

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Kalkar
im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kalkar	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Kalkar	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kalkar

Managementübersicht

Die Stadt Kalkar ist derzeit noch nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2012 vollständig verbraucht worden. Die laufenden Fehlbeträge werden seitdem durch die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage gedeckt. Ab diesem Zeitpunkt ist der Haushalt genehmigungspflichtig. Dies gilt auch für die geplanten Defizite bis 2020. Seit Einführung des NKF in 2009 hat Kalkar lediglich in den Jahren 2009 und 2016 jeweils einen Haushaltsausgleich erreicht. In den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 erzielt die Stadt Kalkar dagegen Defizite von insgesamt 12,8 Mio. Euro. Hauptursächlich für diese Entwicklung sind deutliche Einbrüche bei den Gewerbesteuererträgen und Schlüsselzuweisungen. Der Jahresabschluss 2015 weist einen Fehlbetrag von rd. 4,3 Mio. Euro aus.

Die defizitäre Haushaltssituation führt seit 2009 zu einem deutlichen Rückgang des Eigenkapitals. Die Eigenkapitalausstattung ist 2015 dennoch vergleichsweise gut. Auch wenn eine bilanzielle Überschuldung mittelfristig nicht droht, verzehrt die Stadt Kalkar erhebliche, essentielle Rücklagen. Sie plant bis 2020 einen weiteren Eigenkapitalverzehr von 6,5 Mio. Euro. Die geplanten Fehlbeträge führen zwar noch nicht zu einer HSK-Pflicht. Trotz einer vorsichtigen Planung der Steuererträge setzt Kalkar bei den Aufwendungen teilweise zu niedrige Steigerungsraten an. Damit verbleibt wenig Spielraum zur Kompensation von Verschlechterungen. Die gpaNRW sieht diesbezüglich vor allem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Ertragssteigerungen, wie z. B. Hebesatzerhöhungen der Grundsteuer B und höhere Gewinnausschüttungen, verbessern die Entwicklung der Jahresergebnisse. In den Planjahren kann der positive Trend jedoch nicht fortgesetzt werden. Um einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, sind weitreichendere Konsolidierungsmaßnahmen als bisher umgesetzt notwendig.

Im Zeitraum 2010 bis 2015 hat die Stadt Kalkar ihre laufenden Auszahlungen nicht aus den laufenden Einzahlungen finanzieren können. Die defizitäre Haushaltssituation der Stadt erfordert seit 2012 die Finanzierung der laufenden Auszahlungen durch Liquiditätskredite. Diese sind bis 2016 auf 5,0 Mio. Euro angewachsen. Dagegen hat sie ihre Investitionskredite im Betrachtungszeitraum um 2,5 Mio. Euro reduziert. 2016 hat die Stadt nunmehr erstmalig seit 2009 einen Liquiditätsüberschuss erzielen können. Mittelfristig erwartet die Stadt jedoch nicht, ihre Selbstfinanzierungskraft wiederzuerlangen. Damit wird sich die Schuldensituation perspektivisch weiter verschlechtern.

Investitionen bei Gebäuden und Straßen sind seit 2009 nur im geringen Umfang durchgeführt worden. Teilweise sind städtische Gebäude bereits vollständig abgeschrieben. Die vergleichsweise hohen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen zeigen zusätzlich einen „Unterhaltungstau“ auf. Erschwerend zeigt sich, dass die Stadt Kalkar über mehr Verkehrsflächen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen verfügt. Dies hängt mit der Siedlungsstruktur des Stadtgebietes zusammen. Aufgrund der eher geringen Bevölkerungsdichte müssen die einzelnen Ortsteile der Stadt weitflächig durch Verkehrsflächen erschlossen werden.

Bilanziell sind die Verkehrsflächen der Stadt Kalkar in den Jahren 2012 bis 2015 von einem starken Werteverzehr (rund 3,6 Mio. Euro) geprägt. Korrespondierend hierzu zeigen die Anlagenabnutzungsgrade eine ansteigende Tendenz. Während der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen 2015 noch in einem mittleren Bereich (51,5 Prozent) liegt, ist er bei den Wirtschaftswegen bereits sehr stark fortgeschritten (87,8 Prozent). Die von der Stadt Kalkar durchgeführte visuelle Zustandserfassung weist für die Straßen und Wirtschaftswegen ganz überwiegend noch einen guten Zustand aus. Allerdings ist die gewählte Methodik sehr ungenau und mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Die gpaNRW empfiehlt daher, zukünftig eine messtechnische Erfassung des Straßenzustandes vorzunehmen. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung lässt sich zum Zeitpunkt der Prüfung nicht beurteilen, ob die bisher aufgewendeten Mittel für Unterhaltung in angemessener Höhe erfolgen. Die Höhe der getätigten Reinvestitionen ist jedenfalls nicht geeignet, dem Werteverzehr aus Abschreibungen dauerhaft zu begegnen. Auch perspektivisch wird sich daher bei einer Fortführung der zurückhaltenden Investitionstätigkeit der starke Werteverzehr im Straßenvermögen fortsetzen. Hieraus können sich zusätzliche Risiken ergeben, z.B. in Form von Sonderabschreibungen aus vorzeitigem Anlagenabgang.

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW keine Möglichkeiten, die Einnahmen aus den Beiträgen zu erhöhen. Kalkar berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Zudem nutzt die Stadt Vorausleistung und Ablösung als Vorfinanzierungsinstrumente. Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen im mittleren bis oberen Bereich in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes festgelegten Korridors. Hier stehen der Gemeinde noch Anpassungsmöglichkeiten zur Verfügung. Angesichts umfangreicher Flächen für Wirtschaftswegen bietet die Abrechnung von KAG-Maßnahmen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten.

Die gpaNRW hat weiterhin den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganzttag betrachtet. Kalkar hat die OGS-Betreuung an einen freien Träger delegiert. Mit 792 Euro je Schüler erreicht der Fehlbetrag OGS der Stadt Kalkar einen durchschnittlichen Wert. Die OGS nutzt in den Schulen die bereitgestellten Flächen ausschließlich für sich. Im Vergleich zur Mehrfachnutzung von Räumen entstehen Mehraufwendungen, die den Fehlbetrag belasten. Die Aufwendungen je OGS Schüler sind mit 1.864 Euro unterdurchschnittlich. Die Elternbeitragsquote fällt ebenfalls unterdurchschnittlich aus. Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW bei der Haushaltstransparenz der OGS. Hier sollte die Stadt Kalkar die Erträge und Aufwendungen separat in einem Produkt oder Kostenstellen erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung können genutzt werden.

Daneben überprüft die gpaNRW mögliche Potenziale bei den Schulsekretariaten. Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind in der Stadt Kalkar durchschnittlich. Das trifft auch für die Anzahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate zu.

Auch die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Kalkar trotz einer hohen Einpendlerquote durchschnittlich. Die ÖPNV-Nutzung erweist sich als entlastender Faktor. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Wegen der großen Gemeindefläche ist der ÖPNV nicht durchgängig und zu jeder Zeit nutzbar. Es fallen zusätzlich Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr an.

Die Analyse der von der Stadt Kalkar für den Schulsport vorgehaltenen Sporthallen ergibt, dass der Bestand im Wesentlichen dem Bedarf entspricht. Daher sind bezogen auf den Schulsport aktuell keine Potenziale ersichtlich. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich allerdings mit Blick auf die nicht für den Schulsport genutzten Sporthallen (Altkalkar, Niedermörmter, Grieth).

Einwohnerbezogen ist der Bestand an Sporthallen in Kalkar überdurchschnittlich hoch. Dies kommt insbesondere den Vereinen zu Gute. Der interkommunale Vergleich zeigt hierbei auf, dass sich in Kalkar weniger Vereine bzw. Mannschaften eine Halleneinheit teilen müssen als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Zudem stellt die Stadt den Vereinen die Sporthallen kostenlos zur Verfügung. Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in einer stärkeren Beteiligung der Vereine. Das Spektrum reicht hier von der Übertragung einzelner Aufgaben, über die Erhebung von Nutzungsgebühren bis hin zum Verkauf einzelner Objekte. Der Bestand an Sportplätzen ist in Kalkar ebenfalls überdurchschnittlich. Die Bedarfsanalyse hat gezeigt, dass es im Hinblick auf die Vereinsnutzung freie Kapazitäten gibt (insbesondere in Grieth). Handlungsmöglichkeiten bestehen ebenfalls darin, die Vereine stärker an der Unterhaltung und Bewirtschaftung zu beteiligen. Die Stadt sollte in Zusammenarbeit mit den Vereinen auch prüfen, ob der Vereinsbedarf mit einer geringeren Anzahl an Sportplätzen realisiert werden kann.

Die Spiel- und Bolzplätze stellen sich im Kennzahlenvergleich differenziert dar. Während die Anzahl der Spielplätze leicht unterdurchschnittlich ist, positionieren sich die Bolzplätze überdurchschnittlich. Allerdings ist die Fläche der Spielplätze erheblich größer als in den Vergleichskommunen. Hieraus ergeben sich Ansätze für mögliche strukturelle Optimierungen. Um auch den demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, empfiehlt die gpaNRW daher die Entwicklung eines Spielplatzbedarfsplanes.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. 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.

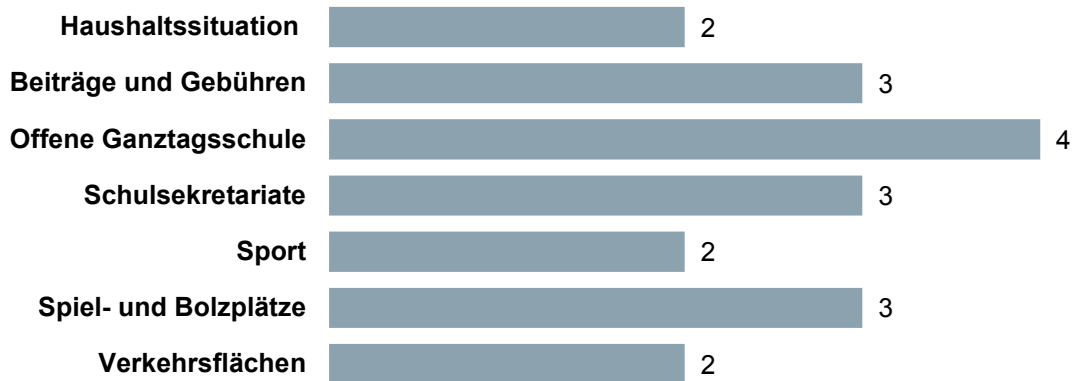
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

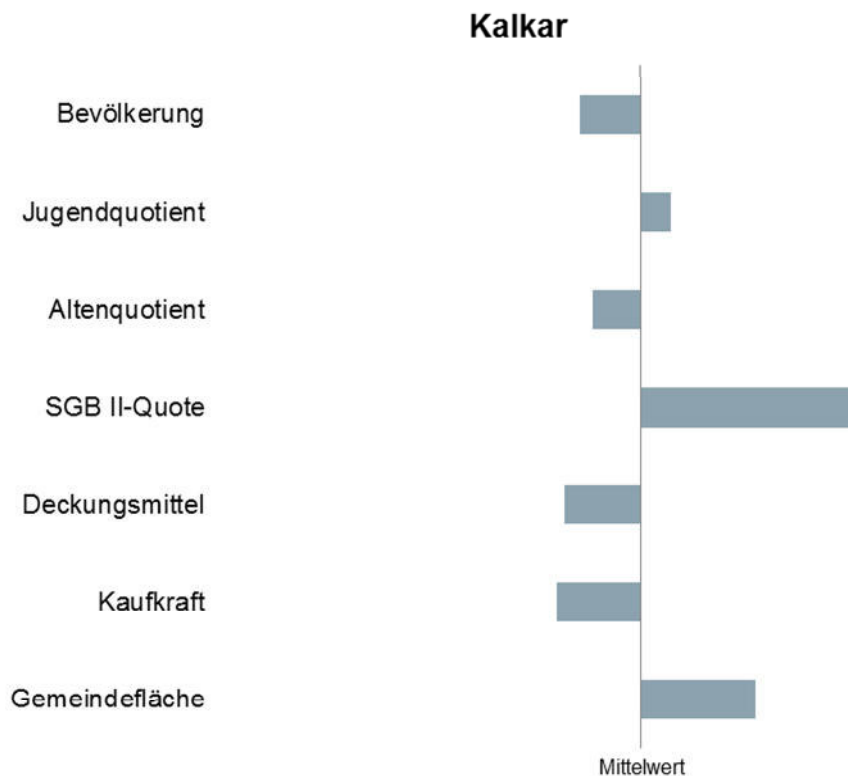
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Kalkar

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Kalkar. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Die strukturellen Rahmenbedingungen haben sich seit der letzten überörtlichen Prüfung 2012 kaum verändert. Sie zeigen, dass die Stadt Kalkar tendenziell unter eher erschwerten Bedingungen die kommunalen Aufgaben erfüllen muss. So verzeichnet Kalkar auch in der nunmehr aktualisierten Prognose 2015 bis 2040 einen Bevölkerungsrückgang. Dieser Rückgang beläuft sich in dem ausgewiesenen 25-Jahre-Zeitraum auf annähernd acht Prozent. Jeder Prognose ist ein gewisses Risiko, eine gewisse Ungenauigkeit immanent. Es ist davon auszugehen, dass das Ziel der Gemeinde die Bevölkerungszahl langfristig zumindest konstant zu halten, nur schwer erreichbar sein wird.

