

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Dormagen im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Dormagen	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen

Managementübersicht

Die Stadt Dormagen hat ihr Rechnungswesen zum 1. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Während sie 2008 noch ein positives Jahresergebnis erzielen konnte, ist die Haushaltslage seit 2009 defizitär. Bis 2015 waren insgesamt Jahresfehlbeträge in Höhe von 35,5 Mio. Euro zu verzeichnen. Aufgrund der erwarteten Defizite im Doppelhaushalt 2012/2013 bestand die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Ab 2016 plant die Stadt wieder mit einem ausgeglichenen Haushalt. Die Haushaltsplanung beinhaltet neben konjunkturbedingten Risiken zusätzliche Risiken. Diese sieht die GPA NRW insbesondere bei der Planung der allgemeinen Kreisumlage und den Personal- und Versorgungsaufwendungen. Des Weiteren beinhaltet die Flüchtlingssituation Planungsunsicherheiten.

Die vergangene Entwicklung der Jahresergebnisse in Dormagen weist deutliche Schwankungen auf, die weitgehend auf Veränderungen der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen sind. Hier zeigt sich die starke Abhängigkeit der Stadt von diesen Ertragspositionen.

Der Eigenkapitalverzehr seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz beträgt rund 40 Prozent. Dieser ist durch die negativen Jahresergebnisse sowie den ergebnisneutralen Verrechnungen der außerplanmäßigen Abschreibungen auf Finanzanlagen mit der allgemeinen Rücklage bedingt. Gleichwohl sind die Eigenkapitalquoten der Stadt im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen noch überdurchschnittlich. Korrespondierend hierzu ist der Schuldenstand geringer als in den Vergleichsstädten. Dabei muss jedoch bedacht werden, dass die Stadt Dormagen sowohl Vermögen als auch Schulden ausgegliedert hat.

Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2015 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Für Dormagen errechnet sich so ein strukturelles Defizit von 11,8 Mio. Euro. Inwieweit diese Konsolidierungslücke zukünftig geschlossen werden kann, hängt insbesondere von der nachhaltigen Verbesserung der Gewerbesteuererträge und der Wirksamkeit geplanter Konsolidierungsmaßnahmen ab.

So wurde der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit vorangetrieben, um Dienstleistungen möglichst effizient zu erbringen und Synergieeffekte zu erzielen. Zur Steigerung der Erträge wurden die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze moderat angehoben. Auch die Beitragssätze im Bereich der Kinderbetreuung wurden mit Erlass der Elternbeitragssatzung zum 01. August 2013 angehoben. Weitere Einnahme- und Ertragsmöglichkeiten hat die GPA NRW bei den Straßenbaubeiträgen erkannt. Die Stadt Dormagen sollte im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens prüfen, inwieweit die Beitragsanteile nach § 8 Kommunales Abgabengesetz (KAG) angepasst werden können. Zudem sollte die Stadt mehr darauf bedacht, wenn möglich, Unterhaltungsmaßnahmen zu KAG-Maßnahmen zusammenzufassen, so dass dies zu einer

investiven Verbesserung der Straßen führt. Das würde dann eine Beitragserhebungspflicht auslösen.

Wesentliche Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung war jedoch die Ausarbeitung eines Personaleinsparkonzeptes im Zuge einer gesamtstädtischen Aufgabenkritik. Nach der durchgeführten Fluktuationsanalyse scheiden altersbedingt in den nächsten zehn Jahren rund 30 Prozent der Mitarbeiter aus. Zur Reduzierung der Personalaufwendungen erfolgt fortlaufend eine systematische, aufgabenkritische Prüfung der freiwerdenden Stellen. Regelmäßig wird überprüft, ob, in welchem Umfang, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Stellenwert die jeweilige Stelle wiederbesetzt werden soll.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten haben wir dabei im Bereich des Personenstandswesens erkannt. Rechnerisch ergibt sich hier insgesamt für 2015 ein Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen bei insgesamt 4,4 betrachteten Vollzeit-Stellen.

Die Stadt Dormagen zeigt beim Personenstandswesen keine Auffälligkeiten im Leistungsspektrum, die mehr Personal erfordern. Die Standards (Bearbeitungszeiten, Öffnungszeiten) sind im Vergleich nicht erhöht, was positiv zu sehen ist. Allerdings sind in diesem Bereich höhere Ausfallzeiten zu verzeichnen. Wenn sich diese reguliert haben, sollte die Stadt Dormagen Fallzahlen und Personaleinsatz noch einmal konkret aufeinander abstimmen und sich hierbei am Benchmark orientieren.

Im Bereich des Einwohnermeldewesens und der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist die Stadt personell sehr gut aufgestellt. In beiden Bereichen erzielt die Stadt Leistungskennzahlen, die oberhalb des Benchmarks liegen.

Näher betrachtet haben wir auch die Aufwendungen für die Schülersekretariate. In Dormagen wird eine durchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Auch liegen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in 2014 mit rund 94 Euro am interkommunalen Mittelwert. Die Personalaufwendungen werden dabei maßgeblich durch die Eingruppierung einer Berufsrückkehrerin in EG 8 beeinflusst. Zukünftig beabsichtigt die Stadt Dormagen neu einzustellende Schulsekretärinnen nach EG 5 einzugruppieren. Diese geplante Verfahrensweise wird dazu beitragen, die Personalaufwendungen zu reduzieren.

Bei der Betrachtung des Gebäudebestandes der Stadt fallen insbesondere die vorgehaltenen Flächen für die Nutzungsart Jugend auf. Im Eigentum der Stadt befinden sich 19 Gebäude, die als Kindertageseinrichtung genutzt werden. Insgesamt wendet die Stadt verhältnismäßig viel für die Tagesbetreuung für Kinder auf. Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren liegt 2015 bei 3.403 Euro und stellt damit den Maximalwert im interkommunalen Vergleich da. Hierbei ist der Anteil des Aufwandes für Gebäude vergleichsweise hoch ist. Das belastet den Fehlbetrag entsprechend. Vorrangig wird der Fehlbetrag jedoch durch die überdurchschnittliche U-3 Versorgungsquote und dem hohen Anteil an der 45-Stunden-Wochenbetreuung verursacht. Die umfangreiche 45-Stunden-Betreuung soll die Eltern entlasten und eine chancengerechte Entwicklung und Förderung der Kinder gewährleisten. Dies entspricht dem Gesamtkonzept der Stadt, möglichst früh in die Kinder zu investieren, um spätere Folgekosten (beispielsweise bei den Hilfen zur Erziehung) zu vermeiden. Diese Qualität hat ihren Preis. Deshalb liegen auch die Elternbeiträge für die 35-Stunden-Betreuung und die 45-Stunden-Betreuung nicht weit ausei-

inander. Der neu eingeführte Kindertagessharing sollte künftig mehr Transparenz über die tatsächlich notwendigen Betreuungsbedarfe der Eltern ermöglichen. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte der hohe Anteil der 45-Stunden-Betreuung reduziert werden. Über die Elternbeitragsquote sind weitere Steuerungsmöglichkeiten gegeben. Die Spannbreiten der Beiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung sollten erweitert werden. Darüber hinaus sieht die GPA NRW noch weitere Handlungsmöglichkeiten bei der Beitragsheranziehung.

Eine detaillierte Analyse der Grundschulen zeigt, dass es bei den Grundschulen derzeit einen Flächenüberhang von rund 1.500 m² BGF gibt. Allerdings ist die Schulentwicklungsplanung überholt. Die Prognosezahlen aus dem Schulentwicklungsplan 2012 stimmen nicht mit den Anmeldezahlen überein. Die Stadt ist daher gehalten schnellstmöglich den Schulentwicklungsplan fortzuschreiben.

Der von der GPA NRW festgestellte Flächenüberhang von rund 1.300 m² BGF bei den Realschulen wird durch die Schließung der Realschule Am Sportpark zum Schuljahresende 2018/2019 kompensiert.

Auch der Schulentwicklungsplan für die weiterführenden Schulen ist dringend fortzuschreiben. Denn auch hier weichen die aktuellen Anmeldezahlen gravierend von den Prognosezahlen ab. Die von der Stadt Dormagen ins Leben gerufene Schulentwicklungsgruppe ist der erste wichtige Schritt in diese Richtung. Erst wenn aktuelle Prognosezahlen vorliegen, kann die Stadt in weitere Überlegungen einsteigen, wie die Schullandschaft in Dormagen künftig ausgestaltet sein soll.

Bei den Schulturnhallen übersteigt der aktuelle Bestand den Bedarf. Der Überhang besteht maßgeblich bei den Grundschulen. Eine Reduzierung des Hallenangebotes kann daher nur bei Schließung eines Grundschulstandortes erfolgen. Positiv hervorzuheben ist die bestehende finanzielle Beteiligung der Sportvereine an den Aufwendungen zur Unterhaltung der Sporthallen.

Erhebliche Handlungsmöglichkeiten bestehen beim Grünflächenmanagement. Hier besteht in Dormagen Handlungsbedarf. Dies zeigt sich insbesondere beim Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement. Dormagen erreicht im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert. Mit Nachdruck sollte ein Grünflächenkataster erstellt werden. Auch ist für die einzelnen Pflegeflächen und Vegetationsarten eine exakte Beschreibung und Festlegung von Pflegestandards notwendig. Zudem sollte eine Kostenrechnung aufgebaut werden, damit die Unterhaltung und Pflege der einzelnen Grünflächen anhand von wirtschaftlichen Kriterien gesteuert werden kann.

Aufgrund der unvollständigen Datenlage konnten Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei den Grünflächen nur eingeschränkt durchgeführt werden. Trotz fehlender tiefergehender Analyse ließ sich jedoch feststellen, dass die Aufwendungen für die Pflege- und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze sowie für das Straßenbegleitgrün oberhalb der GPA-Benchmarks liegen. Dies deutet daraufhin, dass in diesen Bereichen Konsolidierungspotenziale bestehen, die nach Aufbereitung aller Daten durch die Stadt ausgeschöpft werden können.

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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

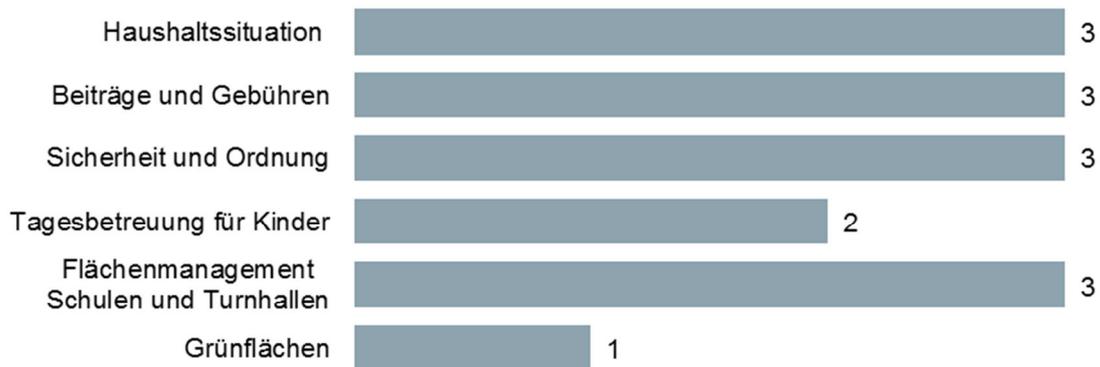
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

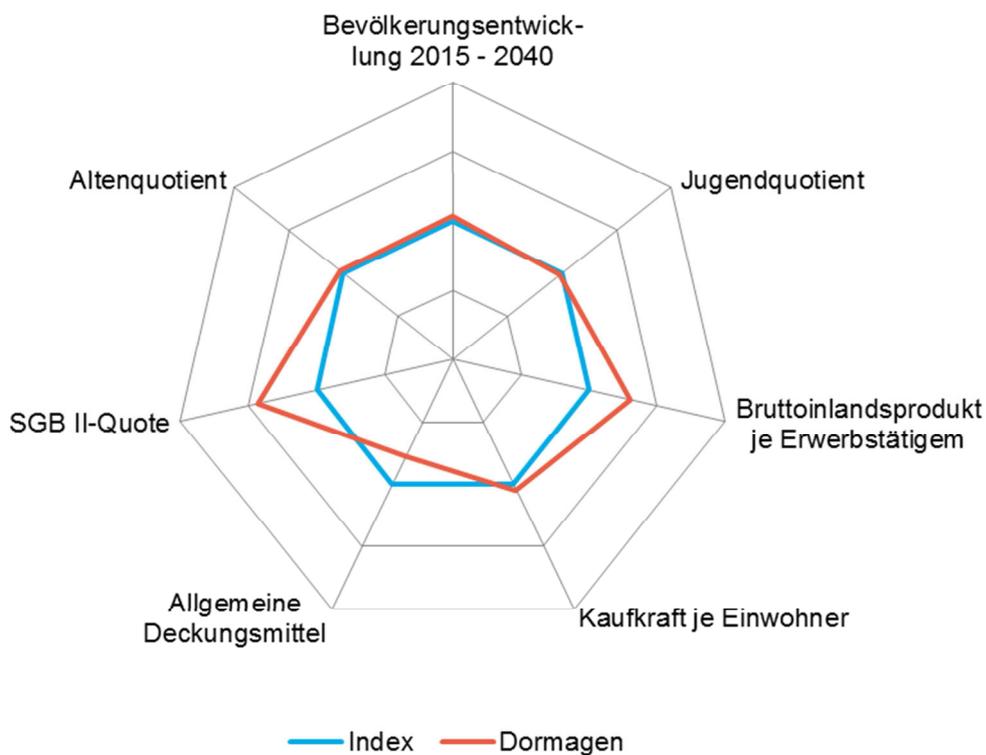
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Dormagen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 20. Juli 2016 mit dem Bürgermeister und dem Leiter des Fachbereichs Zentrale Dienste der Stadt Dormagen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten gehen wir im Kapitel demografische Entwicklung ein.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Individuelle Strukturmerkmale

Dormagen ist eine große kreisangehörige Kommune im Rhein-Kreis Neuss. Die Stadtfläche beträgt 85,50 km², die sich auf 16 Stadtteile verteilt. Die meisten Einwohner leben in den Stadtteilen Dormagen-Mitte und Horrem.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2011 bis 2014 liegt im Rhein-Kreis Neuss bei 84.417 Euro und ist damit im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich (Mittelwert 64.749 Euro). Die SGB II Quote der Stadt Dormagen liegt mit 6,93 Prozent im Jahr 2015 deutlich unter der durchschnittlichen Quote von 12,27 Prozent. Auch die Kaufkraft ist in Dormagen überdurchschnittlich.

Im Gegensatz zu den überdurchschnittlichen Strukturdaten sind die allgemeinen Deckungsmittel, die der Stadt zur Verfügung stehen, gering. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen lagen je Einwohner in der Stadt Dormagen 2015 bei 1.162 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.489 Euro je Einwohner. Das gesamte Gewerbesteueraufkommen in Dormagen ist mit rund 22 Mio. Euro (Haushaltsansatz 2016) vergleichsweise niedrig. Durch die nicht mehr benötigte Erweiterungsfläche des Friedhofs Dormagen, die jetzt als Gewerbegebiet zur Verfügung steht, erwartet die Stadt ab 2017 mehr Gewerbesteuererträge. Auch das neue Gewerbegebiet „Silbersee“ soll ab 2018 zu höheren Erträgen beitragen. Auf die geringe Finanzausstattung der Stadt gehen wir im Finanzbericht näher ein.

Dormagen hat eine von der chemischen Industrie geprägte Wirtschaftsstruktur. Rund 36 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Dormagen in produzierenden Branchen. Dabei prägt insbesondere die Chemische Industrie die Wirtschaftsstruktur, aber auch Dienstleister für die Chemie sowie Logistikunternehmen sind stark vertreten.

Die zentrale Lage Dormagens begünstigt Wirtschaftsansiedlungen. Die Städte Düsseldorf, Köln und auch Neuss sind nur wenige Kilometer entfernt. Zudem liegt Dormagen verkehrsgünstig an der A57.

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 im v. g. Interview mit dem Bürgermeister sowie dem Stadtkämmerer erläutert.

Während andere Städte in Nordrhein-Westfalen erhebliche Probleme aufgrund des Einwohnerrückgangs haben, stellt sich die Situation in Dormagen zwischenzeitlich anders da. Zum 31. Dezember 2015 lebten nach IT.NRW 64.064 Einwohner in Dormagen. Seit 1984 war somit ein Bevölkerungswachstum von rund sechstausend Einwohnern zu verzeichnen. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 prognostiziert IT.NRW bis 2040 ein weiteres Bevölkerungswachstum von über drei Prozent. Zunächst war die Stadt von einem Bevölkerungsrückgang ausgegangen, der auch in älteren Prognosen von IT.NRW so dargestellt wurde. 2011

wurde daher das strategische Ziel „Lenken der Stadt Dormagen in der demografischen Entwicklung“ vom Rat beschlossen. Als Maßnahme wurde die Entwicklung eines gesamtstädtischen Handlungskonzeptes vorgesehen. Neben den Problematiken, die ein Bevölkerungsrückgang mit sich bringt, wurden auch Aspekte der alternden Bevölkerung in den Blick genommen, um so den Wandel zu einer generationsgerechten Stadt zu vollziehen.

Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Dormagen im Jahr 2015 31,09 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 31,66 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2015, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Dormagen mit 34,94 Prozent deutlich unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,85 Prozent.

Bis 2011 beschäftigte sich die Stadt Dormagen vorrangig mit der Entwicklung zur familienfreundlichen Stadt. Dazu gehört für die Stadt insbesondere eine umfassende Versorgung mit Betreuungsplätzen, mit Schulen und Arbeitsplätzen. So gibt es in Dormagen eine Betreuungsplatz-Garantie für Kinder ab dem vierten Lebensmonat. Auf die finanziellen Auswirkungen, die hiermit verbunden sind, geht die GPA NRW im Berichtsteil Tagesbetreuung für Kinder näher ein.

Im Juni 2016 lebten rund 700 Flüchtlinge in Dormagen. Aktuell werden noch 350 weitere Flüchtlinge erwartet. Zur Unterbringung der Flüchtlinge hat die Stadt unter anderem ein Wohnheim angemietet, aber auch das ehemalige Archiv zur Unterkunft umgebaut. Auch entsprechende Neubauten sind unumgänglich und geplant.

Das bürgerschaftliche Engagement wird in Dormagen als ein wichtiger Baustein für die Stadt und ihre Entwicklung gesehen. Für die Koordination und sonstige Belange des Ehrenamtes ist das Büro für bürgerschaftliches Engagement zuständig.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen immer mehr an Bedeutung. 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. Die Stadt Dormagen steht interkommunalen Zusammenarbeiten aufgeschlossen gegenüber und prüft regelmäßig die Möglichkeiten. So wurde zuletzt 2015/2016 eine umfassende Analyse der bereits vorhandenen und der möglichen interkommunalen Zusammenarbeit erstellt. Auf dieser Grundlage prüft die Stadt nun, inwieweit sie die interkommunale Zusammenarbeit noch weiter optimieren und ausbauen kann. Aktuelle Beispiele für die interkommunale Zusammenarbeit in Dormagen sind die Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete mit der Stadt Neuss (Silbersee), die Mitbegründung eines Zweckverbandes zur Wasserversorgung, die Mitgliedschaft im Zweckverband ITK Rheinland (interkommunales Rechenzentrum) und die Mitwirkung in einem interkommunales Regionalmarketing („Stadt Umland Netzwerk“ mit der Stadt Köln, dem Rhein-Erft-Kreis, dessen kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie der Gemeinde Rommerskirchen). Des Weiteren erfolgte die Übertragung verschiedener Aufgaben an den Rhein-Kreis Neuss (u. a. Historisches Archiv, Beihilfe, Rechnungsprüfung, Geodatenmanagement). Eine interkommunale Vereinbarung besteht zudem mit der Gemeinde Rommerskirchen bei Vollstreckung, Support und Hosting der Finanzsoftware sowie Aufgaben der Volkshochschule.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. 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).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die GPA NRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die GPA NRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Dormagen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Prüfbericht 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.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als **Feststellung**. 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 muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Dormagen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die Werte der großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. 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. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. 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 die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten monetären Potenziale hinausgehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Dormagen hat die GPA NRW im Zeitraum Februar 2016 bis November 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Dormagen hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2014 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2008 bis 2016. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir auf die Personalliste zum 30. Juni 2015 zurückgegriffen.

Im Prüfgebiet Tagesbetreuung für Kinder wurden für das Jahr 2014 noch die vorläufigen Einwohnerzahlen nach Altersgruppen von IT.NRW verwendet. Zwischenzeitlich wurden die endgültigen Einwohnerzahlen nach Altersgruppen von IT.NRW veröffentlicht. Diese weichen geringfügig von den im Prüfbericht verwendeten Einwohnerzahlen ab.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Sabine Jary
Personalwirtschaft und Demografie	Marion Keppler
Sicherheit und Ordnung	Marion Keppler
Tagesbetreuung für Kinder	Marion Keppler
Schulen	Ralf Kouchen
Grünflächen	Ralf Kouchen

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 10. Oktober 2016 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 22. Februar 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Dormagen im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	17
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	20
Risikoszenario	20
→ Haushaltskonsolidierung	22
Kommunaler Steuerungstrend	23
Kommunale Abgaben	26
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	30
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Schulden- und Finanzlage	39
Ertragslage	45
→ Gebäudeportfolio	51
→ Anhang	57

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Wie ist die Haushaltssituation? Besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
Doppelhaushalt 2010/ 2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
Doppelhaushalt 2012/ 2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2015	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2016	bekannt gemacht	./.	./.	HPI / - / -
2017	aufgestellt	./.	./.	HPI / - / -

Die Stadt hat zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007.

Der aufgestellte und bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses 2015 wurde am 19. April 2016 vom Rat zur Kenntnis genommen und zur Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen. Die Analyse der mittelfristigen Ergebnisplanung basiert auf dem Haushaltsplan 2016. Zusätzlich hat die GPA NRW den Haushaltsplan 2017 im Entwurf berücksichtigt.

Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Stadt Dormagen erstellt derzeit den Gesamtabchluss für das Haushaltsjahr 2015. Für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 beabsichtigt Dormagen, das „Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse“ anzuwenden.¹ Danach können diese Gesamtabchlüsse in der vom Bürgermeister bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige des Gesamtabchlusses 2015 beigefügt werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten. Eine örtliche Prüfung und Bestätigung der Gesamtabchlüsse 2012 bis 2014 würde bei Anwendung der Spezialregelung entfallen.² Das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse tritt mit Ablauf des 30. Juni 2017 außer Kraft.

Die überörtliche Prüfung der Gesamtabchlüsse der Stadt Dormagen durch die GPA NRW erfolgt in einer gesonderten Prüfung. Einzelne Prüfergebnisse zu den Finanzanlagen werden in diesen Bericht aufgenommen, wenn sie für die Haushaltssituation des Kernhaushaltes relevant sind.

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

¹ Artikel 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 25. Juni 2015 (Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2015 Nr. 28 vom 3. Juli 2015).

² Nach § 116 Absatz 5 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) NRW ist der Gesamtabchluss innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufzustellen. Dabei ist § 95 Absatz 3 GO NRW analog für den Gesamtabchluss anzuwenden (§ 116 Abs. 5 Satz 2 GO NRW). Danach wird der Entwurf vom Kämmerer aufgestellt und dem Bürgermeister zur Bestätigung vorgelegt. Gem. § 116 Abs. 1 Satz 3 und 4 GO NRW i. V. m. § 96 GO NRW bestätigt der Rat den geprüften Gesamtabchluss (§ 116 Abs. 6 GO NRW) durch Beschluss.

→ 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 anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Die folgende Tabelle zeigt den jeweiligen Haushaltsstatus der bereits beschlossenen und genehmigten Haushaltsjahre 2008 bis 2016:

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ausgeglichener Haushalt	X								X
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X	X					
HSK genehmigt					X	X	X	X	

Jahresergebnisse und Rücklagen

2003 war die Stadt Dormagen erstmalig gezwungen ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Die schwierige Haushaltssituation wurde zum Anlass genommen, die städtischen Bereiche aufgabenkritisch zu untersuchen. Bereits in 2005 erfolgten erste Schritte zur Umstrukturierung und Neugründung städtischer Beteiligungen, mit dem Ziel, den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren (s. Kapitel Finanzanlagen).

Im letzten kameralen Haushaltsjahr 2007 erzielte die Stadt Dormagen eine „freie Spitze“ von drei Euro je Einwohner.³ In diesem Jahr konnte eine Abdeckung der Altfehlbeträge erreicht

³ Die letzte überörtliche Prüfung der GPA NRW erfolgte 2009/2010 für die kameralen Haushalte 2004 bis 2007.

werden. Unter kameralen Bedingungen bestand daher keine HSK-Pflicht mehr. Nach einem in 2008 erzielten Jahresüberschuss ist die Haushaltslage jedoch seit 2009 erneut defizitär:

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	vorläufig 2015
Jahresergebnis	823	-6.140	-2.684	-1.943	-3.614	-10.694	-8.363	-3.054
Höhe der allgemeinen Rücklage*	140.566	138.713	137.040	137.040	137.040	130.887	101.853	97.640
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0	0	-2.742	-21.141	-1.159
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent gem. § 76 GO NRW	keine Verringerung	2,5	6,4	3,0				
Höhe der Ausgleichsrücklage	21.664	15.524	12.840	10.897	7.283	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	3,8	1,7	1,3	2,4	7,4	6,4	3,0

*) Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

In den NKF-Haushaltsjahren 2009 bis 2015 erzielte die Stadt Dormagen Jahresfehlbeträge von insgesamt 36,5 Mio. Euro. Der städtische Haushalt konnte bis 2012 durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW). Mit dem Jahresabschluss 2013 wurde die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt und die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch genommen. Die allgemeine Rücklage wurde bis 2015 auf 97,6 Mio. Euro reduziert.

Auslöser der deutlichen Verschlechterung in 2009 war die damalige Finanz- und Wirtschaftskrise und damit verbundene Ertragseinbrüche. Die Haushaltssituation 2009 erforderte bereits den Erlass einer Nachtragssatzung (§ 81 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW) und eine generelle Haushaltssperre. Aufgrund der erwarteten Defizite im Doppelhaushalt 2012/2013 bestand nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (s. hierzu Kapitel Haushaltskonsolidierung).⁴ Im Oktober 2011 wurde vorab eine Haushaltssperre erlassen.

⁴ Der Doppelhaushalt 2012/2013 sah im Ergebnisplan die vollständige Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und eine deutliche Reduzierung der Allgemeinen Rücklage vor. Der Schwellenwert zur Verringerung der allgemeinen Rücklage von jeweils mehr als fünf Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren wurde damit überschritten. Weitere Ausführungen zum HSK erfolgen im Kapitel Haushaltskonsolidierung.

Deutliche Ertragssteigerungen in 2010 und 2011 – insbesondere bei der Gewerbesteuer - ermöglichten wesentlich geringere Fehlbeträge als geplant. Zusätzlich wirkte sich die Änderung der Buchungspraxis bei den Verlustausgleichen der Tochterunternehmen in 2011 positiv aus.⁵

Das erhebliche Jahresdefizit in 2013 ist insbesondere auf den – einmaligen - erheblichen Rückgang der Schlüsselzuweisungen um rd. 5,6 Mio. Euro zurückzuführen. Zeitgleich gingen die Erträge aus Gewerbesteuern um rd. 3,1 Mio. Euro zurück. Mehrerträge aus anderen Ertragspositionen (u.a. Grundsteuer B, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Vergnügungssteuer) konnten diese Verschlechterungen nicht kompensieren.

In 2014 steigen die Schlüsselzuweisungen wieder deutlich an. Hauptursächlich für das – im Vergleich zum Vorjahr wesentlich bessere - Jahresergebnis 2015 ist der erhebliche Anstieg der Gewerbesteuererträge in diesem Jahr.

→ **Feststellung**

Die Entwicklung der Jahresergebnisse weist deutliche Schwankungen auf, die weitgehend auf Veränderungen der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen sind. Hier zeigt sich die starke Abhängigkeit der Stadt Dormagen von diesen Ertragspositionen.

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

	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	601	1.832	1.090	541
Höhe der allgemeinen Rücklage	97.640	97.640	97.640	97.640
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent gem. § 76 GO NRW	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	601	2.433	3.523	4.064
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

*) Daten basieren auf dem Haushaltplan 2016

Die Stadt Dormagen erwartet mit dem Haushaltsjahr 2016 sowie hinsichtlich der mittelfristigen Ergebnisplanung einen ausgeglichenen Haushalt. Insgesamt werden Überschüsse von rd. 4,1 Mio. Euro ausgewiesen. Die prognostizierten Überschüsse sollten bei Erlass der Haushaltssatzung 2016 jeweils der Allgemeinen Rücklage zugeführt werden. Im aufgestellten Haushaltsplan 2017 beabsichtigt die Stadt Dormagen nunmehr, die Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuzuführen. Diese Änderung wurde in der obigen Tabelle bereits übernommen.

⁵ Der Haushaltsplan 2010 wies noch ein Defizit von rd. 10,7 Mio. Euro und der Haushaltsplan 2011 von 7,2 Mio. Euro aus. Ab 2011 werden die Verlustausgleiche der Tochterunternehmen erst mit Beschluss des Rates zum jeweiligen Jahresabschluss aufwandswirksam verbucht. Bisher im gleichen Jahr zur Verlustabdeckung gebildete Rückstellungen entfallen. Damit erfolgte in 2011 eine zeitliche „Verschiebung“ der Verlustabdeckungen um ein Jahr, da die Beschlüsse für 2011 frühestens in 2012 gefasst werden können.

Die Stadt Dormagen geht von einer stabilen wirtschaftlichen Konjunktur und damit fortschreitenden Verbesserung der eigenen Ertragslage aus. Auch mit dem Haushaltplanentwurf 2017 ist mittelfristig ein strukturell ausgeglichener Haushalt geplant. Für das Jahr 2017 wird ein Jahresüberschuss von 748.900 Euro prognostiziert, der bis 2020 auf 2,96 Mio. Euro anwächst. Mit dem Erlass der Haushaltssatzung 2016 ist die Verpflichtung zur Fortschreibung des Haushalts-sicherungskonzeptes entfallen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-133	-244	74	-96	-172	-125	-29	15

Mit minus 133 Euro je Einwohner konnte die Stadt Dormagen den Median der Vergleichskommunen nicht erreichen. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Momentaufnahme. In 2015 verbessert sich der Kennzahlenwert auf minus 48 Euro je Einwohner. Im folgenden Abschnitt zur strukturellen Haushaltssituation zeigt die GPA NRW auf, inwieweit aktuell ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom (vorläufigen) Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte dieser Positionen der letzten fünf Jahre, die der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen sind:

Berechnung Durchschnittswerte zur Ermittlung des strukturellen Ergebnisses 2015

Ergebnisse der Vorjahre	2011	2012	2013	2014	2015	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-1.943	-3.614	-10.694	-8.363	-3.054	
Gewerbesteuern	22.833	22.616	19.461	18.851	27.396	22.231
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	28.307	29.765	31.108	32.801	34.593	31.315
Ausgleichsleistungen	2.759	3.031	3.080	3.012	3.130	3.002
Schlüsselzuweisungen	10.374	10.359	4.757	11.558	11.360	9.682
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	121	243	270	0	127
Summe der Erträge	64.273	65.892	58.650	66.492	76.479	66.357
Steuerbeteiligungen	3.788	3.499	2.772	2.826	4.158	3.409
Allgemeine Kreisumlage	26.770	27.800	26.817	27.675	28.062	27.425
Summe der Aufwendungen	30.558	31.300	29.589	30.501	32.219	30.833
Saldo	33.715	34.592	29.061	35.991	44.260	35.524

Die Differenz zwischen dem Saldo in 2015 und dem Saldo aus den Durchschnittswerten beträgt rd. 8,7 Mio. Euro. Maßgeblich hierfür sind die in 2015 erzielten Gewerbesteuererträge. Im Vergleich zum Vorjahr 2014 stiegen die Erträge aus Gewerbesteuer in 2015 um rd. 8,5 Mio. Euro an. Gewerbesteuererträge über 20,0 Mio. Euro wurden seit 1999 lediglich drei weitere Male erwirtschaftet (2004, 2011 und 2012). Mitursächlich hierfür ist laut IHK-Standortanalyse die bislang eingeschränkte Verfügbarkeit von Gewerbeflächen.⁶

Zusätzlich bereinigt die GPA NRW positive wie negative Sondereffekte (einmalige und finanziell bedeutsame Positionen). In Abstimmung mit der Finanzabteilung wurden für das Jahr 2015 folgende Sondereffekte berücksichtigt:

- Erträge aus der Pauschalwertberichtigung von Forderungen von rd. 435.000 Euro,
- Mehrerträge aus Gewerbesteuerzinsen aus Nachzahlungen für Vorjahre von rd. 878.000⁷ Euro und
- Aufwendungen zur Bewirtschaftung und Unterhaltung von Notunterkünften für Flüchtlinge von 1,32 Mio. Euro.

Im Saldo verbleibt lediglich ein minimaler Sondereffekt von -7.000 Euro.

Aufgrund dieser Systematik ergibt sich für das Jahr 2015 folgendes strukturelles Defizit:

⁶ Növer, Rainer, Werkle Gregor: Dormagen Wirtschaftsstruktur und Standortqualität in: IHK-Schriftenreihe. Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld (Hrsg.). Ausgabe Oktober 2012.

⁷ Es handelt sich um Erträge aus um Nachzahlungszinsen für zwei Unternehmen in Höhe von 612.979 Euro und 265.240 Euro.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Stadt Dormagen		
	vorläufiges Jahresergebnis	-3.054
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	44.260
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-7
=	bereinigtes Jahresergebnis	-47.308
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	35.524
=	strukturelles Ergebnis	-11.784

→ Feststellung

Die Stadt Dormagen weist für das Jahr 2015 ein negatives strukturelles Ergebnis von rd. 11,8 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Inwieweit diese Konsolidierungslücke zukünftig geschlossen werden kann, hängt insbesondere von der nachhaltigen Verbesserung der Gewerbesteuererträge und der Wirksamkeit geplanter Konsolidierungsmaßnahmen ab.

Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Dormagen bewerten und ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, analysiert die GPA NRW die aktuelle Haushaltsplanung. Sie hinterfragt, ob die städtischen Planungsgrundlagen plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Dormagen ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen zwischen dem strukturellen Ergebnis 2015 (-11,8 Mio. Euro) und dem mittelfristig zu erreichenden Planergebnis 2019 (541.000 Euro) zusammensetzen. Es sind nur die wesentlichen Parameter abgebildet:

Vergleich Ergebnis 2015 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis/Ist-Ergebnis 2015	2019 (Grundlage: Haushaltsplan 2016)	Differenz
Erträge			
Gewerbesteuern*)	22.231	28.340	6.109
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*)	31.315	40.818	9.503
Schlüsselzuweisungen*)	9.682	4.739	-4.943
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte**)	15.645	20.549	4.905
Kostenerstattungen und Kostenumlagen**)	15.894	26.518	10.624
Finanzerträge inkl. Sondereffekt durch Nachzahlungszinsen**)	1.512	2.742	1.229
Aufwendungen			
Allgemeine Kreisumlage*)	27.425	29.484	2.059
Personalaufwendungen**)	31.858	31.273	-586
Versorgungsaufwendungen**)	3.280	2.740	-541
sonstige Transferaufwendungen**)	27.143	39.445	12.302
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen**)	207	2.361	2.154

*) Strukturelle Ergebnisse 2015 (Durchschnittswerte, s. Seite 9)

***) Vorläufige Rechnungsergebnisse 2015

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse zu den oben aufgeführten Positionen zusammengefasst.

Gewerbsteuern

Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erhöhte Dormagen 2013 den langjährig unveränderten Gewerbesteuerhebesatz von 440 auf 450 Hebesatzpunkte. Die hieraus erwartete Ertragssteigerung von rd. 340.000 Euro jährlich blieb zunächst aus. Eine deutliche Verbesserung der konjunkturellen Lage trat erst in 2015 ein. Im Haushalt 2016 plant die Stadt Dormagen für 2016 und 2017 Gewerbesteuererträge von rd. 22,1 bzw. 22,8 Mio. Euro. Dies entspricht annähernd dem ermittelten Durchschnitt der letzten fünf Jahre (bzw. strukturellen Ergebnis 2015). Für die Folgejahre prognostiziert Dormagen deutliche Ertragssteigerungen. Die Stadt erwartet 2018 Gewerbesteuererträge von 24,8 Mio. Euro und in 2019 von 28,3 Mio. Euro.

