35,5	23,3	35,5	46,6	36

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schülerzahl insgesamt in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	13,7	0,1	36,7	10,7	2,9	6,0	17,6	36
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	103	50	386	217	161	213	291	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	529	298	828	562	474	542	640	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	19,5	10,8	60,3	36,9	25,5	40,5	46,3	36
Einpendlerquote in Prozent	4,5	0,5	45,8	17,1	6,3	15,4	25,2	36
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	870	83	1.699	504	196	397	655	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.609	119	2.258	990	530	823	1.389	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	33,3	14,0	100,0	49,1	29,2	44,2	68,3	28
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	52,9	18,3	6,2	13,3	25,2	27

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Pulheim im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Grünflächen	13
Sportaußenanlagen	14
Organisation und Steuerung	14
Strukturen	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

Grünflächen allgemein

Datenlage

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

Die Stadt Pulheim konnte die für die Prüfung der Grünflächen notwendigen Zahlen und Fakten nicht vollständig zur Verfügung stellen. In bestimmten Teilbereichen konnten weder Finanz- noch Flächendaten zur Verfügung gestellt werden. So fehlten insbesondere entsprechende Angaben zum Straßenbegleitgrün sowie detaillierte Flächendaten für die Park- und Gartenanlagen. Des Weiteren sind für diese Bereich auch keine Aufwandsdaten vorhanden.

Ursächlich dafür ist, dass die Stadt Pulheim die Finanz- und Buchhaltungssoftware gewechselt hat und in den Jahren 2011 bis 2013 keine Aufwandsdaten zur Verfügung stellen konnte. Für den Bereich der Spiel- und Bolzplätze liegen aufgrund der neuen Software ab dem Jahr 2014 Aufwandsdaten vor, die in Absprache mit den Beteiligten verwendet wurden.

Eine weitere Ursache für die begrenzten Analysemöglichkeiten liegt darin, dass die von der Stadt Pulheim gewählte Differenzierung der Leistungen eine Aufschlüsselung der Aufwendungen auf die von der GPA NRW definierten Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) nur begrenzt zulässt.

So konnten bei den Park- und Gartenanlagen weder die Flächenaufteilungen für Rasen, Gehölze bzw. Wechselbepflanzungen noch die Aufwendungen für deren Pflege geliefert werden. Für das Straßenbegleitgrün konnte – wie oben erwähnt – nur die Gesamtfläche zur Verfügung gestellt werden. Auch hier war eine Zuordnung zu den Flächen für Rasen, Beete sowie Sträucher nicht möglich.

Organisation und Steuerung

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

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

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	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?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	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?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	126	42	42	42
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	45	45	45	45

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Stadt Pulheim erzielt mit einem Erfüllungsgrad von 45 Prozent ein eher mittelmäßiges Ergebnis. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung der Grünflächen noch Optimierungspotenzial besteht.

- Die Aufgaben für die Grünflächen werden an zentraler Stelle im städtischen Bauhof wahrgenommen. Die laufende Unterhaltung der Grünflächen erfolgt in Eigenleistung durch den Bauhof. Fremdleistungen werden nicht beauftragt.
- Die Stadt Pulheim verfügt weder über ein Freiflächenkonzept noch über sonstige aktive Fachplanungen im Vergleichsjahr 2013. Zurzeit werden allerdings die wesentlichen Daten gesammelt und dem Dezernat IV zugeleitet, damit von dort aus ein Grünflächenkon-

zept erstellt werden kann. In einem Freiflächenkonzept wäre darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt mit ihren Grünflächen verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demographische Entwicklung und die daraus resultierenden Bedürfnisse der verschiedenen Altersgruppen berücksichtigen.

