

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Herten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Ausgangslage der Stadt Herten	12
Strukturelle Situation	12
→ Überörtliche Prüfung	18
Grundlagen	18
Prüfbericht	18
→ Prüfungsmethodik	19
Kennzahlenvergleich	19
Strukturen	19
Benchmarking	20
Konsolidierungsmöglichkeiten	20
GPA-Kennzahlenset	21
→ Prüfung der Stadt Herten	22
Prüfungsablauf	22

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten

### Managementübersicht

Die Stadt Herten hat seit mehr als zwei Jahrzehnten eine angespannte Haushaltslage. Bereits zu Zeiten der Kameralistik mussten Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden. Zum 1. Januar 2008 wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Stadt Herten konnte, im Gegensatz zu den meisten Kommunen, auch nicht anfänglich von dem fiktiven Haushaltsausgleich profitieren. In den Jahren 2008 bis 2011 befand sie sich im Nothaushalt. Die Stadt Herten nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes teil. Der erste Haushaltssanierungsplan 2012 sowie die bisherigen Fortschreibungen wurden jeweils von der Bezirksregierung Münster genehmigt. Der Haushaltsausgleich soll unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2018 erreicht werden. Für das Jahr 2021 ist dann der Ausgleich ohne Konsolidierungshilfe geplant.

Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2015 waren durchgängig defizitär. Die Abweichungen zu den Planergebnissen stellten sich unterschiedlich dar. In fünf Jahren fielen die Jahresabschlüsse schlechter aus als geplant. In den anderen drei Jahren konnten Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Seit 2014 liegen die Jahresabschlüsse mit -18,8 Mio. Euro und -15,9 Mio. Euro deutlich unter den Vorjahresergebnissen. Diese bewegten sich zwischen -30,2 Mio. Euro und -40,7 Mio. Euro.

Hierzu haben neben den eigenen Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere die seit 2012 erhaltenen Konsolidierungshilfen beigetragen. Diese betragen seit dem Jahr 2014 in voller Höhe 11,3 Mio. Euro jährlich. Für den gesamten Zeitraum sind es rund 75 Mio. Euro. Dennoch waren die Jahresabschlüsse im Durchschnitt mit - 27,6 Mio. Euro erheblich defizitär. Die Jahresdefizite führten dazu, dass das ohnehin niedrige Eigenkapital von anfänglich 157,4 Mio. Euro innerhalb von sechs Jahren vollständig aufgezehrt war. Daher ist die Stadt Herten seit 2013 sogar bilanziell überschuldet. Ende 2015 erreichte die bilanzielle Überschuldung ein Volumen von 35,1 Mio. Euro. Nach den vorläufigen Daten für 2016 ist mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung von über 8,0 Mio. Euro und einem Jahresdefizit von lediglich noch 0,5 Mio. Euro zu rechnen. Dennoch besteht ein unverändert hoher Konsolidierungsdruck für die Stadt Herten fort.

Dieser ergibt sich auch aus der äußerst kritischen Entwicklung der Liquiditätskredite. Diese hatten bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 ein beachtliches Volumen von rund 89 Mio. Euro. Dieses stieg aufgrund der vielfach völlig unzureichenden Selbstfinanzierungskraft jährlich und einem erheblichen Umfang an. Ende 2015 hatten die Liquiditätskredite ein Volumen von fast 313 Mio. Euro erreicht. In dem Zeitraum von acht Jahren entspricht das einem Anstieg um das 2,5-fache beziehungsweise rund 224 Mio. Euro. 2016 konnte die Stadt Herten erstmalig Liquiditätskredite abbauen, und zwar um etwa 10,0 Mio. Euro. Ob dieses als Trendwende zu sehen ist, bleibt abzuwarten. Bedenklich ist außerdem, dass bereits seit 2009 die Liquiditätskredite höher sind als die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Es handelt sich hier um eine typische Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten bei den Haushaltssicherungs- und Stärkungspaktkommunen.

Um die hohen Liquiditätskredite deutlich abbauen zu können, sind zukünftig nennenswerte Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erforderlich. In den Jahren 2008 bis 2015 konnte die Stadt keinerlei Überschüsse erwirtschaften. Vielmehr war diese Selbstfinanzierungskraft unzureichend und damit für die steigenden Liquiditätskredite verantwortlich. Seit 2014 konnte der negative Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit deutlich verringert. Die erhaltenen Stärkungspaktmittel von 11,3 Mio. Euro jährlich haben hierzu erkennbar beigetragen. Die Stadt plant für die Zukunft ab 2018 jeweils Überschüsse aus dem laufenden Geschäft, insbesondere durch steigende Einzahlungen. Diese hängen jedoch wiederum von der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung ab und sind mit deutlichen Risiken verbunden.

Um zu erkennen, in welcher Höhe bei der Stadt Herten eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke vorhanden ist, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2015 bei einem Minus von 27,7 Mio. Euro. Das strukturelle Ergebnis 2015 wird mit dem für 2020 geplanten Jahresergebnis verglichen. Danach erwartet die Stadt für 2020 einen Überschuss von 3,7 Mio. Euro. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke geschlossen. Für 2017 ist noch ein Fehlbedarf von 8,8 Mio. Euro kalkuliert. Ab 2018 plant die Stadt Herten dann mit jährlich steigenden Überschüssen. Allein die niedrigen Überschüsse in 2018 und 2019 von unter 1,7 Mio. Euro zeigen, wie gefährdet der Haushaltsausgleich ist.

Die Haushaltsplanungen der Stadt Herten bis 2020 sind grundsätzlich nachvollziehbar. Jedoch sind wesentliche Planwerte mit erkennbaren Risiken verbunden. Hierbei handelt es sich überwiegend um allgemeine Risiken. Diese betreffen die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie den kommunalen Finanzausgleich. Die Eckpfeiler der geplanten ausgeglichen Haushalte sind neben den städtischen Konsolidierungsmaßnahmen beachtliche Ertragszuwächse in drei Bereichen. Bei den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern, den Schlüsselzuweisungen und der Gewerbesteuer werden bis 2020 Ertragssteigerungen von insgesamt 36,4 Mio. Euro erwartet. Sollten die Planungen und damit letztendlich die positive Entwicklung nicht eintreten, sind die ausgeglichenen Haushalte gefährdet.

Daher sollte die Stadt Herten Vorsorge treffen, wie auftretende Konsolidierungslücken aufgefangen werden können. Nur durch eine Vorsorge und einen „Plan B“ wird es gelingen, den Haushaltssanierungsprozess nicht zu gefährden. Hierzu werden insbesondere weitere Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern gehören, die jedoch bereits jetzt schon ein hohes Niveau haben. Grundsätzlich sind Hebesatzerhöhungen sachgerecht, um die städtischen Aufgaben zu finanzieren. Dieses gilt besonders bei höheren Standards.

Bei den Beiträgen und den Gebühren sind zum Teil noch finanzielle Potenziale vorhanden. Hierzu zählen etwa höhere Straßenbaubeiträge sowie die Absenkung des Öffentlichkeitsanteils im Friedhofswesen und bei der Straßenreinigung.

Die Ertragslage der Stadt Herten war grundsätzlich etwas schwächer als bei den Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen und Schlüsselzuweisungen) waren bis auf das Jahr 2015 unterdurchschnittlich. Die Ursache hierfür liegt in den niedrigeren Gewerbesteuererträgen.

Bei der Haushaltssanierung sind besonders die freiwilligen Aufgaben kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Zu ihnen gehören unter anderem die Bereiche Sport und Freizeit und damit der Bädersektor. Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbä-

dern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist zudem keine Pflichtaufgabe der Kommune. Dieses sollte die Stadt bei ihrer Haushaltskonsolidierung berücksichtigen, besonders bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen. Das Angebot an öffentlichen Einrichtungen findet nach § 8 Abs. 1 GO ihre Grenzen in der Leistungsfähigkeit der Stadt. Diese ist bei einer Stärkungspaktkommune besonders eingeschränkt.

Darüber hinaus sind selbstverständlich die Pflichtaufgaben in den Fokus zu nehmen. Das Ziel muss hier eine konsequente wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerledigung sein. Hinweise für Optimierungen und Handlungsbedarfe kann unter anderem eine Vermögensanalyse geben. Bei den Schulen bestehen überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus höheren Vermögenswerten lassen sich häufig auch höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Das Straßenvermögen ist hingegen weit unterdurchschnittlich. Ein Grund hierfür wird in der geringen Gemeindefläche von Herten zu finden sein. Die Stadt Herten hat im interkommunalen Vergleich mit 37 km<sup>2</sup> eine geringe Gemeindefläche. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei etwa 97 km<sup>2</sup>. Hiernach hat die Stadt Herten sicherlich günstigere Rahmenbedingungen bei ihrer Aufgabenerledigung, zumindest für einzelne Aufgabenbereiche.

Die Stadt Herten liegt mit ihrem kommunalen Immobilienbestand (rund 3.490 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche - BFG - je 1.000 Einwohner) deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (4.740 m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner). Dieses resultiert aus niedrigen Gebäudeflächen bei zahlreichen Nutzungsarten, insbesondere bei den sonstigen Nutzungen. Hier verfügen andere Städte teilweise über einen großen Wohnungsbestand im Kernhaushalt oder bei Wohnungsbaugesellschaften. Die Flächenwerte bei den Nutzungsarten Sport und Freizeit sowie Schulen sind in Herten erkennbar überdurchschnittlich.

Bereits aus den überdurchschnittlichen Vermögens- und Flächenwerten bei den Schulen lässt sich ein Handlungsbedarf für die Stadt Herten ableiten. Dieser wird durch die Prüfungsergebnisse im Teilbericht Schulen nochmals verstärkt und konkretisiert.

Voranzustellen ist, dass die bei der Stadt Herten vorgefundene Datenlage zu den Schulflächen kritisch war. Die anfänglich gemeldeten Flächendaten waren weitgehend nicht belastbar. Erst mit einem erheblichen Aufwand konnten im Verlauf der Prüfung belastbare Flächendaten ermittelt und bereitgestellt werden.

Die Schullandschaft befindet sich in Herten ebenso wie in vielen Kommunen im Umbruch. Dieser konzentrierte sich in Herten bisher nur auf die weiterführenden Schulen. Hier hat die Stadt auf die besonders durch das Schulwahlverhalten und die Schülerrückgänge verursachte Entwicklung reagiert.

Grundsätzlich gilt, dass die Stadt Herten die Schulentwicklungsplanung für alle Schulformen regelmäßig fortschreiben sollte. Hierbei sind konsequent die aktuellen Schülerzahlen und Entwicklungen zu berücksichtigen. Hierzu zählt selbstverständlich auch der Zulauf an Flüchtlingskindern, welcher derzeit schwer zu prognostizieren ist.

In Herten bestanden bis zum Jahr 2008 noch drei kommunale Hauptschulen. Die Bodelschwingschule wurde mit dem Schuljahr 2008/2009 geschlossen. Seitdem haben sich die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2014/2015 nochmals halbiert. Dieses spiegelt sich in den deutlichen Flächenüberhängen von rund 3.600 m<sup>2</sup> BGF wider. Es waren weiter sinkende Schülerzahlen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt sachgerecht die Aufgabe einer

weiteren Hauptschule beschlossen. Die Theodor-Heuss-Schule wurde nach dem Schuljahr 2015/2016 aufgegeben. Als letzte noch verbliebene Hauptschule wird die Martin-Luther-Schule aktuell zum 31. Juli 2017 geschlossen.

Bei den zwei Realschulen sind die Schülerzahlen von 2008/2009 nach 2014/2015 um rund ein Drittel auf etwa 740 gesunken. Diese Entwicklung führte dazu, dass die ohnehin bestehenden Flächenüberhänge im Betrachtungszeitraum nochmals angestiegen sind. Im interkommunalen Vergleichsjahr 2014 stellt die Stadt Herten den Maximalwert bei der Bruttogrundfläche je Klasse. Daraus ergibt sich ein Flächenüberhang von rund 10.600 m<sup>2</sup> BGF. Das sind mehr als die Hälfte der vorhandenen Flächen von 18.740 m<sup>2</sup>. Aufgrund der perspektivisch weiter sinkenden Schülerzahlen läuft die Städtische Realschule zum 31. Juli 2017 aus. Hierdurch verringert sich der Flächenüberhang um etwa 8.000 m<sup>2</sup>. Jedoch verbleibt dann noch ein Überhang von 2.600 m<sup>2</sup> BGF. Dieser wird perspektivisch weiter anwachsen. Daher sollte die Stadt die weitere Entwicklung der Schülerzahlen kritisch analysieren. Sofern die Zahlen erheblich sinken, wird wahrscheinlich auch die Schließung der letzten Realschule erforderlich sein.

Die Stadt Herten hat, wie andere Kommunen ebenfalls, eine Sekundarschule als neue Schulform gegründet. Die Martin-Luther-Schule ist zum Schuljahr 2012/2013 gestartet. Die Sekundarschule nutzt zusammen mit der auslaufenden Hauptschule ein Gebäude. Die Gebäudeflächen wurden in Abstimmung mit der Kommune jeweils zur Hälfte auf die beiden Schulen aufgeteilt. Eine konkrete Aussage zur zukünftigen Flächensituation ist derzeit nicht möglich. Hierfür werden aktuelle und valide Prognosezahlen der Stadt benötigt. Deren Ermittlung wird insbesondere durch die noch laufende Umgestaltung der Schullandschaft sicherlich erschwert.

Bei dem einzigen städtischen Gymnasium sind seit dem Schuljahr 2008/2009 die Schülerzahlen um etwa neun Prozent gesunken. Ebenso wie bei den Realschulen stellt die Stadt Herten bei den Gymnasien den Maximalwert im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen. Es besteht ein beachtlicher Flächenüberhang von 5.300 m<sup>2</sup> BGF. Dieser wird aufgrund eines prognostizierten Schüleranstiegs Ende 2020/2021 auf etwa 4.100 m<sup>2</sup> sinken. Sollte eine Umstellung des Gymnasiums von G8 auf G9 erfolgen, werden sich die Flächenüberhänge nochmals erkennbar reduzieren.

Bei der ebenfalls einzigen Gesamtschule beträgt der Schülerrückgang im Betrachtungszeitraum etwa acht Prozent. Für das Vergleichsjahr 2014 besteht ein Flächenüberhang von etwa 6.900 m<sup>2</sup> BGF. Das ist mehr als ein Drittel der gesamten Gebäudefläche. Dieses Potenzial wird insbesondere wegen der vorhandenen Gebäudesituation mit einem größeren Forum und einer Bibliothek nicht vollständig zu nutzen sein. Nach den vorliegenden Prognosen werden sich die Schülerzahlen in 2021/2022 in etwa auf dem derzeitigen Niveau bewegen. Damit wird auch ein Flächenüberhang in der bisherigen Größenordnung bestehen bleiben. Vor diesem Hintergrund sind sowohl die geplante Sanierung des gesamten Schulgebäudes als auch das Finanzvolumen von rund 39 Mio. Euro kritisch zu bewerten. Die im Rahmen der Sanierung vorgesehene Flächenreduzierung von etwa 1.000 m<sup>2</sup> BGF wird bei Weitem nicht ausreichen. Aufgrund des Investitionsvolumens und der prekären Haushaltslage bestehen Zweifel, ob die Planungen konsequent an dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet wurden. Nach den bisherigen Berechnungen würde mit dieser Maßnahme eine erhebliche Haushaltsbelastung von über 1,0 Mio. Euro jährlich verbunden sein.

Die Stadt Herten sollte deshalb zeitnah das Sanierungskonzept grundlegend überdenken und im Rahmen der anstehenden Ausführungsplanungen deutliche Flächenreduzierungen vorzu-

nehmen. Nur so können Sanierungsaufwand und Flächenüberhang erheblich reduziert werden. Gleichzeitiges Ziel muss es für die Stadt Herten als Stärkungspaktkommune sein, die finanziellen Belastungen aus der Sanierungsmaßnahme wesentlich zu senken.

Bei den Grundschulen bestehen mit 12.100 m<sup>2</sup> die höchsten Flächenüberhänge je Schulform. Für die weiterführenden Schulen ergibt sich ein Flächenüberhang von insgesamt 26.800 m<sup>2</sup>. Damit summieren sich die Potenziale bei den Schulgebäuden in 2014 auf erhebliche 38.900 m<sup>2</sup> BGF. Davon entfallen allein auf den Grundschulsektor rund 30 Prozent. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF errechnet sich insgesamt ein monetäres Potenzial von 3,9 Mio. Euro. Bei den Schulturnhallen bestehen für das Vergleichsjahr 2014 ebenfalls beachtliche Überhänge. Von den bestehenden 29 Halleneinheiten werden lediglich rund 18 Halleneinheiten für den Schulsport benötigt. Daraus ermittelt sich ein weiteres Potenzial von 9.700 m<sup>2</sup> beziehungsweise 970.000 Euro. Somit sind es für den Schulsektor 48.600 m<sup>2</sup> oder 4,86 Mio. Euro. Die ermittelten Flächenüberhänge und das daraus errechnete monetäre Potenzial sind erheblich. Diese gilt auch im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen. Das sind für Herten rund 800 m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner. Damit stellt die Stadt Herten derzeit den höchsten einwohnerbezogenen Flächenwert. Der Mittelwert liegt bei etwa 260 m<sup>2</sup> und damit etwa 70 Prozent unter dem Wert von Herten.

Das Resultat ist im Hinblick auf eine sparsame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung relativ kritisch. Dieses wird bei einer bilanziell überschuldeten Stärkungspaktkommunen mit einem Liquiditätskreditbestand von über 300 Mio. Euro nochmals bedenklicher.

Daher sollt die Stadt Herten zeitnah Konzepte entwickeln, wie dieser beachtliche Flächenüberhang in den kommenden Jahren konsequent reduziert werden kann. Dieses betrifft insbesondere die Grundschulen, das Gymnasium und die Gesamtschule. Speziell bei der Gesamtschule sollten diese Erkenntnisse unbedingt in die anstehende Sanierung des Gebäudes mit einfließen. Eine notwendige und deutliche Flächenreduzierung bei den Grundschulen wird nur durch die Schließung von Standorten zu erreichen sein.

Durch die Zuwanderung werden sich Schülerzahlen und Flächenausnutzung in allen Schulformen verändern. Die Auswirkungen können derzeit noch nicht in Zahlen belastbar dargelegt werden. Dennoch wird weiterhin ein beachtliches Flächenpotenzial bestehen bleiben. Damit bleibt festzuhalten, dass für die Stadt Herten ein erheblicher und offenkundiger Handlungsbedarf im Schulsektor besteht. Durch den notwendigen Abbau der Flächenüberhänge wird erreicht, dass nur noch die langfristig benötigten Schulflächen unterhalten und bewirtschaftet werden. Hierdurch wird gleichzeitig eine nachhaltige Entlastung des städtischen Haushalts erzielt.

Zum Schulsektor zählen ebenfalls die Schulsekretariate sowie die Schülerbeförderung. Bei den Schulsekretariaten hat die Stadt Herten geringere Betreuungsquoten und höhere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei der Schülerbeförderung ist der Anteil der beförderten Schüler gering. Hierzu hat auch die interkommunal geringere Gemeindefläche von 37 km<sup>2</sup> beigetragen. Folglich sind die Aufwendungen je Schüler ebenfalls weit unterdurchschnittlich. Vor diesem Hintergrund sind die hohen Aufwendungen je befördertem Schüler zu relativieren.

Die Veränderungen des demografischen Wandels haben deutliche Auswirkungen auf das kommunale Aufgabenspektrum und Leistungsangebot. Neben dem vorgenannten Schulsektor

ist ebenso die Tagesbetreuung für Kinder tangiert. In Herten gibt es bei den Kindertageseinrichtungen einen bunten Trägermix. Der überwiegende Teil befindet sich in freier Trägerschaft. Von den insgesamt vorhandenen Plätzen sind 18 Prozent städtische Plätze. Dieser Anteil ist auch interkommunal vergleichsweise niedrig.

Der einwohnerbezogene Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder in Herten bewegt sich auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes und ist insoweit unauffällig. Als Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag spielen insbesondere die Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle. Die freiwilligen Zuschüsse sind in Herten vergleichsweise hoch. Dieses ist häufig festzustellen, wenn Kommunen wenige eigene städtische Einrichtungen betreiben. Auf der anderen Seite ist es jedoch eher ungewöhnlich, wenn Städte wie Herten jährlich kündbare Vereinbarungen mit den Trägern geschlossen haben. Wegen der kritischen Haushaltslage sollte die Stadt Herten die freiwilligen Zuschüsse reduzieren und deshalb in Verhandlungen mit den freien Trägern treten.

Die Elternbeitragsquote ist interkommunal weit unterdurchschnittlich. Hierzu wird auch die hohe SGB II-Quote in der Stadt Herten beigetragen haben. Es gibt es verschiedene Optimierungsmöglichkeiten, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erzielen. Die Stadt Herten sollte kurzfristig die Elternbeitragsatzung anpassen. Dieses ist auch als notwendiger Beitrag zur Haushaltssanierung zu sehen.

Die aktuelle Verteilung der Betreuungszeiten auf die Stundenkontingente ist positiv und entlastet den Fehlbetrag. Der kostengünstige Anteil der 25 Stunden Wochenbetreuung ist überdurchschnittlich hoch. Der kostenintensive Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung fällt weit unterdurchschnittlich aus.

Die Prüfung des Bereiches Personalwirtschaft und Demografie hat gezeigt, dass die Aufbauorganisation der Stadt Herten in der Gliederungsbreite mit sechs Fachbereichen größer ist als erforderlich. Hier sollte es das Ziel sein, im Zuge der Neustrukturierung der Verwaltungsorganisation Synergien zu nutzen. Die Gliederungstiefe ist aktuell grundsätzlich angemessen.

Die Stadt Herten führt regelmäßig Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen durch. Dieses ist positiv, aber auch zugleich notwendig für eine Personalbedarfs- und entwicklungsplanung. Diese kann nur in Verbindung mit einer konsequenten Aufgabenkritik gesehen werden. Eine Aufgabenkritik ist besonders für Stärkungspaktkommunen wichtig, weil die Personalaufwendungen einen wesentlichen Aufwandsblock darstellen und damit zwangsläufiger Bestandteil von Haushaltssanierungen sein müssen. Die Personalkostenreduzierung ist ein wesentlicher Baustein des Haushaltssanierungsplanes der Stadt Herten.

Die Personalausstattung der Stadt Herten ist im interkommunalen Vergleich relativ hoch. Nach den berechneten Personalquoten weist die Stadt Herten den höchsten Personalbestand der großen kreisangehörigen Kommunen auf. Ursächlich für die Maximalwerte bei den Personalquoten 1 und 2 ist die Berücksichtigung des kommunalen Unternehmens PROSOZ. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgliederungsgrade bei den Kommunen hat die GPA NRW entschieden, den Fokus stärker auf eine gesamtstädtische Betrachtung zu legen. Die kommunalen Gesamtabschlüsse und der Vollkonsolidierungskreis sind hierfür geeignete Instrumente. Daher werden sie nicht nur bei der Personalquote, sondern auch beim Gebäudeportfolio und in der Finanzprüfung als Basis herangezogen. Hierbei ist uns bewusst, dass die Einbeziehung der über 250 Vollzeit-Stellen bei PROSOZ entsprechend der einheitlichen GPA-Systematik zu Recht erfolgte,

PROSOZ aber eine „atypische“ kommunale Aufgabe darstellt. Bei der Betrachtung bleibt es grundsätzlich unberücksichtigt, ob durch Unternehmen Gewinne oder Verluste erzielt werden. Die GPA NRW hat parallel die Personalquoten ohne PROSOZ berechnet. Auch ohne die Beschäftigten dieses Unternehmen hat die Stadt Herten weiterhin eine hohe Personalausstattung. Herten zählt weiterhin zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Personalbestand.

Auch vor diesen Hintergrund hat die GPA NRW ausgewählte Aufgaben im Produktbereich Sicherheit und Ordnung geprüft. Es wurden insbesondere Stellenvergleiche bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen sowie den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten durchgeführt.

Für die Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Herten mehr Personal ein als es der Benchmark erforderlich macht. Im Bezug zum Benchmark besteht 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen. Beim Personenstandswesen ergibt sich für 2015 ein deutlich höheres Potenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen. Hier sollte die Stadt insbesondere einen stärkeren Fokus auf die Terminvergabe legen und außerdem die Öffnungszeiten reduzieren. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ermittelt sich ein rechnerisches Potenzial mit 0,6 Vollzeit-Stellen. In allen drei Bereichen sollte der Personaleinsatz generell stärker an den Fallzahlen ausgerichtet werden.

Auch bei den Grünflächen sieht die GPA NRW Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten. Die GPA NRW berät die Stadt Herten im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Hierzu zählt auch der Bereich der Grünflächen, mit der Organisation und Steuerung des Grünflächenmanagements. Weitere Beratungsthemen umfassen die Bewirtschaftung der drei Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün. Ein Ziel ist es, durch einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz einen Beitrag zur Sanierung des städtischen Haushaltes zu leisten.

Vor dem Hintergrund dieser Beratungen wurde, auch in Abstimmung mit der Stadt Herten, der Umfang der überörtlichen Prüfung reduziert. Es wurden die Daten für die Wirtschaftlichkeitsvergleiche erhoben und eingehend plausibilisiert, um der Stadt eine Standortbestimmung zu ermöglichen. Die Ergebnisse wurden kommuniziert und fließen in die weiteren Beratungen mit ein.

Die GPA NRW weist darauf hin, dass es Abweichungen zwischen den in der überörtlichen Prüfung und in der Stärkungspaktberatung ermittelten Werte und Potenziale gibt. Diese resultieren maßgeblich aus unterschiedlichen Vergleichsjahren, veränderten Benchmarks sowie individuellen Potenzialermittlungen in der Beratung. Hinsichtlich detaillierter Untersuchungen und Empfehlungen wird auf die bisherige und zukünftige Stärkungspaktberatung durch die Task Force verwiesen.

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zeigen bei allen drei Bereichen Potenziale. Bei den Park- und Gartenanlagen sind die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege überdurchschnittlich. Sie liegen mit 1,39 Euro je m<sup>2</sup> erkennbar über dem Mittelwert und dem Benchmark von 1,20 Euro je m<sup>2</sup>. Daraus ergibt sich ein monetäres Potenzial von fast 250.000 Euro jährlich.

Die Aufwendungen bei den Spiel- und Bolzplätzen überschreiten ebenfalls den interkommunalen Mittelwert als auch den Benchmark von 3,15 Euro je m<sup>2</sup>. Das Potenzial fällt mit rund 70.000 Euro erkennbar niedriger aus.

Das mit Abstand höchste Potenzial besteht beim Straßenbegleitgrün. Die Stadt Herten hat 2014 insgesamt 1,44 Mio. Euro aufgewendet. Bei einer Fläche von 293.600 m<sup>2</sup> entspricht das Aufwendungen von 4,91 Euro je m<sup>2</sup>. Jedoch sind in den Gesamtaufwendungen zum Teil Leistungen abgerechnet, die nicht dem Straßenbegleitgrün zuzuordnen sind. Die Aufwendungen hierfür konnte die Stadt jedoch nicht beziffern. Damit war eine entsprechende Bereinigung nicht möglich. Insoweit ist der Kennzahlenwert der Stadt Herten von 4,91 Euro je m<sup>2</sup> zu hoch. Das gilt somit auch für das monetäre Potenzial von etwa 1,0 Mio. Euro, das sich rechnerisch aus dem Vergleich zum Benchmark von 1,50 Euro je m<sup>2</sup> ermittelt.

Bei den kommunalen Sportaußenanlagen hat die Stadt Herten einen vollständigen Überblick über die Nutzer der einzelnen Sportplätze. Die tatsächlichen Nutzungszeiten sind ihr jedoch nicht bekannt. Um die reale Auslastung aller Anlagen besser abschätzen können, sollte die Stadt die tatsächlichen Nutzungszeiten erheben. Diese Erkenntnisse sind bei strategischen Entscheidungen sowie in einer zukunftsorientierten Sportstättenbedarfsplanung zu berücksichtigen. Nach den derzeitigen Resultaten kann das Sportflächenangebot in Herten mit sechs Sportanlagen und insgesamt 13 Sportplätzen als durchaus ausgewogen bezeichnet werden. Damit ebenfalls der Bereich Sportaußenanlagen einen Beitrag zur Haushaltssanierung leistet, sollte zumindest die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportstätten auf örtliche Vereine übertragen werden. Alternativ sollten Nutzungsentgelte erhoben werden.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. 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.

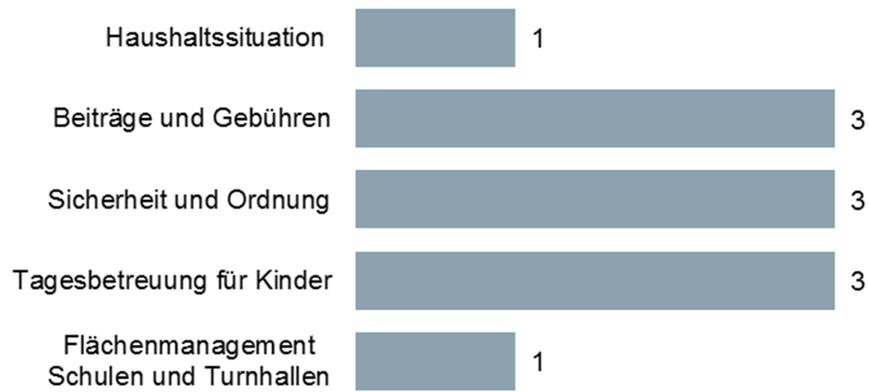
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### 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.

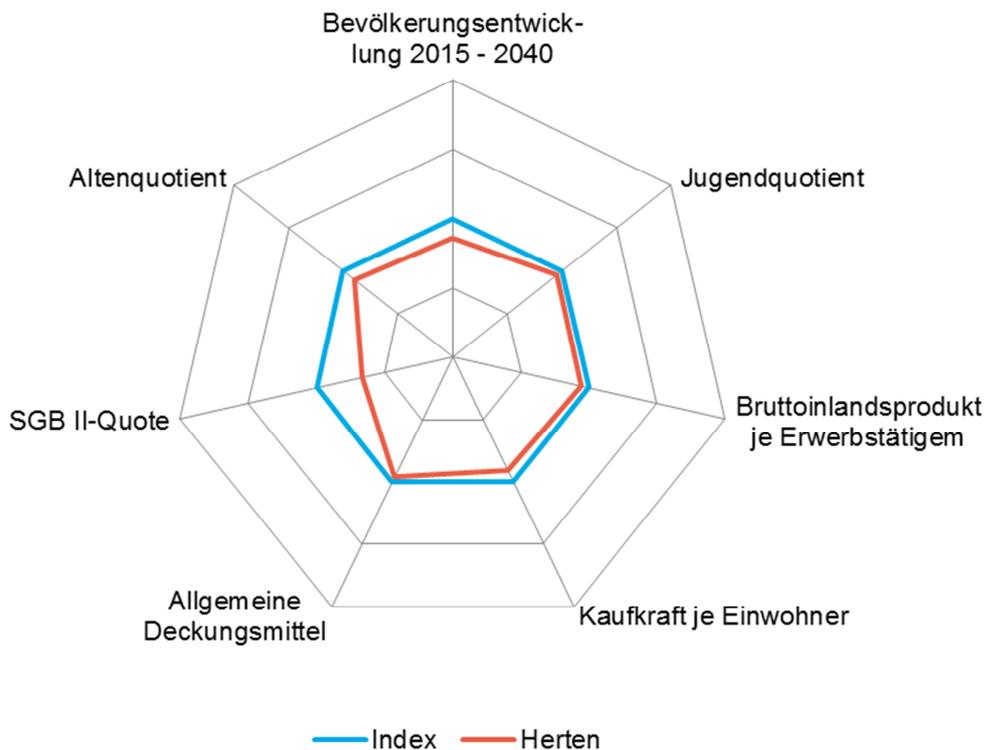
## KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Herten

### Strukturelle Situation

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

Die erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 22. Mai 2017 mit dem Bürgermeister und einer Mitarbeiterin besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die durchschnittliche SGB II-Quote ist mit 12,3 Prozent beziffert. Die Quote der Stadt Herten überschreitet diese mit 16,4 Prozent deutlich. Sie hat damit eine belastende Wirkung.

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

Die Einwohnerzahl der Stadt Herten betrug am 31. Dezember 2015 rund 61.200. Nach der Gemeindemodellrechnung von IT.NRW wird für 2030 eine Bevölkerung von etwa 56.000 und für 2040 von rund 52.700 prognostiziert. Das bedeutet bis 2040 einen Rückgang um circa 14 Prozent beziehungsweise 8.500 Einwohner. Damit fällt der Bevölkerungsrückgang bei der Stadt Herten deutlich größer aus als bei den Vergleichskommunen. Für die Vertreter der Stadt Herten ist der Bevölkerungsrückgang grundsätzlich nachvollziehbar, wobei das Ausmaß des Rückgangs noch offen ist.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (=mittlere Generation). Im Jahr 2015 beträgt er in Herten 30,2 Prozent. Er liegt etwas niedriger als der Durchschnitt der Vergleichskommunen von 31,7 Prozent. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen ebenfalls an der mittleren Generation. Mit 39,6 Prozent in 2015 überschreitet der Altenquotient von Herten erkennbar den Mittelwert der Vergleichskommunen von 35,9 Prozent. Die Bevölkerung in Herten ist somit älter als im Durchschnitt.

Der landesweite Trend, dass die Bevölkerung weniger und älter wird, zeigt sich damit auch deutlich in Herten. Dieses hat zur Folge, dass die bisherige Infrastruktur angepasst werden muss. Hierfür hat die Stadt Herten mit neun Stadtteilen durch die geringe Gemeindefläche von 37 km<sup>2</sup> günstige Rahmenbedingungen.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem beträgt in Herten rund 60.900 Euro. Es bewegt sich damit erkennbar unter dem Niveau des Mittelwertes von etwa 64.700 Euro. Die Kaufkraft in Herten ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Mit rund 19.700 Euro je Einwohner liegt sie um rund neun Prozent unter dem Mittelwert von rund 21.700 Euro. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Herten rund 1.430 Euro. Dabei handelt sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2012 bis 2015. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit etwa 1.490 Euro höher.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich die Strukturmerkmale in Herten ausnahmslos ungünstig darstellen. Sie haben nach den von der GPA NRW genutzten Datengrundlagen jeweils einen belastenden Einfluss. Damit ist die Ausgangslage der Stadt Herten schwieriger als bei vielen großen kreisangehörigen Kommunen.

## **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 dem Interview mit dem Bürgermeister am 22. Mai 2017 erörtert.

Voranzustellen ist, dass sich die Stadt Herten bereits seit vielen Jahren und damit relativ frühzeitig mit der demografischen Entwicklung auseinandersetzt. Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung 2001 wurden erste Demografiekonzepte mit dem Schwerpunkt Wohnbaustruktur

eingebunden. 2005 entstand das Arbeitsprogramm des damaligen Bürgermeisters mit dem Titel „Mut zur Zukunft“.

Im Jahr 2008 hat die Stadt Herten dann ein strategisches Konzept „Herten 2020 Demografischer Wandel“ herausgebracht. Es ist ein strukturiertes, rund 100 Seiten umfassendes Konzept mit folgenden vier Handlungsfeldern:

- Wohnen - Wohnumfeld,
- Wirtschaft - Arbeit,
- Bildung - Kultur sowie
- Gesundheit - Freizeit.

In dem Konzept ist zusammenfassend Folgendes festgehalten:

Die Strategien zur Stadtentwicklung werden sich auch in den kommenden Jahren hauptsächlich an zwei Rahmenbedingungen orientieren. Dieses sind der wirtschaftliche Strukturwandel und die demografische Entwicklung.

Der wirtschaftliche Strukturwandel konzentriert sich auf die Ansiedlung neuer Unternehmen und Technologien. Hierbei sind die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen und die Profilierung Hertens als Wirtschaftsstandort das Ziel. Die demografische Entwicklung prognostiziert den Rückgang, die zunehmende Alterung und Heterogenität der Bevölkerung.

Damit bestand und besteht für die Stadt Herten die Herausforderung, familienfreundliche Konzepte für alle Lebensbereiche zu entwickeln. Hierbei sind allen Kindern und Jugendlichen optimale Bildungs- und Ausbildungschancen zu ermöglichen. Für die Älteren sind eine umfassende Versorgung, Teilhabe und Betreuung zu sichern. Weiterhin ist die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern mit Zuwanderungserfahrung zu fördern.

Das Konzept stellt Handlungsbedarfe für das Jahr 2020 heraus. Als Hauptzielgruppen des demografischen Wandels stehen junge Familien, Zugewanderte und ältere Bürgerinnen und Bürger im Fokus.

### **Junge Familien - brauchen gute Bedingungen zum Arbeiten, Wohnen und für die Bildung**

Das weiterhin bestehende Ziel der Stadtentwicklung ist es, junge Familien zu gewinnen und die Fortzüge zu mindern. Dieses steht im engen Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel. Dieser ist in Herten relativ aktuell und präsent. Die Zeche Ewald war ein Steinkohle-Bergwerk, das 2001 stillgelegt wurde. Mit der Stilllegung des Bergwerks war ein erheblicher Verlust an Arbeitsplätzen und Wirtschaftskraft verbunden. Um diesen frühzeitig zu kompensieren, wurde noch zu Betriebszeiten 1999 von dem Betreiber und der Stadt Herten die „Projektgemeinschaft Ewald“ gegründet.

Das formulierte Ziel war es, die rund 52 Hektar große Fläche wirtschaftlich zu revitalisieren und mindestens 1.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Konzept Herten 2020 ist hierzu dargelegt, dass die Stadt Herten mit den Arbeitsfeldern Wasserstoff und Logistik ein neues Profil als Wirt-

schaftsstandort gewinnen kann. Mittel- bis langfristig sollen attraktive Arbeits- und Ausbildungsplätze für junge Fachkräfte geschaffen werden. Nach Angaben des Bürgermeisters ist die Umgestaltung dieses ehemaligen Zechengeländes weitgehend abgeschlossen. Die Flächen sind zwischenzeitlich mit etwa 97 Prozent fast vollständig vermarktet. Dies gilt ebenso für die Bestandsgebäude der ehemaligen Zeche.

Ein weiteres, zwischenzeitlich stillgelegtes Bergwerk ist die Zeche Schlägel & Eisen. Für deren zukünftige Entwicklung wurde die Entwicklungsgesellschaft Schlägel & Eisen (EGSE) gegründet. Es handelt sich um eine gemeinsame Gesellschaft der Eigentümerin und der Stadt Herten. Auf dem Gelände sind ebenfalls neue Gewerbeflächen entwickelt worden, und zwar in einem Umfang von rund sieben Hektar. Zudem ist ein Beratungs- und Netzwerkangebot für Unternehmen entstanden, die sich mit den Chancen und Risiken des demografischen Wandels und der älter werdenden Bevölkerung befassen. Das Projekt „Demografiefeste Betriebe“ wurde gefördert.