Mit dem Haushaltsplanentwurf 2017 geht die Stadt bereits in 2017 und 2018 von einem Gewerbesteuerertrag von 26,0 Mio. Euro aus. Bis 2020 wird ein Anstieg auf 32,5 Mio. Euro erwartet. Die aktuellen wie auch die für 2016 maßgeblichen Orientierungsdaten des Landes werden da-

mit deutlich überschritten⁸. Allerdings prognostiziert der städtische Produktbericht zum 30. Juni 2016 für das laufende Jahr Gewerbesteuererträge von rd. 27,1 Mio. Euro.

Zukünftige Chancen sieht die Stadt Dormagen insbesondere durch die Erschließung des „Entwicklungsgebietes Silbersee“. Dormagen erwartet damit ab 2018 eine nachhaltige Verbesserung der Ertragsituation durch Gewerbeneuansiedlungen. Zudem rechnet Dormagen bereits ab 2017 mit steigenden Erträgen aus der Umnutzung der Erweiterungsfläche des Friedhofs Dormagen. Auch ist seit längerem ein neues Fachmarktzentrum auf dem Areal der ehemaligen Zuckerfabrik in Dormagen geplant.

Angesichts der aktuellen Ertragsentwicklung und der zusätzlich beabsichtigten Erschließungen ist die Planung nachvollziehbar. Allerdings waren die Gewerbesteuererträge in der Vergangenheit konjunkturbedingt sehr schwankungsanfällig. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht der GPA NRW weiterhin eine konjunkturabhängige Planungsunsicherheit für diese Ertragsposition. Auch die Stadt Dormagen sieht im Lagebericht des Jahresabschlusses 2015 konjunkturbedingte Risiken bei den Gewerbesteuererträgen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuern) sind seitens der Stadt nicht beeinflussbar, sondern hängen im Wesentlichen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Die Stadt Dormagen plant bei dieser Position gemessen am Durchschnitt der letzten fünf Jahre bis 2019 eine Verbesserung um 9,5 Mio. Euro auf 40,8 Mio. Euro. Die Planung für das Haushaltsjahr 2016 basiert auf der Mai-Steuerschätzung 2015 und den aktuellen Schlüsselzahlen für die Stadt Dormagen. Diese Basis wurde in Anlehnung an die Orientierungsdaten fortgeschrieben. Ausgehend von der Regionalisierung der November-Steuerschätzung erwartet die Stadt Dormagen, dass der Planwert für 2016 um 700.00 Euro überschritten wird.⁹ Auf Grundlage der aktuellen Orientierungsdaten erfolgte mit dem Haushaltsplanentwurf 2017 eine Anpassung der Erträge aus Gemeinschaftssteuern nach oben.

Die GPA NRW sieht hier allgemeine Risiken, die sich aus einer erneuten Abschwächung der derzeit positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben können.

Schlüsselzuweisungen

In Abhängigkeit von der Entwicklung der Gewerbesteuererträge schwanken die Schlüsselzuweisungen deutlich (s. oben sowie Kapitel Ertragslage). Die für 2016 geplanten Schlüsselzuweisungen von rd. 13,0 Mio. Euro entsprechen annähernd der nachfolgend festgesetzten Zuweisung der Bezirksregierung.

⁸ Haushaltsjahr 2016: Orientierungsdaten 2016 – 2019 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Runderlass (RdErl.) d. Ministeriums für Inneres und Kommunales Az. 34-46.05.01-264/15 vom 8. Juli 2015. Aktuelle Planung 2017: Orientierungsdaten 2017 – 2020 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016 Az. 34-46.05.01-264/16.

⁹ Produktbericht zum 30. Juni 2016, Seite 6.

Die Stadt Dormagen erwartet zwar, dass die Schlüsselmasse im Planungszeitraum insgesamt weiter ansteigt. Aufgrund der prognostizierten Mehrerträge aus Gewerbesteuern plant Dormagen im Haushalt 2016 aber konsequent sukzessiv sinkende Schlüsselzuweisungen. Im Haushaltsplan 2016 geht die Stadt Dormagen für 2019 von Schlüsselzuweisungen in Höhe von 4,7 Mio. Euro aus. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2017 erfolgte hier angesichts der aktuellen Orientierungsdaten eine Anpassung der Plandaten. Dormagen plant nunmehr für 2017 Schlüsselzuweisungen von rd. 6,2 Mio. Euro. Auf Grundlage der aktuell veröffentlichten 1. Modellrechnung zum GFG erhält Dormagen in 2017 bereits Schlüsselzuweisungen von rd. 6,4 Mio. Euro. Im Haushaltsplanentwurf 2017 erwartet Dormagen in 2018 einen Anstieg der Schlüsselzuweisungen auf rd. 10,0 Mio. Euro. In der mittelfristigen Ergebnisplanung wird bis 2020 ein erneuter Rückgang auf 6,2 Mio. Euro prognostiziert. Die mittelfristige Planung der Schlüsselzuweisungen korrespondiert demnach mit der erwarteten Ertragssteigerung aus der Gewerbesteuer. Gleichwohl verbleibt ein Risiko, dass sich die Schlüsselmasse des Landes zukünftig geringer als erwartet entwickelt.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Diese Position umfasst im Wesentlichen Erträge aus Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Entgelte (z. B. Elternbeiträge) und Abgaben (z. B. Abfall, Rettungsdienst). Hinzu kommen andere zweckgebundene Abgaben und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge und den Gebührenaussgleich. Ausgehend von rd. 15,6 Mio. Euro in 2015 plant die Stadt Dormagen im Planungszeitraum eine Steigerung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte um 4,9 auf 20,5 Mio. Euro. Mittelfristig plant die Stadt Dormagen bei dieser Position nur geringe Veränderungen zwischen -0,8 und 0,3 Prozent. Die geplante Erhöhung ist hauptsächlich auf die aktuelle Flüchtlingssituation zurückzuführen (s. unten). Durch die gestiegenen Flüchtlingszahlen wird mittelfristig ein Anstieg der Erträge aus Benutzungsgebühren für die Unterkünfte von rd. 374.000 Euro in 2015 auf rd. 4,2 Mio. Euro erwartet. Dieser Position stehen entsprechende Aufwendungen gegenüber. Der Haushaltsplanentwurf 2017 prognostiziert bis 2020 leicht schwankende öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte zwischen 18,1 bis zu 18,6 Mio. Euro. Erhebliche, zusätzliche Risiken sind sich aus dieser Position nicht erkennbar.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Zu den Kostenerstattungen und -umlagen zählen überwiegend weitere Zuweisungen nach dem GFG und Erstattungen der städtischen Töchter und anderer Träger. Die erhaltenen Kostenerstattungen liegen in 2015 insgesamt bei rd. 15,9 Mio. Euro. Hierzu gehören auch die Erstattungen für die derzeit in der Stadt Dormagen lebenden Flüchtlinge. Bis Ende des Jahres 2015 hat die Stadt Dormagen 707 Flüchtlinge aufgenommen. Anfang März 2016 verzeichnete die Stadt 794 Flüchtlinge mit abnehmender Tendenz. Die zwei gebildeten Landeseinrichtungen mit insgesamt 350 Flüchtlingen (Sporthalle und Arbeiterwohnheim) werden seit Februar 2016 sukzessive aufgegeben.

Die Stadt Dormagen erwartet im Haushaltsjahr 2016 im Zuge der Flüchtlingssituation eine Erhöhung der Kostenerstattungen auf insgesamt rd. 25,6 Mio. Euro. Auch diesen Erträgen stehen entsprechende Aufwendungen gegenüber. Mittelfristig werden im Haushaltsplan 2016 lediglich geringe weitere Steigerungen auf 26,5 Mio. Euro prognostiziert. Mit dem aktuellen Haushaltsplanentwurf 2017 wurde eine Korrektur der bisherigen Ansätze vorgenommen. Nunmehr wer-

den in der mittelfristigen Ergebnisplanung jährlich Kostenerstattungen zwischen 13,6 Mio. Euro (2017) und 13,4 Mio. Euro (2020) erwartet.

Gleichwohl hängt die zukünftige Entwicklung von vielen nicht beeinflussbaren Faktoren ab, so dass eine exakte Planung schwierig ist. Verlässliche Prognosezahlen im Hinblick auf die Flüchtlingszahlen liegen derzeit nicht vor. Auch der Umfang der letztendlich durch die Stadt Dormagen zu tragenden finanziellen Belastungen ist offen. Insofern besteht eine Planungsunsicherheit. Das Ausmaß des Risikos bzw. der Netto-Belastung kann derzeit nicht beziffert werden.

Finanzerträge und -aufwendungen

Unter der Position der Finanzerträge werden alle Zinserträge, Gewinnanteile von verbundenen Unternehmen und Beteiligungen sowie sonstige Finanzerträge gebucht. Im Haushaltsplan 2016 plant Dormagen bis 2019 einen Anstieg auf 2,7 Mio. Euro, wobei in 2016 bereits Finanzerträge von 2,3 Mio. Euro erwartet wurden. Im Haushaltsplanentwurf 2017 geht die Stadt Dormagen nunmehr davon aus, dass die Finanzerträge bis 2020 relativ konstant bleiben. Die jährlichen Erträge liegen danach bei rd. 2,0 Mio. Euro (+/- maximal 22.000 Euro). Bei der Planung wurde berücksichtigt, dass die Stadt Dormagen einen Investitionskredit für den Bau des Hallenbades aufgenommen hat. Mit der Weitergabe an die Stadtmarketing- und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH erhält die Stadt Dormagen eine entsprechende Verzinsung des Kapitals.

Als Gegenposition prognostiziert die Stadt Dormagen im Haushaltsplan 2016 für 2016 Finanzaufwendungen von rd. 1,9 Mio. Euro. Die Finanzaufwendungen beinhalten alle Zinsaufwendungen für die bestehenden städtischen Verbindlichkeiten. Mittelfristig plante Dormagen zunächst einen Anstieg der Finanzaufwendungen auf rd. 2,4 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2017 erwartet Dormagen nunmehr jährlich gleichbleibende Zinsaufwendungen von rd. 1,9 Mio. Euro (mit Schwankungen von maximal 35.000 Euro). Tatsächlich liegen die Zinsaufwendungen in 2015 mit rd. 207.000 Euro deutlich darunter. Ursächlich hierfür ist das aktuell günstige Zinsniveau (s. Kapitel Ertragslage). Insofern hat die Stadt Dormagen hier in der Planung einen „Puffer“ vorgesehen. Aus Sicht der Stadt Dormagen besteht ein Zinsänderungsrisiko bezüglich der bestehenden Kredite, das in der Planung mitberücksichtigt worden ist. Diese Annahme ist aus Sicht der GPA NRW nachvollziehbar.

Das aktuell geplante Finanzergebnis 2017 liegt somit bei 84.800 Euro; bis 2020 ist ein Rückgang auf 69.800 Euro geplant.

Allgemeine Kreisumlage

Insbesondere die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von Bedeutung. Gemessen am Durchschnitt der letzten fünf Jahre plant die Stadt Dormagen im Haushaltsplan 2016 einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage um 2,0 auf rd. 29,5 Mio. Euro. Mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2017 wurde der aktuelle Prozentsatz des Rhein-Kreises-Neuss von 40,75 Prozent für die Berechnung der Kreisumlage zu Grunde gelegt.¹⁰ Die Stadt Dormagen geht dabei davon aus, dass der Rhein-Kreis Neuss die

¹⁰ Mit Beschluss des Kreistages am 14. März 2016 wurde der Doppelhaushalt 2016/2017 verabschiedet. Der Hebesatz der Kreisumlage steigt um 0,95 auf 40,75 Prozent. Bei der Haushaltseinbringung im Dezember war noch ein um 0,2 Prozentpunkte höherer Hebesatz vorgesehen.

Kreisumlage mittelfristig absenkt oder zumindest beibehält. Hintergrund dieser Annahme ist die schwierige Haushaltsituation mehrerer kreisangehöriger Kommunen. Für 2017 erwartet die Stadt Dormagen zudem, dass der Rhein-Kreis Neuss die im Zuge des GFG 2017 erwarteten höheren Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Kommunen weitergibt. Daher hat Dormagen den Ansatz beim Kreisumlagehebesatz in 2017 um 1,1 Prozent (860.000 Euro) reduziert. Bis 2020 plant Dormagen nunmehr für die Kreisumlage konstant jährlich 31,66 Mio. Euro (nach Kompensation der SGB-II-Leistungen). Die Planung spiegelt die Erwartung der Stadt wider, dass der Rhein-Kreis-Neuss und das Land NRW die kommunalen Belastungen reduzieren werden.

Die Stadt Dormagen charakterisiert die Kreisumlage in ihrem Lagebericht 2015 aber bereits als Risikoposition. Auch aus Sicht der GPA NRW ist die Position der Kreisumlage mit einem Risiko für den städtischen Haushalt verbunden. Der Rhein-Kreis-Neuss erwartet laut Vorbericht zum Doppelhaushalt 2016/2017 in einigen Bereichen erheblich steigende finanzielle Belastungen. Insbesondere mit mittelfristig steigenden Transfer- und Personalaufwendungen und damit auch einem zunehmenden Kreisumlagebedarf sollte gerechnet werden. Außerdem führt die steigende Steuerkraft der Stadt Dormagen ggf. dazu, dass sich der selbst zu leistende Anteil an der Kreisumlage erhöht. Dies hängt auch von der schwer kalkulierbaren Entwicklung der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Kommunen im Rhein-Kreis Neuss ab. Insoweit ist die Position der allgemeinen Kreisumlage risikobehaftet.

Personalaufwendungen

Zu den Personalaufwendungen (Kontengruppe 50) gehören neben den Gehältern u. a. auch die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen und Versorgungskassenbeiträge der aktiven Beschäftigten.¹¹ Im Haushaltplan 2016 plante Dormagen für das laufende Haushaltsjahr Personalaufwendungen von 30,3 Mio. Euro, die bis 2019 auf 31,3 Mio. Euro ansteigen. Das Ergebnis in 2015 lag - bedingt durch Zuführungen für Pensionsrückstellungen – mit 31,8 Mio. Euro wesentlich höher. Grundannahme dieser Planung war, dass in 2016 nicht im gleichen Umfang Pensionsrückstellungen erforderlich werden wie in 2015. Zudem wurde der geplante Stellenabbau auf Basis der gesamtstädtischen Aufgabenkritik berücksichtigt (s. Kapitel Haushaltskonsolidierung). Der Produktbericht zum 30. Juni 2016 prognostiziert derzeit bis zum Jahresende um rd. 353.000 Euro höhere Personalaufwendungen als geplant.

Im Haushaltplanentwurf 2017 plant Dormagen in 2017 bereits einen Anstieg der Personalaufwendungen auf rd. 32,9 Mio. Euro. Bei der Veranschlagung der Pensionsrückstellungen wurde mit einem Steigerungsfaktor in Anlehnung an die Besoldungserhöhung gerechnet. Bis 2020 ist allerdings weiterhin nur noch ein geringer Anstieg auf 33,4 Mio. Euro geplant. Die vor allem in 2019 und 2020 im Zuge der altersbedingten Fluktuation erwarteten Stelleneinsparungen wurden bereits einkalkuliert. Die Steigerungsraten für die gesamten Personalaufwendungen liegen daher in diesen Jahren unter den Orientierungsdaten des Landes.

Die Realisierung der Planwerte erfordert demnach weiterhin einen konsequenten Stellenabbau. Im Zuge der Aufgabenkritik wurden bereits einige Einsparmöglichkeiten erarbeitet. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass diese Maßnahmen nicht, nicht im vollem Umfang oder erst zu einem

¹¹ Weitere Personalaufwendungen, wie z. B. für Honorarkräfte (Kontengruppe 52) oder sonstige Personal- und Versorgungsaufwendungen (Kontengruppe 54) bleiben bei dieser Betrachtung außen vor.

späteren Zeitpunkt realisiert werden können. Neue gesetzliche Aufgaben können ggf. zu einem höheren Personalbedarf führen. Aktuelles Beispiel ist die Gründung des Fachbereichs Integration. Aber auch der Ausbau der Kindertageseinrichtungen, von Feuerwehr, Rettungsdienst u. a. kommunalen Aufgaben erfordert ggf. zusätzliche Personaleinstellungen. Inwieweit zukünftige Stellenzuwächse durch Stelleneinsparungen an anderer Stelle kompensiert werden können, ist offen. Zudem hängt die Entwicklung der Personalaufwendungen auch von der weiteren Entwicklung der Pensionsrückstellungen und der Tarif- und Besoldungssteigerungen ab. Daher besteht aus Sicht der GPA NRW hinsichtlich der Planung der Personalaufwendungen ein Risiko. Angesichts schwer einschätzbarer tariflicher Entwicklungen und weiterer Aufgabenübertragungen benennt Dormagen im Lagebericht 2015 ebenfalls die Entwicklung der Personalaufwendungen als Risiko.

Versorgungsaufwendungen

Die Position der Versorgungsaufwendungen umfasst insbesondere die Versorgungsbezüge, Zuführungen zu Pensionsrückstellungen und Beihilfen für Versorgungsempfänger (Kontengruppe 51). Die Planung für das Haushaltsjahr 2016 war mit Unsicherheiten behaftet. Dormagen ging im Haushaltsplan 2016 noch davon aus, dass sich der deutliche Anstieg der Versorgungsaufwendungen in 2014 und 2015 in den Folgejahren nicht fortsetzt. Daher erwartete Dormagen in 2016 um 800.000 Euro geringere Versorgungsaufwendungen als im Vorjahr (rd. 2,5 Mio. Euro). Abweichend davon plant die Stadt Dormagen im Haushaltsplanentwurf 2017 nunmehr deutlich höhere Versorgungsaufwendungen. In 2017 wurden rd. 3,1 Mio. Euro prognostiziert. Allerdings liegen die Steigerungsraten der aktuellen mittelfristigen Ergebnisplanung jährlich unter ein Prozent. Bis 2020 sollen die Versorgungsaufwendungen mit 3,2 Mio. Euro relativ stabil bleiben. Diesbezüglich verbleibt aus Sicht der GPA NRW ein zusätzliches Risiko. Auch der Lagebericht der Stadt Dormagen verweist auf Risiken bei der Entwicklung der Pensions – und Beihilferückstellungen für Beamte und Versorgungsempfänger.

Sonstige Transferaufwendungen

Unter den sonstigen Transferaufwendungen werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger und die städtischen Töchter sowie die Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise die Betriebskostenzuschüsse der Kindergärten, die Finanzierung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2015 zeigt die Planung der sonstigen Transferaufwendungen einen Anstieg um 12,3 auf 39,4 Mio. Euro. Die Stadt plant dabei bereits in 2016 einen erheblichen Anstieg der Aufwendungen auf rd. 38,9 Mio. Euro. Grund hierfür sind vor allem die weiterhin steigenden Transferaufwendungen im Leistungsbereich der Asylbewerber. Diese Position ist im engen Zusammenhang mit der Planung der Erträge der Kostenerstattungen und -umlagen zu sehen (s. oben). Da die weitere Entwicklung im Asylbereich Planungsunsicherheiten beinhaltet, ist auch diese Position mit Risiken verbunden.

→ Feststellung

Die mittelfristige Ergebnisplanung weist allgemeine, konjunkturbedingte Risiken bei den Positionen Gewerbesteuer, Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen aus. Zusätzlich bestehen aus Sicht der GPA NRW Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie der Kreisumlage.

Auch die Flüchtlingssituation beinhaltet Planungsunsicherheiten. Die konjunkturbedingten Risiken werden im Risikoszenario erneut aufgegriffen (s. Kapitel Haushaltswirtschaftliche Risiken).

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert/ Median	Dormagen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	102,8	96,6	93,4
Eigenkapitalquote 1**)	-9,3	45,6	28,4	31,1
Eigenkapitalquote 2	17,2	70,8	46,4	50,2
Fehlbetragsquote*) ***)				6,4
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	31,7	35,7
Abschreibungsintensität****)	2,9	22,6	8,1	3,9
Drittfinanzierungsquote****)	18,4	79,9	50,8	56,7
Investitionsquote***) ***)	14,2	299,9	47,3	16,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	66,3	102,5	80,9	87,4
Liquidität 2. Grades**)	4,1	288,4	32,2	58,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)*)				./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,6	27,7	13,1	24,0
Zinslastquote**)	0,3	7,4	2,1	0,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote****)	33,5	65,2	50,7	54,1
Zuwendungsquote	9,6	40,7	23,2	15,4
Personalintensität	15,9	29,7	22,0	23,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	28,4	16,2	11,6
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	43,7	42,6

*) Für einen interkommunalen Vergleich liegen zu wenig Vergleichswerte vor.

**) Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

****)Soweit Unterschiede zwischen den Kennzahlenwerten der GPA NRW und der Stadt Dormagen bestehen, wurde die Systematik der Kennzahlenerhebung im Anhang erläutert.

Die geringe Abschreibungsintensität von 3,9 Prozent erklärt sich durch die Übertragung der Gebäude an die Tochterunternehmen. Diesbezüglich verweist die GPA NRW auf die Ausführungen in den Kapiteln „Vermögenslage“, „Finanzanlagen“ und „Bilanzielle Abschreibungen“. Die Kennzahlen zur Ertragslage sind im engen Zusammenhang mit der Höhe der gesamten ordentlichen Aufwendungen zu sehen. Ausführungen hierzu erfolgen im Kapitel „Ertragslage“.

Weitere Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dormagen
Jahresergebnis je Einwohner	-244	74	-96	-133
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-123	252	17	-65
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	1.727	1.538	1.236

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Umstellung auf das NKF erfolgte zum 1. Januar 2008. Lediglich 2008 konnte die Stadt Dormagen einen Jahresüberschuss von rd. 800 Tausend Euro erwirtschaften.
- Ab 2009 ist die Haushaltslage defizitär. Beeinflusst wird die negative Entwicklung durch schwankende Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen.
- Der Haushaltsausgleich konnte 2009 bis 2012 durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage fiktiv erreicht werden. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2013 vollständig aufgezehrt und die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch genommen.
- Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge und dem damit verbundenen Eigenkapitalverzehr bestand seit 2012 die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.
- Die Stadt Dormagen verfügt 2015 über eine allgemeine Rücklage von 97,6 Mio. Euro.
- Die Eigenkapitalquoten sind im Vergleich überdurchschnittlich bzw. liegen über dem Median. Dies ist jedoch auch dem Umfang der Ausgliederungen geschuldet. Das Eigenkapital je Einwohner stellt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich dar.
- Die Stadt Dormagen gehört zu den Kommunen mit strukturell bedingt äußerst geringen Deckungsmitteln.
- Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unterliegt deutlichen Schwankungen. Der Stadt Dormagen fehlt derzeit eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
- Die Schuldenlage der Stadt Dormagen hat sich seit 2008 daher deutlich verschlechtert. Interkommunal wird mit diesem Schuldenstand allerdings eine Positionierung nahe am Minimum erreicht.
- Umfangreiche Investitionen bei Gebäuden führen im ED zu einem erhöhten Bedarf an Investitionskrediten. Aufgrund der Vielzahl der Maßnahmen besteht ein erhöhtes Risiko zusätzlicher Aufwendungen und damit steigender Kreditbedarfe.

- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 11,8 Mio. Euro aus.
- Die Ergebnisplanungen weisen ab 2016 durchgängig Jahresüberschüsse aus. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht daher mit dem Haushaltsjahr 2016 nicht mehr.
- Die Haushaltsplanung beinhaltet neben konjunkturbedingten Risiken zusätzliche Risiken. Diese sieht die GPA NRW insbesondere bei der Planung der allgemeinen Kreisumlage und den Personal- und Versorgungsaufwendungen. Des Weiteren beinhaltet die Flüchtlingssituation Planungsunsicherheiten.
- Ohne Konsolidierungsanstrengungen der Tochterunternehmen sind fortlaufend Verlustausgleiche durch die Stadt Dormagen erforderlich. Diese werden den städtischen Haushalt wie in der Vergangenheit dann auch zukünftig belasten.
- Zukünftige Chancen ergeben sich vor allem durch die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die Erweiterung der Gewerbeflächen und die geplante Umstrukturierung der Schullandschaft.
- Der Steuerungstrend der Planjahre zeigt Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Konsolidierung auf. Zudem erfordern die nachhaltige Stärkung der Finanzlage und ein damit möglicher Schuldenabbau aus Sicht der GPA NRW zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das folgende Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

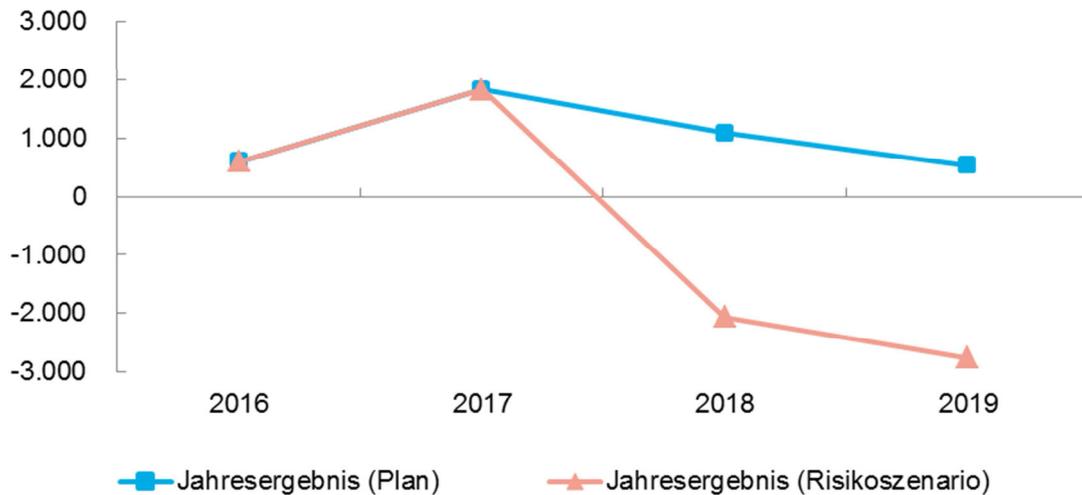
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofähige Haushaltspositionen ausgewählt:

- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Einkommenssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigte, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Das Risikoszenario weist erkennbare Parallelen zur städtischen Haushaltssituation in 2009/2010 auf (s. Kapitel Ertragslage). Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2019 stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2019 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Das hier exemplarisch dargestellte Risikoszenario kann eine individuelle Risikoeinschätzung der Stadt Dormagen nicht ersetzen. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.

Die Stadt Dormagen baut derzeit gemeinsam mit den ausgegliederten Tochterunternehmen ein Risikomanagement auf. Damit sollen Risiken und ihre möglichen Folgen identifiziert, analysiert und bewertet werden. Ziel ist es, Maßnahmen zur Risikosteuerung, -abwehr und -begrenzung zu definieren.

→ **Empfehlung**

Der von der GPA NRW befürwortete Aufbau eines Risikomanagements und eine individuelle Risikoabschätzung sollten vorangetrieben werden. Zeitnah sollten Maßnahmen zur Risikoreduzierung, zur Prävention und zur Kompensation eintretender Risiken erarbeitet werden.

Chancen sieht die Stadt Dormagen vor allem durch die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und die Erweiterung von Gewerbeflächen.

Möglicherweise werden an anderen Stellen positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht zwingend notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht jedoch die Gefahr, dass kurzfristig Steueranhebungen als Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind.

→ Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies 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 hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Das 2012 durch die Stadt Dormagen aufgestellte Haushaltssicherungskonzept (HSK) basiert auf den drei Säulen:

- Aufwandsreduzierung,
- Ertragssteigerung und
- Reduzierung des Defizits der Beteiligungen.

Wesentliche Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung war die Ausarbeitung eines Personaleinsparkonzeptes im Zuge einer gesamtstädtischen Aufgabenkritik. Durch personalwirtschaftliche Maßnahmen sollen ausgehend von 2012 bis 2024 rund 2,4 Mio. Euro eingespart werden. Nach der durchgeführten Fluktuationsanalyse scheiden altersbedingt in den nächsten zehn Jahren rund 30 Prozent der Mitarbeiter aus. Das bis 2015 aufzustellende HSK sah daher erhebliche Einsparungen in allen Fachbereichen vor. Zur Reduzierung der Personalaufwendungen erfolgt fortlaufend eine systematische, aufgabenkritische Prüfung der freiwerdenden Stellen. Regelmäßig wird überprüft, ob, in welchem Umfang, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Stellenwert die jeweilige Stelle wiederbesetzt werden soll.¹²

Auch der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit wurde vorangetrieben, um Dienstleistungen möglichst effizient zu erbringen und Synergieeffekte zu erzielen.¹³ Zur Steigerung der Erträge wurden die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze moderat angehoben. Auch die Beitragssätze im Bereich der Kinderbetreuung wurden mit Erlass der Elternbeitragssatzung zum 01. August 2013 angehoben. (Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Bericht „Tagesbetreuung für Kinder“).

Dennoch konnten in den ersten Jahren des HSK noch keine nachhaltigen Einsparungen erzielt werden. Einige der geplanten Einsparmaßnahmen verzögerten sich oder mussten zurückgestellt werden. Während im HSK 2012 für 2016 noch ein Konsolidierungspotenzial von rd. 1,9

¹² Ausgenommen davon sind unaufschiebbare Wiederbesetzungen z. B. in den Bereichen Feuerwehr/Rettungswache und Kindertagesstätten.

¹³ Aktuelle Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit sind die Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete mit der Stadt Neuss (Silbersee), die Mitbegründung eines Zweckverbandes zur Wasserversorgung, die Mitgliedschaft im Zweckverband ITK Rheinland (interkommunales Rechenzentrum) und die Mitwirkung in einem interkommunales Regionalmarketing („Stadt Umland Netzwerk“ mit der Stadt Köln, dem Rhein-Erft-Kreis, dessen kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie der Gemeinde Rommerskirchen). Des Weiteren erfolgte die Übertragung verschiedener Aufgaben an den Rhein-Kreis Neuss (u. a. Historisches Archiv, Beihilfe, Rechnungsprüfung, Geodatenmanagement). Eine interkommunale Vereinbarung besteht mit der Gemeinde Rommerskirchen bei Vollstreckung, Support und Hosting der Finanzsoftware sowie Aufgaben der Volkshochschule.

Mio. Euro eingeplant war, wies das HSK 2015 für 2016 lediglich rd. 58.000 Euro aus. Die im HSK 2012 für die Jahre 2013 bis 2015 geplanten Einsparungen konnten bis 2015 noch nicht realisiert werden. Im HSK 2015 wurde eine deutliche Verbesserung der Situation und Realisierung von Maßnahmen ab 2019 prognostiziert (Einsparvolumen 5,8 Mio. Euro). Die Konsolidierung sollte insbesondere durch deutliche Steigerungen der Gewerbesteuererträge von 3,0 Mio. jährlich erreicht werden. Zudem sah das HSK 2015 verstärkt Einsparungen durch die Umstrukturierung der Schullandschaft und die weitere Reduzierung der Personalaufwendungen vor.

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen nach KAG	Beiträge
Zusammenfassung anstehender Straßenbaumaßnahmen als abrechenbare KAG-Maßnahmen	Beiträge
Bei Friedhofsgebäuden: Umstellung der kalkulatorischen Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte (Verbesserung aus Konzernsicht)	Gebühren
Stringente Umsetzung der geplanten Personalaufwandsreduzierung auf Grundlage von Aufgabenkritik und Standardreduzierungen	Haushaltskonsolidierung
Zusätzliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern, sofern der Konsolidierungsprozess gefährdet ist	Steuern

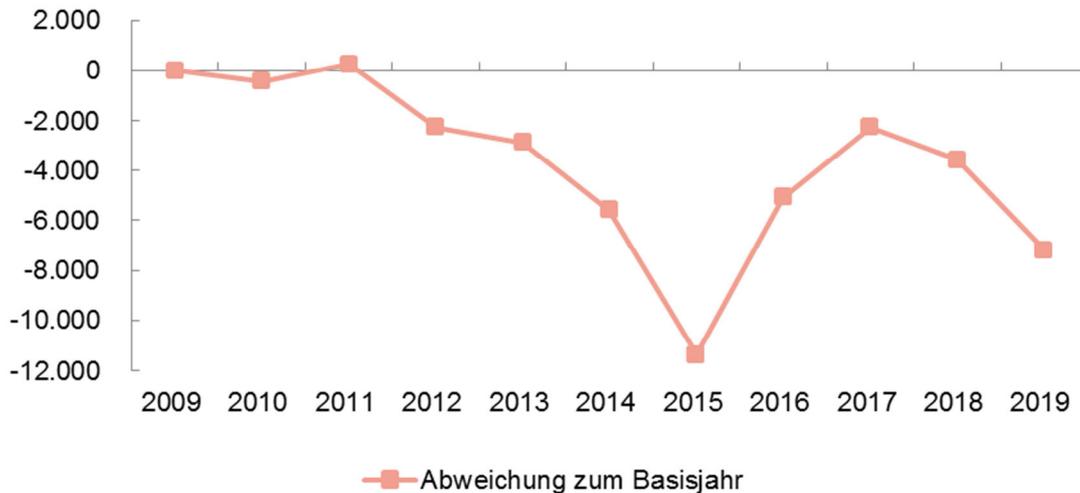
Kommunaler Steuerungstrend

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 der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die GPA NRW hat die zu bereinigenden Sondereffekte mit dem Fachbereich Finanzen der Stadt Dormagen abgestimmt.¹⁴ Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich:

¹⁴ Die GPA NRW hat 2009 bis 2015 ertragsseitig folgende Sondereffekte berücksichtigt: Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen aufgrund einer Fehlerkorrektur der Rheinischen Versorgungskasse (2010, 580.000 Euro), Mehrerträge aus Säumniszuschlägen für neu aktivierte Niederschlagungen (2014, rd. 765.000 Euro) und Erträge aus der Herabsetzung von Forderungen (435.000 Euro, 2015) sowie Mehrerträge aus der Nachzahlung von Gewerbesteuerzinsen (878.000 Euro, 2015). Zudem wurden folgende Aufwendungen als Sondereffekt bereinigt: Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen an aktive Beamte (800.000 Euro, 2009), Pauschalwertberichtigungen von Forderungen (937.000 Euro in 2013 und 3,4 Mio. Euro in 2014), Sonderabschreibung für Umbau Bahnhofsvorplatz (240.000 Euro, 2014), Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen (520.000 Euro, 2015) und Unterhaltungs-

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2015 Ist-Jahre, ab 2016 Planjahre (Haushaltsplan 2016)

Der kommunale Steuerungstrend der Stadt Dormagen weist entgegen dem aufgestellten Haushaltssicherungskonzept ab 2012 eine deutlich negative Tendenz auf. Der Tiefpunkt wird in 2015 erreicht. Die Planung prognostiziert ab 2016 einen deutlichen Aufwärtstrend. Ohne die geplanten Ertragssteigerungen aus Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern ist allerdings ein ausgeglichener Haushalt nicht zu erwarten.

In 2011 wirkte sich die Anhebung des Grundsteuerhebesatzes positiv aus; eine nachhaltige Verbesserung hieraus blieb jedoch aus. Die erneute Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes in 2013 war im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen zu gering, um dem Abwärtstrend gegenzusteuern (0,18 Prozent).

Der negative Trend wurde auch durch die Entwicklung des Finanzergebnisses beeinflusst. Dieses entwickelte sich von 2009 bis 2012 zunehmend negativ und führte zu zusätzlichen Belastungen um rd. 1,16 Mio. Euro. Insbesondere aufgrund der sinkenden Zinsaufwendungen konnte das Finanzergebnis ab 2013 verbessert werden.