- Informationen zur Bürgerzufriedenheit werden bei der Stadt Pulheim nicht gezielt erhoben. Bürgerbefragungen, die sinnvolle Erkenntnisse für Freiflächenplanungen liefern könnten, wurden bisher nicht durchgeführt. Reaktionen zur Bürgerzufriedenheit ergeben sich lediglich aus Beschwerden, die an den Bauhof herangetragen werden.
- Seitens der Verwaltungsführung existieren keine strategischen Zielvorgaben für die Grünflächen. Operative Ziele liegen allenfalls in der Produktbeschreibung „öffentliches Grün, Waldflächen“ vor. Diese sind allgemein formuliert, wenig konkret und nicht messbar. In dieser Form sind sie für Steuerungsaspekte wenig geeignet.
Die Stadt Pulheim sollte sowohl strategische als auch operative Ziele definieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und messbar sein. Sie sollten sich idealerweise in die Handlungsagenda des Freiflächenkonzeptes bzw. der Fachplanungen einbetten lassen.
- Die Stadt Pulheim setzt bereits ein Geo-Informationssystem ein. Die eingesetzte Software bietet durch den modularen Aufbau die Möglichkeit, für verschiedene Anwendungsbereiche zahlreiche raumbezogene Informationen zu hinterlegen. Über ein Grünflächeninformationssystem als Auskopplung des Geo-Informationssystems verfügt die Stadt Pulheim zum Zeitpunkt der Prüfung nicht.
- Ein Grünflächeninformationssystem bildet eine wesentliche Grundlage für eine zielorientierte Steuerung der Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen enthalten sein: Art, Lage und Größe aller kommunalen Grünflächen mit Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungsformen (u. a. auch das Straßenbegleitgrün), Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage sowie unterschiedliche Flächeninhalte (z. B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.), Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards sowie deren Unterhaltungsaufwendungen. Im Zeitpunkt der Prüfung wird ein Baumkataster erarbeitet. Dazu stehen zwei Baumkontrolleure zur Verfügung. Insgesamt wurden bereits rund 5.000 Bäume erfasst.
- In Pulheim sind Pflegeleistungen und Standards definiert und liegen als Excel-Datei vor. Diese Pflegestandards sollten zukünftig in das Grünflächeninformationssystem einfließen.
- Eine Kostenrechnung ist im Bauhof der Stadt Pulheim vorhanden. Allerdings konnten die für die Prüfung notwendigen Zahlen durch einen Softwarewechsel nicht bereitgestellt werden. Auch wurden die Kosten nicht verursachergerecht auf die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze sowie auf das Straßenbegleitgrün verteilt.
- Die Kostenrechnung sollte dringend weiter ausgebaut werden, um steuerungsrelevante Kennzahlen bilden zu können. So kann die Stadt die Leistungen des Bauhofes nicht in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt stellen. Dies ist allerdings Voraussetzung, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die derzeitige Leistungserbringung für die Stadt Pulheim wirtschaftlich ist.

- Steuerungsrelevante Kennzahlen könnten beispielsweise die Aufwendungen je m² Rasenpflege bei den Park- und Gartenanlagen, Aufwendungen für Spielgeräte je m² Spielplatz und Pflegeaufwand Straßenbäume je m² Straßenbegleitgrün oder je Baum sein.

Diese Kennzahlen sollten möglichst jährlich (wenn notwendig auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können.

- Ein Berichtswesen ist in der Stadt Pulheim vorhanden. Jährlich erscheint ein Geschäftsbericht für den Bauhof. In diesem Bericht werden Erkenntnisse zur Personalentwicklung, zur technischen Ausstattung und zu Betriebswirtschaftlichen Kennzahlen gegeben. Allerdings beziehen sich die dort vorgestellten nicht auf die oben beschriebenen Kennzahlen. Hier werden Kennzahlen zur Arbeitsproduktivität, zum Jahresergebnis, zur Personalquote zur Rentabilität und zur Wachstumsrate gegeben.

Die GPA NRW schlägt vor, die oben beschriebenen steuerungsrelevanten Kennzahlen zu bilden, um Vergleiche am Markt durchführen zu können.

- Ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis ist in der Stadt Pulheim eingeführt. Aufträge werden mittels Leistungsbeschreibung durch die verschiedenen Ämter an den Bauhof herangetragen. Nachdem die Leistung erbracht wurde, erhält der Auftraggeber eine Rechnung auf Basis der KGST-Leistungspreise.

