

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung  
der Stadt Kalkar  
Vorbericht

*GPA NRW*

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne  
Postfach 101879 · 44608 Herne  
Telefon (0 23 23) 14 80-0  
Fax (0 23 23) 14 80-333*



# Inhaltsverzeichnis

Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW	1
Zur GPA NRW und zur Prüfung	2
Grundlagen	2
Prüfungsbericht	2
Methodik	3
Zur Prüfung der Stadt Kalkar	5
Informationen zum Prüfungsablauf	5
Ausgangslage der Stadt Kalkar	6
Kommunalprofil	13
Managementübersicht	16
Wesentliche Ergebnisse	16



## Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen stellt sich weiter ungünstig dar und erfordert bei der Dramatik der Finanznot ein inhaltliches Umdenken auf allen Ebenen. Zum 31.12.2012 war es lediglich 26 Kommunen möglich, einen Haushaltsausgleich ohne Inanspruchnahme des Eigenkapitals darzustellen. 175 Kommunen mussten Haushaltssicherungskonzepte erstellen. Auf der Grundlage der Änderung des § 76 der Gemeindeordnung NRW, der die Verlängerung des maximal möglichen Konsolidierungszeitraums auf zehn Jahre vorsieht, konnten 146 Haushaltssicherungskonzepte und Haushaltssanierungspläne genehmigt werden. 29 Kommunen sind weiterhin im Nothaushalt.<sup>1</sup> Der Rückgang der Kommunen, die sich im Nothaushalt befinden, deutet jedoch nicht auf eine rasche Gesundung der kommunalen Finanzen hin. Vielmehr zeigt sie auf, dass langfristige und nachhaltige Konsolidierungsstrategien notwendig sind, um die Kommunen zukunftssicher zu gestalten und ihnen wieder Gestaltungsspielräume zu eröffnen.

Ziel unserer Prüfung ist vor diesem Hintergrund, die Entwicklung der kommunalen Haushalte – insgesamt wie in einzelnen Handlungsfeldern – transparent zu machen, zu begleiten und damit einen unterstützenden Beitrag zu den Konsolidierungsbemühungen zu leisten. An diesen Konsolidierungsbemühungen führt auf allen kommunalen Ebenen kein Weg vorbei. Für die GPA NRW steht es dabei außer Frage, dass Konsolidierungsbemühungen allein in vielen Fällen nicht zum strukturellen Ausgleich der kommunalen Haushalte führen werden.

Die Diskussion um eine angemessene Ausstattung der kommunalen Finanzen werden die Kommunen nur dann glaubwürdig führen können, wenn ihnen der Nachweis gelingt, dass sie alles, was sie mit ihren Mitteln zur gemeinsamen Überwindung der aktuellen Misere beitragen können, auch tatsächlich einbringen. Dabei sollen die Ergebnisse unserer Prüfung unterstützen und ergänzende Handlungsmöglichkeiten für die kommunale Gemeinschaft aufzeigen.

---

<sup>1</sup> Quelle: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html>

## Zur GPA NRW und zur Prüfung

### Grundlagen

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Unser Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen und dem gesetzlichen Anspruch, den kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, haben wir bei unserer Prüfung das finanzwirtschaftliche Interesse in den Vordergrund gestellt. Ebenfalls im Fokus der Prüfung stehen Rechtmäßigkeitsaspekte, wie beispielsweise innerhalb der Finanzprüfung. Unser Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen und will diese mit Beiträgen und Handlungsempfehlungen in Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

Bei unserer Ausrichtung auf das finanzwirtschaftliche Interesse sind Konflikte mit rein fachlichen Interessen oft vorprogrammiert. Unsere Vergleiche spiegeln daher auch die unterschiedlichen Wertvorstellungen der Kommunen von einzelnen Aufgabenfeldern wider.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht und Teilberichten.

- Im Vorbericht informieren wir zunächst allgemein über unser Prüfungsverfahren sowie unsere Prüfungsmethodik und stellen im Rahmen des Kommunalprofils die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie wesentliche Handlungsfelder der Kommune dar.
- In einer Managementübersicht fassen wir die bedeutenden hauswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse unserer Prüfung zusammen.
- Die Teilberichte enthalten die Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Ergebnisse unserer Analyse bezeichnen wir als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die nach unserer Auffassung eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert und dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

## Methodik

Der Schwerpunkt unserer Prüfung liegt in der Methodik des Kennzahlenvergleichs. Diese Prüfungsmethodik wird der überörtlichen Prüfung durch § 105 GO ausdrücklich zur Verfügung gestellt.

In den aktuellen Vergleichsring beziehen wir die kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 25.000 Einwohner ein. Wo es aufgrund der Größenordnung von Bedeutung sein könnte, werden wir einen weiteren Vergleichsring für die Kommunen bis 10.000 Einwohner bilden. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments sukzessive wachsen.

Wegen des gesetzlichen Übergangszeitraumes zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ bis spätestens 2009 haben wir unterschiedliche Datenlagen in den Kommunen vorgefunden.

Für einen interkommunalen Kennzahlenvergleich ist es unabdingbar, Grunddaten zu definieren. Da es unterhalb der Produktbereichsebene keine landeseinheitliche Festlegung gibt, sind in den Produkten häufig unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich durchführen zu können, haben wir deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten definiert.