Auch die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind seit 2014 deutlich angestiegen. In 2015 lagen z. B. die Personalaufwendungen um 4,9 Mio. Euro höher als in 2013. Mitursächlich hierfür ist die Rückführung von Aufgaben des „Kultur- Sportbetrieb Dormagen“ (KSD) in den städtischen Haushalt. Parallel konnte der Verlustausgleich der städtischen Töchter in 2013 und 2014 vorübergehend deutlich gesenkt werden. Der bis 2012 geleistete jährliche Verlustausgleich von 4,0 Mio. Euro an den KSD wurde in 2013 auf rd. 1,6 Mio. Euro reduziert und entfiel ab 2014. Gleichwohl übernahm Dormagen in 2015 einen Verlustausgleich von 2,7 Mio. Euro der Eigenbetriebe Dormagen und rd. 2,2 Mio. Euro der Technischen Betriebe Dormagen. Im Vergleich zu 2014 ergibt sich damit ein erneuter Anstieg der Aufwendungen um rd. 3,1 Mio. Euro.

aufwendungen für sonstige Dienstleistungen (im Zuge der Errichtung von Notunterkünften (800.000 Euro, 2015). Eine detaillierte, tabellarische Aufstellung wurde der Finanzabteilung zur Verfügung gestellt.

Entwicklung der Verlustausgleiche an Tochterunternehmen in Tsd. Euro

2010	2011	2012	2013	2014	2015
7.334	4.513	5.867	3.745	1.952	5.012

Ein weiterer Grund für die negative Entwicklung des kommunalen Steuerungstrends sind Mehrbelastungen durch die Flüchtlingsaufnahmen. Die damit zu erbringenden sozialen Leistungen konnten insbesondere in 2015 nicht in vollem Umfang durch entsprechende Kostenerstattungen gedeckt werden. Hier besteht aufgrund der aktuellen Berechnungssystematik für die Erstattungsleistungen der Flüchtlingsunterbringung eine deutliche Diskrepanz. Die Bereinigung von Dienst- und Sachleistungen als Sondereffekt berücksichtigt allein wesentliche Einmaleffekte bei der Errichtung der Notunterkünfte. Ab 2016 wird in Bezug auf die laufend zu erbringenden sozialen Leistungen eine wesentlich höhere Entlastung angenommen.

Der deutliche Anstieg in 2016 und 2017 ist auf mehrere Planannahmen im Haushaltplan 2016 zurückzuführen:

- die Planung höherer Erstattungsleistungen (s. auch Kapitel strukturelle Haushaltssituation, Abschnitt öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte),
- die – im Haushaltplanentwurf 2017 korrigierte - Annahme, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen in 2016 im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 2,36 Mio. Euro niedriger ausfallen, sowie
- erwartete Erträge aus Verkäufen von Baugrundstücken im Neubaugebiet Nievenheim und bezüglich der „Alte Schule Hackenbroich“ sowie dem „Bürgerhaus Gohr“. Die Stadt prognostizierte hieraus in 2016 im Vergleich zum Vorjahr bereits Mehrerträge von rd. 3,1 Mio. Euro (Fachbereich Städtebau, Liegenschaften, Position sonstige ordentliche Erträge). In 2017 wurde mit weiteren Mehrerträgen aus Grundstückserträgen von rd. 2,3 Mio. Euro durch die Entwicklung verschiedener Gelände gerechnet (u.a. Realschule Dormagen, und Friedhofserweiterungsfläche).

Die Vermarktung von Grundstücken im zukünftigen Neubaugebiet Nievenheim IV wurde bereits in 2016 begonnen. Die Vermarktung des Grundstückes „Bürgerhaus Gohr“ kann voraussichtlich in 2016 abgeschlossen werden. Im Haushaltplanentwurf 2017 ist zudem der Verkauf von Baugrundstücken Lupinenweg und Otto-Schott-Straße vorgesehen. Die Erträge aus Grundstücksverkäufen selbst führen nicht zu einer dauerhaften Entlastung des Haushaltes. Damit verbunden ist jedoch das Ziel der Stadt Dormagen, die Gewerbesteuererträge nachhaltig zu steigern. Hier erwartet die Stadt Dormagen insbesondere ab 2018 einen deutlichen Anstieg der Gewerbesteuererträge. Zudem geht die Stadt Dormagen von deutlich steigenden Gemeindeanteilen aus Gemeinschaftssteuern aus. Die Verschlechterung im kommunalen Steuerungstrend ab 2018 ergibt sich daher teilweise durch den Wegfall geplanter Erträge aus Grundstücksverkäufen. Zusätzlich wirkt sich die Bereinigung der geplanten Erträge aus der Gewerbesteuer und den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern aus. Das liegt daran, dass die höheren Planerwartungen auch zu höheren Bereinigungen und einem Absinken der Kurve führen. Der negative Steuerungstrend ab 2018 zeigt somit auf, dass die Stadt Dormagen eine Verbesserung der Haushaltssituation insbesondere aus steigenden Gewerbesteuererträgen und Gemeinschaftssteuern erwartet. Hinzu kommt, dass die Stadt bis 2019 keinen deutlichen Anstieg der Kreisum-

lage plant. Der städtische Haushalt hängt damit in einigen Bereichen von nicht beeinflussbaren Faktoren ab.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen weist trotz der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bis 2015 einen negativen Steuerungstrend auf. Der Steuerungstrend der Planjahre zeigt Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Konsolidierung auf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte daher die erarbeiteten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen, um dauerhaft einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Der Stellenabbau sollte mit einer systematischen Aufgabenkritik fortgeführt werden. Zudem sollten eigenverantwortlich umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet werden. Der geplante Stellenabbau sollte mit einer systematischen Aufgabenkritik fortgeführt werden.

Der Konsolidierungserfolg erscheint dabei nur realistisch, wenn parallel Aufgaben und Standards deutlich reduziert werden. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Die Beitragsabteilung ist bei der Stadt Dormagen angesiedelt. Zum Erhalt des Straßenzustands führen die Technischen Betriebe Dormagen (TBD AöR) jährlich Unterhaltungsmaßnahmen durch.

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Straßenbaubeiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.292	1.379	1.304	1.310	1.390	1.350	1.377	1.391
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.774	2.893	2.804	2.819	2.864	2.874	3.172	2.947
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	46,6	47,7	46,5	46,5	48,5	47,0	43,4	47,2

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

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen liegt in allen Jahren über dem interkommunalen Mittelwert (2014: 40,2 Prozent). In entsprechender Höhe mindern die Erträge aus der Sonderpostenauflösung die Belastungen durch Abschreibungen.

Die geltende Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuches (BauGB) deckt sich inhaltlich weitgehend mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Die letzte Änderung der Satzung der Stadt Dormagen trat im Juli 2000 in Kraft. Analog zur Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen (§ 4 der Satzung). Die Stadt Dormagen nutzt regelmäßig die Vorfinanzierungsinstrumente „Vorausleistungen“ und „Ablösung“ (§ 10 und § 11 der Satzung). Pro Jahr werden fünf bis zehn Vorhaben- und Erschließungsverträge abgeschlossen. In diesen Fällen wird eine hundertprozentige Refinanzierung des Aufwands erreicht. Der Ausbau und die Erschließung von Neubaugebieten wirkten sich positiv auf die Drittfinanzierungsquote aus.

Die Satzung der Stadt Dormagen über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG NW) für straßenbauliche Maßnahmen wurde letztmalig im Dezember 2010 angepasst. Die erstmalig zum 31. Dezember 1989 erlassene Satzung trat damit außer Kraft.

Die geltende Fassung basiert weitgehend auf der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW nach § 8 KAG NRW von 2004.

→ **Feststellung**

Positiv stellt die GPA NRW fest, dass der „weitergehende“ Anlagenbegriff des KAG NRW (bei öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen) in der Beitragssatzung verwendet wird. Damit werden grundsätzlich auch alle Maßnahmen bei Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswegen erfasst.

Bei Wirtschaftswegen wurde in der Satzung die anrechenbare Breite mit 3,00 m festgesetzt. Mit der letzten Satzungsänderung wurde zudem festgelegt, dass der Kostenanteil der Beitragspflichtigen in Einzelsatzungen festgelegt wird. Damit ist die Stadt Dormagen den Wünschen der Vertreter der Landwirtschaft entgegengekommen. Seit der Satzungsänderung 2010 wurden allerdings keine KAG-Maßnahmen für Wirtschaftswegen durch Einzelsatzung festgelegt.

In den letzten Jahren wurden nur wenige KAG-Maßnahmen durchgeführt. Der Hauptfokus lag auf der Erschließung von Neubaugebieten.

Die Programme für die Straßendecken- und Beleuchtungsunterhaltungen werden jährlich erstellt. Hierzu werden Maßnahmen anhand einer objektiven Zustandsbewertung im Straßenkataster bzw. nach dem Alter der Leuchten aus der Beleuchtungsdatenbank herausgefiltert. Nach Mitteilung der Beitragsabteilung strebt die Stadt beim Straßenprogramm an, in einem Jahr Maßnahmen in einem Ortsteil zu bündeln. Zudem wird das Programm auf zeitgleich geplante Baumaßnahmen der Gas- und Wasserversorger abgestimmt.

Die Anteile der Beitragspflichtigen in der KAG-Satzung liegen im mittleren bis hohen Bereich des Korridors der Mustersatzung. Bei Gehwegen wird das Maximum bei der Beitragserhebung berücksichtigt. Das finanzielle Gesamtpotenzial kann durch eine Vergleichsberechnung unter Anwendung der Höchstsätze ermittelt werden. Mittelfristig sind laut Angaben der Beitragsabteilung nur KAG-Maßnahmen im Bereich Beleuchtung geplant. Die durch die TBD erfolgende laufende Unterhaltung und Instandsetzung der Straßen sind keine beitragsfähigen Maßnahmen. Die Abrechnung als KAG-Maßnahme setzt eine Erneuerung (nochmalige Herstellung) bzw. eine

Verbesserung voraus. Eine Erneuerung liegt nur dann vor, wenn die Ausbaumaßnahme wesentliche Teile erfasst und diese ersetzt oder eine grundlegende Überarbeitung erfolgt. Zudem setzt die Erneuerungsbedürftigkeit voraus, dass die Anlage verschlissen ist, d.h. die übliche Nutzungsdauer abgelaufen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte zukünftig anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammenfassen und planen, dass diese als KAG-Maßnahmen abgerechnet werden können. Die Beitragsanteile sollten mittelfristig auf ein hohes Niveau (entsprechend Mustersatzung) angehoben werden.

Zu beachten ist hierbei, dass bei einem Verzicht auf laufende Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen eine ggf. erforderliche vorzeitige Erneuerung nicht beitragsfähig ist.

Die überschlägige Berechnung der Beitragsabteilung ergab für 2016 und die mittelfristig geplanten KAG-Maßnahmen ein geringes Potenzial von rd. 15.000 Euro.

Gebühren

Die notwendigen Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen in den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen (Abwasser, Friedhofswesen, Straßenreinigung und Winterdienst) werden durchgeführt. Der rechtlich verpflichtende Deckungsausgleich wird grundsätzlich beachtet und vorgenommen. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die Friedhofsgebäude sind Eigentum der TBD AöR.

Nachfolgend werden zunächst die Prüfergebnisse zu den kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen für die vorgenannten Gebührenhaushalte zusammengefasst. Anschließend erfolgt eine Betrachtung der öffentlichen Anteile bei den Gebührenkalkulationen für Straßenreinigung/Winterdienst und Friedhofswesen.

Kalkulatorische Abschreibungen

Die Stadt Dormagen wendet bei der Festsetzung der kalkulatorischen Abschreibungen unterschiedliche Methoden in den Gebührenhaushalten an. Die Durchführung der Straßenreinigung und des Winterdienstes im Stadtgebiet wurde an Dritte vergeben. Die Stadt Dormagen unterhält daher keine eigenen abzuschreibenden Fahrzeuge.

Abwasser

Im Abwasserbereich werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist, dass kostendeckende Gebühren kalkuliert und festgesetzt werden.

Friedhofswesen

Die Abschreibung der Friedhofsgebäude erfolgt auf Grundlage der Anschaffungskosten. Trotz spürbarem Wandel der Bestattungskultur und dem damit verbundenen Trend zur Urnenbestattung werden nach Auskunft der Stadt Dormagen die Gebäude für Trauerfeiern vielfach genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Abschreibung der Friedhofsgebäude sollte anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte erfolgen und entsprechend in die Gebührenerhebung einfließen.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals berücksichtigen. Von Bedeutung ist neben der vollständigen Erfassung des aufgewandten Kapitals insbesondere ein angemessener Zinssatz. Für ausgegliederte Bereiche, wie zum Beispiel die Abwasserbeseitigung, ist jeweils ein eigenständiger Mischzinssatz zu ermitteln. Maßgeblich sind auf Grundlage der ständigen Rechtsprechung des OVG NRW die langfristigen Durchschnittsverhältnisse (OVG NRW, Urteil vom 05. August 1994, Az. 9 A 1248/92). Deshalb ermittelt das OVG NRW einen Durchschnittzinssatz, der sich grundsätzlich auf einen Zeitraum von jeweils 50 Jahren bezieht. Als Basis dienen die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen. Ausgangsjahr ist das Vorvorjahr des Jahres, für das die Gebühren kalkuliert und erhoben werden sollen. Ausgangspunkt zur Berechnung des Zinssatzes sind für das OVG NRW die Emissionsrenditen für Anleihen der öffentlichen Hand. Als „Puffer -Zuschlag“ setzt das OVG NRW einen Zuschlag von 0,5 Prozent an, weil Fremdkapitalzinsen in der Regel höher liegen. Dieser Zinssatz hat sich in den letzten Jahren erkennbar verringert. Für das Kalkulationsjahr 2017 ergibt sich ein kalkulatorischer Zinssatz für den Eigenkapitalanteil von maximal 6,52 Prozent (aktuelle Veröffentlichung der GPA NRW). Darin ist der Zuschlag von 0,5 Prozent bereits enthalten.

Die Stadt Dormagen setzt ihre kalkulatorischen Zinssätze auf Grundlage der Orientierungswerte des OVG Münster fest. Der Zinssatz in den betrachteten Gebührenhaushalten lag für das Kalkulationsjahr 2016 jeweils bei 6,0 Prozent. Die Verzinsung erfolgt auf Grundlage des betriebsnotwendigen Anlagevermögens. Damit werden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.

Straßenreinigung/Winterdienst (WD)

Die Straßenreinigung und der Winterdienst für Gehwege und Fahrbahnen wurden teilweise auf die Grundstückseigentümer übertragen. Die Pflichten bzw. Zuständigkeiten sind jeweils in einem gesonderten Straßenverzeichnis zur Satzung geregelt. Als Straßennutzungen werden „Fahrbahnen“ und „Fußgängerzone“ differenziert. Die Stadt hat für beide Positionen einen öffentlichen Anteil von zehn Prozent der Gesamtkosten ermittelt.

Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

→ **Empfehlung**

Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst sollte aus Gründen der Rechtssicherheit der öffentliche Anteil differenziert nach den Straßennutzungen gewichtet werden.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt unterhält mit elf Friedhöfen eine umfangreiche, dezentrale Infrastruktur. Die Anzahl der Friedhöfe resultiert aus der historisch bedingten Zahl der Ortsteile. Positiv sieht die GPA NRW, dass die nicht mehr benötigte Erweiterungsfläche des Friedhofes Dormagen nunmehr vermarktet worden ist.

Als Allgemeinanteil der Friedhöfe ist von den umlagefähigen Kosten ein sogenannter „öffentlicher Grünanteil“ in Abzug zu bringen. Die Ermittlung dieses Anteils obliegt der Einschätzung durch den Friedhofsträger. Dieser orientiert sich bei seiner Ermessensentscheidung grundsätzlich an dem Verhältnis zwischen den Kosten für parkähnliche Freiflächen (Einrichtung und Pflege) und den Kosten insgesamt. Die Stadt Dormagen hat als öffentlichen Anteil im Bestattungswesen in der aktuellen Gebührenbedarfsberechnung zehn Prozent der Kosten für Grabstellen (ca. 106.700 Euro) festgesetzt. Diesbezüglich ist kein Potenzial erkennbar.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Analog zur Mustersatzung des Städte und Gemeindebundes sind nach der Erschließungsbeitragssatzung BauGB 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Vorfinanzierungsinstrumente und Erschließungsverträge (100-prozentige Refinanzierung) werden regelmäßig genutzt.
- Im Falle der KAG-Beitragssatzung hebt die GPA NRW positiv hervor, dass der „weitergehende“ Anlagenbegriff verwendet wird. Damit wurde die Grundlage zur Abrechnung von Maßnahmen bei Straßen im Außenbereich und bei Wirtschaftswege geschaffen.
- Nach der Beitragssatzung gemäß § 8 KAG NRW liegen die Anteile der Beitragspflichtigen weitgehend im mittleren bis oberen Bereich des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.
- Die Beitragssätze sollten – unter Berücksichtigung der Aktualisierung der Mustersatzung - angehoben werden. Mittelfristig bestehen nur geringe Potenziale bei KAG-Maßnahmen (Beleuchtung) von 15.000 Euro.
- In den letzten Jahren lag der Hauptfokus auf der Erschließung von Neubaugebieten. Zum Erhalt des Straßenzustands werden durch die TBD AöR Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Die Stadt Dormagen sollte zukünftig anstehende Straßenbaumaßnahmen möglichst so zusammenfassen und planen, dass diese als KAG-Maßnahmen abgerechnet werden können.
- Im Abwasserbereich werden die Abschreibungen auf Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Damit wird ein fortschreitender Substanzverlust weitgehend vermieden. Diese Abschreibungsmethode sollte auch für Friedhofsgebäude angewandt werden.
- Mit einem kalkulatorischen Zinssatz von 6,0 Prozent bei kostenrechnenden Einrichtungen werden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.

- Im Falle der Straßenreinigung und dem Winterdienst sollte der öffentliche Anteil differenziert nach Straßentypen gewichtet werden. Bezüglich des öffentlichen Anteils im Bestattungswesen ist kein Potenzial erkennbar.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt rd. 11,8 Mio. Euro. Das entspricht mindestens zusätzlichen 510 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B. Damit würde der strukturelle Haushaltsausgleich einen Hebesatz von mindestens 945 Hebesatzpunkten erfordern.

Hebesatzvergleich Grund- und Gewerbesteuern 2015*)

	Stadt Dormagen	Rhein-Kreis Neuss	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	241	246	240	275
Grundsteuer B	435	465	550	528
Gewerbesteuer	450	452	436	456

*) Stand 31. Dezember 2015 (Quelle: IT.NRW)

**) große kreisangehörige Gemeinden ab 60.000 Einwohnern

Die Stadt Dormagen plant derzeit keine weiteren Anhebungen der Hebesätze. Der Hebesatz für die Grundsteuer B wurde 2011 von 398 auf 425 Hebesatzpunkte angehoben. Dies führte zu einem Mehrertrag von rd. 800.000 Euro jährlich. Zum 01. Januar 2013 erfolgte zwar eine erneute Erhöhung auf 435 Hebesatzpunkte, diese ergab allerdings nur eine geringe Ertragssteigerung von rd. 210.000 Euro jährlich. Der Hebesatz für die Grundsteuer B liegt aktuell knapp oberhalb des fiktiven Hebesatzes nach dem GFG 2016 (429 Hebesatzpunkte).

Der Gewerbesteuerhebesatz liegt nahe an den durchschnittlichen Hebesätzen im Rhein-Kreis-Neuss und anderen großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Dennoch verfügt die Stadt Dormagen in 2014 mit rd. 18,9 Mio. Euro über ein minimales Gewerbesteueraufkommen im gleichen Segment.

Im obigen Vergleich fällt auf, dass der Hebesatz der Grundsteuer B in Dormagen deutlich unter den entsprechenden regionalen Vergleichshebesätzen liegt. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Bei der folgenden Analyse ist die Beteiligungsstruktur und die in diesem Zusammenhang vorgenommene Vermögenszuordnung der Stadt Dormagen zu beachten. Ein erheblicher Teil des Infrastrukturvermögens wurde in Tochterunternehmen ausgelagert. Schulen, Kindertageseinrichtungen, Verwaltungsgebäude, Feuer- und Rettungswachen, Wohnbauten und Sportplätze wurden an den Eigenbetrieb Dormagen übertragen. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die Friedhofsgebäude sind Eigentum der Technischen Betriebe Dormagen. Schwimmbäder und Parkhäuser werden bei der Stadtmarketing Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH (SVGD) bilanziert.

Vermögen in Tausend Euro (Stadt Dormagen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	288.549	297.390	292.928	294.865	296.945	295.541	274.020	270.478
Umlaufvermögen	44.178	30.796	40.529	34.528	34.281	33.819	48.474	45.462
Aktive Rechnungsabgrenzung	3.688	3.678	3.624	5.542	3.490	3.584	4.624	4.474
Bilanzsumme	336.415	331.864	337.080	334.935	334.716	332.944	327.117	320.414
Anlagenintensität in Prozent	85,8	89,6	86,9	88,0	88,7	88,8	83,8	84,4

Das Anlagevermögen wird neben immateriellen Vermögensgegenständen in die Sach- und Finanzanlagen der Stadt differenziert.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	57	44	31	17	55	78	75	70
Sachanlagen	165.365	162.974	160.857	159.016	156.631	157.465	156.752	153.610
Finanzanlagen	123.127	134.372	132.040	135.832	140.260	137.998	117.193	116.799
Anlagevermögen gesamt	288.549	297.390	292.928	294.865	296.945	295.541	274.020	270.478

Die Entwicklung der Sachanlagen ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Sachanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	32.311	32.537	32.284	32.204	31.949	31.823	31.812	31.126
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.106	1.094	1.081	1.069	1.057	1.044	1.032	1.020
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	82	254	386	573	692	690	892	886
Infrastrukturvermögen	124.473	123.489	120.980	119.569	117.483	118.316	116.764	114.480
davon Straßenvermögen**	124.473	123.457	120.950	119.541	117.457	117.846	116.312	114.009
sonstige Sachanlagen	7.394	5.602	6.126	5.601	5.450	5.591	6.251	6.098
Summe Sachanlagen	165.365	162.974	160.857	159.016	156.631	157.465	156.752	153.610

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

Wesentlicher Bestandteil der städtischen Sachanlagen sind die Positionen „Grund und Boden des Infrastrukturvermögens“ sowie das Straßennetz, Brücken, Tunnel, Wege und Plätze. Zu den Sachanlagen gehören zudem unbebaute Grundstücke bzw. grundstücksgleiche Rechte, wenige Kinder- und Jugendeinrichtungen (z. B. Aktiv-Spielhaus) und sonstige städtische Bauten. Bei den unbebauten Grundstücken handelt es sich überwiegend um Grünflächen und Ackerland. Als sonstige städtische Bauten wurden z. B. die Freilichtbühne und die historische Mühle in Zons ab 2014 bilanziert.

Der Bilanzwert der unbebauten Grundstücke weist nur geringe Schwankungen auf. Die Abgänge bei dieser Position in 2015 sind hauptsächlich auf die Umbuchung von Grundstücken in das Umlaufvermögen zurückzuführen. Die Stadt Dormagen beabsichtigt, diese Grundstücke zu verkaufen.

Das Infrastrukturvermögen geht seit 2008 fortlaufend zurück. Hier spiegelt sich das Investitionsverhalten der Kommune im Straßenbau wider (s. unten).

Vermögensarten je Einwohner in Euro (Stadt Dormagen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kinder- und Jugendeinrichtungen	18	17	17	17	17	17	16	16
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1	4	6	9	11	11	14	14
Straßenvermögen	1.971	1.962	1.921	1.918	1.883	1.886	1.853	1.780
Infrastrukturvermögen gesamt	1.971	1.963	1.922	1.919	1.883	1.893	1.860	1.787
Finanzanlagen	1.950	2.135	2.097	2.180	2.249	2.208	1.867	1.823

Der nachfolgende interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten her.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dormagen
unbebaute Grundstücke	293	1.272	841	507
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	398	164	16
Schulen	0	2.032	1.173	0
sonstige Bauten*	8	1.232	722	14
Abwasservermögen	0	2.524	633	0
Straßenvermögen**	0	3.252	2.063	1.853
Finanzanlagen	141	6.531	1.900	1.867

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

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

Aus systematischen Gründen beinhaltet dieser Vergleich bei allen Vergleichskommunen nur die jeweils bei der Stadt bilanzierten Vermögenswerte. Dies erklärt das Minimum bei den Positionen Schulen und Abwasservermögen. An Tochterunternehmen übertragenes Anlagevermögen wird indirekt durch die Position der Finanzanlagen berücksichtigt.

Die Vermögenswerte der Stadt Dormagen liegen bei allen Positionen unter dem interkommunalen Mittelwert. Das Anlagevermögen für Grundstücke und Gebäude des ED beträgt laut Prüfbericht zum Jahresabschluss 2014 (im Entwurf) 125,4 Mio. Euro. Davon entfallen laut Anlagespiegel 57,7 Mio. Euro auf Kindergärten und Schulen. Dies entspricht 920 Euro je Einwohner. Rund 33,2 Mio. Euro des bilanzierten Anlagevermögens entfallen auf die Position „sonstige Bauten“. Hieraus ergeben sich weitere Vermögenswerte von 529 Euro je Einwohner für Wohnbauten, Unterkünfte, Verwaltungsgebäude, Feuer- und Rettungswachen, Sportstätten. Die bei der ED bilanzierten Grundstücke umfassen zusätzlich 34,5 Mio. Euro, bzw. 549 Euro je Einwohner. Bezogen auf den obigen Vergleich sind die Werte unauffällig.

Das bei den TBD AöR zum 31. Dezember 2014 bilanzierte Abwasservermögen umfasst Sachanlagen von 62,9 Mio. Euro (Anlagespiegel Stadtentwässerung). Dies entspricht Vermögenswerten von 1.002 Euro je Einwohner. Davon entfallen 53,7 Mio. Euro bzw. 855 Euro je Einwohner auf die Entwässerungsanlagen.

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

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Durchschnittswerte Stadt/ED/TBD	Durchschnittliche Restnutzungsdauer Dormagen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Kindergärten	40	80	69	34	50,3
Schulgebäude	40	80	72	40	43,7
Verwaltungsgebäude	40	80	80	46	42,5
Straßen	30	60	52*	19	62,4
Abwasserkanäle	50	80	50	21	57,2

*50 Jahre bei Anlieger - und Wohnstraßen, 60 Jahre bei Hauptverkehrs- und Sammelstraßen, 30 Jahre bei Wegen, 40 Jahre bei Wirtschaftswegen

Die Ermittlung des jeweiligen Anlagenabnutzungsgrades der Vermögenspositionen erfolgte auf Grundlage des Anlagenachweises zum 31. Dezember 2014. Die Restnutzungsdauer der Kanäle wurde durch die Finanzbuchhaltung der Stadt Dormagen zur Verfügung gestellt. Die Berechnung der Anlagenabnutzungsgrade bezieht sich jeweils auf die gesamte Anlagegruppe. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen (s. Abschnitt Gebäudeportfolio).

Abgesehen von den Abwasserkanälen wurden in der Regel lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Im Falle der Abwasserkanäle wurde eine kurze Gesamtnutzungsdauer gewählt. Mit der Festlegung langer Nutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände besteht grundsätzlich das gesteigerte haushaltswirtschaftliche Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen und ggf. vorzeitiger Reinvestitionen. Dies gilt insbesondere bei langen Nutzungsdauern und über 50 Prozent liegenden Anlagenabnutzungsgraden, wie im Falle der Straßen. Allerdings werden durch die TBD jährlich Unterhaltungsmaßnahmen für Straßen durchgeführt. Das Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit für die Sparte Straßenunterhaltung lag in 2014 bei rd. 3,0 Mio. Euro. Dies entspricht annähernd der Abschreibung auf das Straßenvermögen (s. unten).

Der ED hat zudem in den letzten Jahren regelmäßig in den Gebäudebestand investiert. Die differenzierte Betrachtung einzelner Gebäude zeigte oftmals einen unauffälligen Gebäudezustand. Deutliche Risiken aufgrund der bereits erreichten Anlagenabnutzungsgrade bei Gebäuden sind derzeit nicht erkennbar. Inwieweit Risiken hinsichtlich des erreichten Abnutzungsgrades bei den Abwasserkanälen bestehen, hat die GPA NRW nicht näher untersucht.

Die nachfolgende Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen und Vermögensabgänge neue Investitionen gegenüberstehen.

Investitionsquote

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	7.950	14.339	2.294	6.168	8.778	5.186	4.188	2.247
Abgänge AV*	4.711	1.900	3.248	676	3.264	354	21.175	2.380
Abschreibungen AV	3.704	3.753	3.539	3.574	3.548	6.276	4.985	4.444
Werteverzehr AV gesamt	8.414	5.653	6.786	4.250	6.812	6.629	26.160	6.824
Investitionsquote in Prozent	94	254	34	145	129	78	16	33

AV = Anlagevermögen

Im Jahresabschluss 2012 hat der ED die Abschreibungsmethodik für am 31. Dezember 2006 eingebrachte Gebäude geändert. Die bisherige Abschreibungsmethode (Ross-Methode) wurde auf die lineare Abschreibungsmethode umgestellt. Dies führte im Jahresabschluss der ED 2012 zu außerplanmäßigen Abschreibungen von rd. 17,6 Mio. Euro. Der Jahresfehlbetrag von insgesamt 17,9 Mio. Euro im Wirtschaftsjahr 2012 wurde in 2015 mit der Kapitalrücklage des Eigenbetriebs verrechnet. Die Stadt Dormagen hat diese Wertänderung im Jahresabschluss 2014 als Abgang vom Beteiligungswert gem. § 43 Abs. 3 GemHVO ergebnisneutral mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet. Der Beteiligungswert des aufgelösten Kultur- und Sportbetriebes Dormagen (KSD) von rd. 2,4 Mio. Euro wurde ebenfalls gegen die Allgemeine Rücklage ausgebucht. Dies erklärt die hohen Abgänge des Anlagevermögens in 2014. Auch die Überprüfung des Beteiligungswertes der TBD ergab für 2014 eine Wertminderung um rd. 1,05 Mio. Euro. Dies führte zu einer erhöhten, ergebnisneutralen Abschreibung der Anteile verbundener Unternehmen. Die ergebniswirksamen Abschreibungen lagen in 2014 lediglich bei 3,9 Mio. Euro. Die niedrige Investitionsquote in 2014 resultiert vornehmlich aus Wertberichtigungen der Finanzanlagen und ist damit nicht repräsentativ.

Dies gilt auch für die Höhe der Abschreibungen in 2013. Auf Grundlage des ermittelten Beteiligungswertes der TBD hat die Stadt Dormagen 2,75 Mio. Euro erfolgsneutral über die Allgemeine Rücklage abgeschrieben. Die bilanziellen Abschreibungen der Ergebnisrechnung lagen bei 3,5 Mio. Euro.

Auch in 2015 wurde gem. § 43 GemHVO der Wertansatz der TBD AöR um rd. 721.000 Euro reduziert.

Die Entwicklung der Investitionsquote wird bei der Stadt Dormagen maßgeblich durch die Investitionen in das Straßenvermögen geprägt. Daher wird im Folgenden die differenzierte Investitionsquote für das Straßenvermögen dargestellt:

Investitionsquote Straßenvermögen in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	3.119	1.988	576	1.556	1.414	3.367	1.743	1.131
Abgänge AV	396	96	175	42	544	6	316	382
Abschreibungen AV	2.878	2.998	2.908	2.923	2.968	2.978	3.276	3.051
Werteverzehr AV gesamt	3.274	3.093	3.083	2.965	3.512	2.985	3.592	3.433
Investitionsquote Straßenvermögen	95	64	19	52	40	113	49	33

Die durchschnittliche Investitionsquote für das Straßenvermögen für die Jahre 2008 bis 2015 liegt bei rd. 58 Prozent. Die Investitionen in das Straßenvermögen reichten demnach nicht aus, um den Substanzverlust durch Vermögensabgänge und Abschreibungen auszugleichen. Durch die Unterhaltungsmaßnahmen der TBD AöR kann der fortschreitende Substanzverlust teilweise aufgefangen werden.

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

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	35.208	37.285	35.060	35.560	36.060	33.808	32.762	32.040
Beteiligungen	281	281	281	281	281	281	250	250
Sondervermögen	86.252	95.540	95.540	98.932	102.932	102.932	82.917	82.917
Wertpapiere des Anlagevermögens	791	791	791	791	791	846	1.154	1.466
Ausleihungen	596	475	369	269	197	132	110	125
Summe Finanzanlagen	123.127	134.372	132.040	135.832	140.260	137.998	117.193	116.799
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.950	2.135	2.097	2.180	2.249	2.208	1.867	1.861

Der Umfang der Finanzanlagen zum 31. Dezember 2015 beträgt insgesamt rd. 116,8 Mio. Euro. Dies entspricht rd. 43,2 Prozent des bilanzierten Anlagevermögens und 36,4 Prozent der Bilanzsumme der Stadt Dormagen. Dies zeigt, dass die Stadt Dormagen einen erheblichen Teil ihres Vermögens in die Tochterunternehmen ausgelagert hat.

Vorbehaltlich der überörtlichen Prüfung des Gesamtabschlusses, die die GPA NRW noch gesondert durchführt, geben wir nachfolgend einen kurzen Überblick über die wichtigsten Finanz-

anlagen der Stadt Dormagen. Nach dem Gesamtabschluss 2011 gehören folgende Tochter- und Enkelunternehmen zum Vollkonsolidierungskreis der Stadt:

- Sondervermögen „Technische Betriebe Dormagen (TBD) AöR“ (100 Prozent, Stammkapital 10,0 Mio. Euro),
- Dormagener Sozialdienst gGmbH (DOS) (100 Prozent, Stammkapital 25.000 Euro),
- Sondervermögen Eigenbetrieb Dormagen (ED) (100 Prozent, Stammkapital 50.000 Euro), mit folgenden Anteilsbesitzern:
 - Stadtmarketing- und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH (SVGD) (100 Prozent, Stammkapital 2,8 Mio. Euro), die wiederum die Mehrheit an folgenden Beteiligungen besitzen
 - Energieversorgung Dormagen GmbH (EVD) (51 Prozent, Stammkapital 2,3 Mio. Euro) und
 - StadtBus Dormagen GmbH (88 Prozent, Stammkapital 22.500 Euro).

Zum 01. Januar 2008 wurde zusätzlich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Kultur- und Sportbetrieb Dormagen“ (KSD) gebildet. Der im Gesamtabschluss 2011 noch vollkonsolidierte Eigenbetrieb wurde zum 31. Dezember 2013 aufgelöst. Die Sparte „Bereitstellung und Betrieb von Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen“ wurde zum 01. Januar 2013 auf den ED übertragen. Dies umfasste auch das dazugehörige Vermögen. Die „Sportförderung“ wurde zum 01. Januar 2013 in den Fachbereich für Jugend, Familien und Senioren der Stadt übernommen. Die verbleibenden Bereiche wurden mit der Auflösung des KSD zum Ende des Jahres in den neu gebildeten Fachbereich für Bildung und Kultur in den städtischen Haushalt überführt. Hierzu gehört auch der Betrieb der Volkshochschule und Musikschule, der Stadtbibliothek, Kulturangebote sowie der Denkmalschutz. Nicht in den ED überführte Vermögenswerte sowie Schulden des ehemaligen KSD wurden in die städtische Bilanz übernommen (s. Kapitel Vermögenslage).

Weitere Änderungen haben sich seit dem Gesamtabschluss 2011 nicht ergeben.

Die TBD AöR gliedern sich in fünf Betriebszweige: Stadtentwässerung, Friedhöfe, Straßenunterhaltung (auch Beleuchtung), Baubetriebshof und Grünflächen (inklusive Spielplätze und Kleingartenanlagen). Allein die Sparte Entwässerung erwirtschaftet regelmäßig einen Überschuss. Mit Ausnahme des Gründungsjahres 2007 konnten die TBD AöR keine positiven Jahresergebnisse mehr erzielen. Die Fehlbeträge schwanken zwischen rd. -155.000 Euro (2008) und rd. - 5,2 Mio. Euro (2010). Der letzte festgestellte Jahresabschluss 2014 weist ein Defizit von rd. 2,2 Mio. Euro aus.

Die Stadt Dormagen hat in mehreren Jahren die Verluste des TBD AöR vollständig übernommen. Zuletzt erhielt der TBD in 2015 rd. 2,2 Mio. Euro zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages 2014. Der Wirtschaftsplan 2016 der TBD AöR sieht auch zukünftig Jahresfehlbeträge von rd. 1,1 Mio. Euro jährlich vor. Es wird auch weiterhin in gleicher Höhe – um ein Jahr zeitversetzt – ein Verlustausgleich der Stadt Dormagen angenommen.