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	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	736	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	77,8	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.057	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129

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

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,1	0,4	9,2	3,7	2,2	3,8	4,7	20
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	29	14	400	97	30	57	129	20

Die Stadt Pulheim zählt mit 53.109 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31. Dezember 2013) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 72 km². Bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte liegt der Anteil der Erholungs- und Grünflächen am Median. Die auf die Einwohner entfallende Erholungs- und Grünfläche ist dagegen eher unterdurchschnittlich.

Der Anteil der kommunalen Grünflächen an der Gemeindefläche beträgt 2,1 Prozent und liegt damit wie die kommunale Grünfläche je Einwohner in m² mit 29 m² am 1. Quartilswert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte alle kommunalen Grünflächen in einem Grünflächenkataster zusammenführen und dieses sukzessiv zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Auf die entsprechende Empfehlung beim Erfüllungsgrad wird verwiesen.

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

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	5,74	0,63	17,94	6,70	3,15	5,38	9,29	30
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	2.850	1.342	44.867	12.150	5.276	8.729	15.571	28

Die Stadt Pulheim unterhält 107 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 305.000 m². 37 dieser Anlagen sind größer als 500 m². Hierzu ist festzustellen, dass viele kleine Anlagen in der Regel höhere Kosten verursachen als wenige große.

Aufgrund der fehlenden Daten ist keine Aussage möglich, wie sich die verschiedenen Vegetationsarten auf die Gesamtfläche verteilen. Wäre dieser Datenbestand vorhanden, könnten Aussagen darüber getroffen werden, ob beispielsweise umfangreiche Flächen mit hohem Pflegeaufwand existieren oder überwiegend Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand (z. B. extensive Rasen- bzw. Wiesenflächen).

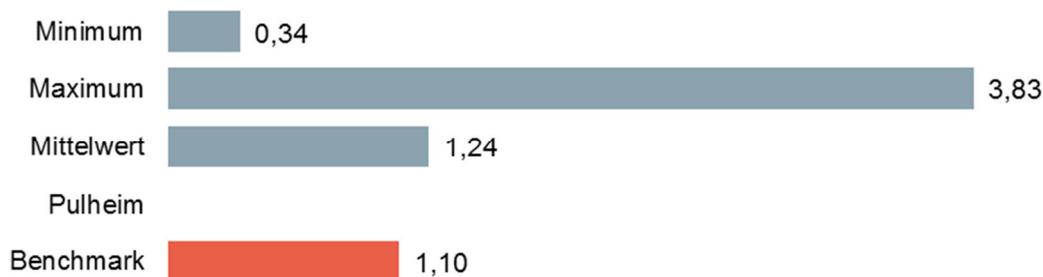
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Focus der Betrachtungen durch die GPA NRW stehen die Pflegeaufwendungen. Die Höhe der Pflegeaufwendungen wird durch mehrere Faktoren geprägt, insbesondere durch den Flächenstandard, den Pflegestandard sowie die Ausstattung der Park- und Gartenanlagen. Ein wesentlicher Faktor ist der Flächenstandard. Viele pflegeintensive Flächen verursachen grundsätzlich auch höhere Aufwendungen. Außerdem sind größere Flächen grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen, z. B. durch zusammenhängende Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten.

Die Stadt Pulheim konnte die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen nicht zur Verfügung stellen. Zu Beginn des Berichts wurden die Ursachen dafür dargelegt.

Die nachfolgende Grafik dient zur Orientierung und dem späteren Vergleich durch die Stadt Pulheim selbst.

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



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
k. A.	0,52	1,09	1,59	20

Es konnte auch nicht ermittelt werden, welche einzelnen Pflegeleistungen (z. B. Gehölzpflege) welchen Pflegeaufwand erfordern. Dies setzt eine differenzierte Erfassung der Flächen nach den verschiedenen Flächeninhalten (Rasen, Sträucher und Gehölze etc.) sowie der durch deren Pflege verursachten Aufwendungen voraus. Beides wird in Pulheim bisher nicht erfasst.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte die Flächen der Park- und Gartenanlagen differenziert nach Flächeninhalten erfassen und diesen die für deren Pflege anfallenden Aufwendungen zuordnen.

Sie sollte ferner den Personaleinsatz der Verwaltung im Zusammenhang mit den Park- und Gartenanlagen ermitteln; dies sind im Wesentlichen Leistungen zur Steuerung der Grünflächen.