Die Vertreter der Stadt kritisieren in diesem Kontext, dass Herten als Wirtschafts- und Arbeitsplatzstandort seit Jahrzehnten keinen eigenen Bahnhof besitzt. Dieses soll sich nach aktuellen Informationen ändern.

Beim Punkt Wohnen wurde in dem Konzept dargelegt, dass in Herten großzügige und preiswerte Wohnungen für Familien Mangelware sind. Daraus ergibt sich ein deutlicher Handlungsbedarf für die Zukunft. Mit der Schaffung entsprechendem Wohnraums kann die Abwanderung begrenzt und der Zuzug neuer Familien gefördert werden. Hier sind die Wohnungsgesellschaften, aber auch private Vermieter gefragt. Die Wohnraumentwicklung wird sich stärker auf den Bestand und damit auf die vorhandenen Quartiere konzentrieren. Dennoch ist auch die Entwicklung von Neubaugebieten weiterhin wichtig. Die Stadt Herten ist wie viele andere Kommunen ebenfalls in der Vermarktung von Baugrundstücken aktiv. Verantwortlich hierfür ist die Stadtwerke GmbH. Die entwickelten Baugebiete und zu vermarktenden Grundstücke sind auf der Internetseite [www.hertener-siedlungen.de](http://www.hertener-siedlungen.de) zu finden.

In dem Kontext Junge Familien ist auch auf das Audit Familiengerechte Kommune hinzuweisen. Die Stadt Herten hat sich zwischen 2011 und 2013 dem Auditierungsprozess unterzogen. Hierzu wurden zahlreiche Handlungsfelder bearbeitet, zum Beispiel Bildung und Erziehung sowie Wohnumfeld. Mitte 2013 hat die Stadt Herten die Zertifizierungsurkunde erhalten.

### **Die Generation 50plus - die große Bevölkerungsgruppe soll unterstützt werden und an der Entwicklung der Stadtgesellschaft partizipieren.**

Hierbei sind der Erhalt von körperlicher und geistiger Mobilität und die Aktivierung der jungen Alten Ziele in der Senioren- und Bildungsarbeit. Den Handelnden ist bewusst, dass öffentliche Freizeit- und Bildungseinrichtungen, aber auch Wirtschaft und Handel ihre Infrastruktur und ihr Angebot verstärkt an das ältere Publikum orientieren müssen. Entsprechende Projekte wurden im Rahmen der Wirtschaftsförderung und des Stadtumbaus angestoßen. Als weiterer Handlungsbedarf wurde im Konzept dargelegt, dass Herten eine Initiative zur Schaffung von altengerechten Wohnungen mit und ohne Betreuungsangeboten braucht. Auch die Altersbildung als Baustein für die Bildungsplanung „Lebenslanges Lernen“ ist zu entwickeln.

## **Hochaltrige Menschen - sollen den Lebensabend möglichst selbstbestimmt erleben können und erfahren, dass sie von der jüngeren Generation nicht im Stich gelassen werden.**

Das Angebot an Pflegeplätzen wurde für die zukünftigen Jahre als ausreichend betrachtet. Ein Handlungsbedarf wurde beim Ausbau von ambulanten Versorgungs- und Betreuungsangeboten gesehen.

## **Familien mit Zuwanderungsgeschichte - Chancengleichheit und Partizipation.**

Ihre Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben der Stadtgesellschaft soll nach dem strategischen Konzept intensiviert werden.

Die Stadt Herten betreibt eine aktive Integrationspolitik. Hierfür wurden ein Integrationskonzept erstellt und ein Integrationsbeitrag gegründet. Das Integrationskonzept „Zuflucht und Zuhause in Herten“ hat mehrere Ziele definiert. Unter anderem ist eine integrative Beratung und Begleitung der nach Herten kommenden und dort lebenden Flüchtlinge von Anfang an und unabhängig vom Asylverfahren zu gewährleisten. Zudem sind Rahmenbedingungen zu schaffen und aufrecht zu erhalten, die die Zusammenarbeit aller Beteiligten fördert und einen regelmäßigen Austausch ermöglicht. Das Konzept befasst sich unter dem Punkt Infrastruktur mit dem großen Thema Wohnen und den Unterthemen Wohnumfeld, Wohnungsbelegung sowie der perspektivischen Planung der Wohnraumversorgung. Weitere wesentliche Punkte des Konzeptes sind die Begleitung und Beratung; Wirtschaft und Arbeit; Familie, Jugend und Soziales sowie Bildung, Kultur und Sport. Für die strategische Umsetzung des Konzeptes sind bei der Stadt Herten der Fachbereich 3 Familie, Jugend und Soziales sowie der Fachbereich 4 Bildung, Kultur und Sport zuständig.

Außerhalb dieser städtischen Verwaltungsorganisation ist das Haus der Kulturen mitverantwortlich. Träger sind drei Wohlfahrtsverbände. Das Haus der Kulturen hat verschiedene Arbeitsbereiche. Es gibt die Integrationsagentur Herten (IA), die sich für die Belange von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte einsetzt. Der Jugendmigrationsdienst (JMD) unterstützt junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren. Für erwachsene Zuwanderer ist eine Migrationsberatung (MBE) eingerichtet. Die Flüchtlingsberatung Herten (FB) bietet ein entsprechendes Leistungsspektrum für Flüchtlinge an. Weitere Angebote sind die Aufsuchende Elternarbeit, das Café Kumpel sowie das Internationale Frauencafé.

Die Stadt Herten unterstützt integrationsfördernde beziehungsweise interkulturelle Projekte. Exemplarisch zu nennen sind Schulprojekte (Kulturrucksack), Musikschulprojekte sowie das Projekt Demokratie wagen. Die Verwaltung und die Volkshochschule unterstützen das Ehrenamt in diesem Bereich.

Die Stadt Herten hat 2013 eine Befragung unter jungen Migrantenfamilien zum Thema „Verbesserung der Wohnsituation junger Migrantenfamilien“ durchgeführt. Die Ergebnisse wurden im Stadtteil und im Integrationsrat vorgestellt sowie mit den Wohnungsgesellschaften besprochen.

Nach eigenen Auswertungen der Stadt Herten ist der Ausländeranteil in 2015 erkennbar gestiegen. 2011 betrug er mit rund 6.740 Menschen 11,0 Prozent der Gesamtbevölkerung von rund 61.200 Einwohnern. Ende 2015 sind es etwa 7.800 Menschen. Das entspricht einem Anteil von 12,7 Prozent.

Beim Handlungsfeld Bildung und Kultur wurden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Bildungsbereich thematisiert. Als zukünftigen Handlungsbedarf wurde ausgeführt, dass weiter in die Qualität der Bildungsangebote zu investieren ist. Schulische und außerschulische Bildungseinrichtungen, verbunden mit bürgerschaftlichem Engagement, sollen systematisch miteinander vernetzt werden.

Ende 2014 wurden die politischen Gremien über die Entwicklung und Umsetzung des Demografieberichtes Herten 2020 informiert. In dem Sachstandsbericht ist festgehalten, dass der allgemeine Trend „Weniger - Älter - Bunter“ sich weiterhin fortsetzen wird. Beim Handlungsfeld Wohnen verfügt die Stadt seit dem Zensus 2011 über aktuelle Informationen zu Gebäuden und Wohnungen in Herten. Im damaligen Demografiekonzept 2008 wurde eine Entwicklung mit steigenden Haushaltszahlen, bei gleichzeitiger Verringerung der Haushaltsgrößen prognostiziert. Diese Entwicklung wird sich nach den neueren Erkenntnissen bis 2020 fortsetzen. Beim Wohnen im Bestand konzentriert sich die Stadt Herten verstärkt auf die Entwicklung der bestehenden Quartiere. Der Umfang der Wohnbauflächen wird angepasst. Beim Handlungsfeld Wirtschaft - Arbeit konnte eine positive Arbeitsmarktentwicklung festgestellt werden. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist von rund 13.000 in 2006 auf etwa 16.700 in 2013 gestiegen. Verantwortlich hierfür war insbesondere die Zunahme der Teilzeitstellen.

Für das Jahr 2018 steht ein umfassender und aktualisierter Demografiebericht an.

Die Stadt Herten unterstützt das bürgerschaftliche Engagement und das Ehrenamt. Sie verleiht unter anderem jährlich einen Bürgerpreis. Hiermit werden herausragende Leistungen und Aktivitäten honoriert, die der Stärkung der Eigeninitiative und der Intensivierung des bürgerschaftlichen Engagements für die Belange des Gemeinwohls dienen. Der Bürgerpreis wird in den Kategorien Kultur, Soziales, Sport, Umwelt-/Umweltschutz sowie Zivilcourage/Eintreten für Toleranz und Integration sowie gegen Rechtsextremismus vergeben.

Eine wichtige Bedeutung hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Stadt Herten steht einer interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich positiv gegenüber. Sie wird bereits in mehreren Bereichen praktiziert und soll nach dem Willen der Entscheidungsträger noch weiter ausgebaut werden. Ein Beispiel ist das Interkommunale Integrierte Handlungskonzept (IIHK) für Gelsenkirchen - Hassel und Herten - Westerholt/Bertlich. Ausgangslage war die Schließung des Bergwerks Westerholt Ende 2008. Das neu zu entwickelnde Areal befindet sich auf dem Gebiet der beiden Kommunen Gelsenkirchen und Herten.

Relativ aktuell ist eine interkommunale Zusammenarbeit aller kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen. Gegenstand ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Die Städte Herten und Recklinghausen werden für die anderen Kommunen tätig. Durch diese Zusammenarbeit lassen sich Synergieeffekte erzielen. Die beiden Städte teilen das Kreisgebiet untereinander auf. Die entstehenden Personal- und Sachkosten werden nach einem Schlüssel erstattet.

## → 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 Herten stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

## → 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 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.

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 Herten 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.

### 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 gegebenenfalls 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 gegebenenfalls 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.

## → Prüfung der Stadt Herten

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herten hat die GPA NRW von Oktober 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Herten vielfach Daten aus dem Jahr 2014 verwendet. Bei einzelnen Prüfgebieten wurde das Jahr 2015 als Vergleichsjahr genutzt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2015 und die Haushaltsplanungen 2017 bis 2020 analysiert. Bisher liegt lediglich der erste Gesamtabschluss 2010 vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Thomas Malek
Personalwirtschaft und Demografie	Marie-Kristin Dirks
Sicherheit und Ordnung	Marie-Kristin Dirks
Tagesbetreuung für Kinder	Marie-Kristin Dirks
Schulen	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 10. Juli 2017 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 08. Dezember 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

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 Herten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	17
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	22
Risikoszenario	22
→ Haushaltskonsolidierung	24
Kommunaler Steuerungstrend	24
Kommunale Abgaben	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	30
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	49
→ Gebäudeportfolio	52

## → 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.

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

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
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

→ **Feststellung**

Nach § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Bislang hat die Stadt Herten den Gesamtabschluss 2010 bestätigt. Die Gesamtabschlüsse ab 2011 liegen noch nicht vor. Der Beteiligungsbericht wird jedoch jährlich fortgeschrieben und liegt bis 2015 vor. Wesentlich Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung sind in Herten damit vorhanden.

Die Stadt verzichtet bewusst auf die Erleichterungen zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014. Die Aufstellung und Bestätigung soll bis 2018 sukzessive nachgeholt werden.

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 NKF im Jahr 2008. Die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt. Nähere Ausführungen zum Gesamtabschluss finden sich im entsprechenden Kapitel.

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

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die 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. Der Eckjahresvergleich findet auf Basis der Eröffnungsbilanz (EB) 2008 und der Schlussbilanz 2015 statt.

## → Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

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

### Haushaltsausgleich

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

### Rechtliche Haushaltssituation

Die Haushaltssituation der Stadt Herten war bereits in der Kameralistik von Defiziten geprägt. Seit 1995 befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherung und ist dazu verpflichtet Haushalts-sicherungskonzepte (HSK) aufzustellen. Die Stadt Herten hat zum 1. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. In den Haushaltsjahren 2008 bis 2011 be-fand sie sich im Nothaushalt, weil die jeweiligen HSK nicht genehmigungsfähig waren.

Trotz erheblicher Konsolidierungsmaßnahmen ist es in den vergangenen 20 Jahren nicht ge-lungen einen Haushaltsausgleich darzustellen. Der permanente Eigenkapitalverzehr führte 2013 schließlich zur Überschuldung. Mit dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2015 weist die Stadt in ihrer Aktiva einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 35,1 Mio. Euro aus.

Die Stadt Herten nimmt seit 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes teil. In ihren Antragsunterlagen hat die Stadt dargelegt, dass nach den Haushaltsdaten 2010 in den Jahren 2014 bis 2016 die Überschuldung eintritt. Den ersten Haushaltssanierungsplan (HSP) hat die Stadt auf Grundlage des Ratsbeschlusses vom 13. Juni 2012 der Bezirksregierung vor-gelegt. Voraussetzungen für die Teilnahme am Stärkungspakt sind, dass für 2018 ein Haushalt-sausgleich erreicht und ein HSP aufgestellt wird. Der erste HSP wurde von der Bezirksregie-rung gemäß § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz am 31. Juli 2012 genehmigt. Die Fortschreibungen des HSP bis einschließlich 2016 wurden ebenfalls genehmigt. Der aktuelle HSP 2017 wird der-zeit von der Bezirksregierung geprüft.

## Haushaltsstatus

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

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Positive Jahresergebnisse hat die Stadt in der Vergangenheit nicht erwirtschaften können. Die in die Prüfung einbezogenen Jahre im Rechnungslegungssystem NKF weisen durchweg Jahresfehlbeträge auf.

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

Überschrift	EB 2008	2008	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	./.	-21.014	-23.804	-40.719	-36.986	-33.132	-30.201	-18.847	-15.916
Höhe der allgemeinen Rücklage	135.003	136.742	140.544	99.825	62.839	29.833	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.		0	29,0	37,1	52,2			
Höhe der Ausgleichsrücklage	22.428	1.414	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	13,3	17,2	29,0	37,1	52,7	keine Rücklage	keine Rücklage	keine Rücklage

\*Im Jahr 2009 führten Änderungen der Eröffnungsbilanz zu einer Erhöhung der allgemeinen Rücklage um 26,2 Mio. Euro. Die Korrekturen wurden gemäß § 57 GemHVO vorgenommen.  
Die GPA NRW nimmt jeweils den Verwendungsbeschluss vorweg.

Die Stadt Herten hatte bereits 2009 die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt. Die allgemeine Rücklage musste in dem Jahr ebenfalls deutlich reduziert werden. Seit 2013 weist die allgemeine Rücklage keinen Bestand mehr auf. Die Bilanzsumme wird auf der Aktivseite um die nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbeträge angehoben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat innerhalb von sechs Jahren ihr komplettes Eigenkapital verzehrt. Weitere zwei Jahre später ist die Stadt mit rd. 35,1 Mio. Euro überschuldet. Damit hat die Stadt Herten gegen § 75 Abs. 7 GO verstoßen. Danach darf die Gemeinde sich nicht überschulden.

**Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2015**

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

Mit Ausnahme von 2014 stellt die Stadt Herten im interkommunalen Vergleich ab 2010 jeweils das schlechteste Jahresergebnis je Einwohner. Die Defizite waren grundsätzlich in allen Jahren erheblich ungünstiger als der Mittelwert. Im Durchschnitt aller Jahre seit 2008 lag das Defizit bei 448 Euro je Einwohner. Ohne die seit 2012 erhaltene Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz wären die negativen Jahresergebnisse der Stadt Herten noch höher ausgefallen. Die volle Stärkungspakthilfe bedeutet Erträge von rund 185 Euro je Einwohner.

**Abweichungen Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-13.206	-21.404	-30.200	-40.731	-42.873	-31.649	-17.437	-14.329
Jahresergebnis	-21.014	-23.804	-40.719	-36.986	-33.132	-30.201	-18.847	-15.916
Ergebnisverbesserung				3.745	9.741	1.448		
Ergebnisverschlechterung	7.808	2.400	10.519				1.410	1.587

In den vergangenen Jahren schwankten die Abweichungen zwischen dem Planergebnis und dem festgestellten Jahresergebnis unterschiedlich stark. Während die Jahre 2008 bis 2010 von deutlichen Ergebnisverschlechterungen gekennzeichnet sind, konnten in den folgenden drei Jahren Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Seit 2013 lagen die Ist-Abweichungen bezogen auf das Haushaltsvolumen bei unter einem Prozent. Dies spricht für eine realistisch durchgeführte Haushaltsplanung.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis*	-8.819	-8.811	709	1.651	3.656
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	-43.931	-52.742	-52.033	-50.382	-46.726

\*ab 2017 Plandaten laut Haushaltsplan 2017

Nach den vorläufigen Daten rechnet die Stadt für 2016 mit einem geringen Fehlbetrag von ca. 0,5 Mio. Euro. Im Vergleich zur Planung bedeutet dies eine deutliche Ergebnisverbesserung. Nach dem Haushaltsplan 2017 ergibt sich für das Jahr 2017 ein Defizit von 8,8 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung bis 2020 weist Überschüsse zwischen 0,7 und 3,7 Mio. Euro aus. Hiermit kann der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag verringert werden.

Die Stadt wird nach den derzeitigen Daten die Ziele des Stärkungspaktes Stadtfinanzen durch die verbesserten Jahresergebnisse und einer sinkenden Überschuldung erreichen. Dennoch benötigt die Stadt Herten einen ausgesprochen langen Atem zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Hierfür werden weitere Maßnahmen notwendig sein, die über die bisherigen Konsolidierungsbemühungen hinausgehen. Vorhandene Konsolidierungspotenziale werden ebenfalls in den Teilberichten Sicherheit und Ordnung, Schulen sowie Grünflächen ausgewiesen.

### 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 in Herten unter anderem deutlich schwankende Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen und Rückstellungen.

## Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Stadt Herten	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-15.916
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich, Konsolidierungshilfe	58.224
./. Bereinigungen Sondereffekte	-7.443
= bereinigtes Jahresergebnis	-66.697
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	38.985
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-27.712</b>

### → Feststellung

Das strukturelle Ergebnis 2015 beträgt minus 27,7 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 174,6 Mio. Euro. In Höhe des Defizits besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen das nachhaltige Konsolidierungserfordernis der Stadt Herten. Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 11,3 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf minus 16,4 Mio. Euro.

Nach dem Haushaltsplan 2017 werden ab 2018 positive Ergebnisse geplant. Damit wäre, sofern die Planungen 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 Herten 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.

Die Stadt plant nach dem Haushaltsplan 2017 für 2020 einen Jahresüberschuss von 3,7 Mio. Euro. Hierhin enthalten sind Konsolidierungshilfen in Höhe von 3,5 Mio. Euro, deren Auszahlung fraglich ist. Die Stadt wurde Ende 2016 vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW) über die Bezirksregierung Münster mit einer neuen Rechtsauffassung konfrontiert. Hiernach müsste die Stadt im Rahmen des degressiven Abbaus der Konsolidierungshilfen die Planansätze für Zuwendungen kürzen. Durch die Reduzierung der Konsolidierungshilfen 2019 und 2020 ergäben sich für die Stadt Herten Mindererträge in Höhe von 5,0 Mio. Euro.

Die Stadt vertritt die Rechtsauffassung, dass die bisher erteilten Genehmigungen bindende Zusagen für die Höhe der Stärkungspaktmittel darstellen. Dies schließt auch die bisher zugrunde gelegten Abbauraten in den Jahren 2019 und 2020 ein. Das MIK NRW vertritt dagegen den Standpunkt, dass es sich bei der Zusage über die Höhe der Konsolidierungshilfen um Jahresbescheide handelt. Diese entfalten über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus keine bindende Wirkung. Eine juristische Auseinandersetzung über die Frage der Höhe der Konsolidierungshilfen ist nach Angaben der Stadt nicht auszuschließen. Der Jahresüberschuss 2020 würde unter Berücksichtigung des degressiven Abbaus der Konsolidierungshilfen auf 0,2 Mio. Euro sinken.

→ **Feststellung**

Die Planansätze für 2019 und 2020 weisen im Bereich der Konsolidierungshilfen ein zusätzliches Risiko von 1,5 Mio. Euro bzw. 3,5 Mio. Euro aus.

Der Jahresüberschuss von 3,7 Mio. Euro im Jahr 2020 entspricht gegenüber dem negativen strukturellen Ergebnis 2015 (- 27,7 Mio. Euro) einer Verbesserung von 31,4 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

**Vergleich strukturelles Ergebnis 2015 und Planergebnis 2020 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2020	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*	12.086	13.370	1.284	2,0
Gewerbsteuer**	16.504	21.939	5.435	5,9
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	21.982	31.820	9.838	7,7
Ausgleichsleistungen**	2.085	2.478	393	3,5
Schlüsselzuweisungen**	37.031	58.155	21.124	9,4
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	16.127	19.077	2.949	3,4
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	27.852	31.276	3.424	2,3
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*	7.879	11.937	4.058	8,7
Sonstige ordentliche Erträge*	7.003	4.842	-2.162	-7,1
Finanzerträge*	1.572	3.983	2.411	20,4
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	31.839	33.694	1.855	1,1
Versorgungsaufwendungen*	6.247	5.763	-484	-1,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	26.888	26.164	-723	-0,5
Bilanzielle Abschreibungen*	13.784	12.061	-1.723	-2,6
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	2.363	1.600	-763	-7,5

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2020	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Allgemeine Kreisumlage**	36.254	44.150	7.896	4,0
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	36.593	47.832	11.239	5,5
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	20.355	25.228	4.873	4,4
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen*	8.058	10.949	2.890	6,3
Außerordentliche Aufwendungen*	7.753	0	-7.753	-100,0

\* Jahresergebnis 2015

\*\* Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015

Für die Planung hat die Stadt Herten vielfach die Orientierungsdaten für die Jahre 2017 bis 2020 des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt<sup>1</sup>.

## Grundsteuer B

Die Stadt Herten nutzt, wie die Mehrheit der Stärkungspaktkommunen, Hebesatzerhöhungen zur Konsolidierung. Der Hebesatz wurde letztmalig im Jahr 2015 von 565 auf 795 Prozent erhöht. Dadurch stiegen die Erträge signifikant von 8,3 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 12,1 Mio. Euro im Jahr 2015 an. Eine weitere Hebesatzerhöhung auf 875 Prozent ist für 2018 vorgesehen. Dadurch soll sich das Aufkommen noch einmal um 1,2 Mio. Euro erhöhen und einen Beitrag zum Haushaltsausgleich leisten. Für 2019 und 2020 plant die Stadt keine Steigerungen nach den Orientierungsdaten ein. Der Ansatz für 2018 wird gleichbleibend fortgeschrieben. Vorausgesetzt, die für 2018 geplante Hebesatzerhöhung wird tatsächlich umgesetzt, ist ein zusätzliches Planungsrisiko nicht erkennbar. Mit 875 Prozentpunkten ab dem Jahr 2018 hätte die Stadt Herten einen der landesweit höchsten Hebesätze. Das Potenzial für weitere Erhöhungen wäre damit begrenzt.

## Gewerbsteuer

Wegen des Hebesatzrechtes ist die Gewerbesteuer ebenfalls eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltskonsolidierung. Die Stadt plant mit dem seit 2013 geltenden Hebesatz von 480 Prozent bis einschließlich 2020. Eine Erhöhung des Hebesatzes ist derzeit nicht vorgesehen. Die Stadt geht bei ihrer mittelfristigen Finanzplanung von Steigerungen zwischen 2,9 und 3,5 Prozent aus. Die Stadt Herten folgt damit grundsätzlich den Prognosen des Landes. Sie bleibt im Rahmen der Orientierungsdaten für 2017 bis 2020. Die Stadt kann 2016 erstmals seit Beginn des NKF-Zeitraums eine nennenswerte Ertragssteigerung bei der Gewerbesteuer verzeichnen. Mit 22,4 Mio. Euro wurde der Ansatz von 18,9 Mio. Euro deutlich überschritten. Dies spiegelt sich auch in den Plandaten 2017 bis 2020 wieder. Die Stadt rechnet in diesem Zeit-

<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).

raum mit Erträgen zwischen 20,0 und 21,9 Mio. Euro. Jedoch verbleibt ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko, ob für 2020 ein Gewerbesteueraufkommen von rund 22 Mio. Euro generiert werden kann.

### **Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**

Es wird eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 7,7 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 erwartet. Damit sind für 2020 9,8 Mio. Euro höhere Erträge geplant. Auf die Einkommensteuer entfällt mit 8,0 Mio. Euro der wesentliche Betrag. Das ist ein jährlicher Anstieg von 7,1 Prozent gegenüber dem Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015. Bei der Umsatzsteuer beträgt der Anstieg 11,9 Prozent. Die Stadt hat bei der Haushaltsplanung ab 2017 die Steigerungsdaten der Orientierungsdaten herangezogen. Sie ist damit nicht der optimistischeren Steuerschätzung im Mai 2016 gefolgt. Bei der Einkommensteuer hat sie entsprechende Steigerungen zwischen 3,8 und 5,0 Prozent eingeplant. Unter Zugrundlegung der Orientierungsdaten hat sie für 2020 ca. 27,5 Mio. Euro an Einkommensteuererträgen angesetzt. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer war in der genehmigten Fortschreibung des HSP mit einem Basiswert für 2016 von 2,9 Mio. Euro angesetzt. Die deutliche Steigerung für das Jahr 2017 von rd. 25 Prozent ist auf die Sofortentlastung des Bundes von 1,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe zurückzuführen. Aufgrund der zusätzlich gewährten Bundesentlastung ab 2018 variiert das Umsatzsteueraufkommen deutlich stärker als in den Vorjahren. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung legt die Stadt grundsätzlich die Orientierungsdaten zugrunde.

Die gemeindlichen Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können daher von der Stadt nicht gesteuert werden. Angesichts der internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtigen Ertragspositionen ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko. Ein zusätzliches Risiko, das aus dem individuellen Planungsverhalten der jeweiligen Kommune herrührt, ist in Herten grundsätzlich nicht erkennbar. Die Anwendung der Orientierungsdaten ist vielfach geübte Praxis, weil die Kommunen im Regelfall über keine weitergehenden Erkenntnisse zu den Gemeinschaftssteuern verfügen.

### **Ausgleichsleistungen**

Der Mittelwert 2011 bis 2015 liegt bei 2,1 Mio. Euro. Der Ansatz 2017 basierte auf der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2017. Für die Folgejahre hat die Stadt jeweils die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen. Sie rechnet für 2020 mit Erträgen von 2,5 Mio. Euro. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von 3,5 Prozent. Bei dieser Ertragsposition ist kein zusätzliches Risiko erkennbar.

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Herten hat im Zeitraum 2008 bis 2015 ununterbrochen Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese schwankten zwischen 29,1 Mio. Euro 2011 und 41,9 Mio. Euro 2015. Für 2016 waren 48,3 Mio. Euro geplant. Für 2017 bis 2020 plant die Stadt Herten Schlüsselzuweisungen

zwischen 49,1 und 57,3 Mio. Euro. Dies entspricht Steigerungsraten zwischen 4,3 und 7,4 Prozent. Der Anstieg im Jahr 2018 liegt oberhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese sahen für das Jahr 2018 bislang einen Anstieg von 6,4 Prozent vor. Eine Erhöhung auf 8,8 Prozent ist jedoch auf Grund eines Kabinettschlusses der Landesregierung vorgesehen. Diese beabsichtigt, den auf NRW entfallenden Anteil an zusätzlichen Bundeshilfen zur Verstärkung der Schlüsselmasse einzusetzen. Diese über die Umsatzsteuer zu verteilenden Mittel können ab 2018 eingeplant werden. Die Stadt folgt damit grundsätzlich den Prognosen des Landes. Sie bleibt im Rahmen der Orientierungsdaten für 2017 bis 2020. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht zu erkennen.

## **Kostenerstattungen und Umlagen**

Die Kostenerstattungen sind im Haushaltsplan 2017 mit insgesamt 11,1 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Steigerung von 35,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr und ist im Wesentlichen auf die Landeserstattungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zurückzuführen. In den folgenden Jahren bis 2020 wird der Ansatz in etwa konstant gehalten. Ob die geplanten Mehrerträge tatsächlich generiert werden können, bleibt abzuwarten. Dieses wird auch von der in 2017 beginnenden Prüfung der Flüchtlingskosten und -erstattungen abhängen, mit der die GPA NRW beauftragt wurde. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar.

## **Sonstige ordentliche Erträge**

Die sonstigen ordentlichen Erträge sind im Haushaltsplan 2017 mit einem Wert von 4,6 Mio. Euro für den gesamten Finanzplanungszeitraum veranschlagt. Gegenüber den durchschnittlichen Ist-Ergebnissen der vergangenen fünf Jahre entspricht dies einem Rückgang von mehr als 50 Prozent. Unter dieser Position werden häufig die im laufenden Haushaltsjahr eingetretenen Sondereffekte verbucht. Diese sind vielfach nicht planbar, besonders die Höhe nicht. Auch aufgrund der deutlich geringeren Planansätze ist letztendlich ein zusätzliches Risiko nicht zu erkennen.

## **Finanzerträge**

Die Stadt Herten plant in den kommenden Jahren mit deutlich höheren Finanzerträgen. Maßgeblich hierfür sind steigende Gewinnanteile der Beteiligungen und verbundenen Unternehmen. Diese werden seitens der Hertener Beteiligungsgesellschaft (HBG) an den Kernhaushalt ausgeschüttet. Die damit erzielten Erträge schwanken in den Jahren 2017 bis 2020 erheblich zwischen 1,7 Mio. Euro und 4,6 Mio. Euro. In den vergangenen Jahren wurden die Gewinne der HBG nicht vollständig ausgeschüttet, sondern zum Teil thesauriert (siehe auch Kapitel Finanzanlagen). Die damit aufgebauten Rücklagen werden in den kommenden Jahren sukzessive an den Kernhaushalt abgeführt. Ursächlich für diese Vorgehensweise ist der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich der Stadt ab 2018. Die Stadt ist ab diesem Zeitraum auf höhere Ausschüttungen angewiesen, um einen Haushaltsausgleich darstellen zu können.

Ausgehend von den bisherigen Jahresergebnissen der HBG kann von dauerhaft erhöhten Ausschüttungen jedoch nicht ausgegangen werden. Die Jahresergebnisse der HBG fallen in der Planung deutlich niedriger aus. Die Ausschüttung kann in Teilen nur aus den Rücklagen finan-

ziert werden. Es handelt sich damit um temporäre Mehrerträge, die nicht dauerhaft zu generieren sein werden. Die Position Finanzerträge stellt für die Planung bis 2020 kein zusätzliches Planungsrisiko dar. Für den Zeitraum danach ist jedoch von einem zusätzlichen Risiko auszugehen.

## Personalaufwendungen

Bei dieser Aufwandsposition ist es in den vergangenen Jahren zu teils erheblichen Schwankungen gekommen. Diese resultieren insbesondere aus Mehr- bzw. Minderaufwendungen im Bereich der Beihilfe-, Pension-, Altersteilzeit- sowie Urlaubs- und Überstundenrückstellungen. In 2015 hat dies im Vergleich zur Planung zu Minderaufwendungen von 3,4 Mio. Euro geführt. Die Stadt Herten legt bei der Haushaltsplanung nicht die Orientierungsdaten zugrunde. Die Steigerungsraten liegen grundsätzlich darunter. Für das Jahr 2020 wird sogar von einem Rückgang der Personalaufwendungen von 1,1 Prozent ausgegangen. Unter Berücksichtigung von Tarifsteigerungen können die Planwerte der Stadt Herten nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen realisiert werden. Dieses ist auch aus dem Orientierungsdatenerlass abzuleiten. Er sieht Steigerungen von 2,0 Prozent für 2017 und von 1,0 Prozent ab 2018 vor. Dabei handelt es sich um Zielwerte, die nur durch Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind.

Zur Personalkostenkonsolidierung wurde im Rahmen des HSP 2012 ein Personalbewirtschaftungskonzept beschlossen, das der Verwaltung einen konsequenten Stellenabbau vorgab. Bis 2016 wurden die darin festgelegten Ziele konsequent umgesetzt. Auf Grund gestiegener Fallzahlen wurden neue Stellen befristet eingerichtet. Durch eine konsequente Personalbewirtschaftung konnten die Haushaltsansätze im Bereich der Personalaufwendungen trotz höherer Tarifabschlüsse 2016 eingehalten werden. Inwieweit die geringen Zuwachsraten in den kommenden Jahren beibehalten werden können, bleibt abzuwarten. Zumindest werden erhebliche weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen notwendig sein, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Die Position stellt aus Sicht der GPA NRW damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

## Versorgungsaufwendungen

Im Vergleichszeitraum 2008 bis 2015 lag die Spannweite zwischen 0,7 Mio. Euro im Jahr 2013 und 6,2 Mio. Euro im Jahr 2015. Im Durchschnitt aller Jahre betragen die Versorgungsaufwendungen 3,2 Mio. Euro. Der Mehraufwand im Jahr 2015 korrespondiert in Teilen mit dem Minderaufwand bei den Personalaufwendungen. Ursache ist die erstmalige Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger über die Sachkonten für die Versorgungsaufwendungen. Bis 2014 wurde diese über die Sachkonten für den Personalaufwand gebucht. Ab 2017 plant die Stadt mit relativ konstanten Versorgungsaufwendungen in einer Spannweite von 5,5 bis 5,8 Mio. Euro. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Das Gesamtvolumen dieser Aufwendungen schwankte in den Jahren 2008 bis 2015 beachtlich zwischen 17,1 Mio. Euro (2008) und 33,9 Mio. Euro (2011). Der Mittelwert beträgt 24,4 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ergebnis 2015 von 26,9 Mio. Euro steigt der Ansatz im Jahr 2017 un-

wesentlich um 0,6 Mio. Euro auf 27,5 Mio. Euro. Bis 2020 reduziert sich der Aufwand auf 26,2 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind unter anderem geplante Minderaufwendungen bei der laufenden Bauunterhaltung und der Gebäudebewirtschaftung. Sofern diese Planungen konsequent umgesetzt werden, ist bei dem Gesamtvolumen kein zusätzliches Risiko zu erkennen.

### **Bilanzielle Abschreibung**

Die bilanziellen Abschreibungen werden über das vorhandene Buchungssystem auf Grund des Anlagebestandes und der Planwerte für die investiven Projekte nach Nutzungsdauer und Zeitpunkt der Aktivierung automatisch in die Haushaltsplanung eingepflegt. Nach dem 1. NKFVG sind gemäß § 43 Absatz 3 GemHVO ab 2013 Wertveränderungen von Finanzanlagen nunmehr direkt gegen die allgemeine Rücklage zu buchen. Dies führt weiterhin zu Eigenkapitalverzehr, belastet jedoch nicht die jährliche Ergebnisrechnung. Bei dem Gesamtvolumen der Abschreibungen wurde kein zusätzliches Risiko festgestellt.

### **Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**

Die Aufwendungen steigen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl für den Vervielfältiger der Gewerbsteuerumlage wird durch Rechtsverordnung des Bundes festgesetzt. Nach geltendem Bundesrecht enden die Erhöhungen zum 31. Dezember 2019. Eine Nachfolgeregelung ist nicht in Sicht. Dementsprechend hat das Land in den aktuellen Orientierungsdaten den Kommunen an die Hand gegeben, die Erhöhungszahlen auf null zu setzen. Dem ist die Stadt Herten in ihrer Haushaltsplanung gefolgt.

### **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. Nach der Haushaltsplanung 2017 des Kreises Recklinghausen werden Zuwachsraten zwischen 1,6 und 6,6 Prozent für die Jahre 2017 bis 2020 geplant. Die Stadt hat diese Steigerungen bei ihrer Haushaltsplanung weitestgehend übernommen. Damit stellt die Position allgemeine Kreisumlage ab 2017 kein zusätzliches Risiko für den Haushalt der Stadt Herten dar. Die GPA NRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Herten an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Recklinghausen unterstellt.

### **Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)**

Die bereinigten Transferaufwendungen lassen die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbsteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit außer Acht. Es handelt sich im Wesentlichen um Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sozialtransferaufwendungen. Hierunter fallen beispielsweise die Aufwendungen für den Asylbereich. Weitere volumenträchtige Transferaufwandsbereiche sind die wirtschaftliche Jugendhilfe und die Kindertageseinrichtungen. Hier kalkuliert die Stadt ebenfalls mit steigenden Aufwendungen. Das Gesamtvolumen 2020 liegt erheblich um 11,2 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2015. Bei isolierter Betrachtung der Aufwendungen bedeutet dieses eine beachtliche Haushaltsbelastung. Für eine

endgültige Aussage zur finanziellen Belastung sind jedoch wieder die korrespondierenden Erträge einzubeziehen.

## Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind im Plan 2017 mit insgesamt 23,5 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht in etwa dem Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2015 von 22,4 Mio. Euro. In der mittelfristigen Planung steigt dieser Betrag bis 2020 auf 25,2 Mio. Euro. Ein zusätzliches Risiko ist daraus nicht abzuleiten.

## Zinsen und sonstige Aufwendungen

Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 weist die Stadt Herten Kredite in Höhe von insgesamt 448,3 Mio. Euro aus. Gemäß §§ 86 und 89 GO NRW werden Kredite für Investitionen in Höhe von 135,7 Mio. Euro haushaltsrechtlich von den Krediten zur Liquiditätssicherung in Höhe von 312,6 Mio. Euro unterschieden. Die Stadt plant im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2015 in den kommenden Jahren mit höheren Zinssätzen. Zum 31. Dezember 2016 lag der durchschnittliche Zinssatz bei 1,0 Prozent. Bei einem Liquiditätsvolumen von etwa 300 Mio. Euro liegen die Aufwendungen damit bei rund 3,0 Mio. Euro. Für 2017 plant die Stadt 6,0 Mio. Euro ein. Ausgehend von einem konstanten Liquiditätsvolumen entspricht dies einem Zinssatz von etwa 2,0 Prozent. Für 2018 bis 2020 geht die Stadt von 5,3 Mio. Euro Zinsaufwendungen aus. Nach Auffassung der GPA NRW ist bezogen auf die gesamten Zinsaufwendungen ein Risiko steigender Zinssätze nicht auszuschließen. Die Stadt Herten muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Liquiditätskredite wieder abzubauen.

