

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Witten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	7
→ Ausgangslage der Stadt Witten	9
Strukturelle Situation	9
→ Überörtliche Prüfung	13
Grundlagen	13
Prüfbericht	13
→ Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	15
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
GPA-Kennzahlenset	16
→ Prüfungsablauf	18

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Witten ist seit mehr als zwei Jahrzehnten kritisch. Die Stadt Witten zählte fast durchgehend zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresdefiziten. In anderen Jahren gehörte sie dann zu den 50 Prozent der Städte mit den ungünstigsten Jahresabschlüssen.

Die Stadt Witten hatte, auch im interkommunalen Vergleich, bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 mit 62,5 Mio. Euro ein relativ geringes Eigenkapital. Durch die hohen Jahresdefizite ab 2009 wurde das Eigenkapital vollständig aufgezehrt. Bereits seit 2010 ist die Stadt Witten bilanziell überschuldet. Ende 2015 erreicht die bilanzielle Überschuldung ein Volumen von fast 143 Mio. Euro. Damit sind rund 200 Mio. Euro an Kapital verbraucht.

Die jährlichen Defizite haben in Witten konkret spürbare Folgen:

- Substanzverzehr beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen und
- zu hohe Liquiditätskredite.

Das Vermögen hat sich durch den abschreibungsbedingten Werteverzehr bei geringen Investitionsquoten um fast 12 Prozent reduziert. Die Gesamtinvestitionsquote beträgt durchschnittlich 42,7 Prozent. Die Bruttoinvestitionen betragen in acht Jahren insgesamt 72,2 Mio. Euro. Der Werteverzehr lag mit 169,1 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch.

Auffällig sind die um 33 Mio. Euro gesunkenen Bilanzwerte der Schulen. Bei den Schulen sind bereits mehrere Objekte, Gebäudeteile oder -trakte bilanziell vollständig abgeschrieben. Insgesamt betrachtet haben die Schulgebäude bereits rund 70 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten.

Beim Straßenvermögen stehen einem Substanzverzehr von 67 Mio. Euro Investitionen von nur 37 Mio. Euro gegenüber. Mehr als die Hälfte der Straßen ist bereits vollständig abgeschrieben. Aufgrund des hohen Anlagenabnutzungsgrades von rund 80 Prozent ist hier insgesamt betrachtet ein hohes Risiko von beachtlichen Ersatzinvestitionen erkennbar.

Die Restnutzungsdauer beider Rathausteile beträgt 15 beziehungsweise 20 Jahre. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent bestätigt die begonnene umfangreiche Sanierung des Rathauses.

Die tatsächliche Nutzungsdauer wird von dieser bilanziellen Betrachtung häufiger abweichen. Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des gesamtstädtischen Immobilienbestandes insgesamt als nicht zufrieden stellend bis unzureichend. Der Zustand des Straßenvermögens wird in einer Gesamteinschätzung ebenso bedenklich bewertet.

Die niedrigen Investitionsquoten stehen im engen Zusammenhang mit der seit Jahren kritischen Haushaltssituation. Trotz durchschnittlicher Erträge erreicht die Stadt Witten seit 2009 keinen

positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die fehlende Selbstfinanzierungskraft führt zu einem beachtlichen Anstieg der Liquiditätskredite. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2008 bestanden bereits Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in Höhe von 164,0 Mio. Euro. Ende 2015 hatte sich der Bestand mit 361,8 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Das sind etwa 86,0 Mio. Euro mehr als das gesamte Haushaltsvolumen des Jahres 2015. In acht Jahren sind 197,8 Mio. Euro an Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hinzugekommen. Auf jeden Einwohner entfallen Liquiditätskreditverbindlichkeiten von etwa 3.740 Euro. Sie alleine sind bereits höher als der interkommunale Mittelwert der Gesamtverbindlichkeiten 2010.

Die Haushalts- und Finanzlage der Stadt Witten ist mehr als kritisch. Selbst das laufende Geschäft kann nicht finanziert werden. Für notwendige Reinvestitionen fehlt das Geld, Investitions- und Unterhaltungsstau werden größer und bedeuten zusätzliche Risiken. So ist der Weg in die Schuldenfalle und letztlich in die bilanzielle Überschuldung fast vorprogrammiert.

Es bedarf dringender Veränderungen und einem gemeinsamen strategischen Handeln aller Entscheidungsebenen, um diese Entwicklung nachhaltig zu ändern.

Die seit 2012 verpflichtende Teilnahme an der ersten Stufe des Stärkungspaktes (StPaktG) ist dafür eine gute Voraussetzung. Die Stadt erhält finanzielle Unterstützung, muss aber auch einen genehmigungspflichtigen Haushaltssanierungsplan aufstellen.

Für eine langfristige Betrachtung hat die GPA NRW auf der Basis des Jahresergebnisses 2015 ein strukturelles Ergebnis von -35,9 Mio. Euro ermittelt. Wenn sich die Rahmenbedingungen nicht verändern, besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Das sind immerhin 14 Prozent der jährlichen Aufwendungen.

Die Stadt Witten stellt ab dem Jahr 2016 einen Haushaltsausgleich mit steigenden Überschüssen dar. Sie kann also diese Konsolidierungslücke schließen. Dass diese Annahmen durchaus realistisch sind, bestätigt das Jahresergebnis 2016, das tatsächlich mit einem Überschuss von ca. 600.000 Euro abschließt. Die Stadt plant für 2021 einen Überschuss von 14 Mio. Euro. Das bedeutet gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 von -36 Mio. Euro eine Verbesserung von 50 Mio. Euro. Diese positive Entwicklung ist auf die Umsetzung der im Haushaltssanierungsplan genannten Maßnahmen und eine mehrstufige deutliche Erhöhung der Grundsteuer zurückzuführen.

Daneben werden auch steigende Erträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer erwartet. Das setzt eine entsprechende konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung voraus. Damit verbleibt ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

Neben diesen allgemeinen Risiken wurden punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung 2017 festgestellt. Die verhältnismäßig moderat angenommenen Steigerungen für Personalaufwendungen sind nur mit Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Nach eigenen Angaben liegt dazu ein Personalabbaukonzept vor. Trotz mehrfacher Nachfragen konnte das Konzept nicht vorgelegt werden. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat bei den Erträgen aus der allgemeinen Kreisumlage einen Gesamtanstieg um 12,5 Prozent eingeplant. Dieser liegt über dem von der Stadt Witten geplanten Anstieg von 10,7 Prozent.

Es kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass statt der erwarteten Überschüsse zukünftig weitere Defizite ausgewiesen werden. Eine konsequente Haushaltssanierung ist für die Stadt

Witten damit aktueller denn je. Maßnahmen über den bisherigen Sanierungsplan hinaus können erforderlich sein und sollten durch die Stadt vorbereitet werden.

In drei von sechs Vergleichsjahren erzielte die Stadt Witten überdurchschnittliche Erträge. In zwei Jahren waren die Erträge unauffällig. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Witten zeigten eine Bandbreite zwischen 1.246 Euro in 2010 und 1.725 Euro je Einwohner in 2015. Die Ertragskraft ist seit 2011 höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Seit 2012 zählt die Stadt Witten zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Ertragskraft. Hierzu haben überdurchschnittliche Erträge bei der Grundsteuer B und ab 2012 bei den Schlüsselzuweisungen beigetragen. Vergleichsweise gering sind die Erträge aus der Gewerbesteuer. Im Vergleich mit allen Städten über 60.000 Einwohner waren die Gewerbesteuererträge trotz höherer Hebesätze unterdurchschnittlich. Dies wurde jedoch durch die höheren Grundsteuererträge weitgehend kompensiert. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern waren in allen Jahren interkommunal unauffällig.

Die überdurchschnittlichen Erträge beruhen allerdings nicht auf hoher Steuerkraft, sondern auf hohen Hebesätzen. Die hohen Schlüsselzuweisungen sind Ergebnis der schwachen Steuerkraft und der hohen Soziallasten. Damit hat die Stadt Witten zunächst vom Grunde her eine gute Ertragssituation geschaffen.

Dennoch bestehen Möglichkeiten, die Ertragssituation zu verbessern. Sie sollten genutzt werden, um die Grundsteuerhebesätze nicht noch weiter steigen zu lassen und um die Gewerbesteuerschwäche zu kompensieren. Auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten die Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen erhöht werden. Der kalkulatorische Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen wurde gesenkt; die Absenkung bedeutete einen Einnahmeverzicht von 1,1 Mio. Euro allein für den Abwasserbereich. Der Zinssatz sollte zukünftig erst dann reduziert werden, wenn dies rechtlich oder gesetzlich gefordert ist. Der Öffentlichkeitsanteil bei den Straßenreinigungsgebühren ist nicht ausreichend differenziert und gewichtet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragssituation bietet auch die Elternbeitragsatzung für die Kindertagesbetreuung. Die Empfehlung, die Elternbeiträge jährlich um 3,0 Prozent zu erhöhen, hat die Stadt Witten jüngst umgesetzt. Weiterhin sollte die Stadt Witten die generelle Beitragsbefreiung von Geschwisterkindern überprüfen und anpassen. Die GPA NRW empfiehlt, bei den Einkommensstufen durch etwas größere Sprünge die Spannweite zu erhöhen. Die Stadt Witten sollte den überwiegenden Anteil der Elternbeiträge erhöhen. Sie kann sich dabei an ausgewählten interkommunalen Vergleichswerten orientieren.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Ertragslage und der geltenden Hebesätze sieht die GPA NRW Möglichkeiten, aber auch die dringende Notwendigkeit, den Aufwand zu reduzieren. Bis auf das Jahr 2013 gehörte die Stadt Witten zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner.

Der hohe Aufwand ist sicherlich zum Teil durch den noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel, durch höhere Sozialleistungen und präventive Jugendarbeit ausgelöst. Nach Auffassung der GPA NRW ist er aber auch auf hohe Standards und ein breites Dienstleistungsangebot zurückzuführen. Die Prüfung zeigt in allen Bereichen Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Witten in allen Jahren den Maximalwert bei den Pensionsrückstellungen. Die Rückstellungen sind um 56 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert vergleichbarer Städte. Ursächlich hierfür ist die seit vielen Jahren bestehende üppige Personalausstattung der Stadt.

Darüber hinaus war die Entwicklung bei den Rückstellungen für Altersteilzeit auffallend. Kommunen gehen zunehmend restriktiver mit Altersteilzeitregelungen um. Dieses gilt nachvollziehbar und zu Recht besonders für die Fälle, in denen freiwerdende Stellen teilweise oder vollständig wiederbesetzt werden.

Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. Die Personalquote 2 der Stadt Witten ist mit 8,3 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner sogar weit überdurchschnittlich. Die Anstrengungen der Stadt sind durchaus erkennbar und die Personalquote bildet nicht mehr das Maximum ab. Dennoch zählt die Stadt Witten zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Personalquote. Die Ergebnisse im Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung bestätigen dieses. Das Potenzial bei den Einwohnermeldeaufgaben entspricht rund einem Drittel des eingesetzten Personals. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist es rund ein Viertel.

Hervorzuheben sind die erheblichen Belastungen aus dem grundsätzlich freiwilligen Kultursektor. Die Stadt Witten hat an die AöR von 2004 bis einschließlich 2012 konstant jährlich 6,0 Mio. Euro gezahlt. Seit 2013 fallen diese mit durchschnittlich 5,8 Mio. Euro um etwa 3 Prozent etwas geringer aus. Das durchschnittliche Defizit des Kernhaushaltes der Jahre 2008 bis 2015 betrug 25,2 Mio. Euro. Die Zuschüsse an die AöR entsprachen somit rund einem Viertel des städtischen Jahresdefizits.

Das Kultur- und Freizeitangebot soll damit nicht in Frage gestellt werden. Hinterfragen sollten jedoch die Entscheidungsträger, ob in allen Bereichen die Standards und Angebote dauerhaft in der bisherigen Form aufrecht erhalten werden sollen oder ob der Aufwand reduziert werden kann.

Die Transferaufwandsquote ist seit 2012 stetig angestiegen und ab 2013 interkommunal überdurchschnittlich. Zu den Transferaufwendungen zählen vor allem die Aufwendungen für Jugend und Soziales, die in Witten einen Zuschuss von mehr als 50 Mio. Euro erfordern. Weiter zählen dazu die Gewerbesteuerumlagen und insbesondere die Kreisumlage. Daneben beeinflussen aber auch die freiwilligen Zuwendungen u.a. an die Kulturforum Witten AöR die Höhe der Transferaufwandsquote.

In den Kindertageseinrichtungen wird die 45-Wochenstunden-Betreuung häufiger gebucht als in 75 Prozent aller Vergleichskommunen. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung eindeutig negativ. Die Stadt Witten sollte die Buchung der Betreuungszeiten stärker steuern. Dazu sollte sich die Stadt aktuelle Nachweise vorlegen lassen.

Nach eigener Auskunft der Stadt Witten besuchen etwa 100 Kinder aus den Nachbarkommunen die Kindertageseinrichtungen. Diese Zahl ist außergewöhnlich hoch und belastet den Haushalt der Stadt Witten.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen sowie für das Straßenbegleitgrün liegen jeweils über dem Benchmark. Wegen nicht ausreichend differenzierter Datenlage konnte die Wirtschaftlichkeitskennzahl für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze nicht gebildet werden.

Bei den Schulflächen bestehen erhebliche Flächenüberhänge. Allein bei den Grundschulen kann rechnerisch die vorhandene Fläche fast halbiert werden. Das gesamte Potenzial wird wegen baulicher Voraussetzungen und anderer nachvollziehbarer Gründe nicht vollständig umsetzbar sein. Die Größenordnung zwingt jedoch dazu, über Flächenreduzierungen und Standortaufgaben nachzudenken. Die gesamten Flächenüberhänge im Schulbereich eröffnen ein Potenzial in Höhe von bis zu 3,3 Mio. Euro jährlich. Der geplante Bau einer weiteren Gesamtschule ist aus Sicht der GPA NRW aufgrund des vorhandenen Flächenbestandes nicht erforderlich. Er macht allenfalls aus energie- und unterhaltungswirtschaftlicher Sicht Sinn, wenn dafür sanierungsbedürftige, energiewirtschaftlich ungünstige Schulen aufgegeben werden.

Auch weitere Kennzahlen, die nicht näher analysiert wurden, geben Hinweise auf einen überdurchschnittlichen Aufwand:

- Personalquote (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner); dies wurde bereits in den überörtlichen Prüfungen 2005 und 2010 festgestellt,
- Maximum bei den Aufwendungen der Reinigung je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche,
- Aufwendungen für Hausmeisterdienste je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche im dritten Quartil.

### 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.

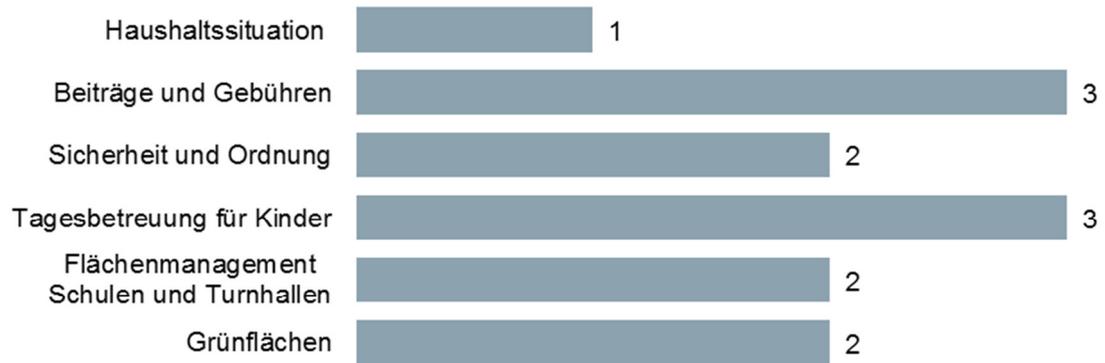
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### 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.

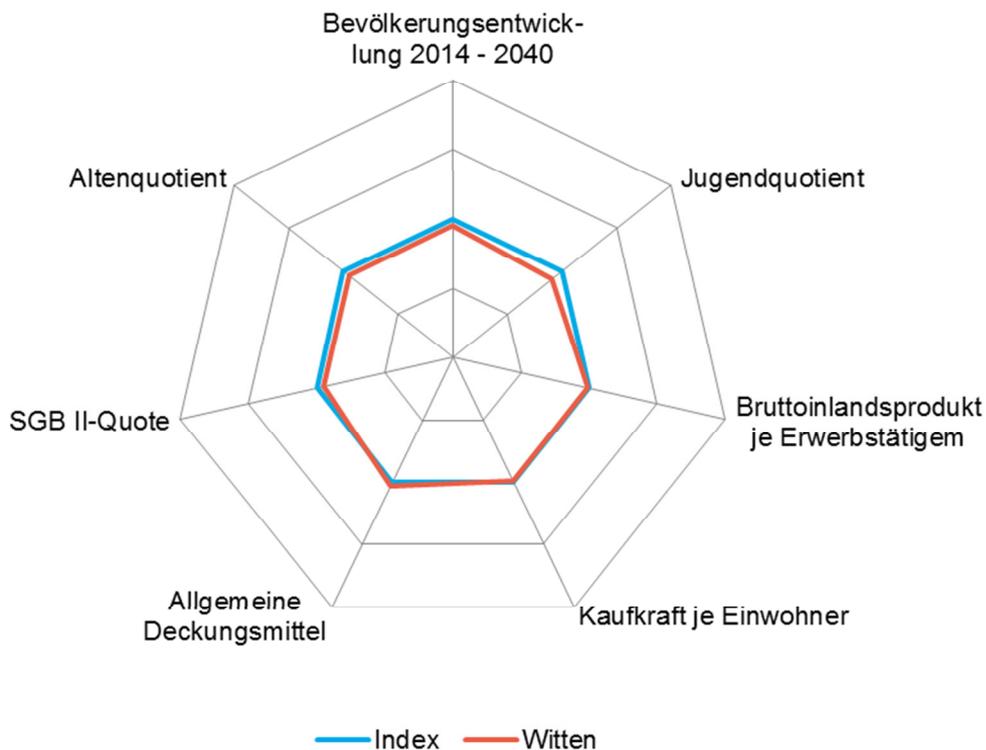
## KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Witten

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Witten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>1</sup>. 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.

Das Netzdiagramm bestätigt die mindestens durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel und damit vom Grunde her eine unproblematische Ertragssituation. Auch die Merkmale zur Bevölkerungsstruktur und die SGB-II-Quote geben keinen Hinweis darauf, dass die Stadt Witten hierdurch gegenüber anderen Kommunen benachteiligt ist. Insgesamt sind die im Diagramm dargestellten Strukturmerkmale für die Stadt Witten nicht belastend. Auslöser für die desolote finanzielle Situation können hier eher nicht abgeleitet werden. Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel wird allerdings maßgeblich auch durch hohe Grundsteuerhebesätze beeinflusst.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Auch die Sozialstrukturen werden subjektiv durch die Stadt anders wahrgenommen. Diese Aspekte werden besonders im folgenden Abschnitt beleuchtet.

## **Strukturmerkmale und demografische Entwicklung**

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit der Bürgermeisterin am 27.10.2016 erörtert.

Die Stadt Witten empfindet eine vollkommen ungerechtfertigte Situation hinsichtlich der Zuordnung von Aufgaben und deren Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen. Die Kommunen werden nach eigener Auffassung zunehmend mit Aufgaben belastet, ohne dass dafür ein finanzieller Ausgleich geleistet werde. Insgesamt sei die Finanzierung der Kommunen nicht auskömmlich. Dies sei wesentlicher Grund für die angespannte finanzielle Lage der Stadt Witten.

Jüngstes Beispiel seien in diesem Zusammenhang die von der Stadt zu leistenden Kosten für Flüchtlinge. Nach Abzug der Erstattungen durch das Land ist der Stadt Witten nach eigenen Berechnungen ein Aufwand von 6 Mio. Euro für das Jahr 2016 entstanden. Dennoch sei der Haushaltsausgleich gelungen, allerdings nur durch Einschränkungen und Verzicht bei anderen Leistungen. Aufwändiger sei auch die Bürgerberatung durch den Anstieg der Migrantenzahl. Hier wird zum Teil durch eine Online-Beratung unterstützt. In Witten leben derzeit (Stand Oktober 2016) 1.600 Flüchtlinge.

Investitions- und Förderprogramme des Bundes und des Landes bedeuten zwar finanzielle Unterstützung, lösen aber auch einen erheblichen personellen Mehraufwand für die Stadt aus.

Nicht aus den Strukturmerkmalen ablesbar ist die Aussage, dass die Bevölkerung durch einen großen Anteil an Langzeitarbeitslosen geprägt sei. Generell löse die Bevölkerungsstruktur durchaus höhere Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich aus. Die Stadt Witten ist nach eigener Aussage in hohem Maße durch die Leistungen in der Jugendhilfe finanziell belastet. Es werden sehr viele präventive Maßnahmen durchgeführt. Ergänzend wird auf den Ausbau der Ganztagsbetreuung hingewiesen. Besonderer Aufwand entsteht in Witten auch durch Soziallasten. Anforderungen der Wohlfahrtsverbände und immer höhere Standards durch Bundes- und Landesvorgaben, z.B. bei der U 3- und Ü 3-Betreuung, seien für die Kommunen zunehmend belastender und kaum zu finanzieren.

Neben der nicht auskömmlichen Gemeindefinanzierung und den höheren Aufwendungen für Jugend- und Sozialhilfe sieht die Stadt Witten auch eine zunehmende Benachteiligung der kreisangehörigen Städte gegenüber den kreisfreien Städten. Bei der Verteilung von Wirtschaftsförderungsmitteln sind nach Auffassung der Stadt die kreisangehörigen Kommunen schlechter gestellt. Die Benachteiligung verstärke sich durch die regionale Lage im Städtedreieck Bochum, Dortmund und Hagen. Fördermittel fließen vielfach in diese kreisfreien Städte. Witten sei deshalb besonders benachteiligt. Aktuelles Beispiel sei die Sanierung und Entwicklung der Opel-Flächen in Bochum mit entsprechenden Fördermitteln.

Letztlich mache sich aber auch der noch nicht abgeschlossene Strukturwandel in der Stadt bemerkbar. Witten war ein starker Wirtschaftsstandort der Eisen- und Stahlindustrie. Der Verlust dieser Arbeitsplätze konnte bisher nicht aufgefangen werden. Inzwischen steigt die Zahl der Arbeitsplätze, insbesondere im Dienstleistungsbereich und liegt (Stand Juni 2015) bei etwa 31.700.

Als nachteilig wirke sich aus, dass die Stadtentwicklung nicht mit dem Strukturwandel Schritt gehalten habe. Mehr als 30 Jahre sei die Stadtentwicklung vernachlässigt worden und habe praktisch nicht stattgefunden. Ein strukturierter Stadtentwicklungsprozess finde seit etwa 2005 statt. Bei dem Stadtentwicklungsprozess gehe es darum, ein mittel- und langfristiges Entwicklungskonzept mit den Schwerpunkten, Leitzielen und Leitbildern für die zukünftige Entwicklung der Stadt zu erarbeiten bzw. fortzuschreiben. Es geht außerdem darum, die weiteren Standortfaktoren zu stärken und strukturwirksame Projekte zu entwickeln oder zu unterstützen. Gute Kindertagesbetreuung und gute Schulen als Basis für Familienfreundlichkeit seien vorhanden. Weitere Bausteine einer langfristigen Entwicklung sind die Einrichtung von Bildungsquartieren, die Projekte Soziale Stadt Annen und Heven-Ost/Crengeldanz, Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) Innenstadt und ISEK Universität und Umfeld, Privatisierung des Bahnhofes, Kornmarktbebauung, Rathaussanierung als Teil der Verbesserung der Innenstadt u.a. Die örtlichen Unternehmen beteiligen sich aktiv und übernehmen Patenschaften für einzelne Projekte.

Der Stadtentwicklungsprozess steht regelmäßig auch auf der Tagesordnung der wöchentlichen Sitzungen des Verwaltungsvorstandes. Er wird insbesondere durch die Stabsstelle begleitet. Grundlage ist u.a. das Stadtentwicklungskonzept „Unser Witten 2020“. Ergänzend sind Masterpläne und weitere Handlungskonzepte zu allen Lebensbereichen und Handlungsfeldern erstellt. Das Statistikamt erstellt als weitere Planungsgrundlagen ein statistisches Jahrbuch und weitere Auswertungen, z.B. Stadtteilprofile. Sämtliche Maßnahmen unterliegen einem Controlling der Stabsstelle. Insgesamt setzen sich Verwaltung und Kommunalpolitik intensiv mit langfristigen Entwicklungen und demografischen Veränderungen auseinander und gestalten den Stadtentwicklungsprozess aktiv. Verbessert werden können nach Auffassung der Stadt die Beteiligung und das aktive Handeln der kommunalpolitischen Entscheidungsebene. Allerdings erfordere die Zusammensetzung des Rates mit immerhin elf Fraktionen auch einen hohen Abstimmungsaufwand.

Wichtig ist der Bürgermeisterin eine regelmäßige Beteiligung der Bürger. Regelmäßige Stadtteilkonferenzen, Stadtteilforen mit Bürgerbeteiligung, monatliche Bürgersprechstunden, Marktsprechstunden und Schülersprechstunden stellen dies sicher.

Zweimal im Jahr finden Unternehmertreffen statt, um auch die heimische Wirtschaft in aktuelle Entwicklungen einzubeziehen. Derzeit besteht die Forderung zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete. Diese Flächen seien auch zur Erweiterung für bestehende Betriebe erforderlich, die sonst möglicherweise den Standort wechseln. Zur Behebung des Gewerbeflächendefizites und der Mobilisierung von potenziellen Gewerbeflächen mit Entwicklungshemmnissen arbeitet die Stadtplanung intensiv an der Aufarbeitung und baulichen Folgenutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, auf denen neue Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt werden sollen. Beispiele sind die ehemalige Thyssendeponie und der Güterbahnhof Witten-Ost.

Die Stadt räumt ein, dass zum Teil in finanziell guten Zeiten durchaus auch überdurchschnittliche Standards geschaffen worden seien. Grundsätzlich werden Dienstleistungen mit hoher

Qualität erbracht. Das kommunale Angebot soll die Standortfaktoren stärken und für alle eine gute Lebensqualität in Witten sicherstellen.

## → 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 KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Witten 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.

<sup>2</sup> 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 Witten 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 der Stadt Witten hat die GPA NRW von September 2016 bis März 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich und die Teilprüfungen wurden in der Stadt Witten Daten aus dem Jahr 2014 verwendet. Nur für die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2008 bis 2015, die Haushaltsplanungen bis 2017/18 und die Berichte des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Personalwirtschaft und Demografie	Marie-Kristin Dirks
Sicherheit und Ordnung	Marie-Kristin Dirks
Tagesbetreuung für Kinder	Marie-Kristin Dirks
Schulen	Ralf Kämmler
Grünflächen	Ralf Kämmler

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 04.04.2017 fand ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand und Vertretern der beteiligten Organisationseinheiten statt. Aufgrund ergänzender Arbeiten in den Berichten haben sich die Stadt Witten und die GPA NRW auf einen zweiten Termin verständigt. Das endgültige Abschlussgespräch zur Prüfung fand am 09.05.2017 statt.

Herne, den 09.08.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Witten im  
Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	16
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	22
Risikoszenario	22
→ Haushaltskonsolidierung	24
Kommunaler Steuerungstrend	24
Kommunale Abgaben	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	30
Steuern	31
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	44
Ertragslage	51
→ Gebäudeportfolio	56

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken 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.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlen-set 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.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW die Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie die Haushaltspläne. Diese umfasst ebenfalls die im Doppelhaushalt 2017/18 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021.

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.

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007 und bezog sich damit auf die kamerale Haushaltswirtschaft. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im Jahr 2008. Der Eckjahrevergleich bezieht sich auf die Eröffnungsbilanz 2008 und den letzten vorliegenden Jahresabschluss 2015.

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008	bekannt gemacht	festgestellt	./.	HPI / JA / -
2009	bekannt gemacht	festgestellt	./.	HPI / JA / -
2010	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2017	beschlossen			HPI / - / -
2018	beschlossen			HPI / - / -

### → Feststellung

Die Stadt Witten hat die Jahresabschlüsse 2008 bis 2015 nicht gemäß § 95 Abs. 3 GO fristgerecht aufgestellt. Die jeweilige Feststellung durch den Rat der Stadt ist ebenfalls nicht innerhalb der Jahresfrist gemäß § 96 Abs. 1 GO erfolgt.

Es ist zumindest anzuerkennen, dass in den Jahren 2014 und 2015 alle ausstehenden Jahresabschlüsse nachgeholt wurden. Die Stadt hat hierbei nachvollziehbar die gesetzlich ermöglichte Vereinfachungsregelung für die Abschlüsse 2008 bis 2010 genutzt. Der Jahresabschluss 2015 ist im Februar 2017 festgestellt worden.

### → Feststellung

Nach § 116 GO sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Es ist kritisch, dass die Stadt Witten noch keinen einzigen Gesamtabschluss aufgestellt hat. Hierdurch fehlen ihr wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

Ähnlich wie bei den Jahresabschlüssen des Kernhaushaltes wurde für die Nachholung der Gesamtabschlüsse eine Erleichterungsregelung geschaffen. Hiernach können die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014 im Entwurf gemeinsam mit dem Gesamtabschluss 2015 der Aufsichtsbehörde angezeigt werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte nunmehr alle Anstrengungen unternehmen, um die ausstehenden Gesamtabschlüsse ab 2010 aufzustellen. Hierfür ist vorrangig der Konsolidierungskreis zu bestimmen und entsprechend zu dokumentieren.

## → 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 werden die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Witten dargestellt. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

### Rechtliche Haushaltssituation

Die Haushaltssituation der Stadt Witten ist seit mehr als zwei Jahrzehnten kritisch. Seit 1992 mussten jährlich Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden. Diese wurden ab 2001 nicht mehr genehmigt. Damit galt das Nothaushaltsrecht.

Mit der Haushaltsführung nach dem NKF ab 2008 hat sich die rechtliche Haushaltssituation nochmals verschlechtert. Aufgrund der bilanziellen Überschuldung nimmt die Stadt Witten seit 2012 verpflichtend an der ersten Stufe des Stärkungspaktes (StPaktG) teil.

### Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ausgeglichener Haushalt	X								
fiktiv ausgeglichener Haushalt									
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage		X							
HSK genehmigt									
HSP genehmigt					X	X	X	X	X
HSK nicht genehmigt			X	X					
HSP nicht genehmigt									

Ab dem Haushaltsjahr 2016 stellt die Stadt Witten in der Planung einen ausgeglichenen Haushalt dar. Der fortgeschriebene HSP zum Doppelhaushalt 2017/18 wird zurzeit von der Bezirksregierung Arnsberg geprüft.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	7.660	-43.649	-43.662	-46.838	-21.582	-15.656	-27.759	-10.265
Höhe der allgemeinen Rücklage	50.723* (41.712)	27.920	0	0				
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0	-5.750	-1.043	5
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	45,0	100,0					
Höhe der Ausgleichsrücklage	20.856 (20.856)	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	0	61,0	156,4					

() Daten laut Eröffnungsbilanz 01. Januar 2008

\* 2008: Erhöhung allgemeine Rücklage um 1,35 Mio. Euro

Die GPA NRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Das Jahresergebnis wird direkt der allgemeinen Rücklage beziehungsweise dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zugerechnet. Die Stadt Witten konnte lediglich im ersten NKF-Jahr 2008 einen Überschuss erwirtschaften. Dieser resultierte insbesondere aus hohen Gewerbesteuererträgen von 64,7 Mio. Euro und einem beachtlichen Sondereffekt, und zwar einer Rückstellungsauflösung von etwa 14,0 Mio. Euro. Aufgrund der erheblichen Defizite ab 2009 von über 43,6 Mio. Euro jährlich ist die Stadt Witten bereits seit 2010 bilanziell überschuldet.

Auffällig sind die ab 2012 gesunkenen und deutlich geringeren Defizite. Hierzu haben besonders die höheren Schlüsselzuweisungen, die ab 2011 gewährte Konsolidierungshilfe von durchschnittlich 7,2 Mio. Euro und die Realsteuererhöhungen beigetragen. Allein in 2012 haben sich die Schlüsselzuweisungen mit 44,2 Mio. Euro gegenüber 2011 mehr als verdoppelt.

Ein weiterer Grund für das geringere Defizit 2013 war, dass der jährliche städtische Zuschuss an die Kulturforum Witten Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) einmalig in 2013 erfolgsneutral gebucht wurde. Eine solche erfolgsneutrale Buchung war nicht sachgerecht. Vor 2012 und wieder ab 2014 wurde der jährliche Zuschuss erfolgswirksam gebucht.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-106	-260	57	-71	-111	-72	-33	17

Die Stadt Witten zählte in 2015 tendenziell schon zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresdefiziten. Dieses galt auch für die Jahre 2010, 2011 und 2014. In den anderen Jahren gehörte sie dann zu den 50 Prozent der Städte mit den ungünstigsten Jahresabschlüssen. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 betrug das Defizit von Witten 286 Euro je Einwohner. Ohne die seit 2011 erhaltene Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz wären die Jahresergebnisse der Stadt Witten noch um 75 Euro je Einwohner höher ausgefallen.

#### Abweichungen Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-8.972	-45.502	-53.488	-62.808	-23.513	-20.217	-20.935	-16.955
Jahresergebnis	7.660	-43.649	-43.662	-46.838	-21.582	-15.656	-27.759	-10.265
Ergebnisverbesserung	16.632	1.853	9.826	15.970	1.931	4.561		6.690
Ergebnisverschlechterung							6.824	

In den vergangenen Jahren gab es überwiegend deutliche Abweichungen zwischen dem Planergebnis und dem festgestellten Jahresergebnis. Mit Ausnahme von 2014 handelte es sich jeweils um Ergebnisverbesserungen. Diese lagen in vier Jahren jeweils über 6,7 Mio. Euro und erreichten damit einen Anteil zwischen 2,4 bis 6,9 Prozent der Gesamtaufwendungen.

#### Jahresergebnisse und Überschuldung in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis*	381*	210	555	878	9.255	13.748
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	142.332	142.122	141.567	140.689	131.434	117.686

\* Plandaten; das vorläufige Ergebnis 2016 lag zum Ende der Prüfung noch nicht vor

\*\* Daten ab 2017 laut Doppelhaushalt 2017/18

Nach dem Doppelhaushalt ergeben sich für 2017 sowie die mittelfristige Planung bis 2021 jährlich Überschüsse. Zusammen mit dem geplanten Überschuss 2016 erreichen sie eine Summe von 25,0 Mio. Euro. Sofern diese Planungen eintreten, kann die bilanzielle Überschuldung von derzeit 142,7 Mio. Euro ab 2020 zumindest erkennbar verringert werden.

#### → Feststellung

Die Stadt Witten stellt ab dem Jahr 2016 einen Haushaltsausgleich mit steigenden Überschüssen dar. Allein die leichten Überschüsse bis einschließlich 2019 zeigen, wie gefährdet der Haushaltsausgleich ist.

### 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 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 der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen Zuschreibungen beim Infrastrukturvermögen wegen Bodenrichtwertänderungen sowie überdurchschnittliche Erträge aus Rückstellungen und Forderungsberichtigungen.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Witten	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-10.265
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich inklusive Konsolidierungshilfe	-81.779
./. Bereinigungen Sondereffekte	-11.662
= bereinigtes Jahresergebnis	-103.706
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	67.790
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-35.916</b>

#### → Feststellung

Die Stadt Witten weist für das Jahr 2015 ein strukturelles Ergebnis von -35,9 Mio. Euro aus. Damit besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen in dieser Höhe eine nachhaltige zu schließende Konsolidierungslücke.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 7,2 Mio. Euro. Mit ihr verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf - 28,7 Mio. Euro.

Nach dem Doppelhaushalt 2017/18 erwartet die Stadt Witten ab 2020 deutliche Überschüsse. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke geschlossen.

## Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt 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 Witten ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen und
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Zukunftserwartungen zurückzuführen. Zu den zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken zählen fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

Die Stadt plant im Haushaltsplan 2017/18 für 2021 einen Überschuss von 13,7 Mio. Euro. Das bedeutet gegenüber dem negativen strukturellen Ergebnis 2015 von 35,9 Mio. Euro eine erhebliche Verbesserung von 49,6 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

### Vergleich strukturelles Ergebnis 2015 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2021	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*	23.598	33.548	9.950	6,0
Gewerbesteuer**	47.746	60.328	12.582	4,0
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	42.115	63.864	21.749	7,2
Ausgleichsleistungen**	3.906	4.739	833	3,3
Schlüsselzuweisungen**	36.809	58.416	21.607	8,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*	13.088	23.597	10.509	10,3
Sonstige ordentliche Erträge*	13.981*** (22.826)	13.783*** (11.103)	-198*** (-11.723)	-0,2

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2021	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	67.057*** (63.152)	74.052*** (71.778)	6.995*** (8.626)	1,7
Versorgungsaufwendungen*	7.285*** (7.545)	7.299*** (12.061)	14*** (4.516)	0,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	28.568	30.788	2.220	1,3
Bilanzielle Abschreibungen*	15.052	12.579	-2.473	-2,9
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	6.496	4.080	-2.416	-37,2
Allgemeine Kreisumlage**	56.660	80.000	23.340	5,9
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	67.148	70.130	2.982	0,7
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	20.461*** (21.062)	18.312*** (13.739)	-2.149*** (-7.323)	-1,8
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen*	7.802	6.146	-1.656	-3,9

\* Jahresergebnis 2015

\*\* Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015

\*\*\* Jahresergebnis 2015 und Planergebnis 2021 um Sondereffekte bereinigt

() Daten laut Jahresabschluss beziehungsweise laut Haushaltsplan

Für die Planung hat die Stadt Witten vielfach die Orientierungsdaten für die Jahre 2017 bis 2020 des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt<sup>1</sup>. Für das Planjahr 2021 wurden die zu berechnenden Wachstumsraten<sup>2</sup> angesetzt. Der analytische Vergleich der Plandaten 2021 mit dem strukturellen Ergebnis 2015 führt zu anderen Veränderungsdaten.

## Grundsteuer B

Die Stadt hat den Hebesatz für 2016 erheblich von 690 auf 910 Hebesatzpunkte erhöht. Weitere Anhebungen sind bis 2021 nicht geplant. Der Ansatz 2016 war mit 32,3 Mio. Euro erkennbar zu hoch. Daher wurden nunmehr 31,6 Mio. Euro für 2017 veranschlagt. Bis 2021 sollen die Erträge auf 33,5 Mio. Euro steigen. Es wurden hierbei die Orientierungsdaten und für 2021 die Wachstumsrate angesetzt. Bei dieser Ertragsposition ist kein nennenswertes Risiko erkennbar.

<sup>1</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016 (Az. 34-46.05.01-264/16).

<sup>2</sup> Vgl. Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07. März 2013 (Az. 34-46.09.01-918/13)

## Gewerbesteuer

Losgelöst vom Ausnahmejahr 2008 und den zwei Hebesatzerhöhungen schwankte die Gewerbesteuer im Betrachtungszeitraum erkennbar. Die Erträge je Hebesatzpunkt bewegten sich zwischen rund 87.000 Euro und 105.000 Euro. Sie verdeutlichen, dass eine verlässliche Planung schwierig ist. Das strukturelle Ergebnis von 47,7 Mio. Euro liegt über dem Jahresergebnis 2015 von 46,5 Mio. Euro. Der hebesatzbedingt höhere Ansatz 2016 von 52,6 Mio. Euro wird im Jahresabschluss fast erreicht. Mit diesem Hebesatz von 520 Punkten hat die Stadt bis einschließlich 2021 kalkuliert. Sie blieb für 2018 bis 2020 unter den Orientierungsdaten und damit zurückhaltender. Die Planungen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Ein zusätzliches Risiko ist nicht festzustellen. Dennoch verbleibt ein allgemeines konjunkturelles Risiko, weil bis 2021 jährlich Zuwächse kalkuliert sind. Diese erreichen, ohne die Hebesatzerhöhung, eine Summe von 10,3 Mio. Euro. Durch das Hebesatzrecht ist die Gewerbesteuer ebenfalls eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltssanierung.

## Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Diese Ertragsposition leistet mit 21,7 Mio. Euro zusammen mit den Schlüsselzuweisungen den größten Anteil zur Ergebnisverbesserung. Die Stadt erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 7,2 Prozent, bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015.

Von den 21,7 Mio. Euro entfallen 17,0 Mio. Euro auf die Einkommensteuer und 4,7 Mio. Euro auf die Umsatzsteuer. Die Stadt Witten hat hier nicht die Orientierungsdaten angewandt, die Steigerungen zwischen 3,8 bis 5,0 Prozent vorsahen. Sie hat nachvollziehbar die Daten des Arbeitskreises Steuerschätzung von November 2016 genutzt. Diese zeigen zumindest für 2017 einen höheren Zuwachs. Auch für 2021 wurden diese Daten (5,0 Prozent) genommen, anstatt der geringen Wachstumsrate von 1,65 Prozent. Hierdurch wird allein für 2021 ein planerischer Mehrertrag von 1,7 Mio. Euro erzielt. Dieser stellt kein zusätzliches Risiko dar. Bei den Planansätzen für den Anteil an der Umsatzsteuer hat die Stadt ebenso verfahren.

Bei der Stadt Witten brachen die Erträge aus der Einkommensteuer in 2009 und 2010 ein. Seit 2011 sind sie kontinuierlich gestiegen. Nach derzeitigem Stand sind in den kommenden Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die aktuellen Orientierungsdaten und Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Ertragsposition der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden.

## Ausgleichsleistungen

Der Mittelwert von 3,9 Mio. Euro liegt um weniger als 0,1 Mio. Euro hinter den Ergebnissen seit 2012. 2016 wurden 4,1 Mio. Euro vereinnahmt. Der Ansatz 2017 basierte auf der 1. Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2017. Für die Folgejahre hat die Stadt nachvollziehbar weitgehend die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen.

## Schlüsselzuweisungen

Der Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 von 36,8 Mio. Euro liegt erkennbar unter den Ergebnissen 2014 und 2015 von 40,1 Mio. Euro und 42,2 Mio. Euro. 2016 hat die Stadt mit 48,4 Mio. Euro deutlich höhere Zuweisungen erhalten. Die Grundlage für den Ansatz 2017 war die Modellrechnung zum GFG 2017. Diese 47,1 Mio. Euro wurden letztendlich auch bewilligt. Für die mittelfristige Ergebnisplanung 2018 bis 2020 hat die Stadt die Orientierungsdaten inklusive der Weitergabe des Landesanteils von NRW an der Bundesmilliarde angesetzt. Für 2018 blieb sie mit 580.000 Euro darunter, um Risiken abzumildern.