Wir bilden verschiedene Arten von Kennzahlen. Finanzkennzahlen stellen den monetären Mitteleinsatz in Relation zu einer festen Bezugsgröße dar (z. B. je Einwohner). Die von uns gebildeten Wirtschaftlichkeitskennzahlen zeigen den Mitteleinsatz in Relation zu einer Leistung (z. B. je Fall) auf. Mit Leistungskennzahlen messen wir das Verhältnis zwischen mengenmäßigem Ressourceneinsatz (z.B. Stellen) und den damit erstellten Leistungen. Strukturkennzahlen beschreiben die Rahmenbedingungen

des kommunalen Handelns. Das Zusammenwirken der Kennzahlen in den jeweils betrachteten Bereichen ist Grundlage unsere Analyse.

In unserer Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft (Risikoanalyse). Im Wesentlichen nutzen wir dabei die erweiterten Möglichkeiten des NKF, um haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent zu machen.

Dabei setzten wir auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### **Strukturen**

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

Unter der Überschrift „Kommunalprofil“ in diesem Berichtsteil sowie in den Analysen der Teilberichte gehen wir hierauf näher ein.

### **Benchmarking und Potenziale**

In einigen Prüfgebieten haben wir ein Benchmarking vorgenommen und Potenziale ausgewiesen. Als Benchmark haben wir grundsätzlich einen Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Dies schließt die Betrachtung dahingehend ein, inwieweit die Kommune Einfluss darauf nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Soweit wir weitere Kriterien zugrunde gelegt haben, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Uns ist bewusst, dass auch historisch gewachsene bzw. selbst geschaffene Strukturen, aber auch die Festlegung einer politischen Ausrichtung der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung unserer Empfehlungen entgegenstehen können.



Soweit wir monetäre Potenziale aufzeigen, ermitteln wir diese grundsätzlich auf der Grundlage des ermittelten Benchmarks. Diese Potenziale werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt. Auf diese Weise sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre eigene Praxis in Relation zu praktizierten Alternativen zu überdenken.

Weitere Potenziale werden auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen (beispielsweise im Bereich der Beiträge).

Die GPA NRW möchte ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die über ihre Empfehlungen den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht.

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

## **Zur Prüfung der Stadt Kalkar**

### **Informationen zum Prüfungsablauf**

Wir haben die Prüfung vor Ort in der Stadt Kalkar von Dezember 2012 bis Juli 2013 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit den geprüften Kommunen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Anschließend haben wir auf dieser Basis analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche haben wir in der Stadt Kalkar im Finanzbericht das Jahr 2010 und in den Prüfgebieten Personal und Gebäudewirtschaft das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

Um zukunftsgerichtete Aussagen zu treffen, haben wir neben den Daten früherer Jahre ebenfalls Aktuelles berücksichtigt.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Frank Breidenbach
Personal	Sabine Jary
	Maike Wendt
Gebäudewirtschaft	Sandra Krämer

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 26. November 2013 hat ein Abschlussgespräch vor Ort in Kalkar mit dem Verwaltungsvorstand stattgefunden. Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens wurden die Teilberichte angepasst.

## **Ausgangslage der Stadt Kalkar**

### **Strukturelle Situation**

#### *Allgemeines*

Unter Strukturmerkmalen verstehen wir zunächst grundsätzlich exogene, von außen auf die Kommune einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen wir nicht dazu, da diese ausdrücklich ihrer Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Profil einer Kommune, so dass wir - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie der Managementübersicht darauf eingehen.

Wir zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die Kommune agiert, vergleichen diese interkommunal und informieren zusammenfassend über das Ergebnis.

Die Strukturmerkmale haben wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt; hierbei haben wir auf das aktuell verfügbare Auswertungsjahr zurückgegriffen, um eine möglichst zeitnahe Darstellung der strukturellen Rahmenbedingungen abbilden zu können.

Ergänzend haben wir hierzu am 12. April 2013 ein Strukturgespräch mit dem Bürgermeister der Stadt Kalkar geführt. In diesem Rahmen haben wir die ausgewiesenen Strukturmerkmale im Hinblick auf mögliche mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf die individuelle Situation der Stadt Kalkar hinterfragt. Ebenso wurden individuelle Struktur- und Standortfaktoren aus Sicht der Kommune diskutiert, die wir im Weiteren dieses Vorberichtes noch näher erläutern.

### *Allgemeine Strukturmerkmale*

Für die Abbildung der Situation in der Kommune sind einige allgemeine Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung:

- Bevölkerungsentwicklung 2008 bis 2030<sup>2</sup>
- Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2006 - 2009<sup>3</sup>
- Kaufkraft 2009<sup>4</sup>
- SGB II-Quote 2009 (Kreisebene)<sup>5</sup>
- Gemeindefläche 2009 in km<sup>2</sup><sup>6</sup>

Für den interkommunalen Vergleich haben wir den Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen als Normwert „100“ gesetzt und in einer entsprechenden Relation mit den allgemeinen Strukturwerten der Stadt Kalkar im oberen Teil des Kommunalprofils abgebildet. Die Bevölkerungsentwicklung wird ohne weitere Indexierung dargestellt.