Auch der ED weist regelmäßig Defizite auf. Lediglich in 2008 konnte aufgrund des Verkaufs der Hallenbäder ein Jahresüberschuss von 2,8 Mio. Euro erzielt werden. In 2013 und 2014 schloss der ED mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 3,3 Mio. Euro bzw. rd. 3,4 Mio. Euro ab. Der ED trägt

dabei auch die jährlichen Verluste der Stadtmarketing- und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH. Die SVGD betreibt u.a. zwei Hallenbäder, Parkhaus und Tiefgarage sowie das Wildfreigehege Tannenbuch mit dem dazugehörigen Museum (s. Kapitel Gebäudeportfolio). Die Verlustausgleiche durch die Stadt Dormagen an die ED schwanken seit 2010 zwischen 513.000 Euro (2011) und 2,7 Mio. Euro (2015). Diese orientieren sich in der Höhe an den zu leistenden Verlustübernahmen des ED an die SVGD.

Der Wirtschaftsplan 2016 der ED plant bis 2019 mit weiteren Fehlbeträge zwischen 2,9 und 3,3 Mio. Euro. Zusätzlich hat weiterhin ein Verlustausgleich an die SVGD zu erfolgen. Es ergibt sich hieraus für die Stadt Dormagen ein zu leistender Verlustausgleich zwischen 4,7 und 5,0 Mio. Euro jährlich.

Zudem leistet die Stadt Dormagen im vergleichsweise geringen Umfang auch Verlustabdeckungen für die DOS GmbH. In 2015 liegt diese bei rd. 59.000 Euro.

Der durchgängig defizitäre KSD war ebenfalls auf Verlustübernahmen der Stadt Dormagen angewiesen. Die Stadt leistete hier 2010 bis 2012 jährlich 4,0 Mio. Euro. Im Jahr der Auflösung 2013 war noch ein Ausgleich von 1,6 Mio. Euro erforderlich.

→ **Feststellung**

Der städtische Haushalt wird wie in den vergangenen Haushaltsjahren auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung durch notwendige Verlustausgleiche der Tochterunternehmen belastet.

Dies unterstreicht die Wichtigkeit nachhaltiger Konsolidierungsmaßnahmen bei den Tochterunternehmen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.399	-2.664	-4.081	-8.180	1.336	-12.072	-4.103	-292
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	4.873	-6.128	5.672	638	-3.016	-1.343	2.629	314
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	7.272	-8.792	1.591	-7.542	-1.680	-13.414	-1.473	23
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	129	1.486	-1.563	7.217	1.705	13.262	922	948
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	7.401	-7.306	28	-326	25	-152	-551	971
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	214	7.471	278	349	210	80	271	58
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-145	113	43	187	-155	344	338	-361
= Liquide Mittel	7.470	278	349	210	80	271	58	668

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weist aufgrund schwankender Gewerbesteuerzahlungen und Schlüsselzuweisungen bis einschließlich 2015 starke Schwankungen auf. Dies erforderte wiederholt die Sicherung der Liquidität durch Liquiditätskredite (s. Kapitel Verbindlichkeiten). Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist abgesehen von den Jahren 2009, 2012 und 2013 positiv.

→ Feststellung

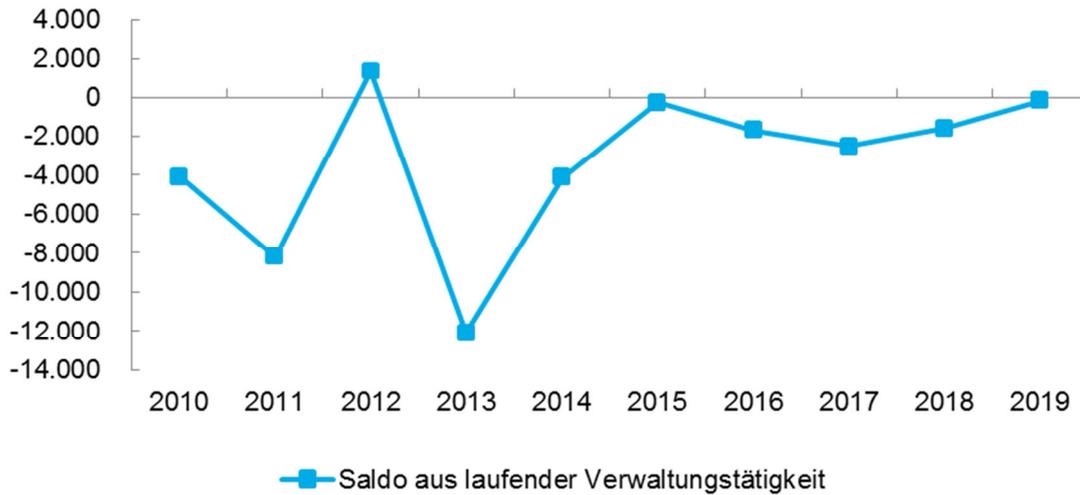
Der Stadt Dormagen fehlt eine ausreichende, verlässliche Selbstfinanzierungskraft, so dass wiederholt die Aufnahme von Liquiditätskrediten erforderlich war. Die steigenden Kredite zur Liquiditätssicherung stellen zunehmend ein Haushaltsrisiko dar.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.693	-2.505	-1.593	-163
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.792	3.698	2.662	1.952
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-10.485	1.193	1.069	1.789
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	10.604	-414	-429	-443
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	119	779	641	1.346
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	119	779	641	1.346

Die Finanzplanung erwartet bis 2019 einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, wengleich mit abnehmender Tendenz.

Entwicklung des Saldos aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



2010 bis 2015 Ist—Ergebnisse; ab 2016 Plandaten (Haushaltsplan 2016)

Die obige Grafik verdeutlicht die „Sprünge“ bzw. wiederholten Schwankungen des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die positive Spitze in 2012 ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Transferauszahlungen nicht mehr 2012, sondern Anfang 2013 geflossen sind. Positiv bemerkbar macht sich in 2012 zudem die in diesem Jahr erlassene Haushaltssperre. In 2013 wirkten sich der deutliche Rückgang der Schlüsselzuweisungen und der zeitgleiche Rückgang der Gewerbesteuer aus.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-65	-123	252	17	-89	21	82	15

In 2016 erfolgte die Aufnahme eines Kredites für den geplanten Neubau des Hallenbades. Die Stadtmarketing und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH führt den Neubau des Hallenbades durch. Aufgrund der defizitären Entwicklung der SVGD mbH und daher erwarteter Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme, hat die Stadt Dormagen die Mittel aufgenommen. Das Darlehen wurde unter Berücksichtigung eines handelsüblichen Margenaufschlages an die SVGD mbH weitergeleitet. Damit erhält die Stadt Dormagen einen jährlich fortlaufenden Zinsertrag. Die SVGD mbH profitiert aufgrund der besseren Zinskonditionen für Kommunalkredite.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro bzw. Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung im Cash-Management	25.146	21.278	30.270	35.092	35.677	48.017	63.890	56.746
davon originär Stadt	-7.146	1.361	-312	6.807	8.440	21.634	22.117	23.925
Verbindlichkeiten, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	109	102	97	91	85	85	82	78
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.496	2.127	2.388	1.867	1.974	1.611	2.250	1.841
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	69	1.354	1.759	225	298	470	405	240
Sonstige Verbindlichkeiten	3.631	6.107	3.731	1.135	818	1.402	2.458	4.738
Erhaltene Anzahlungen	8.761	8.825	9.235	9.011	11.099	7.377	9.496	7.161
Verbindlichkeiten gesamt	41.212	39.793	47.481	47.420	49.950	58.962	78.581	70.804
Rückstellungen	63.185	67.177	70.780	71.659	74.376	76.520	80.520	85.519
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	812	1.227	1.493	1.231	1.146	941	908	844
Schulden gesamt	105.208	108.198	119.755	120.309	125.473	136.422	160.009	157.167
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	653	632	754	761	801	943	1.252	1.128

Im Zuge der Gründung der Sondervermögen werden bereits seit dem Haushaltsjahr 2007 keine Investitionskredite mehr im städtischen Haushalt geführt. Die Kredite wurden auf die neu gegründeten bzw. erweiterten TBD AöR sowie auf den ED übertragen. Die Übertragung erfolgte, da die Kreditaufnahmen überwiegend für Investitionen in Gebäude bzw. das Kanalvermögen erfolgt sind. Die Schuldenlage der Stadt Dormagen hat sich seit 2008 jedoch deutlich verschlechtert. Die Verbindlichkeiten sind 2008 bis 2015 um 72 Prozent angewachsen. Die Liquidität 2. Grades ist von 2008 bis 2015 von 102,3 auf 55,3 Prozent gesunken. Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote ist im gleichen Zeitraum von 12,2 auf 22,1 Prozent gestiegen. Die Zinslastquote weist aufgrund der günstigen Konditionen am Markt dennoch eine sinkende Tendenz auf und liegt in 2015 lediglich bei 0,2 Prozent.

Der in der Haushaltssatzung 2014 festgesetzte Kreditrahmen für Liquiditätskredite lag bei 50,0 Mio. Euro. Eine Überschreitung dieser satzungsrechtlichen Ermächtigung lag gleichwohl nicht vor, da in der obigen Aufstellung auch die Liquiditätskredite des Konzerns Stadt enthalten sind.

Die Stadt Dormagen hat für ihre Tochterunternehmen ein sogenanntes Cash-Management zur Zentralisierung der Liquiditätssteuerung eingerichtet.

Der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, wurde mit der Haushaltssatzung 2015 auf 60,0 Mio. Euro erhöht.

Verbindlichkeiten je Einwohner 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.252	1.045	6.337	2.668	1.572	2.443	3.246	15

Der Schuldenstand 2014 (ohne Investitionskredite) erreicht interkommunal eine Positionierung nahe am Minimum. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich auch die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die GPA NRW legt für einen solchen Vergleich in der Regel die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten zu Grunde. Die Stadt Dormagen hat – ebenso wie andere Vergleichsstädte - noch keinen Gesamtabchluss für 2014 aufgestellt. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Die Stadt Dormagen hat der GPA NRW allerdings eine Übersicht der Gesamtschulden des Konzerns Stadt zur Verfügung gestellt. Unter Berücksichtigung der Investitionskredite im Vollkonsolidierungskreis von 83,1 Mio. Euro ergibt sich eine Gesamtverschuldung von 2.323 Euro je Einwohner. Selbst unter Berücksichtigung dieser Investitionskredite würde Dormagen im obigen Vergleich eine unterdurchschnittliche Positionierung einnehmen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	58.490	62.274	63.858	67.229	69.251	71.098	75.464	80.387
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungs- rückstellungen	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.695	4.903	6.923	4.429	5.125	5.422	5.057	5.132
Summe der Rückstellungen	63.185	67.177	70.780	71.659	74.376	76.520	80.520	85.519

Die gebildeten Rückstellungen dienen überwiegend zur Sicherung der Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Ermittlung der Pensions- und Beihilferückstellungen erfolgt auf Basis der Mitteilungen der Rheinischen Versorgungskasse (RVK) in Köln (Richttafeln 2005 G von Heu-

beck). Im Zeitraum 2008 bis 2015 sind die Pensions- und Beihilferückstellungen um 37,4 Prozent angestiegen. Der Anteil der Beihilferückstellungen macht ca. ein Fünftel dieser Rückstellungen aus. Die sonstigen Rückstellungen beinhalten zudem zum 31. Dezember 2015 Pensionsverpflichtungen gemäß § 107 b Beamten Versorgungsgesetz von rd. 2,1 Mio. Euro.

Auch zukünftig ist mit einem weiteren Anstieg der Pensionsverpflichtungen zu rechnen. Hierfür zu leistende Zuführungen werden weiterhin den Haushalt der Stadt belasten.

Eigenkapital

Entwicklung der Passiva Bilanzpositionen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	162.230	154.237	149.880	147.937	144.323	130.887	101.853	97.640
Sonderposten	68.396	69.064	67.163	66.314	64.479	64.908	63.605	64.243
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	67.584	67.837	65.670	65.083	63.332	63.961	62.241	62.942
Rückstellungen	63.185	67.177	70.780	71.659	74.376	76.520	80.520	85.519
Verbindlichkeiten	41.212	39.793	47.481	47.420	49.950	58.962	78.581	70.804
Passive Rechnungsabgrenzung	1.393	1.593	1.776	1.606	1.588	1.668	2.559	2.208
Bilanzsumme	336.415	331.864	337.080	334.935	334.716	332.944	327.117	320.414
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	48,2	46,5	44,5	44,2	43,1	39,3	31,1	30,5
Eigenkapitalquote 2	68,3	66,9	63,9	63,6	62,0	58,5	50,2	50,1

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.

Der Eigenkapitalverzehr von rund 64,6 Mio. Euro ist vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen:

- die im Zeitraum 2009 bis 2015 erzielten Defizite von insgesamt 36,5 Mio. Euro sowie
- Wertberichtigungen bei den Finanzanlagen, die ab 2012 gem. § 43 Abs. 3 GemHVO ergebnisneutral mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet worden sind (s. Kapitel Investitionsquote).

Der Eigenkapitalverzehr seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz beträgt damit rd. 40 Prozent.

Die Eigenkapitalquoten sind entsprechend dem erfolgten Eigenkapitalverzehr rückläufig. Gleichwohl gehört Dormagen 2014 zu den Vergleichskommunen mit überdurchschnittlichen Eigenkapitalquoten. Die Eigenkapitalquote ist allerdings im Zusammenhang mit der Konzern-

struktur der Stadt zu sehen. Die umfangreiche Ausgliederung von Vermögen führt generell zu einer Bilanzverkürzung und daher je nach Umfang des verbleibenden Eigenkapitals zu einer höheren Eigenkapitalquote. Der interkommunale Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner zeigt eine unterdurchschnittliche Positionierung:

Eigenkapital je Einwohner 2014

Bezeichnung	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1	1.623	-902	4.554	1.861	972	1.878	2.651	15
Eigenkapital 2	2.614	1.130	6.653	3.906	2.893	3.842	4.854	15

Auch wenn eine bilanzielle Überschuldung nicht droht, hat die Stadt Dormagen bereits erhebliche, essentielle Rücklagen verbraucht. Aufgrund des mittelfristig geplanten strukturellen Haushaltsausgleichs wird kein weiterer Eigenkapitalverzehr erwartet. Die Ausgleichsrücklage soll nach dem Haushaltsplanentwurf 2017 auf 4,34 Mio. Euro anwachsen und die Allgemeine Rücklage konstant bleiben.

Ertragslage

Erträge

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

Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	59.591	56.000	58.125	64.343	65.922	64.746	66.006	76.577
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	22.478	23.080	24.566	24.125	17.727	12.020	18.383	18.266
Sonstige Transfererträge	389	610	255	453	548	600	855	394
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	13.360	14.118	14.442	14.607	14.497	13.890	15.846	15.645
Privatrechtliche Leistungsentgelte	912	515	630	582	684	648	965	1.131
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	8.160	8.260	8.485	9.089	9.500	9.993	10.880	15.894
Sonstige ordentliche Erträge	10.427	12.445	11.055	9.188	8.613	6.929	6.659	4.750
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	115.318	115.026	117.558	122.387	117.492	108.827	119.594	132.658
Finanzerträge	901	1.540	1.211	1.119	320	797	546	1.512

Mit 34,6 Mio. Euro machte der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern 2015 rund 26 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge aus. Damit stellen die Gemeinschaftssteuern für Dormagen eine wesentliche Einnahmequelle dar. Die Gemeindeanteile an den Einkommenssteuern fielen 2009 mit 24,3 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2,5 Mio. Euro (9,1 Prozent) geringer aus. In 2010 musste ein weiterer Rückgang von rd. 4,8 Prozent auf 23,2 Mio. Euro verkraftet werden. Seit 2011 weisen die Gemeinschaftssteuern eine fortlaufend steigende Tendenz auf.

Die Gewerbesteuererträge der Stadt Dormagen entsprechen rd. 15 bis 20 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge. In Dormagen sind insbesondere bei den Gewerbesteuern konjunkturbedingt deutliche Schwankungen zu verzeichnen. Die Spannweite lag von 1999 bis 2015 zwischen 9,1 (2001) bis zu 27,4 Mio. Euro. Aufgrund der Wirtschaftskrise gingen in 2009 die Gewerbesteuererträge auf 16,7 Mio. Euro zurück (-10,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr).

In 2011 erhielt die Stadt Dormagen mit 10,4 Mio. Euro insgesamt 5,0 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen als im Vorjahr. Mitursächlich hierfür ist eine Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes bei der Verteilung der Schlüsselmasse (GFG). In 2012 blieben die Schlüsselzuweisungen konstant. Aufgrund der starken Gewerbesteuerjahre 2011/2012 sanken die Schlüsselzuweisungen 2013 jedoch auf rd. 4,8 Mio. Euro. Demnach sind die Schlüsselzuweisungen innerhalb von vier Jahren (2010 bis 2013) um mehr als 2/3 zurückgegangen (70 Prozent). Seit 2014 steigen die Schlüsselzuweisungen für Dormagen erneut an und lagen in 2015 bei rd. 11,4 Mio. Euro. Dies ist einerseits auf eine insgesamt steigende Schlüsselmasse und andererseits auf rückläufige Gewerbesteuererträge in 2013/2014 zurückzuführen.

Der hohe Finanzertrag in 2015 von 1,5 Mio. Euro wurde maßgeblich durch die Nachzahlung von Zinsen im Zuge der Gewerbesteuerfestsetzung verschiedener Unternehmen verursacht. Dieser Mehrertrag wurde als Sondereffekt bei der Berechnung des strukturellen Defizites und im kommunalen Steuerungstrend bereinigt.

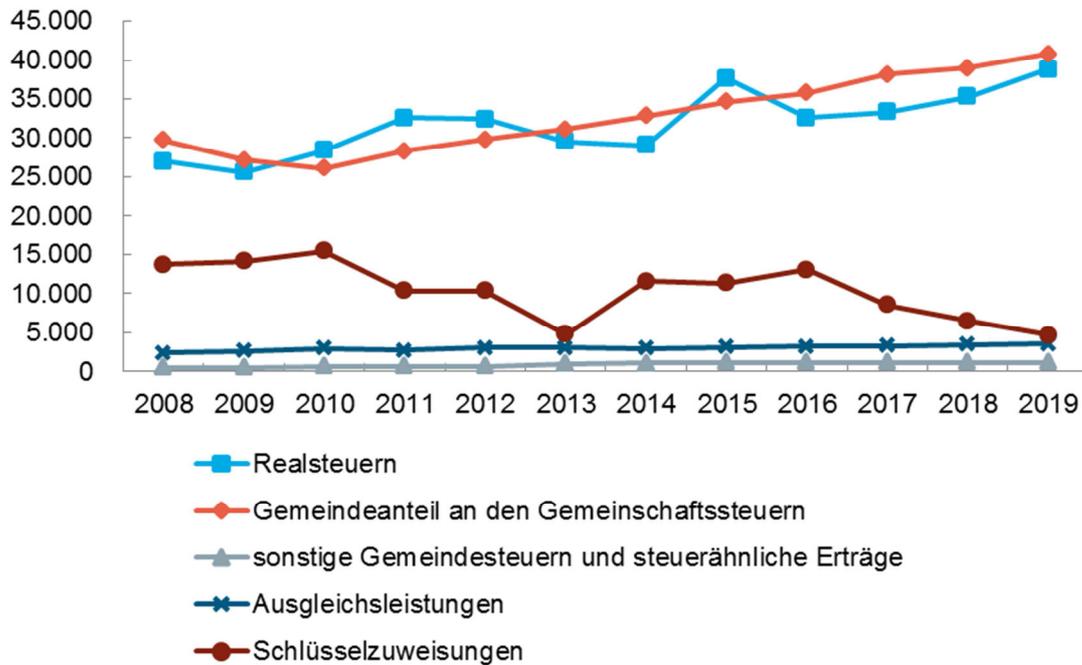
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A und B und Gewerbesteuer),
- 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 2015 Ist-Ergebnisse, ab 2016 Plandaten (Haushaltsplan 2016)

Die Planwerte gehen ab 2016 von stetig steigenden Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern aus. Zudem wurde ein Anstieg der Gewerbesteuererträge prognostiziert; die Schlüsselzuweisungen sinken entsprechend. Die Stadt erwartet, dass die Gewerbesteuererträge in 2019 einen vergleichbaren Stand wie die Gemeinschaftssteuern erreichen. Bei diesen Planungsgrößen bestehen aus Sicht der GPA NRW konjunkturbedingte Risiken.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

Jahr	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2010	1.168	1.095	1.863	1.326	1.192	1.223	1.408	16
2011	1.199	1.160	1.596	1.360	1.305	1.358	1.432	16
2012	1.223	1.078	1.824	1.478	1.381	1.459	1.588	16
2013	1.112	1.112	1.703	1.450	1.421	1.467	1.524	16
2014	1.236	1.236	1.727	1.538	1.497	1.543	1.632	15

Die Höhe der zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel tendiert seit 2010 zum Minimum der Vergleichskommunen. Trotz der minimalen Deckungsmittel je Einwohner liegt die Netto-Steuerquote der Stadt 2014 mit 54,1 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Netto-Steuerquote ist ein Indiz für die eigene (originäre) Finanzkraft der Kommune, die sich im Wesentlichen aus den kommunalen Steuererträgen ergibt. Gleichwohl wird ein prozentuales Verhältnis zwischen den Steuererträgen und den gesamten ordentlichen Erträgen

abgebildet. Die hohe Steuerquote ist daher im engen Zusammenhang mit dem Umfang der gesamten ordentlichen Erträge der Stadt Dormagen zu sehen. Diese stellen in 2014 mit 119,6 Mio. Euro das Minimum im interkommunalen Vergleich dar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen gehört zu den Kommunen mit strukturell bedingt äußerst geringen Deckungsmitteln.

Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

Ordentliche Aufwendungen in Tsd. Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	25.113	30.842	26.325	28.512	28.306	26.954	29.920	31.858
Versorgungsaufwendungen	426	338	549	1.081	693	2.484	3.677	3.280
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.350	9.032	13.107	13.500	13.864	13.968	14.921	16.910
Bilanzielle Abschreibungen	3.834	4.726	3.931	3.574	3.548	3.524	3.909	3.741
Transferaufwendungen	54.916	57.766	53.800	58.005	52.566	52.258	54.519	59.362
..davon Kreisumlage	26.662	27.803	27.750	26.770	27.800	26.817	27.675	28.062
..davon Steuerbeteiligungen	3.139	2.250	3.089	3.788	3.499	2.772	2.826	4.506
Sonstige ordentliche Aufwendungen	20.735	19.406	23.391	19.948	21.912	20.541	21.159	21.865
Ordentliche Aufwendungen	114.375	122.110	121.102	124.620	120.889	119.729	128.105	137.017
Finanzaufwendungen	1.021	596	351	830	537	589	398	207

Von 2008 bis 2015 sind die ordentlichen Aufwendungen deutlich um rund ein Fünftel angestiegen. Bei den größten Positionen handelt es sich um die Personal- und Transferaufwendungen.

2008 bis 2012 wurden Aufwendungen für Versorgungsempfänger teilweise unter einem Sachkonto der Personalaufwendungen gebucht. Dies führte zu entsprechend geringeren Versorgungsaufwendungen und erklärt den deutlichen Anstieg bei dieser Position in 2013. Die Personalaufwendungen sind in diesem Jahr entsprechend gesunken. Der Anstieg der Personalaufwendungen in 2014 ist neben Tarif- und Besoldungssteigerungen auf die Übernahme des Personals des KSD in den städtischen Haushalt zurückzuführen. Außerdem wurde auf Grundlage neuer Wahrscheinlichkeitstafeln 2014 durch die RVK die „Kopfschadenstatistik“ erweitert bzw. umgestellt. Dies machte höhere Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen erforderlich. Durch die Anpassung der Bewertungsparameter stiegen auch die Zuführungen bei den Versorgungsempfängern ab 2014 deutlich an.

Die Kreisumlage als wesentliche Position der Transferaufwendungen bewegt sich zwischen 26,6 und zuletzt 28,1 Mio. Euro. Im Zeitraum 2008 bis 2015 ist eine steigende Tendenz erkenn-

bar (5,25 Prozent). Die zu leistenden Steuerbeteiligungen schwankten seit 2008 deutlich und lagen zwischen rd. 2,3 (2009) und 4,5 Mio. Euro (2015). Im Übrigen werden die Transferaufwendungen deutlich durch die zu leistenden Betriebskostenzuschüsse an die Kindertageseinrichtungen geprägt.

Die Position der sonstigen ordentlichen Aufwendungen umfasst insbesondere die Verlustausgleiche an die Tochterunternehmen sowie Mietzahlungen. In 2015 zahlte die Stadt Dormagen rd. 11,0 Mio. an Mietzahlungen (inkl. Nebenkosten) an die ED.

Die Zinsaufwendungen konnten seit 2008 deutlich reduziert werden. Ursächlich hierfür ist insbesondere das niedrige Zinsniveau für kurzfristige Kredite. So konnten teilweise bei 0,0 Prozent liegende kurzfristig ausgerichtete Liquiditätstranchen erworben werden. Zudem konnten attraktive Verlängerungskonditionen für zur Prolongation anstehende Kredite abgeschlossen werden.

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.

Im Falle der Stadt Dormagen ergibt sich eine deutliche Abweichung. Aufgrund der Ausgliederung des Gebäudebestandes und des Kanalvermögens in die Tochterunternehmen werden die Abschreibungen auch dort bilanziert. Entscheidend für die weitere Bewertung der Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote ist somit, dass die auf Gebäude- und Kanalvermögen entfallenden Abschreibungen und Sonderposten im städtischen Haushalt fehlen. Die zu leistenden Abschreibungen beziehen sich daher weitgehend auf das Straßenvermögen.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	114.375	122.110	121.102	124.620	120.889	119.729	128.105	137.017
Abschreibungen auf Anlagevermögen lt. Anlagenspiegel*	3.704	3.753	3.539	3.574	3.548	6.276	4.985	4.444
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.430	2.835	3.153	2.732	2.985	2.752	2.826	2.615
Netto-Ergebnisbelastung	1.274	918	386	842	562	3.524	2.159	1.829
Abschreibungsintensität	3,2	3,1	2,9	2,9	2,9	5,2	3,9	3,2
Drittfinanzierungsquote	65,6	75,5	89,1	76,4	84,2	43,9	56,7	58,8

*)Systematik basiert auf den Erläuterungen zu den jeweiligen Kennzahlen im Runderlass des Innenministeriums vom 01. Oktober 2008 – 34-48.04.05/01 – 2323/08 der folgendes vorsieht: „ Diese Werte sind dem Anlagenspiegel zu entnehmen.“

Die Ergebnisbelastungen durch Abschreibungen - ablesbar an der Abschreibungsintensität – liegt im Durchschnitt bei 3,4 Prozent. Die höhere Abschreibungsintensität ab 2013 ist auf die erfolgsneutralen Wertberichtigungen der Finanzanlagen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO zurückzuführen (s. Abschnitt Investitionsquote). Positiv wirkt sich auf die Drittfinanzierungsquote aus, dass hohe Beiträge aus dem BauBG durch die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen erzielt werden konnten (s. Kapitel Kommunale Abgaben). Geringe Abschreibungen und höhere Erträge aus der Auflösung von Sonderposten führen somit zu einer vergleichsweise hohen Drittfinanzierungsquote.

→ Gebäudeportfolio

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

Fast alle städtischen Gebäude befinden sich im wirtschaftlichen Eigentum des Eigenbetriebs Dormagen (s. Kapitel Vermögenslage). Zum 31. Dezember 2014 war weniger als ein Prozent des Anlagevermögens der Stadt Dormagen in bebauten Grundstücken gebunden. Für den folgenden interkommunalen Vergleich erfasst die GPA NRW jedoch die Gebäudeflächen des Kernhaushaltes und aller Unternehmen im Vollkonsolidierungskreis. Zur Bestimmung des Vollkonsolidierungskreises wurde - vorbehaltlich der überörtlichen Prüfung desselben - der Gesamtabschluss 2011 zu Grunde gelegt. Zusätzlich wurden Änderungen der Beteiligungsstruktur im Vergleichsjahr 2014 berücksichtigt (vgl. Kapitel Finanzanlagen). Daher fließen in den Vergleich die Gebäudeflächen der Sondervermögen und deren Mehrheitsbeteiligungen sowie der Dormagener Sozialdienst gGmbH mit ein.

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 (inkl. Turnhallen an Schulen)	118.609	1.889	55,4
Jugend (Kindertageseinrichtungen u.a.)	14.708	234	6,9
Sport und Freizeit (Hallenbäder, Sportheime- und hallen für Vereinsnutzung)	12.749	203	6,0
Verwaltung (Historisches, Neues und Technisches Rathaus, Jobcenter, Bürogebäude SVGD mbH und EVD, Tourismuszentrale u. a.)	17.338	276	8,1
Feuerwehr / Rettungsdienst (Hauptwache, Rettungswache Hackenbroich, acht Gerätehäuser)	8.506	136	4,0
Kultur (Stadtbibliothek, Kulturzentrum Dormagen, Freilichtbühne und Historische Mühle Zons, Naturfreundehaus, drei Bürgerhäuser, Schützenhaus Delhoven, Aula im Gymnasium u. a.)	11.579	184	5,4
Soziales (Asylanten-, Obdachlosen- und Aussiedlerunterkünfte, Turnhalle am Sportpark sowie ehemaliges Stadtarchiv zur Flüchtlingsunterbringung, Gebäude für soziale Träger u.a.)	11.846	189	5,5
sonstige Nutzungen (Parkhäuser, Tiefgarage, Bauhof, Betriebshof SGVD mbH und EVD, Friedhofsgebäude, (Dienst)-Wohnungen)	18.746	299	8,8
Gesamtsumme	214.081	3.410	100

Der nachfolgende interkommunale Vergleich zeigt auf, bei welchen Gebäudearten die Stadt Dormagen über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Insbesondere die Bereitstellung von Flächen für Aufgaben, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, beinhalten Konsolidierungspotenziale.

Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben.

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

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner 2014

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Dormagen
Schulen	1.533	2.286	1.944	1.890
Jugend	8	328	211	234
Sport und Freizeit	95	393	206	203
Verwaltung	194	405	307	276
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	138	136
Kultur	185	785	349	185
Soziales	43	576	194	189
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.559	299
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.908	3.410

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Die örtliche Struktur spiegelt sich häufig in der Anzahl der Schulen, Kindergärten, Feuerwehrgerätehäuser, Friedhöfe oder der Bürgerhäuser wider. Die Gemeindefläche der Stadt Dormagen liegt mit rd. 86 km² noch unter dem Mittelwert von 97 km² der großen kreisangehörigen Kommunen. Bei den Einwohnerzahlen tendiert die Stadt Dormagen mit 62.773 Einwohnern zum 31. Dezember 2014 zum Minimum (58.724 Einwohner). Tendenziell sollte dies den einwohnerbezogenen Flächenverbrauch positiv begünstigen, wenngleich Dormagen über 16 Stadtteile verfügt.

→ Feststellung

Die Stadt Dormagen stellt 2014 mit Gesamtflächen von rund 3.410 m² BGF je 1.000 Einwohner das Minimum im interkommunalen Vergleich dar. Allein das Flächenangebot für die Nutzungsart „Jugend“ ist überdurchschnittlich. Positiv wirken sich insbesondere minimale Gebäudeflächen im Bereich der sonstigen Nutzungen sowie bei der Kultur aus.

Die übrigen in Nutzungsarten differenzierten Vergleichswerte liegen nahe am Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die vergleichsweise geringe Einwohnerzahl spiegelt sich bei diesen Positionen demnach nicht im obigen Vergleich wider.

Jugend

Die Nutzungsart Jugend mit 14.708 m² BGF umfasst im Wesentlichen 19 Kindertageseinrichtungen (13.591 m²); dies entspricht rd. 217 m² je 1.000 Einwohner. Neun dieser Gebäude wurden an verschiedene Träger vermietet. Zwei Kindertageseinrichtungen betreibt die DOS g GmbH, sechs werden von kirchlichen Trägern und eine weitere Einrichtung von einer Elterninitiative geführt. Drei der berücksichtigten Einrichtungen hat der ED selbst angemietet. Darüber hinaus hat der ED innovativ an zwei Grundschulstandorten sogenannte „LernOrte“ für Kindergartenkinder eingerichtet. Der Kindergarten wurde jeweils in dem Schulgebäuden Delrath und Horrem untergebracht. Ziel dieser Mehrfachnutzung im Verbund mit der Schule ist eine möglichst effiziente Flächennutzung. Des Weiteren wurden im Vergleich Gebäudeflächen berücksichtigt, die regelmäßig für Jugendveranstaltungen genutzt werden. Hier erfolgen Mehrfachnutzungen in verschiedenen Gebäuden, z. B. im Bürgerhaus Horrem und der Altentagesstätte (Chor- und Bandproben, Jugendtreff usw.).

Die zur Verfügung gestellte Übersicht der Restnutzungsdauern der Gebäude zum 31. Dezember 2014 zeigt im Jugendbereich eine heterogene Landschaft. Die Restnutzungsdauer der im Eigentum befindlichen Gebäude liegt zwischen null (Villa Bunte Wolke) und 53 Jahren (Kindergarten Walhovener Straße). Der Durchschnitt bei 34 Jahren (s. Kapitel Vermögenslage). Die Villa wurde allerdings in den letzten Jahren mehrfach saniert, so dass hier kein erheblicher Sanierungsbedarf besteht.

Der gesetzlich geforderte U-3 Ausbau ist sukzessive erfolgt (s. hierzu Berichtsteil „Tagesbetreuung für Kinder“). In 2015 wurde hierzu der Kindergarten Rheinfeld zusätzlich erweitert. Der weitere Bedarf und das damit erforderliche Flächenmanagement werden von der Stadtverwaltung und dem ED zeitnah überprüft. Die Zahl der Gruppen in der U3-Betreuung soll weiter erhöht werden. Weitere LernOrte sollen daher geschaffen und ggf. hierzu Schulstandorte erweitert werden. Der Vermögensplan des ED im Wirtschaftsplan 2017 (Entwurfsstand) sieht bereits den Ausbau mehrerer Kindergärten im U-3-Bereich vor (u.a. Stürzelberg, Heesenstraße und Kindergarten St.-Josef). Hierzu sind Investitionen in mehreren Gebäuden notwendig, wobei die Stadtverwaltung erhaltene Investitionszuschüsse an den ED weiterleitet. Die Stadt Dormagen erhält eine finanzielle Förderung für U-3-Maßnahmen aus Mitteln des Bundes (Kinderbetreuungsfinanzierung 2015-2018) und des Landes (Belastungsausgleich). Der verbleibende Anteil der investiven Maßnahmen ist aus Eigenmitteln des jeweiligen Trägers zu finanzieren. Der Vermögensplan 2017 sieht bis 2019 insgesamt Investitionen von rd. 4,4 Mio. Euro bei Kinder- und Jugendeinrichtungen vor.

Die bisherige Planung sah dabei die Aufgabe bzw. Vermarktung von zwei sanierungsbedürftigen Standorten und den Neubau an einem Grundschulstandort vor. Damit ist auch eine Flächenerweiterung verbunden. Da sich der aktuelle Bedarf derzeit deutlich erhöht hat, wurde die geplante Vermarktung bis 2019 zurückgestellt.

Schulen

Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen). Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Schulgebäude beträgt rd. 40 Jahre, die Spannweite liegt zwischen mindestens 17 (Christoph-Rensing-Schule) und 74 Jahren (Friedensschule, Neubau OGS Nievenheim sowie Hermann-Gmeiner-Schule, Neubau OGS Nord).

Die den Schulen zugehörigen Turn- und Sporthallen werden nach Schulschluss regelmäßig von Vereinen genutzt. Dies ist in der Regel bei allen Vergleichskommunen der Fall und stellt somit keine Besonderheit dar. Daher erfolgte hier eine Berücksichtigung von insgesamt 18 an Schulen angeschlossenen Turn- und Sporthallen unter der Nutzungsart Schulen. Vier der Hallen wurden bereits abgeschrieben bzw. diese Hallen verfügen nur noch über eine geringe Restnutzungsdauer.

Der mit dem Wirtschaftsplanentwurf 2017 aufgestellte Vermögensplan sieht erhebliche Sanierungsmaßnahmen an zahlreichen Schulgebäuden und Schulsporthallen vor. Bis 2020 sind investive Maßnahmen von rd. 12,2 Mio. Euro geplant. Diese Maßnahmen beinhalten allein aufgrund des Volumens und der längeren Laufzeiten naturgemäß ein Risiko zusätzlicher, bisher nicht absehbarer Kosten.