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

Ebenso unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft. Beide sind im Vergleich zu anderen kleinen, kreisangehörigen Kommunen deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen lagen je Einwohner in der Stadt Kalkar bei 1.039 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.144 Euro je Einwohner. Auch die Kaufkraft fällt mit 19.216 Euro je Einwohner hinter dem interkommunalen Mittelwert von 21.370 Euro deutlich zurück. Im Gegensatz zur letzten Prüfung der gpaNRW in 2012, wirkt nunmehr auch die Einzelhandelszentralität eher belastend. Den städtischen Bemühungen und Ansiedlungen im Einzelhandel zum Trotz, verliert die Stadt Kalkar ihre Kaufkraft. Diese kann nicht mehr in der Stadt gehalten werden und zeigt sich nach den Zahlen der IHK Niederrhein von 2015 mit einem Wert von 86,7 wie auch in der Prognose für 2017 mit 93,3 unterdurchschnittlich. Dies sowohl im bundesweiten Vergleich, als auch bezogen auf das Kreisgebiet Kleve.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist überdurchschnittlich. So beträgt sie 6,40 Prozent im Jahr 2015. Die durchschnittliche Quote aller kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei 5,10 Prozent. Bezogen auf das Kreisgebiet Kleve sortiert sich Kalkar im Mittelfeld der 16 kreisangehörigen Kommunen ein.

Jugend- und Altenquotient bestätigen aktuell den seinerzeitigen Trend nicht. So leben in Kalkar derzeit (Stichtag 31.12.2015) mehr Jugendliche und weniger ältere Menschen als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Kalkar 34,97 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 33,77 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2015, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt demgegenüber mit 31,79 Prozent noch unter dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 33,71 Prozent.

Neben diesen allgemeinen Strukturmerkmalen haben wir am 11. August 2017 im Gespräch mit der Bürgermeisterin auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren diskutiert.

Regelmäßig ist das Thema Bevölkerungsentwicklung gerade für kleine kreisangehörige Kommunen ein sehr zentrales. So knüpfen sich hieran einerseits Erwartungshaltungen bezogen auf jedwede kommunale Infrastruktur. Andererseits zeigen sich Chancen der Entwicklungen auf allen Themenfeldern kommunalen Wirkens. Das Thema Demografie und deren Auswirkungen steht auch weiterhin im Fokus der Verantwortlichen in Kalkar. Bedarfe zeigen sich hierbei nicht nur bei der jüngeren Generation (Neubau Kindertageseinrichtung). Auch bei den älteren Menschen entwickeln sich aufgrund längerer Lebenszeiten Bedürfnisse, denen die Stadt Kalkar mit Angeboten und Infrastruktur begegnen muss und möchte. Im Hinblick auf die finanzielle Situation der Stadt (vgl. hierzu Ausführungen im Teilbericht Finanzen) ein eher langfristig anzulegender Prozess.

Daneben verweisen wir auf die im Prüfbericht 2012 umfangreich gemachten Ausführungen zu den Themen Schulen, Sport und Freizeit.

Ob und inwieweit der Zustrom an Flüchtlingen sich nachhaltig demografisch für Kalkar auswirkt, kann nicht abschließend beurteilt werden. Festzustellen ist, dass die Integration durch ein gutes

Zusammenspiel von Bürgerschaft und Verwaltung erfolgt ist. Viel bürgerschaftliches Ehrenamt und Engagement in der Bevölkerung sowie das städtische Bemühen um dezentrale Unterbringung der Flüchtlinge in Wohnungen sind aus Sicht der Verantwortlichen maßgeblich gewesen. Daneben hat die Stadt eine Flüchtlingskoordinatorin eingestellt, die ehrenamtliche und verwaltungsseitige Arbeiten miteinander abstimmt.

Weiterhin von hoher Bedeutung ist das Thema Tourismus für die Stadt Kalkar. Die unlängst neu personalisierte Wirtschaftsförderung setzt hier zahlreiche Impulse und hat die Aktivitäten professionalisiert. In Anbetracht einer ansonsten eher langsamen und langfristig anzulegenden Gewerbeentwicklung, wird dem Tourismus hohe Bedeutung beigemessen. Dies vor allem auch im Hinblick auf zu erschließende Einnahmequellen für die Stadt. Möglicherweise kann hier auch eine kreisweit verbesserte Zusammenarbeit neue Impulse setzen.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist in Kalkar daneben auch auf anderen, verwaltungsinternen Themenfeldern ausbaufähig. Derzeit ist Kalkar Teil des kommunalen Kassenverbandes, Mitglied des Zweckverbandes Abwasser gemeinsam mit der Stadt Rees, Teil eines Kreisgrenzen überschreitenden Bereitschaftsdienstes mit der Stadt Xanten, betreibt eine gemeinsame Löschgruppe mit Bedburg-Hau und über eine ÖR Vereinbarung mit dem KRZN verbunden.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Kalkar verwaltungsintern wie auch gemeinsam mit der Politik intensiv beraten. Einige Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung nicht weiterverfolgt oder aber als aktuell nicht umsetzbar bewertet. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen.

Im Nachgang zur Prüfung hat man insbesondere die Themen Schulen und Hebesätze weiter bearbeitet. So steht der „Ringtausch“ Hauptschule – Gymnasium – Grundschule vor dem Abschluss. Daneben sind die Hebesätze der Grundsteuer B deutlich erhöht worden. Das von der gpaNRW im letzten Prüfbericht analysierte Themenfeld Personal und Organisation wird ebenfalls bearbeitet. So befindet sich die Stadt Kalkar aktuell in einer Organisationsuntersuchung zu den Grundlagen.

Etwas zögerlich hat sich die Verwaltung mit dem Thema Gebäudewirtschaft befasst. Zurzeit werden die Grundlagen aufgearbeitet und die Stadt versucht die Aufgabe durch eine externe Einstellung zu forcieren.

Hier sehen wir auch ohne tiefere Analyse in dieser Prüfrunde weiterhin dringenden Handlungsbedarf. Kalkar verfügt weiterhin über eine sehr umfangreiche kommunale Immobilieninfrastruktur. Ob und inwieweit diese tatsächlich notwendig ist, lässt sich aktuell nicht beantworten. In Anbetracht der eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten sollte die Stadt Kalkar allerdings schnellstmöglich Grundlagen schaffen. Nur so wird sie in der Lage sein, ihr Immobilienportfolio zu bewerten und zu optimieren.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Kalkar stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW 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 Kalkar hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

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 und 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 gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. 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. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die gpaNRW 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 so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt 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 beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Kalkar hat die gpaNRW im Zeitraum von Mai bis November 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Kalkar das Jahr 2015. Für das Prüfgebiet Finanzen haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Sabine Jary
Schulen	Thomas Riemann
Sport und Spielplätze	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Heiko Neuens

Die Prüfungsergebnisse wurden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den zuständigen Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes erörtert.

Herne, den 08.02.2018

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Kalkar im
Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	9
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	14
Schulden	15
Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	20
Kommunaler Steuerungstrend	20
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	21
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	23
Beiträge	23
Gebühren	24
Steuern	26
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	28
Pensionsrückstellungen	28
Finanzanlagen	30
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	31

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Kalkar ist derzeit noch nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2012 vollständig verbraucht worden. Die laufenden Fehlbeträge werden seitdem durch die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage gedeckt. Ab diesem Zeitpunkt ist der Haushalt genehmigungspflichtig. Dies gilt auch für die geplanten Defizite bis 2020.

Ist-Ergebnisse

Seit Einführung des NKF in 2009 hat Kalkar lediglich in den Jahren 2009 und 2016 jeweils einen Haushaltsausgleich erreicht. In den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 erzielt die Stadt Kalkar dagegen Defizite von insgesamt 12,8 Mio. Euro. Hauptursächlich für diese Entwicklung sind deutliche Einbrüche bei den Gewerbesteuererträgen und Schlüsselzuweisungen. Der Jahresabschluss 2015 weist einen Fehlbetrag von rd. 4,3 Mio. Euro aus. Das strukturelle Ergebnis 2015 fällt mit -2,4 Mio. Euro besser aus. Hier werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage sowie Sondereffekte bereinigt.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Kalkar plant bis 2020 einen weiteren Eigenkapitalverzehr von 6,5 Mio. Euro. Die geplanten Fehlbeträge führen zwar noch nicht zu einer HSK-Pflicht. Sollten die Planannahmen allerdings geringfügig schlechter ausfallen, wäre die Aufstellung eines HSK gesetzlich notwendig. Trotz einer vorsichtigen Planung der Steuererträge setzt Kalkar bei den Aufwendungen teilweise zu niedrige Steigerungsraten an. Damit verbleibt wenig Spielraum zur Kompensation von Verschlechterungen. Die gpaNRW sieht diesbezüglich vor allem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Eigenkapital

Die defizitäre Haushaltssituation führt seit 2009 zu einem deutlichen Rückgang des Eigenkapitals. Die Eigenkapitalausstattung ist 2015 dennoch vergleichsweise gut. Der bis 2020 geplante Eigenkapitalverzehr würde das Eigenkapital 1 jedoch weiter verringern. Auch wenn eine bilanzielle Überschuldung mittelfristig nicht droht, verzehrt die Stadt Kalkar erhebliche, essentielle Rücklagen.

Schulden

Im Zeitraum 2010 bis 2015 hat die Stadt Kalkar ihre laufenden Auszahlungen nicht aus den laufenden Einzahlungen finanzieren können. Die defizitäre Haushaltslage der Stadt erfordert seit 2012 die Finanzierung der laufenden Auszahlungen durch Liquiditätskredite. Diese sind bis 2016 auf 5,0 Mio. Euro angewachsen. Dagegen hat sie ihre Investitionskredite im Betrachtungszeitraum um 2,5 Mio. Euro reduziert. 2016 hat die Stadt nunmehr erstmalig seit 2009 einen Liquiditätsüberschuss erzielen können. Mittelfristig erwartet die Stadt jedoch nicht, ihre Selbstfinanzierungskraft wiederzuerlangen. Damit wird sich die Schuldensituation perspektivisch weiter verschlechtern.

Vermögen

Investitionen bei Gebäuden und Straßen sind seit 2009 nur im geringen Umfang durchgeführt worden. Teilweise sind städtische Gebäude (z. B. Feuerwehr, Bürgerbegegnungsstätten) bereits vollständig abgeschrieben. Die Stadt plant daher im Feuerwehrbereich die Sanierung bzw. den Neubau von Feuerwehrgerätehäusern. Die vergleichsweise hohen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen zeigen zusätzlich einen „Unterhaltungsstau“ auf. Allerdings sollte die Notwendigkeit der gebildeten Rückstellungen zeitnah evaluiert werden. Aus Sicht der gpaNRW sollte ein dauerhafter Substanzverlust des Anlagevermögens vermieden werden. Ziel der Stadt Kalkar ist es, den Gebäudebestand unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sukzessive zu verringern.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Kalkar mit dem Index 2.

Haushaltssteuerung

Ertragssteigerungen, wie z. B. Hebesatzerhöhungen der Grundsteuer B und höhere Gewinnausschüttungen, verbessern die Entwicklung der Jahresergebnisse. In den Planjahren kann der positive Trend jedoch nicht fortgesetzt werden. Um einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, sind weitreichendere Konsolidierungsmaßnahmen als bisher umgesetzt notwendig.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Im Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sieht die gpaNRW keine Möglichkeiten, die Einnahmen aus den Beiträgen zu erhöhen. Kalkar berücksichtigt bereits die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Zudem nutzt die Stadt Vorausleistung und Ablösung als Vorfinanzierungsinstrumente.

Die in der KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile liegen im mittleren bis oberen Bereich in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes festgelegten Korridors. Hier stehen der Gemeinde noch Anpassungsmöglichkeiten zur Verfügung. Angesichts umfangreicher Flächen für Wirtschaftswege bietet die Abrechnung von KAG-Maßnahmen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten.

Gebühren

Bei den betrachteten Gebührenhaushalten Abwasser, Straßenreinigung und Friedhofs- und Bestattungswesen bestehen insbesondere noch Potenziale bei den kalkulatorischen Abschreibungen. Diese sollten jeweils auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwerts ermittelt werden. Hieraus erzielte Überschüsse im Abwasserbereich sollten allerdings im Sondervermögen „Abwassersammlung“ verbleiben. Damit wird das Eigenkapital des Betriebes gestärkt und einer weiteren Verschuldung entgegengewirkt.

Bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen schöpft die Stadt Kalkar die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten jedoch weitgehend aus.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Kalkar mit dem Index 3.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. 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.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und nach strukturellen Gesichtspunkten:

- Rechtlicher Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden,
- Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Der aufgestellte Gesamtabschluss 2010 wird aktuell örtlich geprüft. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich bei den Gesamtkennzahlen in den einzelnen Kapiteln zur Haushaltssituation vorgenommen werden.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	187	-239	-3.601	-1.769	-1.033	-1.844	-4.267	355
Höhe der allgemeinen Rücklage	48.060	48.140	48.005	47.709	46.676	44.899	40.652	40.964
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0	0	4	20	-44
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	0,6	2,2	3,9	9,5	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.312	5.073	1.472	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,4	6,8	3,6	2,2	3,9	9,5	pos. Ergebnis

Im ersten NKF-Jahr 2009 gelingt Kalkar der Haushaltsausgleich. In den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 erzielt die Stadt Kalkar jedoch Jahresfehlbeträge von annähernd 12,8 Mio. Euro. Bis 2016 ergibt sich im Saldo ein Eigenkapitalverzehr von mehr als 12,2 Mio. Euro.

Auslöser für die defizitäre Haushaltssituation ist die damalige Finanz- und Wirtschaftskrise und damit verbundene Ertragseinbrüche bei der Gewerbesteuer. In 2011 und 2015 sind hohe Rückzahlungsbeträge an Gewerbesteuerzahler aus Vorjahren zu leisten. Auch die Schlüsselzuweisungen sinken in 2011 deutlich. Mitursächlich hierfür ist die Neugewichtung des Soziallastenansatzes bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs (GFG). Hauptursächlich für den Haushaltsausgleich 2016 sind deutlich höhere Schlüsselzuweisungen und parallel steigende Gewerbesteuererträge.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)

	2017*)	2018**)	2019**)	2020**)
Jahresergebnis	-1.841	-1.739	-1.538	-1.389
Höhe der allgemeinen Rücklage	39.123	37.470	36.017	34.713
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	86	86	86
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,5	4,4	4,1	3,9
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	4,5	4,4	4,1	3,9

*) Plandaten basieren auf der beschlossenen Nachtragssatzung.

**) Mittelfristige Planung entspricht dem Stand des Doppelhaushaltes 2016/2017

Auf Basis der aktuellen Plandaten kann die Stadt Kalkar den Haushaltsausgleich bis 2020 nicht darstellen. Prognostiziert wird ein weiterer Eigenkapitalverzehr von 6,5 Mio. Euro. Die bis 2020 geplanten Verringerungen der allgemeinen Rücklage liegen noch unterhalb des Schwellenwertes gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW. Sollten die Planannahmen geringfügig schlechter ausfallen, müsste die Stadt Kalkar ein Haushaltssicherungskonzept gem. § 76 GO NRW aufstellen.

Aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung und der umgesetzten Steuererhöhungen erwartet Kalkar 2017 Mehrerträge von insgesamt 855.000 Euro. Dennoch ergibt sich im Nachtragshaushalt 2017 voraussichtlich eine Verschlechterung um circa 330.000 Euro. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der erneute Rückgang der Schlüsselzuweisungen aufgrund der höheren Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum. Zudem werden Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken von fast 600.000 Euro voraussichtlich nicht wie geplant in 2017 erwirtschaftet. Anpassungen nach oben sind insbesondere bei Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie bei den Personalaufwendungen notwendig. Die Transferaufwendungen, insbesondere die Kosten für die Flüchtlingsunterbringung, fallen dagegen geringer aus als angenommen.

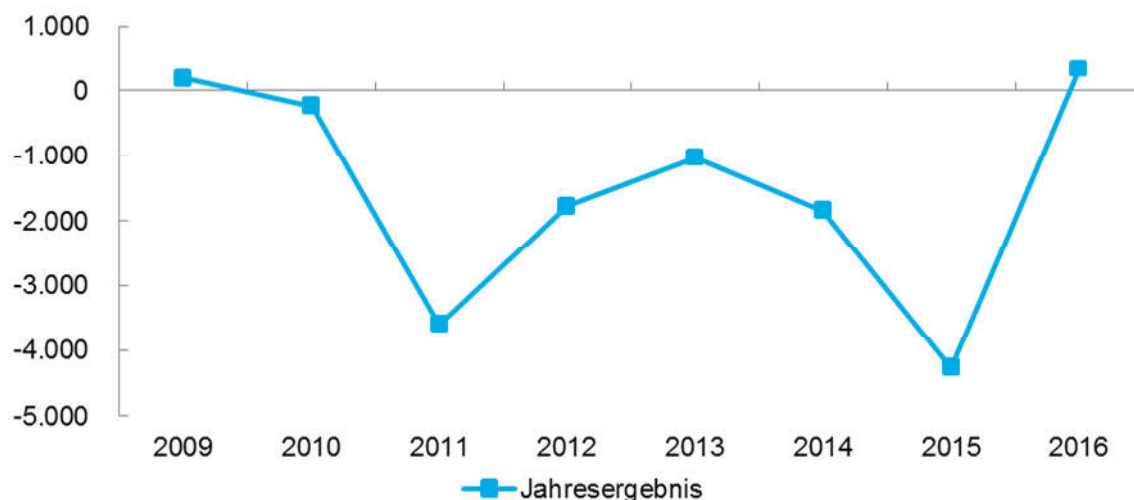
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausgeglichener Haushalt	X							X	
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X						
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage				X	X	X	X		X

Ist-Ergebnisse

Entwicklung der Jahresergebnisse in Mio. Euro



Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-308	-436	181	-69	-168	-47	20	39

Der Jahresabschluss 2015 ist nicht repräsentativ für die Haushaltssituation der Stadt Kalkar. In 2016 erzielt Kalkar voraussichtlich einen Jahresüberschuss von 26 Euro je Einwohner, während sich 2017 erneut ein Fehlbetrag von rd. 135 Euro je Einwohner ergibt.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-433	225	-69	-163	-53	6	18

Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie 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 gpaNRW 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 ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. In 2015 haben wir Erstattungen und Rückzahlungen von Zinsen aus der Gewerbesteuer als Sondereffekte bereinigt. Zudem bleiben Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen sowie die Abbruchkosten für eine nicht mehr benötigte Gymnastikhalle außen vor.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Stadt Kalkar	
Jahresergebnis	-4.267
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	5.975
Bereinigungen Sondereffekte	-506
= bereinigtes Jahresergebnis	-9.736
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	7.332
= strukturelles Ergebnis	-2.404

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar weist für das Jahr 2015 ein negatives strukturelles Ergebnis von 2,4 Mio. Euro aus. Dies entspricht rd. -173 Euro je Einwohner. Dieses Ergebnis zeigt den nachhaltigen Konsolidierungsbedarf der Stadt Kalkar auf.

Plan-Ergebnisse

Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Stadt Kalkar einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Kalkar ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Kalkar plant nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2016/2017 für 2020 ein Defizit von rd. 1,4 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von rd. 1,0 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B**)	1.918	2.110	192	1,9
Gewerbesteuern*)	4.060	4.270	210	1,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*)	4.649	6.498	1.849	6,9
Schlüsselzuweisungen *)	3.051	4.208	1.157	6,6
Sonstige ordentliche Erträge (ohne Sondereffekt (Zinsertrag aus Gewerbesteuer)**)	1.402	835	-567	-9,8
Summe übrige Ertragspositionen**)	7.879	8.423	544	1,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**)	4.577	5.070	493	2,1
Sach- und Dienstleistungen (ohne Sondereffekte)**)	5.558	5.718	160	0,6
Allgemeine Kreisumlage*)	4.239	5.094	855	3,7
Sonstige Transferaufwendungen**)	4.826	6.475	1.649	6,1
Bilanzielle Abschreibungen**)	3.186	2.748	-438	-2,9
Summe übrige Aufwandspositionen**)	2.977	2.628	-349	-2,5

*) In 2015 Durchschnittswert aus der Berechnung zum strukturellen Ergebnis.

**) Rechnungsergebnisse 2015.

Bei der Planung des Doppelhaushaltes 2016/2017 hat die Stadt Kalkar den Orientierungsdatenerlass des Landes Nordrhein-Westfalen 8. Juli 2015 berücksichtigt.¹ In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 ist jeweils eine Nachtragssatzung aufgestellt worden. Eine Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung ist in diesem Zusammenhang nicht erfolgt. Damit verliert die mittelfristige Finanzplanung deutlich an Aussagekraft. Inwieweit damit haushaltswirtschaftliche Risiken verbunden sind, haben wir anhand einzelner Positionen tiefergehend analysiert.

Erträge

Die Stadt Kalkar hat 2016 den Hebesatz der Grundsteuer B lediglich von 425 auf 429 vom Hundert erhöht. Damit ist eine Anpassung an den fiktiven Hebesatz nach dem GFG erfolgt. Der damit erzielte Ertrag von 1,9 Mio. Euro entspricht dem Planwert. Die für 2018 geplante Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B ist bereits 2017 erfolgt. Kalkar hat den Hebesatz der Grundsteuer B dabei mit 550 Hebesatzpunkten höher angesetzt. Damit wird voraussichtlich ein Ertrag von annähernd 2,5 Mio. Euro jährlich erzielt. Der im Doppelhaushalt bis 2020 geplante Ertrag aus der Grundsteuer B von 2,1 Mio. Euro wird demnach bereits erreicht.

Bei der Gewerbesteuer hat die Stadt für 2016 Erträge von rd. 3,6 Mio. Euro und in 2017 von 3,7 Mio. Euro geplant. Diese Beträge liegen deutlich unter den Gewerbesteuererträgen, die sie durchschnittlich 2011 bis 2015 erzielen konnte. Kalkar hat 2017 auch den Hebesatz der Gewerbesteuer angehoben, von 417 auf 425 Prozentpunkte. Mit der Nachkalkulation 2017 erwartet Kalkar Gewerbesteuererträge von 4,0 Mio. Euro. Derzeit ist erneut eine positive wirtschaftliche Entwicklung der örtlichen Unternehmen spürbar, die sich in der Nachkalkulation widerspiegelt. Diese hat bereits in 2016 dazu geführt, dass Kalkar Gewerbesteuererträge von fast 4,5 Mio. Euro erhalten hat. Die bis 2020 geplanten Steigerungsraten entsprechen in etwa den Orientierungsdaten des Landes. Über allgemeine Risiken hinausgehende Risiken sieht die gpaNRW nicht.

In 2016 erhält Kalkar Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von annähernd 5,5 Mio. Euro (Einkommens- und Umsatzsteuer). Mit der Nachtragsatzung 2017 sind bei dieser Position nur geringfügige Änderungen gegenüber der ursprünglichen Planung notwendig. Die Stadt erwartet Gemeinschaftssteuern von insgesamt fast 5,9 Mio. Euro. Die bis 2019 geplanten Steigerungsraten entsprechen den Orientierungsdaten des Landes auf Basis des Erlasses von 2015. Die für 2020 angenommene Steigerungsrate von 2,48 Prozent bei der Einkommenssteuer liegt unter den in 2016 aktualisierten Orientierungsdaten.² Insoweit sind auch bei dieser Position keine zusätzlichen Risiken erkennbar.

Die 2016 erhaltenen Schlüsselzuweisungen entsprechen mit 5,2 Mio. Euro fast dem Planwert. Die im Vergleich zum Durchschnitt der letzten fünf Jahren sehr hohe Zuweisung ist maßgeblich auf den Einbruch der Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum zurückzuführen. Ausgehend von 2016 hat Kalkar bis 2020 auf 4,2 Mio. Euro sinkende Schlüsselzuweisungen prognostiziert. Diese Planung korrespondiert mit der geplanten Entwicklung der Steuererträge. Gleichwohl

¹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales, Az. 34-46.05.01-264/15 für die Jahre 2016 bis 2019.

² Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16.

muss die Stadt im Nachtragshaushalt 2017 den Planansatz der Schlüsselzuweisungen von 4,6 Mio. Euro auf circa 4,1 Mio. Euro nach unten korrigieren. Hauptsächlich hierfür ist, dass die Steuerkraftmesszahl der Stadt im Referenzzeitraum des GFG 2017 deutlich angestiegen ist. Angesichts der aktuellen Ertragsentwicklung könnten die Schlüsselzuweisungen weiter sinken. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen hängt dabei auch von der zu verteilenden Schlüsselmasse und dem Finanzbedarf der Stadt ab. Die Planung der Schlüsselzuweisungen beinhaltet aus Sicht der gpaNRW damit generelle Unsicherheiten.