---

<sup>2</sup> Datenquelle: IT.NRW

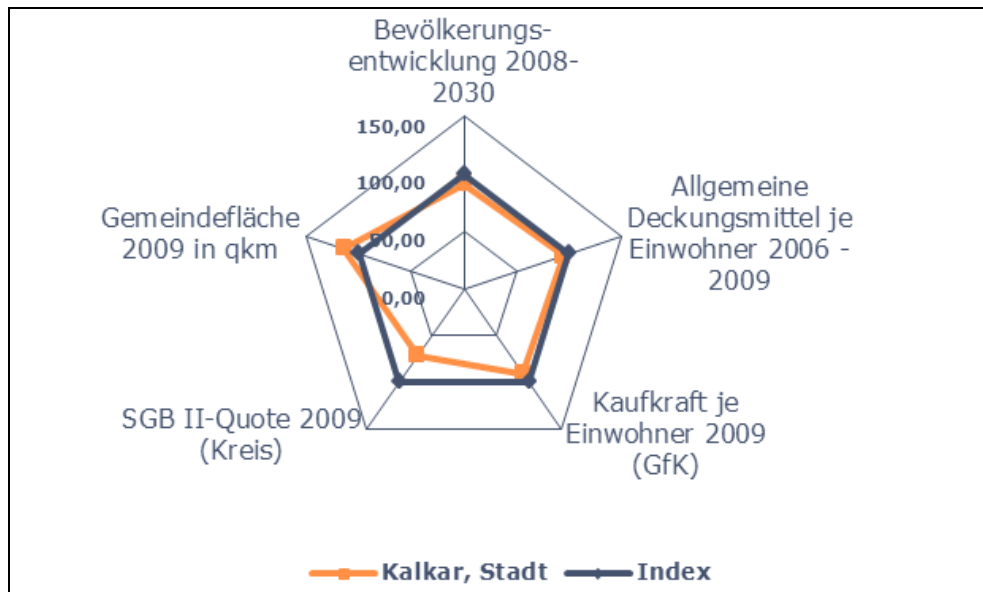
<sup>3</sup> Datenquelle: IT.NRW

<sup>4</sup> Datenquelle: GfK AG

<sup>5</sup> Datenquelle: Bertelsmann-Stiftung

<sup>6</sup> Datenquelle: IT.NRW

### Strukturmerkmale der Stadt Kalkar im interkommunalen Vergleich 2009



Bei der demografischen Entwicklung ist abzusehen, dass der Bevölkerungsrückgang in Kalkar deutlicher als in den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen ausfallen wird. Für die Stadt Kalkar wurde von IT.NRW für den Zeitraum von 2008 bis 2030 eine Bevölkerungsentwicklung prognostiziert, die unter dem Mittel aller kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW liegt. Nach dem Demografiebericht 2011 der Bertelsmann Stiftung ergibt sich für den Zeitraum 2009 bis 2030 jedoch ein leichter Bevölkerungszuwachs von 0,5 Prozent.

Das Durchschnittsalter der in Kalkar lebenden Bevölkerung betrug 2011 42,2 Jahre und steigt bis zum Jahr 2030 auf 48,2 Jahre an. Auch für die Stadt Kalkar zeichnet sich ab, dass eine erhebliche Verschiebung der Altersklassen hin zu den älteren Bevölkerungsschichten eintreten wird. Eine Verringerung des Jugendquotienten bei deutlicher Erhöhung des Altersquotienten (ab 65-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20–64) von 29,5 im Jahr 2009 auf 58,3 im Jahr 2030 erfordert Maßnahmen der Stadt Kalkar insbesondere in den Bereichen kommunale Infrastruktur, Angebote für Senioren sowie alternative Wohnformen. Ein starker Anstieg der jungen Senioren ab 60 Jahre führt zu neuer Nachfrage in den genannten Handlungsfeldern. Dagegen muss in der Altersklasse der jüngeren Erwerbstätigen und Familiengründer mit starken Rückgängen gerechnet werden.

Die wesentlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) und die Schlüsselzuweisungen der Stadt Kalkar pro Einwohner verbergen sich hinter dem Strukturmerkmal „Allgemeine Deckungsmittel“. Diese Deckungsmittel haben wir für die Jahre 2006 bis 2009 für den Vergleichszweck gemittelt. Der Mittelwert liegt bei rund 1.010 Euro je Einwohner; Kalkar liegt um rund 50 Euro darunter und entspricht damit nahezu dem Durchschnitt von insgesamt 220 Kommunen dieses Größensegments.

Der durchschnittliche Einwohner der Stadt Kalkar ist eher „einnahmeschwach“. Die Kaufkraft gibt Hinweise auf die wirtschaftliche Stärke einer Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft. Abgebildet ist die Kaufkraft am Wohnort, d.h. das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen eines Einwohners inklusive der Auspendler. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen der Einwohner der Stadt Kalkar liegt mit ca. 17.543 Euro fast 2.000 Euro unter dem Mittelwert der kleinen Kommunen.

Die Kaufkraft kann jedoch in der Stadt gehalten werden. Das ist in zahlreichen kleinen kreisangehörigen Kommunen nicht der Fall. Darüber hinaus zieht die Stadt Kalkar Kaufkraft von außen. Dies wird deutlich an der Einzelhandelszentralität. Sie beträgt nach einer Veröffentlichung der IHK Niederrhein für die Stadt Kalkar 111,8 und stellt einen erheblichen Kaufkraftzufluss dar.

Mit der auf Kreisebene bezogenen SGB II-Quote (Kreis Kleve) von 6,14 liegen die Kommunen des Kreises Kleve deutlich unter dem Mittelwert von 8,62.

Bei der Gemeindefläche liegt der Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen bei 77 km<sup>2</sup>; Kalkar liegt mit 88 km<sup>2</sup> deutlich darüber und gehört damit zu den flächenmäßig größeren Kommunen. Bei einer Einwohnerzahl von 13.950 ergibt sich eine Einwohnerdichte von 158 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Diese liegt deutlich unter der durchschnittlichen Einwohnerdichte der kleinen kreisangehörigen Kommunen von 213 Einwohnern je km<sup>2</sup>.