Bis Ende 2016 hat die Stadt nach eigenen Angaben mit der Aufnahme von etwa 85 Mio. Schweizer Franken Zinsaufwendungen von rd. drei Mio. Euro eingespart. Mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten sind jedoch Risiken durch Wechselkursschwankungen verbunden. Diese wirken sich auf die Zins- und Tilgungsleistungen aus. Wechselkursrisiken stellen allgemeine Haushaltsrisiken dar. Sie entziehen sich wegen der vielen Einflussfaktoren einer sicheren Prognose. Die Stadt Herten hat Fremdwährungskredite in ihrem Finanzierungsportfolio. Sie sind zum jeweiligen Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten.

Wie das Beispiel der Schweizer Franken<sup>2</sup> zeigt, können auch vermeintlich stabile Wechselkurse erhebliche Wertveränderungen erfahren. Dies führte bei der Stadt Herten bereits im Jahr 2010 zu einer deutlichen Wertkorrektur. Zum 31. Dezember 2015 musste der bilanzierte Rückzahlungsbetrag um weitere 7,8 Mio. Euro aufwandswirksam erhöht werden. Damit wurde das Jahresergebnis 2015 erheblich belastet. Insgesamt summieren sich die nicht realisierten Wechselkursverluste auf über 23 Mio. Euro. Zudem bleibt für die Folgejahre das Risiko weiterer Kursschwankungen mit den damit gegebenenfalls verbundenen Haushaltsbelastungen bestehen. 2017 musste die Stadt erstmals einen Teil der Buchverluste liquiditätsmäßig realisieren. Die Prolongation eines bestehenden Kreditvertrages war nicht mehr möglich.

<sup>2</sup> Aufhebung eines mehrjährigen festen Wechselkurses (CHF-EUR) am 15. Januar 2015 durch die Schweizer Nationalbank mit erheblichen Auswirkungen auf Kredite in Schweizer Franken.

➔ **Feststellung**

Ein entscheidender Baustein bei der Haushaltskonsolidierung der Stadt Herten sind die durchgeführten und noch umzusetzenden Personaleinsparungen sowie die Erhöhungen bei der Grundsteuer B. Darüber hinaus beruht die Haushaltskonsolidierung der Stadt insbesondere auf der Erwartung steigender Erträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich Risiken für den städtischen Konsolidierungsprozess. 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	Herten
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	91,9	103,1	98,0	99,0
Eigenkapitalquote 1	-16,6	48,8	12,0*	-5,0
Eigenkapitalquote 2	3,9	71,0	38,2	12,1
Fehlbetragsquote	Es liegen noch nicht genügend Vergleichswerte vor.			
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,0	47,0	28,9	32,5
Abschreibungsintensität	2,4	9,3	6,3	7,8
Drittfinanzierungsquote	0,0	87,2	50,9	39,6
Investitionsquote	23,3	147,6	80,5	71,3
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	48,9	104,4	76,2	53,9
Liquidität 2. Grades	7,5	483,1	27,4*	16,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,4	323,1	60,0*	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	35,5	13,1*	22,6
Zinslastquote	0,2	5,9	2,2*	4,6
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	32,5	56,7	47,0	32,5
Zuwendungsquote	11,9	46,2	27,1	40,1
Personalintensität	18,2	28,5	21,9	18,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,9	29,3	15,2	15,4

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herten
Transferaufwandsquote	37,4	51,2	45,9	43,2

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

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

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herten
Jahresergebnis je Einwohner	-260	57	-71	-260
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-261	212	51	-78
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*	1.780	6.992	3.501	5.876
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.337	1.955	1.603	1.623

\* Vergleichsjahr 2010, da für 2015 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

### Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Herten ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein grundsätzlich ungünstigeres und damit ein nicht zufrieden stellendes Bild. Herten konnte in keinem Jahr die ordentlichen Aufwendungen decken. Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse lagen die Aufwandsdeckungsgrade bei 89,9 Prozent. Sie waren bis auf 2015 niedriger als der interkommunale Mittelwert. Bereits bei der Eröffnungsbilanz zeigte sich für die Stadt eine relativ niedrige Eigenkapitalquote 1. Diese verringerte sich in den Folgejahren aufgrund der defizitären Jahresabschlüsse. Ende 2013 war das komplette Eigenkapital von ursprünglich 157,4 Mio. Euro aufgezehrt. Damit ist die Stadt Herten seit 2013 sogar bilanziell überschuldet. Herten gehörte zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Die Eigenkapitalquote 2 war ebenfalls in allen Jahren interkommunal weit unterdurchschnittlich.. Die bilanzielle Überschuldung, die durchgängig defizitären Jahresabschlüsse mit Fehlbetragsquoten von bis zu 52,7 Prozent und das negative strukturelle Ergebnis von 27,7 Mio. Euro zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung.

### Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Herten und der Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind interkommunal weitgehend unauffällig. Das gesamte Infrastrukturvermögen, unter anderem das Straßennetz sowie der Abwassersektor, befindet sich im Kernhaushalt der Stadt. Letzteres ist, im Vergleich zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen, eher selten anzufinden. Auf Basis des Jahres 2014 haben von 32 Vergleichskommunen nur zehn den Abwassersektor im Kernhaushalt geführt. Hieraus rührt auch die erhöhte Abschreibungsintensität. Ohne den Abwassersektor ist die Abschreibungsintensität erkennbar niedriger. Für 2015 beträgt sie 6,6 Prozent und ist damit nur unwesentlich höher als der Mittelwert von 6,3 Prozent. Hinzu kommt, dass das Volumen der ordentlichen Aufwendungen auch durch den Abwassersektor deutlich

erhöht ist. Dennoch verbleibt auch nach Bereinigung des Abwassersektors ein weit überdurchschnittliches Volumen der ordentlichen Aufwendungen bei der Stadt Herten. Alle Kennzahlen, die sich an den ordentlichen Aufwendungen orientieren, sind daher etwas verzerrt.

Die Investitionsquote der Stadt Herten lag im Durchschnitt aller Jahre bei rund 112,0 Prozent. Dies ist ungewöhnlich für eine Stadt, die den Restriktionen der Haushaltssicherung unterliegt. Zwischen 2008 und 2010 war die Investitionsquote besonders hoch. Ursächlich hierfür waren unter anderem Schulsanierungen, z. B. die der Willy-Brandt-Realschule von 11,5 Mio. Euro. Seit 2011 ist jedoch ein deutlicher Rückgang der Investitionsquote zu erkennen. Mit Ausnahme des Jahres 2014 liegt diese weit unter 100 Prozent. Bei der Drittfinanzierungsquote zählte die Stadt Herten in allen Jahren zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. Die Drittfinanzierungsquote lag im Durchschnitt aller Jahre bei 38,7 Prozent. Das Anlagevermögen der Stadt weist in den betrachteten Bereichen überwiegend hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Somit sind grundsätzlich kurz- bis mittelfristig erhöhte Investitionsbedarfe zu erwarten.

## Finanzlage

Der Anlagendeckungsgrad 2 von 53,9 Prozent verdeutlicht, dass knapp die Hälfte des langfristigen Vermögens nicht mehr durch langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gedeckt ist. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten konnten im Betrachtungszeitraum, anders als bei den meisten Kommunen, nicht abgebaut werden. Diese Entwicklung ist untypisch für Kommunen in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt. Die Verbindlichkeiten sind seit 2009 fast kontinuierlich um 14,0 Mio. Euro auf 135,7 Mio. Euro Ende 2015 gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von 11,5 Prozent. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass umfangreiche Investitionen entsprechend des Abwasserbeseitigungskonzepts getätigt wurden.

Des Weiteren war die Stadt Herten im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. In allen Jahren seit der NKF-Umstellung war die Selbstfinanzierungskraft unzureichend. Diese Ergebnisse spiegeln sich grundsätzlich in der Entwicklung der Liquiditätskreditbestände wider, die als äußerst kritisch zu bezeichnen sind. Zum 01. Januar 2008 betragen diese Verbindlichkeiten 89,3 Mio. Euro. Sie stiegen bis 2015 kontinuierlich an und haben Ende 2015 mit 312,6 Mio. Euro das höchste Volumen erreicht. Im Eckjahresvergleich entspricht dies einem dramatischen Anstieg um 250 Prozent innerhalb von acht Jahren. Die Stadt Herten hat hier weit überdurchschnittliche Verbindlichkeiten. Diese kritische Entwicklung und das hohe Niveau sind an der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote erkennbar. Sie schwankte zwischen 12,0 und 32,2 Prozent. Die Stadt Herten zählte damit in allen Jahren zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Quoten. Seit 2009 hat die Stadt im Kernhaushalt höhere Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten als aus Investitionskrediten. Die Stadt profitiert wie alle anderen Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten besonders von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Das Problem sind damit derzeit nicht die Zinsaufwendungen, sondern die notwendigen enormen Anstrengungen, um den Liquiditätskreditbestand erheblich zu reduzieren.

## Ertragslage

Das Volumen der ordentlichen Aufwendungen als auch der ordentlichen Erträge der Stadt Herten ist überdurchschnittlich hoch. Hierzu hat der im Kernhaushalt geführte Abwasserbereich mit seinen Aufwendungen aber auch Gebührenerträgen erkennbar beigetragen. Damit werden die

Kennzahlen, die in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen und Erträgen stehen, verzerrt. Die Mehrheit der Vergleichskommunen hat den Abwasserbereich ausgegliedert. Herten gehört durchweg zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner. Die Abhängigkeit vom Finanzausgleich spiegelt sich in der Zuwendungsquote wider, die in Herten überdurchschnittlich ist. Ohne Konsolidierungshilfen läge die Zuwendungsquote 2015 bei 35,9 Prozent.

Dagegen ist die Netto-Steuer-Quote in Herten weit unterdurchschnittlich. Die Stadt stellt hier innerhalb der Vergleichskommunen den niedrigsten Wert. Bei der Gewerbesteuer liegen die Erträge je Einwohner im Durchschnitt fast 50 Prozent unterhalb des Mittelwertes. Auch bei den Gemeinschaftssteuern erzielt die Stadt Herten geringere Werte. Insgesamt verfügt die Stadt Herten im interkommunalen Vergleich mit Ausnahme von 2015 durchweg über unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner.

Die Personalintensität in Herten ist sehr gering. Die Quote lag im Durchschnitt aller Jahre bei 19,4 Prozent und damit deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. 2015 weist die Stadt sogar den geringsten Wert aus. Wie oben erläutert, sind die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner vergleichsweise hoch, sodass die Kennzahl ein wenig verzerrt wird. Zudem gehört die Stadt Herten zu den wenigen Kommunen, die ihr Gebäudemanagement ausgelagert haben. Die entsprechenden Mitarbeiter des Sondervermögens Zentraler Betriebshof Herten (ZBH) bleiben bei dieser Kennzahl außen vor. Die Personalaufwendungen je Einwohner liegen im Durchschnitt aller Jahre nahe dem Mittelwert. 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. Sowohl für die Personalquote 1 als auch die Personalquote 2 stellt Herten den Maximalwert dar. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitarbeiter der Prosoz GmbH (2015: 286) in die Berechnung eingeflossen sind. Auch bei einer Bereinigung sind die Personalquoten 1 und 2 mit 11,7 bzw. 8,7 Prozent überdurchschnittlich. Die Stadt Herten gehört jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Wert. Damit relativiert sich die geringe Personalintensität.

Bei der Sach- und Dienstleistungsintensität erreicht die Stadt einen Durchschnittswert von 15,0 Prozent. 2015 liegt die Stadt nahe dem interkommunalen Mittelwert. Die Transferaufwandsquote von Herten war in allen Vergleichsjahren unterdurchschnittlich. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlagen. Die Belastungen aus der Kreisumlage sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit Einführung des NKF zum 01. Januar 2008 waren alle Jahresabschlüsse negativ. Die Stadt nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen, Stufe zwei teil. Der HSP sowie die bisherigen Fortschreibungen wurden genehmigt. Der Haushaltsausgleich wird mit Konsolidierungshilfe von 11,3 Mio. Euro 2018 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe 2021.

- Die Stadt Herten profitiert aus finanzieller Hinsicht erheblich von der freiwilligen Teilnahme am Stärkungspakt. Sie erhält unter Berücksichtigung des degressiven Abbaus direkte Zuwendungen von insgesamt rund 75 Mio. Euro.
- In dem Zeitraum 2008 bis 2015 waren die Jahresabschlüsse jeweils defizitär. Die Fehlbeiträge schwankten zwischen 15,9 Mio. Euro und 40,7 Mio. Euro. Im Durchschnitt aller Jahre ermittelt sich ein Defizit von 27,6 Mio. Euro. Es ist jedoch eine Trendwende zu erkennen. Die Defizite sind seit 2014 deutlich gesunken. Hierzu haben die Konsolidierungshilfen erheblich beigetragen.
- Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2009 vollständig aufgezehrt.
- Seit 2013 ist das Eigenkapital der Stadt Herten verzehrt. Bis zum Jahr 2015 wächst der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf 35,1 Mio. Euro an. Die im Rahmen des Stärkungspaktverfahrens dargelegte bilanzielle Überschuldung im Zeitraum 2014 bis 2016 ist früher eingetreten als prognostiziert.
- Die Erträge aus Gewerbesteuer bewegten sich im Vergleichszeitraum 2008 bis 2015 auf konstant niedrigem Niveau. Die Erträge schwankten zwischen 13,4 Mio. Euro 2012 und 18,0 Mio. Euro 2009. Die Gewerbesteuererträge sind im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittlich. Der Hebesatz wurde 2013 von 430 auf 480 Prozent angehoben.
- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist ohne Stärkungspaktmittel einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 27,7 Mio. Euro aus.
- Der Haushaltsplan 2017 enthält bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen teilweise Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Dabei handelt es sich maßgeblich um allgemeine und punktuell um zusätzliche Risiken. Der zukünftige Haushaltsausgleich baut auf eigene Konsolidierungsmaßnahmen, besonders aber auf erheblichen Steigerungen bei den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen.
- Weitere Risiken ergeben sich aus dem Immobilien- und Straßenvermögen. Aufgrund überwiegend hoher Anlagenabnutzungsgrade muss mit erheblichen Reinvestitionen gerechnet werden.
- Die Verschuldung der Stadt Herten ist außerordentlich hoch. Die Liquiditätskredite prägen zu 67 Prozent die Verbindlichkeiten und erreichen in 2015 mit 312,6 Mio. Euro rund 45 Prozent der Bilanzsumme.
- Der Gebäudeflächenbestand liegt mit rund 3.500 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner unter dem interkommunalen Mittelwert. Lediglich für die Nutzungsarten Schulen sowie Sport und Freizeit ist das Flächenangebot überdurchschnittlich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Herten 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 Herten 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 dem Fachbereich Finanzen mitteilen, wie sich die haushaltsmäßige Situation in den Produkten und Produktgruppen zu den jeweiligen Stichtagen darstellt.

Darüber hinaus wird der Rat quartalsweise über die wesentlichen Entwicklungen im laufenden Haushaltsjahr unterrichtet. Die Informationen konzentrieren sich auf das Finanzbudget und auf bedeutende, risikobehaftete Sachverhalte in den Fachbereichsbudgets. Sie umfassen neben der Liquiditätsentwicklung insbesondere die wesentlichen Plan-Ist-Abweichungen, Prognosen zu den Budgets bis zum Jahresende und zum erwarteten Jahresergebnis.

### 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.

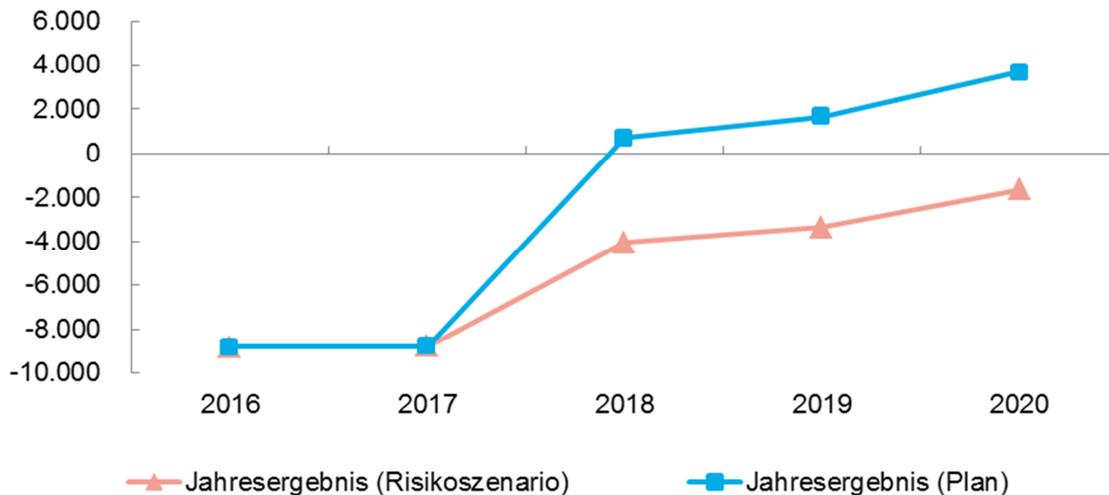
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofähige Haushaltspositionen ausgewählt:

- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschließlich Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung 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 2020 stellt sich wie folgt dar.

**Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2020 in Tausend Euro**



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten. Der Anteil der Erträge aus Gewerbesteuern, Anteilen an Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen liegt in Herten im Jahr 2015 bei knapp 50 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge. Die Stadt Herten ist also stark von den oben genannten risikoanfälligen Haushaltspositionen abhängig. Die in der Grafik dargestellte geringfügig schlechtere Entwicklung würde zu Mindererträgen von rund fünf Mio. Euro jährlich führen.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

## → 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

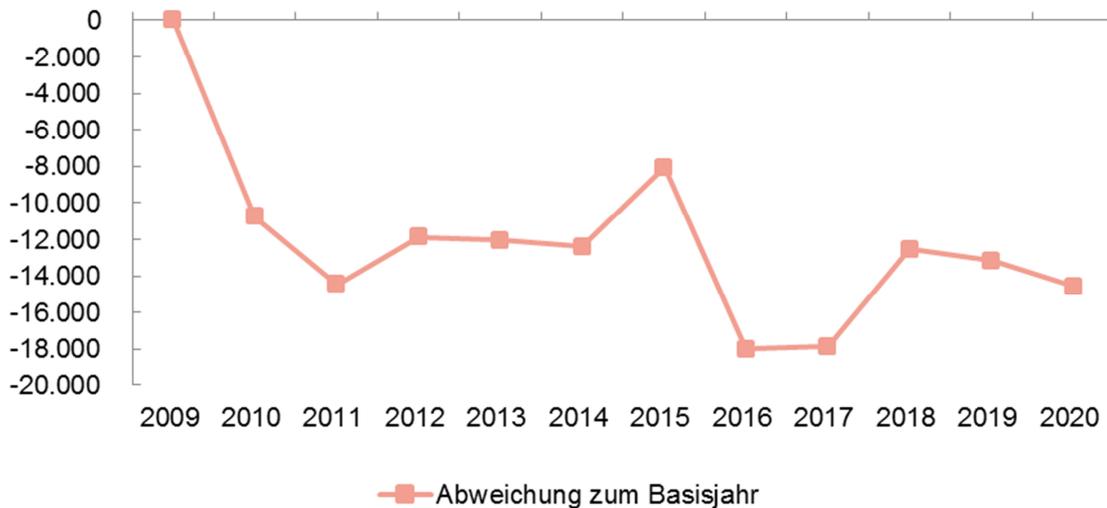
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze KAG nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen	Beiträge
Konsequent prüfen, ob bei Straßenbaumaßnahmen Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden können	Beiträge
Öffentlichkeitsanteile bei Straßenreinigung senken Reinigungsumfang mit dem Ziel einer Reduzierung kritisch überprüfen	Gebühren
Öffentlichkeitsanteil im Friedhofswesen reduzieren und Grabnutzungsgebühren neu kalkulieren	Gebühren
Nicht mehr 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, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. 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 nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

#### → Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. 2010 verzeichnet die Stadt einen erheblichen Einbruch von fast zehn Mio. Euro. Maßgeblich hierfür sind die Personalaufwendungen und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese sind im Vergleich zum Vorjahr deutlich angestiegen. Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Herten ebenfalls erkennbar.

Der negative kommunale Steuerungstrend zeigt jedoch auch, dass die Haushaltskonsolidierung überwiegend auf geplante Ertragssteigerungen und teils stagnierenden Aufwendungen in den Bereichen basieren, die von der Kommune weitgehend nicht zu beeinflussen sind. Hierzu zählen insbesondere die Anteile an den Gemeinschaftssteuern, die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen.

#### → Empfehlung

Nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes und im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit muss der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird in Herten nicht alleine durch Steuererhöhungen, sondern nur durch eine gleichzeitige, konsequente Reduzierung des Aufgaben- und Leistungsspektrums zu erreichen sein. Dieses betrifft besonders das freiwillige Leistungsangebot der Stadt.

## 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>3</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

#### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	3.571	2.800	2.800	2.800	2.768	2.702	2.702	2.702
Abschreibungen auf das Straßennetz	5.783	4.128	4.245	4.288	4.315	4.404	4.406	4.453
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>61,8</b>	<b>67,8</b>	<b>66,0</b>	<b>65,3</b>	<b>64,1</b>	<b>61,4</b>	<b>61,3</b>	<b>60,7</b>

Mit einer Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen von über 60 Prozent im Jahr 2015 stellt die Stadt den Maximalwert der Vergleichskommunen dar. Herten zählt in allen Vergleichsjahren zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. Die Stadt Herten vereinnahmt Erschließungs- und Straßenbaubeiträge. Der in der Bilanz der Stadt Herten gebildete Sonderposten für diese Beiträge ist entsprechend der Abnutzung des Vermögensgegenstandes, für den die Beiträge erhoben worden sind, erfolgswirksam aufzulösen.

#### Erschließungsbeiträge

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Herten datiert vom 6. Juni 1991. Die örtliche Satzung entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2004. Analog der Mustersatzung ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind.

#### Straßenbaubeiträge (§ 8 KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG bei der Stadt Herten datiert vom 4. März 1992.

Insbesondere bei Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt befinden, ist es geboten bei Straßenbaumaßnahmen die höchstmöglichen Beitragsanteile von den Beitragspflichtigen zu erheben. Das satzungsrechtliche Potenzial ist jedoch weitestgehend nicht ausgeschöpft. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen grundsätzlich im unteren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Es wird weitgehend nur der Mindestsatz gefordert. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen (Fahrbahn) einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Stadt Herten sieht hier lediglich 50 Prozent vor.

<sup>3</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte besonders wegen der kritischen Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze deutlich erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

## Gebühren

Die Gebührenkalkulationen der klassischen kostenrechnenden Einrichtungen werden überwiegend zentral durchgeführt. Die Abfallbeseitigungsgebühren, die Friedhofsgebühren sowie die Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren werden vom Sondervermögen Zentraler Betriebshof Herten kalkuliert. Die Abwasserbeseitigungsgebühren werden im Kernhaushalt vom Fachbereich Planen, Bauen und Umwelt geplant.

→ **Feststellung**

Bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, Friedhofswesen sowie Straßenreinigung und Winterdienst wurden 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 Herten legt für das Jahr 2017 im Abwasserbereich einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,4 Prozent zugrunde. Im Bereich Straßenreinigung und Friedhofswesen liegt der Kalkulationssatz bei 5,5 Prozent. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung<sup>4</sup> und der Emissionsrenditen 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**

Beim kalkulatorischen Zinssatz der Stadt Herten sind mit Ausnahme des Abwasserbereiches noch Potenziale ersichtlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte den überwiegend angewandten kalkulatorischen Zinssatz von 5,5 Prozent nach pflichtgemäßem Ermessen anheben. Bei den kostenrechnenden Einrichtungen sollte zudem grundsätzlich ein einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz festgesetzt werden.

<sup>4</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)

## Kalkulatorische Abschreibungen

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen in Herten einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW<sup>5</sup> ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

## Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird im Kernhaushalt geführt. Die passivierten Sonderposten für Zuwendungen sowie die empfangenen Ertragszuschüsse werden ertragswirksam aufgelöst. In der Gebührenkalkulation werden diese Erträge nicht Gebühren mindernd eingesetzt. Dies ist sachgerecht im Sinne des KAG. Die gesetzliche Verpflichtung des Ausgleichs der Über- und Unterdeckung nach § 6 KAG wird entsprechend der gesetzlichen Vorgabe praktiziert. 2015 ist eine deutliche Unterdeckung von 925.000 Euro entstanden. Diese fließt in die Kalkulation 2017 ein und steigert damit das Volumen des Gebührenhaushalts. Der Öffentlichkeitsanteil liegt für das Jahr 2017 bei 13,1 Prozent. Potenziale sind bei den Gebührenkalkulationen nicht zu erkennen.

## Friedhofswesen

Die Stadt Herten betreibt fünf kommunale Friedhöfe. Die Stadt hat in der Gebührenkalkulation gemäß Ratsbeschluss vom 31. Mai 2000 einen Anteil für öffentliches Grün von 17 Prozent berücksichtigt. Dieser öffentliche Anteil wird von den gesamten Kosten, die in die Kalkulation einfließen, abgezogen. Dadurch bleiben ca. 0,4 Mio. Euro der Gesamtaufwendungen von 2,3 Mio. Euro unberücksichtigt.

### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte die bisherige Berechnungsgrundlage für den Öffentlichkeitsanteil aufgeben. Für das öffentliche Interesse kann zum Beispiel ein allgemeiner Funktionsmaßstab angesetzt werden. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung sollte der Öffentlichkeitsanteil gesenkt werden. Dies wird anfänglich voraussichtlich nur durch höhere Gebühren auszugleichen sein.

Der Anteil des öffentlichen Interesses bezieht sich lediglich auf die Unterhaltungsaufwendungen für die Grünanlagen. Vereinfacht werden von den Gesamtaufwendungen die Bestattungskosten, die gebäudebezogenen Aufwendungen und die kalkulatorischen Kosten abgezogen.

Die Gebühren werden auf Grundlage der ermittelten bestattungsrelevanten Aufwendungen und der prognostizierten Fallzahlen ermittelt. Basis der Kalkulation ist der Stunden-Verrechnungssatz der sämtliche anlagegutbezogenen Kosten enthält. Die deutlichen Veränderungen im Bestattungswesen sind ebenfalls in Herten zu verzeichnen. Urnenbegräbnisse stellen einen immer größeren Anteil an den Bestattungen dar. Nach der Vorkalkulation 2017 sind es mit 45 Prozent fast die Hälfte aller Bestattungsfälle. Der tendenziell steigende Urnenanteil führt zu sinkenden Flächenbedarfen.

<sup>5</sup> Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Bei der Gebührenberechnung werden für Urnen- und Sargbestattungen unterschiedliche Werte zugrunde gelegt. Maßgeblich ist dabei der Flächenfaktor, der über Äquivalenzziffern berücksichtigt wird. Das sogenannte „Kölner Modell“<sup>6</sup> geht nachvollziehbar davon aus, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Folglich ergeben sich zwischen dem Gebührenniveau für Urnen- und Sarggräber keine signifikanten Differenzen. Der Vergleich der Gebührensätze bei der Stadt Herten zeigt unterschiedliche Gebühren zwischen einem Sargreihengrab und einem Urnenreihengrab. Bei gleicher Ruhefrist von 30 Jahren liegt die Gebühr des Urnenreihengrabes rund 960 Euro niedriger als beim Sargreihengrab. Durch eine Verringerung des Flächenfaktors oder den weitgehenden Verzicht kann der Kostendeckungsgrad verbessert oder stabilisiert werden. Das kommunale Friedhofswesen ist regelmäßig durch eine Kostenunterdeckung gekennzeichnet. Dies trifft auch auf Herten zu.

#### → **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten sollte durch eine weitgehend flächenunabhängige Kalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch hohe Urnenanteile verursachten Defizite zu verringern.

### **Abfallwirtschaft**

Der vom KAG geforderte Ausgleich von Über- und Unterdeckungen ist in den Vor- und Nachkalkulationen enthalten. Betriebsabrechnungsbögen werden regelmäßig erstellt und zur Kalkulation herangezogen. Überdeckungen wurden in den Folgejahren anteilig in den Gebührenkalkulationen berücksichtigt. Potenziale sind in diesem Bereich nicht erkennbar.

### **Straßenreinigung und Winterdienst**

Die Straßenreinigung und die Gebührenkalkulation führt der zentrale Baubetriebshof durch. Seit dem Jahr 2006 werden die Kosten des Winterdienstes über die Grundsteuer B finanziert. Die Stadt Herten hat einen öffentlichen Anteil für die Straßenreinigung von 25 Prozent festgelegt. In unseren Prüfberichten aus den Jahren 2005 und 2010 haben wir darauf hingewiesen, dass mit der Änderung des Straßenreinigungsgesetzes zum 01. Januar 1998 der festgelegte Anteil von 25 Prozent entfallen ist. Als pauschales Mindestmaß für den öffentlichen Anteil sind von der Rechtsprechung bislang zehn Prozent der Kosten anerkannt worden.

Die Ermittlung des öffentlichen Interesses ist nach der geltenden Rechtsprechung<sup>7</sup> im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Es ist mindestens nach denen in § 3 Abs. 2 Straßenreinigungsgesetz NRW 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.

<sup>6</sup> Vgl. Urteil VG Düsseldorf vom 26.05.2014 (Az.: 23 K 484/13).

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

### → **Empfehlung**

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei der Straßenreinigung das öffentliche Interesse nach drei Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden. Zugleich ist als Haushaltskonsolidierungsbeitrag eine Absenkung des bisherigen Öffentlichkeitsanteils von 25 Prozent geboten. Der gesamte Öffentlichkeitsanteil sollte jedoch nicht unter zehn Prozent liegen.

## Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

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

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes von den Beitragspflichtigen zu tragen. Es besteht kein monetäres Potenzial.
- Nach der Straßenbaubeitragssatzung § 8 KAG liegen die Anteile der Beitragspflichtigen tendenziell im unteren Bereich des Korridors der Mustersatzung. Vielfach wurde nur der Mindestsatz festgelegt. Empfehlung: Anteile der Beitragspflichtigen in der Straßenbaubeitragssatzung nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung deutlich erhöhen.
- In den Gebührenkalkulationen werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt.
- Als kalkulatorischer Zinssatz wird für 2017 im Abwasserbereich ein Zinssatz von 6,4 Prozent verwendet. Im Bereich Straßenreinigung und Friedhofswesen liegt der Kalkulationsatz bei 5,5 Prozent. Hier ist demnach ein Potenzial von zumindest 0,5 Prozentpunkten festzustellen. Dieses Potenzial sollte angesichts der prekären Haushaltssituation grundsätzlich ausgeschöpft werden.
- Die Stadt führt grundsätzlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durch und beachtet das Gebot des Ausgleichs von Unter- und Überdeckungen nach § 6 KAG.
- Bei der Abwasserbeseitigung werden die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge nicht Gebühren mindernd berücksichtigt. Dieses ist sachgerecht im Sinne des KAG. Potenziale wurden nicht festgestellt.
- Beim Friedhofswesen liegt der öffentliche Anteil bei 17 Prozent der Gesamtaufwendungen. Dieser Öffentlichkeitsanteil sollte gesenkt werden. Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten sollte wegen des hohen Urnenanteils von fast 50 Prozent geändert werden. Hier ist eine weitgehend flächenunabhängige Kalkulation geboten.
- Bei der Straßenreinigung wird ein Öffentlichkeitsanteil von 25 Prozent nicht auf die Gebührenzahler umgelegt. Empfehlung: Eine sachgerechte und rechtmäßige Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils vornehmen. Es hat weiterhin eine Differenzierung und Gewichtung nach den Straßennutzungen zu erfolgen. Eine separate Winterdienstgebühr wird nicht erhoben. Die Aufwendungen werden über die Grundsteuer B finanziert.

→ **KIWI-Bewertung**

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

**Steuern**

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 27,7 Mio. Euro. Ein Hebesatzpunkt bei der Stadt Herten entspricht in etwa 15.000 Euro. Die Grundsteuer B müsste um circa 1.850 Prozentpunkte angehoben werden, um die Lücke zu schließen. Angesichts des bereits vergleichsweise hohen Hebesatzes von 795 Prozent, wird der strukturelle Ausgleich mit Hebesatzerhöhungen nicht zu erreichen sein. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

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

**Hebesatzvergleich Realsteuern 2014 bis 2016**

Steuerart	Herten			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Recklinghausen			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grundsteuer A	285	285	285	209	213	217	400	411	428	268	275	297
Grundsteuer B	565	795	795	413	423	429	662	712	757	497	528	560
Gewerbsteuer	480	480	480	412	415	417	500	507	510	455	456	461

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

Die Stadt Herten hat zuletzt 2015 den Hebesatz der Grundsteuer B auf 795 Prozent erhöht. Für 2018 ist eine weitere Anhebung auf 875 Prozent geplant. Der Gewerbesteuersatz wurde zuletzt 2013 von 430 auf 480 Prozent erhöht. Aus dem Vergleich der Hebesätze der Kommunen gleicher Größenklasse wird derzeit kein Erfordernis gesehen, die Hebesätze der Stadt Herten weiter anzuheben. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen und damit auch die Stadt Herten weisen im landesweiten Vergleich seit Jahren eine grundsätzlich schlechtere Haushalts- und Finanzsituation aus. Alle Kommunen im Kreis sind pflichtige oder freiwillige Mitglieder des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Aufgrund dessen haben sie überwiegend vergleichsweise höhere Hebesätze festgelegt. Sofern die Planungen der Stadt nicht eintreten und zusätzliche Konsolidierungslücken entstehen, werden zusätzliche Realsteuererhöhungen notwendig. Realsteuererhöhungen sind grundsätzlich sachgerecht, um das kommunale Aufgabenspektrum zu finanzieren. Dieses ergibt sich auch aus den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO. Es ist aber ebenso notwendig, dieses Aufgabenspektrum umfassend und kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Das Ziel sollte es sein, den städtischen Haushalt durch eine Re-

duzierung des Aufgabenspektrums und eine optimierte Aufgabenwahrnehmung deutlich zu entlasten.

## Weitere Steuern

Die Erträge aus der Vergnügungssteuer sind von 2008 bis 2015 von 0,6 Mio. Euro auf 0,9 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 50 Prozent. 2015 hat die Stadt letztmalig den Satz auf 20 Prozent des Einspielergebnisses angehoben. Nach der Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW für 2016 haben einige Kommunen, die weiterhin das Einspielergebnis besteuern, einen Steuersatz von 22,0 Prozent geplant. Damit zählt die Stadt Herten zu den Kommunen mit einem vergleichsweise hohen Steuersatz und schöpft demnach die vorhandenen Potenziale weitestgehend aus. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird vom Städte- und Gemeindebund der Spielumsatz als Bemessungsgrundlage empfohlen. Der geltende Hundesteuersatz für den ersten Hund liegt bei 108 Euro. Bei zwei Hunden steigt die Steuer auf 126 Euro je Hund. Bei drei und mehr Hunden sind je Hund 144 Euro zu entrichten. Für einen als gefährlich eingestuften Hund werden 540 Euro jährlich erhoben, bei zwei oder mehreren gefährlichen Hunden werden (je Hund) 675 Euro jährlich fällig. Einzelne Kommune haben jedoch noch erkennbar höhere Steuersätze festgelegt. Generell nutzt die Stadt auch diese Möglichkeit, die Erträge zu verbessern. Daneben hat die Steuer natürlich auch eine ordnungspolitische Funktion, ebenso wie bei der Vergnügungssteuer.

## → Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	613.402	628.760	646.775	650.788	649.800	644.261	638.949	641.866	637.162
Umlaufvermögen	10.076	13.177	18.456	17.468	19.215	16.506	14.622	15.320	27.212
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehl- betrag	0	0	0	0	0	0	368	19.296	35.112
Aktive Rech- nungsabgren- zung	1.294	650	577	1.443	1.404	1.016	1.029	947	1.789
<b>Bilanzsumme</b>	<b>624.772</b>	<b>642.587</b>	<b>665.809</b>	<b>669.698</b>	<b>670.419</b>	<b>661.782</b>	<b>654.969</b>	<b>677.428</b>	<b>701.274</b>
Anlagenintensi- tät in Prozent	98,2	97,8	97,1	97,2	96,9	97,4	97,6	94,8	90,9

Bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen ist ein Trend kontinuierlich sinkenden Anlagevermögens und der Bilanzsumme festzustellen. Die Ursache liegt vielfach in dem abschreibungsbedingten Werteverzehr und der haushaltsbedingt geringen Investitionstätigkeit. Bei der Stadt Herten ist dieser Trend nicht durchgängig festzustellen. Das Anlagevermögen ist im Eckjahresvergleich durch teilweise erhebliche Investitionen in den zurückliegenden Jahren sogar um 3,9 Prozent gestiegen. Die Bilanzsumme weist einen Anstieg um 12,2 Prozent aus. Ursächlich hierfür ist unter anderem ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von nunmehr 35,1 Mio. Euro.

Das Umlaufvermögen weist eine verhältnismäßig stabile Entwicklung aus. Lediglich im Jahr 2015 ist ein sprunghafter Anstieg um 11,9 Mio. Euro zu verzeichnen. Dieser ist insbesondere auf eine Zunahme privatrechtlicher Forderungen gegen verbundene Unternehmen zurückzuführen.

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	1	1	1	11	14	11	12	77	124
Sachanlagen	439.931	455.387	472.766	476.872	475.898	470.568	465.370	462.995	458.229
Finanzanlagen	173.469	173.372	174.008	173.905	173.889	173.682	173.566	178.795	178.810
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>613.402</b>	<b>628.760</b>	<b>646.775</b>	<b>650.788</b>	<b>649.800</b>	<b>644.261</b>	<b>638.949</b>	<b>641.866</b>	<b>637.162</b>

Das Anlagevermögen macht mit 90,9 Prozent zum 31. Dezember 2015 den beherrschenden Teil des städtischen Vermögens aus. Ungewöhnlich für eine Stärkungspaktkommune ist, dass sich das Anlagevermögen seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz um 3,9 Prozent erhöht hat.

### Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	50.701	49.703	70.835	69.898	69.905	68.817	67.877	67.655	65.901
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3.389	3.295	3.141	4.785	4.687	4.589	4.661	4.583	4.568
Schulen	82.290	90.604	90.482	88.300	82.146	80.087	77.228	75.027	72.933
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	53.394	59.620	63.192	62.572	64.038	68.567	67.512	66.309	67.132
Infrastrukturvermögen	239.563	232.050	230.980	230.477	228.241	228.933	225.048	221.307	228.173
davon Straßenvermögen	110.220	105.033	102.648	99.952	96.972	93.279	91.093	87.665	87.939
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	127.979	125.717	127.097	129.355	130.163	134.611	132.950	132.703	138.242
sonstige Sachanlagen	10.595	20.115	14.137	20.840	26.881	19.575	23.043	28.115	19.522
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>439.931</b>	<b>455.387</b>	<b>472.766</b>	<b>476.872</b>	<b>475.898</b>	<b>470.568</b>	<b>465.370</b>	<b>462.995</b>	<b>458.229</b>

Im Eckjahresvergleich sind die Bilanzwerte bei den Schulen deutlich um 11,4 Prozent gesunken. Hierbei ist auf die Schließung von Schulstandorten hinzuweisen. Auch das Straßenvermögen ist erheblich um rund 20,0 Prozent gesunken. Bei den übrigen Sachanlagen sind zum Teil deutliche Zuwächse zu verzeichnen. Insgesamt erhöhten sich die Vermögenswerte seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz um 18,3 Mio. Euro. Der Vermögenszuwachs spiegelt sich in der In-

vestitionsquote wider, die im Durchschnitt aller Jahre bei 105,0 Prozent lag. Dies ist untypisch für eine Kommune, die von den Restriktionen des Nothaushaltsrechts und des Stärkungspakts betroffen ist.

## Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Herten	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Herten	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindergärten	40	80	80	28,8	64,1	0,5
Schulgebäude	40	80	80	21,2	73,5	14,4
Geschäftsgebäude	40	80	80	51,3	35,9	7,9
Straßen*	30	60*	40	12,1	69,7	11,3

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

Die Stadt Herten hat bei den bebauten Grundstücken überwiegend eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Geschäftsgebäuden, Kindergärten und Schulen wurden mit 80 Jahren die Höchstwerte angesetzt. Bei den Straßen wurde mit 40 Jahren eine eher mittlere Nutzungsdauer zugrunde gelegt.

Bei den Kindergärten sind bei zwei der vier Gebäude die Nutzungsdauern abgelaufen. Die anderen beiden Gebäude verfügen über eine hohe Restnutzungsdauer von 40 und 75 Jahren.

Im Bereich der Schulen sind bereits mehrere Objekte vollständig abgeschrieben. Weitere Gebäude werden in den nächsten 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 74 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten. Daher ist auch mittel- bis langfristig mit steigenden, nennenswerten Refinanzierungsbedarfen, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, zu rechnen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen. Die Rosa-Parks-Gesamtschule verfügt über eine vergleichsweise hohe Restnutzungsdauer von 40 Jahren. Daher sind die erheblichen Investitionen, die gemäß Ratsbeschluss vom 22. Februar 2017 geplant sind, aus bilanzieller Sicht nicht nachvollziehbar.

In Bezug auf das Straßenvermögen verfolgt die Stadt die Strategie geringe Straßenschäden durch frühzeitiges Eingreifen zu beheben. Gleichzeitig soll damit schwereren Schäden vorge-

beugt werden. Hierbei werden die Vermögenswerte zwar nicht erhöht, die Gebrauchstauglichkeit jedoch wesentlich verbessert. Teilweise kann mit entsprechenden Maßnahmen auch die Restnutzungsdauer verlängert werden. Optisch führen diese Erhaltungsmaßnahmen zu einer besseren Wahrnehmung des Straßenbildes gegenüber dem tatsächlichen Bauzustand im Untergrund.

→ **Feststellung**

Haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen mittelfristig vor allem bei den Schulgebäuden, beim Straßenvermögen und bei den Kindergärten aufgrund hoher Anlagenabnutzungsgrade. Es ist daher in den nächsten Jahren in diesem Bereich mit einem erhöhten Investitionsbedarf zu rechnen.

**Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2015**

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herten
unbebaute Grundstücke	293	1.768	997	1.077
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	394	108	75
Schulen	0	1.871	1.015	1.192
sonstige Bauten*	14	1.576	724	1.098
Abwasservermögen	0	2.260	451	2.260
Straßenvermögen**	0	3.713	2.089	1.438
<b>Infrastrukturvermögen gesamt</b>				<b>3.731</b>
Finanzanlagen	192	4.671	2.185	2.923

\* 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 Herten. Bei den Schulen, dem Abwasservermögen und den sonstigen Bauten bestehen erkennbar überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus diesen höheren Vermögenswerten lassen sich, mit Ausnahme des gebührenfinanzierten Abwassersektors, grundsätzlich auch höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Der Grund für das überdurchschnittliche Abwasservermögen ist, dass die Mehrheit der Kommunen diesen Bereich aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat und sich daraus ein relativ niedriger interkommunaler Mittelwert ergibt.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	165.405	165.405	165.419	165.419	165.419	165.419	165.419	165.419	165.419
Beteiligungen	14	14	0	0	0	0	0	1	1
Sondervermögen	6.004	6.004	6.004	6.004	6.004	6.004	6.004	6.004	6.004
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	742	742	742	742	742	742	742
Ausleihungen	2.046	1.949	1.843	1.740	1.723	1.517	1.401	6.629	6.644
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>173.469</b>	<b>173.372</b>	<b>174.008</b>	<b>173.905</b>	<b>173.889</b>	<b>173.682</b>	<b>173.566</b>	<b>178.795</b>	<b>178.810</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.723	2.746	2.778	2.794	2.842	2.847	2.865	2.945	2.923

### Anteil an verbundenen Unternehmen

Die fast durchgängig konstanten Bilanzwerte umfassen insbesondere die Hertener Beteiligungsgesellschaft, die Hertener Energiehandels-gesellschaft mbH, die Hertener Stadtwerke GmbH, die Prosoz Herten GmbH und die Hertener Technologie- und Vermögensgesellschaft mbH.

### Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG)

Der Anteil der Stadt Herten an der Gesellschaft beträgt 100 Prozent. Die Stadt ist über die HBG an zahlreichen weiteren Unternehmen mittelbar beteiligt. Das Ergebnis der Gesellschaft ist im Wesentlichen abhängig von der Ergebnissituation der oben genannten Tochterunternehmen. Im Jahr 2012 wurde mit der Stadt Herten eine Vereinbarung über die Ergebnisabführung 2011 bis 2020 geschlossen. Die Jahresüberschüsse lagen seit 2010 im Durchschnitt bei 2,4 Mio. Euro.

### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	15.707	19.654	16.393	29.902	30.431	31.743
Verbindlichkeiten	1.532	945	3.319	9.754	14.031	16.194
Bilanzsumme	19.623	22.256	20.838	41.764	46.419	51.440
Jahresergebnis	1.113	5.134	1.873	1.567	1.924	2.778

### Auswirkungen auf den städtischen Etat in Tausend Euro

Leistungen an die Stadt	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gewinnabführung	1.354	67	827	1.174	1.234	1.436
Gewerbesteuer	417	518	859	959	1.444	1.444
Summe	1.771	585	1.686	2.133	2.678	2.880

#### → Feststellung

Mit den jährlichen Ausschüttungen wird seitens der Stadt der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes Rechnung getragen. Darin ist gem. § 6 Abs. 2 Nummer 3 vorgesehen, dass die verselbständigten Aufgabenbereiche in den Konsolidierungsprozess einzubeziehen sind.

### Hertener Stadtwerke GmbH

Neben der Stadt mit 6,0 Prozent und der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) mit 94,0 Prozent gibt es keine weiteren Gesellschafter. Gegenstand des Unternehmens ist die Versorgung mit Energie und Wasser. Dazu zählen die Erzeugung, der Bezug, der Transport und die Verteilung von Strom, Gas, Wärme und Wasser. Daneben ist Gegenstand des Unternehmens der Betrieb von Bädern sowie von Schulen der Stadt Herten. Zwischen der Hertener Stadtwerke GmbH und der HBG besteht ein Gewinnabführungsvertrag.

### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	21.359	21.359	21.359	21.359	21.359	21.359
Verbindlichkeiten	40.649	37.785	45.166	46.034	43.160	40.847
Bilanzsumme	91.575	87.012	92.121	91.351	88.076	85.231
Ergebnisabführung	0	3.191	2.847	3.247	3.188	4.754

### Leistungen an die Stadt in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konzessionsabgabe	2.869	2.613	2.620	2.579	2.366	2.395
Gewinnausschüttung	46	46	46	46	46	46
Summe	2.915	2.659	2.666	2.625	2.412	2.441

#### → Feststellung

Der Großteil der Gewinne fließt unmittelbar in das Ergebnis der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) ein. 2015 handelte es sich um 4,7 Mio. Euro. Die Hertener Stadtwerke GmbH hat im Betrachtungszeitraum ihre Überschüsse jedes Jahr komplett ausgeschüttet. Sie hat damit zum Konsolidierungsprozess des städtischen Haushaltes erkennbar beigetragen.

Der Gewinn der Stadtwerke GmbH wird durch die Sparte Bäder geschmälert. Ohne den Bäderbetrieb läge das Betriebsergebnis bei 7,5 Mio. Euro und damit um 58 Prozent höher. Die GPA NRW weist darauf hin, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige kommunale Aufgabe darstellt. Der grundsätzliche defizitäre Bädersektor belastet die Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen. Die Höhe der Belastungen und ihre Auswirkungen sind unterschiedlich ausgeprägt. In Herten werden je ein Freizeit-, ein Frei- und ein Hallenbad von der Copa ca Backum Herten GmbH betrieben. Diese gehört zu 100 Prozent der Hertener Stadtwerke GmbH. Die Investitionen für den Bäderbetrieb werden von der Muttergesellschaft Hertener Stadtwerke GmbH vorgenommen, die Eigentümerin des Anlagevermögens ist. Die Einnahmen der Bäder erfolgen im Namen und für Rechnung der Hertener Stadtwerke GmbH. Sie führen somit nicht zu Umsatzerlösen bei der Copa Ca Backum Herten GmbH. Die Bädersparte verursacht einen negativen Deckungsbeitrag bei der Hertener Stadtwerke GmbH. Das Defizit liegt 2015 bei 2,7 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Ergebnisabführung von 0,1 Mio. Euro beläuft sich der negative Deckungsbeitrag 2015 auf 2,6 Mio. Euro. Die drei Bäder wurden 2015 von etwa 350.000 Besuchern in Anspruch genommen. Der Zuschuss je Besucher beläuft sich damit auf 7,54 Euro.

In diesem Prüfungszyklus führt die GPA NRW keinen interkommunalen Vergleich des Bäderektors durch. Für eine Einschätzung der finanziellen Belastungen oder die Bewertung von Betriebsergebnissen können die Umfrageergebnisse des Bundes der Steuerzahler NRW aus Juli 2011 zu Kosten und Auslastung der Schwimmbäder oder Betriebsvergleiche herangezogen werden. Danach lag im Jahr 2010 der Zuschuss je Besucher im Durchschnitt der 37 teilnehmenden Vergleichskommunen bei 7,07 Euro. Es bestand eine deutliche Bandbreite von 3,18 Euro bis 12,66 Euro. Ein daraus ermittelter Einwohnerbezug spiegelt grundsätzlich die gesamtstädtische Haushaltsbelastung wider. Die Spannbreite bewegte sich zwischen 5,07 Euro und 66,00 Euro. Der Mittelwert beträgt hiernach 22,05 Euro je Einwohner. Für die Stadt Herten ergibt sich im Jahr 2015 eine Belastung von 43,16 je Einwohner.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte zumindest in regelmäßigen Abständen an freiwilligen Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Bäderektor teilnehmen, um insbesondere Optimierungsmöglichkeiten feststellen zu können.

## **Prosoz Herten GmbH**

Gegenstand des Unternehmens ist die Beratung von Gemeinden, Städten und Kreisen sowie die Entwicklung spezifischer Software für kommunale Ansprüche. Die Gesellschaft verfolgt das Ziel, die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns zu steigern. Daneben soll der Bürgerservice bei der Erstellung kommunaler Dienstleistungen verbessert werden. Zum 01. Januar 2013 wurde die PROSOZ Herten GmbH in den Konzernverbund der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH voll eingebracht. Folglich fließen die Geschäftsergebnisse des Unternehmens ab 2013 in das Ergebnis der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ein.

### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	855	2.133	4.183	4.003	4.003	4.003
Verbindlichkeiten	855	1.604	1.193	3.056	2.032	1.822
Bilanzsumme	5.358	6.886	8.467	10.621	8.924	8.719
Jahresüberschuss/ Ergebnisabführung	1.008	1.278	2.050	1.880	809	750

#### → Feststellung

Die Jahresüberschüsse wurden bis 2012 nicht in voller Höhe an die Stadt ausgeschüttet. Diese wurden teilweise zur Verrechnung des Verlustvortrags aus den Vorjahren bzw. zur Erhöhung des Eigenkapitals verwendet. Seit 2013 fließen die Gewinne unmittelbar in das Ergebnis der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) ein. 2015 handelt es sich um etwa 0,8 Mio. Euro. Die Prosoz Herten GmbH hat seit 2013 ihre Überschüsse komplett ausgeschüttet und damit zum Konsolidierungsprozess des städtischen Haushaltes beigetragen.

### Hertener Energiehandelsgesellschaft mbH

Gegenstand des Unternehmens ist der Handel mit Strom, Gas und Wärme sowie dessen Bezug. Die Geschäftsergebnisse des Unternehmens fließen unmittelbar in das Ergebnis der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ein.

### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	1.455	1.455	4.850	5.088	5.088	5.737
Verbindlichkeiten	27.125	28.037	28.754	29.162	30.691	32.134
Bilanzsumme	29.008	29.763	35.237	37.973	39.719	39.943
Ergebnisabführung	3.011	1.647	797	668	1.743	985

#### → Feststellung

Die Gewinne fließen unmittelbar in das Ergebnis der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) ein. 2015 handelt es sich um 985.000 Euro. 2015 wurden zusätzlich 649.000 Euro in die Gewinnrücklage eingestellt. Davor hat die Gesellschaft ihre Überschüsse komplett ausgeschüttet und damit zum Konsolidierungsprozess des städtischen Haushaltes beigetragen.

### Hertener Technologie- und Vermögensgesellschaft mbH (HTVG)

Gegenstand des Unternehmens ist die Förderung von Innovation und Technologietransfer, Übernahme einzelner Aufgaben der Stadtentwicklung sowie der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Darüber hinaus ist die HTVG Betreibergesellschaft für Infrastruktureinrichtungen aller Art und für die Entwicklung und Durchführung eines wirtschaftsbezogenen Stadtmarketinges zuständig. Ein Ergebnisabführungsvertrag regelt die Übernahme des Verlustausgleichs

der HTVG durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH als Organträger. Die Gesellschaft ist bilanziell überschuldet. Für die Stadt Herten als Konzern besteht ein Haftungsrisiko.

Die Stadt hat Bürgschaften für die HTVG übernommen. Sie belaufen sich Ende 2015 auf 3,3 Mio. Euro. Aufgrund defizitärer Ergebnisse werden keine Bürgschaftsprovisionen erhoben. Zudem sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen von 5,5 Mio. Euro bilanziert. Zum 01. Januar 2013 ist die HTVG mit einem Anteil von 94 Prozent in den Konzernverbund der HBG integriert worden. Gleichzeitig wurde ein Ergebnisabführungsvertrag abgeschlossen, der die Übernahme des Verlustausgleichs der HTVG durch die HBG als Organträger regelt.

#### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	26	26	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	20.472	18.950	16.895	16.870	17.888	18.430
Bilanzsumme	23.143	21.366	19.013	18.802	19.623	20.201
Jahresfehlbetrag/ Verlustausgleich	919	636	549	470	417	640

#### → Feststellung

Die Ergebnisse der Gesellschaft waren seit 2010 durchgängig defizitär. Zwischen 2011 und 2014 konnten die Defizite kontinuierlich abgebaut werden. 2015 hat sich das Defizit jedoch um über 50 Prozent erhöht. Ursächlich hierfür ist eine Rückstellungserhöhung auf Grund einer drohenden Steuernachzahlung. Es handelt sich demnach um einen Einmaleffekt.

#### Sondervermögen

Hierunter ist ausschließlich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentraler Betriebshof Herten (ZBH) bilanziert. Der ZBH ist in erster Linie Dienstleister für die Stadt. Zu den originären Aufgaben der Gesellschaft gehören unter anderem die Abfallbeseitigung, Straßenreinigung / Winterdienst, Bestattungswesen und Grünflächenunterhaltung. Das Eigenkapital des Sondervermögens hat sich in den vergangenen Jahren erheblich reduziert. Dies liegt in erster Linie an der Reduzierung des Stammkapitals in 2012. Auch die Jahresergebnisse sind zuletzt defizitär ausgefallen. Daher wird die Gesellschaft von der GPA NRW im Rahmen des Stärkungspaktes beraten. Ein Ziel der separaten Organisationsuntersuchung ist es, Optimierungspotenziale festzustellen. Generell ist eine sparsame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung unabdingbar. Dabei spielt auch die Absenkung von Standards eine wesentliche Rolle.

#### Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	2.584	2.765	713	736	279	233
Verbindlichkeiten	9.508	9.412	8.225	8.027	7.360	8.581
Bilanzsumme	14.300	14.287	13.394	13.073	11.775	12.912
Jahresergebnis	28	-12	32	23	-456	-47

→ **Feststellung**

Die Jahresergebnisse des Sondervermögens sind nicht zufriedenstellend. In den beiden vergangenen Jahren wurden Defizite von 456.000 Euro und 47.000 Euro ausgewiesen. Die in Planung stehende Restrukturierung des Betriebs ist daher aus Sicht der GPA NRW nachvollziehbar.

In der Gesamtbetrachtung der Finanzanlagen bleibt Folgendes festzuhalten.

→ **Feststellung**

Die Finanzanlagen bedeuteten für die Stadt Herten sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Zu den Erträgen zählen insbesondere die Ausschüttungen der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG). Diese werden in den kommenden Jahren laut Planung deutlich steigen. Es besteht ein Risiko, dass sich nicht alle Gesellschaften entsprechend entwickeln. Darüber hinaus erhält der Kernhaushalt die üblichen Konzessionsabgaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Konsolidierung in den verselbständigten Aufgabenbereichen konsequent weiterverfolgen. Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen bei einzelnen Unternehmen erhöhen das Volumen der möglichen Ausschüttungen der HBG. Die Stadt sollte konsequent die Möglichkeiten höherer oder erstmaliger Zahlungen von den gewinnbringenden Gesellschaften prüfen und einfordern.

## Ausleihungen

Die Ausleihungen verzeichnen 2014 einen sprunghaften Anstieg. Dieser resultiert aus einer Darlehensweitergabe der Stadt an die Hertener Beteiligungsgesellschaft (HBG). Diese stellt für die weitere Projektfinanzierung der Entwicklungsgesellschaft Schlägel & Eisen mbH Zwischenfinanzierungen bereit. Sobald der Fördermittelgeber seinerseits die Mittel freigibt, wird die Zwischenfinanzierung abgelöst.

## Rückstellungen

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	77.117	78.354	80.953	81.477	84.446	84.713	87.965	91.859	95.628
Instandhaltungsrückstellungen	25.465	33.405	30.088	24.197	13.675	9.188	12.482	12.251	11.937
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	9.289	12.308	10.947	10.752	11.390	9.557	8.689	8.861	7.591
<b>Summe der Rückstellungen</b>	111.871	124.067	121.988	116.427	109.512	103.458	109.135	112.971	115.155

Der größte Anteil an den Rückstellungen fällt auf die Pensionsrückstellungen. Diese sind seit 2008 kontinuierlich gestiegen. Die bisher geleisteten Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen werden nicht zur vollständigen Deckung der tatsächlich zukünftig anfallenden Pensionszahlungen ausreichen. Insbesondere besteht durch die schlichte Bildung von Rückstellungen keine Gewähr für die tatsächliche Liquidität im Zeitpunkt der Zahlungsverpflichtung. Spezifische Finanzanlagen zur Ausfinanzierung der Pensionsrückstellungen hält die Stadt Herten, wie fast alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen, momentan nicht vor. Die Zahlungsverpflichtungen werden daher die zukünftige Finanzrechnung der Stadt belasten und stellen ein allgemeines Haushaltsrisiko dar.

Diese Problematik wird von vielen Kommunen gesehen. Zur Absicherung der Pensionsverpflichtungen bilden einige Kommunen Finanzanlagen, z.B. in Form von festverzinslichen Wertpapieren, Aktien, Fonds und Zertifikaten. Die GPA NRW verweist diesbezüglich auf den Rund-erlass zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom MIK NRW vom 11. Dezember 2012. Demnach sollen die Gemeinden für die Anlage von längerfristigem Kapital sachgerechte und vertretbare Rahmenbedingungen in eigener Verantwortung und unter Beteiligung ihrer Vertretungskörperschaft schaffen. Sie können auch Dritte mit der Anlage von Kapital sowie mit der Bewertung der Chancen und Risiken von Anlageformen beauftragen. Diese Beauftragung entbindet jedoch die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht von der Gesamtverantwortung für die Anlage ihres Kapitals. Eine abschließende Empfehlung der GPA NRW ist im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht möglich.

## Schulden- und Finanzlage

### Finanzrechnung

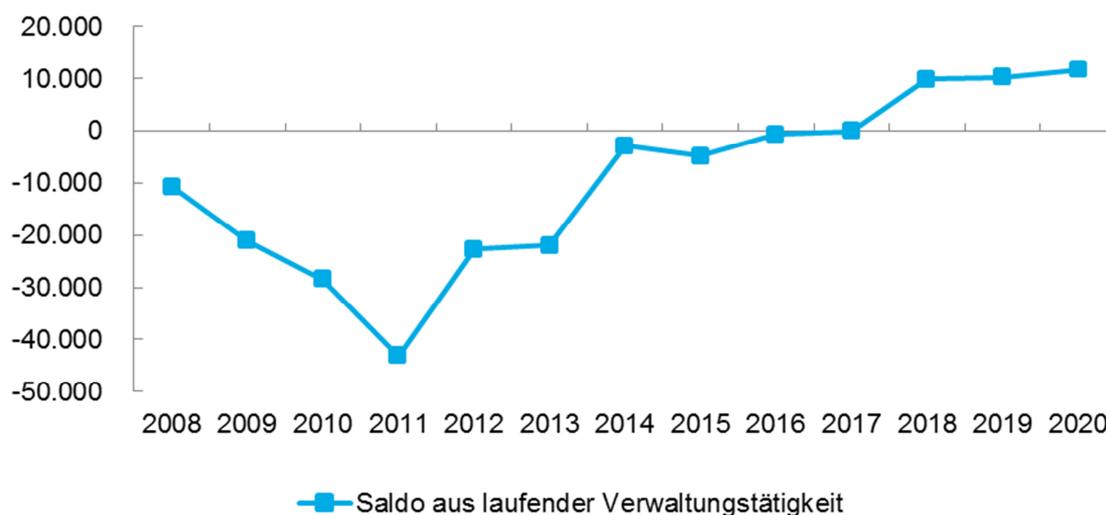
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht 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	-10.752	-21.105	-28.488	-43.140	-22.691	-21.980	-2.940	-4.795
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-804	-2.729	-11.634	862	-4.830	-5.951	-10.969	-13.406
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-11.556	-23.834	-40.123	-42.278	-27.521	-27.931	-13.909	-18.201
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	19.931	32.306	48.505	39.605	32.433	24.113	17.002	18.179
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	8.375	8.472	8.382	-2.672	4.912	-3.818	3.093	-21

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	8.526	9.602	6.719	2.752	0	0	157	223
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	564	1.267	294	5.749	3.667	2.464	3.028	5
= Liquide Mittel	17.465	19.342	15.395	5.828	8.579	-1.355	6.278	206

**Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro**



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat in den Jahren 2008 bis 2015 durchgehend einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verzeichnet. Im Durchschnitt aller Jahre zwischen 2008 und 2015 war der Saldo mit -19,5 Mio. Euro äußerst negativ. Ohne den im Kernhaushalt geführten Abwassersektor wäre das Resultat nochmals deutlich schlechter ausgefallen. 2016 wird die Stadt nach dem vorläufigen Jahresabschluss erstmals einen deutlich positiven Saldo im zweistelligen Millionenbereich erwirtschaften können.

Die seit 2012 erhaltenen Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz haben den Saldo erkennbar positiv beeinflusst. Dieses gilt besonders mit der vollständigen Konsolidierungshilfe von 11,3 Mio. Euro seit 2014.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-78	-261	212	51	7	65	131	17

Die Stadt Herten gehört im Jahr 2015 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Auch in allen anderen Jahren hat die Stadt weit unterdurchschnittliche Salden erwirtschaftet. In drei der sechs Vergleichsjahre stellt Herten sogar den Minimalwert mit dem ungünstigsten Saldo je Einwohner. Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse lag der Wert bei -316 Euro je Einwohner.

Ohne die zahlungswirksamen Stärkungspaktmittel ab 2012 wäre der negative Saldo nochmals erheblich höher ausgefallen, und zwar ab 2014 um rund 185 Euro je Einwohner.

## Schulden

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

### 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	115.920	126.461	121.743	126.039	128.134	129.339	128.177	131.672	135.739
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	89.337	105.802	133.747	181.301	216.647	248.022	272.212	286.704	312.590
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	1	18	131	142	35	53	29	22
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.150	3.900	6.701	4.939	6.824	6.707	6.125	5.833	3.417
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	181	115	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	4.872	8.626	10.627	13.163	22.345	16.489	6.246	6.190	2.343
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	8.275	13.792	10.723
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>214.279</b>	<b>244.971</b>	<b>272.950</b>	<b>325.572</b>	<b>374.092</b>	<b>400.593</b>	<b>421.089</b>	<b>444.220</b>	<b>464.834</b>

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rückstellungen	111.871	124.067	121.988	116.427	109.512	103.458	109.135	112.971	115.155
Sonderposten für den Gebühren- ausgleich	27	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Schulden gesamt</b>	<b>326.177</b>	<b>369.037</b>	<b>394.938</b>	<b>441.998</b>	<b>483.604</b>	<b>504.051</b>	<b>530.224</b>	<b>557.191</b>	<b>579.990</b>
davon Verbind- lichkeiten in Euro je Einwohner	3.363	3.880	4.358	5.231	6.115	6.567	6.951	7.317	7.600

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten stiegen im Betrachtungszeitraum fast kontinuierlich. Hierbei ist wieder zu berücksichtigen, dass der Bereich Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird. Bei den Kommunen werden in regelmäßigen Abständen beachtliche Investitionen im Abwassersektor durchgeführt. Diese werden vielfach anteilig kreditfinanziert und führen zu steigenden Kreditverbindlichkeiten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sich die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in den kommenden Jahren deutlich erhöhen werden. Die im Wesentlichen kreditfinanzierte Sanierung der Rosa-Parks-Gesamtschule umfasst ein geplantes Investitionsvolumen von 38,9 Mio. Euro. Hiermit ist nach Berechnung der Stadt eine erhebliche Haushaltsbelastung von über 1,0 Mio. Euro jährlich verbunden.

Die Stadt Herten 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 deutlichen Volumen von 89,3 Mio. Euro. Diese sind dann aufgrund der vielfach völlig unzureichenden Selbstfinanzierungskraft im Betrachtungszeitraum beachtlich angestiegen. Ende 2015 ist der Bestand mit 312,6 Mio. Euro gegenüber der Eröffnungsbilanz auf das 3,5-fache angestiegen. Ohne die Stärkungspaktmittel und umgesetzten Sanierungsmaßnahmen wären die Verbindlichkeiten noch höher angestiegen.

2016 konnten erstmals Liquiditätskredite von knapp 10,0 Mio. Euro abgebaut werden. Bis zum Ende des Planungszeitraums wird von einem weiter abnehmenden Liquiditätskreditvolumen ausgegangen. Dies setzt voraus, dass die teils optimistischen Planungen eintreffen und die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sich nicht eintrübt.

Mit 7.600 Euro je Einwohner hat die Stadt Herten bezogen auf den Kernhaushalt innerhalb der Vergleichskommunen die höchsten Verbindlichkeiten vorzuweisen. Der Mittelwert von rund 3.300 Euro je Einwohner wird um etwa 130 Prozent überschritten.

## Verbindlichkeiten

### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	75,9	68,6	62,1	56,2	52,1	78,3	51,6	53,9
Liquidität 2. Grades	13,7	11,6	21,3	13,0	7,4	13,1	8,3	16,4

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	neg. Ergebnis							
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,9	18,2	12,0	21,5	32,2	15,7	25,2	22,6
Zinslastquote	7,3	7,0	5,8	5,5	6,7	5,2	5,9	4,6

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

### Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtabschluss)

Nach dem Gesamtabschluss 2010 lagen die Gesamtverbindlichkeiten bei 365,7 Mio. Euro. Hierbei dominiert der Kernhaushalt. Er stellt 2010 mit 325,6 Mio. Euro in etwa 89 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2010

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.876	1.780	6.992	3.501	2.748	3.501	4.486	17

\*Vergleichsjahr 2010, da für 2015 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Das Resultat der Stadt Herten ist im interkommunalen Vergleich kritisch. Die Stadt gehört 2010 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Auch diese Betrachtung des Gesamtkonzerns zeigt, dass ein dringender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht.

### Eigenkapital

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

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	157.431	138.156	140.544	99.825	62.839	29.833	-368	-19.296	-35.112
Sonderposten	141.138	135.149	130.048	127.655	123.304	126.981	124.060	119.581	120.844
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	140.504	134.550	129.458	127.073	122.731	126.415	123.504	119.033	120.304
Rückstellungen	111.861	124.067	121.988	116.427	109.512	103.458	109.135	112.971	115.155
Verbindlichkeiten	214.279	244.971	272.950	325.572	374.092	400.593	421.089	444.220	464.834
Passive Rechnungsabgrenzung	54	245	278	219	672	918	684	656	441
Bilanzsumme	624.772	642.587	665.809	669.698	670.419	661.782	654.969	677.428	701.274
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>									
Eigenkapitalquote 1	25,2	21,5	21,1	14,9	9,4	4,5	-0,1	-2,8	-5,0
Eigenkapitalquote 2	47,7	42,4	40,6	33,9	27,7	23,6	18,8	14,7	12,1

Das Eigenkapital verringert sich im Betrachtungszeitraum jährlich und in der Gesamtbetrachtung in einem erheblichen Umfang. Die Stadt ist seit dem Jahresabschluss 2013 bilanziell überschuldet. Dieser Zustand ist äußerst kritisch und zugleich rechtswidrig. Die bilanzielle Überschuldung stieg aufgrund der negativen Jahresabschlüsse bis 2015 an. Seit 2013 muss die Stadt Herten die Bilanzposition „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ füllen, um eine ausgeglichene Bilanzsumme zu erhalten. Auf die weiteren Auswirkungen der geplanten Jahresergebnisse auf das Eigenkapital ist die GPA NRW im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen eingegangen.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

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

#### → Feststellung

Die Stadt Herten erreicht Eigenkapitalquoten, die sich deutlich geringer darstellen als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die notwendige Verbesserung der Eigenkapitalsituation der Stadt ist ein Ziel der freiwilligen Teilnahme an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und erfordert eine hohe Ausgabendisziplin.

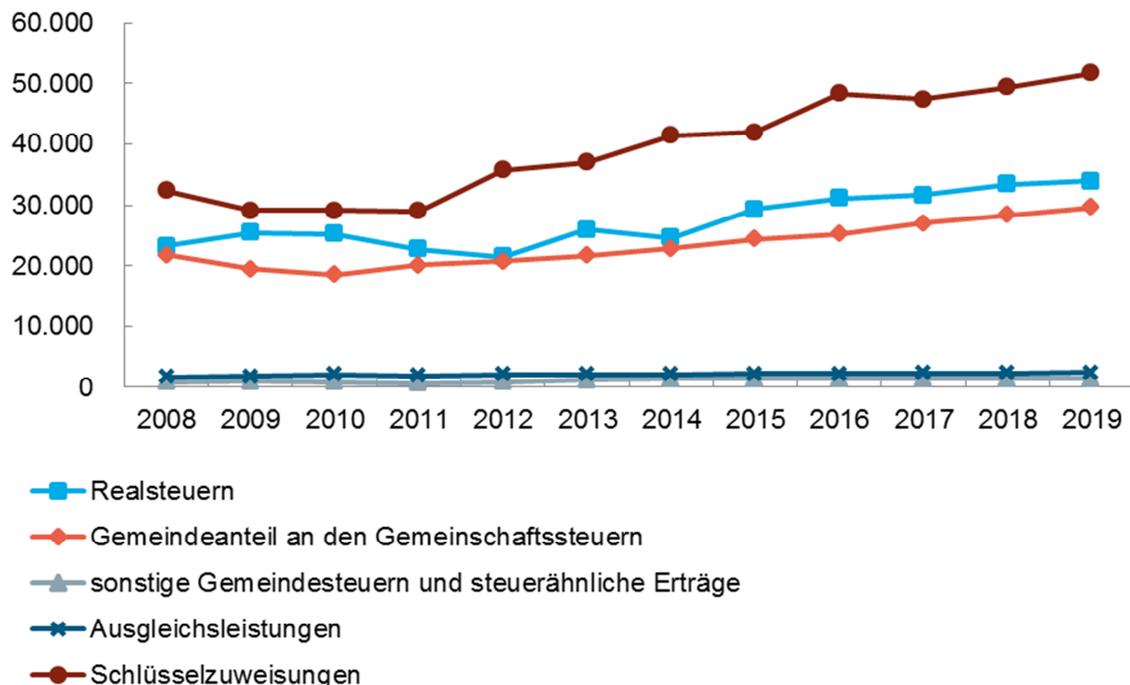
Absolut vorrangiges Ziel der Stadt Herten muss es sein, langfristig ausgeglichene Haushalte zu erwirtschaften. Hierbei wird es nicht ausreichen, besonders auf steigende Schlüsselzuweisungen und Steuererträge (Gewerbsteuer und Anteile den Gemeinschaftssteuern) und sehr niedrige Liquiditätskreditzinsen zu bauen. Mit jährlich ausgeglichenen Haushalten und steigende Überschüssen kann dann das Volumen der bilanziellen Überschuldung sukzessive abgebaut werden. Nach den Plandaten ab 2016 und einem zugrunde gelegten Jahresüberschuss 2020 von 3,6 Mio. Euro wäre die Stadt ab dem Jahr 2033 nicht mehr bilanziell überschuldet. Mit dem erwarteten positiven Jahresabschluss 2016 wird der Zeitpunkt eher eintreten.

## Ertragslage

### Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht hierunter 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

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Herten zeigen eine deutlich steigende Entwicklung. Insgesamt sind die allgemeinen Deckungsmittel vom ersten Jahresabschluss 2008 mit 80,0 Mio. Euro beachtlich auf 99,3 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Die Stadt plant ab 2017 mit

einem kontinuierlichen, weiteren Anstieg auf 129,2 Mio. Euro im Jahr 2020. Ausgehend vom Jahresabschluss 2015 entspricht dies einer Steigerung von rund 30 Prozent. Wichtigster Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel sind in Herten die Schlüsselzuweisungen. Diese stellen im Durchschnitt seit 2008 41,1 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den ordentlichen Erträgen beträgt bei der Stadt Herten bis zu 61,3 Prozent.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.623	1.337	1.955	1.603	1.509	1.636	1.665	17

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Herten zeigen eine Bandbreite zwischen 1.217 Euro in 2011 und 1.623 Euro in 2015. Der Durchschnittswert in den Vergleichsjahren beträgt rund 1.394 Euro je Einwohner. Die Stadt Herten verfügte mit Ausnahme vom Jahr 2015 durchweg über unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel. Das liegt in erster Linie an den vergleichsweise geringen Gewerbesteuererträgen. Die Erträge je Einwohner liegen jeweils zwischen 40 bis 60 Prozent unterhalb des Mittelwertes. Die Stadt Herten ist damit als gewerbesteuer schwach einzustufen. Diese Ertragsschwäche wird durch die interkommunal höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner zum Teil kompensiert.

#### Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner liegen im Jahr 2015 bei der Stadt Herten bei 2.855 Euro. Damit gehört Herten zu dem Viertel innerhalb der Vergleichskommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner. Im Bereich der ordentlichen Aufwendungen sollten neben den freiwilligen Aufgaben auch die Aufgaben im Pflichtbereich auf dem Prüfstand stehen. Diese bieten in der Regel hohe Einsparpotenziale, werden häufig jedoch im Haushaltskonsolidierungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt. Hier geht es nicht um das „Ob“ der Aufgabenerfüllung, sondern um das „Wie“ der Leistungsgewährung und der Diskussion über das Festhalten an kommunal definierten Standards. In den anderen Teilberichten werden Konsolidierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.855 (2.719)	2.139	3.062	2.607	2.415	2.608	2.775	17

() Ordentliche Aufwendungen ohne Abwassersektor

## Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet. Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	141.370	145.073	158.200	169.647	160.977	174.579	168.170	174.622
Abschreibungen auf Anlagevermögen	13.901	12.872	12.349	14.806	13.458	13.760	13.643	13.619
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	5.863	4.756	4.678	4.677	4.651	5.055	5.243	5.390
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>8.037</b>	<b>8.115</b>	<b>7.671</b>	<b>10.129</b>	<b>8.807</b>	<b>8.704</b>	<b>8.400</b>	<b>8.229</b>
Abschreibungsintensität	9,8	8,9	7,8	8,7	8,4	7,9	8,1	7,8
Drittfinanzierungsquote	42,2	37,0	37,9	31,6	34,6	36,7	38,4	39,6

Die Abschreibungsintensität der Stadt Herten liegt interkommunal fast durchweg erkennbar oberhalb des Mittelwertes. Mit Überschreitungen von bis zu 1,5 Prozentpunkten wird der Haushalt deutlich mehr belastet. Ohne den Abwassersektor wäre die Abschreibungsintensität erkennbar niedriger. Für 2015 beträgt sie 6,6 Prozent und liegt nur noch 0,3 Prozent oberhalb des Mittelwertes. Die Drittfinanzierungsquote ist in allen Jahren weit unterdurchschnittlich, teilweise mit einer Tendenz zum Minimalwert. Durch eine Anhebung der Beitragssätze nach dem KAG kann die Quote erhöht werden.

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Herten ist im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich höher durch Abschreibungen belastet. Erschwerend kommt hinzu, dass die Drittfinanzierungsquote vergleichsweise niedrig ist. Damit ergibt sich eine deutlich höhere Netto-Ergebnisbelastung als in den Vergleichskommunen.