Beispielsweise ist die Sanierung der Aula des Bettina-von-Arnim Gymnasiums Dormagen mit 1,6 Mio. Euro vorgesehen. Nicht verbrauchte Mittel aus Vorjahren werden eingesetzt. Auch das Gebäude des Schulzentrums Hackenbroich soll bis 2019 für 3,0 Mio. saniert werden. Zur Sanierung des Schulzentrums hat die Stadtverwaltung die Erstellung eines ganzheitlichen Sanierungskonzepts in Auftrag gegeben. Bei der Sekundarschule (Altbau Hauptschule) ist für rd. 3,8 Mio. Euro u.a. eine Sanierung und Erweiterung des Gebäudes auf 4-Zügigkeit geplant. Zudem soll der Austausch von Fenstern für 715.000 Euro erfolgen. Auch bei diesen Maßnahmen stehen noch Mittel aus Vorjahren zur Verfügung.

Sport und Freizeit

Im Bereich „Sport und Freizeit“ wurden die zwei Hallenbäder in Nievenheim und Horrem (4.450 m²) sowie Sporthallen zur Vereinsnutzung (7.632 m²) berücksichtigt. Zudem wurden Räume für Freizeitaktivitäten im Bürgerhaus Horrem (567 m²) dieser Nutzungsart zugerechnet. Beide Schwimmbäder befinden sich im Eigentum der SVGD mbH und sind altersbedingt kernsanierungsbedürftig. Das Hallenbad Horrem wird seit Februar 2015 komplett saniert. Das Gebäude wurde bis auf das Fundament und den Keller abgerissen und wird derzeit neu gebaut. Damit ist zwar für diesen Standort eine Flächenerweiterung vorgesehen. Allerdings soll mit der geplanten Wiedereröffnung des Hallenbades Horrem Mitte 2017 das (dann abgeschriebene) Hallenbad Nievenheim geschlossen werden. Vor diesem Hintergrund wird sich zukünftig der Flächenverbrauch in dieser Nutzungsart deutlich reduzieren. Aufgrund des Neubaus können derzeit die Flächen des Schwimmbades Horrem von insgesamt 2.242 m² bzw. 36 m² je 1.000 Einwohner nicht genutzt werden. Die Gesamtflächen für Sport und Freizeit liegen somit ab 2015 bei 167 m² je 1.000 Einwohner und damit deutlich unter dem Mittelwert für das Vergleichsjahr 2014.

Die meisten Vereinsheime bzw. Sporthallen, Umkleiden und Kassenhäuser haben nur noch kurze Restnutzungsdauern oder sind bereits abgeschrieben. Weitere Ausführungen zur Situation der Sportplätze stehen im Berichtsteil „Grünflächen“.

Feuerwehr/Rettungsdienst

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Feuerwehr Gebäude beträgt 53 Jahre. Die Haupt-Feuerwache Dormagen wurde 2008 umgebaut. Gleichwohl ist aktuell eine Modernisierung vorgesehen. Das Feuerwehrgerätehaus Straberg wird in 2016 mit einem Maßnahmenvolumen von 350.000 Euro (Mittel aus Vorjahren) saniert. Auch für die Feuerwehrhäuser Delhoven, Stürzel-

berg und Hackenbroich sind mittelfristig Erweiterungsmaßnahmen geplant. Als größere Investition soll die Feuerwache in 2018 und 2019 mit rd. 2,1 Mio. Euro neu gebaut werden.

Soziales

Bei den ausgewiesenen Flächen für die Nutzungsart „Soziales“ entfallen 5.676 m² auf jeweils eine Asylanten- und Aussiedlerunterkunft sowie drei Obdachlosenunterkünfte. Dies entspricht rd. 90 m² je 1.000 Einwohner. Im Zuge der Flüchtlingssituation sind diese Unterkünfte aktuell vollständig ausgelastet. Zusätzlich werden die Turnhalle am Sportpark sowie das ehemalige Stadtarchiv aktuell als Unterkünfte für Flüchtlinge genutzt. Hierauf entfallen weitere 3.100 m² bzw. 49 m² je Einwohner.

Des Weiteren wurden rd. 2.200 m² an soziale Einrichtungen vermietete Flächen unter der Nutzungsart Soziales erfasst (DRK, Diakonie usw.) Auch die Räumlichkeiten der Altentagesstätte Nievenheim fließen mit ein.

Nach Auskunft des Gebäudemanagements des ED soll vorrangig eine dezentrale Unterbringung der Flüchtlinge erfolgen. Die eingerichteten Landeseinrichtungen werden bis zum Jahresende sukzessive aufgelöst. Das Konzept sieht eine gleichmäßige Verteilung im Stadtgebiet unter Berücksichtigung der Bevölkerungsanteile und der vorhandenen Infrastruktur vor. Der aktuelle Zustrom an Flüchtlingen erforderte bereits die Anmietung von ca. 40 zusätzlichen Wohnungen im Umfang von geschätzt 4.000 m² Fläche. Dies entspricht rd. 64 m² je 1.000 Einwohner, die noch nicht im Vergleich enthalten sind. In 2016 befanden sich zudem vier neue Standorte im Bau. Zwei davon wurden mit einer Platzzahl von je 100 Personen bereits fertiggestellt. Die anderen zwei Gebäude sollen bis Ende des Jahres gebaut werden.

Zur (überwiegend ehrenamtlichen) Betreuung hat die Stadt Dormagen zusätzlich ein sogenanntes „Welcome“-Center im Stadtteil Horrem eingerichtet. Neben Büroräumen für die Verwaltung wurden auch Räume für Gruppenveranstaltungen geschaffen. Auch wurde in diesem Gebäude Wohnraum für Flüchtlinge geschaffen und es sind 144 Flüchtlinge untergebracht (Stand Ende Oktober 2016). Ziel der Stadt Dormagen ist es, Wohnraum für 550 zusätzliche Plätze zu schaffen. Je nach Bedarfslage sollen bislang genutzte Gebäude sukzessive aufzugeben werden. Teilweise ist der Sanierungsbedarf dieser Gebäude hoch.

Als Gesamtbedarf für den Bau von Flüchtlingsunterkünften werden im Vermögensplan des ED 2017 rd. 22,0 Mio. Euro eingeplant.

Übrige Nutzungsarten

Der Flächenverbrauch in den übrigen Nutzungsarten „Verwaltung“, „Kultur“ und „sonstige Nutzungen“ liegt unter dem interkommunalen Mittelwert. Im Kulturbereich wirkt sich besonders positiv aus, dass zahlreiche kulturelle Leistungen im Kulturzentrum erbracht werden (Musikschule, Versammlungsräume, VHS usw.). Für kulturelle Darbietungen wird zudem die Aula des Gymnasiums vielfach genutzt (1.575 m²). Mit fünf Bürgerhäusern besteht eine angemessene Infrastruktur für kulturelle Begegnungen. Durch die Vermarktung des Bürgerhauses Gohr entfällt zusätzlich bei der Nutzungsart Kultur eine Fläche von 565 m². Positiv sieht die GPA NRW, dass in Dormagen eine zentrale Stadtbibliothek eingerichtet worden ist.

Bei der Nutzungsart „sonstige Nutzungen“ stellt die Stadt Dormagen das Minimum dar. Ursächlich hierfür ist, dass die Stadt Dormagen und ihre Tochterunternehmen nur im geringen Umfang in der Wohnungswirtschaft tätig sind. Dormagen unterhält keine Anteile einer Wohnungsbaugesellschaft – auch nicht außerhalb des Vollkonsolidierungskreises. Einige andere Städte im Vergleich betreiben dagegen den Bau, die Bewirtschaftung, Verwaltung und Vermarktung eigener Wohnimmobilien. Die Stadt Dormagen unterhält noch Dienstwohnungen (z. B. an Schulen) und Wohnungen im Zusammenhang mit Betriebsgrundstücken bzw. Mehrfachnutzungen (z. B. Gebäude Stadtbibliothek). Abgesehen von regelmäßig vorkommenden, aber vorübergehenden Leerständen, wie z. B. bei einem Mieterwechsel, gibt es aktuell keine Leerstände. Im akuten Bedarfsfall werden Lösungskonzepte erarbeitet (z. B. Änderung der Nutzung, Verkauf der leeren Gebäude).

Die SVGD mbH betreibt ein Parkhaus und eine Tiefgarage (5.720 m² bzw. 91,1 m² je 1.000 Einwohner), die in dem Vergleich eingeflossen sind. Trotz des minimalen Flächenbedarfs sollte die Stadt Dormagen auch in diesen Bereichen Konsolidierungsmöglichkeiten prüfen. Hierzu sollte die Entwicklung des Zuschussbedarfes für Parkhaus und Tiefgarage regelmäßig überprüft werden.

Gesamtbetrachtung Gebäude

Der vorhandene Investitionsbedarf ist insgesamt umfangreich und birgt entsprechend ein höheres Risiko im Hinblick auf zukünftige Kreditbedarfe, Reinvestitionen oder zusätzliche Aufwendungen. Aus Konzernsicht sollte die Stadt Dormagen daher darauf hinwirken, dass bei Investitionen stets ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt wird. Die bei Investitionen anfallenden Folgekosten sollten ermittelt und bei Investitionsüberlegungen mitberücksichtigt werden (wie z. B. Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen).

Die Stadt Dormagen hat sich weitgehend aus dem Wohnungsmarkt zurückgezogen. Bei den vorhandenen Wohnungen handelt es sich überwiegend um Dienstwohnungen. Zur Konsolidierung strebt die Stadt Dormagen den Verkauf oder die Umnutzung von Gebäuden oder Wohneinheiten an. Dies wird von der GPA NRW grundsätzlich positiv bewertet.

Konsolidierungsmöglichkeiten durch den Verkauf oder Abriss von Gebäuden unter Berücksichtigung des Bedarfes für Flüchtlinge sollten weiterhin fortlaufend geprüft werden.

→ Anhang

Unterschiede bei der Kennzahlenberechnung

Kennzahl	Berechnung GPA NRW	Berechnung Stadt Dormagen
Abschreibungsintensität*)	bilanz. Abschreibungen lt. Anlagespiegel (inkl. Abschreibungen auf Finanzanlagen)/ ordentliche Aufwendungen = 3,1 Prozent	bilanz. Abschreibungen lt. Ergebnisrechnung/ ordentliche Aufwendungen = 3,9 Prozent
Fehlbetragsquote**)	(negatives Jahresergebnis / (Ausgleichsrücklage) + Allgemeine Rücklage des Vorjahres nach Ergebnisverwendungsbeschluss)) x -100 = 6,4 Prozent	(negatives Jahresergebnis / (Ausgleichsrücklage + Allgemeine Rücklage vor Abzug Jahresergebnis)) x -100 = 7,6 Prozent
Drittfinanzierungsquote*)	(Erträge aus der Auflösung von Sonderposten / bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen lt. Anlagespiegel x 100 =56,7 Prozent	Erträge a. d. Aufl. v. SoPo x 100 Abschreibungen auf das AV(lt. Ergebnisrechnung)= 46,7 Prozent
Investitionsquote*)	Bruttoinvestitionen / (Abgänge des Anlagevermögens + Abschreibungen auf das Anlagevermögen) x 100 = 16,01 Prozent	Bruttoinvestitionen x 100 Abgänge des AV + Abschreibungen auf das AV= 16,3 Prozent
Netto-Steuerquote	(Steuererträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbet. Fonds Dt. Einheit) / (ordentliche Erträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbet. Fonds Dt. Einheit) x 100 = 54,1 Prozent	(Steuererträge - GewSt.Umlage - Fonds Dt. Einheit) x 100 Ordentl. Ertr. - GewSt.Umlage - Fonds Dt. Einheit = 53,7 Prozent

*) Systematik basiert auf den Erläuterungen zu den jeweiligen Kennzahlen im Runderlass des Innenministeriums vom 01. Oktober 2008 – 34-48.04.05/01 – 2323/08 der folgendes vorsieht: „ Diese Werte sind dem Anlagespiegel zu entnehmen.“

**) Unterschiedliche Auslegungen der Kennzahl

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

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

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Personalbedarf planen	9
Personal entwickeln	11
Wissensbewahrung	12

➔ 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.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

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.

Verwaltungsorganisation

Jede Verwaltung muss ihre aufbau- und ablauforganisatorischen Prozesse optimieren, um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Die Stadt Dormagen hat ihre Dezernate zum 01. Januar 2016 von vier auf drei Dezernate reduziert. Das Dezernat I wird hierbei vom Bürgermeister geleitet. Unterhalb der Dezernatebene arbeitet die Stadtverwaltung mit Fachbereichsleitungen. Darüber hinaus sind für einzelne Bereiche Produktverantwortliche bestimmt.

→ Feststellung

Die Stadt Dormagen hat sich in ihrer Gliederungsbreite und der Gliederungstiefe schlank aufgestellt. Hierdurch werden die Prozesslaufzeiten kurz gehalten und die Bearbeitung erfolgt schnittstellenfrei.

Im Dezember 2014 hat die Stadtverwaltung von der Politik den Auftrag bekommen, für die gesamte Verwaltung eine Aufgabenkritik durchzuführen. Hierbei ging es auch um die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit. Die Stadt Dormagen hat hierzu eine Arbeitsgruppe gebildet. Von Januar 2015 bis April 2016 wurden mit zwölf Organisationsbereichen (inklusive Eigenbetrieb Dormagen und den Technischen Betrieben Dormagen) intensive Gespräche geführt. Für die Fachbereiche Wirtschaftsförderung und Feuerwehr/Rettungsdienst sind externe Beratungsunternehmen mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung beauftragt worden.

Es wurden folgende Fragen gestellt:

- Kann auf die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden?
- Sind Standardabsenkungen möglich?
- Kann die Aufgabe durch organisatorische Maßnahmen mit weniger Personalaufwand bewältigt werden (z.B. durch Zusammenlegung und/oder Verlagerung von Arbeitsbereichen, durch Technikeinsatz oder durch interkommunale Zusammenarbeit, etc.)?

Eine Prozessanalyse erfolgte nicht. Aus den Ergebnissen der Gespräche wurden Maßnahmen abgeleitet und das geschätzte Optimierungsvolumen dargestellt. Der Verwaltungsvorstand hat hierzu kurz-, mittel- oder langfristig wirkende Entscheidungen getroffen. Die Ergebnisse wurden zusammengefasst und im Mai 2016 dem Hauptausschuss als Beratungsvorlage vorgelegt¹. Die Aufgabenkritik soll als Grundlage dienen, um bei Bedarf hierauf aufzubauen (z.B. bei Ausscheiden eines Beschäftigten).

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen zeichnet sich durch eine aufgabenkritische Betrachtung ihrer Verwaltung aus. Das ist ein wichtiger Schritt, um Aufgaben effektiv und wirtschaftlich durchzuführen.

Die benannte Beratungsvorlage enthält auch eine Übersicht über die Themenbereiche, in denen die Stadt Dormagen interkommunale Zusammenarbeit praktiziert².

→ **Feststellung**

Auch in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit ist die Stadt Dormagen bereits gut aufgestellt. Es finden vielfältige Kooperationen in unterschiedlichen Themengebieten statt.

Altersstruktur und Fluktuation

Eine Altersstrukturanalyse mit Fluktuationsprognose ist ein wichtiges Grundinstrument für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Die Stadt Dormagen muss sich in den nächsten Jahren mit der demografischen Entwicklung der Belegschaft, der Fachkräftegewinnung, der Qualifizierung zukünftiger Führungskräfte sowie der Gesunderhaltung der Mitarbeiter/innen beschäftigen. Eine Altersstrukturanalyse mit einer darauf aufsetzenden Fluktuationsprognose trägt dazu bei, Transparenz zu schaffen und frühzeitig zu planen. Hierbei kann das Ergebnis maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben.

Die Altersstruktur und die Fluktuation der Beschäftigten werden in der oben genannten Beratungsvorlage zu den Themen „Aufgabenkritik und Interkommunale Zusammenarbeit“ thematisiert³. Hierbei werden der Eigenbetrieb Dormagen (ED) und die Technischen Betriebe Dormagen (TBD) einbezogen. Darüber hinaus hat die Stadtverwaltung Anfang 2016 einen Personalbericht für das Jahr 2015 erstellt⁴. Hierin wird ebenfalls die Altersstruktur der Beschäftigten dargestellt. Die Erhebungen beziehen sich auf die Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung und auf den ED.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen beschäftigt sich bereits mit den Themen Altersstruktur und Fluktuation. Das bietet eine gute Grundlage, um den Personalbedarf frühzeitig und sachgerecht zu steuern.

¹ Stadt Dormagen, Vorlage Nr. 9/0844 vom 17. Mai 2016

² Stadt Dormagen, Anlage 2 zur Vorlage 9/0844, Übersicht über Interkommunale Zusammenarbeit der Stadt Dormagen (Stand 23. Mai 2016)

³ Stadt Dormagen, Vorlage Nr. 9/0844, Ziffer 5 Personalentwicklungskonzept (im engeren Sinne), Seite 7 ff.

⁴ Stadt Dormagen, Personalbericht 2015, Fachbereich Zentrale Dienste/Personalmanagement

ern. Verwaltung und Politik verfügen über eine gute Arbeitsgrundlage, um strategische Entscheidungen zu treffen.

Die GPA NRW ermittelt die Altersstruktur und Fluktuationsprognosen in einer erweiterten Betrachtungsform. Sowohl die TBD als auch der ED, die DOS und die Stadtmarketing und Verkehrsgesellschaft mbH werden in die Auswertungen einbezogen. Insofern weichen die nachfolgenden Erhebungen der GPA NRW von denen der Stadt Dormagen ab.

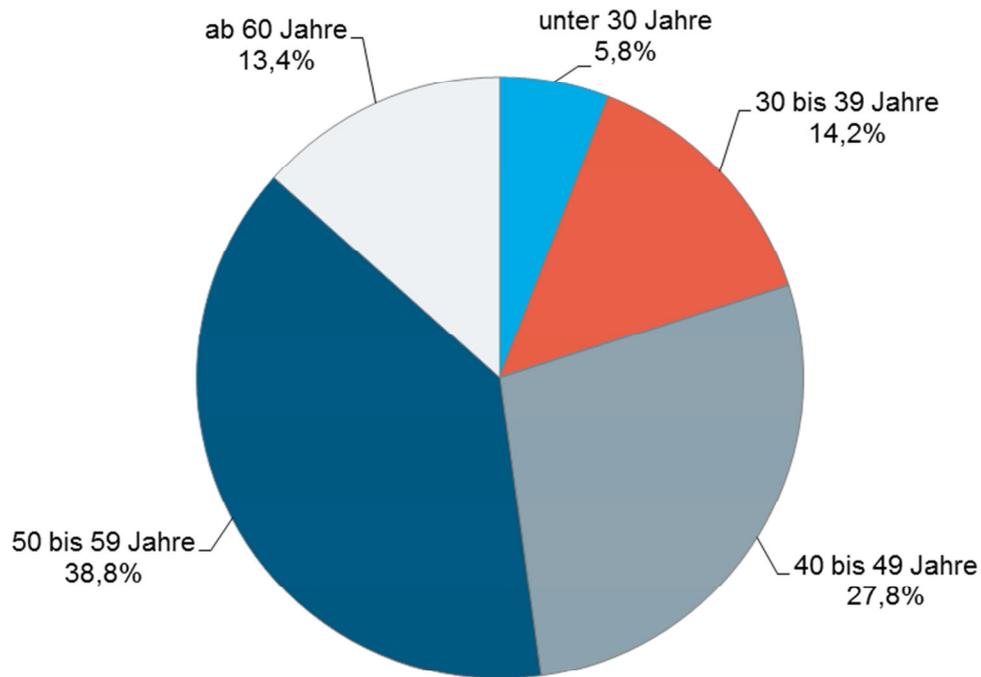
Grundlage für die Erhebung bildet die Personalliste der Stadtverwaltung zum Stichtag 30.06.2015. Hierbei wird auf das Jahr 2016 Bezug genommen (das Alter wird hochgerechnet). Folgende Mitarbeiter/innen sind nicht in die Darstellungen mit einbezogen:

- Auszubildende / Praktikanten / Bundesfreiwilligendienst / Freiwilliges Soziales Jahr,
- Beschäftigte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit,
- Geringfügig Beschäftigte, die weniger als sechs Monate bei der Stadt arbeiten,
- Mitarbeiter/innen, die bis zum 30. Juni 2016 aus dem Dienst der Stadtverwaltung ausgeschieden sind.

Durch die unterschiedliche Erhebungssystematik weichen die ermittelten Zahlen der GPA NRW von denen des Personalberichtes 2015 der Stadt Dormagen ab. Obwohl die GPA NRW zusätzlich den Personenkreis der TBD und DOS sowie der Stadtmarketing und Verkehrsgesellschaft mbH mit einbezieht, liegt die ermittelte Gesamtbeschäftigtenzahl von 874 Beschäftigten nur leicht über der Zahl der Beschäftigten lt. Personalbericht 2015 von 867⁵. Das liegt daran, dass die Stadt Dormagen die oben genannten Mitarbeiter/innen mit in ihren Personalbericht integriert hat.

⁵ Stadt Dormagen, Personalbericht 2015, Seite 1 Ziffer 1. Personalbestandsdaten, erster Absatz

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Dormagen



Datenquelle: Personalliste der Stadt Dormagen vom 30. Juni 2015 mit Bezug auf das Jahr 2016

Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	ab 60 Jahre
51	124	243	339	117

Das Durchschnittsalter der 874 Beschäftigten liegt bei 48,36 Jahren.

→ Feststellung

Mehr als die Hälfte (rund 52 Prozent) der Beschäftigten sind 50 Jahre und älter. Das wird zu einer starken Personalfluktuaton in den kommenden Jahren führen. Hierfür muss die Stadt Dormagen Strategien entwickeln.

Insgesamt 258 Mitarbeiter/innen werden in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen; das sind 30 Prozent der gesamten Verwaltung. Folgende Organisationseinheiten sind am stärksten (Nennung ab fünf Vollzeit-Stellen) von der altersbedingten Fluktuaton betroffen:

Fluktuation nach Kostenstellen im Zeitraum 2016 bis 2026

Kostenstelle	Bezeichnung	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
06365030	Tageseinrichtungen für Kinder	40	30,50
01111303	Infrastrukturelles Gebäudemanagement	56	26,50
01111205	Baubetriebshof	20	18,20
04263050	Musikschule	14	6,99
06363028	Erzieherische Hilfen (Sonst. Leistungen)	10	6,03
03243501	Schulkinderbetreuung	6	5,65
02122021	Ordnungsamt	7	5,64
01111302	Technisches Gebäudemanagement	5	5,00
01111005	Ausbildung, Versorgung und Personalreserve	6	5,00
	Summe	164	109,51

In folgenden Berufsgruppen ist die größte Fluktuation zu verzeichnen (Nennung ab fünf Vollzeit-Stellen):

Fluktuation nach Berufsgruppen im Zeitraum 2016 bis 2026

Berufsgruppe	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
Sachbearbeitung	54	42,70
Beschäftigte Baubetriebshof	15	15,00
Pädagogisches Personal Kindertageseinrichtungen	24	21,49
Hausmeister	14	14,00
Produktverantwortliche	19	13,85
Reinigungskräfte	41	12,70
Technische Sachbearbeitung	11	10,85
Lehrkräfte Musikschule	12	5,74
Summe	190	136,33

Die Fluktuation ist in folgenden Besoldungs-/Entgeltgruppen am höchsten (Nennung ab fünf Vollzeit-Stellen):

Fluktuation nach Besoldungs-/Entgeltgruppen im Zeitraum 2016 bis 2026

Besoldungs-/Entgeltgruppe	Anzahl Mitarbeiter	Anzahl Vollzeit-Stellen
S 06	14	12,94
EG 02	29	8,94
EG 03	10	6,38
EG 05	15	14,49
EG 06	22	18,66
EG 08	13	12,03
EG 09	27	19,42
EG 10	5	5,00
EG 11	7	5,79
EG 12	8	7,31
A 11	9	6,85
A 12	6	5,37
A 13 gD	10	10,00
A 14	8	7,49
Summe	183	140,67

Neben altersbedingter Fluktuation gibt es noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Denkbar sind hier Beurlaubungen, Kündigungen, Entlassungen, vorzeitiges Beenden von Beamtenverhältnissen, krankheitsbedingtes Ausscheiden, Wechsel zu anderen Dienstherrn usw. Diese Fluktuationen sind nur schätzweise zu erfassen, sollten aber gleichwohl in einer Fluktuationsanalyse berücksichtigt werden. Hierfür können die durchschnittlichen Erfahrungswerte der letzten Jahre zugrunde gelegt werden. Die Stadt Dormagen erhebt die Formen der Beendigung von Dienst- und Beschäftigungsverhältnissen der letzten Jahre und schreibt diese im Zeitvergleich fort⁶. Diese Auswertung bietet eine gute Grundlage für entsprechende Schätzwerte.

Personalbedarf planen

Die Personalplanung hat den Zweck, den Personalbestand quantitativ und qualitativ auf das Aufgabenportfolio der Verwaltung abzustimmen. Allein 258 Beschäftigte werden die Verwaltung in den nächsten zehn Jahren altersbedingt verlassen. Die Stadt Dormagen muss frühzeitig wissen, wie viele Beschäftigte zu welchem Zeitpunkt benötigt werden und über welche Qualifikation und Kompetenz diese verfügen müssen. Personalentwicklungsmaßnahmen und Neueinstellungen müssen zeitnah geplant werden. Hierbei sollten auch eventuelle Veränderungen von Aufgabeninhalten (z.B. durch Gesetzesänderungen, demografische Entwicklung der Bevölkerung), dem Verwaltungsablauf (z.B. durch Umstrukturierung, Entwicklung von Fallzahlen) oder den IT-Einsatz (z.B. Einsatz neuer Programme) im Blick gehalten werden.

⁶ Stadt Dormagen, Personalbericht 2015, Seite 4, Beendigungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen berücksichtigt bei der Stellenbedarfsplanung einen zeitlichen Horizont von bis zu zehn Jahren. Das eröffnet der Verwaltung frühzeitige Steuerungsmöglichkeiten und gibt der Stadt eine zeitliche Vorlaufzeit für Personalentscheidungen.

→ **Empfehlung**

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

Um die Fluktuation abzumildern, bildet die Stadt Dormagen aus. In 2015 wurden 16 Auszubildende in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Technische Verwaltung, Feuerwehr/Rettungsdienst und Kultur eingesetzt. Damit erzielt Dormagen im Vergleich eine unterdurchschnittliche Ausbildungsquote.

Ausbildungsquote 2015

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,21	1,33	6,01	3,18	2,02	3,30	3,84	11

Zum 01. Juli 2016 waren 18 Ausbildungskräfte in unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Da durch Ausbildung nur ein Bruchteil der altersbedingten Fluktuation kompensiert werden kann, muss sich die Stadt Dormagen weitere Strategien zur Gewinnung von Fachpersonal überlegen.

Es ist wichtig, dass Anforderungsprofile für Stellen vorliegen. Anforderungsprofile zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Das unterstützt folgende Instrumente des Personalmanagements:

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

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

Die Stadt Dormagen hat ihre Stellen im Rahmen von Stellenbewertungen größtenteils beschrieben. Allerdings sind die Beschreibungen teilweise nicht mehr aktuell. Explizite Anforderungsprofile liegen nicht vor. Sie können aber bei Bedarf aus den Stellenbeschreibungen abgeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte die Ergebnisse von Fluktuationsprognosen, Aufgabenanalyse und Organisationsuntersuchung bündeln. Zusammen mit den Anforderungsprofilen der Stellen ist es so möglich, den Personalbedarf der Stadt gezielter zu planen. Die Personalbedarfsplanung sollte schriftlich fixiert und jährlich fortgeschrieben werden.

Personal entwickeln

Mithilfe von Personalentwicklung sollen die die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten erhalten und gefördert werden. Die Bedürfnisse und Qualifikationen der Beschäftigten sollen mit den Zielen und Aufgaben der Organisation in Einklang gebracht werden.

Die Stadt Dormagen verfügt über ein Personalentwicklungskonzept, das allerdings veraltet ist. Die Verwaltung hat von der Politik den Auftrag bekommen, ein aktuelles Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten. Die Verwaltung beabsichtigt, das bestehende Konzept mit konkretem Bezug auf die aktuell durchgeführte Aufgabenkritik zu aktualisieren und weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Fortschreibung des Personalentwicklungskonzeptes sollte zeitnah erfolgen.

Verschiedene Maßnahmen der Personalentwicklung werden bereits durchgeführt. Nachfolgend einige Beispiele:

- Produktorientierung und Zielvereinbarungen,
- Führungskräftekonzept und Führungskräfteentwicklung,
- Durchführung der leistungsorientierten Bezahlung (auch für Beamte),
- Mitarbeitergespräche und Potenzialanalyse,
- Mitarbeiterumfragen,
- Tele- und Heimarbeit,
- Betriebliche Gesundheitsfürsorge und Work-Life-Balance.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte ihre Beschäftigten neben den bislang angebotenen Förderungen auch durch alternative Maßnahmen gezielt unterstützen. Hierzu zählen zum Beispiel Coaching, Mentoring oder die Qualifizierung für neue Tätigkeiten. Neben der fachlichen Fortbildung sollten auch Fähigkeiten wie Flexibilität, soziale Kompetenz oder emotionale Belastbarkeit weiter entwickelt werden.

Die Stadtverwaltung verliert zukünftig auch Führungskräfte. Insgesamt acht Fachbereichsleitungen und vier Einrichtungsleitungen im Bereich der Kindertagesstätten werden Dormagen in den nächsten zehn Jahren verlassen. Darüber hinaus gehen 19 Produktverantwortliche.

Die Stadt Dormagen verfügt über ein Nachwuchskonzept. Alle fünf Jahre wird ein Pool mit Nachwuchskräften gebildet. Diese werden speziell geschult und auf Führungspositionen vorbereitet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen hat bereits erkannt, wie wichtig es ist, Mitarbeiter/innen frühzeitig und gezielt zu qualifizieren, damit sie spätere Führungsaufgaben ausüben können. Insofern geht die Verwaltung einen wichtigen Schritt Richtung Personalentwicklung.

Wissensbewahrung

In den nächsten zehn Jahren scheiden altersbedingt (ohne sonstige Fluktuationen) rund 30 Prozent der Beschäftigten der Stadt Dormagen aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten, die über Spezialwissen (Schlüsselwissen) verfügen. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann.

Die Stadt Dormagen beschäftigt sich bereits mit dem Thema Wissensmanagement. Nach eigenen Angaben sind bereits erste Schritte für einen strukturierten Wissenserhalt eingeführt. Beispielsweise sollen bei Einarbeitung längere Parallelzeiten erfolgen, sofern dies kostenmäßig möglich ist. Mit dem Intranet-Register „Twiki“ steht ein differenziertes und umfangreiches Nachschlagewerk zur Verfügung. Darüber hinaus besteht grundsätzlich die Maßgabe, über Fortbildungsveranstaltungen hausintern zu berichten⁷. Ein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren zum Wissensmanagement gibt es allerdings noch nicht.

Nach Aussage des Personalmanagements ist es durchaus möglich, dass in den einzelnen Fachbereichen Wissensdokumentationen existieren; es gibt hierzu aber keine einheitlichen zentralen Regelungen oder Verfahrensvorschriften. Es fehlt an einer entsprechenden Nachhaltigkeit. Eine konzeptionelle Erfassung wäre notwendig.

Es wäre beispielsweise wichtig, dass Beschäftigte festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Fachbereichen sorgen. Erforderlich ist es auch, einen Gesamtüberblick über das aktuelle und zukünftig benötigte Wissen zu erlangen, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen. Grundsätzlich liegt es in Dormagen in der Pflicht jedes Vorgesetzten, dass die anfallenden Arbeiten auch nach dem Wechsel oder Ausscheiden von Fachpersonal ordnungsgemäß erledigt werden.

Folgende Grundlagen sind notwendig, um Basis- und Spezialwissen zu erfassen:

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und –verteilung werden soll,
- Dokumentenmanagementsystem einführen,
- Systemrelevantes Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen,

⁷ Stadt Dormagen, Vorlage Nr. 9/0844, Ziffer 7 Wissensmanagement, Seite 10

- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

→ **Empfehlung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Dormagen im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	5
→ Personenstandswesen	8
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	13
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	15

→ 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. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator 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 vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen 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.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. 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, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

In der Stadt Dormagen sind alle drei Aufgabenfelder dem Fachbereich „Sicherheit und Ordnung“ zugeordnet. Die Aufgabenfelder entsprechen in ihrer Zusammensetzung der Produktstruktur des Haushaltes.

→ **Feststellung**

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

Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.

→ **Feststellung**

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

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

→ **Empfehlung**

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

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Mitarbeiter des Einwohnermeldeamtes sind auch für Gewerbe,- um und –abmeldungen zuständig. Entsprechende Stellenanteile wurden für das Einwohnermeldewesen bereinigt. Auch weitere Aufgabengebiete, die nach der Definition der GPA NRW nicht Inhalt der Stellenerfassung sind (z.B. Wahlen) sind aus der Erhebung herausgezogen worden.

Die Stadt Dormagen setzt für die Aufgaben des Einwohnermeldewesens in 2015 insgesamt 4,53 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,30 Vollzeit-Stellen im Overhead ein. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 279.828 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 116.805 Euro gegenüber. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 12.804 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

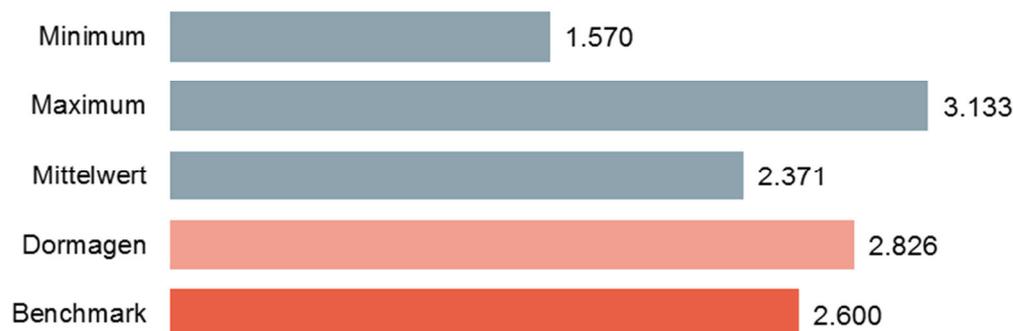
Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,85	17,91	40,30	26,46	21,77	25,34	29,73	16

Die Stadt Dormagen positioniert sich knapp über dem ersten Quartil. Sowohl die Anzahl der eingesetzten Stellen, als auch die Stellenwertigkeit und die Anzahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall.

Die Stellenwertigkeit ist in Dormagen nicht ausschlaggebend für die unterdurchschnittliche Positionierung. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei 57.935 Euro und damit über dem Mittelwert von 56.206 Euro. Der Overhead-Anteil ist hierbei leicht unterdurchschnittlich. Er liegt mit rund sechs Prozent unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte von sieben Prozent.

Ursächlich für die niedrigen Personalaufwendungen je Fall sind die hohen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.826	2.094	2.452	2.665	16

Die Stadt Dormagen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2014	2015
gewichtete Fälle	13.463	12.804
Fälle je Vollzeit-Stelle*	3.341	2.826
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,00	0,00

*In 2014 wurden 4,03 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung zu Grunde gelegt; in 2015 waren es 4,53 Vollzeit-Stellen

In 2014 lagen die Fälle je Vollzeit-Stelle noch höher. In diesem Jahr war eine halbe Stelle des Bereiches unbesetzt. Die Stelle ist in 2015 wieder besetzt worden.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Zahl der An- Um- und Abmeldungen	1.281	1.262	3.485	1.946
Zahl der beantragten Ausweisdokumente	1.389	1.275	1.579	1.396

Gerade im Einwohnermeldeamt verlaufen die Fallzahlen oftmals zyklisch. Insofern ist es gerade in diesem Bereich wichtig, den Personalbedarf über die Fallzahlen zu steuern.

Auf der Einnahmeseite erzielt die Stadt Dormagen überdurchschnittlich viele Erträge. Der Ertrag je Fall liegt in Dormagen bei 9,12 Euro; der Durchschnitt bei 7,34 Euro. Hierdurch erreicht die Verwaltung einen hohen Personalaufwandsdeckungsgrad von 42 Prozent. Der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt bei 30 Prozent.