Die Gemeindefläche kann ein Indiz für den Bedarf an Infrastrukturvermögen - insbesondere Gemeindestraßen und der damit verbundenen Baulast - darstellen. Dafür ist jedoch auch die Struktur der jeweiligen Kommune maßgeblich. Die Stadt Kalkar besteht aus insgesamt 13

Stadtteilen zwischen rund 50 und 4.350 Einwohnern. Siedlungsschwerpunkt ist Kalkar/Altkalkar mit rund 6.450 Einwohnern.

Kommunale Infrastruktur wird in mehreren Stadtteilen vorgehalten. Unsere Prüfung im Bereich der Gebäudewirtschaft hat ergeben, dass das Gebäudeportfolio der Stadt Kalkar zum Teil deutlich größer ist als das anderer kleiner kreisangehöriger Kommunen. Schulen, Sportplätze und auch Feuerwehrgerätehäuser sind in größerer Fläche vorhanden und müssen unterhalten und erhalten werden. Das Vorhalten kommunaler Infrastruktur ist einerseits sicher der Gemeindestruktur geschuldet. Andererseits werden aber auch individuelle Standards abgebildet, die der politischen Willensbildung unterliegen. Insofern gilt es, die Angebote in den verschiedenen Stadtteilen kritisch zu hinterfragen und insbesondere an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Kalkar auszurichten.

Zum jetzigen Zeitpunkt unserer empirischen Erhebungen im Rahmen der Strukturbetrachtung lassen sich noch keine abschließenden Aussagen zu möglichen rechnerischen Beziehungen zwischen den genannten allgemeinen Strukturmerkmalen und der aktuellen Haushaltssituation der kleinen kreisangehörigen Kommunen treffen.

Neben den allgemeinen und fachspezifischen Strukturmerkmalen wollen wir auch diejenigen Strukturmerkmale erfassen, die aus Sicht der Kommune die finanzwirtschaftliche Situation individuell beeinflussen.

Im Gespräch mit dem Bürgermeister haben wir verschiedene Struktur- und Standortmerkmale diskutiert.

Kalkar ist eine Stadt mit rund 14.000 Einwohnern in zentraler Lage im linksrheinischen Teil des Kreises Kleve. Die jetzige Stadt Kalkar wurde gegründet am 1. Juli 1969 im Rahmen der kommunalen Gebietsreform. Die Gemeinden Altkalkar, Appeldorn, Bylerward, Grieth, Hanselaer, Hönnepel, Kalkar, Neulouisendorf, Niedermörmter, Wissel und Wisselward des Amtes Kalkar sowie die Gemeinde Emmericher Eyland des Amtes Griethausen wurden zur neuen Stadt Kalkar zusammengeschlossen, die danach insgesamt 12 Ortsteile mit rund 10.000 Einwohnern umfasste. Später wurde aus dem südlichen Teil des Stadtteils Appeldorn noch der Stadtteil Kehrum gebildet, so dass die Stadt Kalkar seither aus 13 Stadtteilen besteht.

Die Bevölkerung wuchs kontinuierlich weiter. Preisgünstiges Bauland und eine verbesserte Verkehrsanbindung förderte den Zuzug aus den

Ballungsgebieten. 1975 konnte mit der Ergänzung des bestehenden Gymnasiums durch die Hauptschule das Schulzentrum Am Bollwerk fertiggestellt werden. Auch eine Realschule wurde neu gebaut und im Jahr 2000 fertiggestellt.

Einen kräftigen Schub für die Kalkarer Wirtschaft und den Bekanntheitsgrad der Stadt Kalkar brachte ab 1973 das Kernkraftwerk Kalkar. Der nach langen Verzögerungen 1986 fertiggestellte Brüter wurde nie in Betrieb genommen. Am 21. März 1991 wurde das endgültige Aus für den Schnellen Brüter verkündet. Kalkar erhielt als Ausgleich von Bund und Land im Rahmen des Programms „Kalkar 2000“ rund 60 Millionen Euro. Sie wurden insbesondere für die Stadtsanierung und den Ausbau der Infrastruktur verwendet (Gewerbepark Kehrum, Straßenbau, Freizeitpark Wisseler See, Kläranlage Hönnepel).

1995 wurde das Kraftwerk an einen niederländischen Unternehmer verkauft der das Gelände in das „Wunderland Kalkar“ umbaute. Mit rund 230 ganzjährig Beschäftigten und rund 300 Saisonkräften ist es einer der größten Arbeitgeber in Kalkar.

Die Nachfrage nach Gewerbegebieten ist gut. Flächen werden über die Stadtentwicklungsgesellschaft vermarktet. Nach den Daten der Bertelmann-Stiftung aus dem Kommunalprofil für die Stadt Kalkar haben sich die Anzahl der Arbeitsplätze und die Beschäftigtenquote in den vergangenen Jahren positiv entwickelt.

Die Stadt Kalkar ist gemeinsam mit der benachbarten Gemeinde Uedem Bundeswehr- und darüber hinaus ein bedeutender NATO-Standort (Headquarter). Der Standort Kalkar/Uedem ist einer der wenigen Standorte, der im Rahmen der Bundeswehrreform gestärkt wurde. Diese Entwicklung ist sicher eine Chance für beide Kommunen. Die Soldaten bringen Kaufkraft in die Region. Auch die Nachfrage nach Wohnraum wird deutlich steigen.

Die Stadt Kalkar bietet Wohnbaugrundstücke zum Verkauf an. Viele junge Familien interessieren sich für ein Grundstück in Kalkar. Ziel der Stadt ist es, die Einwohnerzahlen zu halten, um die vorhandene Infrastruktur auszulasten.