→ **Empfehlung**

Bei der Vielzahl der kleinen Park- und Gartenanlagen unter 500 m² sollte die Stadt Pulheim überlegen, inwiefern sich einzelne Anlagen zum Rückbau und zur Veräußerung anbieten.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Die Stadt Pulheim verfügt insgesamt über 99 Spielplätze und sieben Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 100.000 m². Auf einer Spielplatzfläche von rund 85.000 m² befinden sich 597 Geräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Pulheim	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	11,01	5,77	38,39	14,54	9,92	13,88	18,82	36
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	11,73	5,40	17,98	10,39	8,23	9,82	11,81	36
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,99	2,46	16,81	6,27	4,08	6,03	7,45	29
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.082	505	3.496	1.454	1.072	1.428	1.705	35

Bezogen auf die Zielgruppe der unter 18-Jährigen verfügt die Stadt Pulheim über eine überdurchschnittliche Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen mit einer unterdurchschnittlichen Fläche für diese Zielgruppe. Mit einer durchschnittlichen Größe von 1.082 m² liegen die Anlagen in der Nähe des ersten Quartilswertes, wobei sich die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzflächen mit 6,99 m² im Bereich des Mittelwertes bewegt.

Dabei führt die relativ hohe Anzahl der Spielgeräte tendenziell zu höherem Aufwand für deren Pflege und Unterhaltung.

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird ein Rückgang der unter 18-Jährigen bis 2013 um etwa elf Prozent prognostiziert. Dies hat einen direkten Einfluss auf den Spiel- und Bolzplatzbedarf in Pulheim. Etwaigen Spielplatzschließungen sind jedoch systematische Überle-

gungen voranzustellen, die möglichst in eine strategische Spielleitplanung (Spielplatzkonzept) einmünden sollen. Aus dieser sollte die aktuelle und künftige Bedarfslage hervorgehen.

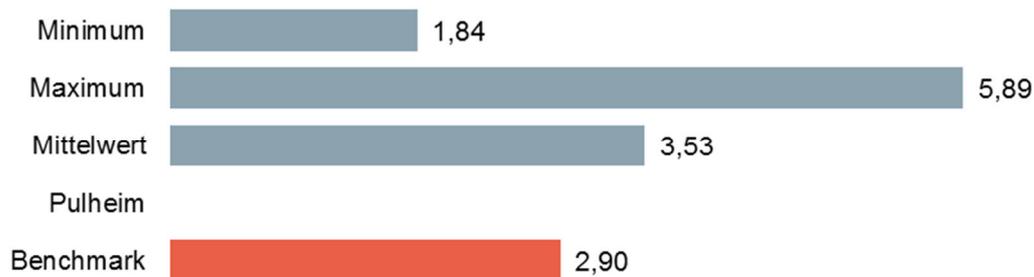
Die Stadt Pulheim verfügt über einen Spielplatzplan als Auskopplung des Jugendhilfeplans. Aktuell handelt es sich um die dritte Fortschreibung und stammt aus dem Jahr 2011. Darin wird nach einer Bestandsaufnahme über eine Prioritätenliste zur Neuanlage bzw. Ertüchtigung einzelner Plätze eine Reihenfolge festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim ist im Besitz eines Spielplatzkonzeptes, in dem jeder Spiel- und Bolzplatz mit seiner Fläche und seinen Spielgeräten aufgelistet ist. Darüber hinaus hat die Stadt Pulheim die Spiel- und Bolzplätze auf ihre tatsächliche Nutzung hin untersucht um ggf. kleinere Spielplätze zu schließen, anders zu nutzen bzw. hinsichtlich der Geräte zu ertüchtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
k. A.	2,60	3,20	4,31	28

Für den Bereich der Spiel- und Bolzplätze werden nachfolgend die Aufwandsdaten aus dem Jahr 2014 dargestellt, da im Jahr 2013 keine entsprechenden Daten geliefert werden konnten.

Im Jahr 2014 hat die Stadt Pulheim für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze insgesamt rund 438.000 Euro ausgegeben. Umgerechnet bedeutet das einen Wert von 4,40 Euro je m² für die Unterhaltung und Pflege.