Insgesamt gesehen führen folgende Aspekte dazu, dass die Stadt Dormagen den Benchmark deutlich überschreitet:

- Die Stadtverwaltung hat keine Nebenstellen eingerichtet.
- Es handelt sich um Mischarbeitsplätze. Schwankungen in der Arbeitsbelastung können innerhalb verschiedener Aufgabenbereiche ausgeglichen werden.
- Der Arbeitseinsatz erfolgt flexibel nach Dienstplan.

- Es erfolgt ein internes Controlling. Viermal pro Jahr werden die Fallzahlen für Produktbereiche gemeldet.
- Die Bearbeitungszeiten liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (Anmeldung Dormagen neun Minuten / Durchschnitt 14 Minuten – Ausweise Dormagen 13 Minuten / Durchschnitt 15 Minuten).
- Die Mitarbeiter des Aufgabenfeldes sind routiniert. Es gab in letzter Zeit kaum Fluktuation.
- Die Mitarbeiter werden regelmäßig qualifiziert.
- Das Arbeitsvolumen wird ohne ein auffälliges Volumen an Überstunden, Arbeitsrückständen oder nicht genommenem Urlaub erreicht.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensweisen der Stadt Dormagen sind effektiv ausgerichtet und gut gesteuert. Hierdurch erreicht die Stadtverwaltung sehr hohe Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Die GPA NRW nimmt die Stadt Dormagen in ihre Benchmark-Datei auf.

→ Personenstandswesen

Die Stadt Dormagen hat in 2015 in dem Aufgabenfeld 4,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,20 Stellen im Overhead eingesetzt. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 329.680 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 69.048 Euro gegenüber. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 775 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

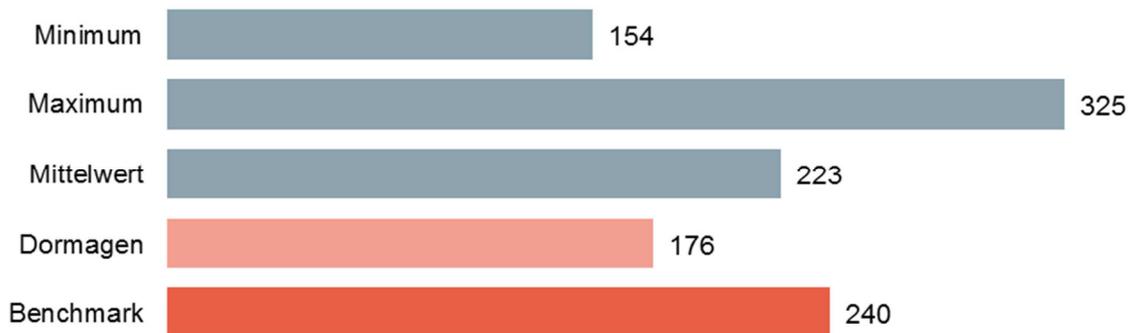
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
425	211	482	340	291	345	394	16

Die Stadt Dormagen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Personalaufwendungen je Fall. Pro Vollzeit-Stelle gibt Dormagen 71.670 Euro aus; der Mittelwert liegt bei 67.008 Euro. Hierbei ist der Overhead-Anteil von 4,3 Prozent unterdurchschnittlich ausgeprägt (Mittelwert 7,1 Prozent).

Bei den Fällen je Vollzeit-Stelle erreicht die Stadt Dormagen einen unterdurchschnittlichen Vergleichswert mit Abstand zum Benchmark.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
176	185	207	244	16

→ Feststellung

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich ein Stellenpotenzial von 1,17 Vollzeit-Stellen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2014	2015
gewichtete Fälle	754	775
Fälle je Vollzeit-Stelle*	193	176
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,76	1,17*

*In 2014 waren 3,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt; in 2015 waren es 4,40 Vollzeit-Stellen

In 2014 war eine Mitarbeiterin des Bereiches über viele Monate langzeiterkrankt. Die entsprechenden Stellenanteile sind bei der Datenerfassung nicht berücksichtigt worden. In 2015 sind die Stellenanteile wieder in die Datenerhebung aufgenommen worden; es gab aber auch in diesem Jahr immer wieder krankheitsbedingte Ausfälle. Das wirkt sich auf die Zahl der bearbeiteten Fälle aus.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Trauungen	45	30	56	41
Geburten	99	69	335	169
Sterbefälle	104	85	208	147

In Bezug auf das Aufgabenspektrum ist folgendes zu erläutern:

- Die Stadt Dormagen verzeichnet etwas mehr Trauungen je 10.000 Einwohner. Trauungen finden im historischen Rathaus Dormagen und (drei- bis viermal im Jahr samstags) im Kaminzimmer des Kreismuseums in Zons statt. Die Stadt Dormagen hat die Gebühren für Ambientetrauungen zum 01. Januar 2015 von 75 Euro auf 120 Euro erhöht. Hiervon werden 60 Euro an den Kreis abgeführt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich von Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes (hier überwiegend durch den Bürgermeister) trauen zu lassen. Diese werden mit einer Sondergebühr von 120 Euro abgerechnet. Für eine weitere Ausschöpfung des Gebührenrahmens bestehen nach Aussage des Fachamtes keine Spielräume. Mit einer Bearbeitungszeit für eine Trauung von etwa 95 Minuten erreicht die Stadt einen durchschnittlichen Vergleichswert.
- Die Zahl der Geburten je 10.000 Einwohner liegt unter dem Durchschnitt. Dormagen verfügt über eine Geburtenklinik im Ortsteil Hackenbroich. Mit einer Bearbeitungszeit von 40 Minuten pro Fall positioniert sich die Verwaltung unter dem Mittelwert von 63 Minuten.
- Auch bei den Sterbefällen je 10.000 Einwohner hat die Stadtverwaltung einen unterdurchschnittlichen Vergleichswert. In Dormagen gibt es fünf Altenheime. Die Bearbeitungszeit beträgt 40 Minuten pro Fall und liegt damit im Durchschnitt.
- Das Standesamt hat 18 Stunden pro Woche geöffnet; der Mittelwert der Vergleichsstädte liegt bei 24 Stunden.

- Dormagen erzielt weniger Erträge je Fall. Mit 89 Euro positioniert sich die Stadtverwaltung unter dem Mittelwert von 121 Euro. Das wiederum wirkt sich auf den Personalaufwandsdeckungsgrad aus, der bei rund 21 Prozent und somit unter dem Durchschnitt von 36,4 Prozent liegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen zeigt keine Auffälligkeiten im Leistungsspektrum, die mehr Personal erfordern. Die Standards (Bearbeitungszeiten, Öffnungszeiten) sind im Vergleich nicht erhöht, was positiv zu sehen ist.

→ **Empfehlung**

Wenn sich die Ausfallzeiten reguliert haben, sollte die Stadt Dormagen Fallzahlen und Personaleinsatz noch einmal konkret aufeinander abstimmen und sich hierbei am Benchmark orientieren.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

In 2015 waren in dem Arbeitsfeld insgesamt 1,75 Vollzeit-Stellen beschäftigt; davon 1,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,15 Vollzeit-Stellen im Overhead. Die Gewerbe-, um- und -abmeldungen werden im Einwohnermeldeamt der Stadt Dormagen mit bearbeitet. Der entsprechende prozentuale Stellenanteil ist vom Bürgeramt separat ermittelt worden. Für den Gaststättenbereich und für die Spielhallen ist das Ordnungsamt zuständig. Die GPA NRW hat die jeweiligen Angaben beider Bereiche zusammengefasst.

Für die angegebenen Stellenanteile liegen die Personalwendungen nach KGSt-Werten bei 103.765 Euro. Die gewichteten Fallzahlen betragen in 2013 insgesamt 1.738 Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

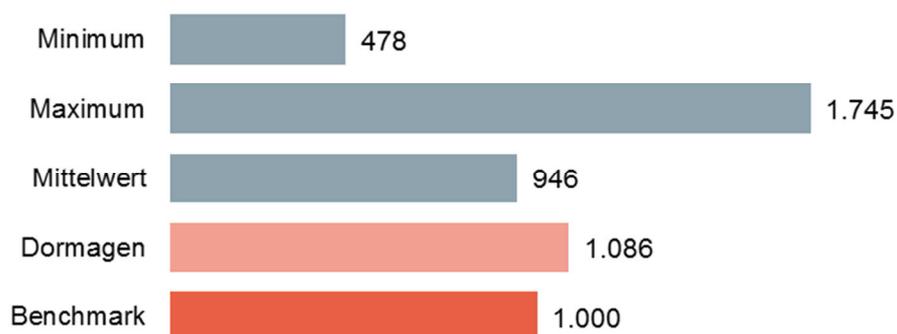
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	52	141	86	75	81	86	16

Die Stadt Dormagen ordnet sich bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall ein. Hierzu trägt die Stellenwertigkeit bei. Dormagen hat Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Höhe von 59.294 Euro; der Mittelwert liegt bei 66.950 Euro. Der Overhead-Anteil liegt mit rund neun Prozent unter dem Durchschnitt von elf Prozent.

Bei den Fallzahlen je Vollzeit-Stelle erreicht die Stadt Dormagen einen Wert, der über dem Benchmark liegt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.086	812	921	1.064	16

→ Feststellung

Es ergibt sich kein rechnerisches Stellenpotenzial.

Ein Zeitreihenverlauf von Falldichte und Stellenpotenzial kann an dieser Stelle nicht dargestellt werden, weil die Stadt Dormagen für das Jahr 2014 nicht alle Fallzahlen im Bereich Gaststätten rückwirkend ermitteln konnte. In diesem Bereich ist eine Stelle neu besetzt worden. Davor war die Stelle vakant. Eine Statistik der Fallzahlen ist nicht kontinuierlich geführt worden. Die Daten für die Prüfung der GPA NRW sind teilweise einzeln herausgesucht und zusammengestellt worden. Auch der Kostendeckungsgrad konnte nicht ermittelt werden, weil dem Gaststättenbereich keine Übersicht über die Gebühreneinnahmen vorlag.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte die Statistik der Fallzahlen im Bereich Gaststätten fortschreiben. Hierdurch kann die Verwaltung frühzeitig Tendenzen in der Entwicklung der Zahlen erkennen und den Personalbedarf entsprechend steuern. Auch die Gebühreneinnahmen sollten dokumentiert werden, um den Kostendeckungsgrad zu ermitteln.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert
An- Um- und Abmeldungen Gewerbe	184	136	250	195
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	78	78	401	160
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen	39	15	60	27

Auffälligkeiten ergeben sich in erster Linie bei den schriftlich erteilten Gewerbeauskünften. Hier erzielt Dormagen den Minimumwert. Da die Gewerbean-, um- und –abmeldungen im Einwohnermeldeamt bearbeitet werden, gelten für diese Bereiche ebenfalls die offiziellen Öffnungszeiten des Bürgeramtes von 41 Stunden pro Woche. Diese komfortablen Öffnungszeiten ermöglichen den Gewerbebetreibenden oftmals persönliche Anfragen, so dass entsprechender Schriftverkehr entfällt. Der Gaststättenbereich im Ordnungsamt liegt demgegenüber mit 18 Öffnungsstunden pro Woche unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte von 27 Öffnungsstunden.

Da mit dem Gewerbewesen der größte Anteil des untersuchten Aufgabenspektrums im Bürgeramt bearbeitet wird, verzichtet die GPA NRW an dieser Stelle auf Wiederholungen in Bezug auf die Arbeitsabläufe. Die Ausführungen zum Bereich „Einwohnermeldewesen“ gelten an dieser Stelle ebenfalls.

→ **Feststellung**

Auch wenn im Bereich Gaststätten noch Verbesserungsmöglichkeiten bei der Erhebung statistischer Werte bestehen, ist der Arbeitsbereich insgesamt gesehen gut aufgestellt. Die GPA NRW nimmt die Stadt Dormagen in ihre Benchmark-Datei auf.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Alle drei betrachteten Bereiche sind dem Fachbereich „Sicherheit und Ordnung“ zugeordnet, wobei sich der Aufbau des Fachbereiches und die Produktstruktur des Haushaltes entsprechen. Hierdurch können Fach- und Finanzverantwortung gut aufeinander abgestimmt werden.
- Es zeigen sich keine erhöhten Standards bei der Wahrnehmung der Aufgaben. Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.
- Positiv hervorzuheben sind die Produktberichte, die viermal pro Jahr angefertigt werden. Diese ermöglichen eine gute Übersicht über Entwicklungen in den Fallzahlen. Auch im Haushalt stellt die Stadt Dormagen für die einzelnen Bereiche Fallmengen dar. Kennzahlen werden nicht gebildet. Die Kennzahlen dieses Prüfberichtes sollten genutzt werden, um die strategische Steuerung weiter auszubauen.
- Das Bürgeramt ist auch für Gewerbean-, um- und abmeldungen zuständig. Hierin unterscheidet sich die Stadt Dormagen von anderen Städten. Dormagen hat die entsprechenden Stellenanteile prozentual ermittelt und entsprechend zugeordnet. Die Stadtverwaltung erreicht im Einwohnermeldeamt einen Leistungswert bei den Fällen je Vollzeit-Stelle, der deutlich über dem Benchmark liegt. Auch im Bereich Gewerbe und Gaststätten ergibt sich kein Stellenpotenzial. Die GPA NRW nimmt die Stadt Dormagen für beide Bereiche in ihre Benchmark-Datei auf.
- Im Personenstandswesen ergibt sich für 2015 ein Stellenpotenzial von 1,17 Vollzeit-Stellen. Es sind immer wieder krankheitsbedingte Ausfälle in dem Bereich zu verzeichnen. Das wirkt sich auf das Leistungsspektrum aus. Wenn sich die Ausfallzeiten reguliert haben, sollten Fallzahlen und Personalbestand noch einmal konkret aufeinander abgestimmt werden. Hierbei sollte sich die Stadtverwaltung am Benchmark orientieren.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2015

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

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 60.000 Euro.

Insgesamt wurden 11,18 Vollzeit-Stellen untersucht; davon 10,53 Stellen in der Sachbearbeitung und 0,65 Stellen im Overhead. Der Anteil des Gesamtpotenziales an den untersuchten Stellen Sachbearbeitung liegt 2015 bei rund elf Prozent.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	8.082	4.041
Personalausweis	1,0	5.724	5.724
Reisepass		3.039	3.039
Gesamt		16.845	12.804

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	627	188
Beurkundung Sterbefall	0,2	657	131
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	289	289
Eheschließung: nur Trauung	1,0	43	43
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	246	123
Gesamt		1.862	775

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	513	513
Ummeldungen		131	131
Abmeldungen	0,4	519	208
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	0	0
Reisegewerbekarte	4,0	3	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	33	396
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	215	430
Gewerbeuntersagungen	24,0	2	48
Gesamt		1.416	1.738

→ 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 Dormagen im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	7
Organisation	7
Steuerungsinstrumente	8
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	10
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	23

→ 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, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

Der interkommunale Vergleich erfolgt mit 16 Städten. Nicht alle Städte konnten valide Zahlen benennen. Deshalb kann die Zahl der Vergleichsstädte in den Tabellen variieren. Es sind aber immer mindestens zwölf Städte in den Vergleichen enthalten.

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).

→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren. 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.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2014	2015	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	62.773	64.064	63.720	64.589	65.270	66.055
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	2.993	3.245	2.981	3.032	2.990	2.758
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	1.536	1.630	1.466	1.478	1.442	1.329
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.457	1.615	1.515	1.554	1.548	1.429

Quelle: IT.NRW (2014 und 2015 zum 31. Dezember des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01. Januar)

Die GPA NRW erhebt die Einwohnerdaten einheitlich nach den Daten von IT. NRW (Information und Technik Nordrhein-Westfalen). Die Daten können von den eigenen Einwohnermeldedaten der Städte abweichen. Dormagen ermittelt beispielsweise für 2014 insgesamt 3.055 Kinder von 0 bis unter 6 Jahren; das sind 62 Kinder mehr als bei IT.NRW. Die GPA NRW legt Wert auf eine einheitliche Erhebungssystematik. Insofern sollten die Abweichungen bei den internen Diskussionen in der Stadt Dormagen berücksichtigt werden; sie fließen aber nicht in die Auswertungen dieses Berichtes ein.

Die Gesamtzahl der Einwohner steigt im Eckjahresvergleich um rund fünf Prozent. Hierbei schwanken die Prognosewerte in den einzelnen Altersgruppen. Die Stadt Dormagen muss Nachfrage und Angebot konkret aufeinander abstimmen und ihr Betreuungsangebot dezidiert steuern. Die Stadtverwaltung hat für das Jahr 2016 eine Zielquote von 38 Prozent für die Versorgung der U-3-Jährigen festgelegt². Die Quote ist bedarfsorientiert und variiert von Jahr zu Jahr. Für die Ü-3-Jährigen soll eine Vollversorgung garantiert werden. Grundlage der Planungen ist die Fortschreibung der Bevölkerungsprognose zum 31. Dezember jeden Jahres.

Die Stadt Dormagen hat in ihrem Leitbild unter anderem das Thema „Partnerschaft und gegenseitige Verantwortung der Generationen“ aufgegriffen. Hierin ist auch der Schwerpunkt „Dormagen ist eine familienfreundliche Stadt für alle Lebensphasen“ benannt. Es geht darum, die Rahmenbedingungen und Arbeitsmöglichkeiten für Familien und Alleinerziehende zu verbessern³. In diesem Zusammenhang ist die Kindertagesbetreuung ein wichtiges Thema für die Stadt. Dormagen verfolgt den Grundsatz „Jedes Kind, das einen Betreuungsplatz braucht, be-

²Stadt Dormagen, Entwurf Haushaltsplan 2016, Seite 311, operative Ziele / sonstige Maßnahmen

³ Stadt Dormagen, Internetauftritt, Leitbilder

kommt auch einen Platz“. Folgendes Angebot an Betreuungsplätzen stellt die Stadtverwaltung nach der Kindergartenbedarfsplanung zur Verfügung:

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017**
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.133	2.182	2.285	2.265	2.340
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.954	1.973	2.105	2.082	2.175
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	179	209	180	183	165

*Kindergartenjahr 01. August bis 31. Juli.

** lt. Anlage 1 DS 9/0743

Die Gesamtzahl der Betreuungsplätze steigt im Eckjahresvergleich um 207 Plätze. Auffällig ist die Steigerung der Kindergartenplätze 2014/2015 im Vergleich zum Vorjahr um 132 Plätze. Die Nachfrage ist gestiegen. Es wurden etwa 100 provisorische Plätze befristet für einen Zeitraum von drei Jahren eingerichtet. In 2015/2016 haben sich die Platzzahlen um 23 Plätze reduziert. Die Stadtverwaltung hat verstärkt mit Überbelegungen gearbeitet. In 2016/2017 kommen 93 neue Plätze hinzu. Die Stadt Dormagen wächst derzeit. Steigende Geburtenraten, Zuzüge und die aktuelle Flüchtlingssituation erfordern ein erweitertes Betreuungsangebot. Zudem weist die Stadt auch neue Wohnsiedlungen aus. Die Stadtverwaltung prüft aktuell die Bedarfslage für den Ausbau weiterer Betreuungsplätze.

Demgegenüber ist die Zahl der Plätze in Kindertagespflege für 2016/2017 rückläufig. Es werden 18 Plätze weniger angeboten. Qualifizierte Tagespflegepersonen sind weggefallen (Alter, Krankheit, Wegzug). Die entstandenen Lücken müssen erst wieder gefüllt werden. Auch das führt zunächst zu einem weiteren Anstieg des Bedarfes an Kindergartenplätzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen. Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)⁴ mit folgender Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“⁵. Nach Angaben der Verwaltung kommen bis zum Jahresende 2016 insgesamt 360 neue Flüchtlinge. Es bleibt abzuwarten, wie viele hiervon Kinder sind. Nach den aktuellen Plandaten kalkuliert Dormagen für das Kindergartenjahr 2016/2017 mit

⁴ Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

⁵ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingfamilien

insgesamt 17 zusätzlichen Plätzen für Flüchtlingskinder unter drei Jahren und 102 Plätzen für die Altersspanne von drei Jahren bis zur Einschulung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dormagen greift die demografische Entwicklung und die aktuelle Flüchtlingssituation in ihrer Kindergartenbedarfsplanung auf. Prognosewerte und aktuelle Bedarfe werden berücksichtigt und gut aufeinander abgestimmt.

→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

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.

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

Organisation

Die Tagesbetreuung für Kinder ist innerhalb des Dezernates 3 dem Fachbereich 51 – Jugend, Schule, Soziales und Wohnen zugeordnet.

→ **Feststellung**

Die Bündelung der Aufgaben Kindertagesbetreuung, Jugend, Schule und Soziales in einem Fachbereich ist sinnvoll. Es ergeben sich Synergien durch gleiche Bezugsgruppen (Kinder und Jugendliche) und parallele Aufgabeninhalte (z.B. Beaufsichtigung, Betreuung, Anleitung, Hilfestellungen).

Organisatorisch ist im selben Dezernat auch die Dormagener Sozialdienst gGmbH (DoS) als 100 prozentige Tochter angegliedert. Sie ist ein durch den Jugendhilfeausschuss anerkannter freier Träger der Jugendhilfe.

In 2006 wurde die Trägerschaft einer Kindertagesstätte von der katholischen Kirche aufgegeben. Kein damals bereits bestehender freier Träger war zur Übernahme bereit. Um die Einrichtung nicht als städtische Einrichtung (mit entsprechend höheren Trägeranteilen) weiterzuführen, wurde der eigenständige und gemeinnützige freie Träger DoS gegründet. Neben der übernommenen Kindertageseinrichtung wird hier inzwischen eine weitere neu gegründete Kindertageseinrichtung geführt. Darüber hinaus betreibt die DoS eine Schulkinderbetreuung im Offenen

Ganztags mit 150 Plätzen, das Netzwerk für Familien (NeFF) sowie die Ausbildungs- und Arbeitsförderung.

Die ursprünglich geplanten Ausgliederungen weiterer städtischer Kindertageseinrichtungen mit dem ausschließlichen Ziel der wirtschaftlichen Besserstellung hat der Gesetzgeber inzwischen durch eine Regelung in § 20 Abs. 1 KiBiz ausgeschlossen. Nicht zuletzt für eventuelle weitere Trägerübernahmen und eventuelle neue Einrichtungen im Bildungs- und Betreuungsbereich wird der gemeinnützige Jugendhilfeträger DoS von der Stadt weiterhin beibehalten.

Steuerungsinstrumente

Die Stadt Dormagen setzt seit Herbst 2015 einen Navigator für Kindertagesstätten (Kita-Navigator) ein. Für neu aufzunehmende Kinder war die Stadt bis dahin darauf angewiesen, dass die einzelnen Träger die jeweiligen Betreuungsbedarfe melden. Kinder, die ab dem 01. August 2016 einen Betreuungsplatz in einer Einrichtung benötigen, müssen von ihren Eltern zentral vorgemerkt werden. Der Zugriff kann über PC, Tablet oder Smartphone erfolgen⁶. Allerdings können die Eltern mehrere Betreuungswünsche für verschiedene Einrichtungen und Betreuungszeiten angeben. Die Abfrage wird nicht priorisiert. Das erschwert der Stadtverwaltung eine sachgerechte Planung.

→ Empfehlung

Der Kita-Navigator sollte vorsehen, dass die Eltern Prioritäten bei der Bedarfsabfrage setzen. Hierdurch werden die tatsächlich benötigten Betreuungszeiten transparent. Die Stadt Dormagen sollte sich verstärkt am notwendigen Bedarf orientieren.

Im Haushalt bildet die Stadt Dormagen Platzzahlen, die Belegung von Betreuungszeiten und Versorgungsquoten ab. Weitere Kennzahlen werden nicht gebildet.

→ Empfehlung

Die Stadt Dormagen sollte die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben, um die strategische Steuerung weiter zu unterstützen.

⁶ Stadt Dormagen, www.dormago.de, Presseinfo Stadt, Artikel vom 27. Oktober 2015

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder hat sich in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2012	2013	2014	2015
8.082.009	9.463.840	10.186.197	10.949.420

Der Fehlbetrag verdeutlicht, in welcher Höhe die Stadtverwaltung eigene Ressourcen für die Kindertagesbetreuung einsetzt (Nettoaufwand ohne Investitionen zuzüglich Aufwand für Gebäude). Auffällig ist hierbei der deutliche Anstieg in 2013 um rund 1,4 Mio. Euro. Die U-3-Betreuung wurde in diesem Jahr verstärkt ausgebaut. Die Jahre 2014 und 2015 sind von dem Ausbau der 100 provisorischen Plätze geprägt, die die Stadt aufgrund der gestiegenen Nachfrage (steigende Geburtenraten, Zuzüge, Flüchtlinge) einrichten musste.

Noch aussagekräftiger wird der Fehlbetrag für die Kindertagesbetreuung, wenn man ihn auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

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

2012	2013	2014	2015
2.808	3.260	3.403	3.374

Der Fehlbetrag steigt bis 2014 in stärkerem Umfang als die Einwohnerzahlen der Altersklasse. In 2015 sinkt der Fehlbetrag durch steigende Kinderzahlen (im Vergleich zum Vorjahr sind 252 Kinder von 0 bis unter 6 Jahren hinzugekommen).

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.403	1.986	3.403	2.462	2.230	2.420	2.628	12

Die Stadt Dormagen stellt in 2014 im interkommunalen Vergleich den Maximumwert. Hierbei ist zu beachten, dass der Anteil des Aufwandes für Gebäude in Dormagen vergleichsweise hoch ist. Der Anteil liegt bei rund elf Prozent; der Durchschnitt der Vergleichsstädte bei rund acht Prozent. Das belastet den Fehlbetrag der Stadtverwaltung entsprechend.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.425	2.969	4.425	3.502	3.155	3.459	3.760	13

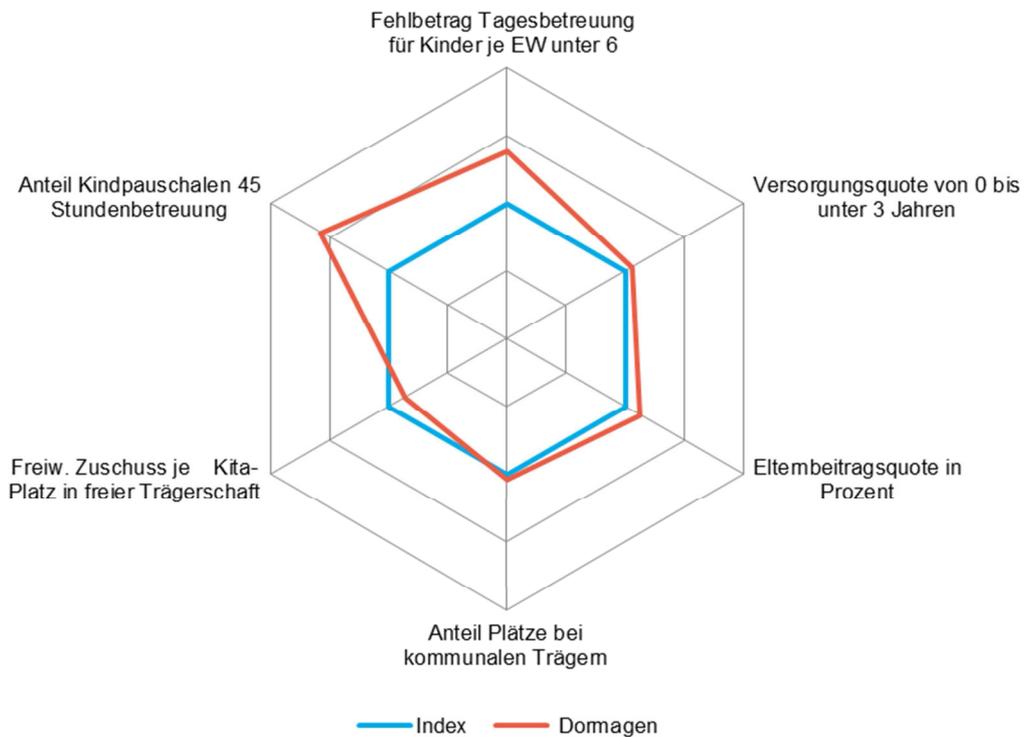
Die Stadtverwaltung bildet auch bei dieser Kennzahl den Maximalwert.

Der hohe Aufwand für die Kindertagesbetreuung gehört in Dormagen zum Gesamtkonzept des Netzwerkes frühe Hilfen. Man investiert frühzeitig in die Kinder, um später kostenintensive Hilfen zur Erziehung zu vermeiden. Inhalt des Konzeptes ist auch, dass jedes Kind bedarfsgerecht einen Betreuungsplatz bekommt. Es gab bislang keine einzige Klage hinsichtlich des bestehenden Rechtsanspruches. Ein hoher qualitativer Standard ist mit Blick auf das Leitbild der Verwaltung (verbesserte Rahmenbedingungen für Familien und erweiterte Arbeitsmöglichkeiten für Familien und Alleinerziehende) gewollt.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Dormagen. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



→ **Feststellung**

Neben der leicht überdurchschnittlichen U-3-Versorgungsquote ist insbesondere der hohe Anteil der 45-Stunden-Betreuung ausschlaggebend für den hohen Fehlbetrag.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die einzelnen Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U-3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü-3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U-3. Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich nachgefragt werden. Die Kommunen mit einem eigenen Jugendamt müssen demnach zunächst den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln. In der Kindergartenbedarfsplanung müssen sie diesen Bedarf dokumentieren. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen. In der Kindertagesstättenbedarfsplanung 2016/2017 rechnet die Stadt Dormagen bei den U-3-Jährigen mit einer Versorgungsquote von 35 Prozent⁷. Im Haushaltsplan 2016 wird als Zielquote für die U-3-Versorgung 38 Prozent angegeben⁸.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	450	499	528	530
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	1.420	1.457	1.536	1.630
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	31,7	34,2	34,4	32,5
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	21,1	22,9	24,3	22,7

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplanung

⁷ Stadt Dormagen, Kindertagesstättenbedarfsplanung 2016/2017, Anlage 1 DS 9/0743

⁸ Stadt Dormagen, Entwurf Haushaltsplan 2016, Seite 311, operative Ziele / sonstige Maßnahmen

Die U-3-Versorgungsquote steigt bis 2013/2014. In 2014/2015 sinkt sie, weil die Zahl der U-3-Jährigen stärker ansteigt als die Betreuungsplätze. Die Stadt Dormagen hat ihre selbst gesetzte Zielquote 2016 noch nicht erreicht; das Ausbauprogramm ist noch nicht abgeschlossen. Derzeit prüft die Stadtverwaltung den Bedarf. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass nicht für jedes U-3-Kind, für das ein Bedarf angemeldet war, auch tatsächlich ein Platz notwendig war.

Versorgungsquote Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,4	25,7	40,2	32,4	29,6	33,3	35,0	16

Die Stadt Dormagen positioniert sich über dem Mittelwert. Mit der Zielquote von 38 Prozent würde sich die Stadt weiter dem Maximum nähern.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag wird durch die gesetzte Zielquote von 38 Prozent steigen. Der Ausbau des Versorgungsangebotes wird den Haushalt weiter belasten.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Die tatsächlichen Erträge der Stadt Dormagen liegen nach dem Finanzierungsmodell des Landes im Schnitt der letzten Jahre bei 15 Prozent⁹. Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr¹⁰.

Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	1.920.052	2.164.169	2.661.883	2.449.321
ordentliche Aufwendungen in Euro	16.211.570	17.469.617	18.030.378	19.893.283
Elternbeitragsquote in Prozent	11,8	12,4	14,8	12,3

*Elternbeiträge einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

⁹ Stadt Dormagen, Entwurf Haushaltsplan 2016, Seite 316, öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, 2. Absatz

¹⁰ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Jugendämtern erstattete Einnahmefall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

In 2014 ist die Elternbeitragsquote höher als in den anderen Jahren. Hierfür sind zwei Kriterien ausschlaggebend. Zum einen ist die Elternbeitragsatzung geändert worden; es konnten höhere Erträge erzielt werden. Darüber hinaus waren alle Stellen für die Beitragsheranziehung voll besetzt. Das war in den Vorjahren nicht immer gewährleistet. Die Eltern konnten teilweise nicht regelmäßig geprüft werden. Insofern resultiert der hohe Wert 2014 auch insbesondere aus Nachzahlungen der Vorjahre. Dass die Erträge in 2015 wieder rückläufig sind, führt die Stadt Dormagen auf eine verringerte Wirtschaftskraft der Eltern zurück. Für 2016 prognostiziert die Stadtverwaltung wieder steigende Erträge. Die Überprüfung der Eltern erfolgt derzeit regelmäßig.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,8	8,5	17,1	13,1	12,4	13,4	13,9	15

Die Stadt Dormagen positioniert sich 2014 bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil der Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote der anderen Jahre lägen unterhalb des Mittelwertes. Hierbei hat Dormagen vergleichsweise gute Sozialstrukturen. Laut Vorbericht zur GPA-Prüfung verfügt die Stadt über eine niedrige SGB II-Quote (Dormagen 7,34 / Mittelwert 12,49) und zudem über eine hohe Kaufkraft¹¹.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die durchschnittliche Belastung der Elternbeitragspflichtigen je Kindergartenplatz im Vergleich dar:

Elternbeitrag je Kita-Platz in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.265	708	1.337	1.052	1.001	1.057	1.108	15

Die Stadt Dormagen nimmt 213 Euro mehr ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Elternbeiträge werden in Dormagen auf der Grundlage der Elternbeitragsatzung vom 30. April 2013 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 23. Juni 2015¹² erhoben. Die GPA NRW hat die Satzungen der Vergleichsstädte nebeneinander gelegt. Hieraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Grundsätzlich gilt in Dormagen eine Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder. Es ist nur ein Beitrag (der jeweils höchste) zu zahlen. Für Kinder, die im letzten Jahr vor der Einschulung beitragsfrei werden, wird der fiktive Beitragssatz ermittelt. Ist der fiktive Betrag höher als der Beitrag für das/die Geschwisterkind/er, wird/werden auch das/die Ge-

¹¹ GPA NRW, Vorbericht

¹² Satzung der Stadt Dormagen über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtung, in Kindertagespflege, im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich in sonstigen Betreuungseinrichtungen im Sekundarbereich vom 30. April 2013 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 23. Juni 2015

schwisterkind/er beitragsfrei. Liegt der fiktive Beitrag niedriger, muss für das Geschwisterkind mit dem höchsten Beitrag gezahlt werden. Zur weiteren Verbesserung der Haushaltssituation könnte die Stadt Dormagen auch die grundsätzliche Befreiung von Geschwisterkindern noch einmal überdenken. Immerhin vier Städte des Vergleichskreises erheben Elternbeiträge für Geschwisterkinder in Höhe von 25 Prozent bis zu 50 Prozent. Eine fünfte Stadt beabsichtigt, dies zu tun.