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Die Stadt Witten plant, wie viele andere Kommunen, deutlich steigende Gewerbesteuern. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach zumindest ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

## Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Der Anstieg bis 2021 um 10,5 Mio. Euro ergibt sich aus sprunghaften Zuwächsen in 2016 und 2017. Sie betreffen maßgeblich die Flüchtlingssituation und hier die Landeserstattungen. Im Jahresabschluss 2015 waren es 5,2 Mio. Euro. Der Ansatz 2016 beträgt 11,0 Mio. Euro. Die Stadt hat weiter steigende Erträge von 13,8 Mio. Euro für 2017 bis auf 16,2 Mio. Euro für 2021 geplant. Hierbei hat sie die Runderlasse und Schreiben des Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK) berücksichtigt. Sie hat eine Erstattung von 10.800 Euro je Flüchtling und Jahr angesetzt, tatsächlich sind es nunmehr rund 400 Euro weniger. Das ist bei geplanten 1.280 Personen für 2017 rund 500.000 Euro weniger als angesetzt. Dieses stellt insoweit ein zusätzliches Risiko dar.

Ob außerdem die eingeplante Dynamisierung von jährlich 4,0 Prozent tatsächlich eintreten wird, bleibt abzuwarten. Dieses wird auch von der in 2017 beginnenden Prüfung der Flüchtlingskosten und -erstattungen abhängen, mit der die GPA NRW beauftragt wurde. Die geplanten Ertragssteigerungen korrespondieren grundsätzlich mit Aufwandszuwächsen in dem Leistungsbe- reich. Die Stadt Witten sieht hier ein Risiko, besonders im Hinblick auf die ungedeckten Aufwendungen. Mit Ausnahme von sinkenden Erstattungen des Kreises im JobCenter hat die Stadt für die übrigen Bereiche relativ konstante Erträge für 2017 bis 2021 kalkuliert.

## Sonstige ordentliche Erträge

Das Jahresergebnis 2015 wurde durch Sondereffekte wesentlich beeinflusst. Hierzu zählten Zuschreibungen aus Wertberichtigungen beim Infrastrukturvermögen von 4,1 Mio. Euro. Außerdem waren überdurchschnittliche Erträge aus Wertberichtigungen von Forderungen und aus Rückstellungen eingetreten. Im Vergleich zu den Vorjahren waren das Mehrerträge von insgesamt etwa 4,9 Mio. EUR. Sondereffekte sind vielfach nicht planbar, besonders die Höhe nicht. Sie werden daher weitgehend nicht im Haushaltsplan veranschlagt. Der Plan 2015 sah Erträge von 11,4 Mio. Euro vor. In etwa dieser Größenordnung sind ebenfalls für 2021 Erträge geplant.

Die Stadt erwartet weiterhin jährliche Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken, Gebäuden etc.. Hierfür hat sie zwischen 1,0 Mio. Euro (2019, 2020 und 2021) und 2,5 Mio. Euro (2017) jährlich veranschlagt. Im Hinblick auf die tatsächlichen Resultate in der Vergangenheit bleibt abzuwarten, ob die Plandaten in der erwarteten Höhe realisiert werden können. Ein zusätzliches Risiko ist hieraus jedoch nicht abzuleiten.

## Personalaufwendungen

Bei der Planung der Besoldung wurde die Anpassung ab August 2016 mit 2,1 Prozent angesetzt. Ab 2018 wurden die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass von jährlich 1,0 Prozent übernommen, ebenfalls auch für 2021. Die Aufwendungen für die Tarifbeschäftigten wurden anhand des Tarifvertrages ab März 2016 mit 2,4 Prozent und ab Februar 2017 mit 2,35 Prozent angesetzt. Ab 2018 wurden ebenfalls jährliche Steigerungen von 1,0 Prozent geplant. Bei den Steigerungen von 2,0 Prozent für 2017 und von 1,0 Prozent ab 2018 im Orientierungsdatenerlass handelt es sich um Zielwerte. Diese sind nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Dieses bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2019<sup>3</sup>. Sie sehen für 2017 bis 2019 Steigerungen zwischen 2,5 und 3,8 Prozent vor. Nach den aktuellen Informationen sollen die Besoldung und Versorgung zum 01. April 2017 um 2,0 Prozent und ab 01. Januar 2018 ebenfalls 2,35 Prozent steigen. Die Stadt verfügt über kein detailliertes Personalentwicklungs- beziehungsweise Personalkostenabbaukonzept. Damit sind die Plandaten der Stadt Witten zu optimistisch. Es besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

## Versorgungsaufwendungen

Die zukünftige Aufwandsentwicklung wird maßgeblich von den Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen für die Versorgungsempfänger bestimmt. Die Zuführungen in 2015 waren mit 7,5 Mio. Euro in Relation zum Mittelwert der Jahresergebnisse unauffällig. Für 2019 bis 2021 sind höhere Zuführungen zwischen 10,0 Mio. Euro und 12,6 Mio. Euro geplant. Hierdurch wird der zukünftige Haushaltsausgleich erkennbar belastet. Ein Risiko ist nicht erkennbar.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Das Gesamtvolumen schwankt in der Zukunft zwischen 33,1 Mio. Euro in 2020 und 30,8 Mio. Euro in 2019. Ursächlich für diese Schwankungen sind insbesondere die zwischen 2016 und 2020 geplanten Maßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz NRW (KInvFöG NRW). Gegenüber dem Ergebnis 2015 errechnet sich für 2021 ein Anstieg von jährlich 1,3 Prozent. Er liegt leicht über den Orientierungsdaten. Diese weisen unter Einbeziehung von Konsolidierungsaktivitäten einen Zielwert von 1,0 Prozent jährlich aus. Die Stadt Witten kalkuliert mit einem jährlichen Anstieg von 1,1 Prozent bei den Versorgungsmedien, von 2,1 Prozent bei der Schülerbeförderung und von 2,7 Prozent bei der Grundstücksbewirtschaftung. Bei dem Gesamtvolumen ist kein zusätzliches Risiko zu erkennen.

<sup>3</sup> Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2016: Kommunalfinanzen bis 2019 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

## **Bilanzielle Abschreibungen**

Die Stadt kalkuliert für 2017 bereits mit einem niedrigeren Volumen von 14,0 Mio. Euro. Dieses resultiert maßgeblich aus geringeren Abgängen beim Anlagevermögen. Mit rund 560.000 Euro in 2017 und konstanten 500.000 Euro ab 2019 sind sie nur halb so hoch wie in 2015. Bis 2021 sind ebenfalls sinkende Abschreibungen bei den Straßen von etwa 650.000 Euro und bei den Schulen von rund 260.000 Euro kalkuliert. Abzuwarten bleibt, ob auch der Rückgang bei den Betriebs- und Geschäftsausstattungen um zwei Drittel eintreten wird. Die Abschreibungen auf Fahrzeuge entfallen fast vollständig, weil sie seit Jahren - auch für die Feuerwehr – auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ausschließlich geleast werden.

## **Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**

Die Aufwendungen entwickeln sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum. Der Rückgang resultiert aus dem ab 2020 abgesenkten Landesvervielfältiger.

## **Allgemeine Kreisumlage**

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Die Beteiligung der Stadt Witten an den Kosten der Unterkunft wurde umgestellt. Ab 2016 erfolgt sie über die allgemeine Kreisumlage. Die Stadt Witten hat bis 2021 Steigerungen bei der Steuerkraft, den Schlüsselzuweisungen und den Umlagegrundlagen eingeplant. Für 2020 und 2021 wurde ein Hebesatz von 47,9 Prozent zugrunde gelegt. Damit erhöht sich die geplante Kreisumlage von 2017 (70,1 Mio. Euro) nach 2020 (77,6 Mio. Euro) um insgesamt 10,7 Prozent.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat im Haushalt 2017 für 2017 Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage von 216,3 Mio. Euro geplant. Für 2018 bis 2020 sind Zuwächse zwischen 2,8 und 5,8 Prozent jährlich auf dann 243,4 Mio. Euro für 2020 kalkuliert. Das ergibt von 2017 bis 2020 einen Gesamtanstieg um 12,5 Prozent. Dieser liegt über dem von der Stadt Witten geplanten Anstieg von 10,7 Prozent. Damit stellt die Position allgemeine Kreisumlage ein zusätzliches Risiko für den Haushalt der Stadt Witten dar. Die GPA NRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Witten an der Steuerkraft der Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis unterstellt.

## **Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)**

Die Gewerbesteuerumlagen sowie die Kreisumlage werden in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt. Bis einschließlich 2015 zählten die Kosten der Unterkunft zu den hier dargestellten bereinigten Transferaufwendungen. Durch die geänderte Finanzierung ist anhand der Zahlen das Ausmaß der steigenden Haushaltsbelastungen aus dem Transfer- und Sozialbereich nicht sofort erkennbar. De facto steigen die Aufwendungen und Belastungen bis 2021 um 9,8 Mio. Euro an. Für den Asylbereich kalkuliert die Stadt für 2017 mit Transferaufwendungen von 910 Euro, also rund 10.900 Euro je Flüchtling. Bei erwarteten rund 1.280 Flüchtlingen wurden Transferaufwendungen von 14,0 Mio. Euro geplant. Für die volumenträchtigen Transferaufwandsbereiche wirtschaftliche Jugendhilfe und Kindertageseinrichtungen sind Zuwächse von 1,1 Mio. Euro und 5,7 Mio. Euro kalkuliert.

## Sonstige ordentliche Aufwendungen

Nach den Plandaten sind gegenüber 2015 für 2021 deutlich niedrigere Aufwendungen veranschlagt. Ursächlich sind insbesondere die als Sondereffekte eingestuft, vielfach höheren Aufwendungen. Sie sind vielfach nicht planbar und damit im Ansatz 2021 nicht enthalten. Hierzu zählen insbesondere die Aufwendungen für Rückstellungen. Sie betragen alleine 5,6 Mio. Euro in 2015. Für 2021 sind nur rund 430.000 Euro geplant. Weiterhin wurden 2015 Forderungswertberichtigungen von 2,4 Mio. Euro vorgenommen. Im Durchschnitt waren es 1,8 Mio. Euro jährlich. Für 2017 bis 2021 sind hierfür gar keine Aufwendungen geplant. Es bleibt kritisch abzuwarten, ob diese Planungen eintreten werden. Hier besteht ein zusätzliches Risiko.

## Zinsen und sonstige Aufwendungen

Die erheblich gestiegenen Liquiditätskredite betragen Ende 2015 362 Mio. Euro und sanken Ende 2016 auf 321 Mio. Euro. Mitte 2016 lag der Durchschnittszinssatz bei etwa 0,5 Prozent. Die Stadt Witten geht, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Sie hat für 2017 0,3 Prozent ab 2018 steigende Zinssätze veranschlagt. Für 2021 ist ein Zinssatz von 1,0 Prozent geplant. Mit dem Planansatz von 3,7 Mio. Euro wären damit ganzjährig 370 Mio. Euro finanzierbar.

Die Stadt hat mehrere Liquiditätskredite in einem Gesamtvolumen von 110 Mio. Euro langfristig mit zehnjährigen Laufzeiten aufgenommen, die zwischen 2024 und 2026 auslaufen. Die Stadt hat hiermit langfristig das niedrige Zinsniveau gesichert. Für das übrige Liquiditätskreditvolumen von über 200 Mio. Euro besteht jedoch das Zinsänderungsrisiko und damit mindestens ein allgemeines Haushaltsrisiko. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Zinsniveau bis 2021 auf über 1,0 Prozent steigen wird.

Bei den Investitionskrediten sind nachvollziehbar wegen grundsätzlicher sinkender Verbindlichkeiten ebenso sinkende Zinsaufwendungen geplant. Für 2016 sind 3,1 Mio. Euro geplant, die bis 2021 auf 2,2 Mio. Euro sinken sollen. Mitte 2016 hatten rund drei Viertel der Kredite eine Zinsbindung bis zur endgültigen Kredittilgung.

### → **Feststellung**

Die Haushaltskonsolidierung bis 2021 beruht unter anderem auf der Erwartung steigender Erträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer. Die von der Stadt bereits umgesetzten sowie beschlossenen Maßnahmen leisten einen erheblichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Allein durch die Grundsteuererhöhung werden fast 10,0 Mio. Euro zusätzlich erzielt. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Zinsentwicklung ergeben sich Risiken für den städtischen Sanierungsprozess. Neben diesen allgemeinen Risiken wurden punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung 2017 festgestellt.

## 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 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Witten
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	91,9	103,1	98,2	97,0
Eigenkapitalquote 1	-16,6	48,8	12,0*	-16,6
Eigenkapitalquote 2	3,9	71,0	38,2	6,4
Fehlbetragsquote**	./.	./.	./.	./.
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,0	47,0	28,9	26,7
Abschreibungsintensität	2,4	9,3	6,3	5,2
Drittfinanzierungsquote	29,8	87,2	54,1	60,5
Investitionsquote	23,3	147,6	80,5	78,9
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	48,9	104,4	76,2	53,4
Liquidität 2. Grades	7,5	483,1	27,4*	13,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,4	323,1	60,0*	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	35,5	13,1*	35,5
Zinslastquote	0,2	5,9	2,2*	2,9
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	32,5	56,7	47,0	46,8
Zuwendungsquote	11,9	46,2	27,1	29,2
Personalintensität	18,2	28,5	21,9	23,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,9	29,3	15,2	10,6
Transferaufwandsquote	37,4	51,2	45,9	49,5

\* hier ist Median als Vergleichswert dargestellt. Durch Extremwerte hat der Mittelwert nur eingeschränkte Aussagekraft

\*\* Es liegen noch keine ausreichenden Vergleichswerte vor

## Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Witten
Jahresergebnis je Einwohner	-260	57	-71	-106
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-261	212	51	-261
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*	1.780	6.992	3.501	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.337	1.955	1.603	1.725

\* Vergleich 2010 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2015. Durch Extremwerte hat der Mittelwert nur eingeschränkte Aussagekraft. Daher ist stattdessen der Median als Vergleichswert dargestellt.

## Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Witten ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein erheblich ungünstigeres Bild. Witten hatte in drei Jahren einen schlechteren Aufwandsdeckungsgrad als drei Viertel der Städte. In den zwei weiteren Vergleichsjahren war er ungünstiger als bei der Hälfte der Kommunen. Ab 2008 lag er bei durchschnittlich 90,4 Prozent.

Bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 hatte die Stadt eine relativ niedrige Eigenkapitalquote 1 von nur 8,0 Prozent. Die Stadt Witten ist sogar seit dem Jahresabschluss 2010 bilanziell überschuldet. Hierfür waren die hohen Jahresdefizite 2009 und 2010 von jeweils rund 43,7 Mio. Euro verantwortlich. In den Folgejahren sanken zwar die Jahresdefizite, hierdurch wurde lediglich der Anstieg der Überschuldung gebremst. In dem Zeitraum von 2008 bis einschließlich 2015, also in acht Jahren, summierten sich die Jahresdefizite auf fast 202,0 Mio. Euro. Damit erreichte die Überschuldung Ende 2015 einen bisherigen Höchststand von 142,7 Mio. Euro.

Seit dem Beginn des interkommunalen Vergleiches in 2010 hat die Stadt Witten durchgängig die schlechteste Eigenkapitalquote 1 der betrachteten Städte. Die Eigenkapitalquote 2 zählte zu den Niedrigsten der Vergleichskommunen. Sie sank durch die negativen Jahresabschlüsse. Dass der Kennzahlenwert dennoch weiter positiv war, lag an den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Sie sanken zwar auch deutlich um rund 38,0 Mio. Euro. Mit durchschnittlich 216,2 Mio. Euro überschritten sie noch das negative Eigenkapital. Die gestiegenen Kredite waren ebenfalls mitverantwortlich für den Rückgang der Eigenkapitalquoten.

Die seit 2009 durchgängig defizitären Jahresabschlüsse, die bilanzielle Überschuldung und das negative strukturelle Ergebnis von 35,9 Mio. Euro zeigen die dramatische Haushaltssituation der Stadt Witten. Sie bestätigen den absoluten Handlungsbedarf zur konsequenten Haushaltsanierung. Der Haushaltsplan 2017/18 weist in Teilen risikobehaftete Plandaten auf. Damit sind Defizite anstatt der geplanten Überschüsse nicht auszuschließen.

## Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Witten und der Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind interkommunal grundsätzlich unauffällig. Der Abwassersektor ist, wie bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen, weitgehend aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Er wird beim Sondervermögen Entwässerung Stadt Witten (ESW) geführt und ist auch dort bilanziert. Der Kultursektor und das damit verbundene Vermögen sind ebenfalls ausgegliedert.

Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, und fast das gesamte Immobilienvermögen sind im Kernhaushalt bilanziert. Die Infrastrukturquote ist interkommunal in allen Jahren weit unterdurchschnittlich. Ursächlich sind die interkommunal erkennbar geringeren Bilanzwerte des Infrastrukturvermögens. Diese wiederum resultieren aus dem hohen abschreibungsbedingten Vermögensverzehr bei den Straßen. Hierzu haben besonders die gewählten niedrigen Nutzungsdauern und die geringen Investitionsquoten beigetragen.

Die Stadt Witten zählt mit 72,4 km<sup>2</sup> zu den flächenmäßig kleineren Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Mittelwert ca. 97 km<sup>2</sup>) und weist lediglich sieben Stadtteile auf. Alleine diese Ausgangssituation spricht tendenziell für geringere Quoten und Bilanzwerte.

Der dramatische Eigenkapitalverbrauch und die steigende bilanzielle Überschuldungen zeigen sich auch im schleichenden Substanzverzehr. Seit der Eröffnungsbilanz 2008 sind die Bilanzwerte des volumenträchtigen Straßen- und Schulvermögens abschreibungsbedingt kontinuierlich gesunken. Beim Straßenvermögen betrug der Rückgang 11,0 Prozent, bezogen auf das Straßennetz waren es 15,0 Prozent. Die Bilanzwerte der Schulen sanken um 22,5 Prozent. Die Stadt bewertet den Zustand ihrer Immobilien mit wenigen Ausnahmen als nicht zufrieden stellend. Auch der Zustand der Straßen wird überwiegend als nicht zufrieden stellend bewertet.

Für den deutlichen Werteverzehr waren die weit unterdurchschnittlichen Investitionsquoten verantwortlich. Die Gesamtinvestitionsquote bewegte sich seit 2008 zwischen 28,6 und 78,9 Prozent, im Durchschnitt waren es 42,7 Prozent. Sie lag damit jeweils weit unter 100 Prozent. Somit wurde der abschreibungsbedingte Werteverzehr beim Anlagevermögen insgesamt im Vergleich zur Eröffnungsbilanz 2008 bei Weitem nicht ausgeglichen. Die Bruttoinvestitionen betragen in acht Jahren insgesamt 72,2 Mio. Euro. Der Werteverzehr lag mit 169,1 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch. Die niedrigen Investitionsquoten resultierten auch aus den Restriktionen für Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt befinden.

Die Abschreibungsintensität war in Witten in vier von sechs Vergleichsjahren weit unterdurchschnittlich. Aufgrund von Sonderabschreibungen war sie in 2011 und 2014 überdurchschnittlich. In der Gesamtbetrachtung wird Witten durch die Abnutzung der Vermögenswerte weniger belastet als die Vergleichskommunen. Hierzu haben die gewählten langen Nutzungsdauern bei den Gebäuden beigetragen. Der interkommunal unterdurchschnittliche Gebäudebestand hatte ebenfalls Einfluss. Die kurzen Nutzungsdauern bei den Straßen belasteten hingegen den städtischen Haushalt erkennbar. Die Drittfinanzierungsquote war mit einer Ausnahme generell erkennbar überdurchschnittlich.

Das Anlagevermögen weist in den betrachteten Bereichen vielfach hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Somit sind kurz- bis mittelfristig erhöhte Investitionsbedarfe zu erwarten.

## Finanzlage

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten wurden im Betrachtungszeitraum kontinuierlich abgebaut. Diese Entwicklung ist typisch für Kommunen in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt, weil Nettoneuverschuldungen in der Regel nicht genehmigt werden. Die Verbindlichkeiten sind seit der Eröffnungsbilanz (90,2 Mio. Euro) um fast ein Drittel auf nunmehr 62,9 Mio. Euro Ende 2015 gesunken.

Aufgrund der seit mehr als zwei Jahrzehnten bestehenden kritischen Haushalts- und Finanzsituation haben sich die Liquiditätskredite dramatisch aufgebaut. Bei der NKF-Umstellung 2008 waren es bereits 164,0 Mio. Euro. Durch die überwiegend völlig unzureichende Selbstfinanzierungskraft (negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) haben die Verbindlichkeiten Ende 2015 ein Besorgnis erregendes Volumen von rund 362,0 Mio. Euro erreicht. Das sind etwa 86,0 Mio. Euro mehr als das gesamte Haushaltsvolumen des Jahres 2015. Auf jeden Einwohner entfallen Liquiditätskreditverbindlichkeiten von etwa 3.740 Euro. Sie alleine sind bereits höher als der interkommunale Mittelwert der Gesamtverbindlichkeiten 2010.

Diese äußerst kritische Entwicklung in Witten und das hohe Niveau der Liquiditätskredite sind an der kurzfristigen Verbindlichkeitenquote erkennbar. Sie hat sich in 2009 etwa verdoppelt und bewegt sich seitdem zwischen 22,2 Prozent und 35,5 Prozent. Die Stadt Witten zählte damit in allen Jahren zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Quoten. 2010 und 2015 stellt Witten sogar den Maximalwert. Die Stadt Witten hat im Kernhaushalt schon seit über einem Jahrzehnt höhere Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten als aus Investitionskrediten. Die Stadt profitiert wie alle anderen Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Die Probleme sind derzeit nicht die Zinsen, sondern das Zinsänderungsrisiko und die notwendigen enormen Anstrengungen, um den Liquiditätskreditbestand erheblich zu reduzieren. Es bestehen Zweifel, ob Witten jemals die Liquiditätskredite weitgehend abbauen kann.

## Ertragslage

Die ordentlichen Erträge sind als zufrieden stellend zu bewerten. In zwei Jahren sind sie interkommunal unauffällig und in drei Jahren überdurchschnittlich. Sie reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die hohen Aufwendungen zu decken. Bis auf eine Ausnahme gehörte die Stadt Witten zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen. Hierdurch sind die Kennzahlen, die sich an den ordentlichen Aufwendungen ausrichten, etwas günstiger.

Die von 2008 bis 2012 stark schwankende Gewerbesteuerentwicklung hatte erkennbare Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzsituation. Seit 2013 ist die Gewerbesteuer relativ stabil und betrug im Durchschnitt 46,2 Mio. Euro. Die Stadt Witten ist eher gewerbesteuer schwach. Trotz höherer Hebesätze waren die Gewerbesteuererträge interkommunal vielfach leicht unterdurchschnittlich. Dieses wird durch die hebesatzbedingt seit 2013 höheren Erträge bei der Grundsteuer B mehr als ausgeglichen. Die beschlossenen Hebesatzerhöhungen sind wesentliche Haushaltssanierungsmaßnahmen. Das führt letztendlich zu einer durchschnittlichen und unauffälligen Netto-Steuerquote.

Die Stadt Witten war, wie fast alle Kommunen, auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Die höhere Abhängigkeit vom Finanzausgleich zusammen mit den Stärkungspaktmitteln spiegeln sich in der überdurchschnittlichen Zuwendungsquote wider. Die gestiegenen Grundsteuern und die überdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen sind mitverantwortlich für die seit 2011 interkommunal höheren allgemeinen Deckungsmittel. Mit diesen wird die Ertragskraft einer Kommune festgestellt. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern waren in Witten durchschnittlich.

Die Personalintensität war jeweils erkennbar überdurchschnittlich. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Beide Personalquoten sind weit überdurchschnittlich mit einer Tendenz zum Maximalwert. Die Sach- und Dienstleistungsin-

tensität gehörte in allen Jahren zu den niedrigsten im interkommunalen Vergleich. Die Transferaufwandsquote ist seit 2012 stetig angestiegen und ab 2013 interkommunal überdurchschnittlich. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlage, die gewährten Sozialleistungen aber auch die freiwilligen Zuwendungen an die Kulturforum Witten AöR. Die Stadt Witten wird durch die Kreisumlage mehr belastet als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Stadt Witten hat seit mehr als zwei Jahrzehnten eine kritische Haushaltssituation. Das Ausmaß wird durch das NKF ab 2008 noch transparenter.
- Die Stadt ist seit 2012 pflichtige Teilnehmerin am Stärkungspakt Stadtfinanzen (Stufe 1). Der Haushaltssanierungsplan und seine Fortschreibungen wurden jeweils genehmigt.
- Seit der NKF-Einführung war nur der Abschluss 2008 positiv. Er resultierte aus einmalig hohen Gewerbesteuererträgen und Sondereffekten. Von 2009 bis 2012 waren hohe Fehlbeträge zwischen 46,8 und 21,6 Mio. Euro eingetreten, gefolgt von Defizitrückgängen in zwei Jahren. Im Durchschnitt betrug das jährliche Defizit jedoch beachtliche 25,2 Mio. Euro und fast 10,0 Prozent des Haushaltsvolumens. Die Stärkungspaktmittel ab 2011 von rund 7,2 Mio. Euro haben deutlich zum Defizitrückgang beigetragen.
- Das Eigenkapital war bereits in der Eröffnungsbilanz mit 62,6 Mio. Euro relativ niedrig. Die hohen Jahresdefizite 2009 und 2010 führten dazu, dass die Stadt Witten seit dem Jahresabschluss 2010 bilanziell überschuldet ist. Dieser kritische und rechtswidrige Zustand verschlechterte sich in den Folgejahren weiter. Ende 2015 ist die Überschuldung auf 142,7 Mio. Euro angewachsen. Das ist ein Sechstel der Bilanzsumme.
- Nach dem Haushaltssanierungsplan wird der Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021. Bereits 2020 wäre ohne Konsolidierungshilfe der Haushaltsausgleich erreicht.
- Die schwankende Gewerbesteuer hat die Jahresergebnisse erkennbar beeinflusst, besonders in 2008 mit 64,7 Mio. Euro und in 2010 mit 38,2 Mio. Euro. Seit 2012 liegen die Erträge zwischen 44,9 Mio. Euro und 47,7 Mio. Euro und sind damit vergleichsweise stabil. Hierzu haben auch die Hebesatzerhöhungen beigetragen. Dennoch hat die Stadt Witten eine Gewerbesteuerschwäche.
- Die Stadt Witten profitiert, wie andere Städte mit hohen Liquiditätskrediten, vom historisch niedrigen Zinsniveau. Damit besteht aber gleichzeitig ein hohes Zinsänderungsrisiko.
- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist ohne Konsolidierungshilfe einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 35,9 Mio. Euro aus.
- Der Doppelhaushalt 2017/18 enthält bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen teilweise Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Hierbei handelt es sich besonders um allgemeine Risiken und punktuell um zusätzliche Risiken.
- Weitere Risiken ergeben sich besonders aus dem Straßenvermögen. Aufgrund hoher Anlagenabnutzungsgrade muss mit erheblichen Reinvestitionen gerechnet werden. Dieses gilt auch für mehrere Objekte im Schulsektor.

- Die Liquiditätskredite zeigen eine kritische Entwicklung. Sie sind seit der Eröffnungsbilanz 2008 bis 2015 beachtlich um fast 200,0 Mio. Euro auf rund 362,0 Mio. Euro gestiegen. Es werden auch langfristig hohe Liquiditätskredite bestehen bleiben.
- Der Gebäudeflächenbestand liegt bei günstigen Rahmenbedingungen deutlich unter dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Jedoch bestehen beachtliche Flächenüberhänge im Schulbereich und damit ein hohes Potenzial von etwa 3,3 Mio. Euro.
- Die Stadt Witten hat ein Aufwands- und weniger ein Ertragsproblem. Der Haushalt wird insbesondere durch die hohe Personalausstattung und den freiwilligen Kultursektor erheblich belastet. Die jährlichen Zuschüsse an die Kulturforum Witten AöR betragen zwischen 5,8 und 6,0 Mio. Euro. Mit dem fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplan 2017/18 wurden deutliche Sanierungsbeiträge beschlossen. Die Zuschüsse werden um 0,6 Mio. Euro beziehungsweise ab 2018 um 0,7 Mio. Euro gesenkt. Die Ertragssituation wurde auch aufgrund der überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen deutlich gesteigert.
- Zusätzliche Haushaltsentlastungen sind durch eine Reduzierung des Aufgabenspektrums zu erreichen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Witten mit dem Index 1.

## → Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen 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.

Die Stadt Witten setzt sich notwendigerweise mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Es besteht ein unterjähriges Controlling und Berichtswesen. Zu diesen zählen die Quartalsberichte nach dem Stärkungspaktgesetz. Sämtliche Organisationseinheiten müssen hierfür der Abteilung Haushalt mitteilen, wie sich die haushaltsmäßige Situation in den Produkten und Produktgruppen zu den jeweiligen Stichtagen darstellt. Außerdem sind Prognosen bis zum Jahresende abgeben. Dieses gilt selbstverständlich auch für die von der Haushaltsabteilung „bewirtschafteten“ Produkte sowie Ertrags- und Aufwandpositionen. Insbesondere bei negativen Entwicklungen in Produkten wird über Kompensationen und Deckungen entschieden.

Zudem werden alternative Sanierungsmaßnahmen entwickelt, wenn geplante Maßnahmen nicht oder nicht in dem Umfang zum Tragen kommen. Beispielhaft zu nennen sind die ausgebliebenen Gewinnausschüttungen. Als notwendige Reaktion und Kompensation gehörten dann letztendlich auch die mehrfachen Erhöhungen der Realsteuerhebesätze. Die Haushaltssanierungspläne werden entsprechend fortgeschrieben und mit neuen Maßnahmen aktualisiert.

Die Stadt hat Haushaltsrisiken unter anderem durch die Flüchtlingsentwicklung und bei den Liquiditätskrediten ausgewiesen. Wegen des bestehenden Zinsänderungsrisikos hat die Stadt das Portfolio bei den Liquiditätskrediten umstrukturiert. Das Volumen der Kredite mit einer zehnjährigen Zinsbindung wurde von 45 Mio. Euro auf 110 Mio. Euro erhöht.

Im Sinne des Controllings sind der interaktive Haushalt und die interaktive Jahresrechnung der Stadt besonders positiv hervorzuheben. Beides ermöglicht sowohl für die Verwaltung als auch dem Bürger eine tiefgehende Analyse der Jahresergebnisse und der Haushaltplanung bis 2021.

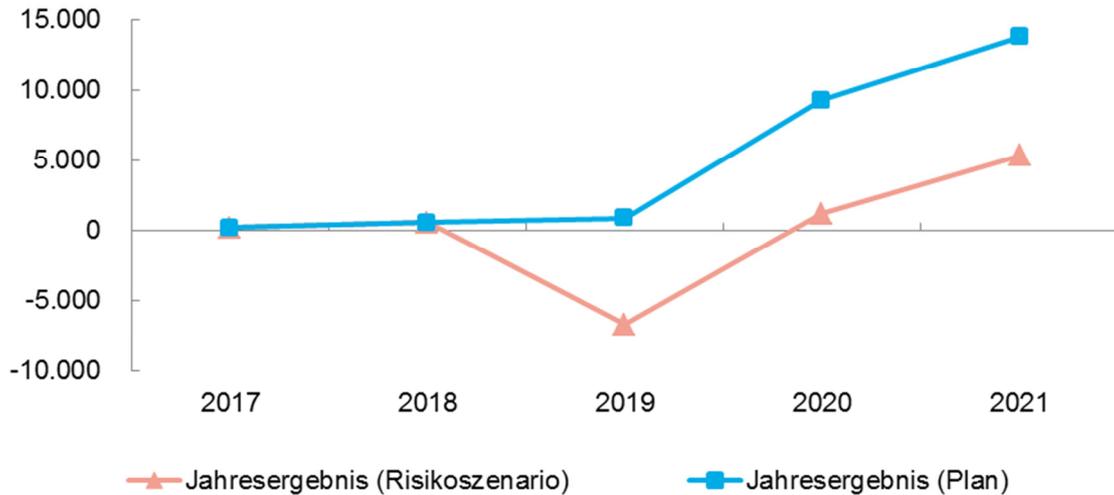
### Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das 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 risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt. Es sind die Gewerbesteuer, die Gemeindeförderung an den Gemeinschaftssteuern, die Schlüsselzuweisungen sowie die Gewerbesteuerumlage einschließlich Fonds Deutsche Einheit. Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pau-

schalen Risikoabschlag von fünf Prozent an. Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker. 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 2021 stellt sich wie folgt dar.

**Haushaltsplanung und Risikoszenario 2017 bis 2021 in Tausend Euro**



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat deutliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt Witten als Stärkungspaktkommune ist es mit dem verpflichtenden Haushaltsausgleich ab 2016 besonders wichtig, sich auf solche Risiken vorzubereiten.

## → 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.

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

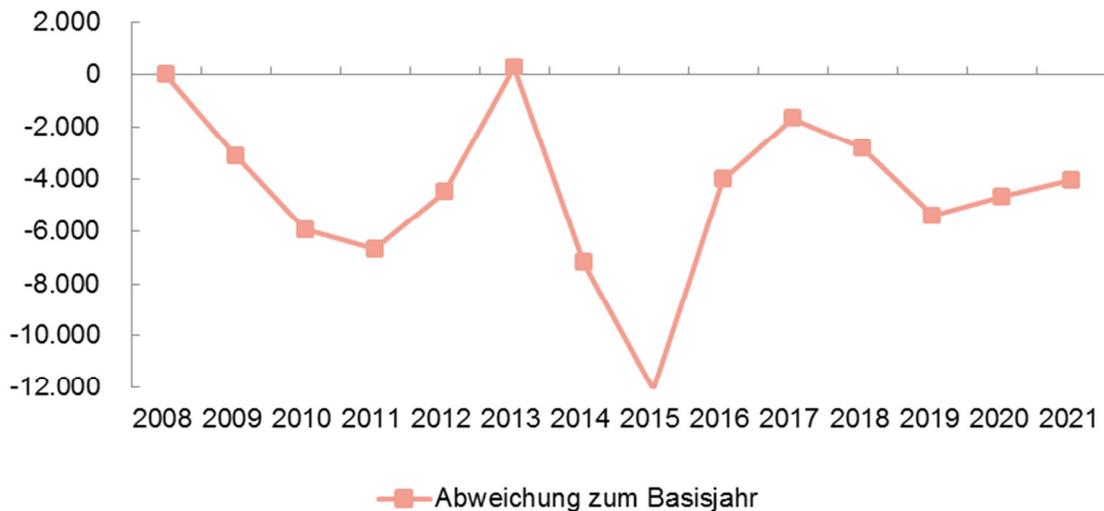
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze gemäß § 8 KAG nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen	Beiträge
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO erhöhen, sofern der Haushaltsausgleich gefährdet ist	Steuern
Kalkulatorischen Zinssatz an der rechtlich zulässigen Obergrenze ausrichten	Gebühren
Verzicht auf die freiwillige Bewilligung von Altersteilzeit	Rückstellungen
Finanzanlagen der Stadt stärker als bisher in die Haushaltssanierung einbeziehen und angemessene Sparkassenausschüttung prüfen	Finanzanlagen
Nicht zur pflichtigen Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio

### 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, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG bereinigt. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro ohne Zuwendung nach Stärkungspaktgesetz



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

#### → Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Das nur auf den ersten Blick positiv erscheinende Ergebnis 2013 liegt insbesondere daran, dass in dem Jahr der laufende Zuschuss an die Kulturforum Witten AöR erfolgsneutral gebucht wurde. Erhebliche Sondereffekte von 11,7 Mio. Euro haben in 2015 das Jahresergebnis entlastet. Diese Sondereffekte werden beim Steuerungstrend bereinigt.

Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Witten nicht erkennbar. Vielmehr ergibt sich für 2016 eine erhebliche Verbesserung. Hierzu hat besonders die Erhöhung bei der Grundsteuer B beigetragen.

Die Trendwende in 2016 resultiert aus der Verpflichtung nach dem Stärkungspaktgesetz. Danach muss die Stadt Witten erstmalig für 2016 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Deshalb hat sie den Hebesatz der Grundsteuer B von 690 auf 910 erhöht und hierdurch Mehrerträge von 7,5 Mio. Euro erzielt. Diese Steuererhöhung entlastet nachhaltig den städtischen Haushalt. Der Steuerungstrend wird jedoch durch die geplante Entwicklung im Sozialbereich belastet. Für die wirtschaftliche Jugendhilfe und die Kindertageseinrichtungen steigt der geplante Zuschussbedarf bis 2021 um insgesamt 6,8 Mio. Euro.

## Kommunale Abgaben

### Beiträge

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

vermögens zu beteiligen<sup>4</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist vom 26. März 2003. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen überwiegend im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Die Stadt Witten hat zahlreiche Abweichungssatzungen zu ihrer generellen Beitragssatzung nach § 8 KAG erlassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte besonders wegen der äußerst kritischen Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung die Beitragssätze nach § 8 KAG erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Generell ist konsequent zu prüfen, ob für Straßenbaumaßnahmen Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden können.

## Gebühren

Die Gebührenkalkulationen der klassischen kostenrechnenden Einrichtungen werden weiterhin dezentral durchgeführt.

→ **Feststellung**

Bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen wurden mit Ausnahme des Friedhofswesens grundsätzlich Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt.

Der rechtlich verpflichtende und von der Rechtsprechung konkretisierte Deckungsausgleich wird grundsätzlich beachtet und vorgenommen.

## Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Witten legt bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich seit Jahren einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz an. Die Stadt hat diesen 2009 auf 6,5 Prozent und nochmals mit der Gebührenvorausrechnung 2015 auf 5,5 Prozent abgesenkt. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung<sup>5</sup> und der Emmissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren (1966 bis 2015) kann für das Kalkulationsjahr 2017 ein maximaler Zinssatz von 6,02 Prozent angesetzt werden. Hierauf wäre grundsätzlich noch ein Zuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten möglich.

→ **Feststellung**

Der einheitliche kalkulatorische Zinssatz wurde im Betrachtungszeitraum sukzessive verringert. Mit der Vorausrechnung 2015 wurde er auf 5,5 Prozent gesenkt. Dieser Zinssatz ist interkommunal unterdurchschnittlich.

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

<sup>5</sup> vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 - 5K 1552/10 \_ (RN 67 und 71)

Vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltssituation ist es äußerst kritisch, dass die Stadt Witten die rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Die zu diesem Zeitpunkt rechtlich nicht erforderliche Absenkung um 1,0 Prozentpunkte bedeutete allein für den Abwasserbereich ein Einnahmeverzicht von 1,1 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte sich beim kalkulatorischen Zinssatz aufgrund der kritischen Haushaltssituation grundsätzlich an der rechtlich zulässigen Obergrenze orientieren. Daher sollte eine rechtlich nicht erforderliche, vorzeitige Absenkung ausgeschlossen werden.

## Kalkulatorische Abschreibungen

→ **Feststellung**

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW<sup>6</sup> ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

## Straßenreinigung und Winterdienst

Die nicht mehr zulässige Einheitsgebühr für Straßenreinigung und Winterdienst hat die Stadt Witten abgeschafft. Im Zuge der Neukalkulation für das Jahr 2015 wurde entschieden, den Winterdienst nicht über eine separate Winterdienstgebühr, sondern über eine höhere Grundsteuer B zu finanzieren. Für die Straßenreinigung werden weiterhin Benutzungsgebühren verlangt. Diese waren 2014 und 2015 konstant und wurden 2016 gesenkt.

Bei der Straßenreinigung in Witten gibt es lediglich zwei Reinigungsklassen. Die Reinigungsklasse A gilt für die Straßennutzung eines Anliegerverkehrs, die Klasse B für den innerörtlichen Verkehr. Das öffentliche Interesse ist beim Anliegerverkehr mit zehn Prozent und beim innerörtlichen Verkehr mit 25 Prozent festgelegt. Bezogen auf die Straßenlängen sind es 15,3 Prozent. Nach der geltenden Rechtsprechung<sup>7</sup> 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**

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei der Straßenreinigung das öffentliche Interesse nach drei Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden. Als Haushaltskonsolidie-

<sup>6</sup> Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

<sup>7</sup> Urteil OVG Münster vom 01.06.2007, Az.: 9 A 956/03

rungsbeitrag ist eine Absenkung des Öffentlichkeitsanteils für den innerörtlichen Verkehr geboten. Der gesamte Öffentlichkeitsanteil sollte nicht unter zehn Prozent liegen.

Die Gesamtkosten des Winterdienstes schwankten seit 2008 zwischen rund 160.000 Euro und 470.000 Euro. Hiervon losgelöst ist das Ausnahmejahr 2010 mit etwa 960.000 Euro zu sehen. Mit zehn Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B werden rund 340.000 Euro erzielt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Gesamtkosten gebührenfähig wäre.

#### → **Empfehlung**

Zur Haushaltskonsolidierung sollten der Winterdienst kritisch mit dem Ziel einer Reduzierung überprüft werden. Der Leistungsumfang sollte sich an einem Mindeststandard orientieren, der sich primär aus der Verkehrssicherungspflicht der Kommune ergibt.

## **Friedhofswesen**

Im Stadtgebiet Witten gibt es zwölf konfessionelle und fünf kommunale Friedhöfe. Der städtische Hauptfriedhof stellt mit 18,2 ha etwas mehr als die Hälfte der städtischen Friedhofsge- samtfläche von 34,8 ha. Die Stadt Witten setzt einen moderaten Öffentlichkeitsanteil von rund 120.000 Euro in Abzug. Dieser ist jedoch noch absenkbar. Er wurde entsprechend der Empfeh- lung aus der letzten überörtlichen Prüfung von 15 auf zehn Prozent gesenkt. Jedoch werden weiterhin die Gesamtkosten als Berechnungsgrundlage angesetzt. Daneben gibt es unter- schiedliche Parameter, nach denen das öffentliche Interesse angesetzt werden kann.

Darüber hinaus werden Erträge von fast 150.000 Euro berücksichtigt, die den Gebührenbedarf verringern. Sie betreffen die anteiligen Gebäudekosten für das seit Ende der 1970iger Jahre nicht mehr betriebene Krematorium. Die Berechnung und Bereinigung sind sachgerecht und nachvollziehbar. Damit wird der Kernhaushalt mit etwa 270.000 Euro jährlich belastet. Hinzu kommen noch die vermutlich eingetreten Unterdeckungen, die nicht durch frühzeitige Gebüh- renenerhöhungen ausgeglichen wurden. Kritisch ist, dass zwischen 2005 und 2014 keine Gebüh- rennachkalkulationen durchgeführt wurden. Nur hiermit können Über- und Unterdeckung fest- gestellt und zeitnah durch Gebührenanpassungen ausgeglichen werden.