Das rechnerische Potenzial zum Benchmark beläuft sich insofern auf 1,50 Euro je m², bezogen auf die Gesamtfläche von rund 100.000 m² auf insgesamt 150.000 Euro. Die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze erfolgt gänzlich in Eigenleistung des Bauhofes der Stadt Pulheim.

Dabei liegen die Aufwendungen für die Spielgeräte je m² Spielplatzfläche als auch die Aufwendungen je Spielgerät mit 1,86 Euro bzw. 266 Euro überdurchschnittlich hoch.

Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte die Stadt Pulheim überlegen, ob die Flächen-, Ausstattungs-, Unterhaltungs-, und Pflegestandards reduziert werden können. So sollten bei der Auswahl neuer Spielgeräte die Folgekosten für Kontrolle, Wartung und Reparatur berücksichtigt werden. Auch ist die Frage von Bedeutung, welche Materialien im Einsatz sind (z. B. Holz-,

Metall- oder Kunststoffgeräte) und ob die Stadt Pulheim auf eine begrenzte oder große Zahl von Herstellern zugreift. Bei bereits vorhandenen Spielgeräten sollte nachgehalten werden, wie häufig Reparaturen notwendig sind, damit rechtzeitig ein Austausch vorgenommen werden kann.

Eine weitere Möglichkeit, die Aufwendungen zu reduzieren, ist die Einrichtung von Patenschaften. Auch wenn diese Patenschaften die regelmäßigen Kontrollen durch die Kommune nicht ersetzen können, bietet das ehrenamtliche Engagement Vorteile. So können insbesondere Probleme und Mängel frühzeitig erkannt und behoben werden. Die engere Beobachtung der Anlagen dürfte sich zudem positiv auf Vandalismus - Schäden bzw. deren Strafverfolgung auswirken.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Pulheim bestehen unter dem Begriff „Auge nach draußen“ 58 Patenschaften für insgesamt 74 Spielplätze. Bei einer Anzahl von 99 Spielplätzen ist eine Unterschützstellung durch Paten als vorbildlich anzusehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte überlegen, die hohen Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze nachhaltig zu senken.

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 Pulheim verfügt über wenige Informationen zu ihrem Straßenbegleitgrün. Lediglich die Gesamtfläche ist bekannt. Sie unterhält insgesamt rund 543.000 m² Straßenbegleitgrün.

Ähnlich wie bei den anderen Grünflächenarten entscheidet die Pflegeintensität der Bepflanzung über den zu tragenden Pflegeaufwand. Dabei ist es wichtig zu wissen, wie sich die Gesamtfläche auf die verschiedenen Vegetationsarten verteilt. Angaben zum Bewuchs im Straßenbegleitgrün lagen nicht vor.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

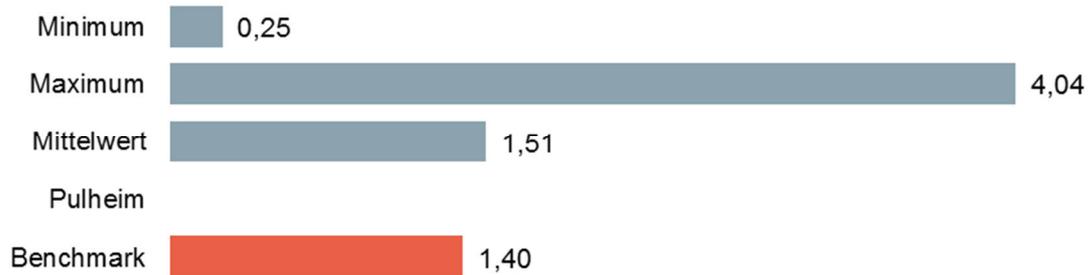
Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	10,22	1,97	64,00	14,67	4,11	7,00	15,40	24

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war in Pulheim nicht möglich. Dies setzt die Angabe zumindest der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns sowie der durch dessen Pflege anfallende Aufwand voraus.