## → Gebäudeportfolio

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

### 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	126.423	2.081	59,6
Jugend	8.504	140	4,0
Sport und Freizeit	17.333	286	8,2
Verwaltung	18.679	308	8,8
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.907	114	3,3
Kultur	13.660	225	6,4
Soziales	3.042	50	1,4
sonstige Nutzungen	17.532	289	8,3
<b>Gesamtsumme</b>	<b>212.080</b>	<b>3.493</b>	<b>100</b>

Die mit Abstand größten Flächen werden, wie bei den meisten Kommunen, im Bereich Schulen vorgehalten. Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudarten die Stadt Herten 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	Herten
Schulen	1.533	2.384	1.964	2.081
Jugend	8	328	201	140
Sport und Freizeit	60	393	207	286
Verwaltung	194	466	314	308
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	114

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herten
Kultur	139	785	365	225
Soziales	43	576	181	50
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	289
<b>Gesamtfläche</b>	<b>3.410</b>	<b>9.666</b>	<b>4.741</b>	<b>3.493</b>

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten liegt mit ihren Gesamtflächen von 3.493 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m<sup>2</sup> BGF) je 1.000 Einwohner erkennbar unter dem interkommunalen Mittelwert. Lediglich das Flächenangebot für die Nutzungsarten Schulen sowie Sport und Freizeit ist überdurchschnittlich.

Die Gemeindefläche, die Einwohnerzahl und die Anzahl der Ortsteile sind nennenswerte Einflussfaktoren für den Immobilienbestand. Die Stadt Herten hat mit 37 km<sup>2</sup> eine interkommunal deutlich kleinere Gemeindefläche. Der Mittelwert der großen kreisangehörigen Vergleichskommunen liegt bei etwa 97 km<sup>2</sup>. Mit neun Stadteilen verfügt Herten über weniger Stadteile als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auf die Einwohnerzahl bezogen sortiert sich Herten mit etwa 61.000 Einwohnern im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen im unteren Viertel ein. Diese Standortbedingungen sind bei der Analyse des Gebäudeflächenbestands der Stadt Herten zu berücksichtigen. So zeigt sich im Vergleich, dass Kommunen mit mehreren Ortsteilen vielfach Gebäude mehrfach vorhalten müssen. Hierzu zählen regelmäßig Schulen, Feuerwehrgerätehäuser, Kindergärten und Sportanlagen. Dies trifft auf die Stadt Herten überwiegend nicht zu.

## Schulen

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Schulen liegt um 6,0 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Es sind in Herten 16 kommunale Schulen vorhanden. Hierbei handelt es sich um neun Grundschulstandorte, eine Förderschule, zwei Realschulen, eine Hauptschule, eine Sekundarschule, eine Gesamtschule sowie ein Gymnasium. Die letzte Hauptschule der Stadt wird zum 31. Juli 2017 geschlossen. An gleicher Stelle wird zukünftig eine Sekundarschule betrieben, Zum gleichen Zeitpunkt läuft die städtische Realschule aus. Der Bestand verringert sich somit auf eine Realschule. Auf die städtische Realschule entfallen ca. 8.000 m<sup>2</sup> BGF. In dieser Größenordnung wird sich der zukünftige Flächenbestand verringern.

Die Rosa-Parks-Gesamtschule soll mit einem beachtlichen Volumen von 38,9 Mio. Euro grundlegend saniert und umgebaut werden. Die bilanzielle Restnutzungsdauer der Rosa-Parks-Gesamtschule liegt bei rd. 50 Prozent. Der Restbuchwert beläuft sich zum 31. Dezember 2015 auf 15,9 Mio. Euro. Aufgrund des Investitionsvolumens und der prekären Haushaltslage bestehen Zweifel, ob die Planungen konsequent an dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet wurden. Nach dem Prüfbericht Schulen ergeben sich für 2014 erhebliche Flächenüberhänge von insgesamt fast 39.000 m<sup>2</sup> BGF. Das bedeutet, dass langfristig diverse Objekte nicht benötigt werden. Ein Flächenpotenzial von etwa 39.000 m<sup>2</sup> BGF bedeutet ein finanzielles Potenzial von insgesamt rund 3,9 Mio. Euro jährlich. Ohne die oben genannte Realschule liegt das Einsparpotenzial bei 31.000 m<sup>2</sup> BGF bzw. 3,1 Mio. Euro. Die Gründe für die hohen Flächenüberhänge werden im Teilbericht Schulen näher erläutert. Investitionen oder

Sanierungen sollten erst durchgeführt werden, wenn der langfristige Bedarf an Schulflächen in den jeweiligen Objekten nachweisbar ist. Eine nachhaltige Haushaltsentlastung ist nur dann zu erreichen, wenn die Flächenüberhänge konsequent abgebaut werden.

## Jugend

Zu dieser Nutzungsart zählen vorwiegend Kindertageseinrichtungen und das Jugendzentrum. In der Stadt Herten bestehen insgesamt 29 Kindertageseinrichtungen. Davon befinden sich vier in städtischer, 16 in kirchlicher und acht in anderer Trägerschaft. Eine Einrichtung wird als Elterninitiativen betrieben. Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Jedoch bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Herten zahlt einen vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Dieser ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen und liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Weitergehende Ausführungen enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder.

## Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch liegt rund 38 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Ursächlich hierfür ist unter anderem die hohe Anzahl an Flächen im Bereich Bäder. 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 und damit auch nicht ein Freibad 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.

### → Empfehlung

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

Neben den Schwimmbädern führen auch die Turnhallen zu vergleichsweise hohen Flächen.

### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung die Turnhallen, die zukünftig nicht für den Schulsport benötigt werden, aufgeben. Denkbar ist die Übertragung auf die nutzenden Vereine. Alternativ hierzu oder als Zwischenschritt bis zu einer Übertragung sollten die nutzenden Vereine stärker an den Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung beteiligt werden.

## Verwaltung

Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um das Rathaus (Hauptgebäude) mit rd. 15.400 m<sup>2</sup> BGF. Des Weiteren gehören zum Rathaus der Südflügel und ein weiteres Nebengebäude. Insgesamt unterhält die Stadt für den Verwaltungsbereich Flächen von 308 m<sup>2</sup> BGF je Einwohner. Damit liegt sie nahe dem interkommunalen Mittelwert.

## Feuerwehr/Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch von Herten liegt mit 114 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner unterhalb des interkommunalen Mittelwerts. Es handelt sich insgesamt um eine hauptamtliche Wache und drei Löschzüge. Das größte Objekt ist die Feuer- und Rettungswache mit rund 3.700 m<sup>2</sup>. Ein Objekt hat eine Größe von 600 m<sup>2</sup> BGF. Die beiden übrigen Objekte haben eine Größe von etwa jeweils 1.300 m<sup>2</sup>.

## Kultur

Das gesamtstädtische Flächenangebot von Herten liegt mit 215 m<sup>2</sup> BGF unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Herten betreibt eine eigene Musikschule und ist dem Verband deutscher Musikschulen angeschlossen. Der Unterricht findet hauptsächlich im Gebäude der Musikschule, dem Bürgerhaus Süd und in der Bildungsstätte Westerholt statt. Weiterhin verfügt Herten über eine Stadtbibliothek. Diese wird in der Stadt als Kultur- und Bildungseinrichtung verstanden. Räumlich ist die Stadtbibliothek in das Glashaus als Veranstaltungsgebäude und Kulturtreffpunkt eingebunden. Außenstellen sind nicht eingerichtet. Die Stadt Herten nimmt die Aufgaben der Volkshochschule in eigener Trägerschaft wahr. Die Unterrichtsstätten befinden sich unter anderem im Gebäude der VHS, dem Bürgerhaus Herten-Süd, dem Glashaus und in Schulen der Stadt Herten. Neben dem klassischen Weiterbildungsangebot hat die VHS ein umfassendes Fortbildungsprogramm für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Herten erstellt.

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 Herten ist als überschuldete Stärkungspaktkommune mit erheblichen Liquiditätskrediten erheblich 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. Zu nennen ist exemplarisch das Angebot einer städtischen Musikschule. In anderen Kommunen nehmen private Anbieter diese Aufgabe wahr.

## Soziales

In den Gebäudedaten sind überwiegend Flüchtlingsunterkünfte enthalten. Aufgrund der bekannten Flüchtlingssituation reichten die eigenen Immobilien in Herten wie bei vielen anderen Kommunen nicht mehr aus. Daher mussten 2015 zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten gefunden werden. Hier verfolgen die Kommunen unterschiedliche Strategien, zwischen zentraler und dezentraler Unterbringung und der Anmietung oder dem Erwerb von Objekten. Die Stadt Herten

schaftete Unterbringungsmöglichkeiten, unter anderem in eigenen Wohnungen und Privatwohnungen. Ende 2016 waren etwa 350 Asylsuchende in der Stadt gemeldet. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies fast einer Halbierung. Wesentliche Gründe hierfür sind zum einen die geringe Zahl von Zuweisungen (62 Personen) und zum anderen die hohe Zahl von abgeschlossenen Asylverfahren. Es wurden insgesamt die Asylverfahren von 404 Personen abgeschlossen. Bei 261 Personen erfolgte eine Anerkennung und bei 143 Personen wurde der Antrag abgelehnt. Aufgrund des schlechten baulichen Zustandes der einzigen regulären städtischen Übergangseinrichtung ist ein Neubau für circa 50 Personen vorgesehen.

## Sonstige Nutzungen

Bei dieser Nutzungsart handelt es sich insbesondere um einige wenige Wohnhäuser und die Gebäude der Stadtwerke. Die Stadt Herten gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen ohne einen größeren Wohnungsbestand, entweder im Kernhaushalt oder als Beteiligung an einer Wohnungsbau- oder Siedlungsgesellschaft. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Flächen deutlich unterhalb des interkommunalen Mittelwerts liegen.

## Portfoliomanagement

Das Gebäudemanagement der Stadt Herten ist zentralisiert. Es ist beim Zentralen Betriebshof Herten (ZBH) angesiedelt. Der ZBH verfügt offensichtlich nicht über die erforderlichen Grundlagen, um den städtischen Immobilienstand wirtschaftlich führen zu können. Der ZBH verfügt insbesondere nicht über aktuelle und valide Bruttogrundflächen der einzelnen Gebäude. Auch die Validität der Reinigungsflächen scheint zumindest fragwürdig zu sein.

### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte kurzfristig die unabdingbar notwendigen Grundlagen für ein aktives Gebäudemanagement schaffen. Als Voraussetzung hierfür sind sämtliche Flächen der vorhandenen Immobilien zu erfassen.

Dieses wird vermutlich nur durch Aufmaß der Gebäude möglich sein. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt auch über eine Software-Lösung nachdenken.

Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet

- aus der Gesamt-Immobilienstrategie Ziele für das Portfolio, einzelne Objekte und die Nutzer abzuleiten,
- über Zielerreichungsgrade zu informieren,
- etwaige Zielkonflikte auszuweisen und
- Strategien zu entwickeln, wie die festgelegten Ziele erreicht werden können.

Die Kenntnisse über tatsächliche Gebäudeflächen ist eine elementare Grundlage, um den städtischen Gebäudebestand steuern zu können.

## → 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 Herten  
im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation, Projektgruppen und Anforderungsprofile	4
Verwaltungsorganisation	4
Personalbedarfsplanung	8
Wissensbewahrung	10

## → 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 Herten 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 gegebenenfalls 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 folgende Aufbauorganisation für angemessen. In der Gliederungsbreite sind es vier bis fünf dem Bürgermeister direkt unterstellte Bereiche und in der Gliederungstiefe maximal drei Leitungsebenen. .

Die Aufbauorganisation der Stadt Herten bildet seit Januar 2017 unterhalb des Verwaltungsvorstandes (Bürgermeister, Stadtkämmerer und Stadtbaurat) sechs Fachbereiche ab. Innerhalb der Fachbereiche gibt es bei der Fachbereichsleitung angesiedelte Stabstellen, wie die Abteilung „Steuerung und Service“. Aktuelle Überlegungen der Stadt Herten zielen nun darauf ab, die Verwaltungsorganisation in vier Säulen zu gliedern. Dem Bürgermeister und den Beigeordneten soll jeweils eine Säule unterstellt sein. Die Stadt Herten möchte in diesem Zusammenhang auf die Fachbereichsleiter-Ebene verzichten und so Kosten einsparen. Bisherige Verant-

wortlichkeiten der Fachbereichsleitungen sollen an anderen Stellen verankert werden. Um jedoch die geplanten Kosteneinsparungen zu realisieren, sollte die Stadt Herten bei der Reorganisation ihrer Aufbauorganisation Synergien zwischen einzelnen Bereichen erkennen, ausbauen und so nutzen.

→ **Feststellung**

Die aktuelle Gliederungsbreite ist bei der Stadt Herten umfangreicher, als die GPA NRW für angemessen hält.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte im Zuge der Neustrukturierung der Verwaltungsorganisation die bisherige Aufgabenverteilung innerhalb der Fachbereiche kritisch hinterfragen. Durch geänderte Zuordnung könnten sich Synergien aufbauen lassen. Da die Neustrukturierung in Form der Verschlinkung zu Kosteneinsparungen führen soll, müssen hier Synergien zwingend genutzt werden.

Insgesamt gibt es in Herten zwischen drei und vier Leitungsebenen in der Gliederungstiefe (Verwaltungsvorstand, Fachbereichsleitung, Bereichs- und Teamleitungen). Hier hat die Stadt Herten bereits untersucht, ob gegebenenfalls weniger Hierarchieebenen möglich sind. Sie ist schließlich zu dem Ergebnis gekommen, dass die derzeitige Aufbauorganisation in diesem Punkt für die Erledigung der Aufgaben zielführend und erforderlich ist. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Überlegungen zum Wegfall der Fachbereichsleitungen, will die Stadt Herten diese Konstellation jedoch erneut überprüfen.

→ **Feststellung**

Die Gliederungstiefe der Stadt Herten ist aktuell grundsätzlich angemessen.

→ **Empfehlung**

Die geplante Neustrukturierung der Verwaltung soll langfristige Aspekte miteinbeziehen, die sich durch die Herausforderungen durch den demografischen Wandel ergeben.

Denn der demografische Wandel hat Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln. Daher sollte die Stadt Herten regelmäßig die Aufbauorganisation und die Prozesse der Ablauforganisation hinterfragen, um eine optimale Aufgabenerledigung sicherzustellen. Ein schlanker Verwaltungsaufbau kann dazu beitragen, flexibel und zeitnah auf Veränderungen der Anforderungen und Rahmenbedingungen zu reagieren. Die bereits durchgeführten Untersuchungen bilden hier eine geeignete Grundlage für zukünftig notwendige Anpassungen.

## **Projektgruppen**

Neben einer optimalen Verwaltungsorganisation, die einen reibungslosen Ablauf der täglichen Arbeit unterstützt, gibt es in Kommunalverwaltungen 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 Herten setzte in der Vergangenheit Projektgruppen für den Innenstadtumbau in Bezug auf die geänderten Anforderungen durch den demografischen Wandel und Findung von IT-Strategien ein. Zukünftig möchte die Stadt Herten den geplanten Wandel, den das Organisations- und Personal-Entwicklungskonzept 2020 (OPEK 2020) auslöst, durch eine Projektgruppe begleiten. Diese Projektgruppe ist bereits gebildet und besteht aus Personalrat, Gleichstellung, Personalservice, Organisation und dem Sondervermögen Zentraler Betriebshof Herten (ZBH).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte auch zukünftig Projektgruppen einsetzen, um flexibel auf einmalige Aufgaben reagieren zu können.

## **Anforderungsprofile**

Ein weiterer Baustein einer geeigneten Organisationsstruktur sind aktuelle Stellenbeschreibungen. Der Personalservice der Stadt Herten führt bei jeder neu ausgeschriebenen Stelle fest definierte Maßnahmen durch (Erstellung eines Stellenprofils, Stellenneubewertung, Überprüfung des Stellenumfanges und möglicher Synergien zu anderen Stellen bzw. Organisationseinheiten). Standardisierte Anforderungsprofile hingegen gibt es in der Stadtverwaltung Herten 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).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte anhand der Stellenbeschreibungen Anforderungsprofile für jede Stelle in der Verwaltung entwickeln. Hieraus sind dann Personalentwicklungsmaßnahmen abzuleiten und der Bedarf an geeigneten Nachwuchskräften zu bestimmen.

## **Altersstruktur, Fluktuation, Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung**

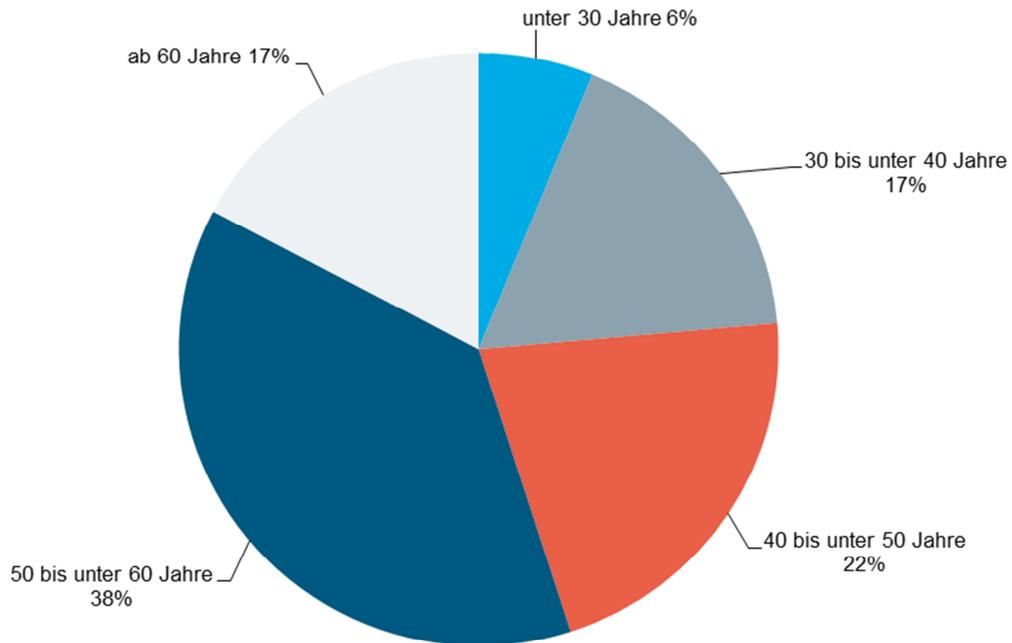
### **Altersstruktur und Fluktuation**

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 Herten kann auch 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 Herten noch stärker die Altersstruktur aller Beschäftigten analysieren und hieraus notwendige konkrete (Personalentwicklungs-) Maßnahmen ableiten.

Der gesamte Personalbestand der Stadt Herten hat zum Stichtag 30. Juni 2015 ein Durchschnittsalter von 48,8 Jahren. Das statistische Bundesamt gibt einen Durchschnittswert von 45,5 Jahren im kommunalen Bereich des öffentlichen Dienstes an. Das Alter der Beschäftigten der Stadtverwaltung Herten ist somit überdurchschnittlich hoch. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Altersgruppen im Jahr 2015.



Die Grafik für das Jahr 2015 zeigt deutlich, dass 55 Prozent der Beschäftigten der Stadt Herten mindestens 50 Jahre alt sind. Weitere Berechnungen der GPA NRW ergeben, dass bis 2027 voraussichtlich 36 Prozent, bis 2037 weitere 31 Prozent der Beschäftigten aus dem Dienst der Stadt ausscheiden werden. Noch drastischer zeichnet sich das Bild bei den Beschäftigten mit Leitungsfunktion. Hier werden bis 2027 voraussichtlich 67 Prozent und bis 2037 weitere 22 Prozent den Ruhestand antreten. Im Umkehrschluss heißt das, dass nur noch ein Zehntel 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 Herten gibt es Bereiche, in denen ein sehr hohes durchschnittliches Alter der Beschäftigten zu finden ist. So lag der Altersdurchschnitt z. B. in den Bereichen Bauordnung und Liegenschaften/Vermessung bei 53 Jahren, in der Rechnungsprüfung sogar bei 58 Jahren. Hier zeigt sich ein dringender Handlungsbedarf für die Stadt Herten.

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 Herten aktuell die Personalabgänge aus Altersgründen bis zum Jahr 2030. Sie hat den Zeitraum von acht Jahren für sich definiert, um sehr zuverlässig das konkrete Datum des Ausscheidens des Einzelnen aus dem Dienst einzuplanen.

→ **Empfehlung**

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

Positiv ist, dass die Stadt Herten in ihre Planung das Berufsbild des ausscheidenden Beschäftigten einbezieht, um für eine mögliche Nachbesetzung die richtigen Qualifizierungen einleiten zu können. Maßnahmen zur notwendigen Qualifizierung sind in der gegenwärtigen Fluktuationsprognose nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

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

Durch dieses Verfahren kann die Stadt Herten auch zukünftig passgenau über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen (vergleiche hierzu das Themengebiet „Personalbedarfsplanung“ in diesem Bericht, Seite 8).

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 in Herten nur geschätzt werden. Als besondere Herausforderung hat die Stadt Herten starke Schwankungen in der Zahl dieser Fluktuationen aus anderen Gründen beobachtet und in ihre Prognosen einbezogen. Durch den stetig stärker werdenden Konkurrenzkampf um geeignete Nachwuchs- und Fachkräfte, kann sich die Zahl der Fluktuationen aus anderen Gründen jederzeit erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Fluktuationen aus anderen Gründen weiterhin in regelmäßigen Abständen überprüfen, 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 Stadt.

Der Personalservice der Stadt Herten gleicht die oben genannte Altersstrukturanalyse regelmäßig mit den Bedarfen innerhalb der Stadtverwaltung ab. Bei jeder einzelnen Stelle wird auch Aufgabenkritik betrieben.

→ **Feststellung**

Die Personalbedarfsplanung der Stadt Herten findet 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 Herten 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.

Die Stadt Herten verfügt über ein modernes Personalentwicklungskonzept, das sowohl die Rahmenbedingungen als auch Handlungsfelder der Personalentwicklung beinhaltet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat als wichtigen Bestandteil ihres Personalmanagements ein umfassendes Personalentwicklungskonzept erarbeitet.

Ein Bestandteil des Personalentwicklungskonzeptes der Stadt Herten ist das Themenfeld der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung. Die Stadt Herten kann die vorhandene Personalplanung nutzen. Hierauf aufbauend sind Maßnahmen zu fixieren, die in der Personalentwicklung erforderlich sind, um die notwendigen Fähigkeiten für diese Stelle vorzubereiten. Hierdurch kann 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte das vorhandene Personalentwicklungskonzept um ein Kompetenzmanagement erweitern.

## Wissensbewahrung

Die Analyse der Altersstruktur mit der Fluktuationsprognose hat gezeigt, dass ein großer Teil der Mitarbeiter der Stadt Herten in den kommenden Jahren altersbedingt ausscheiden wird (bis 2027 etwa 36 Prozent aller Beschäftigten, bei Beschäftigten mit Leitungsfunktionen 67 Prozent). Hierin liegt ein Risiko, dass mit dem Ausscheiden der Mitarbeiter, Wissen verloren geht. Eine systematisierte, verwaltungsübergreifende Wissensbewahrung gibt es bislang in Herten nicht. Die Fachämter lösen den Transport des erforderlichen Wissens in Eigenregie. Einige ausscheidende Beschäftigte 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.

Den Bedarf eines geeigneten Wissensmanagements hat der Personalservice der Stadt Herten erkannt. In einigen Teilbereichen der Verwaltung wird bereits durch eigene Dokumentation das vorhandene Wissen gesichert („Insellösungen“). So hat auch der Bereich Personalservice begonnen, Geschäftsprozesse zu identifizieren und zu dokumentieren und auch nach eigener Einschätzung weitgehend aktuell gehalten.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte zur Wissensbewahrung verbindliche und einheitliche Maßnahmen definieren. Hieraus sollte ein strukturiertes, elektronisches Wissensmanagement für die gesamte Verwaltung erarbeitet werden.

## → 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 Herten im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	5
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	15
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	17

## → 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

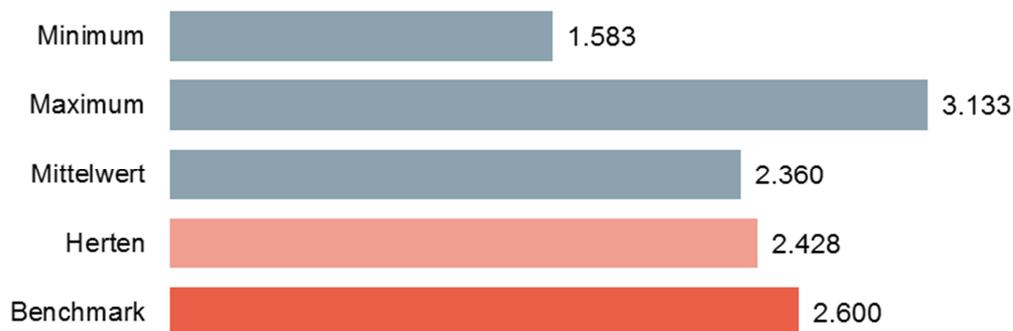
## → Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigt die Stadt Herten im Bürgerbüro. In diesem Bereich hat in 2016 eine durch die GPA NRW begleitete Organisationsuntersuchung stattgefunden. Daher stellt die GPA NRW bei dieser überörtlichen Prüfung lediglich die für die Stadt Herten ermittelten Kennzahlen im interkommunalen Vergleich dar. Diese Kennzahlen sind mit der Stadt Herten besprochen worden.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,54	17,91	42,28	26,05	22,56	25,41	27,94	35

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Herten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.428	2.149	2.361	2.528	35

### → Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Stellen in der Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben.

## → Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens werden im Standesamt der Stadt Herten wahrgenommen. Das Standesamt befindet sich im Rathaus. Zweigstellen sind nicht eingerichtet. Das Standesamt ist organisatorisch dem Fachbereich 3 „Ordnung und Feuerschutz“ zugeordnet und dem Bereich „Bürgerbüro“ angegliedert. Die Stadt Herten hat für den Bereich des Standesamtes im Jahr 2014 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt. Themenfelder dieser Untersuchungen waren unter anderem die Personalausstattung, Einflüsse auf bestehende Dienstweisungen und eine aktualisierte Gebührenordnung für Trauungen in Herten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung liegen der GPA NRW vor und wurden bei der Prüfung berücksichtigt. Die GPA NRW weist an dieser Stelle jedoch darauf hin, dass gerade die Ermittlung des notwendigen Personaleinsatzes auf unterschiedlichen Ansätzen beruht.

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herten im Jahr 2015 mit einem Stellenanteil von 3,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung<sup>2</sup>. Der Overhead-Anteil wurde seitens der Stadt Herten mit einem Zeitanteil von 0,30 Vollzeit-Stellen angegeben. Das entspricht etwa acht Prozent des gesamten Personaleinsatzes im Personenstandswesen. Die Bezugsgröße für die Ermittlung der Kennzahlen sind 559 gewichtete Fälle im Vergleichsjahr 2015.

### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
462	211	589	354	297	348	399	35

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

Herten zählt interkommunal zu den 25 Prozent der verglichenen Kommunen, die die höchsten Personalaufwendungen je Fall im Personenstandswesen aufweisen. Der Overhead-Anteil wirkt sich negativ auf die Kennzahl aus, da in die Berechnung der Personalaufwendungen je Fall der Overhead-Anteil einfließt. Denn der Overhead-Anteil der Stadt Herten liegt mit etwa acht Prozent über dem dritten Quartil. Das heißt, Herten zählt auch hier 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 Herten 70.773 Euro, das dritte Quartil liegt bei 71.075 Euro (Mittelwert 66.669 Euro). Somit positioniert sich Herten nahezu bei den Kommunen, die die höchsten Personalaufwendungen je Vollzeit-

<sup>2</sup> Die Traustandesbeamten der Stadt Herten wurden in diese Berechnung anhand von tatsächlich durchgeführten Trauungen berücksichtigt.

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.

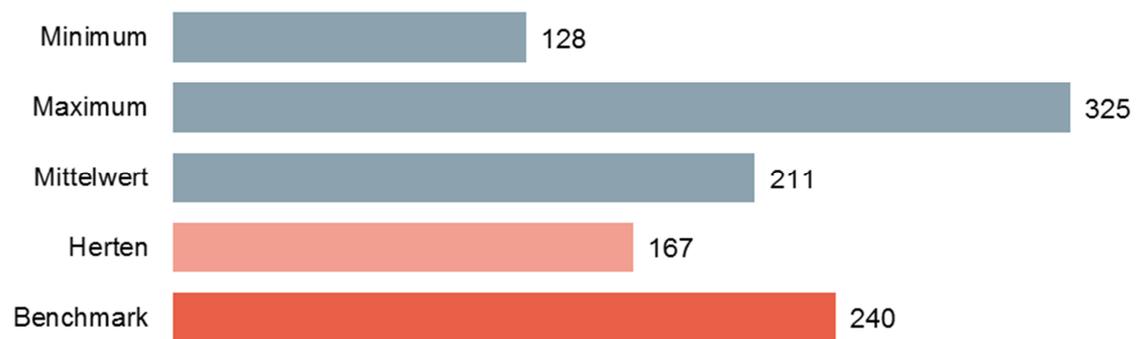
**Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent 2015**

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,1	20,9	53,0	37,3	31,4	38,2	42,2	35

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

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 Herten 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 (3,35) mit den gewichteten Fällen (559) in Verbindung. Die Overhead-Stellenanteile werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt, da sich die Kennzahl ausschließlich auf die Sachbearbeitung bezieht.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015**



Herten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
167	180	207	230	35

→ **Feststellung**

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Stellen in der Sachbearbeitung der Aufgaben des Personenstandswesens.

→ **Empfehlung**

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

Die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt, dass in Herten 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 Entwicklung der gewichteten Fallzahlen der vergangenen Jahre.

**Fallzahlentwicklung von 2011 bis 2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Beurkundung Geburt <sup>3</sup>	84	2	1	2	1
Beurkundung Sterbefall	155	155	165	156	150
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	259	295	263	336	312
Eheschließung: nur Trauung	39	47	72	85	78
Eheschließung: nur Anmeldung	20	14	13	15	18
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition <sup>4</sup>	557	513	514	594	559

Grundlage für die wirtschaftliche Leistungserbringung einer Kommune ist ein angemessener Personaleinsatz, der sich an den Fallzahlen ausrichtet. Zur Orientierung sollte die Stadt Herten die von der GPA NRW ermittelte Leistungskennzahl weiter fortschreiben. In der Stadt Herten führen seit April 2015 Traustandesbeamte (Beschäftigte aus anderen Organisationseinheiten der Stadtverwaltung) Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten durch. Hierin liegt eine flexible Möglichkeit auch mit einem reduzierten Personaleinsatz die Aufgaben im Bereich der Trauungen wahrzunehmen.

Um Möglichkeiten zu erarbeiten, die Wirtschaftlichkeit in diesem Bereich zu steigern, untersucht die GPA NRW bei der Aufgabenwahrnehmung auch die Rahmenbedingungen. Diese 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.

<sup>3</sup> Der Grund für den Rückgang der Geburtenzahlen liegt in der Schließung der Geburtsklinik in Herten Ende 2011.

<sup>4</sup> Die Gewichtung der einzelnen Fallarten sind der Anlage zu diesem Teilbericht zu entnehmen.

Die Stadt Herten bestätigte, dass die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei abgeschlossen sind.

Die unterschiedlichen Trauorte in Herten sind auch bei Brautleuten, die nicht in Herten wohnen, sehr beliebt. Im interkommunalen Vergleich zählt Herten zu dem Viertel der Vergleichskommunen, in denen besonders häufig nur die Trauung durchgeführt wird. Die Brautleute haben die Möglichkeit, zwischen der Trauung im Trauzimmer im Rathaus und sechs verschiedenen Orten für Ambiente-Trauungen zu wählen. Die Ambiente-Trauungen sind für die Standesbeamten mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden, so dass dieser Aufwand zu Recht mit einem Ambiente-Aufschlag aufgefangen werden soll.

### Übersicht über die Gebühren für Trauungen in Herten

	Montag bis Freitag (bis 12.30 Uhr)	Freitag (nach 12.30 Uhr), Samstag und Brückentage
Trauzimmer im Rathaus der Stadt Herten	Verwaltungsgebühren von 56 Euro für Hertener Einwohner, 84 Euro für Auswärtige	Verwaltungsgebühren von 56 Euro für Hertener Einwohner, 84 Euro für Auswärtige; zusätzlich 200 Euro als Ambiente-Aufschlag
Ambiente-Orte	Verwaltungsgebühren von 56 Euro für Hertener Einwohner, 84 Euro für Auswärtige; zusätzlich 80 Euro als Ambiente-Aufschlag	Verwaltungsgebühren von 56 Euro für Hertener Einwohner, 84 Euro für Auswärtige; zusätzlich 200 Euro als Ambiente-Aufschlag

Die Trauungen in der Zeit von Freitag nach 12.30 Uhr und am Samstag werden in Herten durch die Traustandesbeamten auf Honorarbasis durchgeführt. Hier sind aktuell elf Standesbeamte im Einsatz. Ihre Tätigkeit wird pauschal mit 90,00 Euro je Eheschließung durch die Stadt Herten vergütet. Hiermit ist alles abgegolten (Zeitaufwand für Gespräche und die Trauung, Fahrtkosten usw.). Zusätzlich hat die Stadt Herten einen Bereitschaftsdienst eingerichtet, um auch bei unerwarteten Personalausfällen rechtzeitig reagieren zu können und die Trauung nicht zu gefährden. Dieser Bereitschaftsdienst ist mit 30,00 Euro pro Tag abgegolten. Da in Herten rund die Hälfte aller Trauungen in dieser Zeit stattfinden, ist es so möglich einen flexiblen Personaleinsatz sicherzustellen. Die Kostenkalkulation für die Gebühren bei Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten hat die Stadt Herten zuletzt im Jahr 2015 angepasst. Die interkommunal verglichen gute Ertragslage zeigt die auskömmlich kalkulierten Gebühren. In diesem Zusammenhang hat die Stadt auch eine verbindliche „Rahmenregelung über die Durchführung von Trauungen außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten“ erlassen.

#### → **Feststellung**

Die erlassenen Rahmenregelungen und der strukturierte Einsatz von Standesbeamten auf Honorarbasis sind positiv. Hierdurch können Trauungen am Wochenende flexibel durchgeführt werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Kalkulation der Kosten für Standesbeamte bei Ambiente- beziehungsweise Wochenendtrauungen regelmäßig überprüfen. Im Bedarfsfall sind die Entgelte neu festzusetzen.

Das Standesamt der Stadt Herten hat in der Woche 26 Stunden geöffnet und liegt damit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (Mittelwert: 25 Stunden, 3. Quartil: 27 Stunden). Derzeit gibt es im Standesamt der Stadt ein Büro mit drei Arbeitsplätzen, das von zwei Beschäftigten genutzt wird. Aus Datenschutzgründen kann immer nur ein Fall des Personenstandswesens dort bearbeitet werden. Hierdurch entstehen teilweise Wartezeiten bis zu einer Stunde für andere Kunden. Diese Wartezeiten lassen sich durch Terminvergaben reduzieren. Der Publikumsverkehr kann hierdurch besser gesteuert werden. 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte ermitteln, inwieweit durch eine strukturierte Terminvergabe und reduzierte Öffnungszeiten, der Publikumsverkehr besser organisiert werden kann.

In dem oben genannten Büro befinden sich unter anderem die Registrierkasse, das EC-Gerät, Fachliteratur und Registerschränke. Die Beschäftigten des Bereiches Personenstandswesen schätzen die räumliche Situation als nicht optimal ein. Regelmäßig betreten andere Beschäftigte das Büro, um auf notwendige Unterlagen zurückzugreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte untersuchen, ob durch eine veränderte Raumsituation die Geschäftsprozesse erkennbar verbessert werden können.

Eine weitere Möglichkeit, die Abläufe im Standesamt der Stadt Herten zu verbessern, liegt in der Anbindung an die Finanzsoftware. Derzeit ist die eingesetzte Fachanwendung nicht mit der Finanzsoftware gekoppelt. Hierdurch müssen die Buchungen durch die Beschäftigten manuell zum Soll gestellt werden. Dieses zeitaufwendige Verfahren ließe sich durch eine Schnittstelle beseitigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte eine Schnittstelle zwischen der Fachanwendung des Standesamtes und der Finanzsoftware schaffen.

Ziele und Kennzahlen unterstützen bislang die operative Steuerung nicht. Das Neue Kommunale Finanzmanagement sieht unter anderem 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 des Personenstandswesens nicht optimal genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die bewusste Steuerung des Personenstandswesens weiter ausbauen und auf diesem Weg ein internes Controlling ermöglichen.

Insgesamt werden die Aufgaben des Personenstandswesens der Stadt Herten durch strukturierte Arbeitsabläufe zielführend erledigt. Wichtig ist jedoch, den Personaleinsatz an den Fallzahlen auszurichten. Indem die Traustandesbeamten Trauungen übernehmen, bietet sich die Chance, bei Fluktuation im Standesamt das Spannungsfeld zwischen Personalausstattung und Aufgabenerledigung auszugleichen. Hierdurch kann die Leistungskennzahl verbessert werden.

## → Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden in der Gewerbeabteilung des Ordnungsamtes im Rathaus der Stadt Herten erledigt. Zweigstellen sind nicht eingerichtet. Das Ordnungsamt ist ein eigenständiger Bereich im Fachbereich 3: „Ordnung und Feuer-schutz“.

In Herten werden die durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenan-gelegenheiten“ von 2,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Der anteilige Over-head ist durch die Stadt Herten mit 0,05 Vollzeit-Stellen angegeben worden. Der Overheadan-teil wird bei der Berechnung der Personalaufwendungen für diesen Bereich mitberücksichtigt.

Die Bezugsgröße für die Ermittlung der Kennzahlen sind 2.165 gewichtete Fälle im Vergleichs-jahr 2015.

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

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
74	37	130	80	66	81	89	35

Die Personalaufwendungen je Fall werden auch hier beeinflusst von der Höhe des Overhead-Anteils, der Höhe des Besoldungs- und Entgelt-niveaus, den Fallzahlen und der Anzahl der Voll-zeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Bis auf die Fallzahlen kann die Stadt Herten die vorge-nannten Faktoren beeinflussen. Die Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- Gaststättenange-legenheiten liegen unter dem Mittelwert der für 2015 verglichenen Kommunen. Die GPA NRW untersucht die nachstehenden Einflussfaktoren, um die Ursachen für diesen Wert zu identifizie-ren.

Der geringe Overhead-Anteil von 1,80 Prozent beeinflusst die Kennzahl „Personalaufwendun-gen je Fall“ positiv. Interkommunal verglichen bildet Herten hier deutlich den Minimalwert ab (1. Quartil: 5,50 Prozent). Dies kann ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Personalaufwen-dungen je Fall im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sein.

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 Herten 56.832 Euro, das erste Quartil der verglichenen Kommunen liegt bei 61.935 Euro. Somit zählt Herten deutlich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Dies wirkt sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Hier liegt ein wichtiger Grund für die vergleichsweise niedrigen Personalaufwendungen je Fall.