Durch den Wandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Witten der Urnenanteil noch- mals deutlich gestiegen. Er betrug 2006 bereits 50 Prozent und ist bis 2016 nochmals auf fast 70 Prozent gestiegen. Wegen des gesunkenen Friedhofsflächenbedarfs wird zu Recht eine Erweiterungsfläche beim Friedhof Stockum einer anderen Nutzung zugeführt.

#### → **Feststellung**

Bei der Stadt Witten werden seit Jahren die Gebühren für Grabnutzungsrechte grundsätzlich unabhängig von der Größe der Grabfläche festgesetzt. Dieses ist sachgerecht und wegen des hohen Urnenanteils notwendig. Ansonsten würden durch Gebührenaufschläge erhebliche Kostenunterdeckungen eintreten.

Die Gebühren für die Grabnutzungsrechte sind zum Beispiel für ein Erdreihengrab und Urnen- reihengrab bei identischer Nutzungsdauer von 25 Jahren gleich hoch. Dieses war bereits bei der Gebührensatzung von 2005 so.

Die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe wird grundsätzlich von städtischen Mitarbeitern durchgeführt. Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Unternehmen wurden in den letzten Jahren nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte grundsätzlich einen wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Bauhofeinsatz gewährleisten. Anderenfalls wäre die Übertragung und Durchführung von Aufgaben (Outsourcing) zu prüfen. Die Stadt sollte daher entsprechende Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis von Leistungspreisen durchführen.

Hierdurch sollte letztendlich eine gesamtstädtische Haushaltsentlastung erreicht werden. Bei einer möglichen Auslagerung von Leistungen sind Personalfluktuationen zu nutzen.

## **Abwasserbeseitigung**

Nach den Wirtschaftsprüfungsberichten und den Angaben der Stadtwerke Witten GmbH werden bei der Abwasserbeseitigung die empfangenen Ertragszuschüsse (Landeszuweisungen und Kanalanschlussbeiträge) ertragswirksam aufgelöst. Die Auflösungsbeträge werden bei den Gebührenkalkulationen sachgerecht im Sinne des KAG nicht Gebühren mindernd eingesetzt. Bei der Verzinsung des aufgewandten Kapitals werden sie, wie gesetzlich gefordert als Abzugskapital berücksichtigt. Dieses von Dritten aufgewandte Kapital wird zu Recht aufgelöst. Das bilanzierte Eigenkapital ist mit 68,9 Mio. Euro vergleichsweise hoch. Es sind jedoch keine Hinweise ersichtlich, nach denen unter den Positionen des Eigenkapitals eventuell anteilig Landeszuweisungen bilanziert sind. Diese wäre dann ebenfalls als Abzugskapital zu berücksichtigen und jährlich entsprechend des bezuschussten Anlagegutes aufzulösen.

Bei der Gründung des Sondervermögens zum 01. Januar 1995 wurden die Restbuchwerte der Kanäle auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte eingestellt. Aus der Gebührenkalkulation geht hervor, dass diese Werte Grundlage für die kalkulatorische Verzinsung sind. Nach dem KAG dürfen jedoch nur die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten verzinst werden. Von diesem neubewerteten Anlagenbestand vor 1995 besteht Ende 2015 noch ein Restbuchwert von 45,8 Mio. Euro. In der Prüfung konnten nicht abschließend geklärt werden, wie hoch die mögliche Differenz ist zwischen den Anschaffungs- und Herstellungskosten und dem teils neu bewerteten Kanalvermögen. Bei den seit 1995 hinzugekommenen Anlagen handelt es sich um Vermögen, das grundsätzlich auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt wurde. Dessen Restbuchwert beträgt 91,7 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Mit Ausnahme des kalkulatorischen Zinssatzes sind bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung keine Potenziale erkennbar.

Mit der Vorkalkulation 2016 wurden die Kostenzuordnungen zwischen Schmutzwasser und Niederschlagswasser neu festgelegt. Hierdurch sank der Prozentsatz für die Niederschlagswasserbeseitigung. Damit verringerte sich letztendlich auch der Gebührenanteil für die Straßenentwässerung und entlastet den städtischen Haushalt deutlich. Die Haushaltsansätze 2016 liegen um etwa 460.000 Euro unter den Plandaten 2015.

## Abfallwirtschaft

Die Vor- und Nachkalkulationen enthalten den vom KAG geforderten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Die Gebühren wurden zuletzt für 2014 erhöht und sind seitdem konstant. Ein Grund für die Gebührenerhöhung 2014 waren die gestiegenen Entsorgungskosten des Ennepe-Ruhr-Kreises. Aus der Nachkalkulation 2015 ergab sich ein Überschuss von rund 383.000 Euro. Damit weist der Sonderposten für den Gebührenaussgleich Ende 2015 einen Bestand von etwa 530.000 Euro auf. In allen Betrachtungsjahren wies der Sonderposten einen Bestand auf, maximal rund 580.000 Euro. Dieser ist in Relation zu den Gesamtkosten von zuletzt 9,3 Mio. Euro überschaubar. Zugleich gab es letztendlich keine haushaltsbelastenden Unterdeckungen.

## Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

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

- Analog der Mustersatzung Baugesetzbuch (BauGB) sind 90 Prozent von den Beitragspflichtigen zu tragen. Die Satzung verweist auf ein Bauprogramm.
- Nach der allgemeinen Straßenbaubeitragssatzung § 8 KAG liegen die Beitragssätze überwiegen im mittleren Bereich des Korridors der Mustersatzung. Es wurden zahlreiche Abweichungssatzungen für einzelne Straßen und Straßenabschnitte mit anderen Beitragssätzen erlassen.
- Empfehlungen: Die Beitragssätze sollten auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO erhöht werden. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.
- Einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen wurde 2015 von 6,5 Prozent auf 5,5 Prozent gesenkt; die Absenkung war rechtlich nicht erforderlich und wegen der desolaten städtischen Haushaltssituation besonders kritisch; sie bedeutete einen Einnahmeverzicht von 1,1 Mio. Euro allein für den Abwasserbereich; Empfehlung: den interkommunal unterdurchschnittlichen kalkulatorischen Zinssatz erst dann senken, wenn rechtlich oder gesetzlich gefordert.
- Bei den kostenrechnenden Einrichtungen werden die Abschreibungen einheitlich auf Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt; hierdurch wird grundsätzlich eine bessere Finanzierung erreicht. Voraussetzung ist, dass kostendeckende Gebühren festgesetzt sind.
- Keine Potenziale in der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung bei der Abwasserbeseitigung; mit Ausnahme des Zinssatzes
- Für den Winterdienst werden keine Gebühren erhoben. Er wird über einen höheren Hebesatz bei der Grundsteuer B finanziert. Der Öffentlichkeitsanteile bei den Straßenreinigungsgebühren ist nicht ausreichend differenziert und gewichtet. Empfehlungen: Öffentlichkeitsanteil differenzieren und senken;
- Friedhofswesen: Öffentlichkeitsanteil noch angemessen; Empfehlungen: Öffentlichkeitsanteil kann dennoch moderat gesenkt werden; jährlich Gebührennachkalkulationen

durchführen und zeitnah die Deckungen über Gebühren ausgleichen, auch Unterdeckungen aus Vorperioden. Hierdurch werden nicht gerechtfertigte Haushaltsbelastungen vermieden.

- Gebührenüberdeckungen nicht verzinsen

→ **KIWI-Bewertung**

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

**Steuern**

Das strukturelle Defizit 2015 betrug 35,9 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen rund 1.050 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.740 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. 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.

**Hebesatzvergleich Realsteuern 2014 bis 2016**

Steuerart	Witten			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Ennepe-Ruhr-Kreis			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grundsteuer A	250	250	380	209	213	217	240	267	336 (600)	268	275	294
Grundsteuer B	590	690	910	413	423	429	520	616	741 (910)	497	528	556
Gewerbsteuer	500	500	520	412	415	417	476	480	492 (520)	455	456	460

\* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember 2014, 31. Dezember 2015 und 30. Juni 2016)

() Höchstsätze im Ennepe-Ruhr-Kreis

Mehrere der neun Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis und so auch die Stadt Witten weisen im landesweiten Vergleich seit Jahren eine grundsätzlich schlechtere Haushalts- und Finanzsituation auf. Neben der Stadt Witten nehmen weitere drei Kommunen am Stärkungspakt teil und zwar jeweils pflichtig. Aufgrund dessen haben sie vergleichsweise hohe Hebesätze festgelegt. Dieses schlägt sich auf das Hebesatzniveau im Ennepe-Ruhr-Kreis nieder.

→ **Feststellung**

Der Vergleich zu den Kommunen gleicher Größenklasse zeigt deutlich höhere Hebesätze bei der Stadt Witten. Dieses ist der Regelfall für Stärkungspaktkommunen der Stufe eins.

Diese Kommunen haben zum Teil ähnlich hohe Hebesätze, um den pflichtigen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Realsteuererhöhungen sind sachgerecht, um das städtische Aufgabenspektrum zu finanzieren. Das ergibt sich auch aus den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO.

→ **Empfehlung**

Sollten die Planungen der Stadt Witten nicht eintreten und dadurch der Haushaltsausgleich gefährdet werden, wird die Stadt weitere Hebesatzerhöhungen beschließen müssen.

Die Steuerschraube ist nicht unendlich. Von daher sind eine noch konsequentere Aufgabenkritik, die Senkung des Aufwands und die Einstellung von insbesondere freiwilligen Leistungen unabdingbar.

## Weitere Steuern

Die Erträge aus der Vergnügungssteuer sind von 2008 bis 2015 um 1,2 Mio. Euro auf fast 1,9 Mio. Euro gestiegen. Hierzu haben insbesondere neu eröffnete Spielhallen beigetragen. Außerdem hat die Stadt zur Haushaltssanierung für 2013 die Steuersätze bei den sonstigen Apparaten und den „Geldspielautomaten“ erhöht. Bei Letzteren wurden die Steuersätze des Einspielergebnisses auf 17 Prozent bei Spielhallen sowie ähnlichen Unternehmen und ansonsten auf 14 Prozent erhöht. Für 2015 wurden sie dann auf 22 Prozent beziehungsweise 16 Prozent des Einspielergebnisses angehoben. Nach der Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebund NRW für 2016 haben einige Kommunen, die weiterhin das Einspielergebnis besteuern, einen Steuersatz von 22,0 Prozent geplant. Damit zählt die Stadt Witten zu den Kommunen mit dem höchsten Steuersatz und schöpft demnach die vorhandenen Potenziale aus. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird vom Städte- und Gemeindebund der Spielumsatz als Bemessungsgrundlage empfohlen. Eine Wettbürosteuer wurde in Witten bisher nicht eingeführt. Jedoch gibt es hierzu bereits politische Anträge.

Nach der Haushaltsumfrage 2016 zählt der geltende Hundesteuersatz für den ersten Hund von 138 Euro zu den Höchsten. Einzelne Kommune haben noch höhere Steuersätze festgelegt. Die Stadt Witten nutzt auch bei dieser Steuer die Ertragspotenziale aus. Daneben hat die Hundesteuer natürlich auch eine ordnungspolitische Funktion, ebenso wie die Vergnügungssteuer.

Die Stadt Witten erhebt seit 1999 eine Zweitwohnungssteuer. In Nordrhein-Westfalen sind es aktuell rund 60 Kommunen, die eine Zweitwohnungssteuer erheben. Der Steuersatz in Witten beträgt zwölf Prozent. Nach der Haushaltsumfrage für 2016 liegt der Mittelwert bei rund elf Prozent. Nur fünf Kommunen haben einen höheren Steuersatz festgelegt. Vier von ihnen erheben 15 Prozent und eine 20 Prozent. Der Erträge in Witten sind in den letzten Jahren gestiegen. 2014 und 2015 betragen sie dann jeweils etwa 75.000 Euro. Die Stadt Witten schöpft auch diese Möglichkeit aus, Erträge zu erzielen.

## → Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	758.383	744.409	727.419	716.055	700.077	693.276	686.420	671.576	667.946
Umlaufvermögen	20.791	11.618	16.531	27.925	16.436	12.585	17.185	10.888	42.511
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag*			0	15.740	62.741	84.283	105.715	132.451	142.713
Aktive Rechnungsabgrenzung	4.573	3.736	5.850	6.338	7.281	7.902	8.298	8.735	8.714
<b>Bilanzsumme</b>	<b>783.747</b>	<b>759.763</b>	<b>749.800</b>	<b>766.058</b>	<b>786.535</b>	<b>798.046</b>	<b>817.618</b>	<b>823.650</b>	<b>861.884</b>
Anlagenintensität in Prozent	96,8	98,0	97,0	93,5	89,0	86,9	84,0	81,5	77,5

EB = Eröffnungsbilanz 2008

\* der Ausweis von negativen Eigenkapitalbilanzwerten in den Schlussbilanzen 2014 und 2015 war unzulässig; daher und entsprechen der GPA-Systematik wurden sie dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag hinzugerechnet

Das Anlagevermögen ist im Eckjahrevergleich insbesondere wegen des abschreibungsbedingten Werteverzehrs und der geringen Investitionsquote deutlich um fast 12,0 Prozent gesunken. Darüber hinaus haben weitere Sachverhalte zu dem Rückgang beigetragen. Hierzu zählten Sonderabschreibungen aufgrund eines neu erlassenen Flächennutzungsplanes in 2009 über 5,7 Mio. Euro sowie in 2011 über 9,5 Mio. Euro bei den Grundstücken und Gebäuden aufgrund von veränderten Bodenrichtwerten. Darüber hinaus wurde die Hardenstein-Gesamtschule in 2014 wegen erheblichen Schäden am Gebäude vollständig abgeschrieben. Hier betrug die Sonderabschreibung 7,7 Mio. Euro. Der gesunkene Vermögenswert spiegelt sich in der Anlagenintensität wider. Der Rückgang der Anlagenintensität wurde durch den Anstieg der Bilanzsumme verstärkt. Hierfür war der gestiegene, nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag verantwortlich.

### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	55.439	55.303	53.277	53.362	49.601	48.842	48.485	46.554	45.210
Kinder- und Jugendeinrichtungen	9.042	9.019	8.585	8.418	8.332	8.188	8.193	10.727	10.821
Schulen	148.556	145.577	142.055	138.012	133.128	129.884	126.552	117.946	115.124
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund Boden)	81.038	78.577	72.090	69.969	65.715	66.357	65.011	62.542	61.665
Infrastrukturvermögen	253.770	248.874	242.690	240.365	233.560	236.605	232.052	232.071	229.811
davon Straßenvermögen	249.587	244.760	238.677	236.513	229.671	228.457	224.116	223.950	222.037
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	3.946	3.791	3.636	3.481	3.326	3.187	3.050	2.912	2.775
sonstige Sachanlagen	5.747	5.831	8.397	6.682	11.047	5.216	8.506	5.439	9.446
<b>Gesamtsumme Sachanlagen</b>	<b>553.592</b>	<b>543.180</b>	<b>527.095</b>	<b>516.808</b>	<b>501.383</b>	<b>495.092</b>	<b>488.799</b>	<b>475.279</b>	<b>472.077</b>

Auffällig sind die im Eckjahrevergleich um 22,5 Prozent beziehungsweise 33,4 Mio. Euro gesunkenen Bilanzwerte der Schulen. Hierfür waren die Sonderabschreibung der Hardenstein-Gesamtschule, die regulären jährlichen Abschreibungen und die niedrigen Investitionsquoten verantwortlich. Die Investitionsquote betrug durchschnittlich nur 10,3 Prozent. Der höchste Wert war in 2014 mit 20,8 Prozent. Dem Werteverzehr von 38,6 Mio. Euro standen nur Bruttoinvestitionen von 4,8 Mio. Euro gegenüber.

Die Bilanzwerte beim volumenträchtigen Straßenvermögen insgesamt sind mit 11,0 Prozent weniger stark gesunken. Der Rückgang des Straßennetzes betrug 15,0 Prozent. Hier waren die Investitionsquoten mit durchschnittlich 57,0 Prozent zwar deutlich höher. Sie reichten mit Investitionen von 37,1 Mio. Euro aber bei weitem nicht aus, um den abschreibungsbedingten Werteverzehr von 66,7 Mio. Euro auszugleichen.

Diese niedrigen Investitionsquoten stehen im engen Zusammenhang mit der seit Jahren kritischen Haushaltssituation und den Restriktionen für Haushaltssicherungs- und Stärkungspaktkommunen. Daher ist es umso wichtiger, die beschränkten Finanzmittel für die Vermögensteile einzusetzen, die vornehmlich und langfristig zur Erfüllung der Pflichtaufgaben benötigt werden.

### Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagen-

abnutzungsgrade 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.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Witten	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Witten	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindergärten	40	80	80	38,0	52,5	1,6
Schulgebäude	40	80	80	23,2	71,0	17,2
Geschäftsgebäude	40	80	80	17,5	78,1	8,3
Straßen	30	60*	35	7,1	79,6	22,1
Straßen Nebenanlagen	30	60*	50	24,5	51,0	

\* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG bei Neubilanzierung 50 Jahre

Die Stadt Witten hat bei den im Kernhaushalt bilanzierten bebauten Grundstücken lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Kindergärten, Schulen und Geschäftsgebäuden wurden 80 Jahre angesetzt. Sie entsprechen damit der Obergrenze der NKF-Rahmentabelle.

Bei den Kindergärten schwankte die Restnutzungsdauer zwischen 16 und 79 Jahren, im Durchschnitt sind es 38,0 Jahre. Damit haben sie gerade einmal die Hälfte ihrer Nutzungsdauer erreicht. Demnach ist aus bilanzieller Sicht mittelfristig kein nennenswerter Sanierungs- beziehungsweise Refinanzierungsbedarf zu erwarten.

Bei den Schulen sind bereits mehrere Objekte, Gebäudeteile oder -trakte bilanziell vollständig abgeschrieben. Es betrifft 14 von insgesamt 115 Gebäudeteilen. 19 Gebäudeteile werden in den nächsten zehn Jahren vollständig abgeschrieben sein. Für diese Objekte sind damit aus bilanzieller Sicht kurz- bis mittelfristig Refinanzierungsbedarfe zu erwarten. Insgesamt betrachtet haben die Schulgebäude bereits rund 70 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten. Daher ist auch langfristig mit steigenden, nennenswerten Refinanzierungsbedarfe, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, zu rechnen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen. Die vollständige Abschreibung der Hardenstein-Gesamtschule 2014 wurde mit den erheblichen Schäden am Gebäude begründet. Gleichzeitig wurden die bestehenden Sonderposten aus den Zuwendungen von 4,3 Mio. Euro für die Schule ebenfalls vollständig aufgelöst. Zwei Schulen (Adolf-Reichwein Realschule und das Schiller-Gymnasium) wurden im Rahmen eines Public-private-Partnership (PPP) saniert. Nach Angaben der Stadt erzielt sie hierdurch eine nennenswerte Kostenersparnis im Vergleich zu einer Eigenrealisierung.

Bei den zu betrachtenden Geschäftsgebäuden handelt es sich ausschließlich um das Rathaus. Weitere Geschäftsgebäude mit ausschließlicher Verwaltungsfunktion sind angemietet oder nicht

im Kernhaushalt bilanziert. Die Restnutzungsdauer beider Rathausteile beträgt 15 beziehungsweise 20 Jahre. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent bestätigt die begonnene umfangreiche Sanierung des Rathauses. Diese wird bewusst in Eigenregie mit Investitionskrediten umgesetzt. Die Stadt sieht hierbei Vorteile gegenüber einem PPP-Modell.

Das Straßenvermögen in Stadt Witten ist getrennt nach den Anlagengütern Straßen und Nebenanlagen erfasst, bewertet und bilanziert. Für die Straßennebenanlagen wurde eine Nutzungsdauer von 50 Jahren gewählt. Die Straßen wurden nach fünf Kategorien differenziert. Für alle Straßen wurde eine kurze Nutzungsdauer von durchgängig 35 Jahre angesetzt. Begründet wird diese mit einem schlechten Zustand der Straßen. Bei der NKF-Umstellung wurde ein Instandhaltungsstau von etwa 40,0 Mio. Euro ermittelt. Alleine die geringe Nutzungsdauer führt zu deutlich geringeren Restnutzungsdauern und höheren Anlagenabnutzungsgraden. Mehr als die Hälfte der Straßen ist auch dadurch bereits vollständig abgeschrieben. Aufgrund des hohen Anlagenabnutzungsgrades von rund 80 Prozent ist hier insgesamt betrachtet ein hohes Risiko von Ersatzinvestitionen erkennbar. Hierzu zählt unter anderem die Pferdbackstraße als eine zentrale Straße in Witten. In den nächsten zehn Jahren werden weitere zwölf Prozent vollständig abgeschrieben sein. Deutlich günstiger sieht es bei den Nebenanlagen aus. Sie haben noch die Hälfte ihrer Nutzungsdauer vor sich. Lediglich ein Prozent sind bereits abgeschrieben. In den nächsten Jahren kommen nur acht Prozent hinzu. Damit ist bei den Nebenanlagen kein nennenswertes Risiko von erheblichen Ersatzinvestitionen erkennbar.

Die tatsächliche Nutzungsdauer wird von dieser bilanziellen Betrachtung häufiger abweichen. Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des gesamtstädtischen Immobilienbestandes insgesamt als nicht zufrieden stellend bis unzureichend. Der Zustand des Straßenvermögens wird in einer Gesamteinschätzung ebenso bedenklich bewertet.

Die Stadt Witten nutzt als Stärkungspaktkommune grundsätzlich zu Recht die Förderungsmöglichkeiten des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW). Festgelegte Förderbereiche sind Investitionen mit den Schwerpunkten Infrastruktur (zum Beispiel im Städtebau sowie energetische Sanierung) und Bildungsinfrastruktur (unter anderem energetische Sanierung von Schulinfrastruktur).

Die Haushalts- und Finanzlage der Stadt Witten ist mehr als kritisch. Die Stadt ist bereits seit mehreren Jahren bilanziell überschuldet und hat hohe Liquiditätskreditverbindlichkeiten aufgebaut. Aufgrund dieser Situation, der pflichtigen Teilnahme am Stärkungspakt und den auch aufsichtsrechtlichen Restriktionen sind die Investitionsquoten der Stadt Witten seit langem sehr niedrig. Auch der zu tragenden Eigenanteil von zehn Prozent nötigt die Stadt selbst, die beabsichtigten Maßnahmen kritisch im Hinblick auf Notwendigkeit zu prüfen. Die Stadt Witten hat insbesondere energetische Sanierungen bei mehreren Grundschulen geplant.

#### Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2015

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Witten
unbebaute Grundstücke	293	1.768	997	468
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	394	108	112
Schulen	0	1.871	1.015	1.191

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Witten
sonstige Bauten*	14	1.576	724	638
Abwasservermögen	0	2.260	451	29
Straßenvermögen**	0	3.713	2.089	2.296
Finanzanlagen	192	4.671	2.185	2.022

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

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

### → Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt ein differenziertes Bild für die Stadt Witten. Bei den Schulen und dem Straßenvermögen bestehen erkennbar überdurchschnittliche Vermögenswerte, trotz der hohen Anlagenabnutzungsgrade. Aus diesen höheren Vermögenswerten lassen sich grundsätzlich auch höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Die Haushaltsbelastungen aus dem Straßennetz ergeben sich aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen und den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen. Bei den Haushaltsbelastungen aus den Schulen kommen noch die laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen hinzu. Auffällig bei den Schulen sind die überdurchschnittlichen Vermögenswerte bei einem gleichzeitig interkommunal niedrigeren Flächenbestand (siehe Kapitel Gebäudeportfolio).

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	35.273	33.504	33.037	32.313	32.084	31.876	32.114	31.172	31.172
Beteiligungen	49.145	49.144	48.964	48.895	48.880	48.859	48.294	48.211	48.168
Sondervermögen	91.528	89.916	89.916	89.912	89.912	89.912	89.912	89.912	89.912
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.365	1.365	1.365	1.365	1.365	1.365	1.365	1.365	1.365
Ausleihungen	27.160	26.926	26.680	26.443	26.174	25.897	25.591	25.292	24.951
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>204.471</b>	<b>200.855</b>	<b>199.962</b>	<b>198.928</b>	<b>198.415</b>	<b>197.909</b>	<b>197.276</b>	<b>195.952</b>	<b>195.568</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.063	2.026	2.028	2.025	2.062	2.059	2.063	2.043	2.022

Die Bilanzwerte bei den Anteilen an verbundenen Unternehmen sind mehrfach gesunken. Dieses resultierte aus Teilwertabschreibungen wegen dauerhafter Wertminderungen. Sie betrafen vornehmlich die Kulturforum Witten AöR mit insgesamt 3,0 Mio. Euro. Außerdem wurden in 2008 Abschreibungen bei der Förder- und Entwicklungsgesellschaft Witten mbH über rund 580.000 Euro und der Siedlungsgesellschaft Witten mbH mit etwa 720.000 Euro vorgenommen.

Die überschaubaren Veränderungen bei den weitgehend konstanten Beteiligungswerten resultierten aus einer Teilwertabschreibung in 2009 und der Liquidation der Forschungs- und Entwicklungszentrum - FEZ-Witten GmbH in 2013.

Unter den Ausleihungen sind die vom Kernhaushalt an die Siedlungsgesellschaft Witten mbH und die Kulturforum Witten AöR gewährten Darlehen von zuletzt 7,1 Mio. Euro bilanziert. Das konstante Gründungs-/Trägerdarlehen an das Sondervermögen Entwässerung Stadt Witten (ESW) über 16,5 Mio. Euro gehört ebenso hierzu. In diesem Zusammenhang bleibt positiv festzustellen, dass die Stadt bei allen bestehenden Bürgschaften Provisionen erhebt. Diese betragen 0,5 Prozent jährlich. Das Bürgschaftsvolumen betrug Ende 2015 18,7 Mio. Euro. Nachvollziehbar werden keine neuen Bürgschaften abgegeben.

### Anteile an verbundenen Unternehmen

Das Volumen dieser Bilanzposition wurde von der Kulturforum Witten AöR geprägt. Ende 2015 betrug ihr Wert 25,6 Mio. Euro, gefolgt von der Förder- und Entwicklungsgesellschaft Witten mbH mit 2,8 Mio. Euro und der Siedlungsgesellschaft Witten mbH mit 2,4 Mio. Euro.

### Kulturforum Witten AöR

Der ehemalige Eigenbetrieb wurde zum 01. Januar 2006 zur Kulturforum Witten AöR. Der Unternehmenszweck ist die kulturelle Betreuung der Einwohner. Hierzu zählt die Förderung der Bildung und Erziehung, der Kunst und Kultur, der Forschung und des kommunalen Archivwesens. Für diesen Zweck betreibt die AöR die städtischen Einrichtungen Saalbau/Haus Witten mit Kulturbüro, Museen, Büchereien, die Musikschule und das Stadtarchiv.

Der Kultursektor ist generell ein freiwilliger Aufgabenbereich einer Kommune. Die Gemeinden sind nach § 8 Abs. 1 GO dazu angehalten, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Die Leistungsfähigkeit der Stadt Witten ist als überschuldete Stärkungspaktkommune mit erheblichen Liquiditätskrediten stark eingeschränkt. Der Kultursektor ist bei den Kommunen unterschiedlich stark ausgeprägt. Dieses betrifft sowohl das Angebot als auch die finanziellen Belastungen aus der grundsätzlich defizitären freiwilligen Aufgabe.

### Entwicklung Unternehmensergebnisse Kulturforum AöR in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Spartenergebnisse</b>						
Saalbau	-2.430	-2.326	-2.123	-2.150	-1.859	-2.038
Kulturbüro	-672	-626	-589	-537	-582	-553
Haus Witten	-241	-261	-248	-185	-199	-189
Bücherei	-1.446	-1.155	-1.401	-2.243	-1.371	-1.490
Museen	-797	-674	-728	-620	-686	-761
Musikschule	-751	-788	-752	-760	-681	-753
Stadtarchiv	-403	-415	-384	-325	-304	-320

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>-6.740</b>	<b>-6.245</b>	<b>-6.225</b>	<b>-6.820</b>	<b>-5.682</b>	<b>-6.104</b>
<b>Eigenkapital</b>						
Stammkapital	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Rücklagen/Kapitalrücklage	10.533	9.810	9.581	9.234	8.230	2.549
Jahresfehlbetrag	-6.740	-6.245	-6.225	-6.820	-5.682	-280*
<b>Summe Eigenkapital</b>	<b>6.293</b>	<b>6.065</b>	<b>5.856</b>	<b>4.914</b>	<b>5.048</b>	<b>4.769</b>
Verbindlichkeiten gegenüber Stadt	9.430	9.212	8.973	8.730	8.445	8.164
Zahlungen der Stadt (bis 2014 ins Eigenkapital, ab 2015 als Ertrag in GuV)	6.016	6.016	6.016	5.878	5.816	5.824

\* ab 2015 veränderte Buchung der städtischen Zuwendungen

Die nach den Jahresabschlüssen defizitärsten Sparten sind der Saalbau mit durchschnittlich 2,2 Mio. Euro und die Bücherei mit durchschnittlich 1,5 Mio. Euro. Zusammen machten beide fast 60 Prozent des Gesamtdefizits der AöR aus.

Die laufenden städtischen Zuschüsse werden im Kernhaushalt zahlungs- und erfolgswirksam abgebildet. Bis einschließlich 2013 wurden sie als Abschreibungen auf Finanzanlagen verbucht. Hinzu kamen noch die Aufwendungen aus den Teilwertabschreibungen. Mit dem Inkrafttreten des 1. NKFVG hatte die Stadt geplant, ab 2014 die Kulturforumverluste erfolgsneutral gegen das nicht vorhandene Eigenkapital zu verbuchen. Hierdurch wären die zukünftigen Ergebnisrechnungen beachtlich entlastet und das Erreichen des Haushaltsausgleiches 2016 erheblich erleichtert worden. Die Bezirksregierung hat nachvollziehbar eine solche erfolgsneutrale Verbuchung und den vorgelegten fortgeschriebenen Sanierungsplan 2014 abgelehnt. Die Stadt Witten muss die Verluste (laufenden Zuschüsse) weiterhin aufwandswirksam verbuchen; seit 2014 nunmehr unter den Transferaufwendungen.

Die Stadt Witten hat an die AöR von 2004 bis einschließlich 2012 konstant jährlich 6,0 Mio. Euro gezahlt. Seit 2013 fallen diese mit durchschnittlich 5,8 Mio. Euro um etwa 3 Prozent etwas geringer aus. Das durchschnittliche Defizit des Kernhaushaltes der Jahre 2008 bis 2015 betrug 25,2 Mio. Euro. Die Zuschüsse an die AöR entsprachen in etwa 24,0 Prozent und somit rund ein Viertel des städtischen Jahresdefizits. Betrachtet man die letzten vier Jahre, dann beträgt der Anteil sogar mehr als 30,0 Prozent.

Nach dem fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplan 2017/18 ist zu Recht als auch notwendigerweise eine deutliche Verringerung der Kapitalzuführung von 570.000 Euro beziehungsweise ab 2018 von 700.000 Euro geplant. Danach ist für 2017 ein Zuschuss von rund 5,5 Mio. Euro und ab 2018 von 5,3 Mio. Euro jährlich veranschlagt.

Eine bilanziell überschuldete Stadt mit Liquiditätskrediten von deutlich über 300 Mio. Euro kann sich ein solches Kulturangebot nicht leisten. Zu nennen ist exemplarisch das Angebot einer städtischen Musikschule. In anderen Kommunen nehmen private Anbieter diese Aufgabe wahr.

→ **Feststellung**

Die jährlichen Zuschüsse der Stadt an die Kulturforum Witten AöR von zuletzt 5,8 Mio. Euro belasten den Kernhaushalt finanziell erheblich. Die Zuschüsse entsprachen rund ein Viertel des städtischen Jahresdefizits. Diese Situation ist bei einer bilanziell überschuldeten Kommune mit erheblichen Liquiditätskrediten äußerst kritisch. Dies gilt besonders, weil es sich bei dem Angebot der Kulturforum Witten AöR um eine freiwillige Aufgabe handelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte über die gekürzten Zuschüsse, die ab 2018 noch rund 5,3 Mio. Euro betragen, konsequent weitere Konsolidierungsbeiträge einfordern.

### Siedlungsgesellschaft Witten mbH

Der Anteil der Stadt Witten beträgt 56,3 Prozent am Stammkapital. Die weiteren Gesellschafter sind die Stadtwerke Witten GmbH (15,0 Prozent), die Stadtsparkasse Witten (15,0 Prozent) sowie die Siedlungsgesellschaft Witten mbH selbst mit 13,7 Prozent. Der primäre Unternehmenszweck ist die Wohnraumversorgung mit preiswertem Wohnraum. Ende 2015 betrug der Bestand 205 Häuser, 1.335 Wohnungen, 12 gewerbliche Objekte und 198 Garagen.

#### Eigenkapital- und Ergebnisentwicklung in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gezeichnetes Kapital	1.545	1.545	1.545	1.545	1.545	1.545
Gewinnrücklagen	9.622	9.622	9.622	9.622	9.622	9.622
Verlustvortrag	-2.223	-2.151	-1.936	-1.783	-1.616	-1.319
Jahresüberschuss	72	215	153	167	298	359
<b>Summe Eigenkapital</b>	<b>9.016</b>	<b>9.231</b>	<b>9.384</b>	<b>9.551</b>	<b>9.849</b>	<b>10.207</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>50.374</b>	<b>50.593</b>	<b>49.743</b>	<b>48.982</b>	<b>48.491</b>	<b>47.407</b>
<b>Umsatz</b>	<b>6.361</b>	<b>6.802</b>	<b>7.013</b>	<b>7.084</b>	<b>7.235</b>	<b>7.172</b>

Die Siedlungsgesellschaft hat in der Vergangenheit Ausschüttungen an ihre Gesellschafter geleistet. Seit dem eingetretenen Jahresverlust erfolgten keine Ausschüttungen mehr. Mit den erwirtschafteten Jahresüberschüssen wird der entstandene Verlust sukzessive abgebaut.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich sollten alle Bereiche des Konzerns „Stadt Witten“ einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Daher sollte die Stadt Witten darauf hinwirken, dass zukünftig wieder Ausschüttungen an Gesellschafter erfolgen.

Es gibt Wohnungs- und Siedlungsgesellschaften, die regelmäßig ausschütten und hierdurch kommunale Aufgaben mitfinanzieren.

Die Wohnraumversorgung ist grundsätzlich keine originäre kommunale Aufgabe, erst Recht keine Pflichtaufgabe. Jedoch wird die kommunale Beteiligung an einer solchen Gesellschaft vielfach nachvollziehbar damit begründet, dass die Stadt hierdurch Einfluss auf die Entwicklung ihrer Kommune (Stadtentwicklung etc.) hat. Auch aus diesen Gründen werden solche Beteili-

gungen vielfach weiterhin gehalten und daher nicht verkauft. Ein Verkauf war bei der Stadt Witten zu keiner Zeit geplant. Es wurden Kooperationen geprüft.

### Zahnmedizinisch - Biowissenschaftliches Forschungs- und Entwicklungszentrum - ZBZ- Witten GmbH

Die Stadt Witten ist alleiniger Träger der Gesellschaft. Sie dient der Wirtschaftsförderung und erhält von der Stadt jährlich ein Geschäftsbesorgungsentgelt. Auffällig ist das Bilanzvolumen von zuletzt 13,0 Mio. Euro. Es resultiert aus Gebäudegrundstücken, die mit 11,5 Mio. Euro bilanziert sind. Diese wurden mit Investitionskrediten, überwiegend aber mit erheblichen Landeszuschüssen finanziert. Die entsprechenden Sonderposten betragen 2015 noch 7,6 Mio. Euro. Die maßgeblichen Umsatzerlöse sind Mieterträge.

#### Geschäftsbesorgungsentgelt in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Geschäftsbesorgungsentgelt	1.071	476	476	357	357	297

Im Jahr 2010 wurde das Entgelt für 2009 und 2010 gezahlt. Das Entgelt wurde, auch zur Haushaltssanierung, schrittweise reduziert. Für 2017 bis 2021 sind jährlich 238.000 Euro geplant.

### Wittener Gesellschaft für Arbeit und Beschäftigungsförderung - WABE

Die Stadt hält einen Anteil von 54,7 Prozent. Sie hat an die Gesellschaft jährlich Zuschüsse geleistet; zuletzt 153.000 Euro. Seit 2016 ist der Zuschuss entfallen. Voraussetzung hierfür war, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft stabilisieren. Zuletzt hat sie in 2014 und 2015 leichte Jahresüberschüsse von rund 70.000 Euro und circa 140.000 Euro erwirtschaftet. Mit den Gewinnvorträgen konnte ein erkennbares Eigenkapital von nunmehr 890.000 Euro aufgebaut werden. Die Gesellschaft muss es schaffen, zukünftig mindestens leicht positive Ergebnisse zu erzielen. Nur hierdurch können städtische Zuschüsse vermieden werden.

### Förder- und Entwicklungsgesellschaft Witten mbH

Der städtische Anteil beträgt 51,0 Prozent am Stammkapital von rund 51.100 Euro. Die Bilanz hat ein Volumen von 5,6 Mio. Euro in 2015. Dieses resultiert maßgeblich aus den bebauten Grundstücken von 5,0 Mio. Euro. Das Eigenkapital beträgt rund 550.000 Euro. Es bestehen noch erhebliche Sonderposten von 3,7 Mio. Euro aus Zuwendungen. In 2013 wurde der Geschäftsbetrieb von der ehemaligen und zwischenzeitlich liquidierten Betreibergesellschaft (FEZ GmbH) übernommen. Die Umsatzerlöse der beiden letzten Jahre 2014 und 2015 betragen im Durchschnitt rund 710.000 Euro. Die Stadt leistet keine laufenden Zuschüsse an die Gesellschaft. In 2013 hat die Stadt eine Gewinnausschüttung von 119.000 Euro erhalten.

## Stadtmarketing Witten GmbH

Die Stadt Witten hält 50,0 Prozent. Die Stadtmarketinggesellschaft ist grundsätzlich, wie andere Gesellschaften mit ähnlichem Aufgabenspektrum defizitär. Sie erhält seit Jahren vom Kernhaushalt jährlich rund 320.000 Euro. Dieses ist bis 2021 unverändert geplant. Nach Angaben der Stadt ist positiv zu bewerten, dass die übrigen privaten Gesellschafter neben Know-How auch finanzielle Gesellschafterbeiträge einbringen. Das Bilanzvolumen solcher Gesellschaften ist üblicherweise gering, so auch in Witten mit zuletzt rund 360.000 Euro in 2015. Das Eigenkapital betrug rund 108.000 Euro.

## Beteiligungen

Von den zuletzt acht Beteiligungen sind besonders die Energie und Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH (ewmR) und die Stadtwerke Witten GmbH von Bedeutung.

## Energie und Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH (ewmR)/Stadtwerke Witten GmbH

Der Anteil von Witten an der ewmR beträgt 15,2 Prozent am Stammkapital von 51,1 Mio. Euro. Weitere Gesellschafter sind die Städte Bochum und Herne mit 57,0 und 27,8 Prozent. Wesentlicher Unternehmensgegenstand sind Energiebezug, -erzeugung und -handel, Wasserbezug, -förderung und -handel. Es werden die Stadtwerke und Endverbraucher beliefert. Der direkte Anteil der Stadt Witten an der Stadtwerke Witten GmbH beträgt nur ein Prozent. Die ewmR hält 99 Prozent. Zusammen mit der Beteiligung über die ewmR beträgt der Anteil dann 16,1 Prozent.

## Ausschüttungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ausschüttungen*	2.922	4.358	4.083	141	131	0

\* Ausschüttungen: 2008: 929 Tausend Euro, 2009: 2.172 Tausend Euro

Der Kernhaushalt konnte bis 2012 von den Gewinnen und Ausschüttungen der Gesellschaften profitieren. Seit 2013 sind diese fast und ab 2015 dann vollständig ausgeblieben. Die Stadtwerke erwirtschaften notwendigerweise Gewinne, mit denen sie zwei Hallenbäder und ein Freibad finanziert. Die Defizite aus den Bädern schwankten von 2010 bis 2015 zwischen 1,5 Mio. Euro und 3,2 Mio. Euro jährlich. Im Durchschnitt waren es 2,5 Mio. Euro.

Die verbleibenden Gewinne der Stadtwerke (2013: 3,4 Mio. Euro; 2014: 5,0 Mio. Euro; 2015: 4,9 Mio. Euro) werden jedoch vollständig von den Verlusten aus den Kohlekraftwerken, also dem Erzeugergeschäft, aufgezehrt. Eine Kehrtwende ist in den nächsten Jahren nicht in Sicht. Daher sind nach dem Doppelhaushalt 2017/18 bis 2021 keine Finanzerträge von der ewmR und den Stadtwerken geplant. Hierdurch wird das Erreichen eines nachhaltig ausgeglichenen Kernhaushaltes stark belastet.

## Sondervermögen Entwässerung Stadt Witten (ESW)

Zum 1. Januar 1995 wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Entwässerung Stadt Witten (ESW) gegründet. Das Sondervermögen nimmt ausschließlich die Aufgaben der Abwasserbeseitigung wahr. Die jährlichen Umsatzerlöse betragen zuletzt 23,5 Mio. Euro.

Im Zuge der Gründung wurde vom Kernhaushalt ein Trägerdarlehen über 16,5 Mio. Euro gewährt. Es ist in dieser Höhe unverändert unter den Ausleihungen bilanziert. Das Darlehen wurde seitdem verzinst, bis Ende 2010 mit 6,5 Prozent jährlich (Zinsen 1,1 Mio. Euro). Es sollte in einer Summe am Ende dieser Zinsbindungsfrist getilgt werden, falls es nicht verlängert wird. Es wurde dann bis Ende 2020 verlängert, nunmehr mit einem an das damalige Zinsniveau angepassten Zinssatz von 3,1 Prozent (rund 512.000 Euro Zinsen).