Kommunale Infrastruktur ist in Kalkar zahlreich vorhanden. Insbesondere die Schullandschaft ist im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen eine Besonderheit.

In der Stadt Kalkar findet man neben drei Grundschulen derzeit noch drei weiterführende Schulen: eine Hauptschule, eine Realschule und ein Gymnasium. Mehr als 28.000 m<sup>2</sup> Schulfläche werden vorgehalten und bewirtschaftet. Das entspricht 2.061 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner. Damit hält die Stadt Kalkar pro 1.000 Einwohner deutlich mehr Schulflächen vor als das Mittel der Vergleichskommunen. Die üppige kommunale Schullandschaft ist sicher eine Besonderheit der Stadt Kalkar im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Aus Sicht der Stadt Kalkar ist die Schullandschaft ein wichtiger Standortfaktor. Das Vorhalten und Bewirtschaften der Schulen stellt für die Stadt Kalkar aber auch eine erhebliche finanzielle Belastung dar. Mit der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements müssen auch die Abschreibungen der Schulgebäude erwirtschaftet werden. Für auswärtige Schüler hat die Stadt Kalkar in nicht unerheblichem Umfang die Schülerbeförderungskosten zu tragen. Auch diese belasten den Haushalt der Stadt. Eine Entscheidung über die künftige Ausgestaltung der Schullandschaft wurde vor dem Hintergrund zurückgehender Schülerzahlen und in Reaktion auf den Elternwillen bereits getroffen. So läuft aufgrund fehlender Anmeldezahlen die Hauptschule Mitte 2015 aus.

Für Kinder- und Jugendliche gibt es in der Stadt Kalkar zahlreiche Angebote, die die Stadt auch für junge Familien attraktiv machen. Gute Betreuungsmöglichkeiten, zahlreiche Vereine mit musikalischen und sportlichen Angeboten, Büchereien und die Kreismusikschule in Kleve stehen zur Verfügung. Auch gibt es in Kalkar und Altkalkar je ein Jugendhaus mit zahlreichen Angeboten für Kinder und Jugendliche verschiedener Altersgruppen. Sportangebote gibt es in nahezu jedem Ortsteil. Insgesamt fünf Sportplatzanlagen stehen im Stadtgebiet zur Verfügung. Der Freizeitpark Wisseler See mit seinem Naturfreibad und weiteren Freizeitangeboten trägt nicht nur für die Touristen der Stadt zur Attraktivitätssteigerung bei. Das bürgerschaftliche Engagement hat in Kalkar, wie in vielen ländlich strukturierten Kommunen eine große Bedeutung. Das Vereinsleben ist aus Sicht der Verantwortlichen ein wichtiges Standbein des gesellschaftlichen Lebens und wird seitens der Stadt unterstützt.

Die Stadt hat sich bereits den Auswirkungen des demografischen Wandels mit einer älter werdenden Bevölkerung gestellt. Insgesamt sieben Seniorenheime gibt es im Stadtgebiet. In zentraler Lage gibt es Angebote für betreutes Wohnen, die sehr gut nachgefragt werden. Das St. Nikolaus Hospital in Kalkar bietet als eine der ersten Kliniken am Niederrhein eine interdisziplinäre Demenzstation.



Der Tourismus ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor für die Stadt Kalkar. Neben kulturellen Angeboten (Kirche, Museen, Mühle) stehen den Besuchern der Stadt zahlreiche gastronomische Angebote zur Verfügung.

## Kommunalprofil

Das Kommunalprofil zeigt auf einen Blick die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie die von uns geprüften Bereiche, in denen wir auch auf der Grundlage der vergleichenden Prüfung in nachfolgend beschriebenen Abstufungen Handlungsnotwendigkeiten sehen.

Im oberen Teil sind unter der Überschrift „Strukturen“ die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune dargestellt, auf die wir bereits näher eingegangen sind.

Der untere Teil zeigt das Ergebnis des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI). Bei der hier abgebildeten Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt: In den Teilberichten stellen wir für jedes Prüfungsfeld verschiedene Kennzahlen dar und analysieren sie. Das Prüfungsfeld wird im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten bewertet.