Neben den Aufwendungen betrachtet die GPA NRW auch die Ertragsseite. Die Stadt Herten generiert in diesem Bereich auch vergleichsweise hohe Erträge.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25.979	4.306	58.897	24.178	19.346	22.095	26.966	33

Diese überdurchschnittlichen Erträge ermöglichen im Zusammenspiel mit den niedrigen KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeitstelle einen vergleichsweise hohen Personalaufwandsdeckungsgrad von 45,7 Prozent.

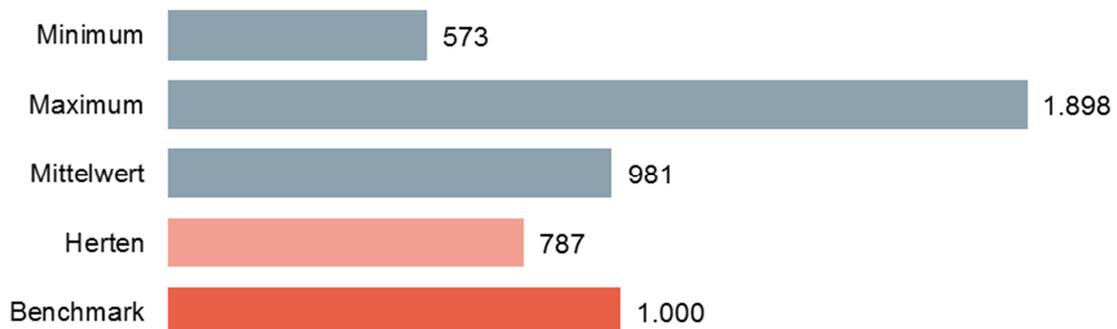
**Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent 2015**

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,7	6,5	77,3	37,3	28,6	34,1	42,3	33

Herten zählt zu den Kommunen, mit dem höchsten Personalaufwandsdeckungsgrad. 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 Herten. Sie begründet die starke Ertragsseite durch die Einnahmen aus den durchgeführten Ordnungswidrigkeitsverfahren. Des Weiteren erhebt die Stadt Herten bereits bei der Antragstellung eine Vorauszahlung in Höhe der zu erwartenden Verwaltungsgebühr für die Erlaubnis. Auch dies kann die Ertragsseite stärken, da etwaige, nachträgliche erfolglose Beitreibungen entfallen.

Ein weiterer Grund für den geringen 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 Herten einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr 2015 hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 2.165 gewichtete Fälle (787 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle).

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



Herten	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
787	783	917	1.040	35

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Es ergibt sich bezogen auf den Benchmark ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen im Vergleichsjahr 2015.

→ **Empfehlung**

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

Die unterdurchschnittliche Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall negativ. Der Personaleinsatz muss an den Fallzahlen ausgerichtet werden. Eine Verbesserung der Leistungskennzahl kann durch ein geringeres Stellenvolumen für den Aufgabenbereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 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 Stadt Herten hält die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen für die Erteilung von Erlaubnissen im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein.

Die Arbeitsabläufe werden durch die eingesetzte Software unterstützt. Es sind in der eingesetzten Software Workflows hinterlegt. Diese werden bei Gesetzesänderungen angepasst und regelmäßig durch den Bereich hinsichtlich Optimierungsmöglichkeiten untersucht. Die Software leitet somit die Beschäftigten durch die Bearbeitung der Fälle. Hierdurch wird ein wichtiger Beitrag zu einem Qualitäts- und Wissensmanagement geleistet. Auch das Internet unterstützt den möglichst reibungslosen Ablauf in Hinblick auf Kundenanliegen.

Die einzelnen, in der Sachbearbeitung anfallenden Aufgaben und zu erledigenden Arbeitsschritte sind klar, eindeutig und optimal abgegrenzt. Der Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten weist keine Schnittstellenproblematiken zu anderen Aufgabenbereichen und Organisationen auf. Unnötige Doppelarbeiten entstehen nicht.

Zudem hat die Stadt Herten verbindliche Standards zum Umgang mit der Barkasse in diesem Bereich definiert.

Die Städte Herten und Recklinghausen starten zukünftig für alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen eine interkommunale Zusammenarbeit. Gegenstand der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Hierbei teilen sich die beiden Städte das Kreisgebiet untereinander auf.

→ **Feststellung**

Durch die interkommunale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zwischen den Kommunen im Kreis Recklinghausen lassen sich weitere Synergieeffekte erzielen.

Die entstehenden Personal- und Sachkosten der gemeinsamen Ermittlungsgruppe werden mit Hilfe eines festgelegten, verursachergerechten Verteilerschlüssels zwischen den Kommunen aufgeteilt.

Ziele und Kennzahlen sind im Produkthaushalt der Stadt Herten hinterlegt. Wichtig ist es, dass die Ziele und Kennzahlen regelmäßig überprüft und bei Bedarf auch angepasst werden.

Insgesamt werden die Aufgaben des Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten der Stadt Herten durch strukturierte Arbeitsabläufe zielführend erledigt. Wichtig ist jedoch, den Personaleinsatz an den Fallzahlen auszurichten. Die gut strukturierten Rahmenbedingungen sollten sich noch stärker in einem an Fallzahlen ausgerichteten Personaleinsatz spiegeln. Die oben genannte interkommunale Zusammenarbeit bietet die Chance, das ermittelte Potenzial auszunutzen. Hierdurch kann die Leistungskennzahl verbessert werden.

## → Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

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

- Die Stadt Herten setzt im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben mehr Personal ein als der Benchmark erforderlich macht. Für das Jahr 2015 ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Eine tiefere Analyse des Aufgabenbereiches Einwohnermeldeaufgaben erfolgte bei der vorliegenden Prüfung aufgrund der vorausgegangenen Beratung nicht.
- Im Personenstandswesen setzt die Stadt Herten mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2015 ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Die Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten sind gut und strukturiert geregelt. Die vorhandenen Strukturen sollten sich jedoch auch in einem angemessenen Personaleinsatz wiederfinden.
- Hierzu sollte die Stadt einen stärkeren auf die Terminvergabe legen und gleichzeitig die Öffnungszeiten in diesem Bereich reduzieren.
- Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen im Jahr 2015.
- Die zukünftige interkommunale Zusammenarbeit bietet die Chance, den Personaleinsatz optimal am Fallaufkommen auszurichten.
- Der Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten verfügt über ein funktionsfähiges und zukunftsorientiertes Geschäftsprozessmanagement.
- Für alle drei betrachteten Bereiche gilt, dass der Personaleinsatz stärker an den Fallzahlen ausgerichtet werden sollte.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,4
Personenstandswesen	1,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,6
<b>Gesamtsumme</b>	<b>2,0</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 100.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	10.018	5.009
Personalausweis	1,0	5.374	5.374
Reisepass		2.533	2.533
<b>Gesamt</b>		17.925	12.916

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,2	3	1
Beurkundung Sterbefall		749	150
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	312	312
Eheschließung: nur Trauung		78	78
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	36	18
<b>Gesamt</b>		1.178	559

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	462	462
Ummeldungen		163	163
Abmeldungen	0,4	440	176
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	19	152
Reisegewerbekarte	4,0	7	28
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	10
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	48	576
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	95	190
Gewerbeuntersagungen	24,0	17	408
<b>Gesamt</b>		1.252	2.165

## → 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 Herten im Jahr  
2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	7
Rechtliche Rahmenbedingungen	7
Organisatorische Rahmenbedingungen	7
Steuerungsinstrumente	7
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	10
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	24

## → 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 GPANRW 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. Die Stadt Herten plant in der Kindergartenbedarfsplanung das Platzangebot unter Berücksichtigung der Nachfrage und der prognostizierten Einwohnerentwicklung. 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 Herten 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	60.710	61.163	58.865	57.464	56.003	52.746
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	2.808	2.953	2.712	2.661	2.531	2.214
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	1.437	1.484	1.323	1.286	1.209	1.061
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.371	1.469	1.389	1.375	1.322	1.153

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

Die Einwohnerzahlen der Stadt Herten sind bis zum Jahr 2015 entgegen den Prognosen angestiegen. Derzeit beobachtet die Stadt Herten noch steigende Zahlen bei Kindern unter sechs Jahren. Die Prognosedaten lassen jedoch für die Zukunft ein anderes Bild erwarten.

Die aktuellen Prognosezahlen von IT.NRW zeigen für die Zukunft, dass sich die Einwohnerzahl in Herten wieder 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 13,1 Prozent. 2040 wird es voraussichtlich 26,2 Prozent weniger Kinder unter drei Jahren geben als im Jahr 2014 und die Altersgruppe 3 bis 6 Jahre wird um 15,9 Prozent reduziert sein. Dies bedeutet, dass in 2040 danach erheblich weniger Kinder in Herten leben, die in der Kindergartenbedarfsplanung berücksichtigt werden müssen. Inwieweit sich gegebenenfalls die Flüchtlingszahlen auswirken werden, bleibt an dieser Stelle von IT.NRW noch unberücksichtigt.

#### → Feststellung

Die Einwohnerzahl der Stadt Herten ist zukünftig besonders im Bereich der Einwohner unter sechs Jahren wieder rückläufig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten 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 Herten. Die Stadt Herten 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*	1.888	1.889	1.950	1.951	1.959
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.719	1.727	1.766	1.749	1.752
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	169	162	184	202	207

\*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Die Anzahl der insgesamt zur Verfügung gestellten Plätze in der Kindertagesbetreuung ist durchgehend im dargestellten Zeitraum gestiegen. Dies gilt nahezu für die Plätze in Kindertageseinrichtungen und komplett für die Plätze in der Kindertagespflege. Der oben thematisierte Rückgang an Kindern unter 6 Jahren in Herten 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 Herten eine Rolle, die hier Einfluss haben wird. Gegenwärtig geht die Stadt Herten vor diesem Hintergrund von weiteren notwendigen U3-Betreuungsplätzen im Kindergartenjahr 2017/2018 aus.

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 unter anderem 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.

In Herten sind in den Jahren 2012 und 2013 neue Baugebiete entstanden. Hierdurch wurde es erforderlich, dass die Stadt Herten weitere Betreuungsplätze anbietet. In 2015 mussten erneut weitere Betreuungsplätze aufgrund der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Herten geschaffen werden. Seitdem gibt es bei der Stadt Herten einen Jour fixe, bei dem Baurat, Bauordnung, der Finanzbereich und der Bereich Jugend und Kindertagesbetreuung über notwendige Maßnahmen beraten. So werden bereits frühzeitig die notwendigen Verzahnungen zwischen den einzelnen Bereichen besprochen. Themengebiete hier sind zum Beispiel wie viele (neue) Plätze in der Kindergarten- bzw. Schulbedarfsplanung durch das Entstehen von Neubausiedlungen notwendig werden.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Erkenntnisse, Entwicklungen und der vorliegenden Prognosedaten wird die Kindergartenbedarfsplanung jährlich fortgeschrieben.

## → Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

### Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren unter anderem 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 Rechtsanspruchs 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 seit dem 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

### Organisatorische Rahmenbedingungen

Der Aufgabenbereich Tagesbetreuung für Kinder ist dem Fachbereich 4 „Familie, Jugend und Soziales“ zugeordnet.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird im Fachbereich 4 wahrgenommen. Zusätzlich ist ein Jugendhilfeplaner bei der Stadt Herten eingesetzt. Organisatorisch ist der Jugendhilfeplaner als Stabstelle bei der Fachbereichsleitung angesiedelt.

### Steuerungsinstrumente

Die Anmeldung für die Kindertagesbetreuung erfolgt in Herten dezentral. Die Stadt Herten bietet jeweils im Januar eine offizielle Anmeldewoche an. Hier werden die Kinder direkt in den Einrichtungen für die Betreuung angemeldet und die Einrichtung senden die jeweiligen Anmelde Listen zur Stadt Herten. Hier werden Sie dann manuell abgearbeitet. Die Stadt Herten schätzt diese Organisationsform als sehr aufwendig ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte ein elektronisches Verfahren für die zukünftigen Anmeldungen installieren. Hierdurch wird die Möglichkeit von doppelten Platzvergaben reduziert. Zudem ist die Stadt Herten jederzeit über die gegenwärtige Anmeldesituation informiert und die zeitaufwendigen Nacharbeiten entfallen.

Es existieren Absprachen zwischen der Stadt Herten und den freien Trägern für die Buchung einer 45 Stunden Betreuung. So sollen die Eltern die Notwendigkeit durch den Nachweis ihrer Berufstätigkeit belegen. Inwieweit dies tatsächlich so umgesetzt wird, ist der Stadt Herten jedoch nicht bekannt. Eine Einschätzung hierüber kann das Buchungsverhalten bei den Einrichtungen geben. Dieser Aspekt wird in diesem Bericht im Abschnitt „Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten“ betrachtet.

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt Herten steuert im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder noch 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 Herten 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 Herten 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	5.753.795	5.245.588	5.570.967	5.793.482	5.772.828
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (einschl. Tagespflege) in Euro	nicht berechnet	2.250	2.308	2.384	2.303

Der geringere Fehlbetrag in 2012 resultiert aus deutlich höheren Landesmitteln. Alle Fehlbeträge verdeutlichen, dass nicht alle Aufwendungen in Herten 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 nahezu durchgehend steigend. Der Ausbau der U3-Plätze spiegelt sich in der Entwicklung des Fehlbetrages wider.

Eine Einordnung des Fehlbetrages Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Herten ermöglicht der interkommunale Vergleich der Kommunen gleicher Größenklasse.

### Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder (einschl. Tagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.384	1.924	3.403	2.386	2.151	2.344	2.569	30

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Herten liegt 2014 auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes und ist insoweit unauffällig

Ein vergleichbares Bild zeigt sich in der Betrachtung des Fehlbetrages in Bezug zu der Anzahl der geplanten Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.375	2.801	4.425	3.407	3.153	3.369	3.660	30

→ **Feststellung**

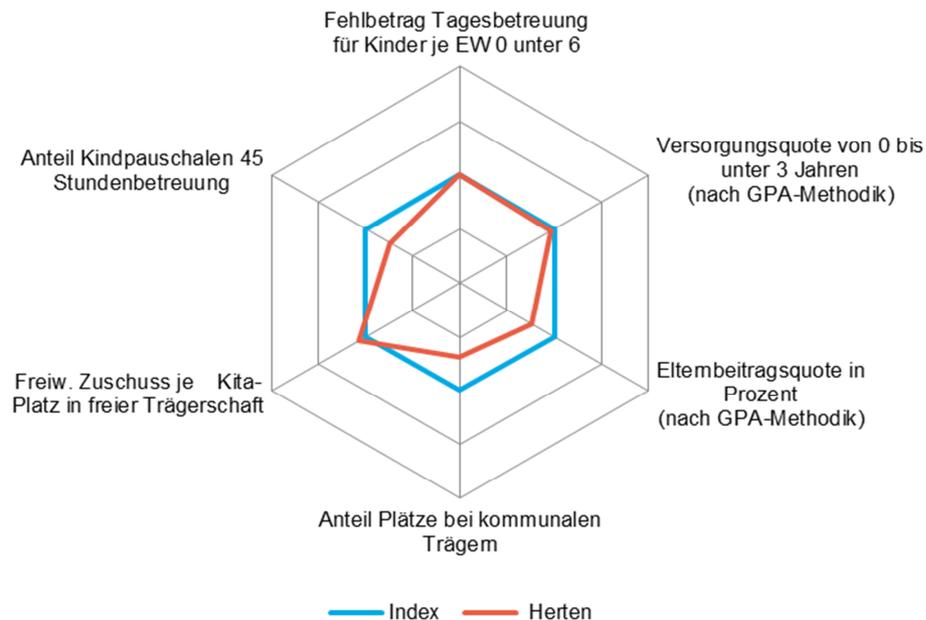
Bei dieser Kennzahl positioniert sich die Stadt Herten im interkommunalen Vergleich leicht unterhalb des Mittelwertes.

Diese zufrieden stellende Positionierung erreicht die Stadt Herten vor allem durch den geringen Anteil an Plätzen in eigenen Kindertageseinrichtungen und den vergleichsweise niedrigen Anteil der Kindpauschalen in der 45 Stunden Betreuung. Hierdurch gleicht sie die Belastung durch die überdurchschnittlichen hohen freiwilligen Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft 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 Herten. 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 Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. eines Jahres 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 haben sie diesen Bedarf zu dokumentieren. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

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

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	351	444	455	491
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	1.337	1.359	1.437	1.484
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	26,3	32,7	31,7	33,1
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	20,9	24,7	24,2	24,1

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

Die Anzahl der Betreuungsplätze U-3 hat die Stadt Herten zusammen mit den freien Trägern im Betrachtungszeitraum stetig ausgebaut. Analog hierzu ist die Einwohnerzahl in dieser Altersgruppe gestiegen.

Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, dass die Stadt Herten stets den tatsächlichen Bedarf an dieser teuren Betreuungsform in das Zentrum der Planung stellt.

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

#### Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,7	25,7	40,2	32,6	29,9	32,0	35,2	33

##### → Feststellung

Die Versorgungsquote mit U-3 Plätzen sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege der Stadt Herten liegt unterhalb des Mittelwertes der verglichenen Kommunen.

##### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte trotz der bestehenden besonderen Herausforderungen in der bedarfsgerechten Planung von Betreuungsplätzen auch zukünftig die Entwicklung der Einwohnerzahlen berücksichtigen. Hierbei hat sie die bisherige Balance zwischen Angebot und tatsächlicher Nachfrage weiterhin zu halten. Damit kann sie ein kostspieliges Überangebot vermeiden.

#### Versorgungsquote 0 bis unter 3 Jahren Kindertageseinrichtungen in Prozent 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,2	15,3	34,5	24,3	21,7	24,8	26,6	33

##### → Feststellung

In Herten werden leicht weniger U-3 Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen angeboten als in den Vergleichskommunen.

Eine niedrige U-3 Versorgungsquote entlastet aufgrund der Finanzierungssystematik nach KiBiz den Fehlbetrag.

##### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte auch zukünftig 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 Herten im Betrachtungszeitraum generierte.

**Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	1.110.778	1.196.236	1.245.027	1.330.332	1.408.961
ordentliche Aufwendungen in Euro	12.372.765	12.017.682	13.317.972	13.579.752	13.963.913
Elternbeitragsquote in Prozent	9,0	10,0	9,3	9,8	10,1

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

Im Betrachtungszeitraum sind die ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen und die Erträge aus Elternbeiträgen gestiegen. Seit dem Kindergartenjahr 2014/2015 kann die Stadt Herten die Elternbeitragsquote steigern.

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

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,8	8,5	17,1	12,9	11,7	13,3	14,0	33

→ **Feststellung**

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

Aufschlussreich ist auch die Betrachtung des durchschnittlich erzielten Elternbeitrages je Platz in Kindertageseinrichtungen im interkommunalen Vergleich.

<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.

## Elternbeitrag je Kita-Platz 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
761	708	1.384	1.022	943	1.034	1.16	33

### → Feststellung

Auch bei dieser Kennzahl zählt Herten zu den Kommunen des Vergleichs, die den geringsten Elternbeitrag je Platz in Kindertageseinrichtungen vorweisen.

### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte aufgrund der kritischen Haushaltsituation Anpassungen vornehmen, um die Elternbeiträge und somit die Elternbeitragsquote zu steigern.

Die Elternbeitragsquote wird neben der Höhe der Aufwendungen maßgeblich unter anderem durch folgende Aspekte beeinflusst:

- jährliche Anpassung der Elternbeiträge
- Regelungen zur Geschwisterermäßigung / Geschwisterbefreiung,
- Staffelung der Jahreseinkommensgrenzen,
- Höhe der Elternbeitragssätze und Altersgruppeneinteilung und
- das praktizierte Verfahren zur Überprüfung von Elternbeiträgen.

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 Herten 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 Herten ist trotz der engen finanziellen Lage keine analoge Erhöhung vorgesehen.

### → Empfehlung

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

### Regelungen zur Geschwisterermäßigung / Geschwisterbefreiung

Es gibt in der Stadt Herten 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 Herten sollte bei den Elternbeiträgen die generelle Geschwisterkindbefreiung aufgeben. Stattdessen sollte zumindest für das zweite Kind eine Beitragsermessung eingeführt werden.

**Staffelung der Jahreseinkommensgrenzen**

Bis zu einem jährlichen Einkommen von 17.500 Euro wird in Herten kein Elternbeitrag erhoben. Ein Viertel der Vergleichskommunen haben die unterste Einkommensstufe bei bis zu 15.000 Euro festgelegt. Es sind in Herten 15 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 Herten sollte die Einkommensstufen anpassen. 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. Bei den höheren Stufen ist eine Anhebung von 10.000 Euro auf 15.000 Euro sachgerecht.

**Höhe der Elternbeitragssätze und Altersgruppeneinteilung**

In der Stadt Herten liegt der Elternbeitrag für die Betreuung eines einjährigen Kindes für 45 Stunden in der Woche in der höchsten Einkommensstufe bei 646 Euro (für ein vierjähriges Kind bei 434 Euro). Hier positioniert sich Herten im Vergleich zu den anderen Kommunen gleicher Größenordnung überdurchschnittlich. Vielfach sind die übrigen Elternbeiträge, die jeweils nach Alter und Betreuungsumfang in Herten zu zahlen sind, eher durchschnittlich oder gar unterdurchschnittlich. Dies zeigt die nachstehende Tabelle deutlich.

**Ausgewählte Elternbeiträge in Euro 2014**

Einkommen	Betreuungsumfang in Stunden	Alter des Kindes	Herten	Mittelwert der verglichenen Kommunen
68.000 Euro	35	4 Jahre	145	158
90.000 Euro	35	4 Jahre	202	219
68.000 Euro	45	1 Jahr	339	348
80.000 Euro	45	1 Jahr	387	408
80.000 Euro	45	4 Jahre	228	282
90.000 Euro	45	4 Jahre	270	312

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt Herten hat eine zusätzliche Form des Elternbeitrages definiert. Es besteht die Möglichkeit, Kinder länger als 45 Stunden betreuen zu lassen. Hierfür hat die Stadt Herten Elternbeiträge festgelegt, der 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 Herten 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 Herten kann durch die aktuelle Alterseinteilung nicht die volle Höhe der möglichen Elternbeiträge realisieren.

→ **Empfehlung**

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

In Herten werden die Elternbeiträge neu festgesetzt, wenn die Eltern eine Änderung anzeigen (Einkommensveränderung, Wechsel des gebuchten Stundenkontingents usw.). Andere Einkommensüberprüfungen finden derzeit in Herten nicht statt. Perspektivisch möchte die Stadt Herten bei Verlassen der Einrichtung die erhobenen Elternbeiträge rückwirkend überprüfen. Auf diese Weise plant sie, den tatsächlich zu zahlenden Elternbeitrag auch verlässlich zu realisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte weitere Maßnahmen ergreifen, um die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Elternbeiträge regelmäßig zu überprüfen.

Wie die Analyse zeigt, hat die Stadt Herten weite Handlungsmöglichkeiten, um die sehr niedrige Elternbeitragsquote zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte als Stärkungspaktkommune die Elternbeitragssatzung anpassen, um hier einen Beitrag zur notwendigen Haushaltssanierung zu leisten.

<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).

## 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 Herten bei den unterschiedlichen Trägerformen stellt sich im Betrachtungszeitraum wie folgt dar.

### Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	1.719	1.727	1.766	1.749	1.752
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	281	282	315	313	314
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	16,3	16,3	17,8	17,9	17,9
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.438	1.445	1.451	1.436	1.438
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	83,7	83,7	82,2	82,1	82,1

Die Stadt Herten hält einen Anteil von unter 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 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,9	0,0	68,3	26,1	12,4	27,0	38,1	33

#### → Feststellung

Die Stadt Herten hält einen weit 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.

<sup>6</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

<sup>7</sup> vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

## 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.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Herten 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	1.719	1.727	1.766	1.749	1.752
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	183	210	197	170	159
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	10,6	12,2	11,2	9,7	9,1
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.002	968	968	945	934
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	58,3	56,1	54,8	54,0	53,3
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	534	549	601	634	659
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	31,1	31,8	34,0	36,2	37,6

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der Kindpauschalen für die 25 Stunden Betreuung ist seit dem 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 gestiegen. Die 35 Stunden Betreuung ist im Betrachtungszeitraum durchgängig der Betreuungsumfang, der in Herten am häufigsten gewählt wurde. Dies beeinflusst zunächst positiv den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung. Andererseits belastet der immer kleinere Anteil der 25 Stunden Betreuung und der Anstieg bei der 45 Stunden Buchung den Fehlbetrag.

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

→ **Feststellung**

Die Entwicklung und die aktuelle Situation des in Herten gebuchten Betreuungsumfanges bei der 25 und 45 Stunden Buchung wirken sich negativ auf den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung aus.

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

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
9,7	0,3	22,4	7,7	2,5	6,6	11,9	35
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
53,3	23,9	68,5	46,4	39,7	43,0	53,6	35
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
37,6	27,1	71,5	45,9	37,9	44,9	53,8	35

→ **Feststellung**

In der Stadt Herten wird interkommunal verglichen die 25 Stunden Betreuung überdurchschnittlich häufig gebucht. Bei der 35 Stunden Betreuung zählt Herten sogar fast zu dem Viertel aller Vergleichskommunen, in denen dieser Betreuungsumfang am häufigsten gebucht wird.

Hingegen wird die 45 Stunden Betreuung seltener gebucht als in 75 Prozent aller Vergleichskommunen. Dies relativiert den negativen Einfluss auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung im interkommunalen Vergleich.

Die Stadt Herten ist sich bewusst, dass die 45 Stunden Betreuung die teuerste Betreuungsform ist. Auf der einen Seite steigt 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 Herten, wie oben dargestellt, im Vorfeld festgelegt. So vereinbart die Stadt Herten mit den freien Trägern, in welchem Umfang die 25 Stunden Betreuung angeboten werden sollte. Der oben dargestellte interkommunale Vergleich zeigt, dass diese Absprachen greifen. Für eine 45 Stunden Betreuung müssen Belege, die die Notwendigkeit dokumentieren (z.B. Nachweis der Berufstätigkeit) in den Kindertageseinrichtung vorgelegt werden. Der Umfang der gebuchten 45 Stunden Betreuung ist in Herten tendenziell eher niedrig. Dennoch sollte sich gerade bei der Installation eines neuen Anmeldeverfahrens die Stadt Herten die Notwendigkeit für diese Betreuungsform belegen lassen. Als Interimslösung kann die Stadt Herten ebenfalls tageseinrichtungsunabhängige Standards definieren, wann eine 45 Stunden Betreuung tatsächlich notwendig ist. Die Nachweise sollte sie sich durch die Tageseinrichtungen weiterleiten lassen.

→ **Empfehlung**

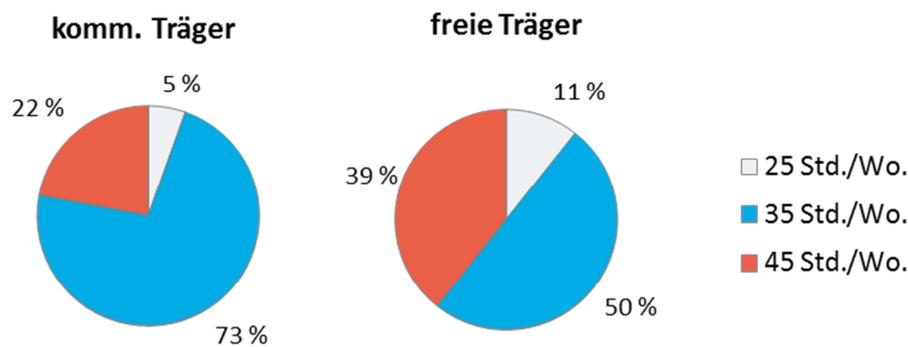
Die Stadt Herten sollte im Bereich der Buchung der 45 Stunden Betreuung noch stärker steuern. Sie sollte eine einheitliche Regelung für alle Tageseinrichtungen schaffen, die genau definiert, wann eine 45 Stunden Betreuung notwendig ist. Es ist wichtig, dass die Stadt Herten sowohl bei den eigenen als 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 Herten sollte den Eltern weitere Informationen und Beratungen zum Betreuungsumfang der Stundenkontingente anbieten. Diese Notwendigkeit wird dadurch erkennbar, dass in den betrachteten Kindergartenjahren die Buchung dieses Betreuungsumfanges kontinuierlich zurückgegangen ist.

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



Zwischen den Trägern ist bei allen Betreuungsumfängen ein unterschiedliches Buchungsverhalten festzustellen. So wird in Tageseinrichtungen von freien Trägern deutlich häufiger der 45 Stunden Betreuungsumfang gebucht als bei kommunalen Einrichtungen.

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 Herten sollte zukünftig im Bereich der gewünschten Buchung der 35 bzw. 45 Stunden Betreuung, insbesondere im dritten (beitragsfreien) Kindergartenjahr bei freien Trägern 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 ein optimiertes Anmeldeverfahren bei der Stadt Herten zusätzlich unterstützt. 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 Herten sind neben der kommunalen Trägerschaft von Kindertageseinrichtung sowohl kirchliche als auch sonstige freie Träger und Elterninitiativen angesiedelt. Die Stadt Herten gewährt auf Grundlage von Vereinbarungen mit den Trägern und politischen Beschlüssen freiwillige Zuschüsse. Diese Regelungen sind jährlich kündbar.

Die nachfolgende Grafik macht die Höhe der durch die Stadt Herten geleisteten freiwilligen Zuschüsse deutlich.

### Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	513.708	522.574	546.413	575.153	590.494
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.438	1.445	1.451	1.436	1.438
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	357	362	377	401	411

Die Höhe der gezahlten freiwilligen Zuschüsse ist im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegen. Wie sich diese Werte interkommunal einordnen lassen, zeigt die folgende Tabelle.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
401	152	760	373	295	375	457	33

#### → Feststellung

Die Stadt Herten zahlt überdurchschnittliche, hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Träger. Einerseits ist dies typisch für Städte mit wenigen kommunalen Einrichtungen, andererseits

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

jedoch tendenziell untypisch für Kommunen, die jährlich kündbare Vereinbarungen mit den Trägern geschlossen haben.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der angespannten Haushaltslage sollte die Stadt Herten die freiwilligen Zuschüsse deutlich reduzieren. Durch die kurzen Laufzeiten der Vereinbarungen ist dies kurzfristig möglich.

## 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 Herten hat die Betreuung in der Kindertagespflege für sich als wichtiges Instrument erkannt, um flexibel in der Kindertagesbetreuung agieren zu können. Zur Steuerung und Organisation der Kindertagespflege hat die Stadt Herten eine Richtlinie erlassen. Die Steuerung liegt im Zuständigkeitsbereich der Stadt Herten. Die Qualifizierung von Tagesmüttern übernehmen freie Träger.

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

### Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	169	162	184	202	207
davon für unter dreijährige Kinder	97	72	108	107	134
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.888	1.889	1.950	1.951	1.959
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	9,0	8,6	9,4	10,4	10,6
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent	5,1	3,8	5,5	5,5	6,8
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder an den Tagesbetreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder in Prozent	28,4	20,5	24,3	23,5	27,3

\*Platzangebot laut Kindergartenbedarfsplanung

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

→ **Feststellung**

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege an der Anzahl der Tagesbetreuungsplätze ist im Betrachtungszeitraum seit dem Kindergartenjahr 2013/2014 deutlich gestiegen.

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege gemessen an allen Plätzen in der Tagesbetreuung ist in Herten verhältnismäßig hoch. Dies bestätigt auch der der interkommunale Vergleich.

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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,4	3,2	11,8	7,5	6,2	7,1	9,3	28

→ **Feststellung**

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

**Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt in Prozent 2014**

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,0	55,8	178,8	97,3	81,8	93,8	104,5	33

Für die Kindergartenbedarfsplanung ist es wichtig, 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 Herten ist aktuell entgegen den Erwartungen steigend. Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner unter sechs Jahren (Zielgruppe für die Tagesbetreuung für Kinder) bis 2040 jedoch wieder sinken. Die jährliche Kindergartenbedarfsplanung sollte diese Prognosedaten einschließen.
- Die Stadt Herten hält bewusst nur einen Anteil von etwa 18 Prozent an Plätzen in eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich zu den freien Trägern.
- Die Stadt Herten hat einen Jour fixe installiert, bei dem Baurat, Bauordnung, der Finanzbereich und der Bereich Jugend und Kindertagesbetreuung über notwendige Maßnahmen beraten. Die notwendigen Verzahnungen zwischen den einzelnen Bereichen können so bereits frühzeitig erkannt und besprochen werden. Themengebiete hier sind zum Beispiel, wie viele (neue) Plätze in der Kindergarten- bzw. Schulbedarfsplanung durch das Entstehen von Neubausiedlungen notwendig werden.
- Die Stadt Herten sollte zukünftig ein zentrales elektronisches Anmeldeverfahren anwenden, um die Kindertagesbetreuung besser steuern und organisieren zu können. Die bisherige Form der Anmeldemeldung ist zeitaufwendig und eher intransparent.
- Weitere Verbesserungen in der Steuerung kann die Stadt Herten erreichen, indem sie Ziele und Kennzahlen bildet und fortschreibt.
- Die Kindertagespflege nutzt die Stadt Herten als flexible Möglichkeit und Alternative zu der Betreuung in Kindertageseinrichtungen.
- Die Stadt Herten liegt bei der Kennzahl Fehlbetrag für Kinder (einschließlich Tagespflege) im interkommunalen Vergleich auf dem Niveau des Mittelwertes der für 2014 verglichenen Kommunen.
- Die Elternbeitragsquote der Stadt Herten ist für das Jahr 2014 deutlich unterdurchschnittlich. Herten 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 Herten sollte kurzfristig die Elternbeitragssatzung anpassen, um einen notwendigen Beitrag zur Haushaltssanierung zu leisten.
- Die Stadt Herten sollte gerade im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder bei freien Trägern auf den gebuchten Betreuungsumfang mehr Einfluss nehmen. Die Anteile der Betreuungsumfänge bei kommunalen bzw. freien Trägern weisen deutliche Unterschiede auf.
- Die Stadt Herten zahlte in 2014 überdurchschnittlich hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Träger der Kindertageseinrichtungen. Da die bestehenden Verträge jährlich kündbar sind, sollte die Stadt Herten die Chance nutzen und die Höhe der freiwilligen Zu-

schüsse neu verhandeln. Hierdurch kann sie einen notwendigen Beitrag zur Haushalts-sanierung leisten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Herten 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 Herten im  
Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	9
Schulturnhallen	18
Turnhallen (gesamt)	20
Gesamtbetrachtung	21
→ Schulsekretariate	23
Organisation und Steuerung	24
→ Schülerbeförderung	27
Organisation und Steuerung	28
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	30

## → 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. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

<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 Herten 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.

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

### **Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung**

Ein wesentlicher Faktor für die kommunale Aufgabenerfüllung, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung.

Durch IT.NRW wurde im Jahr 2016 für die Stadt Herten eine Bevölkerungsmodellrechnung vorgenommen. Es wird prognostiziert, dass die Bevölkerungszahlen von 2014 bis 2040 um 13,9 Prozent abnehmen werden. Der Bevölkerungsanteil der unter 18-Jährigen wird um 17,1 Prozent abnehmen und unter die 15 Prozentmarke zurückgehen.

Die Entwicklung der Schülerzahlen inklusive des Schulwahlverhaltens kann ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den Haushalt der Stadt Herten bedeuten. Vorhandene Schulflächen können zum Teil nicht ohne weiteres kurz- bis mittelfristig abgebaut werden. Es kann zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen. Nach dem Finanzbericht weisen die Schulgebäude hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Damit besteht das Risiko von größeren Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen. Außerdem wirken sich rückläufige Schülerzahlen auf die Schlüsselzuweisungen aus.

Der Fachbereich 5 Bildung, Kultur und Sport der Stadt Herten hat für das Schuljahr 2015/16 eine Schulstatistik erstellt. Als Datenbasis sind die Schülerzahlenentwicklung seit 2005, aktuelle Anmeldezahlen sowie eigene Prognosen der Einschulungsjahrgänge bis zum Schuljahr 2021/22 zugrunde gelegt.

Für die Grundschulen wird bis zum Jahr 2021 kein Rückgang der Schülerzahlen erwartet. Bei den weiterführenden Schulen lassen sich durch die Umgestaltung der Schullandschaft noch keine konkreten Prognosen benennen. Es wird aber auch bei diesen Schulformen insgesamt nur von einem geringen Schülerrückgang ausgegangen. In 2017 laufen die Hauptschule Martin-Luther-Schule und die Städtische Realschule aus. An ihre Stelle ist ab dem Schuljahr 2012/13 die neue Städtische Sekundarschule Martin-Luther-Schule getreten (siehe hierzu auch Ausführungen in den entsprechenden Abschnitten).

Über alle Schulformen betrachtet hat sich die Gesamtschülerzahl der Hertener Schulen seit 2005 von 7.049 Schülern bis zum Schuljahr 2014/2015 auf 5.305 Schüler verringert. Dieses entspricht einem Rückgang der Schülerzahlen von über 24 Prozent in einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren.

Hinsichtlich der Schulentwicklungsplanung wurden in Herten einige, zum Teil beachtliche Defizite festgestellt. So liegen dem Fachbereich 5 Bildung, Kultur und Sport zwar die Schülerzahlen durchgängig vor. Die vom Gebäudemanagement dem Fachbereich 5 und der GPA NRW zur Verfügung gestellten Flächen waren jedoch überwiegend nicht belastbar. Das Gebäudemanagement ist beim Sondervermögen Zentraler Betriebshof Herten angesiedelt.

→ **Feststellung**

Die bei der Stadt Herten vorgefundene Datenlage zu den Schulflächen war kritisch. Die Flächendaten waren weitgehend nicht belastbar. Erst mit einem erheblichen Aufwand konnten im Verlauf der Prüfung belastbare Flächendaten ermittelt und bereitgestellt werden

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die aktuell ermittelten Flächendaten nutzen, um ein Gebäudekataster zu erstellen. Sie hat dann zukünftig einen Gesamtüberblick über ihr Gebäudevermögen und kann im Bedarfsfall auf belastbare Gebäudedaten zugreifen.

Eine valide Datenbasis zu den Schulflächen ist eine elementare Voraussetzung für die Planungen und Entscheidungen zur zukünftigen Schullandschaft in Herten. Dieses betrifft insbesondere auch das Schließen oder Sanieren von Schulgebäuden sowie Investitionen.