Aufwendungen

Im Doppelhaushalt 2016/2017 hat Kalkar für 2017 Personalaufwendungen von 4,9 Mio. Euro erwartet. Im Nachtragshaushalt ist nunmehr eine Anpassung nach oben im Umfang von 1,1 Prozent zum Planwert erforderlich. Hauptsächlich hierfür sind Anpassungen der Tarifierhöhungen aus dem letzten Tarifabschluss und die Einplanung einer zusätzlichen Stelle im Hochbau. Auch die Zuführung zu den Beihilferückstellungen für Beamte ist erhöht worden. Zudem werden Dienstleistungen von geringfügig Beschäftigten im städtischen Museum zukünftig als Personalaufwendungen und nicht mehr als sonstige ordentliche Aufwendungen gebucht. In der mittelfristigen Planung hat Kalkar die Orientierungsdaten auf Basis des geringeren Planwertes 2017 berücksichtigt. Die Orientierungsdaten sind grundsätzlich als Zielwerte zu verstehen, die nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen (Stellenabbau) erzielt werden können. Konkrete Stelleneinsparungen sind derzeit allerdings nicht geplant. Zudem können neue gesetzliche Aufgaben ggf. zu einem höheren Personalbedarf führen. Daher sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den Versorgungsaufwendungen hat Kalkar für 2017 Aufwendungen von 548.000 Euro festgesetzt. Mittelfristig plant die Stadt keine Steigerungsraten. Der Planwert 2017 ist mit der Nachtragssatzung nunmehr auf 564.000 Euro nach oben korrigiert worden. Mittelfristig ist aus Sicht der gpaNRW von einem weiteren Anstieg der Versorgungsaufwendungen auszugehen. Insofern besteht bei dieser Position ein zusätzliches, monetär allerdings eher geringeres Risiko.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im Nachtragshaushalt 2017 ebenfalls korrigiert worden. Insbesondere zusätzliche Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Änderungen bei der Umsetzung von Maßnahmen führen zu Mehraufwendungen. Teilweise können diese Aufwendungen durch Drittmittel (Schulpauschale, Programm „Gute Schule 2020“) kompensiert werden. Der Planansatz wird 2017 daher von annähernd 5,9 auf 6,0 Mio. Euro erhöht. In den Folgejahren geht Kalkar von Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von circa 5,7 Mio. Euro jährlich aus. Die Orientierungsdaten des Landes werden bei dieser Planung deutlich unterschritten. Da keine konkreten Einsparmaßnahmen beschlossen worden sind, sieht die gpaNRW auch bei dieser Position ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Die Planung der allgemeinen Kreisumlage für 2016 und 2017 entspricht fast exakt den geleisteten Umlagen. Für 2018 hat die Stadt mit von 2,83 Prozent eine höhere Steigerungsrate als der Kreis Kleve angenommen. Über allgemeine Risiken hinausgehende Risiken sieht die gpaNRW nicht. Dies gilt auch für die Planung der Sozialtransferaufwendungen. Die Aufwendungen im Asylbereich fallen voraussichtlich deutlich geringer aus im Doppelhaushalt 2016/2017 erwartet. Ursächlich hierfür ist der Rückgang der Zuweisungen von Asylbewerbern.

2017 plant Kalkar bilanzielle Abschreibungen von circa 3,3 Mio. Euro. Bereits in 2018 sinken diese in der Planung auf 2,8 Mio. Euro und nehmen dann einen leicht negativen Verlauf. Die

Plandaten basieren auf einer automatischen Berechnung aus der Anlagenbuchhaltung. Anstehende Investitionsmaßnahmen werden über eine Simulationsrechnung ebenfalls berücksichtigt. Die sinkenden Abschreibungen entstehen dadurch, dass immer mehr bereits abgeschriebene Vermögensgegenstände nicht in selbiger Höhe ersetzt werden. Mit der anstehenden Haushaltsplanung 2018 werden die Abschreibungen neu berechnet und nach jetzigem Stand wieder leicht ansteigen.

Fazit Haushaltsplanung

Die Haushaltsplanung der Stadt Kalkar konzentriert sich auf die aktuelle Entwicklung. Die mittelfristige Planung basiert zumeist auf den Orientierungsdaten des Landes. Es bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bei größeren, schwankungsanfälligen Positionen, wie z. B. den Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen.

→ Feststellung

Obgleich die Stadt ihre Steuererträge vorsichtig plant, legt Kalkar bei den Aufwendungen teilweise niedrige Steigerungsraten zu Grunde. Damit verbleibt wenig Spielraum zur Kompensation bei etwaigen Verschlechterungen.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	53.371	53.213	49.477	47.709	46.676	44.899	40.652	40.964
Eigenkapital 2*)	113.173	110.469	104.093	101.144	98.613	96.484	91.488	90.824
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	38,1	39,2	38,2	37,7	37,4	35,9	33,3	33,7
Eigenkapitalquote 2*)	80,8	81,4	80,3	79,9	78,9	77,2	74,9	74,6

*) Inklusive Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge.

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz stehen in Tabelle 6 der Anlage. Der Eigenkapitalverzehr von insgesamt 12,4 Mio. Euro (23,3 Prozent) ist fast ausschließlich auf die defizitäre Haushaltslage zurückzuführen. Zu einem geringen Anteil sind Korrekturen der Eröffnungsbilanz und direkte Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage gemäß NKF-Weiterentwicklungsgesetz erfolgt. Die Eigenkapitalquoten sind entsprechend rückläufig. Gleichwohl gehört Kalkar 2015 noch zu den Vergleichskommunen mit durchschnittlichen Eigenkapitalquoten:

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	33,3	3,0	53,8	33,6	22,2	37,7	45,6	39
Eigenkapitalquote 2	74,9	32,6	86,9	68,9	57,2	74,5	81,4	39

Die Positionierung hängt jedoch auch mit dem geringen Umfang der Ausgliederungen und einer damit höheren Bilanzsumme zusammen. Der interkommunale Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner zeigt jeweils eine überdurchschnittliche Positionierung:

Eigenkapital je Einwohner 2015

	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1 je Einwohner	2.934	199	4.581	2.619	1.463	2.761	3.648	39
Eigenkapital 2 je Einwohner	6.604	1.872	8.180	5.331	4.365	5.431	6.437	39

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent Kalkar 2015

	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	./.	7,5	51,0	32,5	20,9	37,2	41,6	18
Gesamteigenkapitalquote 2	./.	40,5	86,0	68,0	52,3	72,9	81,4	18

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar hat seit 2009 annähernd ein Viertel ihres Eigenkapitals verbraucht. Die Eigenkapitalausstattung ist derzeit noch vergleichsweise gut. Der bis 2020 geplante Eigenkapitalverzehr von 6,5 Mio. Euro würde das Eigenkapital 1 um ein Achtel weiter verringern. Auch wenn eine bilanzielle Überschuldung mittelfristig nicht droht, verzehrt die Stadt Kalkar damit erhebliche, essentielle Rücklagen.

Schulden

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	9.362	8.865	8.295	7.853	7.387	8.031	7.477	6.867
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	1.584	2.297	3.690	4.943	5.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	933	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	252	457	699	503	534	512	556	552
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	14	1	0	33	32	20	217	49
Sonstige Verbindlichkeiten	913	913	715	1.050	859	1.255	887	859
Erhaltene Anzahlungen	2.584	2.610	2.868	3.174	3.887	3.534	3.934	4.299
Verbindlichkeiten gesamt	13.125	12.847	13.510	14.196	14.995	17.042	18.013	17.626
Rückstellungen	12.407	11.128	10.735	10.050	10.072	10.191	11.045	11.696
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	226	194	152	147	138	97	99	80
Schulden gesamt	25.759	24.169	24.398	24.393	25.205	27.330	29.157	29.402
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	941	929	986	1.034	1.097	1.245	1.300	1.272

Die Stadt Kalkar hat die Verbindlichkeiten für Investitionen im Betrachtungszeitraum um 2,5 Mio. Euro reduziert. In 2012 hat die Stadt erstmalig Liquiditätskredite aufgenommen. Diese haben sich bis 2016 auf 5,0 Mio. Euro erhöht und damit verdreifacht. Insgesamt sind die Verbindlichkeiten um 4,5 Mio. Euro gestiegen (circa ein Drittel).

Kalkar weist im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen hohe Rückstellungen aus. Hauptsächlich hierfür sind hohe Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung (vgl. Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“). Zur Erfüllung ihrer Versorgungsverpflichtungen hat die Stadt in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierfür erwirbt Kalkar regelmäßig Finanzanlagen. Wir verweisen auf den Abschnitt „Pensionsrückstellungen“ im Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.300	171	3.059	1.284	585	1.132	1.955	39

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

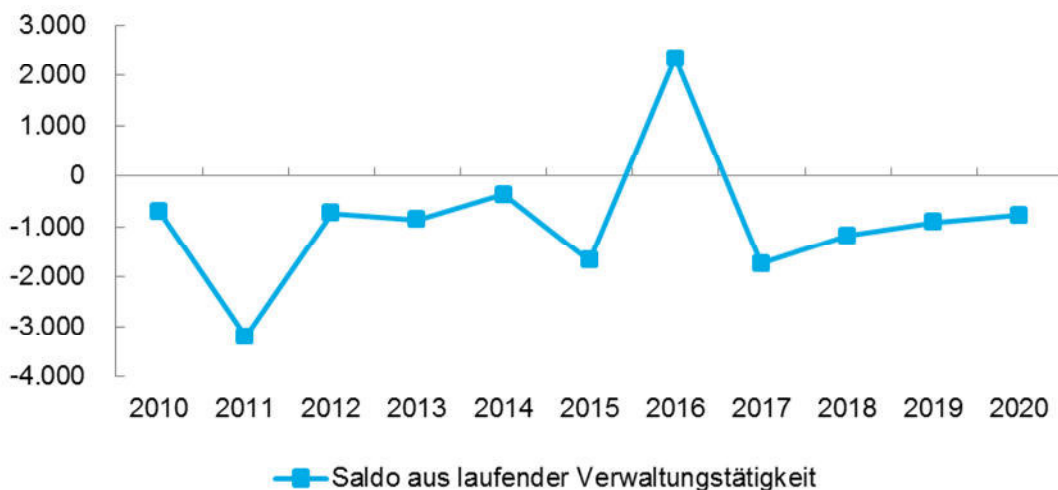
Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	317	3.859	1.558	626	1.355	2.380	18

→ Feststellung

Trotz Abbau der Investitionskredite führt die Aufnahme von Liquiditätskrediten bis 2016 zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten um circa ein Drittel.

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.

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



2009 bis 2016: IST, 2017 bis 2020: PLAN

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weist starke Schwankungen auf, die maßgeblich durch die Entwicklung der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen beeinflusst werden. Aufgrund der hohen Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen erlangt Kalkar in 2016 vorübergehend ihre Selbstfinanzierungskraft zurück. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt dann bei 169 Euro je Einwohner. In 2017 erwartet die Stadt jedoch erneut einen vergleichbar hohen negativen Saldo wie in 2015. Kalkar erwartet, dass auch bis 2020 die laufenden Einzahlungen nicht ausreichen, um die laufenden Auszahlungen zu decken.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-121	-243	251	51	-36	74	131	39

Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

Straßen und Gebäude

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Straßen und Gebäude anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2015

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle* von bis		GND in Jahren Kommune	Durchschnittl. RND in Jahren Kalkar zum 31.12.2015	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2015 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude massiv	40	80	77	44	42,6	16.623.187
Hallen massiv	40	60	48	29	40,4	4.781.073
Verwaltungsgebäude massiv (Rathaus)	40	80	80	39	51,3	2.144.111
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	56	4	93,0	200.888
Bürgerbegegnungsstätten (u.a. Pädagogisches Zentrum)	40	80	62	16	74,9	4.182.713
Straßen *)	25	60	59	29	51,5	

*) Der Bilanzwert der gesamten Verkehrsflächen liegt bei 35.103.609 Euro. Ein differenzierter Bilanzwert für die Straßen als Teil der Verkehrsfläche liegt nicht vor.

Die Abwasserkanäle werden überwiegend im Sondervermögen „Abwassersammlung“ bilanziert und abgeschrieben. Im Jahresabschluss 2015 des Betriebes beträgt der Anteil der kumulierten

Abschreibungen im Verhältnis zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten 54 Prozent. Hieraus ist derzeit kein Risiko erkennbar.

Die obige Tabelle zeigt, dass der Anlagenabnutzungsgrad bei den Feuerwehrgerätehäusern und den Bürgerbegegnungsstätten bereits sehr hoch ist. Maßnahmen sind derzeit vorrangig bei den Feuerwehrgebäuden vorgesehen. Derzeit wird in Appeldorn ein neues Feuerwehrgebäude errichtet. Das bisherige Gebäude wird abgerissen, das Grundstück soll vermarktet werden. Auch das Feuerwehrgerätehaus Emmericher Eyland soll neu gebaut werden. Bei den Feuerwehrdepots in Wissel und Grieth ist noch offen, ob diese Gebäude saniert oder an einem neuen gemeinsamen Standort neu gebaut werden.