- Die Stadt Dormagen unterteilt die Beitragshierarchie in die Altersstufen für unter 2-Jährige und über 2-Jährige (die Elternbeiträge differieren beispielsweise in der höchsten Einkommensstufe um maximal 252 Euro). Von den 15 geprüften Städten unterteilen vier Städte ebenso wie Dormagen in die Altersklassen U-2 und Ü-2; acht gliedern nach U-3 und Ü-3, drei Städte nehmen keine Alterseinteilung vor. Die Stadt Dormagen hat in die Altersklassen U-2/Ü-2 unterteilt, um die Eltern möglichst frühzeitig zu entlasten und damit dem Grundsatzprinzip der frühen Förderung Rechnung zu tragen. Die GPA NRW favorisiert aus wirtschaftlicher Sicht eine Unterteilung in U-3/Ü-3, da die Stadtverwaltung hierdurch ein Jahr lang höhere Elternbeiträge erzielt. Die Elternbeiträge für U-3-Kinder sollten deutlich über denen der Ü-3-Kinder liegen. Die Beiträge differieren im Vergleich der anderen Städte beispielsweise um bis zu 300 Euro.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit beträgt in Dormagen 25.000 Euro und bildet damit den Maximumwert im interkommunalen Vergleich. Der Mittelwert der anderen Städte liegt bei rund 18.000 Euro. Hierdurch erzielen andere Städte früher Erträge. Nach Aussage der Stadt Dormagen liegt die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit so hoch, damit einkommensschwache Haushalte entlastet werden und dem frühen Bildungssystem Rechnung getragen wird. Darüber hinaus dient die hohe Grenze aber auch einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes, weil viele Erlasskriterien hierdurch bereits berücksichtigt werden. Um frühzeitiger Erträge zu erzielen, könnte die Stadt Dormagen eine Absenkung der Grenze für Beitragsfreiheit in Erwägung ziehen.
- Die höchste Einkommensstufe liegt in Dormagen bei über 105.000 Euro und damit über dem Mittelwert von rund 98.000 Euro. Der Maximalbetrag liegt bei 125.000 Euro. Die höchste Einkommensstufe könnte zur Verbesserung der Ertragssituation noch weiter angehoben und die Elternbeiträge entsprechend gestaffelt werden.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegen die Elternbeiträge der Stadt Dormagen meist im Bereich des Mittelwertes. Die höchste Differenz zum Mittelwert beträgt 73 Euro; die höchste Differenz zum Maximum liegt bei 247 Euro. Die Beiträge innerhalb der einzelnen Einkommensgruppen könnten weiter erhöht werden.
- Die Beiträge für die unterschiedlichen Betreuungszeiten liegen nicht weit auseinander. Die Differenz zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung beträgt in der höchsten Einkommensstufe der U-2-Betreuung beispielsweise 56 Euro; in der niedrigsten Einkommensstufe vier Euro. Auch das gehört in Dormagen zum Konzept der frühen Förderung. Insbesondere Kinder aus Familien mit geringem Einkommen sollen frühzeitig Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Chancengleichheit auf Bildung erhalten. Nach Ansicht der GPA NRW sollte die Stadt Dormagen für die unterschiedlichen Betreuungszeiten deutliche Abstände wählen, um dem tatsächlichen Aufwand gerecht zu werden und um die kostenintensive 45-Stunden-Betreuung zu verringern.

→ **Empfehlung**

Um ihre Ertragssituation zu verbessern und den Fehlbetrag zu senken, sollte die Stadt Dormagen die Empfehlungen der GPA NRW berücksichtigen.

Die GPA NRW stellt der Stadt Dormagen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich orientieren kann.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen geringeren Zuschuss.¹³ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.¹⁴ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	1.954	1.973	2.105	2.082
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	576	600	613	605
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	29,5	30,4	29,1	29,1
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.378	1.373	1.492	1.473
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	70,5	69,6	70,9	70,7

Die Anteile bleiben im Zeitvergleich weitestgehend konstant. In 2013/2014 gab es eine leichte Verlagerung zur kommunalen Trägerschaft. In den Folgejahren wurde dies wieder relativiert. Die Aufteilung hat sich in Dormagen bislang als praktikabel erwiesen.

Anteil Kita-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,1	0,0	68,3	27,9	12,3	26,6	38,8	16

Ein gewisser Anteil von Plätzen in kommunaler Trägerschaft ist aus verschiedenen Gründen wichtig. Zum einen dient es der gesetzlich verankerten Trägervielfalt. Darüber hinaus sind in kommunalen Einrichtungen teilweise bessere Steuerungsmöglichkeiten gegeben (Verteilung

¹³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

¹⁴ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Stundenkontingente, Steuerung Personaleinsatz bei Krankheit, Urlaub, etc.). Allerdings sind eigene Einrichtungen durch die geringere Bezuschussung meist teurer als Einrichtungen freier Träger. Für einen vollständigen Vergleich kommunaler und freier Träger müsste eine Vollkostenrechnung bei gleichen Strukturen und Gruppen der Tageseinrichtungen erstellt werden. Hierbei müssten neben den Personalaufwendungen beispielsweise auch die Aufwendungen des Querschnitts, des Overheads oder innere Leistungsverrechnungen berücksichtigt werden. Die Stadt Dormagen bemüht sich, neue Einrichtungen in freier Trägerschaft zu führen.

→ **Feststellung**

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich der leicht überdurchschnittliche Anteil an kommunalen Plätzen nachteilig auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirkt.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten. Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich. Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen, prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Der 45-Wochenstundenbetreuung kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu. Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15. März jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Dormagen auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

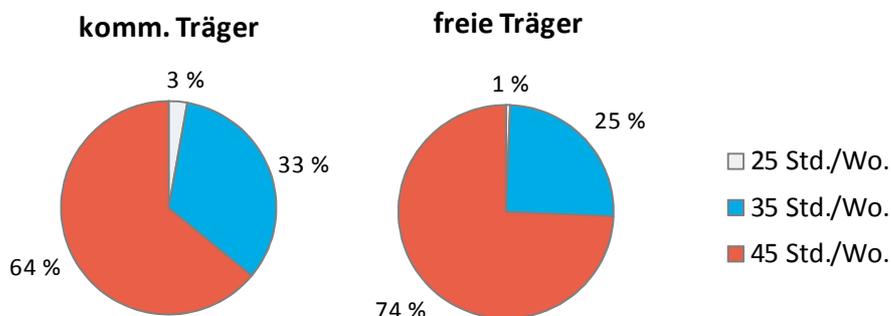
Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	1.954	1.973	2.105	2.082
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	19	22	27	26
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,0	1,1	1,3	1,2
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	590	583	586	567
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	30,2	29,5	27,8	27,2
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.345	1.368	1.492	1.489
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	68,8	69,3	70,9	71,5

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Es zeigt sich im Zeitvergleich eine leichte Verlagerung von der 35-Stunden-Betreuung zur 45-Stunden-Betreuung. Die 25-Stunden-Betreuung wird kaum in Anspruch genommen.

Verteilung der Betreuungszeiten bei kommunalen und freien Trägern 2015/2016



Auffällig sind der niedrige Anteil der 25-Stunden-Betreuung und der hohe Anteil der 45-Stunden-Betreuung. Insbesondere bei den freien Trägern ist eine deutliche Verlagerung zur 45-Stunden-Betreuung zu erkennen.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit in Prozent auf Basis der gemeldeten Kindpauschalen zum Kindergartenjahr 2015/2016

Betreuungs- umfang	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte*
25 Stun- den/Woche	1,3	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stun- den/Woche	27,8	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stun- den/Woche	70,9	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

*Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Die Vergleichsdaten sind zentral abgerufen worden. In dem interkommunalen Vergleich sind alle 35 großen Städte in NRW enthalten. Die Stadt Dormagen erzielt den Maximumwert bei der 45-Stunden-Betreuung. Die 25-Stunden-Betreuung wird nur noch in geringem Umfang angeboten; die 35-Stunden-Betreuung liegt deutlich unter dem Durchschnitt. Folgende Kriterien führen dazu, dass die Stadt Dormagen im Vergleich den Maximumwert bei der höchsten Betreuungszeit erzielt:

- Bei dem Ausbau der 45-Stunden-Betreuung handelt es sich um ein bewusstes Konzept der Stadt Dormagen im Rahmen des Leitbildes und des Netzwerks früher Hilfen. Eltern sollen frühzeitig wieder arbeiten können und ihre Kinder hierbei gut betreut wissen. Es wird ein gesteigerter Wert darauf gelegt, dass Kinder umfassend versorgt werden. Qualifiziertes Personal stellt dies sicher (Erzieher statt Kinderpfleger).

- Die Elternbeiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung liegen bewusst nicht weit auseinander (maximal 56 Euro - siehe Ausführungen Elternbeitragsquote).
- Es ist nicht auszuschließen, dass die Beratung der Eltern verstärkt auf die erweiterten Betreuungszeiten ausgerichtet ist. Verschiedene Einrichtungen bieten ausschließlich eine 45-Stunden-Betreuung an.
- Die Stadtverwaltung setzt keine Prioritäten bei der Vergabe der 45-Stunden-Betreuung (z.B. nur bei Berufstätigkeit beider Eltern, etc.). Dormagen arbeitet im Rahmen des präventiven Gesamtkonzeptes mit dem Grundsatz, dass generell jedem Betreuungswunsch entsprochen werden soll. Die Nachfrage nach der 45-Stunden-Betreuung steigt nach Aussage der Stadt kontinuierlich an.
- Durch die 45-Stunden-Betreuung nimmt die Randzeiten-Betreuung in der Kindertagespflege ab, die ebenfalls sehr kostenintensiv ist.

→ Empfehlung

- Die Stadt Dormagen sollte über den Kita-Navigator mehr Transparenz über die tatsächlichen Bedarfe herbeiführen und sich eng hieran orientieren (siehe auch Ausführungen Steuerungsinstrumente).
- Es sollte verstärkt auf die freien Träger eingewirkt werden (insbesondere auf die Träger, die ausschließlich die 45-Stunden-Betreuung anbieten). Ziel sollte es sein, die 45-Stunden-Betreuung zu reduzieren.
- Die 45-Stunden-Betreuung sollte verstärkt priorisiert werden, z.B. nach Berufstätigkeit beider Eltern oder nach sozialen Indikatoren.
- Die Elternbeiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung sollten deutlich erhöht werden (siehe auch Ausführungen Elternbeitragsquote).

→ Feststellung

Der hohe Qualitätsstandard in Dormagen hat seinen Preis. Der große Anteil der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung führt im Betrachtungszeitraum zu einer deutlichen Belastung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

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 an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe¹⁵ Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen. Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskosten-

¹⁵ Konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

zuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

In der Stadt Dormagen werden 24 von 31 Kindertageseinrichtungen von freien Trägern betrieben. Dormagen leistet Zuschüsse zu den Betriebskosten, zu Kaltmieten oder zu Trägeranteilen. Teilweise werden Trägeranteile auch ganz übernommen. Die Stadt zahlt oftmals Zuschüsse, wenn ein Träger Aufwendungen nicht durch eigene Rücklagen decken kann. Grundlage für die Zuschussgewährung sind Verträge, die mit den freien Trägern abgeschlossen werden.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	388.292	437.084	493.025	653.239
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.378	1.373	1.492	1.473
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	282	318	330	443

Die Zuschüsse je Platz steigen im Eckjahresvergleich um rund 57 Prozent. Vergleichsweise auffällig ist die Steigerung der Zuschüsse in 2015 um 113 Euro je Platz. Steigende Betriebskosten bei den Kindergärten und die weitere Übernahme von Trägeranteilen erhöhen die Zuschüsse, obwohl die Anzahl der Plätze gesunken ist.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
330	188	760	383	247	330	495	15

Nach Aussage der Stadt Dormagen war das „Forderungsverhalten“ der freien Träger bislang eher moderat. Es herrscht eine gute Kooperation. Allerdings nimmt der Druck auf Dormagen in Anbetracht des Ausbaustandes zu. Es müssen teilweise intensive Verhandlungen mit freien Trägern geführt werden. Nur durch den Austausch mit den Trägern und die gute Kommunikation war es der Stadt möglich, die Zuschüsse unter dem Mittelwert zu halten. Insofern sieht die Verwaltung die definierte Wortwahl der Kennzahl „freiwillige“ Zuschüsse kritisch, weil es sich aus Sicht der Stadt um notwendige vertragliche Vereinbarungen handelt.

Die Stadt Dormagen hat ihre selbst gesetzte Zielquote von 38 Prozent für den Ausbau des U-3-Angebotes in 2016 noch nicht erreicht. Darüber hinaus kommen durch die Flüchtlingssituation weitere Herausforderungen auf die Stadtverwaltung zu. Bereits in 2015 war eine deutliche Steigerung der freiwilligen Zuschüsse je Platz zu verzeichnen. Insofern ist davon auszugehen, dass die Aufwendungen auch weiterhin steigen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Dormagen sollte ihre an der Haushaltslage orientierte individuelle Verhandlungspolitik mit den freien Trägern beibehalten. Mögliche Handlungsspielräume (z.B. bei auslaufenden Verträgen) sollten genutzt werden, um die Zuschüsse zu reduzieren bzw. nicht weiter

ansteigen zu lassen. Die freien Träger sollten auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wird durch den freiwilligen Zuschuss je Platz im Vergleichsjahr nicht überdurchschnittlich belastet. Allerdings zeigen die Zuschüsse in Dormagen eine deutlich steigende Tendenz.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt¹⁶. Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Es gibt in Dormagen ein Kooperationsmodell mit einem freien Träger. Eine Fachberatung ist bei dem freien Träger angestellt; eine weitere bei der Stadtverwaltung. Die Fachberatungen sind für die Beratung und Unterstützung der Eltern und der Tagespflegepersonen (TPP) zuständig. Über sie erfolgen auch die Feststellung der Eignung der TPP und die Qualitätssicherung. Für die TPP werden Fortbildungen angeboten. Darüber hinaus finden Arbeitskreise statt. Ein „Tagesmüttercafé“ bietet Möglichkeiten zum gegenseitigen Austausch. Die Stadt Dormagen hat teilweise Probleme damit, dass Tagespflegeeltern von großen Städten im Umkreis (z.B. Köln, Düsseldorf, Neuss) mit besseren Konditionen abgeworben werden. Um dem zu begegnen, hat die Stadtverwaltung in 2014 Stundensätze eingeführt. Der Stundensatz variiert je nach Qualifikation zwischen vier und fünf Euro. Darüber hinaus legt Dormagen großen Wert auf Netzwerkarbeit, persönliche Betreuung, Qualifikation und Unterstützung.

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

Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	179	209	180	183
davon für unter dreijährige Kinder	150	166	155	160
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	2.133	2.182	2.285	2.265
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	8,4	9,6	7,9	8,1
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent	7,0	7,6	6,8	7,1

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

¹⁶ § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

Die Kindertagespflege wird in Dormagen in erster Linie für die Versorgung der U-3-Jährigen genutzt. In 2015/2016 waren von den 183 Plätzen in Kindertagespflege insgesamt 87 Prozent für U-3-Jährige vorgesehen.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,9	4,2	11,8	8,0	6,5	7,7	9,4	16

Es zeigt sich im Vergleich ein durchschnittlicher Anteil an Plätzen in Kindertagespflege.

Der Auslastungsgrad kann im Jahresverlauf variieren. In 2015 waren von den 183 vorhandenen Plätzen 158 Plätze tatsächlich belegt; das entspricht einer Auslastung von rund 86 Prozent.

Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz in Euro 2014

2012	2013	2014	2015
2.771	2.752	4.845	4.823

Die Platzzahlen sind abgestellt auf das Kindergartenjahr vom 01. August bis 31. Juli des jeweiligen Jahres (Angebot laut Kindergartenbedarfsplanung). Die tatsächliche Inanspruchnahme kann variieren; die Belegzeiten sind unterjährig oftmals nicht konstant. Insofern bietet diese Kennzahl nur einen groben Orientierungswert für die Stadt Dormagen.

In 2014 steigt der Fehlbetrag je Platz deutlich um rund 2.100 Euro an, weil die Vergütung der Tagespflegepersonen auf Stundensätze umgestellt worden ist. Darüber hinaus werden zu den Kosten der Qualifizierung je nach individueller Qualifikationsstufe Zuschüsse von 50 bis 100 Prozent gewährt¹⁷. Die Zuschüsse werden unter der Bedingung geleistet, dass ausschließlich Dormagener Kinder betreut werden. Ein Platz in der Tagespflege kostet seit 2014 deutlich mehr als ein Platz in der institutionellen Betreuung (Seite 9 - Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz 2014: 4.425 Euro).

Fehlbetrag Tagespflege je Platz in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.845	1.439	7.048	4.353	3.513	4.451	5.334	13

Durch das Vorhalten von Tagespflegeplätzen erhält die Stadt Dormagen ihre Flexibilität bei der Umsetzung des Rechtsanspruches. Kurzfristig auftretende Bedarfe oder Betreuungszeiten außerhalb der Regelöffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen können hierdurch gut abgedeckt werden. Allerdings hat die Flexibilität ihren Preis. Die Stadt Dormagen betont an dieser Stelle

¹⁷ Haushaltsplan Entwurf 2016, Seite 317, Aufwendungen für die Kindertagespflege, letzter Absatz

noch einmal die Notwendigkeit, mit den Städten ihres Umfeldes (Köln, Düsseldorf, Neuss) konkurrieren zu können, damit TPP nicht abgeworben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte die Kosten für die Kindertagespflege im Blick behalten.

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege ist in der Stadt Dormagen ein weiterer Faktor, der den Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung erhöht.

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Kindertagesbetreuung hat in Zusammenhang mit dem Leitbild der Stadt einen hohen Stellenwert bei der Stadt Dormagen.
- Die Verwaltung orientiert sich bei der Kindergartenbedarfsplanung an der demografischen Entwicklung und an der aktuellen Flüchtlingssituation. Für die U-3-Jährigen ist für das Jahr 2016 eine Versorgungsquote von 38 Prozent vorgesehen. Die Stadt Dormagen hat die Zielquote noch nicht erreicht. Die Quote lag in 2014/2015 bei rund 33 Prozent. Für die Ü-3-Jährigen soll eine Vollversorgung erreicht werden.
- Beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren stellt die Stadt Dormagen in 2014 den Maximumwert. Für 2015 zeichnet sich eine sinkende Tendenz ab, weil die Kinderzahlen gestiegen sind. Der hohe Fehlbetrag ist dem Gesamtkonzept der Stadt geschuldet, möglichst früh in die Kinder zu investieren, um spätere Folgekosten (beispielsweise bei den Hilfen zur Erziehung) zu vermeiden. Diese Qualität hat ihren Preis. Verminderter Aufwand bei der Kindertagesbetreuung hätte nach Aussage der Stadt Dormagen Qualitätseinbußen zur Folge, die dem präventiven Ansatz der Stadt widersprechen.
- Als belastender Faktor für den Fehlbetrag ist einerseits der höhere Anteil an Gebäudeaufwendungen in Dormagen zu sehen. Der Anteil liegt bei elf Prozent; der Durchschnitt der Vergleichsstädte bei acht Prozent. Darüber hinaus resultiert der hohe Fehlbetrag auch aus der leicht überdurchschnittlichen U-3-Versorgungsquote in Verbindung mit dem Maximumwert bei der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung. Die umfangreiche 45-Stunden-Betreuung soll die Eltern entlasten und eine chancengerechte Entwicklung und Förderung der Kinder gewährleisten. Deshalb liegen auch die Elternbeiträge für die 35-Stunden-Betreuung und die 45-Stunden-Betreuung nicht weit auseinander. Der neu eingeführte Kindertagennavigator sollte künftig mehr Transparenz über die tatsächlich notwendigen Betreuungsbedarfe der Eltern ermöglichen. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte der hohe Anteil der 45-Stunden-Betreuung reduziert werden.
- Über die Elternbeitragsquote sind weitere Steuerungsmöglichkeiten gegeben. Die Spannbreiten der Beiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung sollten erweitert werden. Darüber hinaus sieht die GPA NRW noch weitere Handlungsmöglichkeiten bei der Beitragsheranziehung (Prüfung einer weiteren Beitragserhebung für Geschwisterkinder, Unterteilung der Altersklassen in U-3/Ü-3, Absenkung der Grenze für Beitragsfreiheit, Anhebung der höchsten Einkommensstufe, Erhöhung der Beiträge innerhalb der einzelnen Beitragsstufen).
- Positiv zu sehen ist, dass die freiwilligen Zuschüsse in 2014 unter dem Mittelwert liegen. Allerdings ist die Tendenz in Dormagen deutlich ansteigend. Die Stadtverwaltung sollte mögliche Handlungsspielräume (z.B. bei auslaufenden Verträgen) nutzen, um die Zuschüsse zu reduzieren bzw. nicht weiter ansteigen zu lassen.

- Bei der Kindertagespflege sollte die Stadt Dormagen den finanziellen Aufwand im Blick behalten.
- Zur weiterführenden Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Stadt Dormagen die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und fortschreiben (z.B. Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren, freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft, Anteil der 45-Stunden Betreuung, Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz, etc.).

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Dormagen
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschule/Sekundarschule	8
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschule	11
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	13
→ Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	16
→ Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	19
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ 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. Indem wir die Gebäudeflächen analysieren, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

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 2014/15. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

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

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Dormagen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

Schulentwicklungsplanung in Dormagen

Die Stadt Dormagen hat zuletzt in 2012 einen Schulentwicklungsplan für die Schuljahre 2011/2012 bis 2021/2022 aufstellen lassen. Mittlerweile stimmen die prognostizierten Schülerzahlen mit den tatsächlichen Anmeldungen nicht mehr überein. Die Stadt hat darauf reagiert und eine Schulentwicklungsgruppe ins Leben gerufen. Diese besteht aus Vertretern der Politik, der Verwaltung und den Schulleitungen der weiterführenden Schulen. Die Aufgabe dieser Gruppe besteht darin, die Zügigkeiten der weiterführenden Schulen anhand der aktuellen Anmeldezahlen neu zu ermitteln. So kann festgelegt werden, welcher Raumbedarf sich für die Zukunft ergibt. Ziel ist es, entsprechende Verschiebungen bei den weiterführenden Schulen vorzunehmen und gegebenenfalls über neue Investitionen in Schulraum zu entscheiden. Der Schulentwicklungsplan 2012 wird somit fortgeschrieben. Im Anschluss daran wird die Schulentwicklungsplanung für die Grundschulen fortgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte, parallel zu den weiterführenden Schulen, zum jetzigen Zeitpunkt auch die Grundschulen untersuchen, um auf geänderte Prognosezahlen bei den Anmeldungen reagieren zu können.

Grundschulen

Schülerzahlentwicklung Grundschulen

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
2.506	2.488	2.376	2.354	2.319	2.263	2.240

Die Stadt Dormagen verfügt zum Schuljahr 2014/2015 über zwölf Grundschulen. Die Friedensschule Nievenheim/Gohr bildet dabei einen Schulverbund. Die Zahl der Grundschüler in Dormagen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/2009 bis 2014/2015 um 10,6 Prozent verringert.

Grundschulen Dormagen 2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Theodor-Angerhausen-Schule	2.591	187	8	2	324
Regenbogenschule	2.338	198	8	2	292
Erich-Kästner-Schule	2.886	200	8	2	361
Christoph-Rensing-Schule	3.134	238	10	2	313
Tannenbusch-Schule	2.070	121	5	2	414
Schule Burg Hackenbroich	3.740	300	13	3	288
Henri-Dunant-Schule	1.437	125	6	1	240
Salvator-Schule	2.648	155	8	2	331
Friedensschule Nievenheim/Gohr – Standort Gohr	1.941	77	3	0	647
Friedensschule Nievenheim/Gohr – Standort Nievenheim	2.046	194	8	1	256
Schule am Kronenpützchen	1.284	83	4	1	321
Friedrich-von-Saarwerden-Schule	2.786	213	9	2	310
St.-Nikolaus-Schule	2.330	149	8	2	291
Grundschulen gesamt	31.231	2.240	98	22	319

Alle Grundschulen werden als offene Ganztagschulen (OGS) geführt. Im Schuljahr 2014/2015 nehmen von 1.302 der insgesamt 2.240 Grundschüler an diesem Angebot teil. Das entspricht einem OGS-Anteil von etwa 58 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
319	319	347	377	16

Im Schuljahr 2014/2015 liegen die Flächenüberhänge im Grundschulbereich der Stadt Dormagen im Vergleich zum Benchmark bei 16 m² BGF je Klasse. Dies entspricht bei 98 gebildeten Klassen rund 1.500 m² und damit flächenmäßig einer kleinen Grundschule.

Die Einzelbetrachtung der Grundschulstandorte zeigt, dass acht Grundschulen über dem Benchmark liegen. Besonders auffällig sind dabei die Tannenbuschschule mit 414 m² BGF je Klasse und der Standort Gohr des Grundschulverbundes Nievenheim/Gohr mit 647 m² BGF je Klasse. Alleine bei diesen beiden Schulen summieren sich die Flächenüberhänge auf rund 1.600 m² BGF.

Die Grundschule am Kronenpützchen unterschreitet mit 83 Schülern die geforderte Mindestschülerzahl von 92 laut § 82 Abs. 2 Schulgesetz (SchulG NRW). Hier hatte die Schulaufsicht empfohlen, den Standort zu schließen. Einem entsprechenden Elternwillen zufolge wurde der Grundschulstandort beibehalten. Zum Schuljahr 2017/18 wird die Stadt Dormagen reagieren und einen weiteren Grundschulverbund einrichten. Diesen wird die Tannenbuschschule mit der Grundschule am Kronenpützchen bilden.

Der Flächenbedarf im Schulbereich wird vor allem durch die Anzahl der gebildeten Klassen bestimmt. Zur weiteren Analyse wird nachfolgende Raumbilanz aufgestellt.

Raumbilanz Grundschulen Dormagen

Standort	Gebildete Klassen	Klassenräume (Anzahl)	Mehrzweck- und Fachunterrichtsräume
Theodor-Angerhausen-Schule	8	8	10
Regenbogenschule	8	10	15
Erich-Kästner-Schule	8	8	11
Christoph-Rensing-Schule	10	12	18
Tannenbusch-Schule	5	5	7
Schule Burg Hackenbroich	13	14	18

Standort	Gebildete Klassen	Klassenräume (Anzahl)	
		Klassenräume	Mehrzweck- und Fachunterrichtsräume
Henri-Dunant-Schule	6	8	9
Salvator-Schule	8	8	13
Friedensschule Nievenheim/Gohr – Standort Gohr	3	4	5
Friedensschule Nievenheim/Gohr – Standort Nievenheim	8	7	8
Schule am Kronenpützchen	4	4	8
Friedrich-von-Saarwerden-Schule	9	9	10
St.-Nikolaus-Schule	8	7	10
Grundschulen gesamt	98	104	142

Bei der Gegenüberstellung der Anzahl der Klassen zu den an den Grundschulen tatsächlich vorhandenen Klassenräumen zeigt sich, dass nur ein Klassenraumüberhang von sechs Klassen existiert (rund sechs Prozent). Dies deutet daraufhin, dass der oben ermittelte Flächenüberhang im Wesentlichen auf die ineffiziente Bauweise der einzelnen Grundschulen zurückzuführen ist. So haben einzelne Grundschulen große Verkehrsflächen und Aulen.

Die Prognosezahlen der Schulentwicklungsplanung 2012 sehen ein weiteres Sinken der Schülerzahlen um weitere 72 Schüler an den Grundschulen bis zum Schuljahr 2022/2023 vor. Damit würde sich der aktuelle Flächenüberhang noch vergrößern. Allerdings verzeichnet die Stadt Dormagen für das Schuljahr 2016/2017 eine Anmeldezahl von 2.254 Schülern. Prognostiziert waren für dieses Schuljahr im Schulentwicklungsplan lediglich 2.205 Schüler. Es wurden damit 49 Schüler mehr angemeldet als prognostiziert.

→ **Feststellung**

Zum Schuljahr 2014/2015 besteht ein rechnerischer Flächenüberhang im Grundschulbereich. Dieser lässt sich allerdings größtenteils auf die Bauweise der Schulen zurückführen. Eine Verringerung des Flächenbestandes bei den Grundschulen ist daher aktuell in Dormagen nicht ohne weiteres möglich.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Dormagen gab es in 2014/2015 folgende weiterführenden Schulen:

- Hermann-Gmeiner-Hauptschule,
- Realschule am Sportpark,
- Realschule Hackenbroich,
- Sekundarschule Dormagen,
- Bettina-von-Arnim-Gymnasium,
- Leibnitz-Gymnasium,

- Bertha-von-Suttner-Gesamtschule und
- Norbert-Gymnasium (staatlich anerkanntes privates katholisches Gymnasium).

Hiervon betrachtet die GPA NRW im Folgenden nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Hauptschule/Sekundarschule

Das Angebot an weiterführenden Schulen verändert sich derzeit. So befindet sich seit dem Schuljahresbeginn 2014/2015 die Sekundarschule in Dormagen im Aufbau. Die Hauptschule wird den Schulbetrieb zum Ende des Schuljahres 2016/2017 einstellen. In die freiwerdenden Räumlichkeiten der Hauptschule integriert sich die Sekundarschule. Zum Ende des Schuljahres 2019/2020 wird die Sekundarschule vollständig ausgebaut sein. Nach den Zahlen des Schulentwicklungsplanes 2012 sollen dann 285 Schüler beschult werden. Die tatsächlichen Zahlen für das Schuljahr 2016/2017 liegen bereits bei 299 Schülern. Die Schülerzahlen für das Schuljahr 2016/2017 lag nach dem Schulentwicklungsplan bei 208 Schülern. Um den gestiegenen Anmeldezahlen Rechnung zu tragen, soll die Zügigkeit von drei auf vier Züge erweitert werden.

Das Schulgebäude, in das die Sekundarschule integriert wird, hat eine BGF von rund 4.300 m². Bei einem dreizügigen Ausbau ist eine BGF von rund 6.500 m² und bei einem vierzügigen Ausbau von rund 8.000 m² erforderlich.

Kooperationspartner für die Oberstufe sind das Bettina-von-Arnim Gymnasium und die Bertha-von-Suttner Gesamtschule.

Realschulen

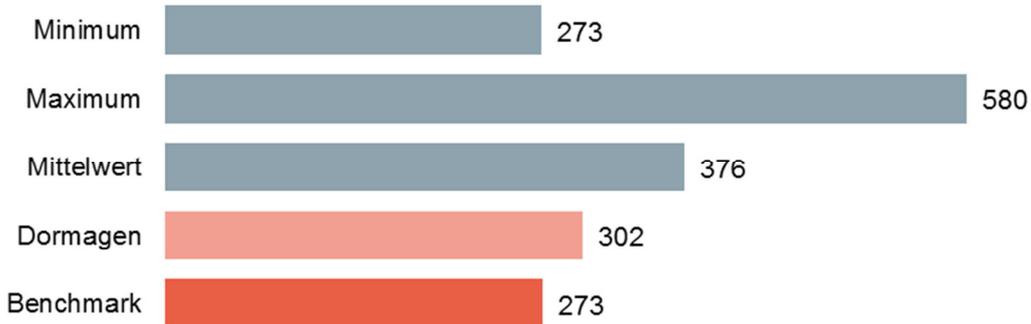
Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügt die Stadt Dormagen über zwei Realschulen, die Realschule Am Sportpark und die Realschule Hackenbroich.

Schülerzahlentwicklung Realschulen

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
1.428	1.430	1.369	1.344	1.348	1.290	1.184

Die Zahl der Realschüler hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/2009 und 2014/2015 um 244 verringert. Das entspricht einem Rückgang von rund 17 Prozent.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
302	330	363	382	16

Die Stadt Dormagen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Bruttogrundfläche je Klasse bei den Realschulen. Der Benchmark wird jedoch um 29 m² überschritten. Bei 43 Klassen entspricht dies einem Flächenüberhang von rund 1.300 m².

Der Flächenüberhang ergibt sich jedoch allein bei der Realschule Am Sportpark. Diese wird zum Schuljahresende 2018/2019 geschlossen. Die Stadt Dormagen wird das Grundstück veräußern, da nach Auskunft der Verwaltung dort ein hochwertiges Baugebiet entstehen soll.

Im Prognosezeitraum 2019/2020 wird der Benchmark daher unterschritten. In den beiden Folgejahren liegt die BGF je Klasse mit 281 m² und 287 m² nahe dem Benchmark.

→ Feststellung

Der festgestellte Flächenüberhang zum Schuljahr 2014/2015 wird in der Zukunft durch das Auslaufen der Realschule Am Sportpark kompensiert.

Gymnasien

Die Stadt Dormagen verfügt über zwei Gymnasien, das Bettina-von-Arnim und das Leibnitz-Gymnasium. Die Schülerzahlen haben sich seit dem Schuljahr 2008/09 wie folgt entwickelt:

Schülerzahlentwicklung Gymnasien

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
2.044	2.085	2.109	2.060	1.941	1.937	1.903

In der dargestellten Zeitreihe war bis zum Schuljahr 2014/15 ein Rückgang von 141 Schülern bzw. rund sieben Prozent zu verzeichnen.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
279	268	287	317	18

Zum Schuljahr 2014/2015 beträgt der Flächenüberhang gegenüber dem Benchmark nur acht m² BGF. Bei 80 Klassen errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 700 m². Die individuelle Betrachtung der Einzelstandorte zeigt, dass das Bettina-von-Arnim Gymnasium unterhalb (251 m² BGF) und das Leibnitz-Gymnasium oberhalb (308 m² BGF) des Benchmarks liegen.

Dabei finden am Bettina-von-Arnim Gymnasium momentan Überlegungen statt, ab dem Schuljahr 2017/2018 einen Ganztagesbetrieb einzurichten. Die Einführung des Ganztagesbetriebs würde zu einem weiteren Flächenbedarf führen.

Die Prognosezahlen des Schulentwicklungsplanes 2012 sehen einen Rückgang der Schülerzahlen an den beiden Gymnasien von 1.903 im Schuljahr 2014/2015 auf 1.694 im Schuljahr 2021/22 vor. Dies entspricht weiteren elf Prozent.

Allerdings überschreiten auch die tatsächlichen Schülerzahlen des Schuljahrs 2016/2017 die im Schulentwicklungsplan prognostizierten Zahlen um insgesamt 25 Schüler. Der im Schulentwicklungsplan angenommene Schülerzahlrückgang bei den Gymnasien scheint sich daher ebenfalls nicht einzustellen.

→ **Feststellung**

Zum Schuljahr 2014/2015 besteht ein Flächenüberhang von rund 700 m² BGF bei den Gymnasien.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte den zukünftigen Flächenbedarf anhand der aktuellen Anmelde- und Prognosezahlen zeitnah ermitteln.

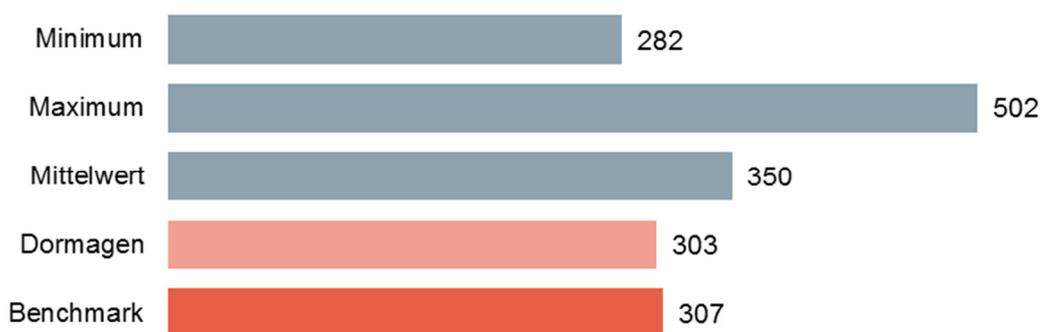
Gesamtschule

Schülerzahlentwicklung Gesamtschule

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
1.262	1.273	1.257	1.261	1.261	1.280	1.317

Die Zahl der Gesamtschüler hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 zu 2014/2015 um 55 erhöht. Das entspricht einem Zuwachs von rund vier Prozent.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
303	296	334	369	16

Mit einer Bruttogrundfläche von 303 m² unterschreitet die Stadt Dormagen den Benchmark um vier m². Ein rechnerischer Flächenüberhang ist daher nicht vorhanden.

Auch bei der Gesamtschule weicht die prognostizierte Schülerzahl aus dem Schulentwicklungsplan 2012 von den tatsächlichen Anmeldezahlen erheblich ab. Im Schuljahr 2016/2017 besuchten 121 Schüler mehr die Gesamtschule als zunächst angenommen.

→ Feststellung

Zum Schuljahr 2014/2015 als auch für den Prognosezeitraum 2021/2022 ist ein Flächenüberhang nicht feststellbar.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	Fläche je Klasse	Benchmark je Klasse	Flächenpotenzial je Klasse	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	319	303	16	98	1.500
Realschulen	302	273	29	43	1.300
Gymnasien	279	271	8	80	700
Gesamtschulen	294	307	0	50	0
Gesamt					3.500

Das Flächenpotenzial bei den Realschulen entfällt durch die Auflösung der Realschule Am Sportpark. Damit ergibt sich insgesamt nur noch ein Potenzial von 2.200 m² BGF.

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Somit ergibt sich ein Potenzial von 220.000 Euro jährlich.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so 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. In Dormagen werden ab dem Schuljahr 2016/17 an den Grundschulen Christof Rensing, Salvator und Friedensschule Nievenheim/Gohr Schüler inklusiv beschult. An der Sekundarschule werden pro Klasse drei Kinder und an der Realschule Hackenbroich je Klasse zwei Kinder einer inklusiv beschult. Nach Aussage der Verwaltung reichen die vorhandenen Flächen derzeit aus.