### Ergebnisentwicklung und Ausschüttungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ESW</b>						
Eigenkapital	68.394	70.934	70.258	70.280	69.916	68.879
Jahresergebnis (Jahresgewinn)	3.985	6.519	5.843	5.865	5.501	4.464
Vortrag auf neue Rechnung	0	0	0	0	0	0
Ausschüttung an die Stadt Witten (Kernhaushalt); Summe: 32.177 Tausend Euro	3.985	6.519	5.843	5.865	5.501	4.464
<b>Kernhaushalt</b>						
Ausschüttung Jahresergebnis von ESW; Summe: 30.858 Tausend Euro	3.544	4.462	6.956	5.791	5.502	4.603
Zinsenerträge Trägerdarlehen (16,5 Mio. Euro mit 6,5 % bzw. ab 2011 mit 3,1 % jährlich)	1.073	512	512	512	512	512
<b>Summe</b>	<b>4.617</b>	<b>4.974</b>	<b>7.468</b>	<b>6.303</b>	<b>6.014</b>	<b>5.115</b>

Die Jahresergebnisse der ESW wurden jeweils in voller Höhe ausgeschüttet. Die Stadt erhält hierbei im laufenden Jahr Vorauszahlungen auf das erwartete Ergebnis. Die Stadt Witten nutzt damit die maximal mögliche Ausschüttung zur Konsolidierung des Kernhaushaltes aus. Zu diesen Erträgen sind noch die Zinserträge aus dem Trägerdarlehen hinzuzurechnen.

Nach dem Doppelhaushalt 2017/18 sind bis 2021 weiterhin jährliche Ausschüttungen veranschlagt, beginnend mit 5,7 Mio. Euro in 2017 und endend mit 5,3 Mio. Euro in 2021. Die Grundlage ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens 2017. Aus dem Trägerdarlehen sind Zinsen bis 2020 von unverändert rund 512.000 Euro und für 2021 von 330.000 Euro veranschlagt.

## Sparkasse Witten

Die Stadt Witten ist alleinige Trägerin. Nach den Geschäftsberichten betragen die Bilanzsumme 2014 und 2015 jeweils rund 2,0 Mrd. Euro, die Gesamteinlagen 1,6 Mrd. Euro und die Kunden-

kredite jeweils rund 1,5 Mrd. Euro. Die Jahresüberschüsse 2014 und 2015 betragen jeweils 1,0 Mio. Euro. Eine mögliche Fusion mit der Sparkasse Bochum ist Ende 2016 gescheitert.

Die Sparkasse hat seit Jahren keine Gewinnausschüttungen an die Stadt geleistet. Erstmals erfolgte wieder in 2016 eine Ausschüttung. Von dem Gewinn 2015 wurden 250.000 Euro brutto an die Stadt gezahlt. Die Stadt hatte seit 2012 in ihren Haushaltssanierungsplänen ab 2016 eine jährliche Gewinnausschüttung von 2,0 Mio. Euro beziehungsweise 2,4 Mio. Euro geplant. Da diese neben anderen Sanierungsmaßnahmen weitgehend ausgefallen war, wurden die Realsteuerhebesätze zum 01. Januar 2016 erhöht. Im fortgeschriebenen HSP 2017/18 sind bis zum Jahr 2021 keine Gewinnausschüttungen veranschlagt.

Die GPA NRW hat eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassen und Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Sie reichten von Spenden, über Zuschüsse zur Finanzierung kommunaler Aufgaben bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen an die kommunalen Träger. Die Kommunen und damit auch die Stadt Witten sollten grundsätzlich auf eine angemessene Gewinnausschüttung drängen. Um die Angemessenheit ermitteln und in mögliche Verhandlungen eintreten zu können, sollten Vergleiche mit anderen Sparkassen ähnlicher Bilanzvolumina und -struktur durchgeführt werden. Anhand der veröffentlichten Jahresabschlüsse anderer Institute ist feststellbar, ob und in welcher Höhe Gewinnausschüttung erfolgten.

→ **Feststellung**

Die Finanzanlagen bedeuteten für die Stadt Witten sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Letztere sind mitverantwortlich für die desolate Haushaltslage. Die jährlichen Aufwendungen für die Kulturforum Witten AöR von über 5,8 Mio. Euro sind eine erhebliche Belastung. Vom Sondervermögen Entwässerung Stadt Witten (ESW) hat die Stadt beachtliche Erträge erhalten, jährlich mindestens 4,6 Mio. Euro. Die weggebrochenen Ausschüttungen von der Energie und Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH (ewmr) und der Stadtwerke Witten GmbH ab 2013 fehlen dringend dem Kernhaushalt.

→ **Empfehlung**

Die Finanzanlagen sind deutlich stärker als bisher in die Haushaltssanierung einzubeziehen. Neben Aufwandsreduzierungen sollte die Stadt auf Zahlungen von den Gewinn beziehungsweise Ertrag bringenden Gesellschaften drängen.

## Schulden- und Finanzlage

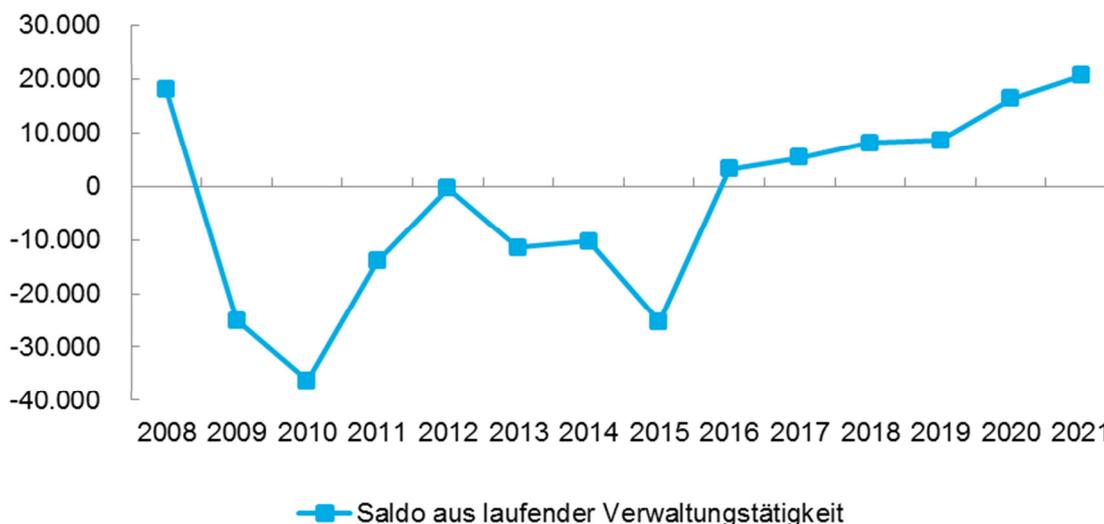
### Finanzrechnung

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

**Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	18.059	-25.057	-36.202	-13.933	-337	-11.493	-10.308	-25.279
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.541	-5.049	-4.145	-6.949	-6.325	-8.085	290	434
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	15.518	-30.106	-40.347	-20.882	-6.662	-19.578	-10.018	-24.845
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-16.759	34.084	46.249	15.649	2.418	26.132	6.347	44.270
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.241	3.978	5.902	-5.233	-4.244	6.554	-3.671	19.425
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	272	-296	1.753	12.711	7.487	2.106	8.820	5.513
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	672	-1.928	5.055	10	-1.136	160	364	-69
= Liquide Mittel	-296	1.753	12.711	7.487	2.106	8.820	5.513	24.868

**Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro**



Bis einschließlich 2015 handelt es sich Istwerte. Ab 2016 sind Planwerte dargestellt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten konnte in den acht Jahresabschlüssen nur einmal durch die Gewerbesteuer einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Seit 2009 war der Saldo negativ. Seitdem ist die Selbstfinanzierungskraft unzureichend. Im Durchschnitt aller Jahre betrug der negative Saldo 13,1 Mio. Euro. Er war maßgeblich verantwortlich für das hohe Niveau und den beachtlichen Anstieg der Liquiditätskredite.

Die seit 2011 erhaltenen Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz zwischen 7,2 und 7,3 Mio. Euro haben den Saldo erkennbar positiv beeinflusst. Für den verschlechterten negativen Saldo in 2015 war die ausgebliebene Konsolidierungshilfe mit verantwortlich. Sie wurde nicht zahlungswirksam.

Nach Angaben der Stadt Witten besteht die finanzielle Schieflage bereits seit den 1980er-Jahren.

#### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-261	-261	212	51	7	65	131	17

Die Stadt Witten zeigte in den Vergleichsjahren bis auf 2012 absolut kritische Resultate. Neben dem höchsten Defizit in 2015 gehörte die Stadt Witten in weiteren zwei Jahren zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten. Ansonsten bewegten sich negativen Salden bewegten in etwa auf dem Niveau des Medianes. Damit sind höhere Defizite eingetreten, als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Im Vergleichszeitraum 2010 bis 2015 erreichte die Stadt Witten 2012 mit einem leichten Defizit von etwa vier Euro je Einwohner ihr bestes Jahresergebnis. Im Durchschnitt lag es jedoch bei 168 Euro. Ohne die zahlungswirksamen Stärkungspaktmittel ab 2011 wäre der negative Saldo nochmals um rund 75 Euro je Einwohner höher ausgefallen. Die hohe Abhängigkeit von diesen Mitteln zeigt sich 2015. In dem Jahr wurde die Konsolidierungshilfe nicht zahlungswirksam.

#### Schulden

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden.

#### Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	90.218	87.407	84.445	80.257	76.956	73.480	69.765	67.342	62.883
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	164.000	151.000	189.000	241.996	262.340	269.426	300.219	310.475	361.844
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.761	10.301	9.886	9.445	8.988	8.532	8.055	7.573	7.022
Verbindlichkeiten aus	1.349	5.209	3.451	3.562	3.826	4.109	2.191	2.149	3.451

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lieferungen und Leistungen									
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5.369	-260	-4	411	842	738	195	242	64
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen bis 2011)	16.587	12.841	14.557	12.672	16.984	12.140	6.525	5.304	2.145
Erhaltene Anzahlungen (ab 2012)	0	0	0	0	0	0	6.439	4.060	7.103
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>288.284</b>	<b>266.498</b>	<b>301.334</b>	<b>348.343</b>	<b>369.936</b>	<b>368.425</b>	<b>393.389</b>	<b>397.145</b>	<b>444.512</b>
Rückstellungen	189.448	183.140	188.078	190.429	195.471	207.101	206.853	214.918	208.610
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	124	363	441	581	415	194	206	157	770
<b>Schulden gesamt</b>	<b>477.856</b>	<b>450.001</b>	<b>489.854</b>	<b>539.353</b>	<b>565.822</b>	<b>575.720</b>	<b>600.448</b>	<b>612.220</b>	<b>653.892</b>
Schulden je Einwohner in Euro									
Schulden insgesamt	4.821	4.540	4.968	5.491	5.880	5.989	6.279	6.383	6.762
davon Verbindlichkeiten	2.908	2.688	3.056	3.546	3.845	3.832	4.114	4.141	4.597

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sanken kontinuierlich. Im Eckjahrevergleich war der Rückgang mit 30,3 Prozent beziehungsweise 27,3 Mio. Euro beachtlich. Nach der amtlichen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2016 sind es noch 60,9 Mio. Euro.

Nach dem Vorbericht zum Doppelhaushalt 2017/18 sollen von 2017 bis 2021 Investitionskredite von 20,1 Mio. Euro aufgenommen werden. Darin ist eine Kreditermächtigung aus 2016 über 3,9 Mio. Euro enthalten. Für denselben Zeitraum sind Tilgungen von insgesamt 24,5 Mio. Euro geplant, so dass per Saldo 4,4 Mio. Euro an Kreditverbindlichkeiten abgebaut werden. Damit würde bezogen auf die Investitionskredite der Weg der Entschuldung weiter fortgesetzt.

Die Stadt Witten plant in einem erheblichen Umfang von fast 24,0 Mio. Euro das Rathaus zu sanieren und umzubauen. Hierfür sind nach dem Haushaltsplan 2017/18 unter anderem Investitionszuwendungen von 13,2 Mio. Euro geplant. In welchem Umfang eine Restfinanzierung über Investitionskredite erfolgt, bleibt kritisch abzuwarten. Nach Angaben der Stadt sind sämtliche Faktoren für diese Maßnahme in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt. Diese ist mit der Kommunalaufsicht und dem Finanzministerium abgestimmt.

Die Stadt Witten war wegen der unzureichenden eigenen Liquiditätsausstattung seit Jahren und durchgängig im Betrachtungszeitraum auf Liquiditätskredite angewiesen. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2008 bestanden bereits Verbindlichkeiten in einem erheblichen Umfang von 164,0 Mio. Euro. Diese sind dann aufgrund der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft im Betrachtungszeitraum dramatisch angestiegen. Ende 2015 hatte sich der Bestand mit 361,8 Mio. Euro gegenüber der Eröffnungsbilanz mehr als verdoppelt. In acht Jahren sind 197,8 Mio. Euro an Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hinzugekommen. Das entspricht je Einwohner

eine Zunahme um etwa 2.050 Euro. Aus der Mitteilung zur Schuldenstatistik ist erfreulicherweise ein Rückgang der Verbindlichkeiten auf rund 321,0 Mio. Euro Ende 2016 feststellbar. Es bleibt kritisch abzuwarten, ob hiermit eine Trendwende eingeläutet wird.

→ **Feststellung**

Die Liquiditätskredite der Stadt Witten sind seit der Eröffnungsbilanz 2008 (164,0 Mio. Euro) jährlich und insgesamt dramatisch angestiegen. Ende 2015 haben sie mit 361,8 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand erreicht. Das bedeutet eine Verbindlichkeit je Einwohner von über 3.700 Euro. In acht Jahren sind sie um etwa 2.050 Euro je Einwohner angestiegen.

Ohne die Stärkungspaktmittel und umgesetzten Sanierungsmaßnahmen wären die Verbindlichkeiten noch höher angestiegen. Die Stadt erwartet für 2017 Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von 341,0 Mio. Euro. Sie sollen bis Ende 2021 auf etwa 310,1 Mio. Euro sinken. Dieses setzt noch voraus, dass die teils risikobehafteten Planungen eintreffen und die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sich nicht eintrübt. Es bleibt zweifelhaft, ob die Stadt Witten es jemals schaffen wird, ihre hohen Liquiditätskredite weitgehend abzubauen.

## Rückstellungen

### Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	153.904	161.335	166.488	166.610	170.434	179.149	182.175	190.332	190.524
Rückstellungen Deponien und Altlasten	540	530	355	355	329	4	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	9.201	7.400	5.886	2.784	0	0	0	0	1.401
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	25.803	13.875	15.350	20.680	24.708	27.948	24.678	24.586	16.685
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>189.448</b>	<b>183.140</b>	<b>188.079</b>	<b>190.429</b>	<b>195.471</b>	<b>207.101</b>	<b>206.853</b>	<b>214.918</b>	<b>208.610</b>

Auffällig sind das hohe Volumen der Pensionsrückstellungen und der Anstieg im Eckjahresvergleich um 23,8 Prozent beziehungsweise 36,6 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Witten in allen Jahren den Maximalwert bei den Pensionsrückstellungen je Einwohner. 2015 lag er mit 1.990 Euro um etwa 580 Euro über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von Witten bedeutet dieses um fast 56,0 Mio. Euro höhere Pensionsrückstellungen. Ursächlich hierfür ist die seit vielen Jahren bestehende hohe Personalausstattung der Stadt. Diese wurde bereits in den überörtlichen Prüfungen 2005 und 2010 festgestellt und wird mit der aktuell ermittelten Personalquote 2 wieder bestätigt.

Die hohe Personalausstattung ist zugleich eine wesentliche Ursache für die kritische Haushaltssituation der Stadt Witten. Der Haushalt wird durch die zu erwirtschaftenden Zuführungen

sowie aktuellen und zukünftigen Pensionsauszahlungen mehr belastet als andere Kommunen. Der Anteil der Beamten an den Gesamtbeschäftigten ist in Witten mit rund einem Viertel interkommunal unauffällig.

Die ursprünglich gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen bezogen sich überwiegend auf den Gebäudebestand (Eröffnungsbilanz 2008: 8,8 Mio. Euro) und geringfügig auf Straßen (0,4 Mio. Euro). Die Stadt hat konsequent diese Instandhaltungsrückstellungen abgebaut. Dabei wurden die unterlassenen Instandhaltungen mit 5,7 Mio. Euro überwiegend nachgeholt und umgesetzt. Geplante Maßnahmen von 2,6 Mio. Euro wurden letztendlich nicht umgesetzt. Mit dem Jahresabschluss 2011 wurde der Rücklagenbestand vollständig aufgelöst. In 2015 hat die Stadt erstmalig wieder Zuführungen vorgenommen, und zwar in Höhe von 1,4 Mio. Euro. Vielfach bilden Kommunen, besonders Städte mit einer kritischen Haushaltslage, keine neuen Instandhaltungsrückstellungen, weil die Zuführungen das Jahresergebnis belasten.

Die Schwankungen bei den sonstigen Rückstellungen resultierten besonders aus den Drohverlustrückstellungen. Durch den Vergleich bei den Derivatgeschäften sanken sie nunmehr auf 4,9 Mio. Euro Ende 2015. Darüber hinaus war die Entwicklung bei den Rückstellungen für Altersteilzeit auffallend. Zwischen 2008 und 2015 wurden jährlich durchschnittlich 1,4 Mio. Euro neu zugeführt. Nach den Ausführungen im Rechenschaftsbericht haben 2015 verstärkt Beamte vom Abschluss von Altersteilzeitverträgen Gebrauch gemacht. Kommunen gehen zunehmend restriktiver mit entsprechenden Altersteilzeitanträgen um. Dieses gilt nachvollziehbar und zu Recht besonders für die Fälle, dass freiwerdende Stellen teilweise oder vollständig wiederbesetzt werden.

➔ **Empfehlung**

Sofern kein Rechtsanspruch auf Altersteilzeit besteht, sollte die Stadt Witten grundsätzlich keine neuen Altersteilzeitanträge genehmigen. Dieses gilt insbesondere, wenn die frei werden Stelle teilweise oder vollständig wiederbesetzt wird.

**Eigenkapital**

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

**Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)**

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	62.568	71.579	27.920	-15.740	-62.741	-84.283	-105.715	-132.451	-142.713
Sonderposten	237.622	232.005	225.347	220.076	214.137	216.201	209.479	203.618	199.635
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	236.328	230.510	223.795	218.414	212.687	214.999	208.384	202.620	198.070
Rückstellungen	189.448	183.140	188.079	190.429	195.471	207.101	206.853	214.918	208.610
Verbindlichkeiten	288.284	266.498	301.334	348.343	369.935	368.425	393.389	397.145	444.512
Passive Rechnungs-	5.825	6.541	7.120	7.210	6.992	6.319	7.897	7.969	9.127

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
abgrenzung									
Bilanzsumme	783.747	759.763	749.800	766.058	786.535	798.046	817.618	823.650	861.884
<b>Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent</b>									
Eigenkapitalquote 1	8,0	9,4	3,7	-2,1	-8,0	-10,6	-12,9	-16,1	-16,6
Eigenkapitalquote 2	38,1	39,8	33,6	26,5	19,1	16,4	12,6	8,5	6,4

Die Stadt Witten hatte, auch im interkommunalen Vergleich, bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 ein relativ geringes Eigenkapital. Nach dem einzigen Jahresüberschuss 2008 wurde das Eigenkapital durch die hohen Jahresdefizite 2009 und 2010 von jeweils rund 43,7 Mio. Euro vollständig aufgezehrt. Die Stadt ist seit dem Jahresabschluss 2010 bilanziell überschuldet. Dieser Zustand ist äußerst kritisch und zugleich rechtswidrig. Die bilanzielle Überschuldung stieg aufgrund der negativen Jahresabschlüsse bis 2015 kontinuierlich an. Ende 2015 erreichte sie ein Volumen von fast 143,0 Mio. Euro. Durch die sinkenden Defizite wurde der Anstieg der Überschuldung lediglich gebremst.

Diese kritische Entwicklung spiegelt sich in den Eigenkapitalquoten wider. Durch die bilanzielle Überschuldung ist die Eigenkapitalquote 1 bereits seit 2010 negativ. Zu den niedrigen Eigenkapitalquoten hat die hohe und erhebliche gestiegene Verschuldung beigetragen. Hierfür sind im Wesentlichen die Liquiditätskredite verantwortlich, die um beinahe 200,0 Mio. Euro stiegen.

Nach dem Haushaltsplan 2016 war ein leichter Überschuss von rund 380.000 Euro geplant. Im Doppelhaushalt 2017/18 sind bis 2019 Jahresüberschüsse von 0,6 Mio. Euro und 0,9 Mio. Euro geplant. Ab 2020 sollen dann erhebliche Überschüsse von 9,3 Mio. Euro und 13,8 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Wie im Berichtsteil Haushaltsplanung ausgeführt, sind einzelne Plandaten risikobehaftet. Hierbei handelt es sich maßgeblich um allgemeine Risiken, die die gesamtwirtschaftliche und konjunkturelle Entwicklung betreffen. Daher bleibt kritisch zu begleiten, ob die Erwartungen und Planungen eintreten. Andernfalls sind frühzeitig alternative Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen, um den zukünftigen Haushaltsausgleich nicht zu gefährden.

#### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-16,6	-16,6	48,8	17,5	-1,1	12,0	42,1	17
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	6,4	3,9	71,0	38,2	16,8	38,7	57,3	17

Die Stadt Witten hat mit Beginn des interkommunalen Vergleiches 2010 jeweils die ungünstigste Eigenkapitalquote 1 der betrachteten Städte. Die Eigenkapitalquote 2 gehörte zu den niedrigsten Quoten der Vergleichskommunen.

Absolut vorrangiges Ziel der Stadt Witten muss es sein, langfristig ausgeglichene Haushalte zu erwirtschaften. Hierbei wird es nicht ausreichen, besonders auf steigende Schlüsselzuweisun-

gen und Steuererträge (Gewerbsteuer und Anteile den Gemeinschaftssteuern) und sehr niedrige Liquiditätskreditzinsen zu bauen. Mit jährlich ausgeglichenen Haushalten und steigende Überschüssen kann dann das Volumen der bilanziellen Überschuldung sukzessive abgebaut werden. Bei einem zugrunde gelegten Jahresüberschuss 2021 von 13,7 Mio. Euro wäre die Stadt ab dem Jahr 2030 nicht mehr bilanziell überschuldet.

## Ertragslage

### Erträge

#### Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.692	2.071	3.157	2.561	2.387	2.565	2.737	17

In drei von sechs Vergleichsjahren erzielte die Stadt Witten überdurchschnittliche Erträge. In zwei Jahren waren die Erträge unauffällig. Diese zufrieden stellende Ertragslage reicht jedoch bei Weitem nicht zur Deckung der überdurchschnittlichen ordentlichen Aufwendungen aus. Diese bedenkliche Situation spiegelt sich im Aufwandsdeckungsgrad wider. Dieser zählte vielfach interkommunal zu den ungünstigsten Deckungsgraden.

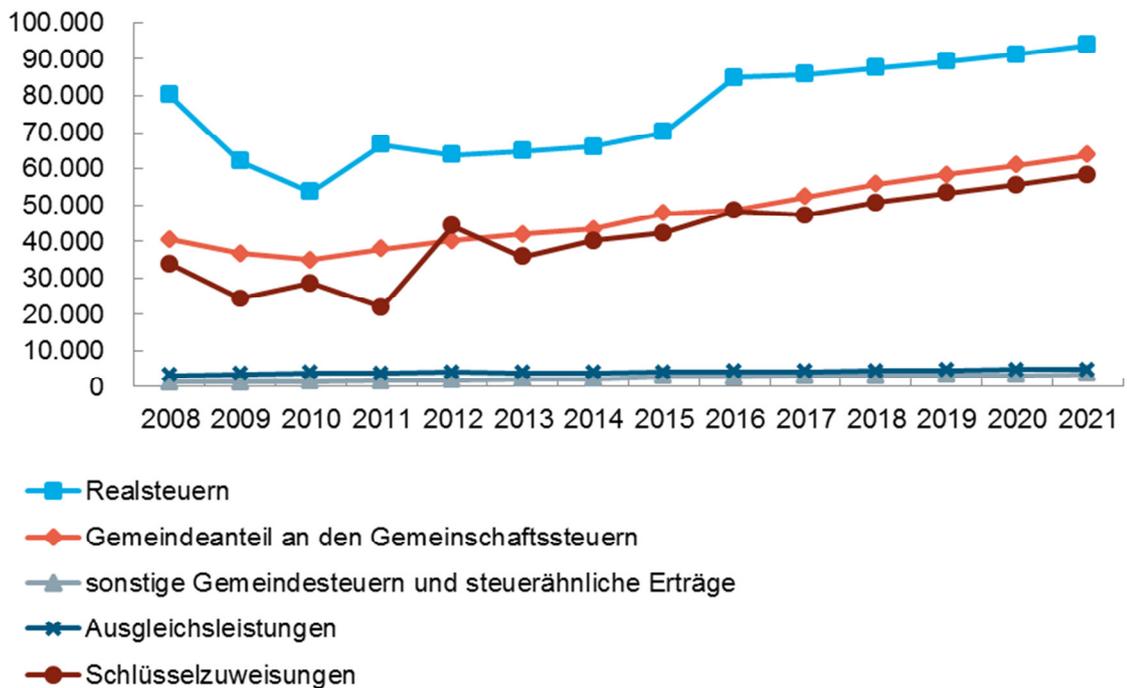
### Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

Das Jahr 2008 war absolut herausragend. Ursächlich waren außerordentliche Gewerbesteuererträge von 64,7 Mio. Euro, die 16,5 Mio. Euro über dem Mittelwert der Jahresabschlüsse lagen. Insbesondere hierdurch konnte der einzige Jahresüberschuss seit der NKF-Umstellung erzielt werden. Damit ist der Einbruch in 2009 bei den Realsteuern und den allgemeinen Deckungsmittel zu relativieren, nicht jedoch der weitere Rückgang in 2010. Die Gewerbesteuer hat sich dann erholt und positiv entwickelt. Dieses wurde besonders durch die Hebesatzerhöhung 2011 um 50 auf 490 Hebesatzpunkte erreicht. Seitdem liegen die Erträge jeweils über 44,9 Mio. Euro. Die Gewerbesteuer stellt im Durchschnitt mehr als ein Fünftel der ordentlichen Erträge und etwa ein Drittel der allgemeinen Deckungsmittel. Die Gewerbesteuer hat damit einen bedeutenden Einfluss auf die Haushaltssituation. Parallel zur gesunkenen Gewerbesteuer ist ebenfalls in 2009 und 2010 der Anteil an der Einkommensteuer erkennbar zurückgegangen. Seit 2011 sind diese Erträge kontinuierlich gestiegen, und zwar bis 2015 um 8,3 Mio. Euro. Damit wurde der Haushalt erkennbar entlastet.

Die Haushaltssituation ist seit mehr als zwei Jahrzehnten kritisch. Daher hat die Stadt mindestens seit 2003 mit 470 Hebesatzpunkten ein interkommunal deutlich höheres Hebesatzniveau bei der Grundsteuer B. Durch weitere Erhöhungen (2013: auf 590 Hebesatzpunkte, 2015 auf 690 Hebesatzpunkte) und besonders mit der Anhebung in 2016 auf 910 Hebesatzpunkte hat die Stadt ihre Ertragssituation nachhaltig verbessern können, aber auch müssen.

Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW bei der Haushaltsplanung analysiert und dabei haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt. Es sind gesamtwirtschaftliche und konjunkturelle Risiken, die die Stadt generell nicht beeinflussen kann.

### Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.725	1.337	1.955	1.603	1.509	1.636	1.665	17

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Witten zeigten nach den Jahresabschlüssen eine deutliche Bandbreite zwischen 1.246 Euro in 2010 und 1.725 Euro in 2015. Im Durchschnitt waren es rund 1.550 Euro je Einwohner. Die Ertragskraft ist seit 2011 höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Seit 2012 zählt sie zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Ertragskraft. Hierzu haben die überdurchschnittlichen Erträge bei der Grundsteuer B, bedingt auch durch die höheren Hebesätze, und ab 2012 bei den Schlüsselzuweisungen beigetragen. Die Stadt Witten hat eine Gewerbesteuerschwäche. Dieses zeigt der Vergleich mit allen Städten über 60.000 Einwohner. Trotz höherer Hebesätze waren die Gewerbesteuererträge von Witten in vier Vergleichsjahren interkommunal unterdurchschnittlich. Diese wurde jedoch durch die höheren Grundsteuererträge weitgehend kompensiert. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern waren in allen Jahren interkommunal unauffällig. In der Gesamtbetrachtung hat die Stadt Witten kein Ertragsproblem.

### Aufwendungen

#### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.775	2.139	3.062	2.607	2.415	2.608	2.775	17

Die Stadt Witten hatte in allen Jahren überdurchschnittliche ordentliche Aufwendungen. Die Stadt zählte bis auf 2013 und damit fast durchgängig zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Dieses Resultat ist für eine bilanziell überschuldete Kommune besonders kritisch. Selbst der interkommunale Mittelwert ist erhöht, weil die Mehrheit der Vergleichskommunen defizitäre Haushalte aufweist. Diese wiederum resultieren vielfach aus zu hohen Aufwendungen.

Für Witten sind unter anderem die höheren Belastungen durch die Kreisumlage sowie die Aufwendungen für den freiwilligen Kultursektor zu nennen. In den übrigen Teilberichten sind weitere, teils deutliche Konsolidierungspotenziale aufgezeigt, die mehrheitlich den Aufwandsbereich betreffen.

Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. Die Personalquote 2 der Stadt Witten ist mit 8,3 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner sogar weit überdurchschnittlich. Die Stadt Witten zählt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Personalquote. Die Tendenz zum Maximalwert von 8,5 ist offenkundig. Damit verfügt die Stadt Witten in einzelnen Aufgabenbereichen über eine höhere Personalausstattung als andere Kommunen. Daraus ist grundsätzlich eine höhere Haushaltsbelastung abzuleiten. Die Ergebnisse im Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung bestätigen dieses. Das Potenzial bei den Einwohnermeldeaufgaben entspricht rund einem Drittel des eingesetzten Personals. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist es rund ein Viertel.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat gemessen an den Erträgen zu hohe Aufwendungen.

**Zusammensetzung Defizite 2015 (IST) und 2017 (PLAN) nach Produktbereichen**

Produktbereiche	2015		2017	
	in Tausend Euro	Anteil am Defizit in Prozent	in Tausend Euro	Anteil am Defizit in Prozent
01 Innere Verwaltung	-27.731	25,1	-31.452	29,1
02 Sicherheit und Ordnung	-6.613	6,0	-6.942	6,4
03 Schulträgeraufgaben	-3.653	3,3	-3.953	3,7
04 Kultur und Wissenschaft (anteiliger Zuschuss Kulturforum Witten AöR - ohne Saalbau)*	-3.786	3,4	-3.542	3,3
05 Soziale Hilfen	-12.903	11,7	-1.975	1,8
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-37.697	34,2	-40.943	37,8
08 Sportförderung	-657	0,6	-630	0,6
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	-2.183	2,0	-2.153	2,0
10 Bauen und Wohnen	-1.761	1,6	-2.026	1,9
11 Ver- und Entsorgung	6.697	-6,1	7.106	-6,6
12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-11.924	10,8	-12.325	11,4
13 Natur und Landschaftspflege	-4.193	3,8	-5.824	5,4
14 Umweltschutz	-537	0,5	-368	0,3
15 Wirtschaft und Tourismus ( und anteiliger Zuschuss Kulturforum Witten AöR - Saalbau)*	-3.393	3,1	-3.112	2,9
<b>Summe Defizit</b>	<b>-110.334</b>	<b>100,0</b>	-108.139	<b>100,0</b>
16 Allgemeine Finanzwirtschaft (abzüglich Zuschuss Kulturforum Witten AöR)*	100.069		108.349	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-10.265</b>		<b>210</b>	

\* Zuschuss an Kulturforum Witten AöR von 5.824 Tausend Euro (2015) bzw. 5.449 Tausend Euro (2017) neu zugeordnet

Das städtische Jahresergebnis wird insbesondere von den Defiziten in den Produktbereichen 01 Innere Verwaltung und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe dominiert. Beide Bereiche sind grundsätzlich dem kommunalen Pflichtaufgabenspektrum zuzuordnen. Die Aufgaben der Kulturforum Witten AöR sind weitgehend dem freiwilligen Aufgabenspektrum zuzuordnen. Dieses gilt damit auch für den städtischen Zuschuss von 5,8 Mio. Euro beziehungsweise 5,5 Mio. Euro. Er wurde den Produktbereichen neu zugeordnet, die bei einer Aufgabenwahrnehmung im Kernhaushalt betroffen wären. Der notwendige Konsolidierungsbeitrag wurde bereits thematisiert.

Das Bild über die Defizite ist verzerrt, weil die Aufwendungen und Abschreibungen für den Gebäudebestand nicht verursachungsgerecht den Produkten zugeordnet werden. Sie werden zentral im Produktbereich 01 Innere Verwaltung bewirtschaftet. Die Transparenz im Haushalt sollte verbessert werden. Der Haushalt sollte Auskunft über die tatsächlichen Defizite in den

Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen geben. Dieses ist zum Beispiel mithilfe der internen Leistungsbeziehungen möglich.

## → Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem beachtliche 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. Die Prüfung umfasst den gesamten städtischen Immobilienbestand. Damit sind alle Gebäudeflächen des Kernhaushaltes und aller Unternehmen im Vollkonsolidierungskreis des Gesamtabschlusses zu erfassen. Die Stadt Witten hat bisher weder einen Gesamtabschluss aufgestellt, noch den Konsolidierungskreis bestimmt. Daher hat die GPA NRW in einer vereinfachten Prüfung und vorläufig die Unternehmen des Vollkonsolidierungskreises ermittelt. Danach werden neben dem Kernhaushalt die Gebäudeflächen des Sondervermögens Entwässerung Stadt Witten (ESW), der Siedlungsgesellschaft Witten mbH und der Kulturforum Witten AöR erfasst. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

Der Immobilienbestand des Kernhaushaltes wird seit 1997 zentral vom Amt für Gebäudemangement verwaltet. Es ist dem Dezernat 4 zugeordnet. Das Amt besitzt offenkundig die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude sowie deren Zustand. Beim Portfoliomanagement besteht Handlungsbedarf, unter anderem in der Steuerung und der Transparenz.

Die Stadt Witten sollte eine Gesamt- Immobilienstrategie entwickeln. Daraus sind dann Ziele für das Portfolio, einzelne Objekte und die Nutzer abzuleiten. Aufgrund der kritischen Haushaltslage sind die kommunalen Entscheidungsprozesse generell und somit auch für das Gebäudeportfolio konsequent an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausrichten. Ziel sollte die weitere Reduzierung des Immobilienbestandes sein. Nur durch eine Verringerung des Gebäudebestandes und Konzentration auf die langfristig, primär zur pflichtigen Aufgabenwahrnehmung benötigten Immobilien kann eine nachhaltige Haushaltsentlastung erreicht werden. Ein dringender Handlungsbedarf besteht im Schulbereich aufgrund der erheblichen Flächenüberhänge.

In der letzten überörtlichen Prüfung hatte die GPA NRW weiteren Handlungsbedarf gesehen. Er betraf die Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells sowie die verursachungsgerechte und budgetrelevante Zuordnung der gebäudewirtschaftlichen Kosten auf die Nutzer. Dieses ist bisher noch nicht geschehen und sollte nunmehr nachgeholt werden. Damit fehlt es auch an der vollständigen Transparenz im Haushalt. Durch die fehlende Budgetierung von Gebäudekosten gibt es für die Nutzer keine Anreize, Flächen zurückzugeben.

Weiterhin sollten Gebäudesteckbriefe erstellt und zukünftig wieder Jahresberichte des Gebäudemagements gefertigt werden.

### Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m <sup>2</sup>	BGF in m <sup>2</sup> je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	178.800	1.864	43,1
Jugend	15.466	161	3,7
Sport und Freizeit	5.715	60	1,4
Verwaltung	30.331	316	7,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.969	62	1,5
Kultur	28.792	300	6,9
Soziales	12.994	136	3,1
sonstige Nutzungen*	136.447	1.423	32,9
<b>Gesamtsumme</b>	<b>414.514</b>	<b>4.322</b>	<b>100,0</b>

Die größten Flächen werden wie bei den Vergleichskommunen für die Schulen vorgehalten.

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

### Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Witten
Schulen	1.533	2.384	1.964	1.864
Jugend	8	328	200	161
Sport und Freizeit	60	393	207	60
Verwaltung	194	466	314	316
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	62
Kultur	139	785	365	300
Soziales	43	576	181	136
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	1.423
Summe BiPo "sonstige Gebäude"	1.287	7.540	2.576	2.296
<b>Gesamtfläche</b>	<b>3.410</b>	<b>9.666</b>	<b>4.741</b>	<b>4.322</b>

#### → Feststellung

Die Stadt Witten liegt mit ihren Gesamtflächen von rund 4.320 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner erkennbar unter dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot bei sechs der acht Nutzungsarten ist unterdurchschnittlich. Der Verwaltungsbereich ist unauffällig. Das leicht überdurchschnittliche Angebot bei den sonstigen Nutzungen resultierte aus dem zu berücksichtigenden Wohnungsbestand der Siedlungsgesellschaft Witten mbH.

Die Stadt Witten hat in der Vergangenheit Immobilien veräußert. In den letzten drei Jahren wurde ein Grundstück mit Gebäuden verkauft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte weiterhin konsequent die Vermarktung der nicht zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Objekte verfolgen. Von einer grundsätzlichen Vermarktung kann sicherlich im Einzelfall abgesehen werden, wenn mit einem Objekt aus Vollkostensicht Überschüsse erzielt werden.

Der Fokus der Stadt sollte auf der Bereitstellung von Gebäuden liegen, die zur Erledigung der Pflichtaufgaben unbedingt benötigt werden.

## Schulen

Das einwohnerbezogene städtische Flächenangebot ist leicht unterdurchschnittlich. Es sind in Witten 28 kommunale Schulen vorhanden. Hierbei handelt es sich um 17 Grundschulen, zwei Hauptschulen, drei Realschulen, drei Gymnasien, zwei Gesamtschulen und eine Förderschule. Neben dem städtischen Angebot gibt es eine weitere Förderschule, zwei Waldorfschulen und zwei Berufskollegs. Im Teilbericht Schulen sind erhebliche Flächenüberhänge dokumentiert, die ein aktives Handeln von der Stadt Witten dringend erfordern. Ein realisierbares Flächenpotenzial von etwa 33.000 m<sup>2</sup> BGF bedeutet ein finanzielles Potenzial von insgesamt rund 3,3 Mio. Euro jährlich. Davon entfallen allein auf die Grundschulen 19.600 m<sup>2</sup> beziehungsweise fast 2,0 Mio. Euro.

Die Adolf-Reichwein Realschule und das Schiller-Gymnasium wurden im Rahmen eines Public-private-Partnerships (PPP) saniert. Nach Angaben der Stadt hat sie hierdurch eine nennenswerte Ersparnis im Vergleich zur Eigenrealisierung erzielt. Die Hauptschule Oberbergschule läuft Mitte 2018 endgültig aus. Als sinnvolle und besonders haushaltsentlastende Folgenutzung soll das Objekt an den Ennepe-Ruhr-Kreis für die berufsbildenden Schulen vermietet werden.

## Jugend

Es sind fünf Jugendzentren erfasst. Bei den 54 Kindertageseinrichtungen besteht ein bunter Trägermix. Lediglich acht werden in kommunaler Trägerschaft geführt. Dieses ist ursächlich für den unterdurchschnittlichen Flächenverbrauch. Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Dieses war ein Grund dafür, dass die Stadt den Neubau der Kindertagesstätte Neddenbur errichtet, aber sofort für 20 Jahre an die Arbeiterwohlfahrt vermietet hat. Diese betreibt die Kindertageseinrichtung. Eine solche Praxis ist auch teilweise bei anderen Städten anzutreffen.

Darüber hinaus bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Witten zahlt einen vergleichsweise niedrigen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Weitergehende Ausführungen enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder.

## Sport und Freizeit

Die kommunalen Hallenbäder Herbede und Annen sowie das Freibad Annen sind bei der Stadtwerke Witten GmbH bilanziert und werden von ihr betrieben. Die drei Bäder haben eine Fläche von etwa 3.600 m<sup>2</sup>. Weil die Stadtwerke nicht zum vorläufig bestimmten Vollkonsolidierungskreis zählen, sind ihre Immobilien nicht in den Kennzahlenwerten enthalten. Der Kernhaushalt leistet an die Stadtwerke keinen jährlichen Zuschuss für den Betrieb der drei Bäder. Die Aufwendungen schwankten von 2010 bis 2015 zwischen 1,5 Mio. Euro und 3,2 Mio. Euro. Im Durchschnitt waren es 2,5 Mio. Euro jährlich. Für das Schulschwimmen wird zu Recht ein Entgelt geleistet. Zum kommunalen Bädersektor gehören noch vier Lehrschwimmbecken in den Grundschulen. Die Flächen sind bei der Nutzungsart Schule erfasst. Die Aufwendungen inklusive Abschreibungen für die vier Lehrschwimmbecken betragen beim Kernhaushalt in 2015 rund 480.000 Euro. Das vorhandene Bäderangebot für die Bürger in Witten wird durch das Außenbecken des Freizeitbades Heveney des Freizeitentrums Kemnade GmbH komplettiert. An der Gesellschaft ist die Stadt Witten beteiligt.

### → Feststellung

Der Kernhaushalt der Stadt Witten wird durch das Bäderangebot deutlich weniger belastet als in anderen Kommunen gleicher Größenordnung.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad, ein Freibad oder ein Lehrschwimmbecken für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungsstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen. Die Stadt Witten hat hingegen im Rahmen des Konjunkturpaketes 2 in 2010 und 2011 drei der vier Lehrschwimmbecken saniert.

### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte besonders bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass Bäder ein freiwilliges Leistungsangebot darstellen.

Nach den Ausführungen im Teilbericht Schulen gibt es bei den Schulturnhallen aktuell keine Flächenüberhänge.

### → Empfehlung

Sofern in der Zukunft Sporthallen nicht für den Schulsport benötigt werden, sollten diese zur Haushaltskonsolidierung aufgeben werden. Denkbar ist die Übertragung auf die nutzenden Vereine. Dieses gilt besonders für die Ostermannhalle.

Die Ostermannhalle ist eine ursprüngliche Vereinshalle mit einer Fläche von rund 1.800 m<sup>2</sup>. Aufgrund der finanziellen Schieflage des Vereins hatte die Stadt 2002 die Halle gekauft. Sie

trägt nunmehr die Kosten für die Unterhaltung der Halle. Nach Angaben der Stadt war sie rechtlich verpflichtet, die Halle zum Verkehrswert zu übernehmen.

Die Stadt erhebt zu Recht für die Benutzung der Hallen und Lehrschwimmbekken von den Vereinen eine Kostenbeteiligung. Es handelt sich hierbei um einen Energiekostenbeitrag, der vom Stadtsportbund vereinnahmt wird. Insgesamt waren das rund 46.000 Euro in 2015.