Für das gesamte Anlagevermögen (ohne Abwasser) ergibt sich 2015 eine Investitionsquote von 29,6 Prozent. Diese liegt deutlich unter dem Median der Vergleichskommunen (siehe Anlagen, Tabelle 1 NKF-Kennzahlenset). Die durchschnittliche Investitionsquote 2009 bis 2015 liegt in Kalkar lediglich bei 40 Prozent. Damit liegt Kalkar nahe am Minimum von 37 Prozent; im Mittelwert erreichen die Vergleichskommunen eine durchschnittliche Investitionsquote von 91 Prozent. Demnach ist in Kalkar ein fortschreitender Werteverzehr bzw. „Investitionsstau“ zu verzeichnen. In der mittelfristigen Finanzplanung des Doppelhaushaltes 2016/2017 sind kaum Investitionsmaßnahmen eingeplant. Der Doppelhaushalt 2016/2017 sieht entsprechend keine Kreditaufnahmen für Investitionen vor. Der geplante Saldo aus Investitionstätigkeit liegt zwischen 0,9 und 1,3 Mio. Euro. 2017 verpflichtet gleichwohl die neu geplante Investition in den Ausbau der Breitbandversorgung die Stadt Kalkar zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes (Eigenanteil von fast 0,5 Mio. Euro).

In mehreren Haushaltsjahren verausgabt Kalkar die erhaltenen Investitionspauschalen nicht im vollen Umfang. Demzufolge ist der Saldo aus Investitionstätigkeit bei der Stadt Kalkar lediglich in 2014 und 2016 negativ. Zusätzlich bestehen weiterhin hohe Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen. Für städtische Gebäude sind dies laut Rückstellungsspiegel zum 31. Dezember 2016 annähernd 2,8 Mio. Euro. Weitere 0,85 Mio. Euro hat die Stadt Kalkar für geplante Instandhaltungsmaßnahmen im Straßenbau gebildet (vgl. Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“, Instandhaltungsrückstellungen).

Zur besseren Steuerung des Gebäudeportfolios baut die Stadt derzeit ein zentrales Gebäudemanagement auf. Für jedes Gebäude hat die Stadt eine eigene Kostenstelle eingerichtet. Der Flächen- bzw. Gebäudebedarf soll darüber hinaus unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen neu ermittelt und möglichst reduziert werden. Damit sollen die laufenden Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen gemindert werden. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten zwischen 100 bis 200 Euro je m² BGF für betriebene Flächen aus. Dieser Betrag beinhaltet den Personalaufwand in der Gebäudewirtschaft, Bauunterhaltung und Bewirtschaftung, Abschreibungen sowie Kapitalkosten. Eine aktuelle Maßnahme ist die Aufgabe des Gebäudes der Grundschule Kalkar. Diese soll im Gebäude des Gymnasiums untergebracht werden. Hierzu ist vorab der Umzug des Gymnasiums in das Gebäude der leerstehenden Hauptschule notwendig, die nicht mehr betrieben wird. Die Umsetzung dieser Maßnahme hat 2017 begonnen. Das dann nicht mehr benötigte Gebäude und Grundstück der Grundschule soll möglichst vermarktet werden.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW betrachtet die begonnene flächenbedarfsorientierte Reduzierung des städtischen Gebäudebestandes im Konsolidierungsprozess als sinnvoll und zielführend.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

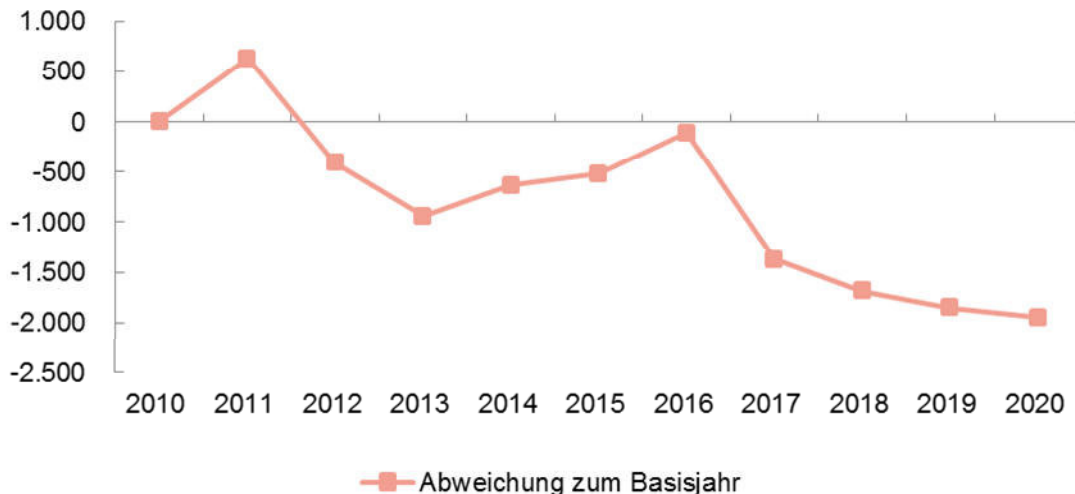
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Kalkar mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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 gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.³ Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2010 bis 2016: IST; 2017: Nachtragshaushalt, 2018 bis 2020: PLAN (Doppelhaushalt 2016/2017)

³ Die gpaNRW hat der Finanzabteilung eine tabellarische Aufstellung über die Sondereffekte zur Verfügung gestellt. Ertragsseitig werden folgende Sondereffekte berücksichtigt: Erträge aus der Verkauf der Straßenbeleuchtung, Mittel aus dem Konjunkturpaket II für die Sanierung des Schulzentrums, erhaltene Nachforderungszinsen aus der Gewerbesteuer, Pauschalwertberichtigungen von Forderungen, Erträge aus dem Kommunalkassenverband für Vorjahre sowie Erträge aus der Auflösung nicht benötigter Instandhaltungsrückstellungen. Auf der Aufwandsseite handelt es sich um folgende Sondereffekte: Bildung von verschiedenen Instandhaltungsrückstellungen, Sicherung von Rückforderungsansprüchen (Konzessionsabgaben), Abbruchkosten Gymnastikhalle, Gewerbesteuererstattungszinsen, Einzelwertberichtigungen auf Forderungen (Gewerbesteuer), Rückstellungen für die Körperschaftsteuer und Umsatzsteuernachzahlungen für Betriebe gewerblicher Art, Rückzahlung von Konzessionsabgaben für Vorjahre, außerplanmäßige Abschreibung der 3-fach Sporthalle Kalkar und einmalige Anpassung der Nutzungsdauern für Regenwasserkanäle und Regenrückhaltebecken.

In den ersten NKF-Jahren profitiert Kalkar von der aufwandsmindernden Inanspruchnahme von Instandhaltungsrückstellungen, die bereits in der Eröffnungsbilanz gebildet worden sind (vgl. Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“).

Die Spitze in 2011 ist überwiegend auf folgende Veränderungen zurückzuführen:

- Anhebung der Grundsteuer B (Mehrerträge von rd. 180.000 Euro),
- Ertragssteigerungen bei der Vergnügungssteuer von rd. 100.000 Euro und
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken von rd. 377.000 Euro (Vorjahr rd. 126.000 Euro).

Der ab 2012 erkennbare Abwärtstrend kann 2014 aufgefangen werden. Positiv wirken sich insbesondere höhere Gewinnausschüttungen im Abwasserbereich aus (vgl. Kapitel Konsolidierung, Gebühren). Zudem hat Kalkar die Zinsaufwendungen für Investitionskredite insbesondere 2013 und erneut 2016 deutlich reduzieren können. Im Vergleich zum Jahr 2010 ergibt sich eine Verbesserung um fast 0,3 Mio. Euro auf 0,13 Mio. Euro. Der zu leistende Kapitaleinsatz für die – wachsenden – Liquiditätskredite wirkt sich dagegen nicht gravierend aus. Dies ist im derzeitigen günstigen Zinsniveau begründet.

Die Planung zeigt eine zunehmend negative Entwicklung auf. Dabei sind 2017 die erwarteten Mehreträge aus den Hebesatzerhöhungen bereits berücksichtigt worden. Im Doppelhaushalt 2016/2017 hat die Stadt Kalkar diese noch für 2018 geplant. Dennoch lässt sich hieraus keine Verbesserung im Trend erkennen.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend, der die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns zeigt, verschlechtert sich in den Jahren 2010 bis 2016 lediglich um rund 0,1 Mio. Euro. Der in den Planjahren negativ verlaufende Steuerungstrend zeigt jedoch einen hohen Handlungsbedarf zur nachhaltigen Konsolidierung auf.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune 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 Kalkar führt die bestehenden haushaltswirtschaftlichen Risiken im Lagebericht des Jahresabschlusses auf. Risikobehaftet ist aus ihrer Sicht insbesondere die Volatilität der Gewerbesteuererträge. Die Haushaltsituation hängt im Wesentlichen von den – schwankenden – Gewerbesteuererträgen und den damit korrespondierenden Schlüsselzuweisungen ab. Auch die zu leistende Kreisumlage wird als Risiko für die Ergebnisrechnung gesehen. Insbesondere die steigende Jugendamtsumlage belastet zunehmend den städtischen Haushalt. Dies trifft auch

auf die seit 2014 deutlich gestiegenen Aufwendungen für die erforderliche Unterbringung von Flüchtlingen zu. Kalkar sieht hier derzeit eine Finanzierungslücke von circa 30 Prozent, die zunehmend den Haushaltsausgleich erschwert.

Zudem ist aus Sicht der Stadt Kalkar die weiterhin notwendige Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten mit einem Zinsänderungsrisiko verbunden. Sobald das Zinsniveau ansteigt, wird auch der zu leistende Kapitaldienst ansteigen.

Kritisch benennt die Stadt Kalkar auch den großen Umfang aufgestauter Instandhaltungsmaßnahmen. Einige dieser Maßnahmen sind aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht oder nur in Teilabschritten realisiert worden. Gleichwohl besteht der Bedarf laut Lagebericht des Jahresabschlusses in einigen Fällen weiterhin. Das Verschieben der Maßnahmen beinhaltet die Gefahr steigender Kosten in der Zukunft.

Zur nachhaltigen Verbesserung der defizitären Haushaltssituation und Risikovorsorge hat die Verwaltung im Auftrag des Rates 2016 einen „Themen-Katalog“ an Einsparmaßnahmen vorbereitet. Einsparmöglichkeiten sieht die Verwaltung vorrangig im Gebäudemanagement und durch Personalkostencontrolling (vgl. Kapitel „Vermögen“).

Stellenreduzierungen sollen durch Geschäftsprozessoptimierungen und eine nachhaltige Personaleinsatzplanung erreicht werden. Der Personaleinsatz und die Aufgabenerfüllung soll hierzu nach betriebswirtschaftlichen Kriterien analysiert werden. Derzeit erfolgt eine externe Organisationsuntersuchung des Bauhofes. Der aufgestellte Katalog mit Konsolidierungsbeiträgen enthält auch eine Liste mit Einzelmaßnahmen zur Reduzierung der laufenden Aufwendungen (Streichen von freiwilligen Zuschüssen, Verringerung der Zahl der Ratsmitglieder usw.). Allerdings beträgt das Konsolidierungsvolumen hier insgesamt lediglich 0,2 Mio. Euro. Dies entspricht weniger als einem Prozent der gesamten ordentlichen Aufwendungen und hätte damit eher symbolische Bedeutung. Als Ertragsverbesserungen hat die Verwaltung folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Einnahmeerhöhungen durch Erhöhung der Realsteuern,
- Einführung einer Zweitwohnungssteuer,
- Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte und
- die Erhebung öffentlich-rechtlicher Leistungsentgelte (speziell Bau- und Betriebshof).

Der Rat hat bislang nur Ertragsverbesserungen aus Steuern zugestimmt. Ein „Sparpaket“ zur wirkungsvollen Reduzierung der laufenden Aufwendungen steht weiterhin aus.

→ **Empfehlung**

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Kalkar sollten aus Sicht der gpaNRW verstärkt darauf abzielen, die Aufwendungen zu reduzieren.

Davon unabhängig sollte auch die Ertragssituation im Bereich der Entgelte, Gebühren und Beiträge möglichst optimiert aufgestellt werden. Mit diesem Themenfeld setzt sich das nachfolgende Kapitel auseinander.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders 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.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung (Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung und Friedhof- und Bestattungswesen).

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁴. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem BauGB gilt weiterhin die Erschließungsbeitragssatzung vom 10. Juni 1994. Diese hat die Stadt Kalkar zuletzt im September 1996 geändert. Die letzte überörtliche Prüfung (2012/2013) der gpaNRW hat hinsichtlich dieser Beitragssatzung zu keinen Empfehlungen geführt.

Kalkar arbeitet weiterhin mit Vorfinanzierungsinstrumenten wie Vorausleistung und Ablösung. Nach eigener Aussage werden Straßen spätestens sechs Monate nach Fertigstellung abgerechnet. Die Stadt nutzt die Möglichkeit zum Abschluss von Erschließungsverträgen je nach Größe des Baugebietes bzw. der Hausbaugrundstücke. In diesen Fällen wird eine hundertprozentige Refinanzierung des Aufwands erreicht. In Baugebieten mit Hausbaugrundstücken werden erschlossene Grundstücke auch durch die Kommune selbst vermarktet.

→ Feststellung

Die gpaNRW sieht keine Potenziale bei der Beitragserhebung für Erschließungsmaßnahmen.