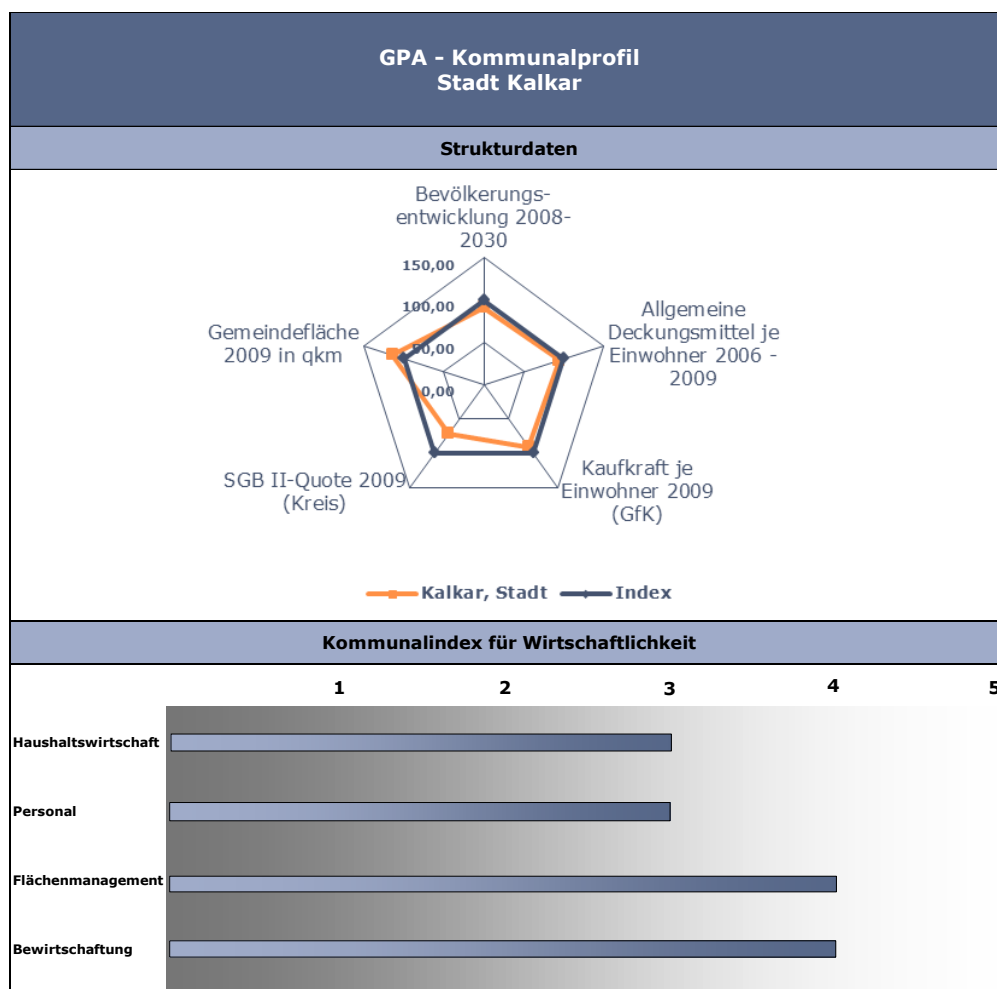
Die Bewertung erfolgt unter den Aspekten der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit auf einer Bewertungsskala von 1 bis 5. Im Rahmen der KIWI-Bewertungen werden keine Schulnoten erteilt; vielmehr soll der Kommune über den KIWI grundsätzlich ein Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Ebenso wird mit dem KIWI kein Ranking betrieben.

KIWI-Merkmale	
Bedeutung	Index
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf ist gegeben und/oder es bestehen weitreichende Handlungsmöglichkeiten.	1
Handlungsbedarf ist gegeben und es bestehen Handlungsmöglichkeiten für eine deutliche Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend und Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4

Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Kommune, die grundsätzlich auf andere Kommunen übertragbar sind (Best Practice).	5
--	---

Im Prüfgebiet Finanzen wird oftmals Handlungsbedarf festgestellt, der auf Risiken für den Haushalt basiert. Empfehlungen führen nicht immer unmittelbar zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung.

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





## Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht geben wir den für die Gesamtsteuerung der Kommune Verantwortlichen einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, unsere Handlungsempfehlungen und ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale.

### Wesentliche Ergebnisse

Bei der Analyse der strukturellen Situation kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Stadt Kalkar strukturell eine durchschnittliche Ausgangssituation aufweist. Die Gemeindestruktur mit einer überdurchschnittlichen Fläche von 88 km<sup>2</sup> und insgesamt 13 Stadtteilen belastet die Stadt Kalkar aufgrund der oft mehrfach vorgehaltenen kommunalen Infrastruktur (z.B. Gebäudeflächen, Sportflächen) jedoch höher.

### Haushaltswirtschaft Kalkar

Die Stadt Kalkar musste die Haushaltsjahre 2009 und 2010 infolge negativer Finanzergebnisse mit negativen Jahresergebnissen abschließen. Beide Haushaltsjahre galten aber als fiktiv ausgeglichen. Nach Abschluss der Prüfung konnte das Ergebnis 2009 auf ein positives Jahresergebnis korrigiert werden. Für die Jahre 2011 und 2012 wurden Jahresdefizite geplant, insbesondere aufgrund zurückgehender Schlüsselzuweisungen. Die höhere Gewichtung des Soziallastenansatzes in der Berechnungssystematik der Schlüsselzuweisung für die Jahre 2011ff. in den Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) 2011 und 2012 wirkt sich für die Stadt Kalkar negativ aus. Dies führt zu reduzierten Ertragserwartungen bei den Schlüsselzuweisungen und zugleich einem steigenden Gewicht der Steuererträge. Die Stadt Kalkar sollte daher alle Möglichkeiten bei der Erhebung der öffentlich-rechtlichen Entgelte und der Realsteuern ausschöpfen. Mit der Anhebung der Realsteuerhebesätze im Jahr 2011 hat die Stadt Kalkar bereits reagiert und zur Kompensation der sich verschlechternden Zuwendungssituation beigetragen. Weitere Anpassungen sollten nicht ausgeschlossen werden. Dabei gilt jedoch zunächst, aufwandsseitig Konsolidierungspotenziale zu erschließen und dem Subsidiaritätsprinzip folgend die noch bestehenden Potenziale im Bereich öffentlich-rechtlicher Entgelte zu nutzen.

Nach den Planungen des Haushaltes 2011 führen die Defizite bis 2016 bereits ab 2011 zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die negative Entwicklung des Haushaltes hat die Stadt Kalkar 2012 zur Aufstellung eines freiwilligen HSK veranlasst, welches 2013 fortgeschrieben wurde. Wir begrüßen diese Maßnahme ausdrücklich.

Zum Berichtszeitpunkt war davon auszugehen, dass die Jahre 2011 und 2012 besser abschließen als geplant. Das würde dazu führen, dass zumindest 2011 noch einmal der fiktive Haushaltsausgleich darstellbar ist. Gleichwohl wird in jedem Defizit-Jahr Eigenkapital verzehrt, was einen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltslage der Stadt Kalkar bedeutet.