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

## Grundschulen

Die Stadt Herten unterhält in seinen neun Stadtteilen insgesamt acht Grundschulen. Die Süder Grundschule besteht als städtische Gemeinschaftsgrundschule aus dem Hauptstandort „In der Feige“ und dem Nebenstandort „AugustasträÙe“.

### Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
2.281	2.203	2.109	2.104	2.082	1.981	1.970

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Herten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 bis 2014/15 um rund 14 Prozent verringert.

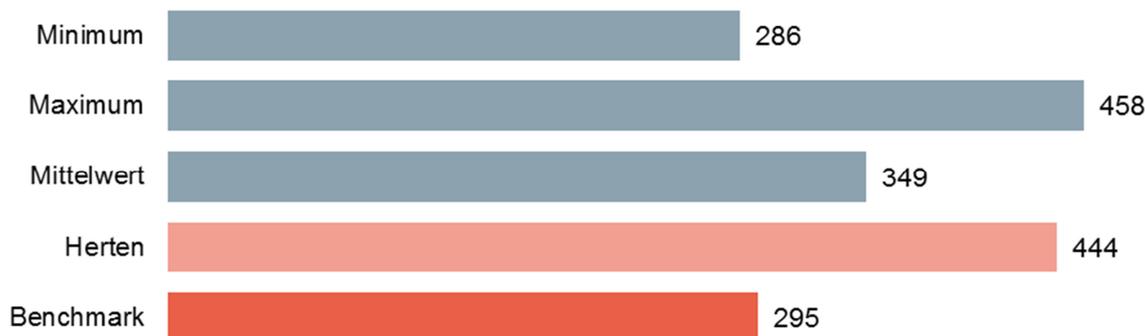
### Grundschulen der Stadt Herten 2014

Grundschule	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Barbaraschule	3.156	192	8	11	16,44	395
Comeniuschule	5.297	262	10	16	20,22	530
Goetheschule	4.101	284	12	19	14,44	342
Grundschule „Am Wilhelmsplatz“	2.121	290	12	17	7,31	177
Ludgerusschule	5.051	188	8	12	26,87	631
Martinischule	5.022	200	8	13	25,11	628
Süder Grundschule, „In der Feige“	4.508	235	9	17	19,18	501
Süder Grundschule „Augustastraße“	2.517	105	4	10	23,97	629
Waldschule	4.178	214	10	20	20,18	464
<b>Gesamt</b>	<b>35.951</b>	<b>1.970</b>	<b>81</b>	<b>135</b>	<b>18,25</b>	<b>444</b>

In der Comeniuschule steht im Altbau das zweite Obergeschoss für den Schulbetrieb wegen fehlendem Brandschutz nicht zur Verfügung. Es wurde in Absprache mit der Stadt Herten eine Fläche von 490 m<sup>2</sup> BGF in Abzug gebracht.

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die GPA NRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus. In einem entsprechenden Umfang werden die hierfür benötigten Räume und Flächenanteile berücksichtigt. Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganzttag teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Für die Stadt Herten war ein derartiges Anpassen erforderlich, da der OGS-Anteil im Bezugsjahr 2014 über alle Grundschulen betrachtet bei 40 Prozent liegt.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
444	318	337	370	31

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Grundschulen in der Summe beachtlich um rund 50 Prozent über dem Benchmark von 295 m² BGF je Klasse. Das Flächenpotenzial wird ermittelt aus der Differenz zwischen der von der Stadt Herten erreichten durchschnittlichen BGF je Klasse und dem Benchmark, multipliziert mit der Anzahl der gebildeten Klassen. Bei 81 Klassen entspricht das Potenzial einer Gesamtfläche von rund 12.100 m².

Die Einzelbetrachtung der Standorte zeigt ein differenziertes Bild zu den Flächen und Potenzialen.

### Potenzial Grundschulen 2014 (rechnerisch)

Standort	Fläche je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m²	Potenzial in m²	durchschnittliche Klassenstärke	Fläche je Schüler in m²
Barbaraschule	395	290	836	24,00	16,44
Comeniuschule	530	293	2.367	26,20	20,22
Goetheschule	342	298	525	23,67	14,44
Grundschule „Am Wilhelmplatz“	177	293	0	24,17	7,31
Ludgerusschule	631	298	2.667	23,50	26,87
Martinischule	628	293	2.678	25,00	25,11
Süder Grundschule, „In der Feige“	501	290	1.898	26,11	19,18
Süder Grundschule, „Augustastraße“	629	306	1.293	26,25	23,97
Waldschule	418	293	1.248	21,40	19,54

In dieser Tabelle sind verschiedene Benchmarks je nach OGS-Anteil in der jeweiligen Schule angegeben. Im Vergleich zum Benchmark ergeben sich z.B. bei der Martinischule Flächenüberhänge von rund 330 m<sup>2</sup> BGF je Klasse.

Die Schülerzahlen gehen mit 1.921 Schülern auch noch 2015 weiter zurück. Für das Schuljahr 2016/17 und die Folgejahre werden jedoch Schülerzahlen von über beziehungsweise gering unter 2.000 Grundschulern erwartet. Ein Rückgang der Schülerzahlen auf etwa das heutige Niveau ist für 2021 prognostiziert.

Aus den vorhandenen Schulflächen und den bestehenden Schulklassen stellt sich für die Stadt Herten im Jahr 2014 insgesamt ein Flächenpotenzial von rund 12.100 m<sup>2</sup> BGF dar. Wenn sich die Schülerzahlen prognosegemäß entwickeln, würde im Jahr 2021 in etwa der gleiche Flächenüberhang vorhanden sein.

Der Flächenüberhang an einzelnen Grundschulen ist aktuell so groß, dass die Stadt Grundschulstandorte schließen sollte. Auch hierdurch können andere Standorte besser ausgenutzt werden. Besonders muss die Situation in der Comenius-, Ludgerus- und der Martinischule in den Fokus genommen werden. In den drei Standorten sind erhebliche Flächenüberhänge ersichtlich.

Im Gegensatz hierzu ist der Standort „Am Wilhelmsplatz“ zu sehen. Dieser erscheint auf Grund unserer Berechnungen für eine normal übliche Beschulung erheblich zu klein. Gemäß einem Beschluss des Rates der Stadt Herten vom 01. Dezember 2011 hat die Grundschule „Am Wilhelmsplatz“ zum 01. August 2016 in das Gebäude der ehemaligen Theodor-Heuss-Hauptschule gewechselt. Die Bruttogrundfläche der mit neuem Namen versehenen „Grundschule Herten-Mitte“ beträgt 5.913 m<sup>2</sup> BGF. Der Flächenüberhang gesamt hat sich, bedingt durch diesen Gebäudewechsel, um rund 4.500 m<sup>2</sup> BGF erhöht.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte, erst Recht als Stärkungspaktkommune, das Grundschulangebot konsequent sowohl von der Fläche wie auch von der Anzahl der Standorte her reduzieren. Um den Haushalt zu entlasten, sollten schulisch nicht mehr benötigte Immobilien vorrangig veräußert werden.

Bei der „Grundschule Herten-Mitte“ könnte die Zügigkeit erhöht werden. Damit sinken die festgestellten deutlichen Flächenüberhänge.

**Grundschulen in Herten Prognose 2021**

	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	gebildete Klassen	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup>
Grundschulen gesamt	40.500	80	506

Bei der Berechnung des Flächenpotenzials wird ein weiterer Ausbau der OGS-Betreuung von aktuell durchschnittlich 40 auf 60 Prozent bis 2021 unterstellt. Dieses entspricht der Einschätzung der Stadt Herten. Hierdurch erhöht sich der entsprechende Benchmark auf 303 m<sup>2</sup> je Klasse.

## Potenzial Grundschulen Prognose 2021

	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> *)	Potenzial in m <sup>2</sup>
Grundschulen gesamt	506	303	16.200

Die Auswirkungen der Flüchtlingsentwicklung auf die Schulen sind noch nicht konkret greifbar. Hierdurch können sich Flächenbedarfe ändern. Das betrifft dann nicht nur die Grundschulen, sondern auch die weiterführenden Schulen. Derzeit sind die Flüchtlingszahlen stark rückläufig.

### → Feststellung

Für das Bezugsjahr 2014 besteht bei den Grundschulen ein beachtlicher Flächenüberhang von rund 12.100 m<sup>2</sup> BGF. Bei prognosemäßig entwickelnden Schülerzahlen wird sich nach dem Gebäudewechsel der Grundschule „Am Wilhelmsplatz“ der Überhang bis 2021 auf rund 16.200 m<sup>2</sup> BGF vergrößern. Auch unter Berücksichtigung zu erwartender Flüchtlingskinder wird ein beachtliches Flächenpotenzial bestehen bleiben.

### → Empfehlung

Die Stadt Herten sollte zeitnah ein Konzept entwickeln, wie der bestehende Flächenüberhang bei den Grundschulen in den kommenden Jahren konsequent reduziert werden kann. Durch Erhöhen der Zügigkeit an einzelnen Standorten könnten Gebäude leergezogen und Standorte aufgelöst werden. Entsprechende Ratsbeschlüsse sollten das Schließen von Standorten ermöglichen.

## Weiterführende Schulen (gesamt)

In Herten gab es in 2014/2015 folgende weiterführende Schulen:

- die Hauptschulen Martin-Luther-Schule und die Theodor-Heuss-Schule,
- die Realschulen, Willy-Brandt-Schule, Erich-Klausener-Schule und die Städtische Realschule,
- die Sekundarschule Martin-Luther-Schule-,
- das Städtische Gymnasium Herten,
- die Gesamtschule Rosa-Parks-Schule,
- die Achtenbeckschule (Förderschule der Stadt Herten mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache) und
- die Christy-Brown-Schule (Westfälische Schule für Körperbehinderte).

Die Realschule Erich-Klausener-Schule (Träger ist das Bistum Münster), die Christy-Brown-Schule (Träger ist der Landschaftsverband Westfalen Lippe) und die Achtenbeckschule sind als Förderschulen nicht Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Die GPA NRW betrachtet ausschließlich nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft. Zudem unterhalten nicht alle Kommunen in NRW Förderschulen. Deshalb und vor dem Hintergrund der Inklusion wäre ein Vergleich bei dieser Schulform nur eingeschränkt aussagekräftig.

## Hauptschulen

### Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
623	614	610	637	536	424	306

Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Herten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 bis 2014/15 um 51 Prozent verringert. Ursächlich hierfür ist neben dem demografischen Wandel das geänderte Schulwahlverhalten.

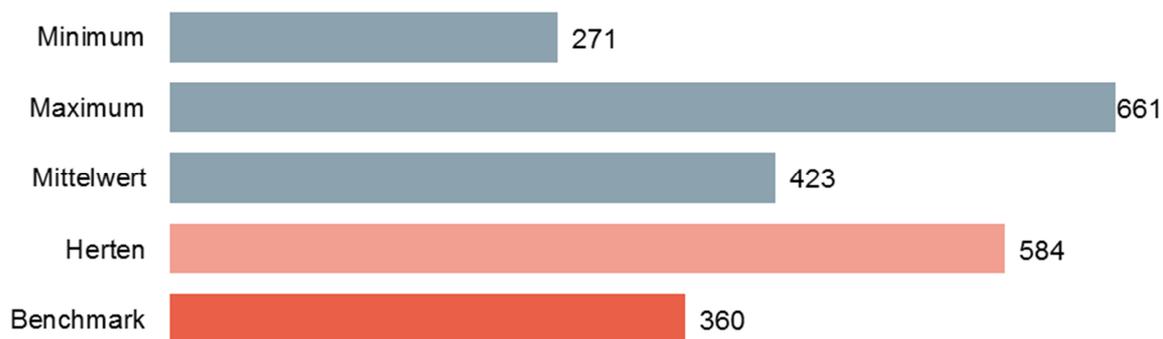
### Hauptschulen der Stadt Herten 2014

Hauptschule	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Martin-Luther-Schule	3.426	203	10	15	16,88	343
Theodor-Heuss-Schule	5.913	103	6	21	57,41	986
<b>Gesamt</b>	<b>9.339</b>	<b>306</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>30,52</b>	<b>584</b>

Die Martin-Luther-Schule ist auslaufend gestellt und macht Platz für die im gleichen Gebäude angesiedelte Sekundarschule Martin-Luther-Schule. In Absprache mit der Kommune wurde für die Berechnungen bei beiden Schulformen jeweils die halbe Gebäudefläche angesetzt.

Ganztagsunterricht wird nur an der Martin-Luther-Schule angeboten. Die Teilnahme ist für alle Schüler verbindlich. Der Benchmark wurde entsprechend angepasst.

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



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
584	347	407	479	30

Für das Jahr 2014 berechnet sich für die Hauptschulen der Stadt Herten ein Flächenüberhang von 3.600 m<sup>2</sup> BGF. Dieser vergleichsweise hohe Wert ist durch die bis Mitte 2016 auslaufende Theodor-Heuss-Schule geprägt.

Bis zum Jahr 2008 unterhielt die Stadt Herten noch drei Hauptschulen. Die Bodelschwingschule wurde mit dem Schuljahr 2008/2009 und die Theodor-Heuss-Schule nach dem Schuljahr 2015/2016 aufgegeben. Als letzte noch bestehende Hauptschule wird die Martin-Luther-Schule zum 31. Juli 2017 geschlossen. Es wurden keine neuen Eingangsklassen mehr gebildet. Zukünftig wird dieses Gebäude allein von der Sekundarschule Martin-Luther-Schule genutzt werden (siehe unter Sekundarschulen).

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten wird Mitte 2017 die letzte verbliebene Hauptschule schließen. Sie folgt damit dem Beispiel vieler anderer Kommunen, welche sich in den zurückliegenden Jahren ebenfalls von dieser Schulform verabschiedet haben.

## Realschulen

Die Stadt Herten unterhält in dieser Schulform zwei Schulen, die Städtische Realschule und die Willy-Brandt-Schule. Wie schon an anderer Stelle erwähnt, gibt es im Stadtgebiet noch die Erich-Klausener-Schule. Träger dieser Realschule ist das Bistum Münster. Sie wird in den nachfolgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt.

### Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
1.162	1.107	1.034	964	896	809	736

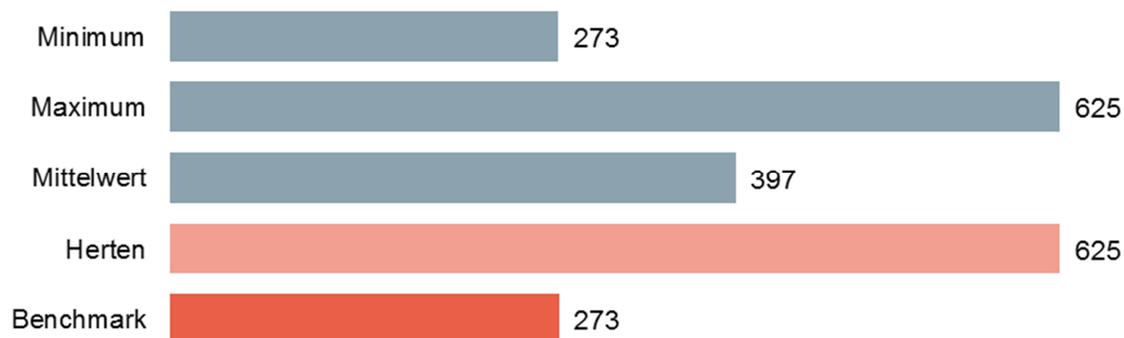
Die Zahl der Realschüler in der Stadt Herten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 bis 2014/15 um 37 Prozent verringert.

### Realschulen der Stadt Herten 2014

Realschule	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Städtische Realschule	8.073	197	9	36	40,98	897
Willy-Brandt-Schule	10.668	539	21	44	19,79	508
<b>Gesamt</b>	<b>18.741</b>	<b>736</b>	<b>30</b>	<b>80</b>	<b>25,46</b>	<b>625</b>

In den Räumlichkeiten der Willy-Brandt-Schule ist auch die „CreativWerkstatt“ der Jugendkunstschule untergebracht. Wegen nichtschulischer Nutzung durch Realschüler wurde eine Fläche von 588 m<sup>2</sup> BGF in Abzug gebracht. Ganztagsunterricht wird an den Realschulen nicht angeboten.

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



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
625	340	374	431	31

Mit dem Wert von 625 m<sup>2</sup> BGF je Klasse positionieren sich die Realschulen weit über dem Benchmark von 273 m<sup>2</sup> BGF. Die Stadt Herten stellt den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 30 Klassen ein Flächenüberhang von rund 10.600 m<sup>2</sup> BGF errechnen.

Aufgrund der perspektivisch weiter rückläufigen Schülerzahlen lässt die Stadt Herten die Städtische Realschule zum 31. Juli 2017 auslaufen. Es werden keine neuen Eingangsklassen mehr gebildet. Die verbleibenden Schüler der Städtischen Realschule haben zum Schuljahr 2015/16 in das Gebäude der Willy-Brandt-Schule gewechselt. Das aufgegebenes Realschulgebäude wird als Flüchtlingsunterkunft genutzt. Der Flächenüberhang im Realschulbereich hat sich durch den Leerzug der Städtischen Realschule um rund 8.000 m<sup>2</sup> BGF reduziert.

Dennoch verbleibt ein Flächenüberhang von 2.600 m<sup>2</sup> BGF, welcher perspektivisch weiter anwachsen wird. Die Stadt Herten sollte sich mit der zukünftig zu erwartenden Situation im Realschulbereich auseinandersetzen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herten hat mit dem Schließen der Städtischen Realschule einen bedeutenden Schritt zur Veränderung der Schulsituation im Realschulbereich getan. Die Stadt sollte die weitere Entwicklung der Schülerzahlen kritisch begleiten. Bei einem erheblichen Schülerrückgang wird auch die Schließung der letzten Realschule vermutlich unausweichlich sein.

## Sekundarschulen

### Schülerzahlenentwicklung Sekundarschulen

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
0	0	0	0	77	157	240

Die dreizügige Sekundarschule hat erst zum Schuljahr 2012/13 ihren Betrieb aufgenommen.

## Sekundarschulen der Stadt Herten 2014

Sekundarschule	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Martin-Luther-Schule	3.426	240	9	14	14,28	381

Wie schon unter Hauptschulen beschrieben wurde für die Flächenberechnung je Klasse beziehungsweise Schüler für die Sekundarschule nur die halbe Gebäudefläche angenommen.

In der Sekundarschule ist die Teilnahme am Ganztagsunterricht verpflichtend, der Benchmark wurde entsprechend angepasst. Er beträgt 336 m<sup>2</sup> BGF je Klasse.

Einen interkommunalen Vergleich kann die GPA NRW im Segment der Sekundarschulen wegen einer zu geringen Vergleichsbasis nicht darstellen. Die Bruttogrundfläche je Klasse beträgt in Herten im Jahr 2014 381 m<sup>2</sup> BGF. Sie liegt damit erkennbar über dem Benchmark von 336 m<sup>2</sup> BGF.

Die Sekundarschule Martin-Luther-Schule hat erst mit dem Schuljahr 2012/2013 ihren Betrieb aufgenommen. Sie belegt Räume im Gebäude der gleichnamigen Hauptschule. Die Planungen der Stadt sehen vor, dass die Sekundarschule die frei werdenden Räume der zum 31. Juli 2017 auslaufenden Hauptschule übernehmen wird.

Für das Jahr 2014 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 400 m<sup>2</sup> BGF. Dieser Überhang ergibt sich jedoch aus der vereinfachten Berechnung mit der halbierten Gebäudefläche. Es wird somit erst in einigen Jahren eine konkrete Aussage über eventuell vorhandene Flächenüberhänge oder -bedarfe getroffen werden können.

## Gymnasien

### Schülerzahlenentwicklung Gymnasien

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
901	855	831	855	886	831	824

Die Zahl der Gymnasiasten in der Stadt Herten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 bis 2014/15 um 8,5 Prozent verringert.

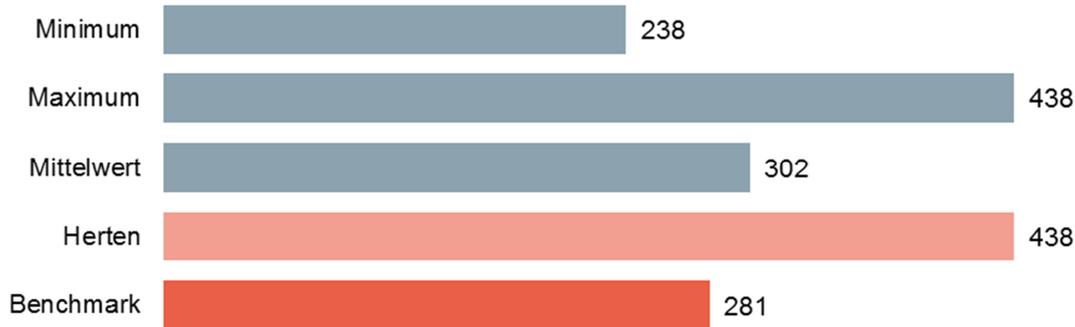
### Gymnasien der Stadt Herten 2014

Gymnasium	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen/Kurse	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Städtisches Gymnasium Herten	14.820	824	34	47	17,99	438

Die städtische Musikschule nutzt Räumlichkeiten im Gymnasium. Daher wurde in Absprache mit der Stadt eine Fläche von 300 m<sup>2</sup> BGF von der Gesamtfläche des Gymnasiums abgezogen.

Ein Ganztagsunterricht wird am vierzünftig geführten Städtischen Gymnasium nicht angeboten.

**Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014**



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
438	275	295	336	31

Das Gymnasium der Stadt Herten liegt mit dem für das Bezugsjahr 2014 ermittelten Wert um 157 m² BGF je Klasse über dem Benchmark. Herten stellt damit gleichzeitig den Maximalwert.

Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 34 Klassen/Kursen ein Flächenüberhang von 5.300 m² BGF errechnen. Dieses ist mehr als ein Drittel der gesamten Gebäudefläche. Im Schuljahr 2020/21 wird die Zahl der Gymnasialschüler gemäß der Schuljahresstatistik auf 925 ansteigen. Dieses entspricht einem Anstieg um 12,2 Prozent. Der Flächenwert je Klasse/Kurs fällt dadurch auf 390 m² BGF. Es stellt sich ein errechneter Flächenüberhang von rund 4.100 m² BGF ein.

Für diese Prognose wurde auf einen möglichen Anstieg auf 38 Klassen/Kurse abgestellt, bei einer weiterhin bestehenden Vierzügigkeit. Auch im Gymnasium, wie bei den anderen Schulformen, sind die möglichen Auswirkungen der hinzukommenden Flüchtlingskinder nicht in Zahlen greifbar.

Wenn eine Umstellung des Gymnasiums von G8 auf G9 erfolgen sollte, werden sich die Flächenüberhänge ebenfalls reduzieren.

Bei den ermittelten Flächenüberhängen handelt es sich um berechnete Werte. Bedingt durch die zur damaligen Erstellungszeit übliche Bauweise mit großen Klassenräumen und breiten Fluren ist es nicht möglich, das ausgewiesene Flächenpotenzial vollständig zu heben.

## Gesamtschulen

### Schülerzahlenentwicklung Gesamtschulen

2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
1.129	1.143	1.135	1.100	1.055	1.037	1.044

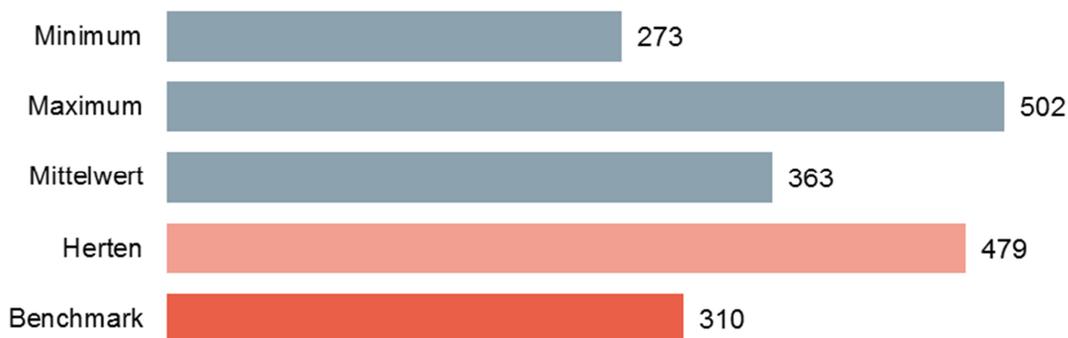
Die Zahl der Gesamtschüler in der Stadt Herten hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/09 bis 2014/15 um 7,5 Prozent verringert.

### Gesamtschulen der Stadt Herten 2014

Gesamtschule	Fläche Gebäude in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen/Kurse	Anzahl Räume	Fläche je Schüler in m <sup>2</sup> BGF	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
Rosa-Parks-Schule	19.480	1.044	41	72	18,66	479

Die Teilnahme am „gebundenen Ganztag“ ist in der Gesamtschule verpflichtend, zusätzliche Flächen sind vorzuhalten. Der Benchmark wurde entsprechend angepasst.

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



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
479	302	351	419	28

Die aktuell fünfzünftig geführte Gesamtschule der Stadt Herten liegt mit dem für das Bezugsjahr 2014 ermittelten Wert 54 Prozent über dem Benchmark. Je Klasse/Kurs besteht ein Flächenüberhang von rund 170 m<sup>2</sup> BGF.

Insgesamt ergibt sich für die Gesamtschule im Jahr 2014 ein Flächenüberhang von rund 6.900 m<sup>2</sup> BGF. Das ist über ein Drittel der gesamten Gebäudefläche. Sicherlich muss berücksichtigt werden, dass das Gebäude zur damaligen Zeit großzügig geplant wurde. Ein Forum mit rund 600 m<sup>2</sup> BGF sowie eine Bibliothek mit rund 500 m<sup>2</sup> Fläche lassen kaum Spielraum, um das ermittelte Flächenpotenzial in dem Gebäude vollständig zu nutzen.

Gemäß den Prognosen der Schulentwicklungsplanung werden die Schülerzahlen in 2021/22 in etwa denen aus 2014/15 entsprechen. Der Flächenüberhang wird sich demnach nicht verringern.

Auch in der Gesamtschule ist der Zulauf an Flüchtlingskindern zurzeit noch nicht im ganzen Umfang greifbar. Daher kann noch keine abschließende Aussage über die endgültige Höhe der möglichen Flächenreduzierungen und der sich daraus ergebenden Haushaltsentlastungen getroffen werden.

Hinsichtlich des Gebäudes der Rosa-Parks-Schule gab es in den zurückliegenden Monaten diverse Denkmodelle. Diese reichten von der Sanierung des bestehenden Gebäudes bis zu einem Abriss und Neubau. Mit Beschluss des Rates vom 22. Februar 2017 hat die Stadt Herten sich für eine grundlegende und nachhaltige Sanierung und Modernisierung des Gebäudes entschieden. Das finanzielle Gesamtvolumen wird mit rund 39 Mio. Euro beziffert. Die Planungen sehen im Rahmen des Umbaus auch eine Flächenreduzierung von rund 1.000 m<sup>2</sup> BGF vor.

→ **Feststellung**

Perspektivisch wird sich in den kommenden Jahren der bestehende Flächenüberhang von 6.900 m<sup>2</sup> BGF nicht gravierend verringern. Vor diesem Hintergrund ist die geplante Sanierung des gesamten Gebäudes kritisch zu bewerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte zeitnah das Sanierungskonzept überdenken und im Rahmen der anstehenden Ausführungsplanungen Flächenreduzierungen vorzunehmen. Nur so können Sanierungsaufwand und Flächenüberhang reduziert werden. Gleichzeitiges Ziel muss es für die Stadt Herten als Stärkungspaktkommune sein, die finanziellen Belastungen aus der Sanierungsmaßnahme erheblich zu senken.

## Potenzialberechnungen Schulgebäude

### 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	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	444	295	149	81	12.100
Hauptschulen	584	360	224	16	3.600
Realschulen	625	273	352	30	10.600
Sekundarschulen	381	336	45	9	400
Gymnasien	446	281	165	34	5.300
Gesamtschulen	479	310	169	41	6.900
<b>Gesamt</b>					<b>38.900</b>

Im Bereich der kommunalen Schulgebäude ergibt sich insgesamt ein rein rechnerischer Flächenüberhang von 38.900 m<sup>2</sup> BGF. Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirt-

schaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Hierbei ist der Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten berücksichtigt.

Die GPA NRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Bei einem angenommenen jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF ergibt sich für das Jahr 2014 ein Potenzial von rund 3,9 Mio. Euro.

Durch Veränderungen in der Schullandschaft, durch Aufgabe von Schulstandorten (Martin-Luther-Hauptschule, Städtische Realschule) werden sich die Flächenüberhänge bei den Schulgebäuden reduzieren. Dennoch verbleibt bei allen Schulformen immer noch ein sehr großer Flächenüberhang, welcher zwingend ein Handeln erfordert.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z. B. für Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 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 100 bis 180 m<sup>2</sup> BGF.

Die Weichen zur Inklusion hat die Stadt Herten schon gestellt. In der Grundschule Herten-Mitte wurde ein Aufzug eingebaut, viele Schulen im Sekundarbereich wurden barrierefrei umgestaltet. Im Rahmen der Sanierung der Rosa-Parks-Schule werden ebenfalls Inklusionsanforderungen umgesetzt. Diverse Räume werden als Orientierungs- und Differenzierungsräume gestaltet und separate Sanitär- und Betreuungsbereiche geschaffen. Zudem werden ständig Optimierungen in der Ganztagsbetreuung umgesetzt. Herten hat einen vergleichsweise hohen und perspektivisch weiter steigenden Anteil an OGS-Schülern.

Wie sich die Flüchtlingssituation weiter entwickeln wird, ist aktuell noch nicht greifbar und in Zahlen zu fassen. Daher sind Aussagen, in welchen Umfang sich Flächenüberhänge reduzieren werden oder gegebenenfalls doch ansteigen, zurzeit nicht belastbar möglich.

Aktuell erschwert eine stark 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. In Herten betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung an fünf Schulen über 100 Schüler in fünf Auffangklassen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen reichen auch für diese Klassen kleinere Räume.

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 der Stadt Herten notwendig macht.

#### → **Feststellung**

Für die Stadt Herten wurde für die gesamte Schullandschaft ein Flächenpotenzial von rund 39.000 m<sup>2</sup> BGF ermittelt. Bei den Haupt- und Realschulen wird sich der errechnete Flächenüberhang durch beschlossene Schulschließungen automatisch reduzieren. Bei den Grundschulen und der Gesamtschule liegt jedoch ein ersichtlicher Handlungsbedarf vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte zeitnah Konzepte entwickeln, wie der bestehende, beachtliche Flächenüberhang in den kommenden Jahren reduziert werden kann. Diese betrifft insbesondere die Grundschulen, das Gymnasium und die Gesamtschule. Speziell bei der Gesamtschule sollten diese Erkenntnisse in die anstehende Sanierung des Gebäudes mit einfließen.

**Schulturnhallen**

Für die Durchführung des Schulsportes unterhält die Stadt Herten bei fast allen Schulformen jeweils eine Sport- bzw. Mehrzweckhalle. Ausnahmen bilden zwei Grundschulen. Die Ludge-russchule nutzt die „Knappenhalle“, die Martinischule teilt sich die Halle „Kuhstraße“ mit der Sekundarschule Martin-Luther-Schule.

**Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014**

Schulturnhallen	m² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m² BGF
Grundschulen	10.704	13,0	823
Hauptschulen	1.765	1,5	1.177
Realschulen	3.633	4,0	908
Sekundarschulen	2.613	2,5	1.045
Gymnasien	1.759	3,0	586
Gesamtschulen	3.994	5,0	799
<b>Gesamt</b>	<b>24.468</b>	<b>29,0</b>	<b>844</b>

Den 210 Klassen/Kursen des Schuljahres 2014/15 steht eine Gesamtfläche von rund 24.500 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Bruttogrundfläche in Höhe von 116 m² je Klasse.

**Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014**

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
116	44	118	77	68	72	87	31

Beim Kennzahlenvergleich Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse weist Herten einen weit überdurchschnittlichen Wert aus. Dieses ist unter anderem auch in der Größe je Halleneinheit begründet. Herten stellt mit einer durchschnittlichen Größe von 844 m² BGF je Halleneinheit eine größere Fläche bereit als viele andere Vergleichskommunen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in großen kreisangehörigen Kommunen eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt.

An jeder der kommunalen weiterführenden Regelschulen (Marin-Luther-Schule, Willy-Brandt-Schule, Rosa-Parks-Schule und Städtisches Gymnasium) wird im 60-Minuten-Rhythmus unterrichtet. Das hat auch Auswirkungen auf die Wechselfrequenz bei den Sporthallen.

Für die Stadt Herten ergibt sich folgende Gegenüberstellung von Bedarf von Turnhalleneinheiten mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,7	13,0	6,3
Hauptschulen	1,3	1,5	0,2
Realschulen	2,5	4,0	1,5
Sekundarschulen	0,8	2,5	1,7
Gymnasien	2,8	3,0	0,2
Gesamtschulen	3,4	5,0	1,6
<b>Gesamt</b>	<b>17,5</b>	<b>29,0</b>	<b>11,5</b>

Alle Schulformen weisen einen zum Teil erheblichen rechnerischen Flächenüberhang auf. Die Schulturnhallen in Herten werden im Umfang von 11,5 Halleneinheiten nicht für den Schulsport benötigt.

#### → **Feststellung**

In Herten gibt es bei den Schulturnhallen für das Jahr 2014 einen Überhang von 11,5 Halleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 844 m<sup>2</sup> errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 9.700 m<sup>2</sup> BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von 970.000 Euro.

Die Flächenüberhänge bei den Grundschulen liegen überwiegend zwischen 10 und 30 Prozent der Hallenflächen und geben nicht ohne weiteres die Möglichkeit, Potenziale zu heben. Dieses ergibt sich aus der Betrachtung, dass eine Halleneinheit von zwölf Schulklassen genutzt werden kann. Die Grundschulen der Stadt Herten verfügen aber überwiegend nur über acht bis zehn Klassen.

Bei den Grundschulen, welche zwei Halleneinheiten zur Verfügung haben, ergeben sich teilweise erhebliche Flächenüberhänge. So z. B. in der Waldschule (1,0 Halleneinheiten), In der Feige und Ludgerusschule (1,1 bzw. 1,2 Halleneinheiten). Diese liegen nicht zu weit von anderen Schulstandorten entfernt, als das durch Schülertransporte zu diesen Standorten nicht doch eine wertbringende Auslastung und entsprechende Einsparungen realistisch wären.

Die Schüler der Städtischen Realschüler haben zwischenzeitlich in das Gebäude der Willy-Brandt-Realschule gewechselt. Ein Bedarf der Halle an der Städtischen Realschule für Schulsport ist somit nicht mehr gegeben. Hier könnte zeitnah eine Halleneinheit abgebaut werden. Durch den Leerzug der Grundschule „Am Wilhelmsplatz“ steht auch dort ebenfalls eine Halle leer.

Alle Schulturnhallen befinden sich nach Aussage der Verwaltung durchweg in einem guten Zustand, es gibt keinerlei Nutzungseinschränkungen. In den zurückliegenden Jahren wurden di-

verse Instandhaltungen vorgenommen, aussagegemäß gibt es nur bei der 2-fach Sporthalle im Gymnasium einen Sanierungstau. Hier gibt es Überlegungen, die Halle abzureißen und mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket 3 eine neue Sporthalle zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Bestehende Flächenüberhänge einzelner Schulformen sollten zeitnah abgebaut werden. Zwei Halleneinheiten (Am Wilhelmsplatz und Städtische Realschule) werden aktuell nicht für den Schulsport benötigt. Sie könnten anders genutzt oder veräußert werden. Die Belegungspläne bei den 2-fach Turnhallen der Grundschulen sollten angepasst werden. Durch die bessere Auslastung dieser Hallen reduzieren sich die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten erheblich. Im Gegenzug können die frei gewordenen Hallen veräußert werden.

**Turnhallen (gesamt)**

Neben den zuvor betrachteten Schulturnhallen werden seitens der Stadt keine weiteren Turn- und Mehrzweckhallen vorgehalten.

Nachmittags ab 16.00 Uhr werden den ortsansässigen Vereinen die Schulsporthallen kostenfrei für die Durchführung des Vereinssports zur Verfügung gestellt. Eine Gebühren- oder Nutzungsordnung für das Nutzen der Sporthallen ist in Herten nicht vorhanden. Die Beteiligung der Vereine an den Betriebs- und Unterhaltungskosten der Hallen sieht die Stadt in Hinsicht auf die Sportförderung in Herten als nicht zielführend. Daher wurde schon vor geraumer Zeit von der Stadt entschieden, dass keine Gebühren für die Nutzung der städtischen Sportanlagen erhoben werden sollen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten erhebt von den Nutzern der Sporthallen keine Nutzungsentgelte und beteiligt sie damit nicht an den Betriebskosten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte eine Gebühren- und Nutzungsordnung für das Nutzen der Sporthallen erlassen. Darin sollten neben den Rahmenbedingungen zum Nutzen der Hallen auch entsprechende Nutzungsgebühren festgeschrieben werden. Die vereinnahmten Gebühren entlasten den städtischen Haushalt. Aufgrund der kritischen Haushaltssituation der Stadt Herten sollten die Betriebskosten regelmäßig überprüft und die Nutzungsentgelte dann gegebenenfalls angehoben werden.

**Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2014**

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
403	251	511	369	315	374	403	31

Im interkommunalen Vergleich „Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner“ sind alle von der Stadt vorgehaltenen Hallen berücksichtigt. Es zeigt sich, dass Herten mehr Flächen vorhält als 75 Prozent der anderen Kommunen.