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

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Grundlage für die Erhebung der KAG-Beiträge ist weiterhin die Satzung der Stadt Kalkar über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 18. Dezember 2006.

Hier hat die Stadt Kalkar die Empfehlung der letzten überörtlichen Prüfung nicht umgesetzt. So ist die Beitragspflicht von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen nicht wie empfohlen explizit in die KAG-Satzung mit aufgenommen worden. Damit verzichtet die Stadt teilweise auf eine Refinanzierung investiver Maßnahmen im Straßenbau. Die Stadt hat weder in der Vergangenheit Wirtschaftswegen nach dem KAG abgerechnet noch beabsichtigt sie dies zukünftig. Dabei macht der Anteil der Wirtschaftswegen an den Verkehrsflächen circa 50 Prozent aus. Zudem sind diese bereits zu 88 Prozent abgeschrieben (vgl. Bericht Verkehrsflächen). Die gpaNRW sieht in der Abrechnung von Wirtschaftswegen weiterhin einen Beitrag zur Konsolidierung.

Neben der Stärkung des Saldos aus Investitionstätigkeit entlasten Beiträge auch den Haushalt durch die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten.

Bei der Festlegung der Anteile der Beitragspflichtigen orientiert sich Kalkar am aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes. Die Anteile der Beitragspflichtigen liegen weitgehend im mittleren bis oberen Bereich des Korridors der Mustersatzung. Die darin enthaltenen Höchstwerte nutzt die Stadt bislang noch nicht aus.

→ Empfehlung

Die Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen sollten geprüft und soweit vertretbar nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.

Gebühren

Zuständig für die Abwasserbeseitigung ist die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Abwasser-sammlung“. Das „Kanalvermögen“ wird dort bilanziert. Der von den Städten Kalkar und Rees gegründete „Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees“ übernimmt die Aufgabe der Abwasserbehandlung einschließlich der Schlammbehandlung und -beseitigung. Hierzu betreibt der Zweckverband den Eigenbetrieb „Klärwerke Kalkar-Rees“. Der Betrieb und die Unterhaltung der Regenrückhalteanlagen und Regenklärbecken sowie der Leitungsnetze werden von den Mitgliedern wahrgenommen.

Die Straßenreinigung wird überwiegend durch eine Fachfirma durchgeführt. Zusätzlich sind Reinigungspflichten auf die Anlieger übertragen worden. Dies gilt auch für den Winterdienst. Demnach setzt die Stadt hier nur im geringen Umfang städtisches Anlagegut ein, das bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen ist. Die Friedhofsunterhaltung – und Bewirtschaftung wird durch Beschäftigte der Stadt Kalkar durchgeführt (Verwaltung und Bauhof).

Kalkulatorische Abschreibungen

Bei der Gebührenkalkulation und -festsetzung berücksichtigt Kalkar nach wie vor lediglich die kalkulatorische Abschreibung auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Damit wird aus Sicht der gpaNRW der Substanzerhalt des Anlagevermögens nicht dauerhaft gewähr-

leistet. Dies kann nur über eine Berücksichtigung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes geschehen. Diesbezüglich hat die gpaNRW bereits im letzten Prüfbericht ein Potenzial von etwa 98.000 Euro jährlich berechnet.⁵

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die kalkulatorischen Abschreibungen auf Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen und bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigen. Damit können Rücklagen für Neu- oder Ersatzbeschaffungen angesammelt werden.

Die Gebührenkalkulation auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten führt in der Regel zu Überschüssen, soweit das Betriebsvermögen nach Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt worden ist. Diese Überschüsse sollten zur Bildung von Rücklagen für Neu- bzw. Ersatzinvestitionen genutzt werden. Alternativ können auch liquide Mittel erhöht oder Kreditverbindlichkeiten getilgt werden. Das ist vom Gesetzgeber ausdrücklich so vorgesehen. Die Aufnahme von Krediten für notwendige Reinvestitionen wird dadurch reduziert.

Bei ausgegliederten Bereichen, wie im Falle des Betriebes Abwassersammlung, sollten diese generierten Überschüsse im Betrieb verbleiben. Damit wird das Eigenkapital des Sondervermögens gestärkt. Derzeit müssen bereits laufende Darlehenstilgungen teilweise durch neue Kredite finanziert werden.

Damit würde die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten für Kanalvermögen zwar nicht den städtischen Haushalt entlasten, gleichwohl aber haushaltswirtschaftliche Risiken zukünftig mindern.

Kalkulatorische Zinsen

Die Stadt Kalkar setzt ihre kalkulatorischen Zinssätze auf Grundlage der Orientierungswerte des OVG Münster fest. Der Zinssatz in den allen drei betrachteten Gebührenhaushalten liegt für das Kalkulationsjahr 2017 jeweils bei 6,45 Prozent.

Im Betrieb Abwassersammlung ist bis einschließlich dem Jahresabschluss 2011 bei der Eigenkapitalverzinsung lediglich das Stammkapital des Sondervermögens zu Grunde gelegt worden. Hieraus hat die Stadt Kalkar seitens des Betriebes jeweils zeitversetzt jährlich 30.000 Euro erhalten. Mit dem Jahresabschluss 2012 erfolgt die Verzinsung nunmehr – wie von der gpaNRW empfohlen - auf Grundlage des betriebsbedingt notwendigen Anlagevermögens. Als Abzugskapital werden richtigerweise u.a. Zuweisungen, Sonderposten für Investitionszuschüsse und Kanalanschlussbeiträge berücksichtigt. Aufgrund der geänderten Basis zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen erhält Kalkar nunmehr jährlich Gewinnausschüttungen von rd. 0,3 Mio. Euro. Die Jahresüberschüsse werden jeweils zeitversetzt um ein Jahr an den städtischen Haushalt abgeführt. Im Falle der Klärwerke Kalkar-Rees ist die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen erst mit dem Jahresabschluss 2013 umgestellt worden. Aus dem Stammkapital der Klärwerke Kalkar-Rees ergaben sich bisher jährlich 31.200 Euro, die entsprechend der Anteile der Städte aufgeteilt worden sind. Durch die Änderung der Berechnungssystematik erhöht sich die Gewinnausschüttung für Kalkar ergebniswirksam ab 2015 auf circa 0,1 Mio. Euro jährlich.

⁵ Überörtliche Prüfung Stadt Kalkar durch die gpaNRW, Finanzbericht S.56/57.

Damit werden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft, so dass kein weiteres Potenzial erkennbar ist.

Sonderposten für Beiträge

Der Betrieb Abwassersammlung stärkt seine Eigenfinanzierungskraft, wenn er Erträge aus Auflösung von Sonderposten für Beiträge nicht weiter gebührenmindernd ansetzt.

Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge sind nicht gebührenmindernd zu berücksichtigen. Ihre gebührenmindernde Wirkung entsteht allein durch die Berücksichtigung als Abzugskapital bei den kalkulatorischen Zinsen. Insoweit besteht ein Unterschied zu der ertragswirksamen Auflösung von Sonderposten aus dem Gebührenaussgleich. Würden die Erträge gebührenmindernd eingesetzt, würde die Abschreibung nur auf Basis des selbst finanzierten Betriebsvermögens erfolgen. Damit wären die Refinanzierung abgeschriebener Vermögensgegenstände und die dauerhafte Aufgabenerfüllung gefährdet.

→ Empfehlung

Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Beiträgen sind bei der Überleitung der Haushaltsrechnung in den Gebührensald wieder vom Ergebnis abzuziehen.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 2,4 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 536 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.⁶ Mit einem Hebesatz von 965 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Hebesätze und Steuereinnahmen je Einwohner des Jahres 2016 *)

	Stadt Kalkar	Kreis Kleve	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse**)
Hebesätze				
Grundsteuer A	250	228	246	272
Grundsteuer B	429	441	559	497
Gewerbsteuer	417	401	436	434
Steuereinnahmen				
je Einwohner in Euro	478	591	874	693

*) Angaben zum Stichtag 31. Dezember 2016 laut IT.NRW

***) Kleine kreisangehörige Kommunen

⁶ Ausgehend von einem Hebesatz von 429 von Hundert und einem Betrag je Hebesatzpunkt von 4.483 Euro.

Die Grundsteuer B entwickelt sich seit 2009 in Kalkar – auch bedingt durch die Hebesatzerhöhungen - positiv. Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2016 steigen die Erträge hieraus um circa um 380.000 Euro. Die 2017 umgesetzte Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf 550 Hebesatzpunkte führt voraussichtlich zu zusätzlichen Mehrerträgen von 550.000 Euro jährlich.

Die Stadt Kalkar bereitet derzeit die Einführung einer Zweitwohnungssteuer ab dem 01. Januar 2018 vor. Hieraus wird ein Einnahmepotenzial von circa 114.000 Euro jährlich erwartet.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme ist.

Von 2009 bis 2015 sind die Pensionsrückstellungen der Stadt Kalkar um rund 1,0 Mio. Euro angestiegen (16,9 Prozent). Dadurch und aufgrund der zeitgleich sinkenden Bilanzsumme hat sich der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme von 4,3 auf 5,8 Prozent erhöht.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,8	3,9	14,8	8,1	6,6	7,8	9,0	39

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Stadt Kalkar rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Stadt Kalkar erwirbt regelmäßig Anteile am Kommunalen Versorgungsrücklagenfonds der Rheinischen Versorgungskasse (KVR). Die früher relevante Pflichtzuführung ist nach Einführung NKF als freiwillige Zuführung fortgeführt worden. Damit leistet die Stadt zwar eine Vorsorge für die zukünftigen Versorgungszahlungen. Diese ist jedoch nicht auskömmlich.

Die nachfolgend dargestellte „Ausfinanzierungsquote“ verdeutlicht, in welcher Höhe die Pensionsrückstellungen durch Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge gedeckt werden:

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	6.077	6.246	6.420	6.411	6.582	6.924	7.104
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG *)	0	0	0	0	0	0	0
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG *)	50	50	54	52	54	57	58

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
./. Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	6.027	6.195	6.367	6.358	6.527	6.868	7.046
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	275	316	343	396	440	492	533
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	4,6	5,1	5,4	6,2	6,7	7,2	7,6

*) Versorgungslastenverteilungsgesetz

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt den Erwerb der Anteile am Kommunalen Versorgungsrücklagenfonds überwiegend kreditfinanziert.

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar betreibt bis 2015 eine überwiegend kreditfinanzierte Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionszahlungen. Aus Sicht der gpaNRW ist dies nach § 77 Abs. 3 GO NRW i. V. m. § 86 GO NRW sowie § 89 Abs. 2 GO NRW ausgeschlossen bzw. setzt entsprechende Liquiditätsüberschüsse voraus.

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,6	0,3	59,8	6,3	1,1	2,3	4,5	36

Instandhaltungsrückstellungen

Die Stadt Kalkar hat mit Aufstellung der Eröffnungsbilanz Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen in Höhe von annähernd 6,4 Mio. Euro gebildet. Damit hat keine aufwandswirksame Belastung stattgefunden. Die Instandhaltungsrückstellungen haben sich seitdem wie folgt entwickelt:

Instandhaltungsrückstellungen in Tausend Euro

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5.392	4.208	3.677	3.056	2.630	2.554	3.066	3.603

Mit fast 3,1 Mio. verfügt Kalkar 2015 über die höchsten Instandhaltungsrückstellungen im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Teilweise sind mit der Eröffnungsbilanz gebildete Rückstellungen auch bis 2016 noch nicht vollständig umgesetzt worden. Dies trifft zum Beispiel auf die Position Grundschule Kalkar zu (Instandhaltungsrückstellungen zum 31. Dezember 2016 von rd. 0,9 Mio. Euro). Diesbezüglich verweist die gpaNRW auf die ausführliche Darstellung, Feststellungen und Empfehlungen im letzten Prüfbericht.⁷

⁷ Finanzbericht der überörtlichen Prüfung der Stadt Kalkar durch die gpaNRW, S. 23-25.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar muss prüfen, inwieweit unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen mittelfristig nicht mehr ausgeführt werden. In diesem Fall ist die gebildete Rückstellung ertragswirksam aufzulösen. Ggf. sind zudem außerplanmäßige Abschreibungen gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO vorzunehmen.

Finanzanlagen

Die Entwicklung der Finanzanlagen ist in Tabelle 5 der Anlage tabellarisch dargestellt. Der Anteil der Finanzanlagen am Anlagevermögen beträgt zum 31. Dezember 2016 rd. 16,2 Mio. Euro. Dies entspricht 14 Prozent des bilanzierten Anlagevermögens und 13,3 Prozent der Bilanzsumme der Stadt Kalkar. Dies zeigt, dass Kalkar lediglich einen geringen Anteil ihres Vermögens in ihr Sondervermögen sowie die verbundenen Unternehmen ausgelagert hat. Kalkar hat unter Vorbehalt der abschließenden örtlichen Prüfung folgenden Vollkonsolidierungskreis festgelegt:

- Sondervermögen Abwassersammlung Stadt Kalkar (eigenbetriebsähnliche Einrichtung),
- Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (Beteiligungsquote von 100 Prozent) sowie deren Mehrheitsbeteiligung
 - Stadtwerke Kalkar GmbH & Co. KG (Beteiligungsquote von 51 Prozent) und
- Freizeitpark Wisseler See GmbH (Beteiligungsquote von 100 Prozent).