Die Stadt Witten hat sachgerecht die Schlüsselverantwortung für zahlreiche Sportanlagen auf die Vereine übertragen. Hierfür erhalten diese Zahlungen, fast 170.000 Euro in 2015. Nach Angaben der Stadt ist diese Summe nur ein Teil der damaligen städtischen Aufwendungen, unter anderem für eigenes Personal.

## Verwaltung

Das technische Rathaus war in dem städtischen Gebäude in der Mannesmannstraße untergebracht. Das sanierungsbedürftige Objekt wurde verkauft. Seit Anfang 2009 ist das technische Rathaus in den angemieteten Gebäuden Annenstraße 111 b und 113. Sie haben eine Gesamtfläche von umgerechnet rund 6.000 m<sup>2</sup> BGF. Für beide Objekte beträgt die Miete ohne Nebenkosten, jedoch inklusive Stellplätze rund 280.000 Euro jährlich. Die Mietverträge haben eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2018, mit jeweils fünfjähriger Verlängerungsoption.

Das städtische Rathaus Marktstraße 16 soll von 2017 bis 2021 mit einem beachtlichen Volumen von rund 24,0 Mio. Euro grundlegend saniert und umgebaut werden. Aufgrund des Investitionsvolumens und der desolaten Haushaltslage bestehen Zweifel, ob die Planungen konsequent an dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet wurden. Die Stadt Witten weist die geäußerten Zweifel als unbegründet zurück. Die Stadt begründet dieses unter anderem damit, dass die Wirtschaftlichkeitsrechnungen mit der Kommunalaufsicht und dem Finanzministerium abgestimmt sind und entsprechende Förderbescheide bereits vorliegen.

Mit dem Umbau ist eine Verdichtung bei den Arbeitsplätzen geplant, und zwar von derzeit 350 auf 500. Hierdurch sollen dann konsequenterweise andere eigene als auch angemietete Gebäude aufgegeben werden. Betroffen ist unter anderem das städtische Gebäude Hauptstraße 60, in dem das Rechnungsprüfungsamt untergebracht ist. Eine Verringerung der angemieteten Flächen des technischen Rathauses ist nicht geplant. Dennoch sollte vorsorglich bei der Vertragsverlängerung über eine kürzere Laufzeit nachgedacht werden.

## Kultur

Das Flächenangebot umfasst maßgeblich die Flächen der Kulturforum Witten AöR mit umgerechnet rund 23.000 m<sup>2</sup> BGF sowie das angemietete Gebäude der Volkshochschule mit etwa 3.200 m<sup>2</sup> BGF. Die Haushaltsbelastungen wurden im Bericht mehrfach behandelt.

## Sonstige Nutzungen

Die Stadt Witten zeigt hier ein leicht überdurchschnittliches Flächenangebot. Für diese Nutzungsart waren die Gebäudeflächen der Siedlungsgesellschaft Witten mbH zu berücksichtigen. Sie betragen rund 112.000 m<sup>2</sup> BGF beziehungsweise etwa 1.170 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner.

Die Hälfte der Vergleichskommunen verfügt ebenfalls über einen größeren Wohnungsbestand, entweder im Kernhaushalt oder als Beteiligung an einer Wohnungsbau- oder Siedlungsgesellschaft.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der Stadt Witten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation, Projektgruppen und Anforderungsprofile	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur, Fluktuation, Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung	7
Altersstruktur und Fluktuation	7
Personalbedarfsplanung	10
Personalentwicklung	10
Wissensbewahrung	11

## → 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. Weitere Aspekte eines erfolgreichen Personalmanagements sind Personalentwicklung, Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte und ein effektives Wissensmanagement.

In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW die personalwirtschaftlichen Handlungsfelder im engeren Sinne. Diese Handlungsfelder wurden in einem strukturierten Interview abgefragt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Witten folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Verwaltungsorganisation, Projektgruppen und Anforderungsprofile

#### Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation soll so gestaltet sein, dass sie die Aufgabenerledigung positiv unterstützt. Ziel ist es zudem, die Aufgaben effizient und effektiv durch eine schlanke Verwaltungsstruktur zu erbringen. Die bestehenden Strukturen müssen daher regelmäßig überprüft und ggf. an veränderte Anforderungen z.B. durch den demografischen Wandel angepasst werden. Es ist wichtig, in diesem Zusammenhang auch die Altersstruktur der Beschäftigten zu berücksichtigen, um notwendige Anpassungen auch realisieren zu können.

Die GPA NRW hält auf Grundlage der bisher gesammelten Erfahrungen aus der überörtlichen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen eine Aufbauorganisation mit vier bis fünf dem Bürgermeister direkt unterstellten Bereichen in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe für angemessen.

Die Aufbauorganisation der Stadt Witten bildet derzeit vier Dezernate unterhalb der Bürgermeisterin ab. Das Dezernat 1 ist direkt der Bürgermeisterin unterstellt, das Dezernat 2 dem Stadtkämmerer, das Dezernat 3 dem Ersten Beigeordneten und das Dezernat 4 dem Stadtbaurat. Dem Dezernat 1 sind zwei Stabstelle angegliedert. Zum Dezernat 2 zählt aus der Organisationsstruktur losgelöst die Projektgruppe Dokumentmanagement. Im Dezernat 4 gibt es noch vier weitere nicht der Linienorganisation zugeordnete Einheiten (Finanzen und Controlling des Baudezernates, Zentrales Zuschussmanagement und Public-Private-Partnership, Umwelt).

→ **Feststellung**

Die Gliederungsbreite der Stadt Witten ist angemessen. Es gibt sieben zusätzliche Organisationseinheiten, die aus der Linienorganisation losgelöst sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte untersuchen, inwieweit sich bei diesen losgelösten Einheiten Synergien vorhanden sind und so durch eine Zusammenlegung einzelner Bereiche eine schlanke Struktur auf dieser Ebene geschaffen werden kann.

Die Gliederungstiefe ist bei der Stadt Witten deutlich umfangreicher, als die GPA NRW für angemessen hält. Im Dezernat 1 und 4 gibt es jeweils sechs unterstellte Organisationseinheiten, im Dezernat 2 fünf und dem Dezernat 3 sind neun Einheiten angegliedert. Innerhalb dieser einzelnen Ämter gibt Amtsleiter und bei weiterer Untergliederung noch mehrere Abteilungsleiter.

→ **Feststellung**

Die Aufbauorganisation der Stadt Witten bildet deutlich mehr Ämter unterhalb der ersten Leitungsebene vor als bei Kommunen dieser Größenordnung angemessen ist.

Das Rathaus der Stadt Witten wird voraussichtlich bis 2021 umfangreich saniert. Hierzu zählen auch große räumliche Veränderungen. Die bisherige Struktur und Anordnung von Ämtern wird hierbei aufgebrochen und neu organisiert. Dieses Vorhaben bietet der Stadt Witten auf der einen Seite die große Chance sich am demografischen Wandel und sich ändernden Aufgaben orientiert neu zu positionieren. Auf der anderen Seite setzt die Stadt Witten mit ihren Planungen auch Standards für Jahrzehnte. Daher begleitet die Organisationsabteilung auch mit Blick auf die Schaffung von Synergieeffekten den Rathausumbau. Bereits heute wird bei jeder Stellenneubesetzung die zukünftige organisatorische Zuordnung geprüft und bei hieraus entstehenden Vorteilen die Stelle künftig bei einer anderen Organisationseinheit angesiedelt.

Um auch die Arbeitsprozesse zu verbessern und auch den Kunden der Stadtverwaltung Witten einen räumlich besser aufgestellten Service zu bieten, wird der Südflügel zum Publikumsflügel (bis bereits 2019) umgebaut. Hier können dann alle Angelegenheiten, die eine persönliche Vorsprache benötigen, erledigt werden. Geh- und Transportwege werden somit für die Kunden und die Beschäftigten der Stadt Witten optimiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Chance, die sich aus dem Rathausumbau ergibt, nutzen und alle sich bietenden Synergieeffekte ausschöpfen. Hierzu zählen vor allem auch Zusammenlegungen einzelner Ämter. Eine dezernatsübergreifende Reorganisation ist vor diesem Hintergrund nicht nur organisatorisch sondern auch räumlich umsetzbar.

## Projektgruppen

Neben einer optimalen Verwaltungsorganisation, die einen reibungslosen Ablauf der täglichen Arbeit unterstützt, gibt es in Kommunalverwaltung auch einmalige Aufgaben. Diese Projekte lassen sich oftmals nur schwierig in die gegenwärtige Verwaltungsstruktur integrieren. Es ist jedoch nicht zwingend erforderlich, eine gute Struktur für ein einmaliges und zeitlich befristetes Ereignis zu ändern. Für diese Situationen bietet sich der Einsatz von flexiblen Formen der Arbeitsorganisationen wie Projektgruppen an. Ein weiterer Vorteil von Projektgruppen liegt im Beitrag zur Mitarbeitermotivation. Dieser entsteht durch die Übertragung von Verantwortung und Beteiligung an fachübergreifenden Themen. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, bei

Neueinstellungen auf besonders stark ausgeprägte persönliche Kompetenzen wie z.B. Flexibilität zu achten.

Die Stadt Witten setzt Projektgruppen anlassbezogen ein, um besondere Aufgaben lösen zu können. Aktuell werden folgende Aufgabengebiete durch Projektgruppen bearbeitet:

- Wohnungsaufsicht über verwahrlosten Wohnungsbestand in der Stadt Witten
- Rathaussanierung
- organisationsübergreifende Umsetzung von rechtlichen Veränderungen mit daraus ggf. resultierenden Änderungen in der Organisationsstruktur
- E-Government
- Umstellung auf ein papierloses Dokumentenmanagementsystem.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten setzt in unterschiedlichen Bereichen zielführend Projektgruppen ein, um einmalige, besondere Aufgaben zu erledigen.

### **Anforderungsprofile**

Ein weiterer Baustein einer geeigneten Organisationsstruktur sind aktuelle Stellenbeschreibungen. Das Organisations- und Personalamt hat sich in der Vergangenheit auch damit beschäftigt, für alle Stellen innerhalb der Stadtverwaltung aktuelle Stellenbeschreibungen zu erstellen. Dieser Prozess ist nahezu abgeschlossen. Um zukünftig die Stellenbeschreibungen aktuell zu halten, hat das Organisations- und Personalamt ein Formular zur Wiederbesetzung von Stellen entwickelt, das zwingend bei Neubesetzungen auszufüllen ist. Hier werden u.a. Änderungen in den Stelleninhalten abgefragt.

Das Ziel des Organisations- und Personalamtes ist es, alle Stellen im Personalabrechnungsprogramm mit allen mitgeltenden Dokumenten zu hinterlegen. Hierzu zählen neben der Stellenbeschreibung auch die vorangegangene Stellenausschreibung sowie das Anforderungsprofil für die jeweilige Stelle.

Standardisierte Anforderungsprofile gibt es in der Stadtverwaltung Witten flächendeckend bisher noch nicht. Bei Stellenneubesetzungen werden sie erstellt und liegen ihr dann auch zu Grunde. Anforderungsprofile sind allerdings ein zentrales Instrument für das Personalmanagement. Mit ihnen lässt sich der qualitative Personalbedarf ermitteln. Hierauf aufbauend können die Kompetenzen der Beschäftigten entwickelt und ausgebaut werden. Des Weiteren geben Anforderungsprofile zusätzliche Rechtssicherheit bei Stellenausschreibungen und anschließenden Besetzungsverfahren. Anforderungsprofile müssen klare und eindeutige (Leistungs-) Kriterien enthalten, die die Fähigkeiten und Merkmale des idealen Stelleninhabers charakterisieren. Mit Hilfe der Anforderungsprofile kann darüber hinaus ein Grundstein für effektives Wissensmanagement innerhalb der Stadtverwaltung gelegt werden (vergleiche hierzu das Themengebiet „Wissensbewahrung“ in diesem Bericht, Seite 11).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte anhand der Stellenbeschreibungen Anforderungsprofile für jede Stelle in der Verwaltung entwickeln, um hieraus Personalentwicklungsmaßnahmen abzuleiten und den Bedarf an geeigneten Nachwuchskräften zu bestimmen.

## Altersstruktur, Fluktuation, Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung

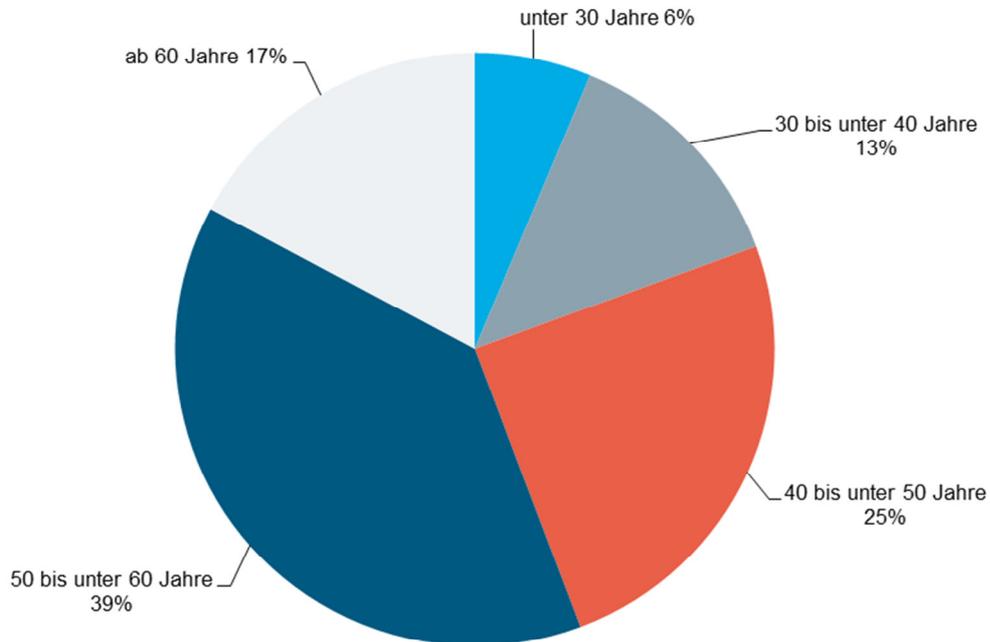
### Altersstruktur und Fluktuation

Die Aufgabe der Personalwirtschaft ist es, ausreichend qualifizierte Beschäftigte zur richtigen Zeit zur Verfügung zu stellen, um die anstehenden Aufgaben erledigen zu können. Durch den demografischen Wandel kommen Tätigkeiten hinzu, andere wiederum werden weniger arbeitsintensiv oder fallen ganz weg.

Die Stadt Witten kann mit Hilfe von Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen fachlich passgenau (Nachwuchs-) Qualifizierungen durchführen. Auf diese Weise können starke Personal- und Wissensverluste als Folge des demografischen Wandels kompensiert werden. Dazu sollte die Stadt Witten regelmäßig die Altersstruktur aller Beschäftigten analysieren und hieraus notwendige (Personalentwicklungs-) Maßnahmen ableiten.

Der gesamte Personalbestand der Stadt Witten hat zum Stichtag 30.06.2015 ein Durchschnittsalter von 49,1 Jahren. Das statistische Bundesamt gibt einen Durchschnittswert von 45,5 Jahren im kommunalen Bereich des öffentlichen Dienstes an. Das Alter der Beschäftigten der Stadtverwaltung Witten ist somit überdurchschnittlich hoch. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Altersgruppen im Jahr 2015.

### Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Witten 2015



Die Grafik für das Jahr 2015 zeigt deutlich, dass 56 Prozent der Beschäftigten der Stadt Witten mindestens 50 Jahre alt sind. Weitere Berechnungen der GPA NRW ergeben, dass bis 2027 voraussichtlich 32 Prozent, bis 2037 weitere 38 Prozent der Beschäftigten aus dem Dienst der Stadtverwaltung ausscheiden werden. Noch drastischer zeichnet sich das Bild bei den Beschäftigten mit Leitungsfunktion. Hier werden bis 2027 voraussichtlich 51 Prozent und bis 2037 weitere 42 Prozent den Ruhestand antreten. Im Umkehrschluss heißt das, dass nur noch ein Bruchteil der derzeitigen Führungskräfte im Dienst sein wird. Neben der oben bereits thematisierten Chance zur Zusammenlegung von Ämtern stellt dies jedoch auch große Herausforderung an die Wissensbewahrung innerhalb der Stadtverwaltung (vergleiche hierzu das Themengebiet „Wissensbewahrung“ in diesem Bericht).

In der Stadtverwaltung Witten gibt es Bereiche, in denen ein sehr hohes durchschnittliches Alter der Beschäftigten zu finden ist. So lag der Altersdurchschnitt z.B. im Amt für Gebäudemanagement bei 54 Jahren. Hier zeigt sich ein dringender Handlungsbedarf für die Stadt Witten.

Um als Kommunalverwaltung handlungsfähig zu sein und zu bleiben, muss das geeignete Personal mit den erforderlichen Qualifikationen zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Hierbei müssen die Bestandteile der internen Personalentwicklung:

- Aufgabenveränderungen,
- zur Verfügung stehende Nachwuchskräfte und
- besondere Kompetenzanforderung

in Einklang gebracht werden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, plant die Stadt Witten über einen Zeitraum von fünf Jahren im Voraus die altersbedingten Personalabgänge. Die Stadt Witten sieht den Zeitraum von fünf Jahren als angemessen an, um rechtzeitig geeignetes Personal zu qualifizieren.

→ **Empfehlung**

Ein Planungshorizont von zehn Jahren bietet der Stadt Witten zusätzliche Möglichkeiten noch passgenauer die Nachfolge und Wiederbesetzung sicherzustellen.

Positiv ist, dass die Stadt Witten in diese Planung das Berufsbild des ausscheidenden Beschäftigten einbezieht, um für eine mögliche Nachbesetzung die richtigen Qualifikationen einleiten zu können. Aspekte zur notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen sind in der gegenwärtigen Fluktuationsprognose nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Fluktuationsprognose um Aspekte erweitern, die konkrete Qualifikationsanforderungen und notwendige Maßnahmen zur Stellennachbesetzung verdeutlicht (z.B. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen).

Durch dieses Verfahren kann die Stadt Witten auch zukünftig passgenau über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen (vergleiche hierzu das Themengebiet „Personalbedarfsplanung“ in diesem Bericht).

Die Stadt Witten hat in den vergangenen zehn Jahren keine Beschäftigten für den ehemals gehobenen Dienst ausgebildet. Dies kompensiert die Stadt Witten dadurch, dass sie ihre Beschäftigten über Aufstiege in die Laufbahngruppe 2 (bzw. gehobener Dienst) qualifiziert, um auch in diesem Bereich über ausreichend geeignete Nachwuchskräfte zu verfügen. In diesem Zusammenhang sieht die Stadt Witten eine besondere Chance im Wegfall der Altersgrenze seit 2016 für den prüfungserleichterten Aufstieg.

Perspektivisch soll jedoch auch wieder für die Laufbahngruppe 2 (ehemals gehobener Dienst) ausgebildet werden.

Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es noch andere Gründe für ein Ausscheiden aus dem Dienst, z.B. Kündigungen, Entlassungen, krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese zukünftigen Fluktuationen können unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten vergangener Jahre nur geschätzt werden. Die Stadt Witten hat diese Fluktuationen aus anderen Gründen beobachtet und in der Vergangenheit in ihre Prognosen einbezogen. Der zu berücksichtigende Wert ist über einen längeren Zeitraum jedoch so gering gewesen, dass Fluktuationen aus anderen Gründen derzeit kein Baustein in der Fluktuationsprognose sind. Durch den stetig stärker werdenden Konkurrenzkampf um geeignete Nachwuchs- und Fachkräfte, kann sich die Zahl der Fluktuationen aus anderen Gründen jederzeit wieder erhöhen.

→ **Empfehlung**

Trotz des bislang geringen Wertes sollten die Fluktuationen aus anderen Gründen in regelmäßigen Abständen überprüft werden, um eine verlässliche Prognose gewährleisten zu können.

## Personalbedarfsplanung

Das Ergebnis der Fluktuationsprognose fließt in die Planung des Personalbedarfs ein. Hauptaufgabe der Personalbedarfsplanung ist, dass die zukünftigen Aufgaben der Stadt sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht bearbeitet werden können. Alle Maßnahmen der Personalbedarfsplanung richten sich an diesem Ziel aus. Die Ergebnisse einer regelmäßigen Überprüfung der zukünftig zu bewältigenden Herausforderungen und durchgeführten Aufgabenkritik sind ebenfalls Bausteine der Personalbedarfsplanung. Aus diesen Überlegungen resultiert der zu erwartende Personalbedarf in den jeweiligen Berufsgruppen innerhalb der Stadtverwaltung.

Gegenwärtig gleicht das Organisations- und Personalamt der Stadt Witten routinemäßig einmal im Jahr und zusätzlich anlassbezogen die Fluktuationsprognose mit den Bedarfen innerhalb der Stadtverwaltung ab. Bei jeder einzelnen Stelle wird durch das o.g. Formular für Stellenneubesetzungen auch Aufgabenkritik betrieben. Zudem finden in Witten mit den Amtsleitern regelmäßige Entwicklungsgespräche statt, in der die Bedarfe hinsichtlich der Stellenausstattung geklärt und verbindlich vereinbart werden.

### → Feststellung

Durch die vorhandenen Formulare findet die Personalbedarfsplanung der Stadt Witten strukturiert und standardisiert statt.

## Personalentwicklung

Auf die Personalbedarfsplanung baut die Personalentwicklung auf. Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit und –bereitschaft der Mitarbeiter gezielt zu fördern. Dazu sollen die bereits vorhandenen Kompetenzen der Beschäftigten bekannt sein, um sie so für die Aufgabenerledigung zielführend einsetzen zu können. Durch veränderte Aufgabenzuschnitte muss auch in kürzerer Zeit eine quantitativ und qualitativ höhere Arbeitsleistung erbracht werden. Hierzu benötigt die Stadt Witten sowohl gut ausgebildete Generalisten als auch Spezialisten. Die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten rückt somit noch stärker in den Fokus der Personalentwicklung. Die individuellen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Mitarbeiter müssen erkannt und passgenau gefördert werden.

In Witten existiert zwar ein Ausbildungs-, aber kein schriftlich fixiertes Personalentwicklungskonzept. Es gibt jedoch in der Personal- und Organisationsabteilung Beschäftigte, die sich mit der Personalentwicklung innerhalb der Stadtverwaltung befassen. Zukünftig möchte die Stadt Witten einen stärkeren Fokus auf die Personalentwicklung richten und auch ein schriftliches Handlungskonzept erstellen.

### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte einen ganzheitlichen Ansatz der Personalqualifizierung entwickeln und schriftlich fixieren.

Die Stadt Witten kann die vorhandene Personalplanung nutzen und mit den einzelnen Laufbahngruppen der ausscheidenden Beschäftigten hinterlegen. Hierauf aufbauend sollte die Stadt Witten dann Maßnahmen fixieren, die in der Personalentwicklung notwendig sind, um die notwendigen Fähigkeiten für diese Stelle vorzubereiten. Da in Witten der Aufstieg in den ehemals gehobenen Dienst als Instrument der Personalentwicklung genutzt wird, kann gerade dazu ein

zielgerichtetes Kompetenzmanagement für die Personalnachfolgeplanung greifen. Über das Kompetenzmanagement lassen sich freie Stellen passgenauer und mitarbeiterorientiert besetzen. Das Ziel des Kompetenzmanagements ist, die Potenziale, die bereits innerhalb der Verwaltung vorhanden sind (Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter) optimal bei Stellenbesetzungen zu nutzen. Die notwendigen Kompetenzen sollen entsprechend des Organisationsbedürfnisses weiter entwickelt und gefördert werden. Das Risiko von Fehlbesetzungen kann sich durch ein funktionsfähiges Kompetenzmanagement ebenfalls verringern.

## Wissensbewahrung

Die Analyse der Altersstruktur mit der Fluktuationsprognose hat gezeigt, dass ein großer Teil der Mitarbeiter der Stadt Witten in den kommenden Jahren altersbedingt ausscheiden wird (bis 2027 etwa 32 Prozent aller Beschäftigten, bei Beschäftigten mit Leitungsfunktionen 51 Prozent). Hierin liegt ein Risiko, dass mit dem Ausscheiden der Mitarbeiter, Wissen verloren geht. Eine systematisierte, verwaltungsübergreifende Wissensbewahrung gibt es bislang in Witten nicht. Die Fachämter lösen den Transport des erforderlichen Wissens in Eigenregie. Einige ausscheidende Mitarbeiter verfügen jedoch über Schlüsselwissen, das an ihre Person gekoppelt ist. Dieses Wissen muss vor dem Weggang des einzelnen Mitarbeiters innerhalb der Verwaltung besonders gesichert werden.

Die Stadt Witten hat den Bedarf eines ganzheitlichen Wissensmanagements erkannt. Daher wird ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem installiert. Bis 2021 sollen durch dieses System ausnahmslos alle Dokumente innerhalb der Verwaltung elektronisch verfügbar sein. Etwa die Hälfte der Arbeiten ist nach eigener Einschätzung bereits erledigt. In diesem Zusammenhang ist auch bereits eine Prozesslandkarte für die gesamte Verwaltung erarbeitet worden. Zusätzlich gibt es auch schon einige schriftlich fixierte Prozessabläufe, um Wissen sichern zu können. Hierauf aufbauend hat sich die Stadt Witten das Ziel gesetzt, alle notwendigen Prozesse systematisiert zu erfassen.

### → **Feststellung**

Die Installation eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems ist positiv und ein geeigneter Baustein, um das Wissen innerhalb der Stadtverwaltung Witten zu sichern.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Witten im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	9
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	13
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	17
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	18

## → 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 Durchschnittswerte<sup>1</sup> 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.

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

## → Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigt die Stadt Witten in der Bürgerberatung im Rathaus. Zweigstellen sind nicht eingerichtet. Die Bürgerberatung ist organisatorisch ein eigenständiges Amt. Dieses Amt ist im Dezernat 3 angesiedelt.

Der Aufgabenzuschnitt der Stadt Witten für die Bürgerberatung beinhaltet neben den in dieser Prüfung betrachteten Einwohnermeldeaufgaben weitere Dienstleistungen. Die Beschäftigten in der Bürgerberatung erledigen neben den Einwohnermeldeaufgaben weitere Aufgaben, z.B. die Bearbeitung unterschiedlichster Parkausweise, Fischereischeine, Schwerbehindertenangelegenheiten und die Betreuung des Fundbüros.

Deswegen ist die Abgrenzung der Tätigkeiten der Einwohnermeldeaufgaben anhand der GPA-Definition zu den sonstigen Dienstleistungen notwendig. Die Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben sind der Stadt Witten bekannt und wurden daher für diese Prüfung zu Grunde gelegt.

Die vorliegende Prüfung soll Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung geben. Um die Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können, betrachtet die GPA NRW schwerpunktmäßig das Stellenvolumen im Einwohnermeldewesen, die Personalaufwendungen je Fall, die KGST-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle und die Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Diese Kennzahlen werden daher nachfolgend betrachtet.

Die Stadt Witten setzte im Jahr 2015 in der Sachbearbeitung 15,54 Vollzeit-Stellen für die von der GPA NRW definierten Aufgaben des Einwohnermeldewesens ein. Die Leitungsaufgaben in diesem Bereich (Overhead-Anteil) werden mit einem Anteil von 2,84 Vollzeit-Stellen erfüllt. Für die Ermittlung der folgenden Kennzahlen bilden 21.599 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (siehe Anlage zu diesem Bericht).

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,28	17,91	42,28	26,57	22,48	26,09	28,78	27

Wichtige Einflussfaktoren für die Personalaufwendungen je Fall sind die Höhe des Overhead-Anteils, die Höhe des Besoldungs- und Entgeltlevels der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, die Fallzahlen und die Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Witten diese Faktoren beeinflussen.

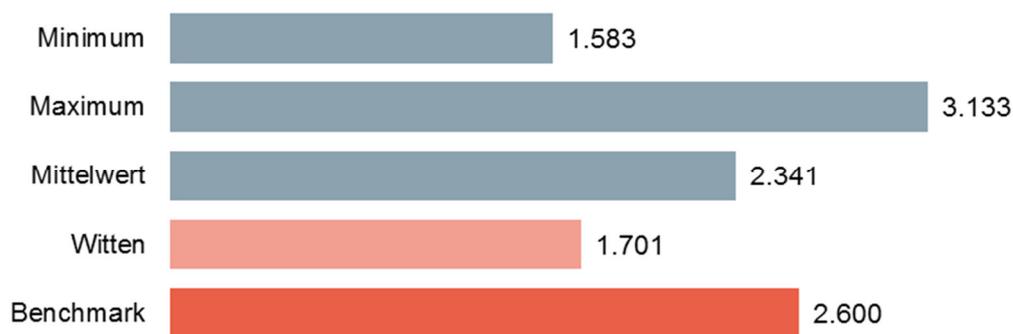
In die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall fließt der Overhead-Anteil ein. Die o.g. 2,84 Vollzeit-Stellen verteilen sich auf vier Beschäftigte. Zwei Beschäftigte teilen sich die Gesamtleitung des Bereichs mit 1,46 Vollzeit-Stellen und zwei weitere Beschäftigte übernehmen direkt in der Bürgerberatung weitere Overhead-Aufgaben, die die Stadt Witten mit 1,38 Vollzeit-Stellen beziffert. Der Overhead-Anteil der Stadt Witten liegt gemessen am gesamten Personaleinsatz für Einwohnermeldeaufgaben im Jahr 2015 bei 18,3 Prozent. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Witten den Maximalwert. Das dritte Quartil liegt bei 8,4 Prozent. Somit ist

der Anteil des Overheads in Witten im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben interkommunal sehr hoch. Der hohe Overhead-Anteil beeinflusst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall daher negativ und ist kann Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall sein.

Die Personalaufwendungen je Fall werden ebenso durch die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle geprägt. In Witten liegen die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Einwohnermeldeaufgaben bei 58.766 Euro. Hier zählt die Stadt Witten zu den 25 Prozent der Kommunen, die die höchsten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle haben (3. Quartil: 58.049 Euro).<sup>2</sup> Auch durch diesen Wert werden die Personalaufwendungen je Fall negativ beeinflusst.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Höhe der Personalaufwendungen je Fall ist das vorhandene Stellenvolumen. Die Anzahl der benötigten Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung wird durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Witten einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr 2015 hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle. Die GPA NRW setzt dazu die Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung (12,70) mit den gewichteten Fällen (21.599) in Verbindung. Die Overhead-Stellenanteile werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt, da sich die Kennzahl ausschließlich auf die Sachbearbeitung bezieht.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.701	2.133	2.357	2.518	27

#### → Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 4,4 Stellen in der Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte den Personaleinsatz für die Einwohnermeldeaufgaben stärker am Fallaufkommen ausrichten, um die Leistungskennzahl zu verbessern.

<sup>2</sup> Die GPA NRW beurteilt in diesem Zusammenhang nicht, ob die Stellenbewertung angemessen ist. Dies kann nur mit einer analytischen, auf den Einzelfall bezogenen Stellenbewertung erfolgen.

Die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt, dass in Witten deutlich weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet werden als durchschnittlich in Vergleichskommunen. Dies ist auch ein Grund für die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall.

Das Vergleichsjahr 2015 stellt nur eine Momentaufnahme dar. Die Leistungskennzahl verändert sich durch variierende Fallaufkommen und Stellenvolumina. Die Beachtung dieser Leistungskennzahl bietet stets eine Grundlage zur Steuerung des angemessenen Personaleinsatzes. So verdeutlicht die folgende Tabelle die Fallzahlentwicklung der vergangenen Jahre.

#### Fallzahlentwicklung von 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	14.576	14.905	14.949	15.463	17.355
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	17.870	15.820	11.149	12.644	12.921
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	25.158	23.273	18.624	20.376	21.599

Die Tabelle zeigt, dass seit dem Jahr 2014 die gewichteten Fälle wieder gestiegen sind. Der Rückgang der Fallzahlen bis 2013 ist landesweit festzustellen, so dass dies keine Besonderheit in Witten darstellt.

Grundlage für die wirtschaftliche Leistungserbringung einer Kommune ist ein angemessener Personaleinsatz, der sich an den Fallzahlen ausrichtet. Zur Orientierung sollte die Stadt Witten die von der GPA NRW ermittelte Leistungskennzahl weiter fortschreiben. Das aktuelle ausgewiesene Stellenpotenzial kann die Stadt Witten durch die Ausnutzung von Fluktuation im Bürgerbüro oder Übertragung weiterer Aufgaben in die Bürgerberatung hinein umsetzen.

Die GPA NRW betrachtet zudem die Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung auch im Hinblick auf die Abwicklung von Geschäftsprozessen. Hier können weitere Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung deutlich werden. Diese Aspekte werden folgend betrachtet.

Die Bürgerberatung der Stadt Witten ist in der Woche 38 Stunden geöffnet. Der Mittelwert der Öffnungszeiten der vergleichbaren Kommunen umfasst 37,6 Stunden in der Woche, das dritte Quartil liegt bei 41,0 Stunden. Die Stadt Witten hat interkommunal verglichen eher durchschnittliche Öffnungszeiten. Nach eigener Einschätzung sind die Wartezeiten für Kunden im Jahr 2016 deutlich gestiegen. Als Gründe nennt die Stadt Witten Langzeiterkrankungen bei Beschäftigten und teilweise aufwendige Meldeverfahren bei Asylbewerbern sein.

Für eine wirtschaftliche Erledigung der Geschäftsprozesse im Einwohnermeldewesen ist es wichtig, dass die Stadt Witten beurteilen kann, zu welchem Zeitpunkt wie viele Kunden die Leistungen in der Bürgerberatung nachfragen. Es gibt für die Bürgerberatung der Stadt Witten seit August 2015 ein automatisches Aufrufsystems. Hierdurch ist eine geregelte Bearbeitung der Kundenanliegen möglich. Eine Auswertung dieser Anlage in Hinblick auf die Besucherströme wird bislang nicht durchgeführt. Somit findet auch keine Aufzeichnung der Besucherströme an einzelnen Tagen mit den jeweiligen Uhrzeiten statt. Die Personaleinsatzplanung mittels eines

Dienstplanes in der Bürgerberatung der Stadt Witten orientiert sich daher an Erfahrungswerten, wann mit einem verstärkten Kundenaufkommen zu rechnen ist.

→ **Empfehlung**

Die Besucherströme in der Bürgerberatung sollte die Stadt Witten auswerten. So kann der dortige Personaleinsatz effizienter am Arbeitsaufkommen ausgerichtet und gesteuert werden.

Die Bürgerberatung informiert die Bürger der Stadt Witten durch ein Schreiben, wenn das Ausweisdokument vor zwei Monaten abgelaufen ist. So werden zum Beispiel im März eines Jahres die Einwohner angeschrieben, deren Ausweisdokument im Januar abgelaufen ist. Die Stadt Witten hat hier somit eine „Toleranzfrist“ von einem Monat für die Beantragung eingeräumt. Zudem erhebt die Stadt Witten Verwargelder, wenn das Ausweisdokument länger als vier Monate abgelaufen ist. Die Aktualität des Melderegisters der Stadt Witten ist somit sichergestellt.

Die Bürgerberatung ist in Front- und Backoffice untergliedert und bietet derzeit neun Serviceplätze und drei Arbeitsplätze für Arbeiten im Hintergrund. Ein Großteil der Aufgaben der Leitung werden an anderen Arbeitsplätzen wahrgenommen. Die Zusammenarbeit der Bürgerberatung mit anderen Behörden oder anderen Stellen erfolgt automatisiert. Die Arbeitsabläufe prüft die Bürgerberatung anlassbezogen auf mögliche Optimierungspotenziale. Schulungsunterlagen sind elektronisch für alle Beschäftigten in diesem Bereich verfügbar. Zusätzlich kann jeder Sachbearbeiter ebenfalls elektronisch in diesem Zusammenhang auf Beispielfälle zu unterschiedlichen Fragen mit besonderen Problemstellungen zugreifen.

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe innerhalb der Bürgerberatung sind gut geregelt.

Im Haushaltsplan finden sich eine Zielformulierung für dieses Produkt, die nicht den Anforderungen entspricht, um sie zu Steuerungszwecken nutzen zu können. Sie sollten überarbeitet werden, um ihrem Zweck der strategischen und operativen Steuerung gerecht zu werden. Das Neue Kommunale Finanzmanagement sieht u.a. die strategische Verwaltungssteuerung mit Hilfe von Zielen vor. Ziele sollen hiernach den sog. „SMART“-Kriterien genügen. Das heißt, dass Wirkungs- und Leistungsziele

- S – spezifisch
- M – messbar
- A – akzeptiert
- R – realistisch
- T- terminiert

sein müssen, um überprüfbar zu sein. Ziele dienen als Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen und stellen häufig Soll-/Ist-Vergleiche dar. Auf diese Weise können sie einen aktiven Beitrag zu Steuerung und Controlling leisten.

→ **Feststellung**

Ziele und Kennzahlen als aktives Steuerungsinstrument werden durch den Bereich Bürgerberatung nicht optimal genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die bewusste Steuerung der Bürgerberatung weiter ausbauen und auf diesem Weg ein internes Controlling ermöglichen.

Insgesamt werden die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Witten durch strukturierte Arbeitsabläufe zielführend erledigt. Wichtig ist jedoch, den Personaleinsatz an den Fallzahlen und am tatsächlichen Kundenaufkommen auszurichten. Durch die Ausnutzung von Fluktuation in der Bürgerberatung oder Übertragung weiterer Aufgaben in diesen Bereich hinein kann die Leistungskennzahl verbessert werden.

## → Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens werden im Standesamt der Stadt Witten wahrgenommen. Das Standesamt befindet sich im Rathaus. Die Einordnung als eigenständiges Amt in die Organisationsstruktur der Stadt Witten entspricht der der Bürgerberatung.

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Witten im Jahr 2015 mit einem Stellenanteil von 7,48 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Der Overhead-Anteil wurde seitens der Stadt Witten mit einem Zeitanteil von 0,65 Vollzeit-Stellen angegeben, das entspricht acht Prozent des gesamten Personaleinsatzes im Personenstandswesen. Die Bezugsgröße für die Ermittlung der Kennzahlen sind 1.621 gewichtete Fälle im Vergleichsjahr 2015.

### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
362	211	500	342	297	342	380	27

Wichtige Einflussfaktoren für die Personalaufwendungen je Fall sind auch hier die Höhe des Overhead-Anteils, die Höhe des Besoldungs- und Entgeltniveaus der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, die Fallzahlen und die Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Witten diese Faktoren beeinflussen.

Witten liegt interkommunal über dem Durchschnitt der Personalaufwendungen je Fall im Personenstandswesen. Wie schon im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben wirkt sich der Overhead-Anteil negativ auf die Kennzahl aus, da in die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall der Overhead-Anteil einfließt. Denn der Overhead-Anteil der Stadt Witten liegt mit acht Prozent über dem dritten Quartil. Das heißt, Witten zählt zu den 25 Prozent der Kommunen, die den höchsten Overhead-Anteil vorhalten. Dies kann ein Grund für die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall sein.

Auch die KGSt-Personalaufwendungen wirken sich auf die Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen aus. Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Witten 72.105 Euro, das dritte Quartil liegt bei 71.095 Euro. Somit positioniert sich Witten bei den Kommunen, die die höchsten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Personenstandswesen aufbringen. Dies wirkt sich negativ auf die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall aus.

In diesem Zusammenhang betrachtet die GPA NRW wie hoch die Erträge sind, die dem Personalaufwand gegenüberstehen. Der Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen berechnet sich aus den Erträgen und den KGSt-Personalaufwendungen. Diese Kennzahl gibt weiteren Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.

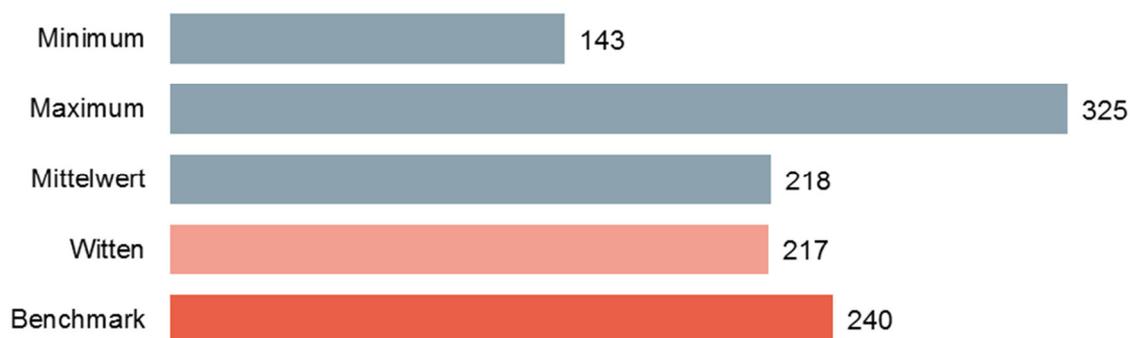
### Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,2	20,9	53,0	37,5	32,0	38,2	42,2	27

Der Personalaufwandsdeckungsgrad in Witten ist überdurchschnittlich hoch. Den vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle stehen auch höhere Einnahmen gegenüber.

Auf die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall“ wirkt sich die Fallzahl je Vollzeit-Stelle weder besonders günstig noch negativ aus. Witten positioniert sich hier in der Nähe des Mittelwertes der verglichenen Kommunen.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
217	186	207	235	27

→ **Feststellung**

Bezogen auf den Benchmark von 240 Fällen je Vollzeit-Stelle ergibt sich in 2015 ein rechnerisches Potenzial von 0,7 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte den Personaleinsatz im Standesamt stärker am Fallaufkommen ausrichten, um die Leistungskennzahl zu verbessern.

Um eine wirtschaftlichere Leistungserbringung zu gewährleisten, sollte die Stadt Witten das eingesetzte Stellenvolumen noch stärker am tatsächlichen Fallaufkommen ausrichten. Hierzu sollte auch geprüft werden, inwieweit die bereits genutzte Möglichkeit, Trauungen auf Honorarbasis durchzuführen, weiter ausgebaut werden kann. Dieser Aspekt wird weiter unten in diesem Teilbericht näher beleuchtet.

Um Möglichkeiten zu erarbeiten, die Wirtschaftlichkeit in diesem Bereich zu steigern, untersucht die GPA NRW auch die Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung. Die Rahmenbedingungen können die Abwicklung von Geschäftsprozessen stark beeinflussen. Durch die Betrachtung dieser Rahmenbedingungen können weitere Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung deutlich werden. Daher werden diese Aspekte folgend betrachtet.

Die Stadt Witten bestätigte, dass die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei seit März 2015 abgeschlossen sind.

In Witten haben Brautleute die Möglichkeit, zwischen der Trauung im Haus Witten und fünf verschiedenen Orten für Ambiente-Trauungen zu wählen. Die Ambiente-Trauungen sind für die Standesbeamten mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden, so dass dieser Aufwand mit einem Ambiente-Aufschlag aufgefangen werden soll.