Insofern dient die nachfolgende Grafik als Orientierung.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
k. A.	1,04	1,36	1,96	14

Dabei liegt der Focus auf den Einflussgrößen wie beispielsweise den Flächen- und Pflegestandard, oder ob Patenschaften und Sponsoring betrieben wird. Beim Flächenstandard sollte vermehrt Augenmerk auf vorhandene Blumenkübel sowie Kleinfächen gelegt werden. Dies sind häufig Beispiele für Flächenbewuchs mit tendenziell hohem Pflegebedarf.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte die für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns anfallenden Aufwendungen erfassen. Dabei sollte sie die Aufwendungen nach Möglichkeit nach den verschiedenen Flächeninhalten bzw. Pflegeleistungen untergliedern. Zur Untergliederung bietet die im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellte Vorabdatei Hilfestellung.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte im Anschluss untersuchen, ob die Pflege durch reduzierte Standards vereinfacht werden könnte.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Pulheim erreicht einen Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement von 45 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung der Grünflächen noch Potenzial vorhanden ist.
- Des Weiteren sollte die Stadt Pulheim den Flächenbestand systematisch erfassen. Hierzu sollte ein Grünflächenkataster aufgebaut werden, dass sukzessive zu einem Grünflächeninformationssystem ausgebaut werden kann. Dazu sollte das Kataster mit allen für die Pflege der Grünanlagen wesentlichen Informationen angereichert werden.

- Die vorhandene Kostenrechnung sollte weiter ausgebaut werden. Dazu sollten die Aufwendungen den Park- und Gartenanlagen, den Spiel- und Bolzplätzen sowie dem Straßenbegleitgrün zugeordnet werden.
- Die Stadt Pulheim verfügt über eine vergleichsweise kleine Fläche der Park- und Gartenanlagen. Trotzdem war eine differenzierte Analyse nicht möglich, da der Aufwand einzelner Pflegeleistungen nicht auf den Bewuchs (z. B. nach Rasen, Bäumen, Wege) aufgeschlüsselt werden konnte.
- In Pulheim ist das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen überdurchschnittlich bei eher kleineren Anlagen mit umfangreicher Ausstattung. Dabei führen die unterdurchschnittliche Größe und die hohe Anzahl der Spielgeräte zu tendenziell höherem Aufwand.
- Vorbildlich ist die große Anzahl an Patenschaften, die als „Auge nach draußen“ der Stadt helfen, Missstände auf den Spielplätzen zu vermeiden.
- Die Stadt Pulheim verfügt bereits über ein Spielplatzkonzept als Auskopplung des Jugendhilfeplans. Darin werden sowohl demographische Entwicklungen als auch finanzwirtschaftliche Möglichkeiten berücksichtigt.
- Detailliertere Aussagen zum Straßenbegleitgrün ließ die fehlende Datenlage nicht zu.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Pulheim mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

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

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation- und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf Basis des vor Ort besprochenen Fragenkataloges. Darüber hinaus werden die von der Stadt Pulheim bereitgestellten Informationen zu den Sportaußenanlagen berücksichtigt.

Im Ergebnis ist für die Stadt Pulheim folgendes festzustellen:

Es existiert ein aktueller Überblick über den Bestand der Sportaußenanlagen. Daten zur Anzahl, Fläche, Ausstattung und zum baulichen Zustand der Sportaußenanlagen sind vorhanden. Auch hat die Stadt einen Sportplatzbelegungsplan, in dem die nutzenden Vereine, die von ihnen belegten Zeiten und die tatsächliche 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.

In Pulheim wurde erstmalig eine Sportstättenleitplanung im Jahr 2009 erstellt. Aufgabe war die Erstellung eines Sportstättenleitplanes, der richtungsweisend für die Sportpolitik der Stadt Pulheim für die kommenden Jahre sein soll. Des Weiteren sollte er nach Prioritäten geordnete Handlungsleitlinien und umsetzbare Maßnahmen für die künftigen Planungen bei der Sportstätten-, Sportangebots- und Organisationsstruktur sein.

Diese Informationen sind in der Regel eine wertvolle Basis für eine Sportstättenbedarfsplanung. Eine älter werdende Gesellschaft führt zwangsläufig zu einem veränderten Sportverhalten. Insofern ist die Stadt Pulheim bereits der Frage nachgegangen, ob zukünftig so viele Sportstätten vorgehalten werden müssen.