## Gesamt Betrachtung

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

- Es werden aufgrund der demografischen Entwicklung bei fast allen Schulformen in der Stadt Herten rückläufige Schülerzahlen erwartet.
- Bei den Grundschulen besteht im Schuljahr 2014/2015 in Summe ein Flächenüberhang von 12.100 m<sup>2</sup> BGF. In der Einzelbetrachtung weisen vier Grundschulen Flächenüberhänge von mehr als 1.800 m<sup>2</sup> BGF auf.
- Bei prognosemäßiger Entwicklung der Schülerzahlen bis 2021 wird sich der Überhang auf rund 16.200 m<sup>2</sup> BGF vergrößern.
- Die Stadt Herten sollte das Grundschulangebot sowohl von der Fläche wie auch von der Anzahl der Standorte her reduzieren. Hierzu sollte ein Konzept entwickelt werden, das dann konsequent umzusetzen ist.
- Bei den Hauptschulen wurde die Theodor-Heuss-Schule nach dem Schuljahr 2015/2016 aufgegeben, die Martin-Luther-Schule wird zum 31. Juli 2017 geschlossen. Die Stadt hat für dieses Gebäude als alleinigen Folgenutzer die Sekundarschule Martin-Luther-Schule vorgesehen. Durch diese Maßnahmen konnten die Flächenüberhänge im Hauptschulbereich reduziert werden.
- Die Realschulen haben einen rechnerischen Flächenüberhang von 10.600 m<sup>2</sup> BGF. Zum 31. Juli 2017 wird die Städtische Realschule geschlossen, der Flächenüberhang reduziert sich um rund 8.000 m<sup>2</sup> BGF. Als Folgenutzung für das Gebäude hat die Stadt Herten die Unterbringung von Flüchtlingen festgelegt. Es verbleibt ein Flächenüberhang von 2.600 m<sup>2</sup> BGF, welcher perspektivisch weiter anwachsen wird. Die Stadt Herten sollte sich daher mit der zukünftig zu erwartenden Situation im Realschulbereich kritisch auseinandersetzen.
- Bei der Sekundarschule lassen sich zurzeit noch keine konkreten Aussagen über eventuell zukünftige Flächenüberhänge bzw. -bedarfe tätigen. Dieses wird erst nach vollständiger Übernahme des Gebäudes in den kommenden Jahren möglich sein.
- Beim Gymnasium gibt es im Schuljahr 2014/2015 einen Überhang von 5.300 m<sup>2</sup> BGF. Im Schuljahr 2020/2021 wird die Zahl der Gymnasialschüler gemäß der städtischen Prognose auf 925 ansteigen. Es stellt sich ein Flächenüberhang von rund 4.100 m<sup>2</sup> BGF ein. Das Potenzial wird die Stadt bedingt durch die Gebäudestruktur nicht vollständig heben können.
- Die Gesamtschule weist im Jahr 2014 einen Flächenüberhang von 6.900 m<sup>2</sup>BGF auf. Gemäß der Prognose des Schulentwicklungsplanes werden die Schülerzahlen in 2021/2022 in etwa denen aus 2014/2015 entsprechen. Der Flächenüberhang wird sich demnach nicht verringern.
- Bei der Gesamtschule sollten im Rahmen der Sanierungsmaßnahmen Flächen deutlich reduziert werden. Dieses gilt auch, um die langfristigen Belastungen aus der Finanzierung zu senken.

- Alle Schulen haben in Summe einen Flächenüberhang von rund 39.000 m<sup>2</sup> BGF. Es ergibt sich im Jahr 2014 ein monetäres Potenzial von 3,9 Mio. Euro.
- Durch die Schließung der beiden Hauptschulen und der Städtischen Realschule konnte die Stadt den Flächenüberhang bis Mitte 2017 um rund ein Viertel reduzieren.
- Die Stadt Herten sollte generell die Schulentwicklungsplanung regelmäßig fortschreiben und hierbei konsequent die aktuellen Schülerzahlen und Entwicklungen berücksichtigen.
- Bei den Schulturnhallen ergibt sich über alle Schulformen ein rechnerischer Überhang von 11,5 Halleneinheiten. Das bedeutet, dass 11,5 Halleneinheiten der vorhandenen 29 Schulturnhallen nicht für den Schulsport benötigt werden.
- Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 844 m<sup>2</sup> errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 9.700 m<sup>2</sup> BGF. Dies ergibt ein Potenzial von 970.000 Euro.
- Flächenüberhänge bei den Grundschulhallen können durch das Anpassen der Belegungspläne reduziert werden.
- Zwei Halleneinheiten (Am Wilhelmsplatz und Städtische Realschule) werden aktuell nicht für den Schulsport benötigt.
- Da die Stadt wahrscheinlich nicht alle Überhänge abbauen kann, sollte sie zumindest die Vereine in die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Turnhallen einbinden. Eine Übertragung von Hallen auf Vereine ist ebenso möglich.
- Durch die Zuwanderung werden sich Schülerzahlen und Flächenausnutzung in allen Schulformen verändern. Die Auswirkungen können derzeit noch nicht in Zahlen belastbar dargelegt werden. Dennoch wird weiterhin ein beachtliches Flächenpotenzial bestehen bleiben.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Herten mit dem Index 1.

## → 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 Herten hatte 2014 insgesamt 10,97 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

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
92	63	129	88	79	86	97	32

Die Stadt Herten unterhält eine Förderschule, viele der anderen Vergleichskommunen halten diese Schulform nicht vor. In der nachfolgenden Tabelle sind daher die Personalaufwendungen für Schulsekretariate ohne die Förderschule abgebildet.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler ohne Förderschule

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
90	61	127	86	76	85	94	31

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in Herten überdurchschnittlich. Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen sind jedoch größere Differenzen festzustellen. So sind die Aufwendungen an den Realschulen mit 70 Euro je Schüler die geringsten. Die höchsten Aufwendungen sind in der Förderschule und der Sekundarschule mit 155 Euro je Schüler anzutreffen. Die Unterschiede ergeben sich durch die sehr unterschiedliche Anzahl der zu betreuenden Schüler.

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

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

#### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
518	368	746	544	480	536	594	32

Die geringere Betreuungsquote in Herten resultiert aus der großen Bandbreite bei den einzelnen Schulformen. In den Realschulen entfallen 685 Schüler auf eine Sekretariatsstelle, in der Förderschule und der Sekundarschule sind es nur 308 Schüler.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat ohne die Förderschüler abgebildet.

#### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat ohne Förderschule

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
530	373	774	559	494	545	608	31

#### → Feststellung

Die Kennzahl „Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler“ wird in Herten durch die vergleichsweise geringe Anzahl zu betreuender Schüler je Vollzeitstelle negativ beeinflusst. Ebenso wirken sich die im interkommunalen Vergleich hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (siehe folgenden Abschnitt) nachteilig auf diese Kennzahl aus.

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

## 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.

## Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2014

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 6	10,97	100

Die Sekretärinnen der Hertener Schulen sind alle in der Entgeltgruppe 6 eingeordnet. Die Eingruppierungen in die Entgeltgruppe basiert auf Stellenbewertungen der Kommune.

Bei der Gesamtschule erfolgt die Stellenbesetzung mit 2,00 Vollzeit-Stellen, bei den Förder-schulen mit 0,60 Stellen. In den Realschulen sind zwei Sekretärinnen-Stellen (1,62 Vollzeit-Stellen) zur Betreuung der Schüler vorhanden. Im Gymnasium (1,76 Vollzeit-Stellen) betreuen zwei Sekretärinnen die Schüler. Die auslaufenden Hauptschulen sind nur noch mit einer halben Stelle besetzt. Bei der Sekundarschule sind 0,78 Stellenanteile vorhanden. Für die neun Grundschulstandorte finden sich insgesamt 3,71 vollzeitverrechnete Stellen. Diese entspricht im Schnitt einem Stellenanteil von 0,41 Sekretärinnen je Grundschule.

## Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Herten nimmt die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten eigenständig vor. Ein Konzept zur Stellenbemessung wurde in Herten entwickelt und umgesetzt. Berechnungsgrundlagen für die Bemessung der Stellenbesetzung liegen vor.

Bei der Stellenkalkulation wird eine Differenzierung nach Schulformen vorgenommen. In den Berechnungen der Stadt ist ein Sockelbetrag je nach Schulform vorgesehen. Zusätzlich gibt es Zuschläge für die Höhe des Ausländeranteils und den Anteil an OGS-Schülern.

Die Positionierung der Stadt Herten bei den Personalaufwendungen je Sekretariatsstelle (Betrachtung über alle Schulformen) resultiert aus der durchgängigen Einordnung der Schulsekretärinnen in die Entgeltgruppe 6. Bei unseren überörtlichen Prüfungen haben wir festgestellt, dass ein Teil der Kommunen eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 5 auch im Sekundarbereich als angemessen erachten. Einordnungen in EG 6 sind jedoch ebenfalls vorzufinden.

Überprüfungen beziehungsweise Neuberechnungen führt die Verwaltung jährlich durch. Zu Beginn des Schuljahres wird die zu vergütende Arbeitszeit auf Grundlage der veränderten zu leistenden Arbeitszeit für jede Sekretärin berechnet.

Stellenanteilen werden durch die Veränderungen in der Schullandschaft und die rückläufigen Schülerzahlen jährlich angepasst. Im Bedarfsfall sind Veränderungen der Stellenanteile durch Reduzierung oder Umsetzung zeitnah möglich. Personelle Veränderungen bedürfen in Herten somit keiner natürlich bedingten Fluktuation, sie können jährlich den Erfordernissen angepasst werden.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Herbst 2014 erschienene Bericht (Nr. 12/2014) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- Die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie

- ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird.

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

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

Die Schulsekretariate in Herten übernehmen überwiegend keine Aufgaben, welche nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. Bei der Beantragung der Schülerfahrkarten und Bestätigung des Schulbesuches sind sie mit eingebunden. Die Sekretariate sind bei der Organisation und Abrechnung der Mittags- und Ganztagsangebote nicht einbezogen.

## → 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.

Die Stadt Herten hat im Schuljahr 2014/15 insgesamt rund 687.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen überwiegend auf die Beförderung zu den Schulstandorten. Die Fahrten zu den Sportstätten und zu Sonderveranstaltungen verursachen einen Aufwand von rund 150.000 Euro.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	121	80	265	169	127	164	194	32
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	691	134	875	577	475	598	688	29
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	13,7	13,7	52,9	28,3	21,9	26,8	33,6	31

Die Aufwendungen je Schüler sind geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je beförderten Schüler liegen 20 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Die Stadt Herten hat interkommunal den geringsten Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl.

Bei den Einzelbetrachtungen nach Schulformen sind mit Ausnahme der Grundschulen und der Förderschule die Aufwendungen gesamt je Schüler unter dem Durchschnitt. Bei den beförderten Schülern (nur Schulweg) differieren die Aufwendungen erheblich zwischen 397 Euro (Sekundarschule) und 2.737 Euro (Grundschulen). Mit Ausnahme der Grund-, Haupt- und Förderschüler werden alle anderen Schüler zu Aufwendungen befördert, welche unter den jeweiligen interkommunalen Mittelwerten liegen.

Die Aufwendungen je Schüler sind durch den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung und der Anzahl von tatsächlich beförderten Schülern geprägt. Letzteres wird wiederum durch die Gemeindestruktur wie auch durch die einpendelnden Schüler beeinflusst. Das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet die Einpendlerquote ab.

Sie liegt im Bezugsjahr 2014 im Sekundarbereich bei 3,0 Prozent. Sie ist in Herten deutlich geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Für die Beförderung der auswärtigen Schüler im Grundschul- und Sekundarbereich wendet die Stadt Herten jährlich einen Betrag von durchschnittlich 58.000 Euro auf. Die auswärtigen Schüler kommen überwiegend aus Recklinghausen, Marl und Gelsenkirchen.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt mit 14,0 Prozent unter dem Durchschnitt. Auch in der Einzelbetrachtung aller vorhandenen Schulformen positioniert sich Herten mit Ausnahme der Förder- und Sekundarschüler unter den entsprechenden Mittelwerten. Bei den Grundschulen werden nur 0,9 Prozent der gesamten Schüler mit dem Bus befördert. Im Sekundarbereich liegen bei den einzelnen Schulformen die Beförderungsquoten zwischen 5,6 bzw. 19,9 Prozent. Nur bei der Sekundarschule (57,9 Prozent) und der Förderschule (56,8 Prozent) werden mehr Schüler als im Durchschnitt befördert.

Die Stadt Herten hat eine Bevölkerungsdichte von 1.626 Einwohnern je km<sup>2</sup> und eine Gesamtfläche von 37 km<sup>2</sup>. Im interkommunalen Vergleich ist sie hinsichtlich der Fläche als klein einzuordnen. Der Mittelwert beträgt 97 km<sup>2</sup>. Folglich sind für Hertener Schüler entsprechend kürzere Anfahrtswege zurückzulegen. Die zum Teil geringen Beförderungsquoten und -kosten sind somit nachvollziehbar.

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

## Organisation und Steuerung

In Herten werden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert. Die vorgegebene Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule gemäß Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) wurde bei allen Schülern berücksichtigt.

Den Anspruch auf die Übernahme der Fahrtkosten prüft in der Verwaltung der Fachbereich 5 Bildung, Kultur und Sport. Die Ausgabe der Schülerfahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt durch das zuständige Verkehrsunternehmen (Vestische Straßenbahn GmbH). Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z. B. „Fahrradpauschale“) gibt es in Herten nicht.

Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat, gegebenenfalls gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Die Begrenzung gilt allerdings nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Der maximal zulässige Betrag von 100 Euro je Schüler und Monat wird laut Aussage der Kommune bis auf die Grund- und Förderschüler eingehalten.

Überwiegend werden die Schüler in Herten mit dem ÖPNV befördert. 77 der insgesamt 5.678 Schüler wurden 2014 im Spezialverkehr gefahren. Im Grundschulbereich waren es 14 von 17 insgesamt zu befördernden Schülern. Im Sekundarbereich nahmen sieben Schüler den Spezialverkehr in Anspruch. Den größten Anteil an Spezialverkehr-Fahrten hatte die Förderschule mit 56 Schülern.

Eine große Anzahl an Schülern, die Schülerspezialverkehr in Anspruch nehmen, erklärt die hohen Aufwendungen je Schüler, welche gerade im Grund- und Förderschulbereich festzustellen sind. Herten liegt hier mit den Ausgaben weit über den interkommunalen Mittelwerten.

### → Feststellung

Die Stadt hat bedingt durch die Förderschule einen vergleichsweise hohen Anteil von Spezialverkehr. Dieser beeinflusst die Kennzahlenwerte ungünstig.

Die Beförderung mit Spezialverkehr in den anderen Schulformen erfordert je Schüler weit überdurchschnittliche Aufwendungen im Vergleich zu anderen Kommunen. Dieses zeigt sich besonders bei den Grund- und Hauptschulen durch die hohen Aufwendungen je befördertem Schüler.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte für die Schülerbeförderung den Spezialverkehr neu ausschreiben. Der Beförderungsaufwand lässt sich dadurch langfristig betrachtet erkennbar reduzieren.

Zusätzliche Fahrten, welche nicht zu Schulweg oder Unterrichtsfahrten zählen, werden seitens der Stadt nicht übernommen. Laut Aussage der Stadt fallen durch die Nachmittagsbetreuung keine zusätzlichen Fahrtkosten an.

Ein Anpassen der Schulzeiten an die öffentlichen Verkehrsmittel ist nicht erforderlich, da der ÖPNV den Fahrzeiten der Busse und Straßenbahnen die Unterrichtszeiten angleicht. So werden auch Streckenoptimierungen im Rahmen der Nahverkehrsplanung durch das Verkehrsunternehmen geprüft.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	90	53	123	84	66	84	94	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	531	379	856	576	493	551	659	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	48.371	45.986	45.100	46.292	47.800	32
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	55	302	123	90	111	146	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	612	158	937	439	319	411	510	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.893	46.293	47.800	47.800	31
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70	41	122	78	68	78	90	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	685	392	1.097	625	530	620	668	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.517	45.100	47.798	47.800	32
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	102	63	114	86	78	86	95	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	468	417	748	564	500	555	612	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	42.900	51.200	47.540	46.748	47.800	47.800	32
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	92	56	167	89	80	86	91	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	522	281	860	558	515	555	608	31

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	41.800	51.200	47.335	46.910	47.800	47.800	31
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	155	117	433	222	174	185	271	25
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	308	115	387	233	168	241	275	25
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	49.835	46.687	45.100	47.800	47.800	27
<b>Gemeinschafts-/Sekundarschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	155	31	261	156	155	165	166	5
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	308	173	1.565	521	271	289	308	5
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.056	47.800	46.711	45.100	47.800	47.800	5

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	92	5	177	71	43	61	90	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.737	413	2.810	1.017	541	750	1.136	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	0,9	0,0	21,0	5,6	2,4	3,2	6,8	27
Einpendlerquote in Prozent	0,1	0,0	3,3	0,6	0,0	0,1	0,6	24
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	60	49	529	211	128	206	252	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.041	107	1.041	503	407	492	531	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	5,6	5,6	98,6	42,2	22,3	37,4	60,3	26
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	16,5	5,3	2,4	3,4	7,8	25
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	65	65	271	164	123	170	198	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	439	104	792	497	443	511	539	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	13,6	13,6	78,4	33,9	22,7	27,8	39,6	27
Einpendlerquote in Prozent	2,4	0,0	36,9	8,1	1,5	5,4	8,9	26
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	93	93	386	201	146	195	234	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	507	113	679	517	458	538	610	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,0	17,0	77,5	38,8	25,6	35,5	45,6	27
Einpendlerquote in Prozent	1,6	0,0	38,4	13,6	5,5	10,4	21,9	25

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	105	105	445	232	166	208	318	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	512	122	856	517	440	512	636	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	19,9	19,1	79,1	44,6	31,4	41,9	57,8	27
Einpendlerquote in Prozent	4,3	0,0	41,9	14,6	7,5	11,3	21,8	26
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	949	89	1.284	580	251	422	914	20
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.658	171	4.212	1.139	608	683	1.302	17
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	56,8	0,0	92,2	43,5	24,4	45,1	56,6	22
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	51,6	9,8	1,8	4,3	15,2	23
<b>Gemeinschafts-/Sekundarschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	230	134	376	229	147	230	258	5
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	397	334	466	403	381	406	427	4
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	57,9	18,7	82,8	51,0	40,2	55,3	57,9	5
Einpendlerquote in Prozent	8,8	0,0	31,0	9,9	0,0	4,4	14,3	4

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt  
Herten im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	5
→ Park- und Gartenanlagen	6
→ Spiel- und Bolzplätze	7
→ Straßenbegleitgrün	8
→ Sportaußenanlagen	9
Organisation und Steuerung	9
Strukturen	11
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften	13

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Aufwendungen 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.

Die Stadt Herten wird von der Task Force der GPA NRW im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen beraten. Hierzu zählt auch der Bereich der Grünflächen. Die bisherige sowie laufende Beratung umfasst auch die Organisation und Steuerung des Grünflächenmanagements. Anhand eines Erfüllungsgrades Grünflächenmanagements wird dabei ermittelt, ob und inwieweit die Stadt Herten ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert. Weitere Beratungsthemen konzentrieren sich auf die Bewirtschaftung der drei Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün. Ein Ziel ist es, durch einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz einen Beitrag zur Sanierung des städtischen Haushaltes zu leisten.

Vor dem Hintergrund dieser Beratung wurde, auch in Abstimmung mit der Stadt Herten, der Umfang der überörtlichen Prüfung reduziert. Es wurden die Daten für die Wirtschaftlichkeitsvergleiche erhoben, um der Stadt eine Standortbestimmung zu ermöglichen. Daher beschränkt sich die GPA NRW auf die Darstellung dieser Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Die Resultate wurden mit der Stadt Herten kommuniziert. Die Ergebnisse werden bei der weiteren Beratung berücksichtigt.

Die GPA NRW weist darauf hin, dass es Abweichungen zu den von der Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen ermittelten Werten und Potenzialen gibt. Diese resultieren insbesondere aus unterschiedlichen Vergleichsjahren, veränderten Benchmarks sowie individuellen Potenzialermittlungen in der Beratung. Hinsichtlich detaillierter Untersuchungen und Empfehlungen wird auf die bisherige und zukünftige Stärkungspaktberatung durch die Task Force verwiesen. Die Sportaußenanlagen werden in dem regulären Umfang geprüft.

## → Grünflächen allgemein

### Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>1</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.

#### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014

Kennzahl	Herten	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	1.638	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	316	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	51,8	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>	./.*	20	472	85	44	62	85	22
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.*	1,2	17,9	7,1	3,7	6,5	9,9	22

\* Kennzahl konnte wegen unvollständigem Datenbestand der Stadt nicht ermittelt werden

<sup>1</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

## → Park- und Gartenanlagen

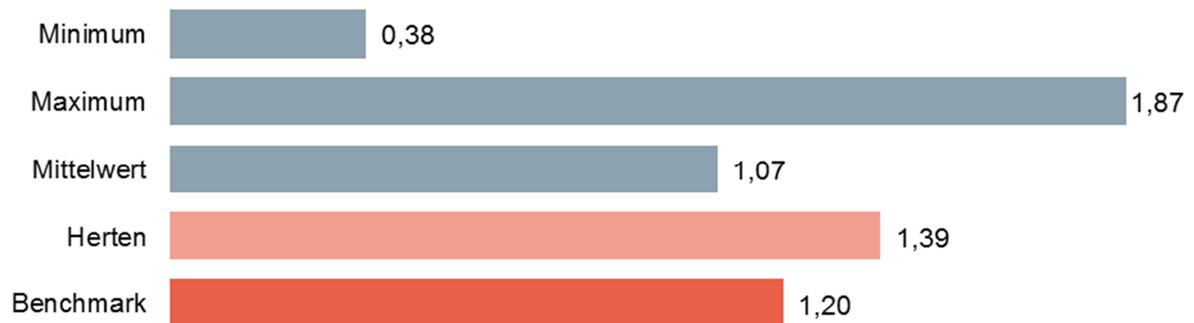
Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer - wenn auch geringen - Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

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

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m <sup>2</sup>	21,4	3,3	21,4	9,7	7,2	9,4	11,6	25

### Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2014



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,39	0,81	1,07	1,30	18

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Herten im Jahr 2014 insgesamt 1,81 Mio. Euro aufgewendet.

Das monetäre Potenzial berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Benchmark und den höheren Aufwendungen von Herten. Die Differenz von 0,19 Euro wird mit der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen von rund 1.306.500 m<sup>2</sup> multipliziert. Das Potenzial beläuft sich somit auf rund 248.000 Euro.

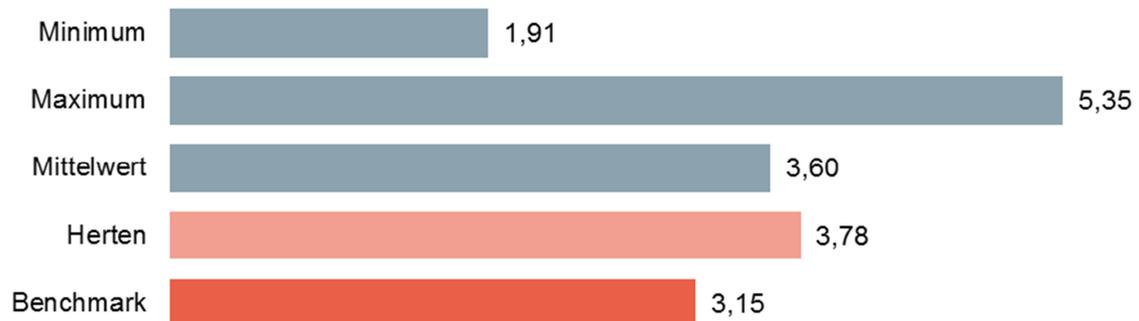
## → Spiel- und Bolzplätze

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Herten	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>	12,1	6,0	18,9	13,2	11,6	13,1	15,4	28
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	7,5	3,4	13,4	8,0	6,0	7,9	9,9	29
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	./.*	2,3	11,3	4,7	3,6	4,5	5,5	27
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.613	1.069	3.055	1.727	1.529	1.683	1.939	28

\* Kennzahl konnte wegen unvollständigem Datenbestand der Stadt nicht ermittelt werden

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2014



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
3,78	3,15	3,75	4,09	24

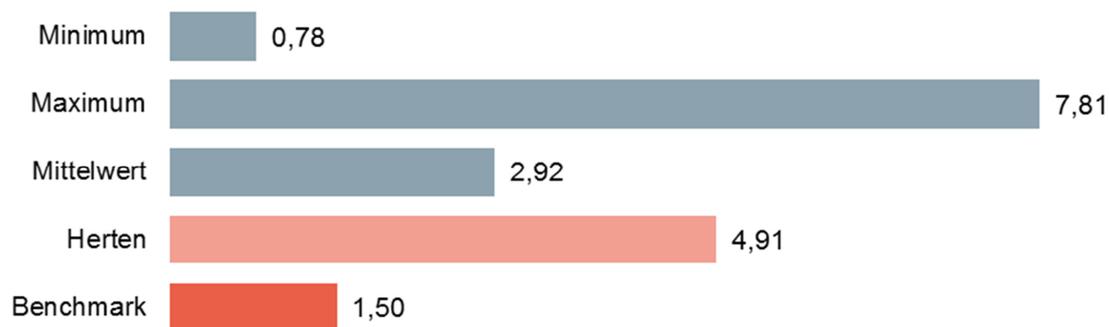
Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze betragen 2014 in Herten 432.900 Euro. Bei einer Fläche von rund 114.530 m<sup>2</sup> sind das 3,78 Euro je m<sup>2</sup>. Das Potenzial beziffert sich somit auf rund 72.200 Euro.

## → Straßenbegleitgrün

### Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2014

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	4,80	1,10	17,56	6,16	2,76	4,89	8,04	23

### Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro 2014



Herten	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
4,91	1,61	2,44	3,06	19

Die Stadt Herten hat 2014 insgesamt 1,44 Mio. Euro aufgewendet. Bei einer Fläche von 293.600 m<sup>2</sup> entspricht das Aufwendungen von 4,91 Euro je m<sup>2</sup>. In den Gesamtaufwendungen sind jedoch Anteile für Leistungen enthalten, die nicht vollständig dem Straßenbegleitgrün zuzurechnen sind. Die Aufwendungen hierfür konnten jedoch nicht von der Stadt beziffert und damit bereinigt werden. Der Kennzahlenwert der Stadt Herten wird daher nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen.

Das im Vergleich zum Benchmark von 1,50 Euro je m<sup>2</sup> ermittelte Potenzial von 1,0 Mio. Euro ist insoweit zu relativieren.

## → Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale - also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

### Organisation und Steuerung

Die Stadt unterhält im Bezugsjahr 2014 sechs Sportanlagen mit insgesamt 13 Sportplätzen. Der Jahnsportplatz, welcher schon im Jahr 2011 von der Stadt Herten aufgegeben wurde, ist somit nicht mehr Gegenstand dieser Prüfung.

Die Belegungszeiten werden nach Absprache mit den Vereinen zentral im Fachbereich 5 Bildung, Kultur und Sport mit Hilfe einer Software festgelegt. Für alle Plätze sind der Stadt somit die Belegungszeiten durch die Vereine bekannt, über die tatsächlichen Nutzungszeiten liegen der Stadt keine Angaben vor. Die Stadt hat somit keinen vollständigen Überblick, welche Sportstätten stark frequentiert sind bzw. welche geringer genutzt werden.

#### → Feststellung

Die Stadt Herten hat einen vollständigen Überblick über die Nutzer der einzelnen Sportplätze. Die tatsächlichen Nutzungszeiten sind der Stadt jedoch nicht bekannt. Mit den vorliegenden Daten ist es ihr nur eingeschränkt möglich, die Notwendigkeit für die Bereitstellung und Unterhaltung einzelner Anlagen einzuschätzen.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte die Auslastung aller Anlagen besser abschätzen können. Deshalb sollten die Vereine die tatsächlichen Nutzungszeiten an den Fachbereich 5 Bildung, Kultur und Sport melden. Nur so ist es der Stadt möglich, die Notwendigkeit und Auslastung der einzelnen Sportplätze zu überprüfen und die Belegungspläne entsprechend anzupassen.

In der Stadt Herten gibt es einen aktuellen Gesamtüberblick über den Bestand an Sportanlagen. Die Anzahl der Anlagen, die Flächengrößen sowie deren Ausstattung und baulicher Zustand sind der Stadt allumfassend bekannt. Es erfolgt eine kontinuierliche Fortschreibung, die Erhebungen werden in Herten jährlich vorgenommen. Eine Sportstättenentwicklungsplanung wird in der Stadt Herten nicht betrieben, jedoch ist ein nicht mehr ganz aktuelles Sportstättenkonzept vorhanden. Zu Beginn des Jahres 2017 gab es Gespräche zwischen der Sportverwal-

tung und Vereinsvertretern, um gemeinsam ein neues Sportstättenkonzept für Herten zu erarbeiten.

Die Stadt hat Kenntnis über vorhandene, sonstige örtliche private Sportanbieter und deren Programme. Dennoch ist sie überwiegend auf die Erfüllung der Sportflächenbedarfe von den örtlichen Vereinen fokussiert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich eine Übersicht verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten in Herten entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Folgende Aspekte sollten dabei in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Werden noch so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?

Mit der demografischen Entwicklung kommen auf die Städte und Gemeinden auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen zu. Das Fusionieren oder zumindest die Zusammenarbeit von Vereinen ist eine häufig festzustellende Entwicklung. Diese resultieren aus rückläufigen Mitgliederzahlen, diese wiederum häufig ausgelöst aus dem demografischem Wandel und dem sich verändernden Freizeitverhalten. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und Zunahme der 60 bis 75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball (überwiegend Freiluftsport) in Richtung Fitness/Gesundheit (Hallen- und Freiluftsport).

Anhand von demografischen Daten und vorhandener Sportanlagen sollte die Stadt ermitteln, ob alle bestehenden Sportflächen auch zukünftig vorgehalten werden müssen. Gegebenenfalls kommt die Stadt zum Ergebnis, dass einzelne Sportanlagen nicht hinreichend genutzt werden. In diesem Fall sollten solche Anlagen aufgegeben und veräußert werden.

Bis heute erfolgte in Herten noch keine Übertragung, auch keine Eigentumsübertragung, von Sportstätten an die nutzenden Vereine. Die Vereine bringen sich nicht in die Unterhaltung und Pflege der Anlagen ein. Alle erforderlichen Arbeiten (Rasenschnitt, Müllbeseitigung etc.) werden überwiegend durch den Zentralen Betriebshof Herten (ZBH) erledigt. Bisher ist noch keine Beteiligung der Vereine an diesen Tätigkeiten vorgesehen. Die Vereine übernehmen nach Aussage der Stadt als einzige Aufgaben auf den Sportanlagen nur die Reinigung von Umkleiden und Sanitäranlagen.

Die Stadt Herten trägt bisher vollständig die Aufwendungen für die von den Vereinen genutzten Sportstätten. Hierzu gehören auch Pflege und Unterhaltung, die vom Zentralen Betriebshof Herten durchgeführt wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Sportstätten auf örtliche Vereine übertragen. Dieses sollte zumindest die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Anlagen umfassen. Hierdurch kann der angespannte städtische Haushalt deutlich entlastet werden.

Aufgrund vertraglicher Regelungen würden die Aufgaben auf örtliche Vereine übertragen. Diese Vereine wären für den fach- und sachgerechten Betrieb und die Unterhaltung der Anlagen verantwortlich. Im Gegenzug könnten die Vereine hierfür städtische Zuschüsse erhalten.

Andere Kommunen haben durchaus gute Erfahrungen mit dieser Art der Delegation von Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen gemacht.

Nutzungsentgelte für die Sportstätten werden von der Stadt Herten nicht erhoben. Ebenso sind die Vereine auch nicht gefordert, sich an den Betriebskosten zu beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Nutzungsentgelte von den Vereinen erheben. Ebenso ist die Beteiligung an den Betriebskosten eine Möglichkeit, den städtischen Haushalt zu entlasten. Beides käme in Betracht, sofern die Bewirtschaftung der Anlagen nicht übertragen wird.

## Strukturen

Im Gemeindegebiet der Stadt Herten befinden sich zurzeit sechs Sportstätten mit insgesamt 13 Sportplätzen. Die Gesamtfläche aller Sportstätten beträgt rund 270.000 m<sup>2</sup>. Die kleinste Sportanlage mit 24.000 m<sup>2</sup> Fläche stellt der Sportplatz „Bertlich“ dar, die Anlage „Über den Knöchel“ ist mit rund 56.000 m<sup>2</sup> am größten.

Die großen Sportflächen weisen als Belag überwiegend Tennenbelag (sechs Plätze) und Sportrasen (fünf Plätze) auf. Es sind aber auch zwei Plätze mit Kunstrasen ausgestattet. Im Jahr 2013 wurde ein Tennenplatz auf der Anlage „Über den Knöchel“ zu einem Kunstrasenplatz umgebaut. Die reine Sportnutzfläche aller Sportplätze beträgt rund 95.000 m<sup>2</sup>.

Die Belegungspläne für alle 13 Sportplätze der Stadt weisen rund 9.703 Stunden/Jahr als belegte Nutzungszeit durch die Vereine aus. Die tatsächlichen Nutzungszeiten sind der Stadt nicht bekannt. Sie sind aber erfahrungsgemäß geringer als die belegten Nutzungszeiten. Um Herten zumindest eine Standortbestimmung zu ermöglichen, werden für die weiteren Berechnungen die belegten Nutzungszeiten herangezogen.

Die verfügbare Gesamtnutzungszeit beläuft sich auf rund 14.560 Stunden pro Jahr. Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch den Trainingsbetrieb ist in Herten unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten lassen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten zu. Dabei legt die GPA NRW folgende verfügbare wöchentliche/ jährliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche = 728 Stunden/Jahr,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche = 1.040 Stunden/Jahr,
- Tenne 25 Stunden/Woche = 1.300 Stunden/Jahr und

- Kunstrasen 30 Stunden/Woche = 1.560 Stunden/Jahr.

Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich für die Stadt Herten ermitteln, dass die Sportflächen im Schnitt zu 67 Prozent ausgelastet sind. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt bei 61 Prozent.

Die Anlage „Katzenbusch“ wird im Rahmen der möglichen Nutzungszeiten zu 58 Prozent ausgenutzt, die Anlagen „Über den Knöchel“ und „Paschenberg“ werden zu 59 Prozent bzw. 67 Prozent ausgelastet. Die Sportplätze auf der Anlage „Nord“ sind zu 73 Prozent und die Sportflächen „Westerholt“ sogar zu 90 Prozent ausgenutzt. Im Vergleich hierzu wird der Tennisplatz „Bertlich“ mit nur 34 Prozent vergleichsweise gering frequentiert.

Eine bestehende Auflistung der nutzenden Vereine und Mannschaften ermöglicht die Zuordnung zu den einzelnen Sportstätten. So nutzen acht Vereine mit 94 Mannschaften, davon 59 Jugendmannschaften, die Sportstätten. Die interkommunalen Mittelwerte der beteiligten Kommunen liegen bei 16 Vereinen, 134 Mannschaften und 94 Jugendmannschaften. Sie sind damit deutlich höher.

Mit einer Nutzungszeit je Mannschaft von 103 Stunden im Jahr liegt Herten unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Nach Aussage des Fachbereiches werden zu bestimmten Tageszeiten und Wochentagen die Plätze von mehreren Mannschaften gleichzeitig genutzt.

Anhand der Belegungspläne ist ersichtlich, dass die Sportanlage „Bertlich“ nur von drei Mannschaften genutzt wurde. Die Anlagen „Katzenbusch“ und „Nord“ nutzen jeweils 21 Mannschaften, zwölf beziehungsweise 14 davon sind Jugendmannschaften. Die verbleibenden Sportstätten werden von 15 bis 18 Mannschaften belegt, davon sind zehn bis zwölf Jugendmannschaften.

#### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je EW in m <sup>2</sup>	4,46	2,31	9,59	4,67	3,19	4,34	5,86	23
Sportnutzfläche Sportplätze je EW in m <sup>2</sup>	1,57	1,02	4,10	1,91	1,31	1,77	2,25	23

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Flächenangebot an Sportaußenanlagen je Einwohner rund fünf Prozent unter dem Durchschnitt liegt. Die reine Sportnutzfläche der Plätze je Einwohner liegt 18 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert.

#### Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Herten	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.013	622	1.883	1.085	885	1.013	1.192	21

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Herten ebenfalls eine unterdurchschnittliche Positionierung. Die Stadt stellt ihren Vereinen und speziell den Mannschaften rund sechs Prozent weniger Sportnutzfläche zur Verfügung als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Zusätzlich zu den Sportplätzen unterhält die Stadt Herten noch weitere sonstige Sportnutzflächen, welche sich auf den Anlagen der Sportstätten befinden. Hierzu zählen Rundlaufbahnen, Sprunggruben und Volleyballfelder. Die Fläche dieser Einrichtungen umfasst ebenfalls noch einmal rund 28.000 m<sup>2</sup>. Mit dieser Flächengröße für die sonstigen Außensportarten liegt die Stadt Herten unter dem interkommunalen Durchschnitt von rund 33.000 m<sup>2</sup> für sonstige Sportnutzflächen.

→ **Feststellung**

Die Auslastung der vorhandenen Sportanlagen ist in Herten leicht überdurchschnittlich. Dieses konnte z. B. durch Aufgabe des Jahnsporplatzes in 2011 und dadurch intensivere Nutzung der verbleibenden Anlagen erreicht werden. Die GPA NRW bewertet die vorgenommenen Maßnahmen, auch zur Haushaltsentlastung, positiv.

In unserer überörtlichen Prüfung haben wir in den Kommunen auch Flächendaten von Sportaußenanlagen an Schulen erhoben. Diese stehen zwar ausschließlich den Schulen zur Durchführung des Schulsports zur Verfügung, müssen aber dennoch von der Stadt gepflegt und unterhalten werden. In Herten sind solche Anlagen an den Schulen nicht vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hält, im Gegensatz zu anderen Kommunen, für den Schulsport keine zusätzlichen Sportaußenflächen an den Schulen vor. Dieses entlastet den städtischen Haushalt.

### Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften

Nachfolgend wird der Bedarf an trainingsgeeigneten Sportplätzen über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW den - je nach Belagsart - verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

#### Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen 2012 - 2015

		2012	2013	2014	2015
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	86	87	94	89
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	258	261	282	267
vorhandene verfügbare Nutzungsstunden	Stunden	275	275	280	280
Vergleich ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)	Stunden	17	14	-2	13

Demnach benötigen im Jahr 2014 die 94 Hertener Mannschaften 282 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 280 Nutzungsstunden. Lediglich in 2014 stehen den Vereinen etwas weniger Trainingsressourcen zur Verfügung, als nach der Bedarfsberechnung erforderlich sind.

In den Jahren zuvor und auch im Folgejahr 2015 sind zeitliche Überkapazitäten vorhanden. Diese resultieren aus einer geringeren Anzahl von nutzenden Mannschaften.

→ **Feststellung**

Das Sportflächenangebot in Herten mit sechs Sportanlagen und insgesamt 13 Sportplätzen kann als durchaus ausgewogen bezeichnet werden.

Wenn der Auslastungsgrad an einzelnen Anlagen auch noch steigerungsfähig ist, kann der Nutzungsgrad gesamt von 67 Prozent durchaus als zufrieden stellend gewertet werden.

Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass es sich um die Auslastungsgrade nach den gebuchten Belegungszeiten handelt. Um einen vollständigen Überblick zu haben, sollten die Auslastungsgrade anhand der tatsächlichen Nutzungszeiten ermittelt werden.

## → 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)