### Übersicht über die Gebühren für Trauungen in Witten

	Montag bis Freitag (bis 13 Uhr)	Freitag (nach 13 Uhr) und Samstag (bis 15 Uhr)
Haus Witten	Verwaltungsgebühren in Höhe von 54 Euro	Verwaltungsgebühren in Höhe von 54 Euro, Wochenendzuschlag von 66 Euro, Raummiete, 95 Euro Aufschlag für den Standesbeamten
Ambiente-Orte	Verwaltungsgebühren in Höhe von 54 Euro, zusätzlich 130 Euro als Ambiente-Aufschlag, ggf. Raummiete	Verwaltungsgebühren in Höhe von 54 Euro, Wochenendzuschlag von 66 Euro, Raummiete, 190 Euro Aufschlag für den Standesbeamten, ggf. Raummiete

Zusätzlich zahlen die Brautleute für die Räumlichkeiten unterschiedliche Raummieten. Für Trauungen im Konferenzraum (besteht für bis zu 30 Gäste) des Hauses Witten wird am Dienstag, Donnerstag und Freitag von neun bis 13 Uhr und am Samstag von zehn bis 13 Uhr keine zusätzliche Raummiete fällig. Außerhalb dieser Zeiten werden 70 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer als Miete erhoben. Darüber hinaus gibt es im Haus Witten den Konzertsaal, der für bis zu 140 Gäste bestuhlt ist. Diesen Raum können Brautleute für 140 Euro zuzüglich der Mehrwertsteuer mieten. Die Raummieten für das Haus Herbede und das Schloss Steinhausen erhebt die Stadt Witten und leitet sie an den Eigentümer weiter. Die Raummieten für die Ambiente-Orte werden nicht über das Standesamt der Stadt Witten bezahlt.

Die Trauungen in der Zeit von Freitag nach 13 Uhr und am Samstag werden in Witten durch Standesbeamte auf Honorarbasis durchgeführt. Hier sind aktuell elf Standesbeamte im Einsatz. Sie sind alle Beschäftigte der Stadt Witten. Vier arbeiten im Standesamt, die übrigen sieben Mitarbeiter sind in anderen Organisationseinheiten der Stadt Witten eingesetzt. Ihre Tätigkeit wird pauschal mit 95,00 Euro durch die Stadt Witten vergütet. Hiermit ist alles abgegolten (Zeitaufwand für Gespräche und die Trauung, Fahrtkosten usw.). Da in Witten rund die Hälfte aller Trauungen in dieser Zeit stattfinden, ist es so möglich einen flexiblen Personaleinsatz sicherzustellen. Jedoch stammt die Kalkulation der Kosten für die Standesbeamten bei Wochenend-Trauungen bzw. in der Woche an Ambiente-Orten aus dem Jahr 1999.

#### → **Feststellung**

Der Einsatz von Standesbeamten auf Honorarbasis ist gut geeignet, um die Trauungen am Wochenende flexibel durchzuführen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Kalkulation der Kosten für Standesbeamte bei Ambiente- bzw. Wochentrauungen neu aufstellen.

Nach Witten kommen aufgrund der Vielzahl an verschiedenen Trauorte viele Brautleute, die nicht in Witten wohnen. Dies zeigt sich auch in den für diese Prüfung erhobenen Kennzahlen. So bildet Witten den Maximalwert bei den Fällen ab, bei denen lediglich die Trauung in der Stadt erfolgte. In 2015 waren dies 284, das dritte Quartil liegt hier bei 81.

Nach Einschätzung des Standesamtes der Stadt Witten ist der Aufwand für einzelne Trauungen in der Woche von Montag bis Donnerstag im Haus Witten unverhältnismäßig hoch. Da das Haus Witten nicht in der Nähe des Rathauses liegt, muss der Standesbeamte dann häufig für eine einzelne Trauung hin- und zurückfahren. Dieser Aufwand wird nicht vergütet, da es sich dort um das Trauzimmer der Stadt Witten handelt. Freitags entsteht dieses Missverhältnis zwischen Gebühr und Aufwand meist nicht, da in der Regel mehrere Trauungen hintereinander im Haus Witten durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Chance des Rathausumbaus nutzen und ein Trauzimmer im Haus einrichten. So ließe sich der aktuelle Zeitaufwand deutlich reduzieren.

Neben den hohen Fallzahlen im Bereich der Trauungen werden in Witten auch vergleichsweise viele Geburten beurkundet. Nach Schätzungen der Stadt Witten teilen sich im Geburtskrankenhaus in Witten die Fälle wie folgt auf: etwa 70 Prozent auswärtige Geburten (schwerpunktmäßig aus Bochum, Dortmund, Wuppertal, Hattingen) und lediglich etwa 30 Prozent Geburten von Wittener Einwohnern. Da das elektronische Urkundenprogramm und –portal in der angewendeten Software zum Ende November 2017 eingestellt wird, sucht die Stadt Witten aktuell nach anderen Lösungen. So laufen derzeit Gespräche zwischen dem Krankenhaus und der Stadt Witten, wie die Arbeit weiterhin elektronisch gut unterstützt werden kann.

Das Standesamt der Stadt Witten hat in der Woche 25 Stunden geöffnet und liegt damit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (2. Quartil: 23,5 Stunden). Durch den Rathausumbau möchte die Stadt Witten die Kunden besser im Gebäude leiten und vermehrt mit Terminen arbeiten. Gerade im Personenstandswesen bietet sich die verstärkte Ausrichtung auf Terminvereinbarungen an, da es sich bei Kunden im Standesamt nur selten um Laufkundschaft handelt. Hierdurch können die Öffnungszeiten angepasst und der Personaleinsatz weiter optimiert werden.

Ziele und Kennzahlen unterstützen bislang die operative Steuerung nicht (vergleiche hierzu die Ausführung in diesem Teilbericht Bericht im Abschnitt „Einwohnermeldeaufgaben“).

→ **Empfehlung**

Im Bereich Personenstandswesen sollte die Steuerung über Ziele und Kennzahlen verstärkt zum Einsatz kommen und in ein internes Controlling einfließen.

## → Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden in der Gewerbeabteilung des Ordnungsamtes im Rathaus der Stadt Witten erledigt. Zweigstellen für die Erledigung von Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind nicht eingerichtet. Die Einordnung des Ordnungsamtes in die Organisationsstruktur der Stadt Witten entspricht der der Bürgerberatung und des Standesamtes.

In Witten werden die durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ von 3,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Der anteilige Overhead ist durch die Stadt Witten mit 0,08 Vollzeit-Stellen angegeben worden. Der Overheadanteil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen für diesen Bereich mitberücksichtigt.

Die Bezugsgröße für die Ermittlung der Kennzahlen sind 2.646 gewichtete Fälle im Vergleichsjahr 2015.

Analog zum Einwohnermelde- und Personenstandswesen betrachtet die GPA NRW u.a. die Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu überprüfen.

### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	37	130	83	70	81	91	27

Die Personalaufwendungen je Fall werden wie bei den Einwohnermeldeaufgaben und im Personenstandswesen beeinflusst von der Höhe des Overhead-Anteils, der Höhe des Besoldungs- und Entgeltlevels der in diesem Aufgabenfeld Beschäftigten, den Fallzahlen und der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Witten die v. g. Faktoren beeinflussen. Die Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- Gaststättenangelegenheiten liegen deutlich über dem dritten Quartil der für 2015 verglichenen Kommunen. Daher untersucht die GPA NRW die nachstehenden Einflussfaktoren, um die Ursachen für diesen Wert zu identifizieren.

Der geringe Overhead-Anteil von 2,1 Prozent beeinflusst die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall“ positiv. Interkommunal verglichen zählt Witten zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Overhead-Anteil in diesem Aufgabengebiet (1. Quartil: 5,50 Prozent), tendenziell liegt Witten sogar in der Nähe des Minimalwertes von 1,9 Prozent. Dies ist somit nicht der Grund für die vergleichsweise hohen Personalaufwendungen je Fall im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Auch in diesem Bereich wirken sich die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle direkt auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Gewerbe- und Gaststättenbereich betragen in Witten 71.393 Euro, das dritte Quartil der verglichenen Kommunen liegt bei 69.974 Euro. Somit zählt Witten deutlich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Dies wirkt sich

stark negativ auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Hier liegt ein wichtiger Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall.

Andererseits generiert die Stadt Witten in diesem Bereich auch vergleichsweise hohe Erträge.

#### Ertrag je Vollzeit-Stelle Gewerbe und Gaststättenangelegenheiten 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30.951	4.306	58.897	24.302	19.256	23.073	27.435	26

Diese hohen Erträge ermöglichen trotz der hohen KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeitstelle einen vergleichsweise hohen Personalaufwanddeckungsgrad von 43,4 Prozent.

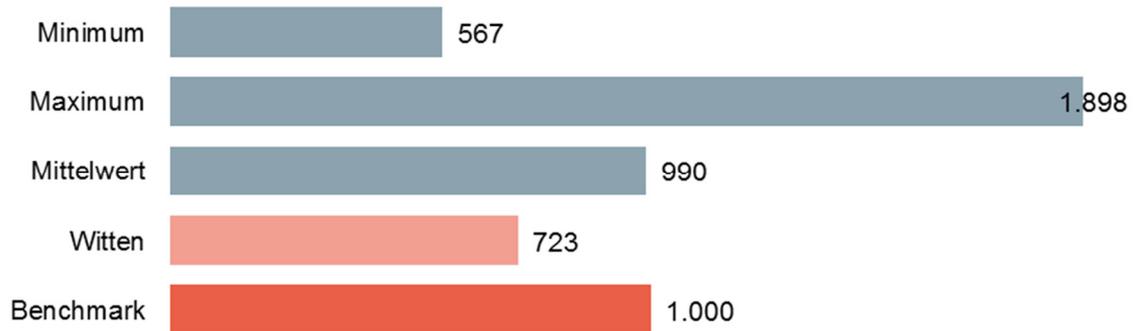
#### Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent 2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,4	6,5	77,3	35,8	28,3	33,6	40,2	26

Witten zählt zu den Kommunen, mit dem höchsten Personalaufwanddeckungsgrad. Die Berechnung dieser Kennzahl entspricht der im Personenstandswesen (Erträge im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten dividiert durch die KGSt-Personalaufwendungen). Hier liegt eine große Stärke der Stadt Witten. Sie begründet die starke Ertragsseite durch die Einnahmen aus durchgeführten Ordnungswidrigkeitsverfahren (in 2015 vor allem durch Bußgelder im Bereich des Jugendschutzes). Des Weiteren erhebt die Stadt Witten bereits bei der Antragstellung eine Vorauszahlung in Höhe der zu erwartenden Verwaltungsgebühr für die Erlaubnis. Auch dies kann die Ertragsseite stärken.

Ein weiterer Grund für den hohen Personalaufwand je Fall kann der Personaleinsatz im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sein. Die Anzahl der benötigten Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung wird durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Witten einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr 2015 hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 2.646 gewichtete Fälle (723 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle).

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
723	802	931	1.071	27

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Es ergibt sich bezogen auf den Benchmark ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen im Vergleichsjahr 2015.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte den Personaleinsatz im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stärker am Fallaufkommen ausrichten, um die Leistungskennzahl zu verbessern.

Die niedrige Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall zusätzlich negativ. Der Personaleinsatz muss an den Fallzahlen ausgerichtet werden. Eine Verbesserung der Leistungskennzahl kann durch ein geringeres Stellenvolumen erreicht werden.

Auch in diesem Bereich untersucht die GPA NRW die Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung. Hierdurch können Optimierungsmöglichkeiten bei der Abwicklung der Geschäftsprozesse deutlich werden.

Die Witten hält die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen für die Erteilung von Erlaubnissen im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein.

Die Arbeitsabläufe durch die eingesetzte Software unterstützt, eine automatische Schnittstelle zur Haushaltssoftware der Stadt Witten existiert ebenfalls. Die Zahlung per EC-Cash ist jedoch an eine Person im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten gekoppelt. Wenn diese Person nicht im Dienst ist, ist dieser Zahlungsweg nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte eine personenunabhängige Möglichkeit zur EC-Cash-Zahlung schaffen.

Die einzelnen, in der Sachbearbeitung anfallenden Aufgaben und zu erledigenden Arbeitsschritte sind klar, eindeutig und optimal abgegrenzt. Der Bereich Gewerbe- und Gaststättenangele-

genheiten weist keine Schnittstellenproblematiken zu anderen Aufgabenbereichen und Organisationen auf. Unnötigen Doppelarbeiten werden nicht erledigt.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Erlaubnisse gibt es Checklisten, die eine gleichbleibende Qualität der Arbeit ermöglichen. Diese Checklisten sind aktuell und werden durch den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bei Bedarf angepasst. Hierdurch wird ein Beitrag zum Wissensmanagement innerhalb der Abteilung geleistet.

→ **Empfehlung**

Der Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte weitere, häufig wiederkehrende Geschäftsprozesse identifizieren und hierfür Prozessbeschreibungen und Checklisten anfertigen. So kann der Bearbeitungsaufwand weiter reduziert werden. Gleichzeitig wird ein weiterer Beitrag zu einem effektiven Wissensmanagement geleistet.

Ziele und Kennzahlen dienen, wie in den Bereichen Einwohnermeldeangelegenheiten und Personenstandswesen, nicht der operativen Steuerung. Die dortigen Empfehlungen gelten daher auch für das Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

## → Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

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

- Die Stadt Witten setzt im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2015 ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 4,4 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Dieses Potenzial könnte realisiert werden, wenn der Personaleinsatz u. a. durch eine Auswertung der Besucherströme, an das tatsächliche Fallaufkommen angepasst wird.
- Auch im Personenstandswesen setzt die Stadt Witten mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2015 ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,7 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Durch den Rathausumbau sollte die Chance genutzt werden, ein Trauzimmer im Rathaus einzurichten. Der aktuell hohe zeitliche Aufwand für den Standesbeamten bei einzelnen Trauungen im Haus Witten kann dadurch stark reduziert werden.
- Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen im Jahr 2015.
- Die bisherigen Arbeiten zu einem abteilungsinternen Wissensmanagement sollten weiter ausgebaut werden.
- In den von der GPA NRW betrachteten Aufgabenbereichen sollte die Steuerung durch Ziele und Kennzahlen verstärkt werden. Ein Controlling und anschließenden Berichtswesen sollten aufgebaut werden.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	4,4
Personenstandswesen	0,7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	1,0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>6,1</b>

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 305.000 Euro.

#### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Witten mit dem Index 2.

## → Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	17.355	8.678
Personalausweis	1,0	8.669	8.669
Reisepass		4.252	4.252
<b>Gesamt</b>		30.276	21.599

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,2	1.999	600
Beurkundung Sterbefall		1.372	274
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	431	431
Eheschließung: nur Trauung		284	284
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	63	32
<b>Gesamt</b>		4.149	1.621

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	749	749
Ummeldungen		266	266
Abmeldungen	0,4	707	283
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	0	0
Reisegewerbekarte	4,0	14	56
Spielhallenerlaubnis	10,0	9	90
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	55	660
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	103	206
<b>Gesamt</b>		1.917	2.646

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Witten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
Örtliche Besonderheiten	6
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	9
Rechtliche Rahmenbedingungen	9
Organisatorische Rahmenbedingungen	9
Steuerungsinstrumente	9
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	11
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	12
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	26

## → 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 Jugendamtes<sup>1</sup>. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

<sup>1</sup> 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

Das Aufgabenfeld Tagesbetreuung für Kinder wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren, beeinflusst. In Anlehnung an die prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie in Abhängigkeit von der Nachfrage nach Betreuungsplätzen plant die Stadt Witten ihr Platzangebot im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung. Weitere örtliche Besonderheiten wie beispielsweise die Frauenerwerbstätigkeitsquote oder die Quote der Alleinerziehenden können sich auf das Aufgabenfeld Tagesbetreuung für Kinder auswirken. Nachfolgend werden entsprechende Strukturen der Stadt Witten dargestellt.

### 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	96.700	94.803	94.171	93.373	92.310	91.344
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	4.745	4.564	4.590	4.429	4.140	3.896
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	2.397	2.258	2.247	2.137	1.986	1.881
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	2.348	2.306	2.343	2.292	2.154	2.015

Quelle: IT.NRW (2015 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

Die Einwohnerzahlen der Stadt Witten sind zum Jahr 2014 entgegen der Prognosen angestiegen. Seit 2014 sinken sie jedoch trotz des Zuzugs von Flüchtlingen wieder.

Die aktuellen Prognosezahlen von IT.NRW zeigen auch für die Zukunft, dass sich die Einwohnerzahl in Witten weiter verringern wird. Dieses Bild spiegelt sich auch in den Altersgruppen 0 bis 6 Jahre wider. Im Zeitraum von 2014 zu 2040 sinkt die Zahl aller Einwohner um 5,5 Prozent. 2040 wird es voraussichtlich 21,5 Prozent weniger Kinder unter drei Jahren geben als im Jahr 2014 und die Altersgruppe 3 bis 6 Jahre wird um 14,2 Prozent reduziert sein. Dies bedeutet, dass in 2040 danach 35,7 Prozent weniger Kinder in Witten leben, die in der Kindergartenbedarfsplanung berücksichtigt werden müssen. Inwieweit sich ggf. die Flüchtlingszahlen auswirken werden, bleibt an dieser Stelle von IT.NRW noch unberücksichtigt.

#### → Feststellung

Die Einwohnerzahl der Stadt Witten ist aktuell besonders im Bereich der Einwohner unter sechs Jahren wieder rückläufig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Prognosedaten von IT.NRW in ihre Kindergartenbedarfsplanung einbeziehen, um so den zu erwartenden Bedarf verlässlich zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der Einwohnerzahl hat maßgeblichen Einfluss auf den Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren in Witten. Die Stadt Witten stellt nach der Kindergartenbedarfsplanung folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

**Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege**

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.894	2.930	3.087	3.216	3.327
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.742	2.720	2.817	2.916	3.022
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	152	210	270	300	305

\*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Die Anzahl der zur Verfügung gestellten Plätze in der Kindertagesbetreuung ist nahezu durchgehend im dargestellten Zeitraum gestiegen. Dies gilt sowohl für die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch für Plätze in der Kindertagespflege. Der oben thematisierte Rückgang an Kindern unter 6 Jahren in Witten sollte in der Bereitstellung von Plätzen ab dem Kindergartenjahr 2017/2018 berücksichtigt werden. Hier spielt jedoch die aktuelle und zu erwartende Situation der Flüchtlingsbewegung für Witten eine Rolle, die hier zudem Einfluss haben wird.

Nunmehr ist die aktuelle Flüchtlingssituation für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)<sup>2</sup> 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“.<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> 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

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

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

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

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

Seit dem Jahr 2015 sind etwa 200 geflüchtete Kinder unter 6 Jahren nach Witten gekommen, die einen Anspruch auf Betreuung in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege haben können. Die Stadt Witten beschreibt hier die Herausforderungen, diese zusätzlichen Bedarfe in die bestehende Planung einzubinden. Bisher ist es jedoch der Stadt Witten gelungen, jedes Kind entsprechend der Rahmenbedingungen mit einem Betreuungsplatz versorgt zu haben.

Die Stadt Witten berücksichtigt diese Entwicklungen in der Kindergartenbedarfsplanung. Auch wird ein Bezug zu in Witten definierten Sozialräumen im Stadtgebiet (s. Ausführungen hierzu auf Seite 7 dieses Berichtes). So erwartet sie derzeit stagnierende bis abnehmende Betreuungszahlen im Ü3 Bereich. Gleichzeitig werden nach Prognose der Stadt Witten mehr Kinder im Ü3 Bereich betreut werden. Die Stadt Witten hat für sich erkannt, dass ein Bau neuer Kindertageseinrichtungen mit einer Zweckbindung von mindestens 20 Jahren nicht der optimale Weg ist, um den Bedarf im Ü3 Bereich zu decken. So baut derzeit ein gemeinnütziger Träger eine Kindertageseinrichtung in Witten so, dass das Gebäude mittel- bis langfristig mit kleinen Umbauten anders genutzt werden kann. Zudem hat eine gemeinnützige Wohnungsgesellschaft den Neubau einer zweigruppigen Kindertageseinrichtung im Erdgeschoss des Gebäudes mit Seniorenwohnungen in weiteren Geschossen kombiniert. Auf diese Weise möchte die Stadt Witten bei aktuell höherem Betreuungsbedarf bereits heute den zu erwartenden Rückgang in der Betreuung berücksichtigen.

Vor den jeweils aktuellen Erkenntnissen, Entwicklungen vor diesem Hintergrund und den der Stadt Witten vorliegenden Prognosedaten wird die Kindergartenbedarfsplanung jährlich fortgeschrieben.

## Örtliche Besonderheiten

Für die Stadt Witten gibt es einige Besonderheiten, die Einfluss auf die Kindergartenbedarfsplanung haben. Die Stadt Witten hat nach eigener Aussage eine vergleichsweise hohe Quote an berufstätigen Frauen festgestellt. Die Kinder von berufstätigen Frauen werden in Witten bereits ab einem früheren Lebensalter in den Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflege betreut. Auch buchen die berufstätigen Frauen häufig einen höheren Betreuungsumfang.

Die Stadt Witten hat für ihr Stadtgebiet Sozialräume definiert. So gibt es im Sozialraum Stadtmitte mehr Kinder mit Migrationshintergrund oder Kinder aus Familien, in denen Arbeitslosigkeit zu finden ist, als in anderen Sozialräumen im Stadtgebiet. In diesem Zusammenhang hat die Stadt Witten herausgearbeitet, dass gerade im Bereich der Stadtmitte mehr Kinder mit beson-

deren erzieherischen Bedarfen und auch behinderte Kinder leben. Sie begegnet dieser Herausforderung zum Beispiel durch eine heilpädagogische Tageseinrichtung, durch integrative Betreuung bzw. Inklusion und auch durch besondere Qualifizierung von Tagesmüttern (Qualifizierung im Umgang mit behinderten Kindern). Die Stadt Witten legt hier besonderen Wert auf eine hohe Qualität in der Betreuung gerade auch im U3-Bereich für Kinder mit unterschiedlichen Behinderungen.

Die Stadt Witten hat nach eigener Auskunft im Ennepe-Ruhr-Kreis eine hohe Einpendlerquote für betreute Kinder. Zurzeit werden etwa 100 Kinder aus Nachbarkommunen in Wittener Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflege betreut (ab dem Kindergartenjahr 2017/2018 voraussichtlich 77 Kinder). Die Stadt Witten führt ihre Attraktivität in der Tagesbetreuung für Auswärtige auch auf die zehn Waldorfgruppen zurück. Voraussetzung für die Anmeldung eines Einpendler-Kindes in einer Wittener Kindertageseinrichtung bzw. Kindertagespflege ist die Bestätigung der Wohnsitz-Kommune, dass dort nach einem Betreuungsplatz nachgefragt wurde. Dem Grunde nach stellt das Angebot von Plätzen in der Tagesbetreuung für Einpendler-Kinder eine freiwillige Leistung da. Eine vereinfachte Rechnung mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe „Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Kindertagespflege“ ergibt folgenden Zuschussbedarf: Für das Jahr 2014 337.279 Euro (100 Einpendler-Kinder) und für 2015 259.721 Euro (77 Einpendler-Kinder). Welche konkrete Deckung durch die Elternbeiträge der Einpendler-Kinder in Witten gegeben ist, lässt sich im Rahmen dieser Prüfung nicht darstellen.

Die Wittener Satzung zum Elternbeitrag gilt für die Einpendler-Kinder analog. Somit hat sich die Stadt Witten gegen den Kostenausgleich mit der Wohnsitz-Kommune des einpendelnden Kindes entschieden und erhebt stattdessen Elternbeiträge. Aktuell berechnet die Stadt Witten, inwieweit die Festsetzung des jeweiligen Elternbeitrages für die Haushaltssituation positiver als der Kostenausgleich ist. In der Vergangenheit wurden Vereinbarungen mit Nachbarkommunen geschlossen. Es gibt vor diesem Hintergrund einen Arbeitskreis, der sich mit den Elternbeiträgen im mittleren Ruhrgebiet beschäftigt. Ziel dieses Arbeitskreises war, dass in den beteiligten Kommunen annähernd gleichartige Elternbeitragssatzungen zugrunde liegen. Es sind jedoch nur noch Grundzüge der gleichartigen Ausgestaltung erkennbar, an anderen Stellen sind die Satzungen inzwischen durch die Kommunen in unterschiedliche Richtungen weiter entwickelt worden.

Zukünftig möchte die Stadt Witten die Zahl der Einpendler-Kinder stark reduzieren. So sollen nur noch in bestimmten Situationen (z.B. Geschwisterkind ist bereits in einer Wittener Kindertageseinrichtung untergebracht) Einpendler-Kinder einen Betreuungsplatz in Witten bekommen können.

→ **Feststellung**

Zunächst belastet die Betreuung von Einpendler-Kindern den Haushalt der Stadt Witten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte ermitteln, welche konkreten Elternbeiträge durch die Eltern der Einpendler-Kinder geleistet werden. Sie sollte in diesem Zusammenhang berechnen, inwieweit gerade für die Kinder, die Gruppen in Witten auffüllen, ein überdurchschnittlicher Elternbeitrag je Platz gezahlt wird. Hierdurch kann ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden. Die Stadt Witten sollte jedoch berücksichtigen, keine zusätzlichen Gruppen für Einpendler-Kinder zu schaffen, sondern bestehende Gruppen mit Einpendler-Kindern zu ergänzen.

→ **Empfehlung**

Falls die Stadt Witten feststellt, dass gerade für Einpendler-Kinder wenig Elternbeiträge je Platz gezahlt werden, sollte sie die Zahl der in Wittener Tageseinrichtungen betreuten Einpendler-Kinder bis auf ein Minimum reduzieren.

## → Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

### Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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.

### Organisatorische Rahmenbedingungen

Der Aufgabenbereich Tagesbetreuung für Kinder ist als Abteilung für Schule und Kindertageseinrichtungen dem Amt für Jugendhilfe und Schule im Dezernat 3 angesiedelt.

Die Aufgaben der Kindergartenbedarfsplanung werden durch den Jugendhilfeplaner wahrgenommen. Dieser ist als Stabstelle direkt der Amtsleitung angegliedert. Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung für Schule und Kindertageseinrichtungen.

### Steuerungsinstrumente

Die Anmeldung für die Kindertagesbetreuung erfolgt in Witten dezentral. Neben der Anmeldung direkt in der Abteilung für Schule und Kindertageseinrichtungen werden die Kinder überwiegend direkt in den Einrichtungen oder über ein Online-Portal angemeldet werden. Es besteht die Möglichkeit, das Kind bei bis zu fünf unterschiedlichen Einrichtungen mit der Prioritätenabstufung eins bis fünf vormerken zu lassen. Wenn dem Kind dann ein Platz zugeteilt wird, erfolgt automatisch die Löschung auf der Warteliste der übrigen nachgefragten Einrichtungen. Für die

Buchung einer 45-Stunden-Betreuung muss die Notwendigkeit durch Belege (z.B. Arbeitsvertrag) nachgewiesen werden. Die Stadt Witten hat während des laufenden Anmeldeverfahrens jederzeit elektronisch einen Überblick über die Anmeldesituation. Spätestens im November eines jeden Jahres stimmt der Jugendhilfeplaner gemeinsam mit der Abteilung für Schule und Kindertageseinrichtungen mit den einzelnen Kindertageseinrichtungen ab, wie viele Plätze und welche Gruppenstrukturen zum kommenden Kindergartenjahr angeboten werden sollen.

→ **Empfehlung**

Die bisherige Form der Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Tageseinrichtungen funktioniert nach Auskunft der Stadt Witten. Dennoch sollte die zentrale Steuerungsfunktion des Jugendamtes ausgebaut werden.

nicht mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen. Für diese Prüfung hat die GPA NRW unterschiedliche Kennzahlen ermittelt, die im folgenden Berichtsteil Gegenstand der Analyse werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte zukünftig für die Steuerung im Bereich Tagesbetreuung für Kinder die ermittelten Kennzahlen zu Grunde legen und jährlich fortschreiben. So wird das interne Controlling positiv unterstützt.

## → Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

Die Kennzahl „Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder“ stellt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) dar. Sie beinhaltet sowohl die Tageseinrichtungen als auch die Tagespflege für Kinder. Der Bezug dieser Kennzahl liegt bei der für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppe von 0 bis 6 Jahren.

In der Stadt Witten hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

	2011	2012	2013	2014	2015
Fehlbetrag absolut (ordentliches Ergebnis in der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder) in Euro	9.342.026	8.700.861	10.276.009	10.846.885	11.483.542
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (einschl. Tagespflege) in Euro	2.104	1.970	2.263	2.286	2.516

Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen in Witten durch Erträge gedeckt sind. In dieser Höhe setzt die Kommune eigene Ressourcen in der Tagesbetreuung für Kinder ein. Die Entwicklung beider Fehlbeträge ist im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2012 steigend. Der Ausbau der U3-Plätze spiegelt sich in der Entwicklung des Fehlbetrages wider.

Eine bessere Einordnung des Fehlbetrages Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren der Stadt Witten aus dem Vergleichsjahr 2014 lässt die Positionierung im Vergleich zu Kommunen ähnlicher Größenordnung zu.

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

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.286	1.924	3.403	2.376	2.128	2.342	2.576	25

#### → Feststellung

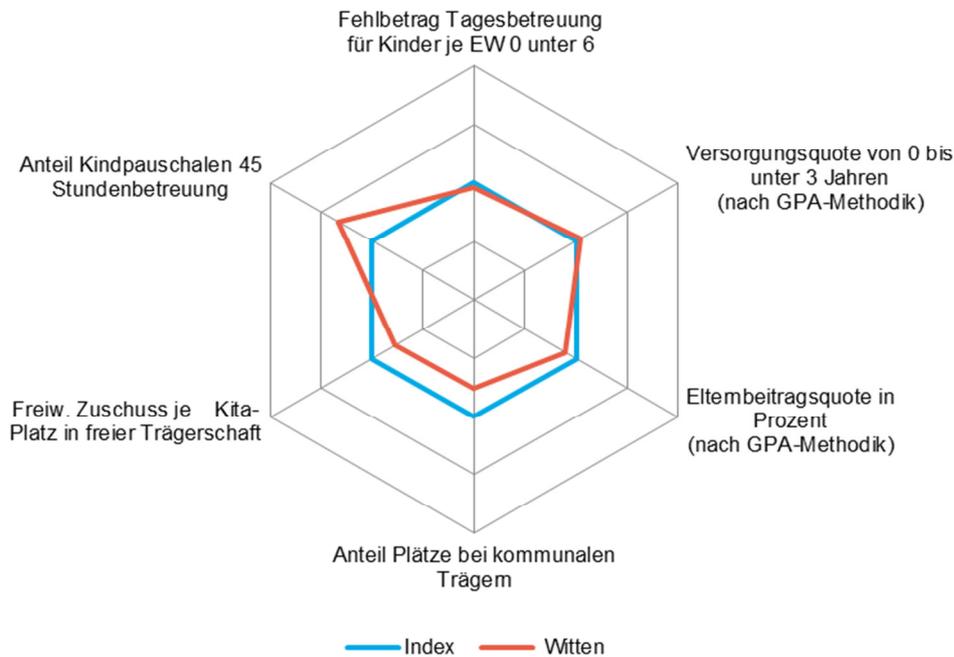
Die Stadt Witten liegt bei dieser Kennzahl im interkommunalen Vergleich unterhalb des Mittelwertes der für 2014 verglichenen Kommunen.

Diese günstige Positionierung erreicht die Stadt Witten vor allem durch den geringen Anteil an Plätzen in eigenen Kindertageseinrichtungen und dem vergleichsweise niedrigen Aufwand durch freiwillige Zuschüsse an die freien Träger. Hierdurch gleicht sie die Belastung durch die verstärkte Buchung der 45 Stunden Betreuung und die geringe Elternbeitragsquote aus. Diese Einflussfaktoren werden nachfolgend analysiert.

## 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 Witten. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab. Die einzelnen Einflussfaktoren werden im folgenden Teil des Berichtes analysiert.

### Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



## 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 Betreu-

ungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. 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.

Die folgenden Tabellen beinhalten Informationen zu der Anzahl der Betreuungsplätze der Stadt Witten und der Einwohnerzahl der entsprechenden Altersgruppe.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	416	446	572	643	653
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	2.187	2.215	2.327	2.397	2.258
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	23,7	26,5	31,0	34,3	37,1
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	19,0	20,1	24,6	26,8	28,9

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

Die Anzahl der Betreuungsplätze U-3 hat die Stadt Witten zusammen mit den freien Trägern im Betrachtungszeitraum stetig ausgebaut. Analog hierzu ist auch bis zum Kindergartenjahr 2014/2015 die Einwohnerzahl in dieser Altersgruppe gestiegen. Zum Kindergartenjahr 2015/2016 wurden weitere Plätze in der U-3 Betreuung geschaffen, die entsprechende Einwohnerzahl ist jedoch rückläufig.

Die Stadt Witten definiert sowohl für die U-3 als auch die Ü-3 Betreuung angestrebte Versorgungsquoten. Für das Kindergartenjahr 2014/2015 strebte die Stadt Witten 37,0 Prozent und für das Kindergartenjahr 2015/2016 36,5 Prozent an. Diese Ziele hat die Stadt Witten jeweils annähernd erreicht. Losgelöst ist jedoch immer der tatsächliche Bedarf an dieser teuren Betreuungsform in das Zentrum der Planung zu stellen.

Eine tiefere Aussage lässt die Darstellung der Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen im interkommunalen Vergleich zu.

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

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,3	25,7	40,2	32,9	29,6	34,0	35,4	28

→ **Feststellung**

Die Versorgungsquote mit U-3 Plätzen sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege der Stadt Witten positioniert sich im Mittelfeld der verglichenen Kommunen. Im Kindergartenjahr 2015/2016 erzielt die Stadt Witten jedoch eine Quote von 37,1 Prozent. Dies ist bedingt durch den gleichzeitigen Ausbau der Plätze und Rückgang der Einwohner in dieser Altersgruppe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte trotz der o.g. besonderen Herausforderungen in der bedarfsgerechten Planung von Betreuungsplätzen besonders die Entwicklung der Einwohnerzahlen berücksichtigen und eine Balance zwischen Angebot und tatsächlicher Nachfrage schaffen. Hierdurch kann sie ein kostspieliges Überangebot vermeiden.

**Versorgungsquote U-3 - Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Angebot Kita) von 0 bis unter 3 Jahren an der Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent**

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,8	15,3	34,5	24,3	21,3	24,8	26,9	28

→ **Feststellung**

In Witten werden überdurchschnittlich mehr U-3 Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen angeboten als in den Vergleichskommunen.

Eine hohe U-3 Versorgungsquote belastet aufgrund der Finanzierungssystematik nach KiBiz den Fehlbetrag.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte zukünftig daher stärker den Fokus auf ein Angebot der U-3 Plätze in der Kindertagespflege richten, da hier eine höhere Flexibilität möglich ist. Je nach dem gebuchten Betreuungsumfang und der Auslastung kann die Betreuung in der Kindertagespflege auch eine kostengünstige Alternative sein.

**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.

Für diese Prüfung wurde folgende Definition von Elternbeiträgen zu Grunde gelegt. Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr<sup>4</sup>.

Die nachstehende Tabelle gibt Auskunft über die Entwicklung der Elternbeiträge, die die Stadt Witten im Betrachtungszeitraum generierte.

**Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	2.563.256	2.483.122	2.755.559	3.014.549	3.355.381
ordentliche Aufwendungen in Euro	20.392.274	20.971.680	23.296.717	25.645.151	27.900.321
Elternbeitragsquote in Prozent	12,6	11,8	11,8	11,8	12,0

\*Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Im Betrachtungszeitraum sind die ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen um 26,9 Prozent und die Erträge aus Elternbeiträgen um 23,6 Prozent gestiegen. So konnte die Stadt Witten die Elternbeitragsquote seit dem Kindergartenjahr 2012/2013 annähernd auf einem konstanten Niveau halten.

Tiefere Rückschlüsse zu der in Witten erzielten Elternbeitragsquote lässt der folgende interkommunale Vergleich zu.

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

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,8	8,5	17,1	13,2	12,0	13,5	14,4	28

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote der Stadt Witten ist für das Jahr 2014 deutlich unterdurchschnittlich. Witten zählt sogar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Elternbeitragsquote.

Die Elternbeitragsquote wird neben der Höhe der Aufwendungen maßgeblich u.a. durch folgende Aspekte beeinflusst:

- jährliche Anpassung der Elternbeiträge
- Regelungen zur Geschwisterermäßigung / Geschwisterbefreiung,

<sup>4</sup> 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.

- Staffelung der Jahreseinkommensgrenzen,
- Höhe der Elternbeitragsätze und Altersgruppeneinteilung und
- das praktizierte Verfahren zur Überprüfung von Elternbeiträgen.

Die Stadt Witten hat bereits den Handlungsbedarf im Bereich der Elternbeitragsquote erkannt und strebt hier Optimierungen an. Als Orientierungsgrundlage soll die geplante Anpassung der Elternbeiträge für die Betreuung in den Offenen Ganztagschulen in Witten ab dem Schuljahr 2017/2018 sein. Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die o.g. Einflussfaktoren und zeigt Potenziale in der Gestaltung dieser auf.

### **Jährliche Anpassung der Elternbeiträge**

Die Elternbeiträge werden nach der Satzung der Stadt Witten über Elternbeiträge vom 17. Februar 2012 erhoben. Die Elternbeitragssatzung sieht keine pauschale jährliche Erhöhung der Beiträge vor. Die Novellierung des KiBiz vom 08. Juli 2016 sieht eine pauschale Erhöhung der Kindpauschale jährlich um 3 Prozent vor. Viele Vergleichskommunen haben in ihren Elternbeitragssatzungen diese Steigerung berücksichtigt. In der Elternbeitragssatzung der Stadt Witten ist trotz der engen finanziellen Lage keine analoge Erhöhung vorgesehen.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Elternbeiträge jährlich um 3,0 Prozent analog zu den Kindpauschalen nach KiBiz erhöhen.

### **Regelungen zur Geschwisterermäßigung / Geschwisterbefreiung**

Es gibt in der Stadt Witten eine Geschwisterbefreiungsregelung. Ab dem zweiten Kind wird kein Beitrag mehr erhoben. Der zu zahlende Elternbeitrag richtet sich nach dem Kind für das der höchste Beitrag zu zahlen ist. Des Weiteren können sich Eltern bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 90 Absatz 3 SGB VIII ganz oder teilweise von den Elternbeiträgen befreien lassen. Vergleichskommunen sehen hingegen Beitragsreduzierungen bei Geschwisterkindern mit z.B. 50 Prozent Ermäßigung vor. Beitragsbefreiungen kommen dort erst ab dem dritten Kind zum Tragen.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die generelle Befreiung von Geschwisterkindern von den Elternbeiträgen überprüfen und anpassen. Diese Anpassung wirkt sich direkt positiv auf die Elternbeitragsquote aus.

### **Staffelung der Jahreseinkommensgrenzen**

Bis zu einem jährlichen Einkommen von 17.500 Euro wird in Witten kein Elternbeitrag erhoben. Ein Viertel der Vergleichskommunen haben die unterste Einkommensstufe bei bis zu 15.000 Euro festgelegt. Es sind in Witten 14 Einkommensstufen definiert. Die höchste Stufe liegt bei einem Einkommen über 125.000 Euro. Wiederum haben ein Viertel der Vergleichskommunen hingegen eine Einkommenseinteilung bis zu 150.000 Euro definiert.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Höhe der Einkommensstufen überprüfen. Die GPA NRW empfiehlt hier nicht unbedingt noch weitere Einkommensstufen zu schaffen, sondern vielmehr

durch etwas größere Sprünge die Spannweite zu erhöhen. Eine Möglichkeit ist, die Schritte in den unteren Einkommensstufen von bisher 5.000 Euro bis zur nächsten Einkommensstufe auf 10.000 Euro zu erhöhen und bei den höheren Stufen von 10.000 Euro auf 15.000 Euro anzuheben.

### Höhe der Elternbeitragsätze und Altersgruppeneinteilung

In der Stadt Witten liegt der Elternbeitrag für die Betreuung eines einjährigen Kindes für 45 Stunden in der Woche in der höchsten Einkommensstufe bei 632 Euro (für ein vierjähriges Kind bei 412 Euro). Hier positioniert sich Witten im Vergleich zu den anderen Kommunen gleicher Größenordnung überdurchschnittlich. Die übrigen Elternbeiträge, die jeweils nach Alter und Betreuungsumfang in Witten zu zahlen sind, sind eher durchschnittlich oder gar unterdurchschnittlich. Dies zeigt die nachstehende Tabelle deutlich.

### Ausgewählte Elternbeiträge in Euro 2014

Einkommen	Betreuungsumfang in Stunden	Alter des Kindes	Witten	Mittelwert der verglichenen Kommunen
38.000 Euro	35	1 Jahr	127	139
80.000 Euro	35	1 Jahr	282	303
38.000 Euro	35	4 Jahre	62	79
80.000 Euro	35	4 Jahre	168	198
38.000 Euro	45	4 Jahre	82	102
80.000 Euro	45	4 Jahre	223	285

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte als Stärkungspaktkommune den überwiegenden Anteil der Elternbeiträge erhöhen. Sie kann sich dabei an den ausgewählten interkommunalen Vergleichswerten orientieren.

Die Stadt Witten hat eine zusätzliche Form des Elternbeitrages definiert. Es besteht die Möglichkeit, Kinder länger als bis 45 Stunden betreuen zu lassen. Hierfür hat die Stadt Witten einen Elternbeitrag festgelegt, der etwa 20 Prozent über dem für die bis zu 45 Stunden Betreuung liegt.

#### → Feststellung

Der zusätzlich definierte Elternbeitrag für Betreuungen, die über 45 Stunden in der Woche hinausgehen, ist ein geeignetes Mittel, um die Elternbeitragsquote positiv zu beeinflussen.

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Witten unterscheidet im Bereich der Kindertageseinrichtungen zwei Altersgruppen – die unter 2 Jahre alten Kinder und die über 2 Jahre alten Kinder.