Folgende Aspekte standen dabei im Vordergrund:

- Sportaktivitäten und Sportbedarfe der Bevölkerung erfassen und bewerten
- Sportangebote erfassen und bewerten
- Sportstätten bewerten und bilanzieren
- Zukünftigen Bedarf an Sportstätten berechnen

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

Ergebnis war unter anderem die Umwandlung der Tennenplätze Sportzentrum Pulheim in 2014 in einen Kunstrasenplatz und Brauweiler, Donatusstraße in einen Kunstrasenplatz mit Rundlaufbahn in 2015.

Im Hinblick auf die getätigten Investitionen und die daraus resultierenden zukünftigen Haushaltsbelastungen sollte die Stadt Pulheim umsichtig mit Neuanlagen von Kunstrasenfeldern umgehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim hat bereits eine Sportstättenleitplanung aufgestellt und hierzu die Bevölkerung und Vereine befragt. Sie dient dazu, Erkenntnisse über das Sportverhalten und eine aktuelle Beurteilung der Sportaußenanlagen durch die Nutzer zu erhalten.

Ferner wird in Pulheim von den nutzenden Vereinen ein Nutzungsentgelt aufgrund eines Ratsbeschlusses vom 15. Dezember 2009 erhoben. Dieses Nutzungsentgelt ist eine finanzielle Beteiligung der Vereine am Unterhaltungsaufwand der Stadt.

Strukturen

Die Stadt Pulheim verfügt über zwölf Sportplätze auf sechs Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 252.000 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,74	1,02	10,04	5,10	4,00	4,83	6,29	37
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,88	0,25	5,42	2,28	1,46	2,00	2,96	38

Den Einwohnern der Stadt Pulheim stehen durchschnittliche Sportaußenanlagen und Sportnutzflächen im interkommunalen Vergleich 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 anlagebezogen die belegten und tatsächlichen Nutzungszeiten durch die Vereine gegenübergestellt.

In Pulheim standen im Jahr 2013 insgesamt 14.500 Stunden als Nutzungszeiten zur Verfügung. Ohne Berücksichtigung des Schulsports waren zum Prüfungszeitraum rund 83 Prozent der verfügbaren Nutzungszeiten durch Vereine belegt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine Trainingsnutzung überwiegend erst in den Nachmittagsstunden möglich ist. Gründe sind der Ganztagsunterricht an Schulen und die Berufstätigkeit von Sportlern und Trainern. In Pulheim ist die Belegung der Sportaußenanlagen grundsätzlich bis 16.00 Uhr den Schulen vorbehalten.

Die tatsächlichen Nutzungszeiten waren in Pulheim identisch mit den belegten Nutzungszeiten.

Ziel der Prüfung ist unter anderem, eine Einschätzung darüber zu gewinnen, ob das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt dem Bedarf entspricht und ob bei einzelnen Anlagen die Nachfrage eher niedrig oder ggf. auch einzelne Anlagen zu stark belastet werden.

In Pulheim war dabei besonders die Anlage Brauweiler, Bernhardstraße auffällig. Dort beträgt der Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten lediglich 28 Prozent. Der Tennenplatz wird nur an 420 Stunden pro Jahr genutzt. Dies entspricht im Durchschnitt etwas mehr als einer Stunden pro Tag, ohne das Winterhalbjahr etwas mehr als zwei Stunden pro Tag. Geht man davon aus, dass im Sommerhalbjahr auch unter Berücksichtigung von beruflichen Verpflichtungen der Vereinsmitglieder von 17.00 Uhr an vier bis fünf Stunden trainiert werden könnte, lässt die geringe Belegung nur den Schluss einer entsprechend geringen Nachfrage zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte in einem ersten Schritt untersuchen, ob sie die zuvor genannte Anlage weiter zur Verfügung stellen kann und will. In einem zweiten Schritt ist auszuloten, welche Folgenutzungen möglich sind. Je nach Lage der Anlage bietet sich ggf. eine Vermarktung des Grundstücks (z. B. zur Wohnbebauung) an.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				42	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					45

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				42	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					45

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				42	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					45

→ 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