Die Stadt Kalkar hat in den ersten Jahren nach der NKF-Einführung wenig investiert. Die Investitionsquote lag im Mittel bei nur 33 Prozent. Das bedeutet einen Werteverzehr bei Gebäuden und im Straßennetz. Geringe Investitionsquoten sind für einen gewissen Zeitraum vertretbar und in Anbetracht der Haushaltslage in Kalkar geboten. Aufgrund der zurückhaltenden Investitionstätigkeit konnte die Stadt auf Investitionskredite verzichten. Es darf jedoch kein ungewollter Werteverzehr stattfinden, der zukünftig einen erhöhten Investitionsbedarf nach sich zieht. Die geringen Restnutzungsdauern, insbesondere bei einigen Straßen und Gebäuden bedeuten mittelfristig Investitionsbedarfe. Diese sind der Stadt Kalkar bereits bekannt und dokumentiert. Die Stadt Kalkar sollte die sich hier ergebenden Möglichkeiten z. B. zur Flächenoptimierung im Gebäudebestand konsequent nutzen, um angesichts der gegebenen finanziellen Leistungsfähigkeit den Kapitalbedarf in diesem Vermögensbereich langfristig zu senken. Das mittlere Abschreibungsvolumen beträgt in Kalkar rund 3 Mio. Euro. Die Stadt ist derzeit nicht in der Lage, Mittel zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen in ausreichender Höhe, also zum Substanzerhalt, zu erwirtschaften. Das bedeutet, dass sie entweder Vermögen gezielt abbauen oder bei Bedarf auf Investitionskredite zurückgreifen muss, soweit investive Einzahlungen nicht zur Verfügung stehen.

Der Haushalt der Stadt Kalkar wird durch die bestehenden Verbindlichkeiten deutlich belastet. Die Zinslastquote entspricht dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Sie nimmt jedoch ab. Auch die Finanzplanung sieht mittelfristig einen weiteren Abbau der Verbindlichkeiten vor. Das sehen wir sehr positiv. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind im Vergleichsjahr 2010 deutlich höher als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Die wesentliche Belastung resultiert

unmittelbar aus dem Kernhaushalt. Das Sondermögen entlastet den Haushalt über eine Gewinnausschüttung, deren Höhe jedoch auch durch die Verbindlichkeiten beeinflusst wird. Die Verbindlichkeiten der Gesellschaften wirken sich auf den Haushalt nicht unmittelbar aus, jedoch sollte auch dort möglichst ein Abbau erfolgen.

## **Personal**

Im Prüffeld Personal haben wir einen durchschnittlichen Ressourceneinsatz festgestellt. Die Differenz zum Mittelwert beträgt absolut zwei Stellen. Im Vergleich zum besten Viertel der Vergleichskommunen stellt die Stadt Kalkar rund 5,5 Stellen mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung.

Im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Stadt Kalkar bereits aktiv und sucht kontinuierlich mit benachbarten Kommunen nach potenziellen Handlungsfeldern.

Im Gegensatz zur Hälfte der Vergleichskommunen unterhält die Stadt Kalkar kein Schwimmbad mit eigenem Personal. Jedoch stellt sie für andere freiwillige Aufgaben (z.B. Museen, Jugendhaus, Bücherei) personelle Ressourcen zur Verfügung, welche in anderen Kommunen nicht vorhanden sind oder im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements erledigt werden.

Der Stellenvergleich und die Potenzialanalyse haben für ausgewählte Bereiche ein rechnerisches Potenzial von 1,7 Stellen ergeben. Das entspricht 26 Prozent der von uns betrachteten rund 6,5 Vollzeit-Stellen.

Die größten Stellenpotenziale haben wir im Einwohnermeldewesen und im Standesamt festgestellt. Im Einwohnermeldewesen haben sich durch die Eröffnung des Bürgerbüros Änderungen ergeben. Neben einer Aufgabenerweiterung wurden die Öffnungszeiten deutlich erhöht. Die Stadt Kalkar sollte zeitnah den Stellenbedarf im Bürgerbüro auf der Basis des ausgeweiteten Aufgabenspektrums ermitteln und die Notwendigkeit der vergleichsweise langen Öffnungszeiten durch Besucherstrommessungen prüfen.

Eine einwohnerbezogen überdurchschnittliche Personalausstattung in der Schulverwaltung ist aufgrund örtlicher Besonderheiten nachvollziehbar. Mittelfristig wird sich die Schullandschaft in Kalkar jedoch deutlich verändern. Bereits 2015 läuft die Hauptschule aus. Im Rahmen der

Schulentwicklungsplanung sind konzeptionelle Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Schullandschaft notwendig, die zunächst Personalressourcen binden werden. Danach sind Stellenpotenziale jedoch möglich.

Leistungswert und eingesetzte Personalressourcen stehen im Bereich Personalmanagement in einem günstigen Verhältnis. Ein festgestelltes geringes Stellenpotenzial sollte die Stadt Kalkar zur Aktualisierung von veralteten bzw. nicht vorhandenen Arbeitsplatzbeschreibungen nutzen.