Die U-3 Kinder in der Gruppenform I (bis zu 20 Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung) benötigen einen höheren Betreuungsumfang als die Ü-3 Kinder in dieser Gruppe. Das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) berücksichtigt diese durch eine Mischpauschale. Deshalb dürfen nur vier bis maximal sechs U-3 Kinder in dieser Gruppenform I untergebracht sein (vgl. Anlage

zu § 19 KiBiz). Es bestehen keine gesetzlichen Vorgaben zu altersabhängigen Staffelung der Elternbeiträge. Es gibt jedoch hinsichtlich des Rechtsanspruches eine Unterscheidung zwischen den unter drei Jahre alten Kindern und den Kindern ab drei bis 6 Jahre bzw. bis zum Schuleintritt.<sup>5</sup>

Der Großteil der vergleichbaren Kommunen unterscheidet daher in der Elternbeitragssatzung zwischen U-3 und Ü-3 Betreuung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten kann durch die aktuelle Alterseinteilung nicht die volle Höhe der möglichen Elternbeiträge realisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Aufteilung der Altersgruppen in der Elternbeitragssatzung in unter drei und über drei Jahren ändern.

In Witten werden die Elternbeiträge zunächst vorläufig festgesetzt. Wenn das Kind die Betreuung verlässt wird durch die Stadt Witten, rückwirkend der bereits geleistete Elternbeitrag überprüft und ggf. entstandene Nachforderungen erhoben. Nach eigener Einschätzung ist dies ein praktikabler Weg mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand, den tatsächlich zu zahlenden Elternbeitrag auch zu realisieren. Jährliche Routine-Überprüfungen entfallen in Witten im Gegenzug. Sonstige Änderungen werden nur umgesetzt, wenn sie bei der Stadt Witten angezeigt werden.

Die Stadt Witten hat wie diese Analyse zeigt, weite Handlungsmöglichkeiten, um die sehr niedrige Elternbeitragsquote positiv zu beeinflussen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten als Kommune, die am Stärkungspakt teilnimmt, sollte die Elternbeitragssatzung anpassen, um hier einen Beitrag zur notwendigen Haushaltskonsolidierung zu leisten.

## 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.<sup>6</sup> Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.<sup>7</sup> Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

Das Angebot der Kindertageseinrichtungen in Witten bei den unterschiedlichen Trägerformen stellt sich im Betrachtungszeitraum wie folgt dar.

<sup>5</sup> Der Rechtsanspruch für die U-3 Betreuung beginnt jedoch erst mit der Vollendung des ersten Lebensjahres (vgl. § 24 Abs. 2 SGB VII).

<sup>6</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

<sup>7</sup> vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

### Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	2.742	2.720	2.817	2.916	3.022
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	546	535	573	592	691
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	19,9	19,7	20,3	20,3	22,9
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	2.196	2.185	2.244	2.324	2.331
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	80,1	80,3	79,7	79,7	77,1

Die Stadt Witten hält bewusst einen Anteil von etwa 20 Prozent von Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft. Sie möchte diesen Anteil auch nicht nennenswert unterschreiten.

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

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,3	0,0	68,3	26,9	12,3	26,7	39,2	28

#### → Feststellung

Die Stadt Witten hält einen unterdurchschnittlichen Anteil an eigenen Kindertageseinrichtungen vor. Dies wirkt sich aufgrund der Finanzierung durch das Land zunächst positiv auf den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder aus.

In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zum Thema „Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft“ in diesem Bericht (Seite 22) verwiesen.

### 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.<sup>8</sup> 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.

<sup>8</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Witten auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.742	2.720	2.817	2.916	3.022
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	61	50	58	39	37
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	2,2	1,8	2,1	1,3	1,2
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.283	1.233	1.168	1.192	1.136
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	46,8	45,3	41,5	38,7	37,6
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.398	1.437	1.591	1.748	1.849
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	51,0	52,8	56,5	59,9	61,2

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der Kindpauschalen für die 25 Stunden Betreuung ist bis auf das Kindergartenjahr 2013/2014 stetig gesunken. Der Anteil der 35 Stunden Betreuung ist sogar ausnahmslos im Betrachtungszeitraum gesunken. Jedoch ist der Anteil für die 45 Stunden Betreuung stetig und auch stark gestiegen. Zudem ist die 45 Stunden Betreuung im Betrachtungszeitraum auch durchgängig, der Betreuungsumfang, der in Witten am häufigsten gewählt wurde. Gründe hierfür liegen einerseits in der erhöhten Berufstätigkeit von Frauen, die die Stadt Witten festgestellt hat. Kinder von berufstätigen Frauen werden häufiger in größerem Umfang in den Kindertageseinrichtungen betreut. Andererseits nimmt das Jugendamt bei besonderen erzieherischen Bedarfen Einfluss auf die Buchung des Stundenkontingents und empfiehlt die 45 Stunden Betreuung.

#### → Feststellung

Die Entwicklung und die aktuelle Situation des in Witten gebuchten Betreuungsumfanges wirken sich negativ auf den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung aus.

Die Stadt Witten positioniert sich im Vergleich mit allen anderen Kommunen gleicher Größenordnung wie folgt.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,3	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
38,7	24,7	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
59,9	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten zählt sowohl bei der 25 Stunden als auch bei der 35 Stunden Betreuung zu dem Viertel aller Vergleichskommunen, in denen dieser Betreuungsumfang am wenigsten gebucht wird. Hingegen wird in die 45 Betreuung häufiger gebucht als in 75 Prozent aller Vergleichskommunen. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung eindeutig negativ.

Die 45 Stunden Betreuung ist die teuerste Betreuungsform. Auf der einen Seite steigt daher der städtische Aufwand für die Kindertagesbetreuung, wenn viele Kinder 45 Stunden betreut werden. Auf der anderen Seite bekommt die Stadt aber auch eine höhere Kindpauschale, um den höheren Aufwand zu refinanzieren.

Das Angebot des Betreuungsumfanges wird in Witten, wie oben dargestellt, im Vorfeld festgelegt. Für eine 45 Stunden Betreuung müssen Belege, die die Notwendigkeit dokumentieren (z.B. Arbeitsverträge) in den Kindertageseinrichtung vorgelegt werden. Es erscheint vor der Positionierung im interkommunalen Vergleich fraglich, ob für die Vielzahl von 45 Stunden Buchung tatsächlich immer die Notwendigkeit gegeben ist.

→ **Empfehlung**

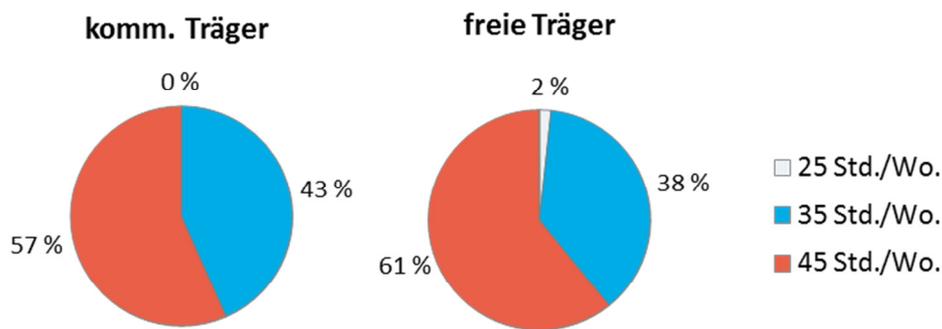
Die Stadt Witten sollte im Bereich der Buchung der 45 Stunden Betreuung stärker steuern. Sie sollte eine einheitliche Regelung für alle Tageseinrichtungen schaffen, die genau definiert, wann eine 45 Stunden Betreuung notwendig ist. Es ist wichtig, dass die Stadt Witten sowohl bei den eigenen als auch bei den freien Einrichtungen Einfluss auf die Buchung der Kontingente nimmt.

Durch die 2. Revision des KiBiz ist die Möglichkeit geschaffen worden, auch mit einer gebuchten 25 Stunden Betreuung an speziellen Angeboten der Kindertageseinrichtung (Laternenbasteln, Angebote für angehende Schulkinder) teilzunehmen. Der gebuchte Betreuungsumfang ist somit keine Zulassungsbeschränkung mehr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte den Eltern weitere Informationen und Beratungen zum Betreuungsumfang der Stundenkontingente anbieten.

Unterschiede im Buchungsverhalten zwischen Kita-Plätzen in kommunaler und freiwilliger Trägerschaft macht folgende Darstellung deutlich.



Zwischen den Trägern ist bei der 45 Stunden-Betreuung ein unterschiedliches Buchungsverhalten festzustellen.

Zudem ist zu beobachten, dass die Anzahl der 45 Stunden Betreuungen im dritten (beitragsfreien) Kindergartenjahr zunimmt. Dies ist ein Trend, der auch in anderen Kommunen festzustellen ist.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte zukünftig im Bereich der gewünschten Buchung der 45 Stunden Betreuung, insbesondere im dritten (beitragsfreien) Kindergartenjahr stärker steuern. Dazu sollte sich die Stadt aktuelle Nachweise, z. B. über geänderte Arbeitszeiten vorlegen lassen.

Eine bessere Steuerung der Buchung des Betreuungsumfanges wird durch einen Ausbau der zentralen Steuerungsfunktion bei der Stadt Witten möglich. Ein verändertes Buchungsverhalten entlastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung.

### 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 Jugendhilfe<sup>9</sup> 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 Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige 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 Witten sind neben der kommunalen Trägerschaft von Kindertageseinrichtung sowohl kirchliche als auch sonstige freie Träger und Elterninitiativen angesiedelt. Derzeit gewährt die Stadt Witten auf Grundlage von Altverträgen den sonstigen freien Träger und den Elternini-

<sup>9</sup> konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

tiativen freiwillige Zuschüsse. Die Zahlungen beruhen auf Verträgen zwischen der Stadt Witten und den Trägern. Diese Regelungen sind zeitlich nicht befristet und stark veraltet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die bestehenden Vereinbarungen über die Höhe der freiwilligen Zuschüsse überarbeiten. Zukünftige Vereinbarungen mit den freien Trägern sollten auf Laufzeiten von maximal fünf Jahren befristet werden.

Die evangelische Kirche erhält aktuell jährlich auf Antrag einen Zuschuss in Höhe von etwa vier Prozent des Trägeranteils (Defizitausgleich). An die katholische Kirche zahlt die Stadt Witten derzeit keine freiwilligen Zuschüsse. Mit der katholischen Kirche laufen während des Prüfzeitraums Verhandlungen zu zukünftigen freiwilligen Zuschüssen (ggf. in Anlehnung an die Regelungen mit der evangelischen Kirche).

**Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen**

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	539.852	599.301	580.678	667.001	950.346
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	2.196	2.185	2.244	2.324	2.331
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	246	274	259	287	408

Die Höhe der gezahlten freiwilligen Zuschüsse ist zum Jahr 2015 deutlich gestiegen. Hier zeigt sich, dass die Stadt Witten seit 2015 den o.g. Defizitausgleich an die evangelische Kirche leistet. Dieser wurde in den Jahren 2011 bis 2014 nicht gezahlt.

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

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
287	152	760	368	281	343	457	28

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten zählt fast zu den 25 Prozent der für 2014 verglichenen Kommunen gleicher Größenordnung, die den geringsten freiwilligen Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder leistet. Dies liegt auch an der o.g. aktuellen Situation der Gewährung der freiwilligen Zuschüsse an kirchliche Träger. Durch den Anstieg der freiwilligen Leistungen im Jahr 2015 würde sich Witten übertragen auf das Vergleichsjahr 2014 im Mittelfeld der verglichenen Kommunen positionieren.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der angespannten Haushaltslage sollte die Stadt Witten auch zukünftig die freiwilligen Zuschüsse möglichst gering halten.

## Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt<sup>10</sup>. 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.

Die Stadt Witten hat die Betreuung in der Kindertagespflege für sich als wichtiges Instrument erkannt, um flexibel in der Tagesbetreuung agieren zu können. Zur Steuerung und Organisation der Kindertagespflege hat die Stadt Witten eine Richtlinie erlassen. Diese Steuerung liegt im Zuständigkeitsbereich der Stadt Witten. Mit Akquise, Qualifizierung, Fortbildung und Vermittlung von Tagesmüttern ist ein freier Träger beauftragt.

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

### Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	152	210	270	300	305
davon für unter dreijährige Kinder	102	140	150	180	185
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	2.894	2.930	3.087	3.216	3.327
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	5,3	7,2	8,7	9,3	9,2
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent	3,52	4,78	4,86	5,60	5,56
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder an den Tagesbetreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder in Prozent	19,7	23,9	20,8	21,8	22,1

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

### → Feststellung

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege an der Anzahl der Tagesbetreuungsplätze ist im Betrachtungszeitraum konstant gestiegen.

Wie bereits oben thematisiert, ist der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege gemessen an allen Plätzen in der Tagesbetreuung verhältnismäßig hoch. Dies bestätigt auch der interkommunale Vergleich.

<sup>10</sup> § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

### Anteil Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt in Prozent 2014

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,3	3,8	11,8	7,6	6,2	7,3	9,2	28

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten bietet mehr Plätze in der Kindertagespflege an als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Plätze ist jedoch bedarfsgerecht.

Für den Bereich der Kindertagespflege ist es für die Stadt Witten wichtig, in den zukünftigen Kindergartenbedarfsplanungen den zukünftig zu erwartenden Bedarf an Plätzen in der Kindertagespflege dem Angebot gegenüberzustellen. So kann ein bedarfsorientiertes Angebot gewährleistet werden.

## → Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

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

- Die Einwohnerzahl der Stadt Witten ist aktuell besonders im Bereich der Einwohner unter sechs Jahren wieder rückläufig. Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird diese Zahl bis 2040 auch weiter sinken. Die jährliche Kindergartenbedarfsplanung sollte die Prognosedaten einschließen.
- Die Stadt Witten hält bewusst nur einen Anteil von 20 Prozent an eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich zu den freien Trägern.
- Die Stadt Witten ist nach eigener Auskunft die Kommune im Ennepe-Ruhr-Kreis mit der höchsten Einpendlerquote für betreute Kinder. Zurzeit werden etwa 100 Kinder aus Nachbarkommunen in Wittener Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflege betreut. Die Zahl der Einpendler-Kinder soll zukünftig reduziert werden. Hierzu gibt es bereits konkrete Handlungsmaßnahmen der Stadt Witten.
- Die Stadt Witten sollte zukünftig ein zentrales elektronisches Anmeldeverfahren anwenden, um die Kindertagesbetreuung noch besser steuern und organisieren zu können.
- Weitere Verbesserungen in der Steuerung kann die Stadt Witten erreichen, indem sie Ziele und Kennzahlen bildet und fortschreibt.
- Die Kindertagespflege nutzt die Stadt Witten als flexible Möglichkeit und Alternative zu der Betreuung in Kindertageseinrichtungen.
- Die Stadt Witten liegt bei der Kennzahl Fehlbetrag für Kinder (einschließlich Tagespflege) im interkommunalen Vergleich unterhalb des Mittelwertes der für 2014 verglichenen Kommunen.
- Die Elternbeitragsquote der Stadt Witten ist für das Jahr 2014 deutlich unterdurchschnittlich. Witten zählt sogar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Elternbeitragsquote. In diesem Bericht hat die GPA NRW verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, den Ertrag aus den Elternbeiträgen zu steigern. Die Stadt Witten sollte kurzfristig die Elternbeitragssatzung anpassen, um einen notwendigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.
- Die Stadt Witten zählt sowohl bei der 25 Stunden als auch bei der 35 Stunden Betreuung zu dem Viertel aller Vergleichskommunen, in denen dieser Betreuungsumfang am wenigsten gebucht wird. Hingegen wird in die 45 Betreuung häufiger gebucht als in 75 Prozent aller Vergleichskommunen. Die Stadt Witten sollte die Buchungen des Betreuungsumfangs deutlich stärker steuern und vereinheitlichen.
- Die Stadt Witten zählt fast zu den 25 Prozent der für 2014 verglichenen Kommunen gleicher Größenordnung, die den geringsten freiwilligen Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder leistet. Die Höhe der freiwilligen Zuschüsse ist jedoch in 2015 durch die Zahlung des Defizitausgleichs an die evangelische Kirche deutlich gestie-

gen. Aufgrund der angespannten Haushaltslage sollte die Stadt Witten zukünftig die freiwilligen Zuschüsse möglichst gering halten und noch bestehende Vereinbarungen überarbeiten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Witten mit dem Index 3.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Witten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Hauptschulen	8
Realschulen	9
Gymnasien	10
Gesamtschulen	12
Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015	13
Schulturnhallen	14
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamtbetrachtung	16
→ Schulsekretariate	18
Aufgabenwahrnehmung	20
→ Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	22
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	23

## → 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 Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen<sup>2</sup> (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF.

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

<sup>2</sup> 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 Witten 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 Lehrerbearbeitungsplätze 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.

Wie in den meisten Kommunen in NRW, wird sich auch in Witten die Schullandschaft in den künftigen Jahren stark verändern.

Die Stadt Witten hat im Juli 2013 einen Schulentwicklungsplan für Witten bis 2021/22 aufgestellt. Die Chronik der Anzahl der Sitzungen durch den Jugendhilfe- und Schulausschuss und dem Unterausschuss Schule zeigt eine intensive Betrachtung durch die Stadt Witten zur Weiterentwicklung der Schulen.

- Die letzte Schulschließung erfolgte im Jahr 2007 bei der Grundschule Durchholz. Zum 31.07.2018 soll die Hauptschule Overbergschule aufgelöst werden.
- Geplant ist die Schließung der Hauptschule Freiligrathschule im Schuljahr 2021/22 in der Verbindung mit der Erweiterung der Holzkamp-Gesamtschule um einen Klassenzug (diese wird dann voraussichtlich ab 2022/23 sechs-zügig).

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Witten mit einer Fläche 72,37 km<sup>2</sup> eine geringere Fläche (Mittelwert: 97 km<sup>2</sup>) mit einer hohen Bevölkerungsdichte von 1.325 EW/km<sup>2</sup> (Mittelwert: 969 EW/km<sup>2</sup>).

➔ **Feststellung**

Bei der Abdeckung des Stadtgebietes mit Schulstandorten hat die Stadt Witten günstige Bedingungen.

**Grundschulen**

Die Zahl der Schüler an den städtischen Grundschulen in Witten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 mit 4.175 Schülern zu 2014/15 mit 2.917 Schülern kontinuierlich um 30 Prozent verringert. Bezugnehmend auf die Schulstatistik sind die Grundschüler zum Schuljahr 2016/17 auf 2.989 Schüler gestiegen.

Im Bezugsjahr 2014 gibt es in Witten an 17 Standorten jeweils eine Grundschule. Die Gesamtbruttogrundfläche beträgt 56.287 m².

Es wurden 32 Eingangsklassen im Schuljahr 2014/15 gebildet, an folgenden Schulen nur jeweils eine Eingangsklasse:

- Borbachschule, Buchholzer Grundschule und Vormholzer Grundschule.

Im Schuljahr 2015/16 wurden 28 Eingangsklassen gebildet, an folgenden Schulen nur jeweils eine Eingangsklasse:

- Baedekerschule, Borbachschule, Buchholzer Grundschule, Crengeldanzschule und Vormholzer Grundschule.
- Die Crengeldanzschule bildet im Schuljahr 2016/17 wieder zwei Eingangsklassen mit 19 und 22 Schülern.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

**Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014**



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
458	314	337	367	27

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Grundschulen in der Summe 53,7 Prozent über dem Benchmark von 298 m<sup>2</sup> BGF je Klasse (Anteil OGS rund 49 Prozent). In der Einzelbetrachtung der Standorte zeigen sich unterschiedliche Bruttogrundflächen je Klasse.

An allen Grundschulstandorten betreut die Stadt Witten Schüler im Offenen Ganztag (OGS). Im Schuljahr 2014/2015 nehmen 1.410 Schülern an der OGS-Betreuung teil. Daraus ergibt sich eine OGS-Betreuungsquote von insgesamt rund 49 Prozent. An den einzelnen Standorten liegt diese Quote zwischen 36 und 77 Prozent. Das OGS-Konzept bietet eine gesicherte Randstundenbetreuung von „8 bis 13 Uhr“.

### Auswertung Grundschulen nach Standorten 2014

Grundschulen	BGF (m <sup>2</sup> )	Klassen	Eingangsklassen	BGF / Klasse (m <sup>2</sup> )	Benchmark (m <sup>2</sup> )	Potenzial (m <sup>2</sup> )
Baedekerschule	3.389	6	2	565	295	1.619
Borbachschule	1.784	4	1	446	303	572
Breddeschule	1.804	8	2	226	298	0
Brenschenschule**	6.497	12	3	541	293	2.981
Bruchschule	2.957	8	2	370	295	597
Buchholzer Grundschule**	2.707	4	1	677	306	1.483
Crengeldanzschule	2.503	6	2	417	295	733
Dorfschule	3.379	8	2	422	301	971
Erlenschule	3.169	8	2	396	295	809
Gerichtsschule	3.494	7	2	499	306	1.352
Harkortschule	4.501	8	2	563	314	1.989
Hellwegschule	4.572	8	2	572	298	2.188
Herbeder Grundschule	3.978	8	2	497	295	1.618
Hüllbergschule**	3.903	8	2	488	301	1.495
Pferdebachschule**	3.654	8	2	457	298	1.270
Rüdinghauser Grundschule	2.671	8	2	334	293	327
Vormholzer Grundschule	1.325	4	1	331	301	121
<b>Gesamt</b>	<b>56.287</b>	<b>123</b>	<b>32</b>	<b>458</b>	<b>298</b>	<b>19.633</b>

\*Die Benchmarkwerte an den einzelnen Grundschulen differieren aufgrund der unterschiedlichen Anteile OGS.

\*\*Schulstandorte mit Lehrschwimmbecken

Auf der Basis des Benchmarkwertes von 298 m<sup>2</sup> ist insgesamt im Bezugsjahr 2014 ein Flächenpotenzial bei den Grundschulen der Stadt Witten von ca. 19.600 m<sup>2</sup> BGF vorhanden. Das Potenzial entspricht mit rd. 34,9 Prozent immerhin einem Drittel der vorgehaltenen Grundschulfläche.

Es zeigt sich eine ungleichmäßige Auslastung der einzelnen Standorte. Teilweise liegen Standorte mit Ihrer jeweiligen Fläche je Klasse unter bzw. im Bereich des Benchmarks. 15 Standorte

überschreiten den Benchmark und weisen ein Flächenpotenzial von mindestens 298 m<sup>2</sup> BGF (Benchmark für eine Klasse gesamt) auf.

Die Prognosezahlen der Schulstatistik 2021/22 gehen von 3.280 Grundschulern aus. Die Bevölkerungsgruppe Einwohner unter 18 Jahre verzeichnet jedoch einen Rückgang von 14.449 Einwohner im Jahr 2014 auf 13.084 Einwohner im Jahr 2040 (Datenquelle IT.NRW).

Die zukünftigen Entwicklungen an den einzelnen Standorten können sich dabei unterschiedlich darstellen.

Im Jahr 2015/16 steigt das Flächenpotenzial unter Berücksichtigung der 118 gebildeten Klassen auf 21.123 m<sup>2</sup>.

→ **Feststellung**

Auch unter Berücksichtigung notwendiger Flächen für Ganztagsbetreuung und Inklusion hält die Stadt Witten für die Grundschulen deutlich zu viel Fläche vor. Das gilt auch für die perspektivische Betrachtung. Besonders dann, wenn die Zahl der Grundschüler entsprechend der Bevölkerungsprognose tatsächlich sinkt.

Die Stadt Witten konnte für alle vorgehaltenen Schulformen keine Angaben zu Klassen sowie Fach- und Nebenräumen liefern. Diese Daten können im Regelfall aus den Bauzeichnungen bzw. Baugenehmigungsplänen oder beim seinerzeit beauftragten Architekturbüro eingesehen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat für ihre Grundschulen keine Raumbilanzen vorliegen. Diese sind elementare Voraussetzung für eine qualifizierte Schulentwicklungsplanung, für Flächenmanagement und auch zur Umsetzung pädagogischer Konzepte.

→ **Empfehlung**

Raumdokumentationen für den Bestand nach Raumtyp, Größe und Nutzung sollten durch die Stadt Witten zumindest für jede Schule mit Flächenüberhang erstellt werden. Diese Daten sind die Basis einer Raumbilanz und Schulentwicklungsplanung. Bei der Schulentwicklungsplanung sollten zukünftig neben der Darstellung der zu erwartenden Schüler- und Klassenzahlen verstärkt gebäudewirtschaftliche, finanzielle, pädagogische Aspekte und Aspekte der Stadtentwicklung mit einbezogen werden.

Die Stadt Witten bietet für Grundschüler und Förderschüler der Primarstufe vor und nach dem Unterricht eine Betreuung an. Diese Betreuung von 8.00 Uhr bis 13.00 Uhr wird im jeweiligen Schulgebäude durchgeführt, jedoch in Räumlichkeiten die vom Schulbetrieb getrennt sind. Angaben zu den Flächen, die nicht schulisch, sondern nur für die Betreuung genutzt werden, konnten im Rahmen der Prüfung von der Stadt Witten nicht geliefert werden. Für die Berechnung der Kennzahlen wurden, wie in den Prüfungen aller anderen Kommunen auch, die Bruttogrundflächen und der Anteil der betreuten Schüler zugrunde gelegt.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Stadt Witten die tatsächlichen Flächen für die OGS- Betreuung zu ermitteln und mit den teilweise bestehenden Mietverträgen und dem Mietzins abzugleichen. Zur weiteren Analyse können die ermittelten Flächenüberhänge der GPA und neu ermittelten OGS Flächen der Stadt Witten gegenübergestellt werden.

Ist die Aufgabe von Schulstandorten nicht realisierbar, so sollte durch die Ansiedelung zusätzlicher Nutzungen (z.B. Kindergarten) eine Verbesserung der Flächennutzung dieser Gebäude erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen und das Grundschulangebot sowohl von der Fläche wie auch von der Anzahl der Standorte her reduzieren.

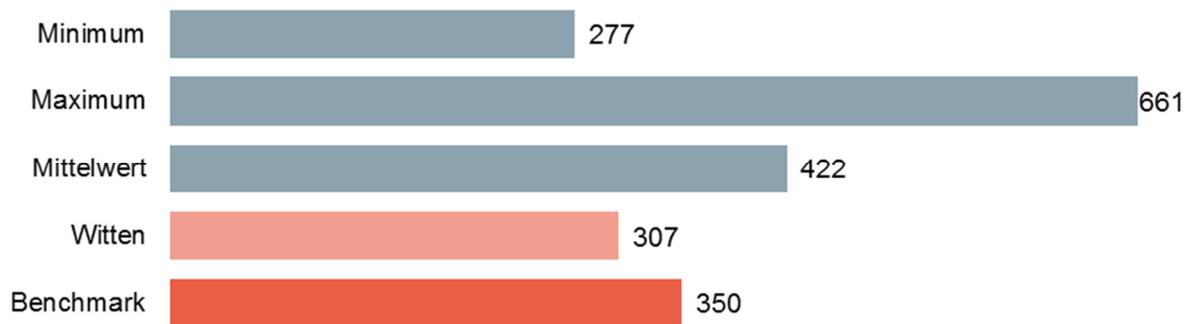
**Hauptschulen**

Die Zahl der Hauptschüler in Witten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 nach 2014/15 um 28,7 Prozent verringert.

Im Schuljahr 2014/15 betrug die von den zwei Hauptschulen in Witten genutzte Bruttogrundfläche 8.591 m<sup>2</sup>.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

**Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014**



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
307	347	407	479	26

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Hauptschulen in der Summe 12,3 Prozent unter dem Benchmark von 350 m<sup>2</sup> BGF je Klasse. Insgesamt ist kein Flächenpotenzial bei den Hauptschulen der Stadt Witten vorhanden.

Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen schließt die Stadt Witten zum 31.07.2018 die Hauptschule Overbergschule mit der Bruttogrundfläche von 4.562 m<sup>2</sup>.

Auf der Basis der Schulentwicklungsprognose wird für das Schuljahr 2021/22 mit ca. 235 Schülern an den Hauptschulen der Stadt Witten gerechnet. Dies entspricht einem Rückgang der Schülerzahlen an den Hauptschulen um 64 Prozent.

### Auswertung Hauptschulen nach Standorten 2014

Hauptschulen	BGF (m <sup>2</sup> )	Klassen	Ein-gangs-klassen	BGF / Klasse (m <sup>2</sup> )	Bench-mark (m <sup>2</sup> )*	Potenzial (m <sup>2</sup> )
Hauptschule Freiligrathschule*	4.029	15	2	269	370	0
Hauptschule Overbergschule	4.562	13	0	351	320	402
<b>Gesamt</b>	<b>8.591</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>307</b>	<b>350</b>	<b>0</b>

\*Anteil Ganztage 100 Prozent

Rechnerisch ist kein Flächenpotenzial bei den Hauptschulen der Stadt Witten vorhanden.

Die Ganztagehauptschule Freiligrathschule wird voraussichtlich in 2022 geschlossen in Verbindung mit der Erweiterung der Holzkamp-Gesamtschule um einen Klassenzug.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat den Handlungsbedarf im Hauptschulbereich erkannt und entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen.

→ **Empfehlung**

Die Grundstücke und Immobilien der beiden Hauptschulstandorte sollten sofern möglich zur Haushaltsentlastung veräußert werden.

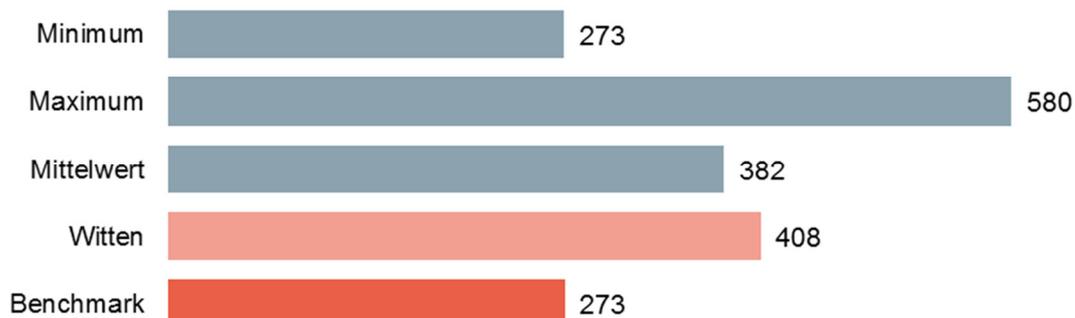
### Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Witten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2014/15 um 15,8 Prozent verringert.

Im Bezugsjahr 2014/15 betrug die von den drei Realschulen in Witten genutzte Bruttogrundfläche 19.978 m<sup>2</sup>. In der Summe wurden 49 Klassen unterrichtet.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

#### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
408	335	363	418	27

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Realschulen in der Summe 49,5 Prozent über dem Benchmark von 273 m<sup>2</sup> BGF je Klasse (Anteil Ganztags null Prozent).

#### Auswertung Realschulen nach Standorten 2014

Realschulen	BGF (m <sup>2</sup> )	Klassen	Eingangsklassen	BGF / Klasse (m <sup>2</sup> )	Benchmark (m <sup>2</sup> )*	Potenzial (m <sup>2</sup> )
Adolf - Reichwein - Realschule	6.336	18	3	352	273	1.422
Helene - Lohmann - Realschule	4.699	12	2	392	273	1.423
Otto - Schott - Realschule	8.943	19	3	471	273	3.756
<b>Gesamt</b>	<b>19.978</b>	<b>49</b>	<b>8</b>	<b>408</b>	<b>273</b>	<b>6.615</b>

Auf der Basis des Benchmarks von 273 m<sup>2</sup> ist insgesamt im Bezugsjahr 2014 ein Flächenpotenzial bei den Realschulen der Stadt Witten von ca. 6.600 m<sup>2</sup> BGF vorhanden. Das Potenzial entspricht rd. 33 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche.

Es zeigt sich eine ungleichmäßige Auslastung der einzelnen Standorte. Alle Standorte mit ihrer jeweiligen Fläche je Klasse liegen über dem Benchmark.

Die Anzahl der Realschüler reduziert von 2014 bis 2021/22 sich um rund 17 Prozent (221 Schüler).

Geplant ist die Realschule Otto - Schott - Realschule im Schuljahr 2022/23 aufzugeben. Ersatz soll ein Neubau einer zusätzlichen Gesamtschule bieten. Der geplante Standort soll das Gelände der ehemaligen Hauptschule Overbergschule und der ehemaligen Otto-Schott-Realschule sein.

#### → Empfehlung

Der Neubau einer Gesamtschule sollte nachweislich das Ziel verfolgen eine Gesamtreduzierung von Schulflächen zu erreichen. Die durch die GPA errechneten Flächenüberhänge und prognostizierten Schüler bzw. Klassen/Kurszahlen sind zu berücksichtigen.

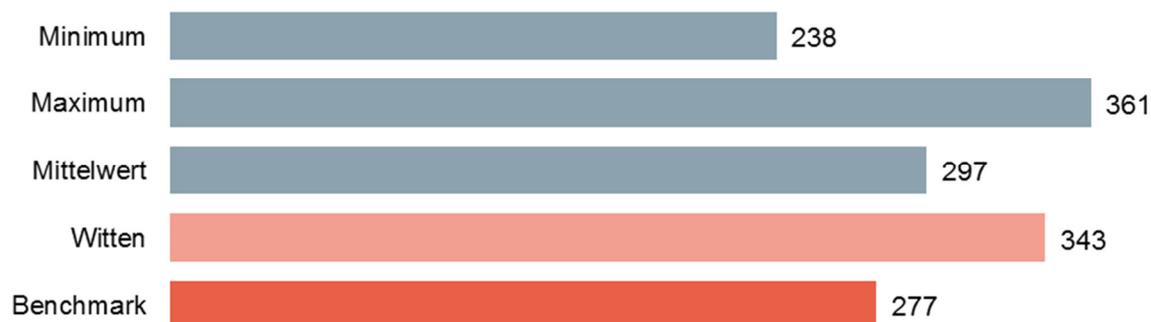
## Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in Witten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000 und 2014 um neun Prozent verringert.

Im Bezugsjahr 2014/15 stand den drei Gymnasien in Witten eine Bruttogrundfläche von 35.538 m<sup>2</sup> zur Verfügung.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
343	270	295	334	27

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Gymnasien in der Summe 23,8 Prozent über dem Benchmark von 277 m² BGF je Klasse.

Es ist eine ungleichmäßige Auslastung der Standorte vorhanden. Flächenpotenziale sind an dem Ruhr-Gymnasium und dem Schiller-Gymnasium vorhanden. Die Summe dieser Flächenpotenziale beträgt rd. 7.700 m² BGF.

### Auswertung Gymnasien nach Standorten 2014

Gymnasien	BGF (m²)	Klassen /Kurse	Eingangsklassen	BGF / Klasse (m²)*	Benchmark (m²)*	Potenzial (m²)
Albert - Martmöller - Gymnasium)	10.448	41	4	256	278	0
Ruhr - Gymnasium	14.314	32	3	446	276	5.442
Schiller - Gymnasium	10.776	31	3	352	278	2.255
<b>Gesamt</b>	<b>35.538</b>	<b>104</b>	<b>10</b>	<b>343</b>	<b>277</b>	<b>6.800**</b>

\* Die Benchmarkwerte an den einzelnen Gymnasien differieren aufgrund der unterschiedlichen Anteile Ganztags.

\*\* keine Summe der Einzelflächen

Für den Zeitraum bis 2021 wird ein Rückgang um der Schülerzahlen von 13,2 Prozent prognostiziert.

Auf der Basis des Benchmarkwertes von 277 m² ist insgesamt im Bezugsjahr 2014 ein Flächenpotenzial bei den Gymnasien der Stadt Witten von ca. 6.800 m² BGF vorhanden. Das Potenzial entspricht rd. 19 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Flächennutzung des Ruhr - Gymnasiums und des Schiller - Gymnasiums verbessern. Zu diesem Zweck sollte sie überprüfen, welche Flächen wie genutzt werden und welche zusätzlichen Nutzungen integriert werden können.

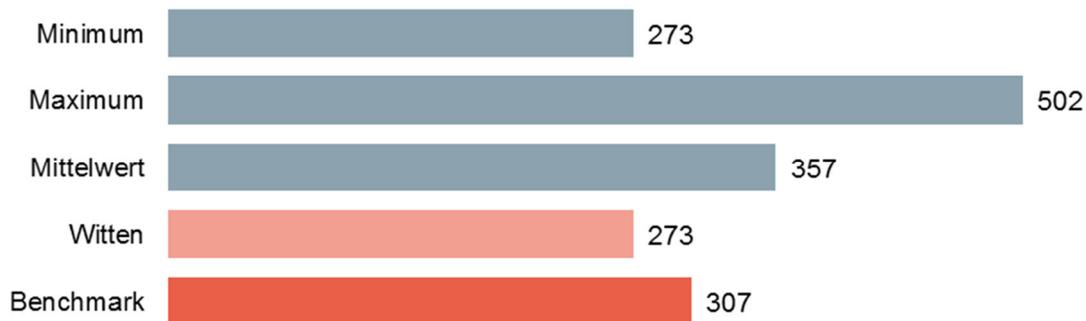
**Gesamtschulen**

Die Zahl der Gesamtschüler in Witten ist zwischen 2000 und 2014 um 3 Prozent gestiegen.

Im Bezugsjahr 2014/15 stand den zwei Gesamtschulen in Witten eine Bruttogrundfläche von 22.282 m<sup>2</sup> zur Verfügung.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

**Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014**



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
273	297	351	383	24

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Gesamtschulen in der Summe 11 Prozent unter dem Benchmark von 307 m<sup>2</sup> BGF je Klasse. Insgesamt ist kein Flächenpotenzial bei den Gesamtschulen der Stadt Witten vorhanden.

Für den Zeitraum bis 2021 wird ein Rückgang um der Schülerzahlen von 3,8 Prozent prognostiziert.

**Auswertung Gesamtschulen nach Standorten 2014**

Gesamtschulen	BGF (m <sup>2</sup> )	Klassen /Kurse	Eingangsklassen	BGF / Klasse (m <sup>2</sup> )*	Benchmark (m <sup>2</sup> )*	Potenzial (m <sup>2</sup> )
Hardenstein - Gesamtschule	11.601	36	4	320	308	457
Holzcamp - Gesamtschule	10.681	45	5	235	306	0
<b>Gesamt</b>	<b>22.282</b>	<b>81</b>	<b>9</b>	<b>273</b>	<b>307</b>	<b>0</b>

\* Die Benchmarkwerte an den einzelnen Gesamtschulen differieren aufgrund der unterschiedlichen Anteile SEK II.

→ **Feststellung**

Auf der Basis der rückläufigen prognostizierten Schülerzahlen besteht kein Bedarf an zusätzlicher Gesamtschulfläche. Der geplante Neubau einer zusätzlichen Gesamtschule auf dem Gelände der ehemaligen Hauptschule Overbergschule und der ehemaligen Otto- Schott Realschule ist auf Grundlage der vorliegenden Gesamtschülerzahlen nicht notwendig.

## Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015

### Potenzialberechnung Schulgebäude 2014

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	458	298	160	123	19.600
Hauptschulen	307	350	0	28	0
Realschulen	408	273	135	49	6.600
Gymnasien	343	277	66	104	6.800
Gesamtschulen	273	307	0	81	0
<b>Gesamt</b>	<b>328</b>			<b>385</b>	<b>33.000</b>

Für das Bezugsjahr 2014 ergibt sich ein rechnerisches Flächenpotenzial von rund 33.000 m<sup>2</sup> BGF oder rd. 23 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche.

Auf der Basis der Schülerzahlen für das Jahr 2015 steigen die Flächenpotenziale bei den Grundschulen auf 21.100 m<sup>2</sup> und Gymnasium auf 7.100 m<sup>2</sup>.

→ **Empfehlung**

Bei den Grundschulen, Realschulen und Gymnasien der Stadt Witten sind bedeutende Flächenpotenziale vorhanden. Die Stadt Witten sollte dies zum Anlass nehmen, hier umfassend gegensteuernd einzugreifen. Ziel muss es sein, die vorgehaltene Fläche der Schulen deutlich zu reduzieren.

Die GPA NRW legt bei der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Das reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Das Flächenpotenzial im Schuljahr 2014/15 beträgt rund 33.000 m<sup>2</sup>. Die jährliche Belastung des städtischen Haushalts für diese zusätzlichen Flächen beläuft sich demnach auf rund 3,3 Mio. Euro. Das Potenzial steigt im Jahr 2015 auf 3.5 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten kann in den kommenden Jahren einige Schulstandorte auflösen. In diesen Fällen sollte die Stadt beachten, dass die damit verbundenen Turnhallen ebenfalls aufgegeben werden (vgl. Abschnitt Schulturnhallen).

Zur Umsetzung des ausgewiesenen Potenzials können je nach der Art der Maßnahmenumsetzung verschiedene Aufwendungen notwendig sein, z. B. Aufwendungen für Personal, Schülerbeförderung oder Baumaßnahmen.

Sie sind im Einzelfall zu berechnen und mit dem zu erwartenden Einsparpotenzial durch die Flächenreduzierung zu saldieren.

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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> BGF.

Aktuell erschwert eine gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Aufgrund der geringen Gruppengrößen reichen auch für diese Klassen kleinere Räume. Als Grundlage für eine zuverlässige Planung sind auch hier Raumbilanzen und Übersichten erforderlich.

Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

## Schulturnhallen

Die Stadt Witten nutzte 32 Turnhalleneinheiten im Schuljahr 2014/15. In der Summe haben die Turnhallen eine Bruttogrundfläche von 32.698 m<sup>2</sup> BGF.

Die Schulturnhallen wurden im Schuljahr 2014/15 von 385 Klassen/Kursen genutzt.

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
85	44	118	76	66	72	87	27

Die Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse überschreitet in 2014 mit 85 m<sup>2</sup> den interkommunalen Mittelwert von 76 m<sup>2</sup> um rund elf Prozent.

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

#### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	9,8	10,0	2,8
Hauptschulen	2,3	0,0	-2,3
Realschulen	4,1	4,0	-0,1
Gymnasien	8,5	5,0	-3,5
Gesamtschulen	6,8	6,0	-0,8
Mehrfache Schulzuordnung		7,0	7,0
<b>Gesamt</b>	<b>31,5</b>	<b>32,0</b>	<b>0,5</b>

Es ergeben sich für Witten in der Summe rechnerisch 0,5 überzählige Halleneinheiten.

Sieben Turnhallen mit einer Sportnutzfläche von 5.317 m<sup>2</sup> werden von mehreren Schulen genutzt.

Es handelt sich um folgende Turnhallen: Ardeystr.98 Fritz Husemannhalle, Breite Str. 74 / Augustastr. 49a, Jahnstr. 11 Jahnhalle, Eduard Schröder Halle, Pferdebachstraße 253, Märkische Str. 11 und Vormholzer Ring 56 Horst Schwarz Halle.