Zudem unterhält die Stadt Kalkar gemeinsam mit der Stadt Rees den „Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees“. Die Aufgaben dieses Zweckverbandes werden im Rahmen des Eigenbetriebes „Klärwerke Kalkar-Rees“ wahrgenommen. Dieser wird entsprechend den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt. Der Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees wird gem. § 50 Abs. 3 GemHVO, §§ 311,312 Handelsgesetzbuch (HGB) nach der „At-Equity“-Methode konsolidiert.

Die Stadt Kalkar erstellt regelmäßig einen öffentlich zugänglichen Beteiligungsbericht, der einen detaillierten Überblick über die bestehenden Beteiligungen und Mitgliedschaften bietet. Insofern wird auf weitere Ausführungen an dieser Stelle verzichtet.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert/ Median
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	79,5	107,9	96,6
Eigenkapitalquote 1*)	33,3	3,0	53,8	37,7
Eigenkapitalquote 2	74,9	32,6	86,9	68,9
Fehlbetragsquote*)	9,5	0,3	40,4	5,0
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	36,3	22,3	61,1	43,0
Abschreibungsintensität	11,7	4,7	16,2	10,3
Drittfinanzierungsquote	57,5	34,8	83,1	57,3
Investitionsquote*)	29,6	14,7	240,6	77,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	88,3	61,3	114,9	89,8
Liquidität 2. Grades*)	11,9	7,5	522,0	103,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	-0,4	83,4	9,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote*)	9,1	0,7	22,6	4,5
Zinslastquote*)	1,3	0,0	6,5	0,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	47,8	38,2	79,8	57,7
Zuwendungsquote*)	24,9	5,3	37,0	14,8
Personalintensität	17,7	10,9	26,4	17,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,5	10,8	30,6	17,8
Transferaufwandsquote	38,4	32,5	61,2	44,8

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

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	128.528	126.194	123.902	121.380	119.128	118.580	116.361
Umlaufvermögen	5.315	5.146	2.494	2.264	2.981	3.701	2.813
Aktive Rechnungsabgrenzung	6.292	4.408	3.195	2.979	2.804	2.671	2.924
Bilanzsumme	140.134	135.748	129.591	126.623	124.913	124.952	122.098

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	8	15	18	20	35	29	29
Sachanlagen	112.918	110.547	108.005	105.305	103.016	102.449	100.203
Finanzanlagen	15.602	15.632	15.879	16.056	16.077	16.101	16.128
Anlagevermögen gesamt	128.528	126.194	123.902	121.380	119.128	118.580	116.361

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	19.512	19.458	19.712	19.650	19.626	19.083	18.996
Kinder- und Jugendeinrichtungen							
Schulen	28.531	27.892	27.276	26.313	25.701	26.867	26.264
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	10.937	10.632	8.990	8.929	8.661	8.350	8.115
Infrastrukturvermögen	51.369	49.820	49.182	47.942	46.331	45.670	44.294
davon Straßenvermögen	50.791	49.207	48.578	47.347	45.739	45.077	43.717
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	407	449	441	434	426	426	418
sonstige Sachanlagen	2.569	2.744	2.845	2.470	2.698	2.480	2.535
Summe Sachanlagen	112.918	110.547	108.005	105.305	103.016	102.449	100.203

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	10.672	10.672	10.672	10.672	10.672	10.672	10.672
Beteiligungen	29	29	29	29	29	29	29
Sondervermögen	4.344	4.344	4.344	4.344	4.344	4.344	4.344
Wertpapiere des Anlagevermögens	233	264	294	324	354	354	414
Ausleihungen	323	322	539	686	677	671	668
Summe Finanzanlagen	15.602	15.632	15.879	16.056	16.077	16.071	16.128
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.118	1.130	1.159	1.170	1.176	1.177	1.164

Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	53.371	53.213	49.477	47.709	46.676	44.899	40.652
Sonderposten	60.038	57.471	54.795	53.610	52.116	51.734	50.989
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	59.801	57.257	54.616	53.436	51.937	51.585	50.836
Rückstellungen	12.407	11.128	10.735	10.050	10.072	10.191	11.045
Verbindlichkeiten	13.125	12.847	13.510	14.196	14.995	17.042	18.013
Passive Rechnungsabgrenzung	1.192	1.090	1.073	1.058	1.054	1.086	1.399
Bilanzsumme	140.134	135.748	129.591	126.623	124.913	124.952	122.098

Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	332	-706	-3.192	-739	-862	-364	-1.674
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	238	1.283	295	466	572	-1.459	730
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	569	577	-2.897	-274	-290	-1.824	-944
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-453	-496	-569	-442	-452	630	46
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	116	81	-3.466	-715	-742	-1.194	-898
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.441	2.581	2.617	-924	-1.579	-2.281	-3.458
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	24	45	75	60	39	16	32
= Liquide Mittel	2.581	2.707	-773	-1.579	-2.281	-3.458	-4.325

Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.418	-1.741	-1.187	-918	-770
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.323	2.440	1.109	1.262	1.297
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-2.095	699	-78	344	527
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-613	-640	-703	-714	-636
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.707	59	-780	-370	-109
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-8.582	-9.955	-9.896	-10.677	-11.046
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-11.289	-9.896	-10.677	-11.046	-11.156

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	10.143	9.962	9.575	12.123	12.483	12.170	10.472
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.669	7.913	4.992	5.304	5.895	5.423	5.325
Sonstige Transfererträge	7	6	4	3	0	4	3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.097	2.097	2.078	2.032	2.011	2.028	2.345
Privatrechtliche Leistungsentgelte	149	159	148	158	144	158	156
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	243	237	241	268	285	373	1.622
Sonstige ordentliche Erträge	1.086	1.734	1.890	1.581	1.130	1.006	1.505
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	21.394	22.108	18.927	21.468	21.949	21.163	21.427
Finanzerträge	86	41	74	71	322	341	474

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	11.724	12.359	13.068	13.499	13.788
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	9.749	7.442	6.913	6.848	6.831
Sonstige Transfererträge	67	67	67	67	67
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.380	2.350	2.327	2.326	2.326
Privatrechtliche Leistungsentgelte	151	149	145	144	142
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.604	1.931	1.914	1.921	1.919
Sonstige ordentliche Erträge	1.203	1.848	910	837	835
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	27.878	26.146	25.344	25.642	25.908
Finanzerträge	441	436	436	436	436

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	3.786	3.912	3.993	4.086	4.427	4.626	4.577
Versorgungsaufwendungen	428	369	417	349	366	595	854
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.919	5.539	5.233	5.756	5.443	5.082	6.084
Bilanzielle Abschreibungen	3.064	3.021	3.134	3.591	3.087	3.022	3.186
Transferaufwendungen	7.392	7.912	7.095	7.982	8.143	8.567	9.935
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.185	1.203	1.335	1.116	1.490	1.163	1.209
Ordentliche Aufwendungen	20.774	21.956	21.207	22.882	22.957	23.054	25.845
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	519	432	1.395	427	348	294	323

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	4.808	4.901	4.955	5.012	5.070
Versorgungsaufwendungen	527	548	548	548	548
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.339	5.881	5.679	5.695	5.718
Bilanzielle Abschreibungen	3.265	3.259	2.798	2.775	2.748
Transferaufwendungen	12.284	12.024	12.128	12.172	12.230
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.188	1.223	1.169	1.188	1.209
Ordentliche Aufwendungen	29.412	27.835	27.277	27.390	27.523
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	273	257	242	226	210

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Kalkar im
Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Bedarfsentwicklung	6
OGS-Angebot	7
Organisation und Steuerung	8
Schulentwicklungsplanung (OGS)	9
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	18
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Die Stadt Kalkar hat die OGS-Betreuung an einen freien Träger delegiert. Sie selber regelt den Finanztransfer zum OGS-Träger und erhebt die Elternbeiträge. Bedarfsweise setzt sich die Stadt Kalkar mit dem Koordinator des OGS-Trägers in Verbindung, um auf OGS-Inhalte Einfluss zu nehmen. So sichert sich die Stadt ihr Mitspracherecht.

Mit 792 Euro erreicht der Fehlbetrag OGS der Stadt Kalkar einen leicht überdurchschnittlichen Wert. Die Aufwendungen je OGS Schüler sind mit 2.274 Euro dagegen leicht unterdurchschnittlich.

Die Elternbeitragsquote fällt ebenfalls unterdurchschnittlich aus. Das liegt hauptsächlich daran, dass die Stadt Kalkar vergleichsweise wenige Elternbeiträge je Schüler einnimmt.

Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW bei der Haushaltstransparenz der OGS. Hier sollte die Stadt Kalkar die Erträge und Aufwendungen separat in einem Produkt oder Kostenstellen erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollten genutzt werden.

Die OGS nutzt in den Schulen die bereitgestellten Flächen ausschließlich für sich alleine. Im Vergleich zur Mehrfachnutzung von Räumen entstehen Mehraufwendungen, die den Fehlbetrag belasten

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Stadt Kalkar mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind in der Stadt Kalkar durchschnittlich. Das trifft auch für die Anzahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate zu. An den Grund- und weiterführenden Schulen gibt es je Schule ein geringes Stellenpotenzial. Dieses sollte durch Fortschreibung der Kennzahl weiter beobachtet werden. Zukünftig sollten die Arbeitsverträge in den Schulsekretariaten flexibler gestaltet sein, um auf Änderungen beim Stellenbedarf besser reagieren zu können.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Kalkar mit dem Index 3.

Schülerbeförderung

Die Aufwendungen je befördertem Schüler sind in Kalkar trotz einer hohen Einpendlerquote durchschnittlich. Dies ist umso bemerkenswerter, als Kalkar für einpendelnde Schüler keine Kostenerstattungen von den entsendenden Kommunen erhält. Die ÖPNV-Nutzung erweist sich dagegen als entlastender Faktor. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Wegen der großen Gemeindefläche ist der ÖPNV nicht überall und zu jeder Zeit nutzbar. Entsprechend fallen zusätzlich Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr insbesondere für die OGS an.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulsekretariaten ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für Grundschulen und weiterführende Schulen.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

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

→ Offene Ganztagsschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere:

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtet zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.²

Strukturen der OGS

Bedarfsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst die zukünftigen Schülerzahlen. Hinzu kommen Auswirkungen auf die Nachfrage nach OGS-Betreuungsplätzen. Aber auch Maßnahmen der Kommune wirken sich perspektivisch auf die Schülerzahlen aus. So sollen bis zum Jahr 2020 in verschiedenen Ortsteilen Kalkars bis zu 69 Wohneinheiten neu entstehen. Ziel ist es Zuwanderungsgewinne bei der Bevölkerung zu erzielen.

Die Zuwanderung von Flüchtlingsfamilien wirkt sich in der Stadt Kalkar bislang nur wenig auf den OGS-Bedarf aus. So waren im Schuljahr 2016/2017 lediglich rund sechs Prozent der OGS-Betreuungsplätze durch Flüchtlingskinder belegt.

² Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagsschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagsschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr. 2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr. 19) in der jeweils geltenden Fassung.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in der Stadt Kalkar

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	13.727	13.670	13.685	13.854	13.854	13.634	13.546	13.395
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	747	740	742	768	768	793	819	794
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	549	535	531	566	566	524	566	580

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.) Für 2016 werden die Einwohnerzahlen aus 2015 verwendet, da diese Daten von IT.NRW noch nicht vorliegen.

Seit 2015 führen Zuwanderungsgewinne insbesondere durch Flüchtlinge zu einem leichten Bevölkerungszuwachs. Dieser beträgt bei der Zielgruppe insgesamt 21 Kinder, was einem Anstieg von annähernd drei Prozent entspricht. Die Prognosedaten zeigen insgesamt eine positive Bevölkerungsentwicklung bei den beiden Zielgruppen auf. IT.NRW erwartet einen Anstieg von ebenfalls rund drei Prozent (40 Kinder).

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Gründe dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

OGS-Angebot

In der Stadt Kalkar gibt es aktuell OGS-Betreuung an folgenden drei Grundschulen:

- Heinrich-Eger-Grundschule Appeldorn
- St. Luthard-Grundschule Wissel
- Josef-Lörks Grundschule Kalkar

Die OGS wurde im Schuljahr 2006/2007 zunächst an der Josef-Lörks-Grundschule eingeführt. Dazu hat die Stadt Kalkar die OGS-Trägerschaft auf einen Dritten übertragen. Den Zuschlag erhielt die „Katholische Waisenhausstiftung Emmerich am Rhein“, die das wirtschaftlichste Angebot vorlegte. In 2007/2008 folgten dann die anderen beiden Grundschulen unter der gleichen Trägerschaft nach.