### **Gebäudewirtschaft**

Die Produktprüfung Gebäudewirtschaft beinhaltet zunächst eine Erfassung, Darstellung und Bewertung der im Rahmen der Gebäudewirtschaft anfallenden Prozesse und der aufbauorganisatorischen Gestaltung. Von besonderer strategischer Relevanz sind die Herausforderungen und Handlungsoptionen, die sich aus einem zukunftsgerichteten Flächen- und Portfoliomanagement ergeben. In einem dritten Themenbereich haben wir die Wirtschaftlichkeit in den Bereichen Reinigung und Hausmeisterdienste mittels verschiedener Kennzahlen und Benchmarks untersucht.

Ein zentrales Gebäudemanagement ist in der Stadt Kalkar im Aufbau. Derzeit erfolgt die Aufgabenwahrnehmung noch quer über alle Fachbereiche.

Die Kommunen Bedburg-Hau, Kalkar, Kranenburg, Uedem und Weeze haben untersuchen lassen, ob eine Zusammenarbeit im Bereich der Gebäudewirtschaft möglich ist. Das Gutachten empfiehlt eine interkommunale Zusammenarbeit, wobei die Kommunen Eigentümer ihrer Gebäude und Liegenschaften bleiben. Eine Entscheidung, ob die Empfehlung umgesetzt werden soll steht noch aus.

Die Stadt Kalkar ist sich der Bedeutung eines aktiv gesteuerten Gebäudemanagements und der dafür erforderlichen Datentransparenz jedoch bewusst. Eine wesentliche Grundlage hierfür hat sie in Zusammenarbeit mit einer Beratungsgesellschaft bereits geschaffen und Informationen über Immobilienvollkosten, Sanierungs- und Investitionsstaus sowie Nutzungen und Bedarfe erfasst. Es sind jedoch weitere Schritte erforderlich. So sind ein spezielles CAFM-Programm zur Erfassung und Verarbeitung von Grunddaten sowie ein Gebäude- und Schadenskataster noch nicht vorhanden. Ebenso fehlen eine vollständige Kostenrechnung, ein

Kennzahlenset und ein Energiemanagement sowie eine interne Leistungsverrechnung. Diese Daten ermöglichen künftig ein Controlling und Berichtswesen sowie die interne Budgetierung zu Steuerungszwecken innerhalb der Verwaltung.

Eine optimale Steuerung des Gebäudevermögens in Kalkar ist insbesondere deshalb von großer Bedeutung, weil die Gesamtfläche des Gebäudebestandes der Stadt Kalkar im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegt. Die Stadt Kalkar bewirtschaftet rund 51.000 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) in Gebäuden. Das entspricht ca. 3.700 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner. Im Mittel bewirtschaften die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW 3.150 m<sup>2</sup> BGF. Der Haushalt der Stadt Kalkar wird durch die Bewirtschaftung von Gebäuden somit deutlich mehr belastet, als es in anderen Kommunen der Fall ist. Überdurchschnittliche Flächen ergeben sich bei der Verwaltung, bei den Schulen, im Bereich Sport und Freizeit, bei der Feuerwehr sowie bei den sonstigen Nutzungen. Hier zeigt sich mit insgesamt sechs Schulen, sieben Feuerwehrgerätehäusern, fünf Platzhäusern auf den Sportplätzen und zwei Bürgerbegegnungshäusern ein überdurchschnittliches Gebäudeangebot der Stadt Kalkar. Dieses Angebot kann die Stadt Kalkar dauerhaft nicht aus eigener Kraft finanzieren und unterhalten. Als Ergebnis der Immobilienstrategie und im Hinblick auf den demografischen Wandel sollten Gebäude aufgegeben werden. Die Nutzer von den Gebäuden, die dauerhaft betrieben werden, sollten an den Kosten beteiligt werden.

Die Stadt Kalkar betreibt drei Grundschulen in Kalkar, Wissel und Appeldorn. Darüber hinaus gibt es ein Schulzentrum mit Haupt- und Realschule sowie einem Gymnasium. Im Grundschulbereich ergibt sich derzeit ein Flächenpotenzial nur in der Grundschule Kalkar. Aufgrund des Schülerrückgangs werden die Flächenüberhänge weiter steigen. Das Schulgebäude liegt gegenüber dem Schulzentrum und ist in einem schlechten Zustand. In der Sekundarstufe läuft die Hauptschule 2015 aus. Die Überlegung, die frei werdenden Flächen im Schulzentrum der Grundschule Kalkar zur Verfügung zu stellen, halten wir für eine gute Lösung. Das Grundstück der Grundschule Kalkar kann veräußert werden.

Der Aufwand für die Reinigungsleistungen in der Stadt Kalkar liegt im Bereich der Eigenreinigung weit über unserem Benchmark. Der Aufwand für die Fremdreinigung wird sukzessive durch Standardabsenkungen reduziert und liegt im Jahr 2012 nur noch wenig über unserem Benchmark. Mit den Reinigungsleistungen ist man zufrieden. Das Potenzial für



die Gesamtreinigung beträgt 2012 aufgrund der teuren Eigenreinigung rund 75.000 Euro. Die letzte Ausschreibung der Reinigungsleistungen erfolgte 2009 und sollte aus vergaberechtlichen Gründen unmittelbar nach Auslaufen des Vertrages erneut erfolgen, zukünftig etwa alle vier Jahre.

Beim Hausmeisterdienst liegt die Stadt Kalkar mit 5,50 Euro Aufwand je m<sup>2</sup> BGF exakt bei unserem Benchmark. Sie erreicht diesen Wert durch Objektlösung und Poolbildung. Aufgrund der hohen Altersstruktur der Schulhausmeister kann die Stadt Kalkar flexibel reagieren, wenn sich durch die geplante Integration der Grundschule Kalkar in das Schulzentrum der Bedarf an Hausmeisterstellen reduziert.