#### → Feststellung

Wir werten positiv, dass die oben genannten Turnhalleneinheiten übergreifend mehreren Schulen zur Verfügung stehen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen weiter in den Blick nehmen. Durch eine gezieltere, bedarfsorientiertere Vorgehensweise (Gesamthandlungskonzept, zentrale Hallenbelegung/-koordination, Datenbank etc.) könnte aus Sicht der GPA NRW die Bedarfsplanung und Belegungssituation weiter verbessert werden. Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen sollte die Stadt hierbei primär darauf hinwirken, die vorhandenen Kapazitäten maximal auszulasten. Neu- und Erweiterungsbauten sollte sie so weit wie möglich vermeiden.

### Turnhallen (gesamt)

Neben den oben angeführten Turnhallen werden von der Stadt Witten die Turnhalle Mannesmann Nr.6 + Nr.8 (Ostermannhalle und KSV Trainingszentrum) vorgehalten. Diese Hallen sind ohne Schulsportnutzung.

Insgesamt gibt es im Bezugsjahr 2014 somit 36,0 Turnhalleneinheiten mit einer Gesamtfläche von 38.625 m<sup>2</sup> BGF für die Einwohner der Stadt Witten.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2014

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
402	251	511	368	313	368	412	27

Im interkommunalen Vergleich der Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner 2014 positioniert sich die Stadt Witten neun Prozent über dem Mittelwert.

Das grundsätzlich freiwillige Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen gehört besonders auf den Prüfstand. Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollten die Aufwendungen für die Turnhallen, die nicht schulisch genutzt werden, vollständig auf die Vereine verlagert werden.

### Gesamtbetrachtung

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

- Die letzte Schulschließung erfolgte in Witten im Jahr 2007 bei der Grundschule Durchholz. Zum 31.07.2018 soll die Hauptschule Overbergschule aufgelöst werden.
- Geplant ist die Schließung der Hauptschule Freiligrathschule im Schuljahr 2021/22 in Verbindung mit der Erweiterung der Holzkamp-Gesamtschule um einen Klassenzug.
- Bei der Schulentwicklungsplanung sollten zukünftig neben der Darstellung der zu erwartenden Schüler- und Klassenzahlen verstärkt gebäudewirtschaftliche, finanzielle, pädagogische Aspekte und Aspekte der Stadtentwicklung mit einbezogen werden.
- Die Bruttogrundfläche je Klasse der Grundschulen liegt in der Summe rd. 54 Prozent über dem Benchmark. In der Summe ist im Bezugsjahr 2014 ein Flächenpotenzial bei den Grundschulen der Stadt Witten von rund 19.600 m BGF vorhanden. Es steigt im Jahr 2015 auf rund 21.000 m<sup>2</sup> BGF.
- Die Stadt Witten sollte Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen und das Grundschulangebot sowohl von der Fläche wie auch von der Anzahl der Standorte her reduzieren.
- Raumdokumentationen für den Bestand nach Raumtyp, Größe und Nutzung sollten durch die Stadt Witten zumindest für jede Schule mit Flächenüberhang erstellt werden.
- Wir empfehlen der Stadt Witten die tatsächlichen Flächen für die OGS- Betreuung zu ermitteln und mit den teilweise bestehenden Mietverträgen und dem Mietzins abzugleichen.
- Zur weiteren Analyse können die ermittelten Flächenüberhänge der GPA und neu ermittelten OGS Flächen der Stadt Witten gegenübergestellt werden.
- Die Stadt Witten hat den Handlungsbedarf im Hauptschulbereich erkannt und mit der geplanten Schließung der Freiligrathschule in 2022 entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen geplant.
- Im Bezugsjahr 2014 ist ein Flächenpotenzial bei den Realschulen der Stadt Witten von ca. 6.600 m<sup>2</sup> BGF vorhanden.

- Geplant ist die Realschule Otto - Schott - Realschule im Schuljahr 2022/23 aufzugeben. Ersatz soll ein Neubau einer zusätzlichen Gesamtschule bieten.
- Der Neubau einer Gesamtschule sollte nachweislich das Ziel verfolgen eine Gesamt-  
reduzierung von Schulflächen zu erreichen. Die durch die GPA errechneten Flächenüber-  
hänge und prognostizierten Schüler bzw. Klassen/Kurszahlen sind zu berücksichtigen.
- Ein Flächenpotenzial von ca. 6.800 m<sup>2</sup> BGF bei den Gymnasien der Stadt Witten im Be-  
zugsjahr 2014 ist vorhanden.
- Die Stadt Witten sollte die Flächennutzung des Ruhr - Gymnasiums und des Schiller -  
Gymnasiums verbessern. Zu diesem Zweck sollte sie überprüfen, welche Flächen wie  
genutzt werden und welche zusätzlichen Nutzungen integriert werden können.
- Insgesamt ist kein Flächenpotenzial bei den Gesamtschulen der Stadt Witten vorhanden.
- Bei den Schulturnhallen ergeben sich in der Summe rechnerisch 0,5 überzählige Hallen-  
einheiten. Wir werten positiv, dass sieben Turnhalleneinheiten übergreifend mehreren  
Schulen zur Verfügung stehen.
- Die Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse überschreitet in 2014 mit 85 m<sup>2</sup> den in-  
terkommunalen Mittelwert von 76m<sup>2</sup> um rd. 11 Prozent. Bei dem Vergleich Bedarf und  
Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014 ergeben sich für Witten in der Summe  
rechnerisch 0,5 Halleneinheiten.
- Das grundsätzlich freiwillige Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen gehört beson-  
ders auf den Prüfstand. Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollten die Aufwen-  
dungen für die Turnhallen, die nicht schulisch genutzt werden, vollständig auf die Vereine  
verlagert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turn-  
hallen der Stadt Witten mit dem Index 2.

## → 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 Witten hatte 2014 insgesamt 15,7 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>3</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
81,53	63,19	128,67	87,52	79,30	84,26	97,47	28

Die Stadt Witten weist im Jahr 2014 zwischen dem Mittelwert und dem Median liegende Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler auf.

- Bei den Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien und Gesamtschulen liegen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler nach Schulformen betrachtet unterdurchschnittlich.
- Die Realschule liegt im Bereich des Mittelwertes, die Förderschule erreicht den Maximalwert.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
607	368	746	548	480	550	605	28

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

- Die Förderschule zeigt im Jahr 2014 mit 115 Schülern eine besonders niedrige Anzahl von Schülern je Vollzeitstelle im Schulsekretariat. Der Mittelwert liegt bei 232 Schülern.
- Die Personalaufwendungen je Stelle liegen mit 49.461 Euro im interkommunalen Vergleich im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Der Mittelwert beträgt von 46.755 Euro.

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

Die GPA NRW analysiert den Bereich „Schulsekretariate“ anhand eines standardisierten Fragenkataloges.

## 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 Sekretariatsstellen der Stadt Witten sind der Entgeltgruppe 6 und 8 zugeordnet worden. Die Eingruppierungen basieren auf einer Stellenbewertung der Stadt Witten.

Die Auswertung der großen kreisangehörigen Kommunen zeigt, dass 3 Prozent der Sekretariatskräfte in der Entgeltgruppe 8, 53 Prozent der Sekretariatskräfte in der Entgeltgruppe 6 und 43 Prozent in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert sind.

#### → **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich zeigt die Stadt Witten eine hohe Eingruppierung der Sekretariatsstellen

Maßgeblich für die tarifrechtliche Bewertung von Sekretariatsstellen sind die konkret zugewiesenen Aufgaben und deren Zuordnung zu den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung. Es kommt also darauf an, welche Aufgaben den Schulsekretariaten konkret zugeordnet sind. Aus tarifrechtlichen Gründen ist es erforderlich, dass jede Stelle auf der Basis einer individuellen Stellenbeschreibung sachgerecht bewertet wird.

Eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 6 ist rechtlich nur möglich, wenn die Merkmale „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ und „selbständige Leistungen“ im Sinne des Tarifrechts vorliegen.

Die Stadt Witten sollte die abweichenden Eingruppierungen vieler anderer Städte zum Anlass nehmen, ihre eigenen Eingruppierungen nochmals zu dokumentieren.

## Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung der Sekretariatsstellen in Witten erfolgt auf der Basis der Eingruppierung der Kommune. Die Sekretariatskräfte werden bei Schulen mit der Sekundarstufe 2 in EG 8 eingestuft, bei allen anderen Schulen in EG 6. Die Arbeitszeit wird anhand einer Matrix unter Berücksichtigung der Schulform, der Anzahl der Schüler, der Aussiedler, der Fahrschüler, dem Migrationsanteil etc. berechnet.

Neuberechnungen erfolgen jährlich. Die Anpassung der Stellenanteile wird zum jeweils nächsten Kalenderjahr vorgenommen. In den letzten Jahren ist die Stellenbesetzung nicht merklich verändert worden. Das Stellenvolumen ist insgesamt relativ konstant geblieben.

### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte auf der Basis des im Herbst 2014 erschienenen KGSt-Gutachtens zur Stellenbemessung der Schulsekretariate die eigenen Stellenbemessungen überprüfen.

## Aufgabenwahrnehmung

Die Sekretariate sind bei der Beantragung Schülerfahrkarten/ Koordination des Schülerspezialverkehrs durch die Annahme der Anträge im normalen Umfang eingebunden. In die Organisation und Abrechnung der Ganztagsangebote sind sie ebenso im üblichen Umfang einbezogen.

Zusätzliche Springer-Kräfte werden nicht eingesetzt, es erfolgt eine gegenseitige Vertretung in Krankheitsfällen.

Neben den im Allgemeinen wahrgenommenen Aufgaben werden von der Stadt Witten keine weiteren besonderen Tätigkeiten der Schulsekretariate angeführt. Insofern kann die Aufgabenwahrnehmung der Schulsekretariate in Witten als übliche Praxis bewertet werden. Sie ist so oder in ähnlicher Form in den meisten Schulsekretariaten anzutreffen.

## → Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Witten mit 72 km<sup>2</sup> deutlich unter dem Mittelwert von 97 km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsdichte ist mit 1.325 EW/km<sup>2</sup> (Mittelwert: 969 EW/km<sup>2</sup>) hoch.

### → Feststellung

Die Stadt Witten hat günstige strukturelle Bedingungen für eine kostengünstige Schülerbeförderung.

Die Stadt Witten hat für die Schülerbeförderung von 2.492 Schülern in Summe 1.034.643 Euro im Jahr 2014 aufgewendet.

Die Aufwendungen Schülerbeförderung teilen sich auf in 968.638 Euro oder 93,6 für den ÖPNV und 33.223 Euro für den Schülerspezialverkehr (6,4 Prozent). Kosten für Fahrten zu den Sportstätten und zu Sonderveranstaltungen wurden keine verursacht.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	109	80	253	168	134	164	194	28
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	415	134	875	561	459	592	630	25
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	26,2	16,8	52,9	28,9	23,2	26,9	33,0	27

Die entlastenden strukturellen Bedingungen zeigen sich deutlich in den unter den Mittelwerten liegenden Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler und dem Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl. Zusammen ergeben sie eine Positionierung der Stadt Witten bei den Aufwendungen je Schüler im Bereich der untersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Auch die Aufwendungen je Einwohner liegen mit 10,79 Euro im Bereich der niedrigsten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Bei der Einpendlerquote von 9,0 Prozent unterschreitet Witten ebenfalls den Mittelwert von 9,9 Prozent.

Die Aufwendungen je Schüler erreichen in allen Schulformen getrennt betrachtet unterdurchschnittliche und damit niedrige Werte.

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

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Witten vergibt für die Schülerbeförderung Schülerfahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Für die Stadt Witten stellt dies nach ihren Aussagen, das wirtschaftlichste Verfahren dar.

Nach einer Prüfung durch das Schulverwaltungsamt auf Übernahme der Fahrtkosten geht die Liste an die Verkehrsunternehmen. Die Fahrkarten werden direkt vom Verkehrsunternehmen an die Schüler vergeben.

Fahrtkosten für Schüler mit einem Wohnsitz außerhalb von NRW werden nicht gezahlt. Schüler ohne Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten werden nicht befördert.

Der ÖPNV wird sofern möglich genutzt. Schülerspezialverkehr wird im Wesentlichen dort eingesetzt, wo es in Einzelfällen medizinisch erforderlich bzw. der ÖPNV nicht erreichbar ist, z.B. Grundschule Buchholz und Rüdinghausen.

Der ÖPNV wird kontinuierlich auf die Bedarfe der Schülerbeförderung hin optimiert. Halbjährliche Abstimmungsgespräche zwischen den Vertretern der Verkehrsunternehmen und der Schulverwaltung statt. Vor Allem im Nachmittagsbereich werden die Busfahrpläne an die Schulzeiten abgestimmt.

Der Schülerspezialverkehr wird regelmäßig, letztmalig im Jahr 2015, ausgeschrieben.

Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten (z.B. Ausflugsfahrten) werden nicht übernommen.

Den Höchstbetrag nach § 2 Abs. 1 der Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) von 100 Euro im Monat (gegebenenfalls gemindert um den Eigenanteil) hält die Stadt Witten ein.

Aspekte der Schülerbeförderung werden mit der Schulentwicklungsplanung verknüpft.

### → **Feststellung**

Die Aufwendungen je Schüler und Aufwendungen je Einwohner sind unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Stadt Witten nutzt die günstigen Rahmenbedingungen und erreicht mit der konsequenten Nutzung des ÖPNV ein wirtschaftliches Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	67	53	123	83	66	81	92	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	711	379	856	583	493	560	691	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	48.371	45.903	45.100	46.225	47.688	28
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	90	55	302	126	91	116	147	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	531	158	937	434	317	406	500	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.789	45.550	47.800	47.800	27
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	80	41	122	79	69	78	90	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	598	392	1.097	617	530	616	658	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.574	45.100	47.627	47.800	28
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	63	114	85	77	86	94	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	675	417	748	570	506	559	631	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	51.200	42.900	51.200	47.539	46.652	47.800	47.800	28
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	56	167	88	80	82	91	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	632	281	860	563	516	576	608	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	51.200	41.800	51.200	47.328	46.910	47.795	47.800	27

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	433	117	433	224	174	184	271	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	115	115	387	232	168	213	275	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	49.835	37.800	49.835	46.636	45.100	47.800	47.800	23

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	17	5	177	70	41	61	89	23
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	744	413	2.985	1.034	543	750	1.081	20
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,3	0,6	21,0	6,1	2,5	3,6	7,0	24
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	3,3	0,7	0,0	0,1	0,9	22
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	49	49	529	215	128	198	251	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	397	107	985	472	382	460	526	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	12,5	12,5	98,6	43,9	22,6	37,6	63,2	23
Einpendlerquote in Prozent	4,1	0,0	16,5	5,8	2,4	4,1	8,4	21
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	109	76	271	166	125	171	198	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	388	104	792	498	441	511	549	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	28,0	16,1	78,4	34,6	22,8	27,9	39,5	24
Einpendlerquote in Prozent	7,9	0,0	36,9	9,0	1,5	6,1	11,5	22

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	146	94	344	202	149	195	233	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	415	113	679	517	441	559	629	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	35,3	20,9	77,5	39,1	28,0	35,9	45,2	24
Einpendlerquote in Prozent	5,5	0,0	38,4	14,9	6,6	10,5	22,7	22
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	214	106	445	240	168	211	318	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	407	122	856	516	434	511	660	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	52,6	19,6	79,1	46,2	33,7	42,0	59,2	24
Einpendlerquote in Prozent	28,3	0,0	41,9	15,9	7,8	12,4	22,7	22
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	89	89	1.284	521	220	379	854	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	365	171	2.254	870	463	644	1.168	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24,3	0,0	92,2	46,1	29,9	47,7	56,9	19
Einpendlerquote in Prozent	3,3	0,0	51,6	11,1	3,4	6,2	16,7	19

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Witten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen	5
Strukturen	6
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
→ Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
→ Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
→ Sportaußenanlagen	18
Strukturen	19

## → 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 steuern und organisieren. 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

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Witten 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 3<sup>1</sup> 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
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)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalisierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				50	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>54</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

### Organisation/Planung

- Die Stadt Witten hat die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral angelegt. Die Umsetzung von Maßnahmen (Neubau, Renovierung) sowie die laufende Pflege und Kontrolle der Grünflächen obliegt dem Betriebsamt und ist in der Abteilung Grünflächen angesiedelt.
- Das Freiflächenentwicklungskonzept Masterplan Freiraum „Unser Witten 2020“ Stadtentwicklung im Dialog stammt aus dem Jahr 2007. Er zeigt Entwicklungsziele und Maßnahmen für die nächsten 15 Jahre. Bisher ist es nicht laufend fortgeschrieben worden.

#### → Empfehlung

Das Freiflächenentwicklungskonzept Masterplan Freiraum „Unser Witten 2020“ sollte kontinuierlich fortgeschrieben und aktualisiert werden.

### Steuerung

- Informationen zur Zufriedenheit der Bürger mit der Unterhaltung der Grünflächen erhält die Stadt Witten durch ein zentrales Anliegen- und Beschwerdeformular. Dies ist auf der Internetseite der Stadt Witten verfügbar. Zusätzlich sind Schilder auf Spielplätzen mit Ansprechpartnern und Telefonnummer aufgestellt. Eine Bürgerbefragung ist aus Kostengründen bisher nicht durchgeführt worden.
- Einzelne operative Ziele wurden von der Stadt Witten bereits umgesetzt. Es wurde durch die Stadt Witten eine Reduzierung für Sachaufwendungen bei Grünanlagen von pauschal 10 Prozent festgelegt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte dauerhaft operative Ziele auch für die Unterhaltung der Grünflächen entwickeln. Die Ziele müssen spezifisch, messbar, akzeptiert, realisierbar und terminiert sein (SMART). Sie müssen sich in eine Zielhierarchie einbetten, es darf kein Zielkonflikt vorliegen.

- Die Grünflächen der Stadt Witten sind in einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) erfasst.
- Standards für die Unterhaltung der Grünflächen sind für externe Vergaben definiert.

→ **Empfehlung**

Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegeklassen und Unterhaltungsaufwendungen sollten für alle Grünflächen erfasst und ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte flächendeckende Standards für die Unterhaltung aller Grünflächen einführen. Im Rahmen dieser Standards sind Pflegearbeiten bzw. Pflegegänge (ausgearbeitete Pflegepläne) zu hinterlegen.

## Wirtschaftlichkeit

- Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit in den Pflegeleistungen wie z.B. Aufwendungen Mäharbeiten bei Rasenflächen oder Verkehrssicherungspflicht an Bäumen wurden in den letzten Jahren nur in Einzelfällen erhoben.
- Ein Berichtswesen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert, existiert u. a. mangels operativer Ziele und flächendeckend festgelegter Kennzahlen nicht.
- Ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis besteht für den Bedarf und Ausstattung von Spielplätzen zwischen Jugendamt und Betriebsamt. Die Park- und Gartenanlagen bzw. das Straßenbegleitgrün liegen in der Zuständigkeit des Betriebsamts.
- Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen werden zwar nicht als Leistungspreise, jedoch auf Vollkostenbasis verrechnet. Insofern werden die verwendeten finanziellen Mittel vollständig abgebildet.
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden nur in Einzelfällen erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die durch das Betriebsamt zu erbringenden Leistungspositionen erfassen und dessen Einheitspreise bzw. Stückkosten ermitteln. In einem weiteren Schritt sind steuerungsrelevante Aufwandskennzahlen zu bilden. In einem regelmäßigen Berichtswesen können diese Kennzahlen im Bereich der Grünflächenunterhaltung dargestellt und analysiert werden.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	1.325	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	472	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	62,6	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Kommunale Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	102	20	472	86	42	56	78	13
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	13,5	1,2	17,9	6,4	2,9	4,0	7,2	13

Mit 95.907 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT NRW) gehört Witten im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen zu den größten Städten. Die Gemeindefläche ist mit 72 km<sup>2</sup> unterdurchschnittlich groß. Im Ergebnis führt dies zu einer Bevölkerungsdichte, die im vierten Quartil mit den höchsten Einwohnerzahlen liegt.

- Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche (einschließlich der landwirtschaftlich genutzten Flächen) und damit verbunden die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Die Einwohner der Stadt Witten sind somit stärker auf kommunale Grünflächen angewiesen als Einwohner von Kommunen mit einer geringen Erholungs- und Grünfläche je Einwohner.

- Die kommunale Grünfläche je Einwohner 102 m<sup>2</sup> und der Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gemeindefläche 13,5 Prozent positionieren sich jeweils oberhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Aufgrund der überdurchschnittlichen Fläche kommunaler Grünfläche je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich tendenziell von einer stärkeren Belastung des Haushalts durch die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen für die Grünflächen auszugehen. Eine besonders wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung kann den Aufwand für die zusätzliche Fläche kompensieren.

## → Park- und Gartenanlagen

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

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

### Strukturen

- Die Stadt Witten unterhält 225 Park- und Gartenanlagen. Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wurde von der Stadt Witten mit 1.366.810 m<sup>2</sup> benannt.
- Die Gesamtfläche positioniert sich im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen über dem Mittelwert von ca. 817.000 m<sup>2</sup>.
- Von der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen entfallen 300.003 m<sup>2</sup> oder 28 Prozent auf die kostengünstig zu unterhaltenden Rasenflächen. Die Sträucher/Gehölze nehmen 558.814 m<sup>2</sup> bzw. 51 Prozent ein. Die befestigten Flächen (Wege und Plätze) beanspruchen 228.439 m<sup>2</sup> bzw. 21 Prozent der Gesamtfläche.
- Die Pflege und Unterhaltung von Beeten mit Wechselbepflanzung verursacht einen hohen Pflegeaufwand. Deshalb wird in Witten keine Wechselbepflanzung vorgehalten.

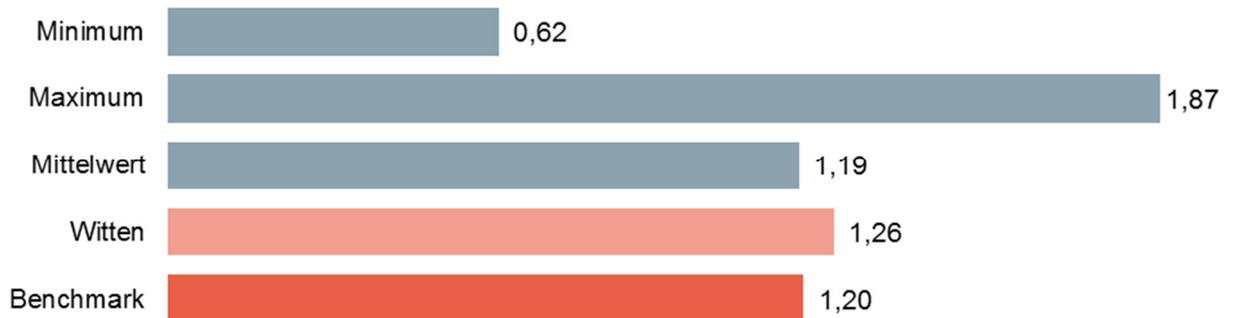
### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	11,3	3,3	16,6	9,3	7,1	9,4	11,2	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	4.832	1.024	57.927	10.870	3.831	7.274	9.749	17

Die unterdurchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen bildet eine nachteilige strukturelle Bedingung für eine kostengünstige Unterhaltung und Pflege.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,26	0,81	1,07	1,30	18

- Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Witten im Jahr 2014 1.366.810 Euro aufgewendet.
- Die Abschreibungen für die Park- und Gartenanlagen sind darin in Höhe von 25.416 Euro enthalten.
- Im Zeitreihenvergleich steigen die Gesamtaufwendungen seit dem Jahr 2012 von 1.344.822 Euro auf 1.372.900 Euro. Dies entspricht einer Steigerung um zwei Prozent.

Die GPA hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 1,20 Euro je m<sup>2</sup>. Die Stadt Witten überschreitet den Benchmark um 0,06 Euro. Auf der Basis der Fläche der Park- und Gartenanlagen ergibt sich ein monetäres Potenzial von ca. 65.000 Euro. Das Potenzial entspricht 4,8 Prozent der Aufwendungen des Jahres 2014.

Weiterhin wird zur Berechnung von differenzierten Aufwandskennzahlen auf den Abschnitt „Steuerung/Wirtschaftlichkeit“ hingewiesen.

Der Aufwand je Einwohner liegt im Jahr 2014 mit 14,25 Euro deutlich höher als der Mittelwert der großen kreisangehörigen Kommunen von 10,54 Euro. Diese Kennzahl bestätigt die überdurchschnittliche Haushaltsbelastung durch zahlreiche kleine Grünanlagen und eine überdurchschnittlich große Gesamtfläche.

Differenzierte Daten zu einzelnen Pflegeleistungen der Park- und Gartenanlagen konnten von der Stadt Witten systembedingt für das Jahr 2014 nicht geliefert werden. Laut Aussage der Stadt Witten Dezernat 2 soll die notwendige Detaillierung der Aufwendungen zukünftig erfolgen.

Folgende Kennzahlen können dann gebildet werden:

- Aufwendungen Rasen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> Rasenfläche in Euro,

- Aufwendungen Sträucher/Gehölze Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> Sträucher/Gehölze in Euro,
- Aufwendungen Bäume Park- und Gartenanlagen je Baum in Euro und
- Aufwendungen Wege und Plätze Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> Wege und Plätze in Euro.

→ **Feststellung**

Wir begrüßen, dass die Stadt Witten zur wirtschaftlichen Steuerung der Aufwendungen ihre Kennzahlen zu einzelnen Pflegeleistungen der Park- und Gartenanlagen zukünftig auswertet.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

### Strukturen

Im Jahr 2014 betreibt die Stadt Witten 63 Spiel- und 21 Bolzplätze. Sie haben eine Fläche von insgesamt 164.006 m<sup>2</sup>.

#### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	11,3	6,0	18,9	13,0	11,4	12,8	15,1	22
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,8	3,4	13,4	7,8	5,8	7,7	10,0	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	2,7	2,3	11,3	4,9	3,6	4,6	5,6	22
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.952	1.069	3.055	1.750	1.520	1.714	1.940	22

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden unter anderem durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen geprägt. Bolzplätze sind deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Der Anteil der öffentlichen Bolzplätze in Witten ist mit fünf Prozent an der Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze vergleichsweise niedrig (Mittelwert 17,5 Prozent).

Die von der Stadt Witten genannten Aufwendungen für die Spielgeräte bezüglich Kontrolle, Wartung und Reparatur beziehen sich auf alle vorgehaltenen Spielgeräte, auch die der Schulen und Kindergärten.

#### → Feststellung

Eine separate Darstellung der Pflegeaufwendungen Eigenleistung für Spiel- und Bolzplätze ohne Schule und Kindergärten ist durch die Stadt Witten nicht darstellbar. Die Kennzahl Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro kann somit nicht gebildet werden.

#### → Empfehlung

Aufwendungen für Grünflächenpflege, Kontrolle, Wartung und Reparatur sollen für jeden Spiel- und Bolzplatz getrennt erfasst, dokumentiert und analysiert werden. Differenzierte Aufwandskennzahlen können dann vertiefend dargestellt werden.

Differenzierte Daten zu einzelnen Pflegeleistungen der Spiel- und Bolzplätze konnten im Rahmen der überörtlichen Prüfung von der Stadt Witten systembedingt nicht geliefert werden.

Dadurch konnten z.B. folgende Kennzahlen nicht gebildet werden:

- Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro
- Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m<sup>2</sup> Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro,
- Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro,
- Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m<sup>2</sup> Spielplatz in Euro und
- Sonstige Pflegeaufwendungen je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte zur wirtschaftlichen Steuerung der Aufwendungen ihre Kennzahlen zu einzelnen Pflegeleistungen der Spiel- und Bolzplätze auswerten.

## → Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### Strukturen

Die Stadt Witten unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von 250.000 m<sup>2</sup> mit 8.648 Straßenbäumen.

#### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2014

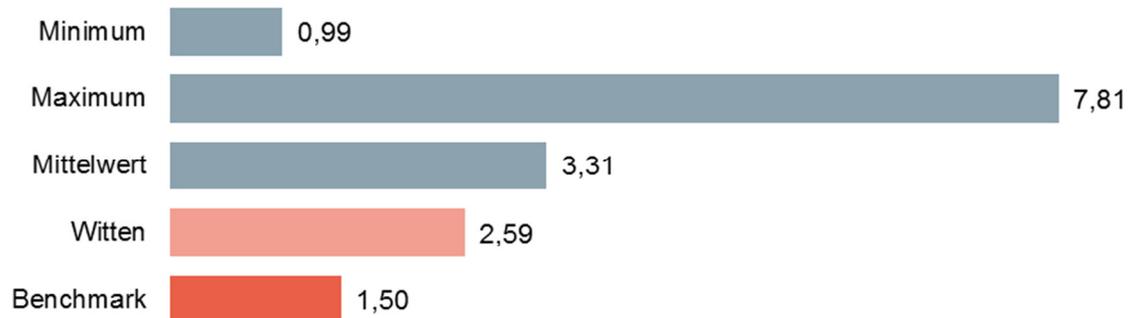
Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,6	1,1	17,6	5,6	2,7	4,1	5,8	18
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	7,5	4,0	30,7	13,1	8,8	11,9	13,7	10
Anzahl der Bäume je 1.000 m <sup>2</sup> Straßenbegleitgrün	35	8	76	33	23	30	38	14

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns ist nicht nur bezogen auf den Einwohner im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittlich. Auch absolut betrachtet unterhält Witten weniger Fläche im Straßenbegleitgrün und liegt rund 51 Prozent unter dem Mittelwert von 514.000 m<sup>2</sup> der Vergleichskommunen.

Die Anzahl der Bäume je 1.000 m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün ist gering überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro



Witten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,59	1,61	2,44	3,06	19

Die Aufwendungen, Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns betragen 647.012 Euro. Der Anteil an Fremdleistung beträgt 183.010 Euro.

- Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2012 bis 2014 sind die Aufwendungen konstant. Im Folgejahr 2015 betragen die Aufwendungen 710.118 Euro. Die Ursachen für den Anstieg um immerhin 10 Prozent lassen sich anhand des vorhandenen Datenbestandes (z.B. fehlende Leitungspreise) nicht feststellen.
- Die GPA hat für die Kennzahl Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 1,50 Euro je m<sup>2</sup>. Die Aufwendungen der Stadt Witten überschreiten den Benchmark um 1,09 Euro. Auf der Basis der Fläche des Straßenbegleitgrüns ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 272.000 Euro. Das Potenzial entspricht 42,0 Prozent der Aufwendungen des Jahres 2014.

Der Aufwand je Einwohner liegt im Jahr 2014 mit 6,75 Euro unter dem Mittelwert der großen kreisangehörigen Kommunen von 11,77 Euro. Die geringe Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns führt trotz ungünstiger Wirtschaftlichkeitskennzahlen zu einer tendenziell geringen Haushaltsbelastung.

Aufgrund des für die überörtliche Prüfung bereitgestellten Datenbestandes war eine weitere Analyse der Aufwendungen nicht machbar.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns differenziert erfassen und auswerten.

Mögliche Aufwandskennzahlen sind:

- Aufwendungen Rasen Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> Rasenfläche in Euro,
- Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro,

- Aufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro,
- Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m<sup>2</sup> Sträucher-/Gehölzflächen in Euro und
- Aufwendungen Beete/Wechselbepflanzung je m<sup>2</sup> Beetfläche in Euro.

## → Gesamtbetrachtung Grünflächen

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

- Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Die Stadt Witten erreicht einen Erfüllungsgrad von 54 Prozent.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen der Stadt Witten ist zentral angelegt.
- Aus den strategischen Zielen sollte die Stadt Witten jährlich operative Ziele für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und des Straßenbegleitgrüns entwickeln.
- Für die Unterhaltung aller Grünflächen sollte die Stadt Witten flächendeckend Standards definieren. Im Rahmen dieser Standards sind Pflegearbeiten bzw. Pflegegänge (ausgearbeitete Pflegepläne) zu hinterlegen.
- Die Stadt Witten sollte die durch das Betriebsamt zu erbringenden Leistungspositionen erfassen und dessen Einheitspreise bzw. Stückkosten ermitteln. In einem weiteren Schritt sind steuerungsrelevante Aufwandskennzahlen zu bilden. In einem regelmäßigen Berichtswesen können diese Kennzahlen im Bereich der Grünflächenunterhaltung dargestellt und analysiert werden. Die Stadt Witten sollte durchgängig steuerungsrelevante Kennzahlen im Bereich der Grünflächenunterhaltung bilden. In einem regelmäßigen Berichtswesen sollten die Kennzahlen dargestellt werden
- Im interkommunalen Vergleich liegt das Flächenangebot je Einwohner an Park- und Gartenanlagen in Witten über dem Mittelwert. Die geringe durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen bilden eine nachteilige strukturelle Bedingung für eine kostengünstige Unterhaltung und Pflege. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten überschreiten den Benchmark. Auf der Basis der Fläche der Park- und Gartenanlagen ist ein Potenzial von ca. 65.000 Euro vorhanden.
- Das Angebot an Spiel- und Bolzplätze der Stadt Witten positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Der Flächenanteil der Bolzplätze beträgt 5 Prozent an der Gesamtfläche.
- Eine separate Darstellung der Pflegeaufwendungen Eigenleistung für Spiel- und Bolzplätze ohne Schule und Kindergärten ist durch die Stadt Witten nicht darstellbar. Die Kennzahl Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro kann somit nicht gebildet werden.
- Aufwendungen für Grünflächenpflege, Kontrolle, Wartung und Reparatur sollen für jeden Spiel- und Bolzplatz getrennt erfasst, dokumentiert und analysiert werden. Differenzierte Aufwandskennzahlen können dann vertiefend dargestellt werden.
- Die Fläche des Straßenbegleitgrüns ist nicht nur bezogen auf den Einwohner im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittlich. Auch absolut betrachtet unterhält Wit-

ten weniger Fläche im Straßenbegleitgrün und liegt rund 51 Prozent unter dem Mittelwert von 514.000 m<sup>2</sup> der Vergleichskommunen.

- Die Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> überschreiten den Benchmark um 1,09 Euro. Auf der Basis der Fläche des Straßenbegleitgrüns ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 272.000 Euro.
- Die Stadt Witten sollte die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns differenziert erfassen und auswerten.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → 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.

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des von der Stadt Witten (Stadt Sport Verband Witten e.V.) beantworteten Fragenkatalogs.

- Der Stadt Sport Verband Witten e.V. ist für die Belegungsplanung und Einrichtung der Sportaußenanlagen zuständig. Sofern die Unterhaltung- und Pflege der Sportaußenanlagen nicht an die Vereine übertragen wurde, erfolgt dies durch das Betriebsamt. Die Gebäude werden durch das Amt für Gebäudemanagement der Stadt Witten betreut.

### → **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die, im Wesentlichen zentrale Lösung für die Sportaußenanlagen, positiv.

- Die Stadt Witten hat einen aktuellen Überblick über ihren Bestand an Sportanlagen. Die Daten werden anlassbezogen fortgeschrieben. Es werden dabei detailliert die Anzahl, Ausstattung und Eigenschaften des Platzes aufgezeichnet. Jährlich veranlasst die Stadt Witten eine Sicherheitsüberprüfung der Sportaußenanlagen durch eine zertifizierte Fachfirma.
- Vormittags und nachmittags (pauschal bis 17:00 Uhr) stehen die schulisch genutzten Sportaußenanlagen den Schulen zur Verfügung.
- Die Vereine nutzen anschließend die Sportaußenanlagen gemäß den von ihnen gemeldeten Nutzungszeiten. Die Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaften / Jugendmannschaften sind der Stadt bekannt. Aktuelle Belegungspläne der Anlagen sind vorhanden. Die Belegungszeiten der Vereine werden kontinuierlich aktualisiert. Teilweise werden Anlagen von mehreren Vereinsmannschaften gleichzeitig belegt.
- Die tatsächlichen Nutzungszeiten der Schulen und der Vereine werden nicht erfasst.
- Eine Einwohner- und Vereinsbefragung zum aktuellen und künftigen Sportverhalten hat die Stadt Witten bisher nicht durchgeführt. Informationen über die sonstigen örtlichen Sportanbieter und deren Programme liegen bei der Stadt vor.

Eine Sportentwicklungsplanung für die Stadt Witten gibt es bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Für eine zukunftsorientierte Sportentwicklungsplanung sollten Informationen über das Sportverhalten bei den Vereinen, den sonstigen Anbietern und bei der Bevölkerung eingeholt werden. Weiterhin können die Einwohner standardisiert, stichprobenhaft befragt und im Rahmen von Workshops in die Planungen eingebunden werden. Zudem sollte die Stadt Witten die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine und Schulen erfassen und auswerten.

In den Jahren 2009 bis 2011 wurden fünf Tennenplätze aufgegeben. Der Sportplatz Buchholz wurde im Jahr 2015 aufgelöst und künftig wird die Fläche Sportplatz Westfalenstraße für eine Ausweisung einer Gewerbefläche genutzt.

Ein Nutzungsentgelt für die Sportaußenanlagen wird nicht erhoben. Die Beteiligung der Sportvereine erfolgt über einen Energiekostenbeitrag von 3 Euro pro Stunde ab dem Jahr 2015 (2,60 Euro in den Jahren 2008 -2014). Eine Ausnahme bildet der Sportplatz Sonnenschein. Der Wittener Turnverein pflegt und unterhält die Gebäude und Technik der Sportanlage. Pachtgebühren sind nicht vereinbart.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte zur Entlastung des städtischen Haushaltes den Energiekostenbeitrag bzw. Pachtgebühren anhand des erzielten Aufwandsdeckungsgrades jährlich überprüfen und anpassen. Dazu sollte die Stadt Witten die Gesamtaufwendungen für die Sportaußenanlagen inkl. der genutzten Gebäude auswerten.

Eine Übersicht der Investitionskosten-, Unterhaltungs- und Betriebskosten je Sportaußenanlage liegt nicht vor.

→ **Empfehlung**

Mit dem Ziel der Haushaltsentlastung bei der Stadt Witten sollte eine Aufstellung und Auswertung der Aufwendungen je Sportaußenanlage erfolgen. Optimierungsmaßnahmen sind zu analysieren, wie zum Beispiel: Übertragung der Anlagen auf die Vereine, breite Erhebung von Nutzungsentgelten und Prüfung der Zuschussregelungen.

Die Stadt Witten schließt mit den Vereinen die neue Kunstrasenplätze erhalten einen Ansparvertrag. Die Renovierungskosten werden dadurch nach rund 15 Jahre zu rund ein Drittel durch den Verein getragen.

→ **Feststellung**

Die GPA begrüßt den Kostenbeteiligungsvertrag mit den Vereinen für Kunstrasenplätze.

## Strukturen

Im Bezugsjahr 2014 betreibt die Stadt Witten für die Sportart Fußball zehn Sportaußenanlagen mit 15 Sportplätzen. Sie haben eine Gesamtfläche von 243.721 m<sup>2</sup>. Die interkommunalen Mittelwerte je Kommune betragen 22 Sportplätze und 333.813 m<sup>2</sup> Gesamtfläche.

Der Sportplatz Sonnenschein ist nicht in die Betrachtung einbezogen da eine Nutzung in der Sportart Fußball nicht erfolgt. Diese Anlage ist seit 1954 verpachtet. Eine Vertragsergänzung erfolgte im Jahre 1980. Der Wittener Turnverein pflegt und unterhält die Gebäude und Technik

der Sportanlage. Pachtgebühren sind nicht vereinbart. Der Sportrasenplatz des Leichtathletikstadion Wullenstadion steht nicht zu Trainingszwecken für die Sportart Fußball zur Verfügung und wird nicht berücksichtigt. Am Wochenende wird der Sportrasenplatz in Ausnahmefällen als Ausweichfläche für Fußballturniere eingesetzt. Der Sportrasenplatz Stockum steht ebenfalls nicht für die Sportart Fußball zur Verfügung und wird nicht berücksichtigt.

#### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,54	2,31	9,59	4,67	3,19	4,34	5,86	23
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,03	1,02	4,10	1,91	1,31	1,77	2,25	23

Inwieweit die Vorhaltung von Sportstätten im derzeitigen Umfang gerechtfertigt ist, kann zusätzlich anhand der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ analysiert werden. Im Jahr 2014 nutzten 23 Vereine mit 135 Mannschaften, die Sportaußenanlagen der Stadt Witten.

Der interkommunale Mittelwert der derzeit beteiligten Kommunen liegt bei 16 Vereinen. Der Mittelwert der nutzenden Mannschaften beträgt 140.

#### → Feststellung

Mit einer Anzahl von 135 Mannschaften positioniert sich die Stadt Witten unterhalb des Mittelwerts der Vergleichskommunen.

#### Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Witten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Mannschaft in m <sup>2</sup>	734	622	1.915	1.066	806	1.006	1.192	22

Anhand der belegten Nutzungszeiten der Vereine in Höhe von 14.358 Stunden pro Jahr und den verfügbaren Nutzungszeiten in Höhe von 20.228 Stunden pro Jahr, ergibt sich eine Auslastung der Sportaußenanlagen von 71 Prozent. Im interkommunalen Vergleich beträgt der Mittelwert „Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten“ 65,3 Prozent.

#### → Feststellung

Mit einer Auslastung der Sportaußenanlagen von 71 Prozent positioniert sich die Stadt Witten bei den obersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Im Weiteren führt die GPA NRW einen Vergleich der benötigten mit den vorhandenen verfügbaren Nutzungszeiten je Woche durch. Die Sportaußenanlagen in Witten bieten 414 verfügbare Nutzungsstunden je Woche im Jahr 2014.

Die Anlagen werden insgesamt von 135 Mannschaften genutzt. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden je Woche und ohne Doppelbelegungsquote beträgt die gesamte benötigte Nutzungszeit 405 Stunden Woche.

Im Jahr 2015 wurden 127 Mannschaften durch die Stadt Witten gemeldet. Die Schließung der Sportaußenanlage Buchholz reduziert die verfügbaren Nutzungsstunden auf 364. Rechnerisch werden 381 Nutzungsstunden benötigt. Dabei ist allerdings eine mögliche Doppelbelegung der Plätze z.B. durch Jugendmannschaften nicht berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Unter Einbeziehung der verschiedenen Einflussfaktoren zeigt sich in Witten ein dem Bedarf angemessenes Angebot an Sportaußenanlagen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Witten die Dokumentation der tatsächlichen Nutzung und Doppelbelegung der vorgehaltenen Sportaußenanlagen.

Für die Stadt Witten wird von IT.NRW eine sinkende Anzahl der unter 18-Jährigen prognostiziert (- 9,8 Prozent bis 2040). Somit ist zukünftig von einer geringeren Anzahl von Vereinsmitgliedern und somit auch einer geringeren Nutzung der Sportaußenanlagen auszugehen.

Weiterhin verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 - 75-Jährigen von z.B. von Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Witten die Anzahl der vorgehaltenen Sportaußenanlagen kontinuierlich zu überprüfen und bei einem Rückgang der Belegungsquote entsprechend zu reduzieren.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)