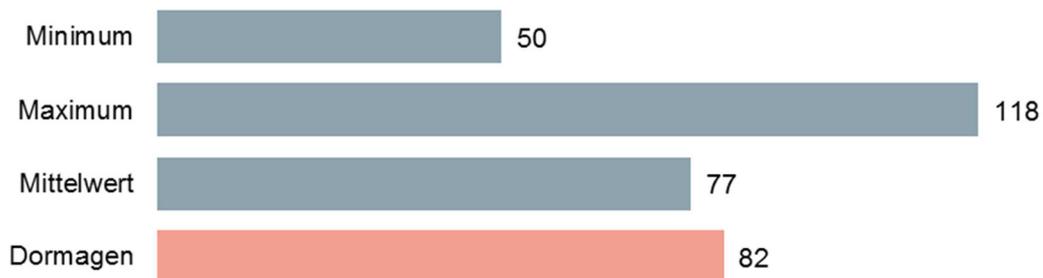
Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen werden an den Grundschulen direkt in die bestehenden Klassen integriert. An den weiterführenden Schulen werden zunächst sogenannte „Vorbereitungsklassen“ gegründet, die nötigen Deutschkenntnisse vermitteln, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Dormagen betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung rund 200 Schüler.

Die hier dargestellte Potenzialberechnung stellt die Situation zum Schuljahr 2014/2015 dar. Der Schulentwicklungsplan 2012 entspricht nicht mehr der aktuellen Entwicklung und muss daher dringend fortgeschrieben werden. Erst danach kann der zukünftige Flächenbedarf ermittelt werden.

Schulturnhallen

Die Stadt Dormagen hält nicht an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor. Die Grundschulen Nievenheim/Gohr des Standortes Gohr und die Erich Kästner nutzen die Turnhallen anderer Schulen.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
82	68	72	87	16

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Dormagen stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	8,2	12,0	3,8
Hauptschulen	0,8	0,7	-0,1
Realschulen	3,6	3,0	-0,6
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	0,3	0,3	0,0
Gymnasien	6,7	6,0	-0,7
Gesamtschulen	4,1	3,0	-1,1
Gesamt	23,7	25,0	1,3

→ Feststellung

In Dormagen gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von rund 1,3 Hallen-Einheiten.

Der Überhang besteht maßgeblich bei den Grundschulen. Eine Reduzierung des Hallenangebotes kann daher nur bei Schließung eines Grundschulstandortes erfolgen.

Turnhallen (gesamt)

Bruttogrundfläche Turnhalle je 1.000 Einwohner in m² 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
368	251	492	376	336	387	416	18

Weitere Turnhallen, die beispielsweise in Vereinsträgerschaft liegen, sind nicht vorhanden.

Das Hallenangebot für den Vereinssport je 1.000 Einwohner liegt in Dormagen am Mittelwert aller Vergleichskommunen. Auch beteiligt die Stadt Dormagen bereits alle Sportvereine an den Aufwendungen für die Unterhaltung der Sporthallen.

Ab 2015 werden mit den Sportvereinen gewerbliche Mietverträge für die Nutzung der Sporthallen geschlossen.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Im Grundschulbereich errechnet sich ein Flächenüberhang zum Schuljahr 2014/2015 von rund 1.500 m². Dies entspricht einer kleinen Grundschule. Aufgrund der offenbar nicht mehr aktuellen Prognosezahlen aus dem Schulentwicklungsplan 2012 und der Flüchtlingssituation sollte die Stadt Dormagen die jährlichen Anmeldezahlen kontinuierlich beobachten, um zeitnah auf Schwankungen reagieren zu können.
- In das Gebäude der Herman-Gmeiner-Hauptschule, die ihren Schulbetrieb zum Ende des Schuljahres 2016/2017 einstellen wird, entwickelt sich seit dem Schuljahresbeginn 2014/15 die neu gegründete Sekundarschule.
- Für das Schuljahr 2014/2015 stellt sich im Bereich der Realschulen ein Flächenüberhang von rund 1.300 m² BGF dar. Hier hat die Stadt Dormagen bereits reagiert. Der Standort Am Sportpark wird zum Schuljahresende 2018/19 geschlossen. In den Folgejahren liegt der Flächenverbrauch je Klasse nahe dem Benchmark.
- Für die Gymnasien errechnet sich ein Flächenüberhang von 700 m² BGF. Auch im gymnasialen Bereich weichen die tatsächlichen Anmeldezahlen des Schuljahres 2016/2017 erheblich von den Prognosezahlen aus dem Schulentwicklungsplan 2012 ab.
- Auch der Schulentwicklungsplan für die weiterführenden Schulen ist dringend fortzuschreiben, da die aktuellen Anmeldezahlen gravierend von den Prognosezahlen abweichen. Die von der Stadt Dormagen ins Leben gerufene Schulentwicklungsgruppe ist der erste wichtige Schritt in diese Richtung.
- In Dormagen gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von rund 1,3 Halleneinheiten. Der Überhang besteht maßgeblich bei den Grundschulen. Eine Reduzierung des Hallenangebotes kann daher nur bei Schließung eines Grundschulstandortes erfolgen.
- Positiv hervorzuheben ist die bestehende finanzielle Beteiligung an den Aufwendungen zur Unterhaltung der Sporthallen durch die Sportvereine.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Schulsekretariate

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

- die sinkende Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote 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 Dormagen hat 2014 insgesamt 13,94 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94,05	63,61	128,67	92,15	83,33	93,60	100,01	16

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
497	368	735	517	468	498	557	16

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

Im Gesamtbild liegen die Personalaufwendungen je Schüler und die Schüleranzahl, die von einer Vollzeit-Stelle betreut werden, am Median. Die Personalaufwendungen je Schüler korrespondieren mit der quantitativen Stellenausstattung. Die Aufwendungen bei den Grundschulen, der Hauptschule und der Realschulen liegen im oberen Bereich. Bei den Gymnasien und der Gesamtschule ordnen sie sich beim ersten Quartil ein.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Die Stadt Dormagen beschäftigt insgesamt 13,32 vollzeitverrechnete Schulsekretärinnen zusätzlich einer Springerkraft, die nach sechs wöchiger Krankheitszeit einer Sekretärin eingesetzt wird. Mit dieser Springerkraft sind insgesamt 13,94 Stellen vorhanden. In der nachfolgenden Tabelle ist diese Springerkraft nicht enthalten.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Entgeltgruppe	Anzahl Sekretärinnen	Anteil Stadt Dormagen in Prozent
E 8	1,00	7,50
E 6	6,02	45,20
E 5	6,30	47,30
Gesamt	13,32	100,00

Die Personalaufwendungen werden maßgeblich durch die Eingruppierung einer Berufsrückkehrerin in EG 8 beeinflusst. Zukünftig beabsichtigt die Stadt Dormagen neu einzustellende Schulsekretärinnen nach EG 5 einzugruppieren. Diese geplante Verfahrensweise wird dazu beitragen, die Personalaufwendungen zu reduzieren.

Verfahren zur Stellenbemessung

In Dormagen wird die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten durch die Schulverwaltung in Abstimmung mit dem Fachbereich Personal vorgenommen. Die Berechnungen erfolgen nach dem KGSt-Bericht für Schulsekretärinnen aus dem Jahr 1991. Dabei werden 50 Prozent pauschal für die in den Schulen anfallenden typischen Arbeitsabläufen und 50 Prozent aufgrund der aktuellen Schülerzahlen angesetzt. Eine Differenzierung erfolgt nach Grundschulen und weiterführenden Schulen. Trotz des relativ alten Bemessungsverfahrens werden Zuschläge für Ganztagesbetreuung, Inklusion und Migration berücksichtigt. Überprüfungen der Stellenbemessungen werden jährlich anhand der Schülerzahlen vorgenommen.

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

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

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte das 24 Jahre alte Verfahren der KGSt zur Stellenbedarfsberechnung durch das Neue aus 2014 ersetzen. Erst bei Anwendung des neuen Verfahrens werden Mehrbedarfszuschläge aufgrund von Migration und Inklusion berücksichtigt.

→ 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 Dormagen hat im Schuljahr 2014/15 insgesamt rund 1,2 Millionen Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	178	80	240	172	160	178	191	15
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	459	134	875	590	459	612	734	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	38,8	0,0	52,9	25,0	18,8	24,5	32,9	15
Einpendlerquote in Prozent	10,5	0,0	16,9	8,4	5,8	7,3	11,0	14

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

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind abhängig von der Gemeindestruktur und der Einpendlerquote. Weit zerstreute Flächenkommunen mit großen Entfernungen zu den Schulstandorten haben Nachteile gegenüber kompakten Kommunen mit weitgehender Abdeckung über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Die Stadt Dormagen hat eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Hierdurch sind die Entfernungen zwischen den einzelnen Schulstandorten größer als in Kommunen mit einer hohen Bevölkerungsdichte. Folglich müssen die Schüler häufiger transportiert werden. Ein Indiz dafür ist auch der hohe Anteil der zu befördernden Schüler.

Dieser Anteil beträgt in Dormagen rund 39 Prozent. Er wird maßgeblich durch hohe Anteile von Schülern an der Haupt-, Real- und Sekundarschule beeinflusst. Damit ist erkennbar, dass insbesondere viele Schüler zu den Schulstandorten der weiterführenden Schulen zu transportieren sind.

Im Bereich der Grundschulen sind die Aufwendungen mit fünf Euro je Schüler sehr niedrig. Das spricht für eine stadtteilnahe Versorgung mit Grundschulen.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung erfolgt in Dormagen überwiegend durch den Linienverkehr des ÖPNV. Lediglich in wenigen Einzelfällen bei Inklusionskindern wird Schülerspezialverkehr nach der Schülerfahrkostenverordnung eingesetzt. Dieser wird regelmäßig alle drei Jahre ausgeschrieben, wobei die letzte Ausschreibung im Februar 2016 stattgefunden hat.

Die Anspruchsprüfung und Bestellung der Fahrkarten erfolgt durch die Schulverwaltung. Die Erstellung und Versendung der Fahrkarten wird von der StadtBus Dormagen GmbH, die Trägerin des ÖPNV in Dormagen ist, erledigt.

Grundlage für die Begleichung des Schulträgeranteils ist ein Vertrag zwischen der Stadt Dormagen und der StadtBus Dormagen GmbH sowie des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr GmbH und des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg GmbH. Dabei erfolgt die Zahlung an das Verkehrsunternehmen, mit Ausnahme des Hauptferienmonats, monatlich pauschal.

Die Stadt Dormagen besitzt keine Statistik über die Schüler, die eine Busfahrkarte erhalten. Die vorliegenden Zahlen und deren Zuordnung zu den einzelnen Schulformen wurden durch die Schulverwaltung der Stadt Dormagen und der GPA NRW manuell aufbereitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte eine eigene Statistik über die Anzahl der zu befördernden Schüler führen, um die entstehenden Aufwendungen entsprechend zuordnen zu können.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	106	53	123	91	77	90	107	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	440	379	856	523	427	502	572	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.892	43.447	47.800	45.528	45.100	45.100	46.343	16
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	153	86	210	128	102	126	143	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	311	228	554	386	320	369	452	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.635	44.844	47.800	46.609	45.100	47.412	47.800	16
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	90	55	122	84	74	80	92	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	512	392	863	577	492	585	630	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.849	45.078	47.800	46.666	45.100	47.195	47.800	16
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	82,00	63	114	88	83	88	96	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	565	420	748	551	487	536	561	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.305	45.100	47.800	47.143	46.558	47.800	47.800	16
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	80,89	57	167	91	81	87	91	15

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	591	281	825	542	517	532	590	15
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.792	45.078	48.513	46.963	46.394	47.214	47.800	15

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	5	5	132	71	51	64	93	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	0,6	0,0	15,9	4,3	0,4	3,1	4,6	16
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	189	64	365	186	118	184	208	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41,5	0,0	76,4	27,1	12,1	21,9	36,6	16
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	213	76	271	168	122	184	205	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	46,7	0,0	77,0	26,3	12,1	23,5	38,7	16
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	228	94	344	202	144	191	241	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,5	0,0	77,5	28,5	1,9	27,1	43,9	16
Gesamtschulen								

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	361	106	370	254	179	256	327	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	79,1	0,0	79,1	37,4	28,5	35,5	47,9	15

→ 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
Dormagen im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
→ Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
→ Straßenbegleitgrün	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	13
→ Sportaußenanlagen	15
Organisation und Steuerung	15
Strukturen	16
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen	16
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften	17
Auslastungsgrad der Sportanlagen	17

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir 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. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. 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 in der Kommune ab.

Für die Prüfung der Grünflächen haben die Technischen Betriebe Dormagen (TBD) der Gemeindeprüfungsanstalt NRW die Flächen- und Aufwandsdaten aller Flächen zur Verfügung gestellt, deren Pflege regelmäßig ausgeschrieben und durch externe Firmen vorgenommen wird. Für die vom Baubetriebshof der TBD unterhaltenen kommunalen Grünflächen liegen keine Flächendaten vor; dies betrifft insbesondere Teile des Straßenbegleitgrüns und der Park- und Gartenanlagen.

Die für die Prüfung erforderlichen Daten der städtischen Grünflächen lagen somit nicht vollständig vor; aus diesem Grund waren die Analysemöglichkeiten begrenzt.

Gleichfalls konnten die Stellenanteile der Verwaltung für die Nutzungsformen der Park- und Gartenanlagen sowie für das Straßenbegleitgrün nicht dargestellt werden.

Organisation und Steuerung

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3

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

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl gesamt				21	93
Erfüllungsgrad in Prozent					23

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die TBD erzielen mit einem Erfüllungsgrad von 23 Prozent ein niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung der Grünflächen noch ein großes Optimierungspotential besteht.
- Die Aufgaben für die Grünflächenpflege werden an zentraler Stelle durch die TBD wahrgenommen. Auf Bereichsebene der TBD werden die Grünflächen, die extern vergeben werden, durch den Bereich „Grünflächen“ betreut. Alle anderen Grünpflegearbeiten werden vom Baubetriebshof durchgeführt.
- In Dormagen wird bei externen Vergaben von Grünpflegearbeiten das Standardleistungsverzeichnis zu Grunde gelegt.
- Die Stadt Dormagen verfügt nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, wo sich die Stadt hin entwickeln soll - also die langfristige strategische Ausrichtung. Zu berücksichtigen sind dabei die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch. 2016 wurde der Flächennutzungsplan neu überarbeitet und aufgestellt.
- Das vorhandene Spielplatzkonzept berücksichtigt die demografische Entwicklung.

- Strategische Zielvorgaben für die Grünflächen existieren in Dormagen bislang nicht.
- In Dormagen besteht allerdings die Zielvorgabe, baldmöglichst ein Grünflächenkataster mit allen Flächen und deren Inhalten zu erstellen. Entsprechende Mittel sind für das Jahr 2017 angemeldet. Unter anderem soll die Erfassung von Grünflächen durch einen externen Dienstleister vorgenommen werden.
- Darüber hinaus hat die TBD begonnen, ein Grünflächeninformationssystem aufzubauen. Ein solches System bildet eine wesentliche Grundlage für die zielorientierte Steuerung der Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen enthalten sein: Art, Lage und Größe aller kommunalen Grünflächen mit Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungsformen, Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage sowie unterschiedliche Flächeninhalte (z.B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.), Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen. Informationen zur Bürgerzufriedenheit werden nicht gezielt erhoben. Bürgerbefragungen, die sinnvolle Erkenntnisse für Freiflächenplanungen liefern können, wurden bisher nicht durchgeführt. Die Bürger können ihre Wünsche und Anregungen, insbesondere bei der Planung neuer Spielplätze, im Rahmen von Bürgerbeteiligungen einzubringen. Diese werden nach sorgfältiger fachtechnischer Abwägung nach Möglichkeit im Planungsprozess berücksichtigt.
- Ein Beschwerdemanagement, angesiedelt im Fachbereich Bürger- und Ratsangelegenheiten, ist vorhanden. Auch existiert ein Internet-Mängelmelder.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung für die Grünflächenunterhaltung und -pflege ist bei den TBD bislang nicht vorhanden. Infolgedessen können in Dormagen auch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen gebildet werden. Die TBD kann die Leistungen für die Grünflächen nicht in den Wettbewerb mit den Anbietern auf dem freien Markt stellen, noch kann ein interkommunaler Vergleich mit ähnlich großen Städten durchgeführt werden. Dies ist jedoch Voraussetzung um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die derzeitige Leistungserbringung wirtschaftlich ist.
- Mit dem Ausbau der Kostenrechnung sollten die TBD steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und diese regelmäßig auswerten. Die Kennzahlen in diesem Teilbericht bieten hierfür einen ersten Anhaltspunkt. Es empfiehlt sich die Kennzahlen mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) auszuwerten, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können.
- Ein umfassendes Berichtswesen ist für die Grünflächen der TBD noch nicht eingerichtet. Als Informationsforum für die Verwaltungsführung ist die Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens sinnvoll. Dies setzt allerdings zuvor den Aufbau der Kostenrechnung sowie die Bildung steuerungsrelevanter Kennzahlen voraus.
- Ein einheitliches eindeutiges Auftragnehmer-/Auftraggeber-Verhältnis ist in Ansätzen vorhanden. Die TBD Grünflächen sind Auftraggeber für den Baubetriebshof. Aufträge werden entweder schriftlich oder in dringenden Fällen telefonisch erteilt. Nach der Durchführung werden keine Einzelrechnungen erstellt. Es erfolgt bislang noch eine halbjährliche Abrechnung auf Stundenbasis im Rahmen der internen Leistungsverrechnung. Angestrebt wird zukünftig eine Verrechnung auf Festpreisbasis.

- Die Aufwendungen des Bereiches Baubetriebshofes der TBD werden bislang nicht als Leistungspreise verrechnet. Dies geschieht nur bei Versicherungsfällen, bei denen eine Abrechnung der Leistung erforderlich ist.

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 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	734	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	965	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	70,8	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35

Die Stadt Dormagen zählt mit 62.773 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31.12.2014) zu den großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 85 km². Bei einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte ist der Anteil der Erholungs- und Grünflächen je Einwohner sehr hoch. Auch die auf einen Einwohner entfallende Erholungs- und Grünfläche ist überdurchschnittlich groß. Damit hält Dormagen mehr Erholungs- und Grünflächen vor als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Über die Anteile kommunaler Grünflächen an der gesamten Erholungs- und Grünfläche lassen sich keine belastbaren Aussagen treffen, da bestimmte Flächenanteile z.B. des Straßenbegleitgrüns nicht bekannt sind.

→ Feststellung

Die kommunalen Grünflächen der Stadt Dormagen lassen sich aufgrund der unvollständigen Datenlage nicht exakt feststellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dormagen sollte wie geplant alle kommunalen Grünflächen erfassen, in einem Grünflächenkataster zusammenführen und dieses sukzessive zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen.

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

→ Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

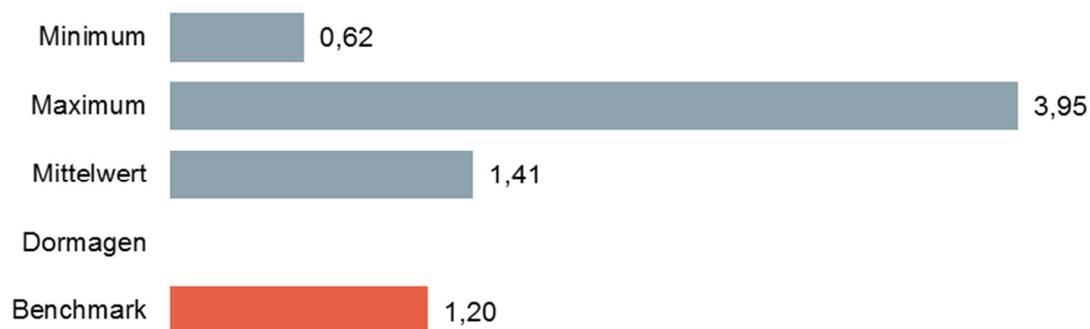
Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	12,2	3,3	16,6	9,1	7,1	8,8	11,0	16
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	8.708	1.671	26.114	9.204	4.319	7.664	9.924	15

Die Stadt Dormagen unterhält Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 766.343 m². Allerdings ist keine Aussage möglich, wie sich die verschiedenen Vegetationsarten auf die Gesamtfläche verteilen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die TBD konnten die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen nicht vollständig zur Verfügung stellen. So konnten lediglich die Aufwendungen für die Fremdvergaben beziffert werden. Die Aufwendungen, die der Baubetriebshof verursacht, liegen nicht vollständig vor. Insofern dient die nachstehende Grafik zur Orientierung.

Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,98	1,13	1,52	12

Erst wenn alle Flächen differenziert nach den verschiedenen Flächeninhalten (Rasen, Sträucher und Gehölze etc.) erfasst sind und die durch die Pflege verursachten Aufwendungen bekannt sind, kann auch der Pflegeaufwand für einzelne Pflegeleistungen (z.B. Rasenpflege) ermittelt und analysiert werden.

→ **Empfehlung**

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

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Der Stadt Dormagen gehören insgesamt 88 Spielplätze und zwei eigenständige, planungsrechtlich gesicherte Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 149.000 m². Auf einer Spielplatzfläche von rund 147.000 m² befinden sich 514 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Dormagen	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	14,7	5,8	19,0	13,4	11,7	13,2	15,6	17
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	8,9	3,3	13,4	8,1	6,1	7,9	10,0	17
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,5	2,3	11,3	4,8	3,7	4,6	5,5	17
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.653	1.069	3.055	1.718	1.515	1.668	1.857	17

Das Flächenangebot liegt in Dormagen über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Spielgeräte liegt zwar unter dem Durchschnitt, jedoch sind die Spielgeräte von hoher Qualität. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird ein Rückgang der unter 18-jährigen bis 2040 um etwa sieben Prozent prognostiziert. Dies hat auch einen direkten Einfluss auf den Spiel- und Bolzplatzbedarf in Dormagen. Etwaigen Spielplatzschließungen werden jedoch systematische Überlegungen vorangestellt, die in eine strategische Spielleitplanung (Spielplatzkonzept) einmünden. Aus dieser wird die aktuelle und künftige Bedarfslage entwickelt. Auf dieser Grundlage wird festgelegt, welche Spielplätze zukünftig aufgewertet bzw. entfallen sollen. Das Konzept wird regelmäßig, d.h. alle drei Jahre, fortgeschrieben.

→ Feststellung

Das Spielplatzkonzept der Stadt Dormagen bildet eine gute Grundlage für eine systematische Steuerung des Spielflächenangebotes.

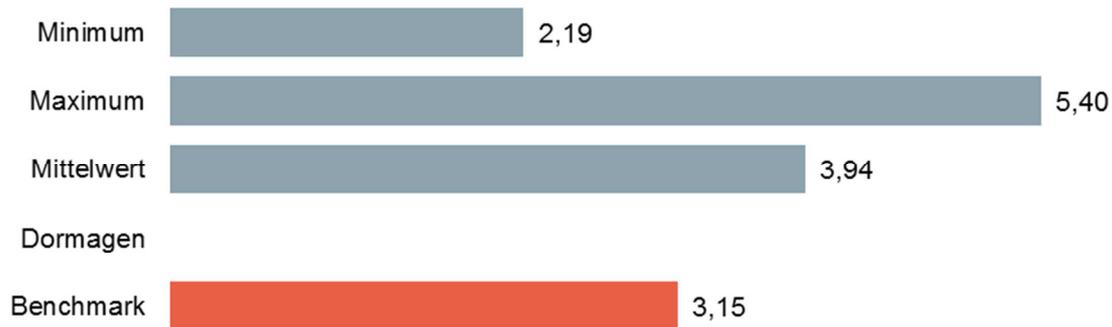
→ Empfehlung

Bei der Entwicklung von neuen Baugebieten, die in der Regel neue Spielplatzanlagen integrieren, sollte weiterhin die Überlegung den Vorrang erhalten, eher zentrale, größere Spielplatzanlagen mit einem größeren Einzugsgebiet zu entwickeln. Diese bieten den Vorteil wirtschaftlicher unterhalten werden zu können. Kleinere Anlagen könnten dafür entfallen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Pflege der Spielplätze erfolgt überwiegend in Eigenleistung des Baubetriebshofes. Lediglich ein kleiner Flächenanteil wird durch ein externes Unternehmen gepflegt. Eine Zuordnung der Overheadkosten der TBD war nicht möglich, so dass die Gesamtaufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze nicht abzubilden waren.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Dormagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	3,36	3,93	4,43	15

Ohne die Overheadkosten betragen die Aufwendungen im Zeitraum der Prüfung 685.342 Euro. Umgerechnet bedeutet dies einen Aufwand je m² von 4,60 Euro. Damit liegen die Aufwendungen bereits jetzt oberhalb des Mittelwertes und über dem Benchmark. Es lässt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial von rund 216.000 Euro feststellen.

Die bisherige Datenlage in Dormagen lässt eine tiefergehende Analyse nicht zu. Unklar ist bislang auch, auf welche Pflegeleistungen sich die o.g. Aufwendungen verteilen.

Hier ist eine Differenzierung nach folgenden Aufwendungen sinnvoll:

- Aufwendungen für die Grünflächenpflege
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte
- Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte
- Aufwendungen für Fallschutzflächen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dormagen sollte klären, auf welche Pflegeleistungen sich die Pflegeaufwendungen verteilen sowie die Overheadkosten den Gesamtaufwendungen zuordnen.

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel. Ähnlich wie bei den anderen Nutzungsformen im Grünflächenbereich entscheidet die Pflegeintensität der Bepflanzung über den zu tragenden Pflegeaufwand.

Strukturen

Die TBD verfügen bislang ausschließlich über Informationen über den Anteil des Straßenbegleitgrüns, dessen Pflege extern vergeben ist (ca. 50.000 m²). Ein Teil dieser Flächen ist graphisch erfasst und es besteht die Möglichkeit einer detaillierten Flächenauswertung. Ein interkommunaler Vergleich der Strukturkennzahlen ist jedoch nicht möglich, da keine Flächendaten des vom Baubetriebshof der TBD unterhaltenen Straßenbegleitgrüns vorliegen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns kann in Dormagen aufgrund der fehlenden Flächendaten sowie der fehlenden Zuordnung der entstandenen Aufwendungen nicht betrachtet werden. Als Hilfskennzahl konnte jedoch die Fläche herangezogen werden, deren Pflege extern vergeben ist. Die Fläche ist rund 50.000 m² groß und die durch die Pflege entstandenen Aufwendungen betragen rund 99.000 Euro. Insofern gibt die Stadt Dormagen für diesen Teil des Straßenbegleitgrüns je m² 1,99 Euro aus. Damit wird der Benchmark, der bei 1,50 Euro je m² liegt, bereits um 0,49 Euro je m² überschritten. Damit ergibt sich allein für diesen Teil des Straßenbegleitgrüns ein rechnerisches Potenzial von 24.500 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Dormagen sollte, wie vorgesehen, alle Flächen des Straßenbegleitgrüns in einem Grünflächeninformationssystem sowie die für die Unterhaltung und Pflege entstehenden Aufwendungen erfassen. Sie sollte diese nach Möglichkeit nach den verschiedenen Flächeninhalten bzw. Pflegeleistungen untergliedern. Zur Untergliederung bietet die im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellte Vorabdatei Hilfestellung.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Stadt Dormagen erreicht einen Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement von 23 Prozent. Dies zeigt, dass bei der Organisation und Steuerung der Grünflächen noch ein großes Optimierungspotenzial besteht.
- Der Stadt Dormagen fehlt bisher der Überblick über den Gesamtbestand an kommunalen Grünflächen. Dies ist sicher teilweise dem Umstand geschuldet, dass bei den TBD der Fachbereich Grünflächen (Fremdvergabe) als auch der Baubetriebshof für die Pflege der Grünflächen zuständig sind.
- Die TBD sollten daher den Flächenbestand kommunalen Grünflächen systematisch erfassen. Hierzu sollte das in Arbeit befindliche Grünflächenkataster zeitnah weiter aufgebaut und sukzessive zu einem Grünflächeninformationssystem ausgebaut werden. Weiterhin sollte das Kataster mit allen für die Pflege der Grünanlagen wesentlichen Informationen angereichert werden.
- Ferner sollten in Dormagen verbindliche strategische und operative Ziele zur Gestaltung und Weiterentwicklung der kommunalen Grünflächen entwickelt werden.
- Eine Kostenrechnung ist noch nicht aufgebaut, so dass kennzahlenunterstützte Steuerungs- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche noch nicht möglich sind. Insoweit empfiehlt die GPA NRW, für den Bereich der Grünflächen eine Kostenrechnung aufzubauen.
- Eine Analyse der Flächen und Kosten für die Park- und Gartenanlagen der Stadt Dormagen war aufgrund der bisherigen Datenlage nicht möglich. Die Aufwendungen des Baubetriebshofes, insbesondere die Aufteilung des Aufwandes für die einzelnen Pflegeleistungen nach Bewuchs, konnten nicht dargestellt werden.
- Das Flächenangebot an Spiel- und Bolzplätzen in Dormagen liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Deren Ausstattung liegt zwar, was die Anzahl der Spielgeräte angeht, unter dem Durchschnitt, jedoch sind die Spielgeräte von hoher Qualität. Positiv zu erwähnen ist das Vorhandensein eines Spielplatzkonzeptes, das alle drei Jahre fortgeschrieben wird. Diese Verfahrensweise sollte beibehalten werden.
- Eine tiefere Analyse der Spiel- und Bolzplätze war aufgrund der unvollständigen Daten nicht möglich. Ohne die anteiligen Kosten der Verwaltung betragen die Aufwendungen umgerechnet 4,60 Euro je m². Daraus errechnet sich ein mögliches Einsparpotenzial von rund 216.000 Euro.
- Differenzierte Aussagen zum Straßenbegleitgrün konnten aufgrund der fehlenden Datenlage nicht getroffen werden. Der aktuelle Benchmark wird anhand der gebildeten Hilfskennzahl bereits überschritten.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst 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. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

Eine zielgerichtete Steuerung ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportaußenanlagen hat.

Im Ergebnis ist für die Stadt Dormagen folgendes festzuhalten:

- Zuständig für die Aufgabe der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen ist der Sportservice der Stadt Dormagen
- Es existiert ein aktueller Überblick über den Bestand der Sportaußenanlagen. Daten zur Anzahl, Fläche, Ausstattung und zum baulichen Zustand der Sportaußenanlagen sind vorhanden. Die Stadt Dormagen ist Eigentümerin von zehn Sportanlagen.
- Hintergrund der detaillierten Erfassung war die Entscheidung in 2004 einen Sportentwicklungsplan unter dem Motto „Pakt für den Sport in Dormagen“ aufzustellen. In 2010 erfolgte eine erste Fortschreibung.
- Auch hat die Stadt einen Sportplatzbelegungsplan, in dem die nutzenden Vereine und die von ihnen belegten Zeiten enthalten sind. Über die tatsächlich genutzten Zeiten hat die Stadt Dormagen keine stichhaltigen Nachweise.
- Neben der Zahl der nutzenden Vereine sind der Stadt auch die Zahl der nutzenden Mannschaften sowie das Verhältnis Jugend- zu Seniorenmannschaften bekannt.
- Die Vereine pflegen teilweise die Nebenanlagen und die Vereinsheime.
- Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes wurde die Entscheidung getroffen, bei Sportanlagen, die über zwei Sportplätze mit Tennen- und Rasenbelag verfügten, einen Kunstrasenplatz unter Verzicht auf den jeweiligen Zweitplatz zu errichten.

Strukturen

Die Stadt Dormagen verfügt über zehn Sportaußenanlagen mit 17 Sportplätzen. Insgesamt stehen eine Gesamtfläche von rund 450.000 m² sowie eine Sportnutzfläche von rund 170.000 m² zur Verfügung. Die Stadt ist Eigentümerin aller Anlagen.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen kommunal 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	7,14	2,31	9,59	4,64	3,03	4,27	5,82	16
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,01	1,00	4,10	1,94	1,35	1,83	2,25	16

Die Stadt stellt ihren Einwohnern verhältnismäßig viel Fläche an Sportaußenanlagen zur Verfügung. Dabei ist die Sportnutzfläche je Einwohner eher durchschnittlich.

Ein Hinweis zur Ausstattung der Fußballvereine mit Sportplätzen lässt sich aus der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ ableiten.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Kennzahl	Dormagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Mannschaft in m ²	1.192	656	1.915	1.066	831	957	1.226	16

Hier zeigt sich, dass Dormagen zu den Kommunen zählt, die den Mannschaften vergleichsweise viel Sportnutzfläche zur Verfügung stellt.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen

Die Berechnung des Sportstättenbedarfs für den Fußballsport erfolgt zunächst mit einer Formel, die seit dem Jahr 2000 bundesweit als Planungsrichtlinie angewendet wird. Entwickelt wurde sie vom Bundesinstitut für Sportwissenschaften (BIS). Auf Basis der beim Fußball- und Leichtathletik-Verband Westfalen e.V. (FLVW) gemeldeten Mitglieder in der Sparte „Fußball“ wird berechnet, wie viele Spielfelder - bezogen auf das gesamte Stadtgebiet - nötig sind, um für den Fußballsport ausreichende Trainings- und Wettkampfplätze vorzuhalten. Bei dieser Berechnung werden die Großspielfelder mit dem Faktor 1,0 - und die Klein- und Jugendspielfelder mit dem Faktor 0,5 berücksichtigt. Die sonstigen Spielfelder sind nicht enthalten. Das Resultat ist eine erste quantitative Einschätzung über alle Standorte. Rückschlüsse auf die Auslastung der einzelnen Sportanlagen lassen sich aus dem Ergebnis nicht ableiten.

Im Jahr 2014 waren für Dormagen beim FLVW 3.025 aktive Mitglieder der Sparte „Fußball“ gemeldet. Auf dieser Basis errechnet sich ein Bedarf von 17 Spielfeldern. Dormagen hatte 2014

insgesamt 17 Spielfelder in Betrieb. Damit stimmen Bedarf und Bestand nach der Berechnungsmethode des Bundesinstituts für Sportwissenschaften überein.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften

Im Vergleich zur Berechnung der trainingsgeeigneten Sportplätze nach dem BIS wird nachfolgend der Bedarf über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW den – je nach Belagsart – verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert. Danach benötigen die 106 Dormagener Mannschaften 318 Stunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 415 Nutzungsstunden.

Bei der Belegung der Sportplätze anhand der Anzahl der Mannschaften stehen den Vereinen mehr Trainingsressourcen zur Verfügung, als nach der Bedarfsberechnung nach BIS.

Auslastungsgrad der Sportanlagen

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch den Trainingsbetrieb ist in Dormagen unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten.

Der Beanspruchungsgrad der einzelnen Sportanlage erfolgt anhand des Verhältnisses der verfügbaren Nutzungszeiten zu den Belegungszeiten der Vereine.

Auslastungsgrad der einzelnen Sportanlagen 2014

Sportaußenanlage	Auslastungsgrad in Prozent
Delhoven	38
Delrath	53
Gohr	51
Hackenbroich	24
Horrem	27
Nievenheim	42
Beethovenstraße	67
Straberg	59
Stürzelberg	59
Zons	57

Der Auslastungsgrad in 2014 aller Sportplätze durch den Vereinssport liegt bei 42 Prozent. Dieser Wert bestätigt tendenziell das Ergebnis der Bedarfsberechnung anhand der Mannschaften.

Das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagert sich mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 – 75 Jährigen von – z.B. Fußball – in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu interfragen.

Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes wurden für den Bereich der Sportaußenanlagen folgende Maßnahmen entwickelt, die in der Zukunft umgesetzt werden sollen. Diese sollten auch nach dem Verlassen des Haushaltssicherungskonzeptes beibehalten werden:

- Einsparung des Zweitplatzes auf der Sportanlage Horrem in 2018.
- Einsparung des Zweitplatzes auf der Sportanlage Delhoven und Neubau eines Kunstrasenplatzes in 2020.
- Einsparung des Zweitplatzes auf der Sportanlage Hackenbroich und Neubau eines Kunstrasenplatzes in 2021.

→ **Feststellung**

Die geplanten Maßnahmen zur Reduzierung der Sportaußenanlagen und Ertüchtigung des Spielbelags bei den verbleibenden Anlagen trägt dazu bei, dass der Auslastungsgrad der Sportplätze zukünftig auf rund 50 Prozent steigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dormagen sollte die Auslastungen der Sportaußenanlagen durch den Vereinssport weiterhin kritisch beobachten und durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, den Auslastungsgrad zu erhöhen. Dazu können auch weitere Ertüchtigungen vorhandener Anlagen mit gleichzeitigen Reduzierungen der Zweitplätze gehören.

→ 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