Aktuell zeigen sich in den drei Grundschulen bei der OGS folgende Entwicklungen. Die Heinrich-Eger-Grundschule im Ortsteil Appeldorn hat im Schuljahr 2016/2017 mit 21 OGS-Schülern die kleinste OGS in der Stadt Kalkar. Für die OGS-Betreuung stellt die Schule Räumlichkeiten zur Verfügung, die ausschließlich für die OGS genutzt werden. Obwohl die Schülerzahlen rückläufig sind, erhöht sich der OGS-Schüleranteil seit 2012. Ein weiterer Schülerrückgang würde dazu führen, dass der Schulstandort in seiner Existenz gefährdet wäre. Die OGS wird durch das Betreuungsprogramm „Schule von 8-1“ ergänzt.

Die St. Luthard-Grundschule im Ortsteil Wissel besuchen mit 178 fast doppelt so viele Schüler wie die Heinrich-Eger-Grundschule (91 Schüler). Die OGS fällt aber kaum größer aus (27 Schüler). Auch hier werden im Schulgebäude Räumlichkeiten ausschließlich für die OGS bereitgestellt. Die OGS-Teilnehmerzahlen entwickeln sich seit 2012 nicht eindeutig. Sie pendeln zwischen 22 und 27 Schüler. Anders als in der Heinrich-Eger-Grundschule steigen an der St. Luthard-Grundschule seit 2015 die Schülerzahlen (24 Schüler). Auch hier gibt es das Betreuungsangebot „Schule von 8-1“.

Die Josef-Lörks-Grundschule befindet sich im Stadtzentrum von Kalkar. Die Schule wird von 278 Grundschulern besucht. Seit 2012 stagnieren die Schülerzahlen. Mit 50 Schülern ist hier die OGS-Teilnehmerzahl am größten (18 Prozent). Diese erhöhte sich bis 2015 kontinuierlich (21 Schüler). Die Grundschule befindet sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Daher besteht seitens der Stadt Kalkar die Absicht, die Schule in den Neubautrakt des Gymnasiums zu verlagern. Dies soll in Form eines Gebäuderingtaushes erfolgen. Der Umzug und die Sanierungsmaßnahmen werden auch die OGS-Aufwendungen demnächst deutlich belasten. Die Grundschule bietet ebenfalls das Betreuungsangebot „Schule von 8-1“ an.

→ **Feststellung**

Das Platzangebot deckt aktuell den Bedarf gut ab. An der Grundschule in Appeldorn gefährden sinkende Schülerzahlen deren Existenz und damit auch die OGS. Die teilweise schlechte Bausubstanz einer Grundschule führt zu Umverteilung von Räumlichkeiten und Mehraufwendungen.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Stadt Kalkar stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

Das Thema OGS ist in der Stadt Kalkar im Fachbereich 3 „Bürgerdienste“ angesiedelt. Dieser regelt den Finanztransfer zum OGS-Träger und erhebt die Elternbeiträge. Für die Aufgabe hält die Stadt 0,20 Vollzeit-Stellen vor. Dem OGS-Träger obliegen die gesamte Bearbeitung und die Planungen für die OGS. Darüber hinaus koordiniert er die Freizeit- und Betreuungsangebote während der Ferienzeiten.

Die Stadt Kalkar hat sich für die Zusammenarbeit mit der „Katholischen Waisenhausstiftung Emmerich am Rhein“ entschieden. Diese betreut in den Nachbarkommunen Emmerich am Rhein, Kleve, Kranenburg und Rees weitere Offene Ganztagschulen. Hauptgrund für die Vergabe der Betreuungsleistungen war, zusätzliche Personalaufwendungen für die Stadt Kalkar zu vermeiden. Der Kooperationsvertrag mit dem Träger wurde vor zwei Jahren aktualisiert und hat eine dreijährige Bestandskraft.

Die Aufgaben und Leistungen des OGS-Trägers ergeben sich aus dem Kooperationsvertrag. Der Träger ist als Arbeitgeber für die personelle Ausstattung zuständig und hat die Fach- und Dienstaufsicht über das Betreuungspersonal. Weiterhin ist er verpflichtet, auf Einladung der Schulleitungen an Sitzungen von Schulmitwirkungsorganen teilzunehmen. Dazu zählen beispielsweise Schul- und Lehrerkonferenzen, Elternabende oder Schulpflegschaftssitzungen. Die Kooperationsvereinbarung regelt auch qualitative Inhalte der OGS. So hat der Träger einen Koordinator zu stellen. Dieser fungiert gleichzeitig als Ansprechpartner für die Schulleitungen Stadtverwaltung und Eltern.

Die Stadt Kalkar leitet die Landeszuwendungen für die OGS und die Elternbeiträge zur Finanzierung der Maßnahmekosten an den OGS-Träger weiter. Zusätzlich stellt sie die Räumlichkeiten für die OGS zur Verfügung und übernimmt die anfallenden Raumnutzungskosten. Investitionen und Neuanschaffungen für die OGS trägt ebenfalls die Stadt Kalkar. Diese setzt sich bei Bedarf mit der Koordinatorin des OGS-Trägers in Verbindung, um OGS betreffende Inhalte zu regeln. Laut Mitteilung der Verwaltung funktioniert die Zusammenarbeit mit der Koordinatorin problemlos.

Im Haushalt der Stadt Kalkar finden sich Hinweise zu den Erträgen und Aufwendungen der OGS nur in den Erläuterungen zu der jeweiligen Grundschule. Die Landeszuweisungen für beide Betreuungsformen (OGS, 8-1) fließen beispielsweise auf ein gemeinsames Sachkonto. Für die Prüfung mussten die Zuweisungen manuell getrennt werden. Um die finanzielle Entwicklung der OGS transparenter zu machen, ist aus Sicht der gpaNRW eine Haushaltsanpassung notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte für die OGS Kostenstellen oder ein eigenständiges Produkt bilden. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollten genutzt werden.

Schulentwicklungsplanung (OGS)

Die Schulentwicklungsplanung ist im Fachbereich 3 angesiedelt. Die aktuellen Inhalte sind in Form einer Power Point Präsentation dokumentiert. Diese befasst sich überwiegend mit der Entwicklung der Schülerzahlen der vergangenen Jahre. Prognosedaten gibt es lediglich zu den Geburten bis zum Schuljahr 2021/2022. Die Schulentwicklungsplanung enthält jedoch keine Angaben zur OGS. Grundsätzlich regelt der § 80 Schulgesetz NRW auch die inhaltlichen Erfordernisse, die bei der Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen sind. Dazu zählen auch die Entwicklungen und Prognosen für die OGS.

→ **Empfehlung**

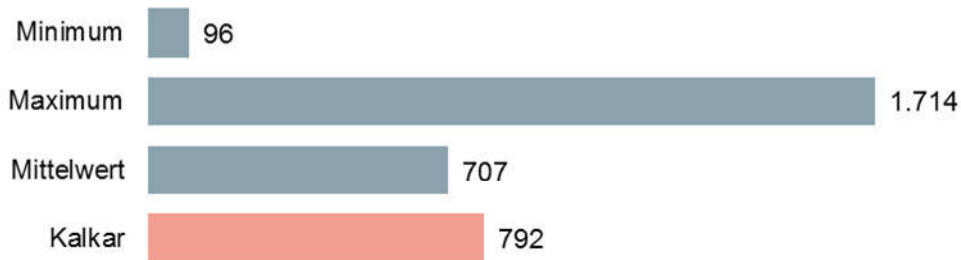
Die Stadt Kalkar sollte Angaben zur OGS in die Schulentwicklungsplanung mit aufnehmen.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015



Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
792	309	634	1.069	45

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, ist den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts zu entnehmen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen. Die Elternbeiträge für die OGS wurden mathematisch ermittelt, da die Stadt Kalkar für die OGS und Schule von 8-1 nur ein Sachkonto für die Elternbeiträge vorhält. Dazu wurden die Elternbeiträge für das Programm Schule von 8-1 in Abzug gebracht. Laut Mitteilung der Verwaltung werden für 2018 in beiden Betreuungsformen getrennte Sachkonten eingerichtet.

Die Stadt Kalkar erhebt Elternbeiträge auf Basis der „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich in der Stadt Kalkar vom 13. März 2006 in der Fassung der letzten Änderung vom 9. April 2013“. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt sechs Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von 61.355 Euro wird der Höchstbeitrag von monatlich 150 Euro erhoben.

Für das zweite Kind in der OGS (oder in einer Tageseinrichtung) wird die Hälfte des maßgeblichen Beitrags fällig. Die weiteren Geschwisterkinder sind beitragsfrei gestellt.

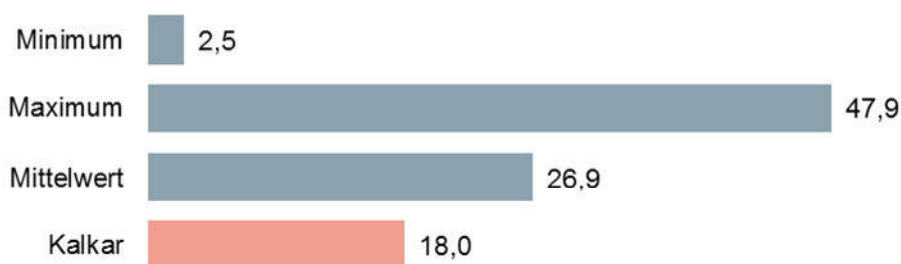
³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge OGS in Euro	25.938	30.114	30.551	38.971
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	172.265	178.743	182.726	216.023
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	399	391	368	410
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	15,1	16,8	16,7	18,0

Die ordentlichen Aufwendungen steigen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich um 43.758 Euro an. Das entspricht einem Anstieg von rund 25 Prozent. Die Elternbeiträge steigen um 13.033 Euro. Das entspricht einem Anstieg von 50,2 Prozent. Der proportional höhere Anstieg bei den Elternbeiträgen führt dazu, dass trotz steigender Aufwendungen die Elternbeitragsquote sich insgesamt verbessert. Interkommunal positioniert sich die Elternbeitragsquote der Stadt Kalkar wie folgt.

Elternbeitragsquote in Prozent 2015



Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,0	19,8	27,0	33,5	45

Die Elternbeitragsquote fällt auch deshalb so niedrig aus, da die Elternbeiträge je OGS Schüler mit 410 Euro nur einen unterdurchschnittlichen Wert erreichen (Mittelwert: 685 Euro).

Die Festlegung der Elternbeiträge richtet sich regelmäßig nach der Kaufkraft der Einwohner, der Sozialstruktur einer Kommune und den sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen. Insoweit wird hiervon auch mittelbar die Elternbeitragsquote beeinflusst. Sie fällt in Kalkar vergleichsweise unterdurchschnittlich aus. Die unterdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner und die überdurchschnittliche SGB II Quote können Indikatoren dafür sein, dass wenig Ertragspotenzial besteht. Das zeigt auch die Verteilung der Beitragspflichtigen auf die Einkommensstufen zum Stichtag 31. Dezember 2016.

Verteilung der bisherigen Elternbeiträge auf die Einkommensstufen

Einkommensstufen	≤12.000	24.542	36.813	49.084	61.355	> 61.355
Anteil in Prozent	33,3	31,9	9,7	12,5	2,7	9,7

Die überwiegende Zahl der Beitragspflichtigen gehört zu den unteren Einkommensstufen. Würde die Stadt Kalkar bei der höchsten Einkommensgruppe den Höchstbetrag von 180 Euro ansetzen, so belaufen sich die Mehreinnahmen rechnerisch auf 2.520 Euro. Auffällig ist auch die Zahl der Geschwisterkinder, für die nur die Hälfte des jeweiligen Beitrags gezahlt wird. Diese beträgt in Kalkar 18 Prozent. Die Einkommensüberprüfung erfolgt in der Stadt Kalkar konsequent. Bei Nichteinreichung der Unterlagen wird der Beitragspflichtige auf die höchste Beitragsstufe gesetzt. Dieser Fall trat in 2016 neun Mal auf.

→ Feststellung

Die Erhebung der Elternbeiträge zeigt gegenwärtig kaum Optimierungspotenzial. Das liegt auch an der eher belastenden Sozialstruktur der Stadt Kalkar. Die Einkommensüberprüfung wird konsequent umgesetzt. .

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte die Einkommensstatistik zur OGS weiter fortführen. Bei relevanten Veränderungen ist eine Anpassung der Elternbeitragssatzung notwendig. Der Höchstbetrag von 180 Euro sollte bei der nächsten Satzungsänderung berücksichtigt werden.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers

Die Kommune hat⁴ einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

Wenn der Fehlbetrag OGS nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers positiv ist, dann gibt es in der Kommune:

- Aufwendungen, die über den Eigenanteil der Kommune hinausgehen bzw.
- weitere Zuschüsse der Kommune an Träger, die mit der OGS-Durchführung beauftragt sind.

Die Stadt Kalkar leistet solche zusätzlichen Zuschüsse.

Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

⁴ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

Aufwendungen je OGS-Schüler

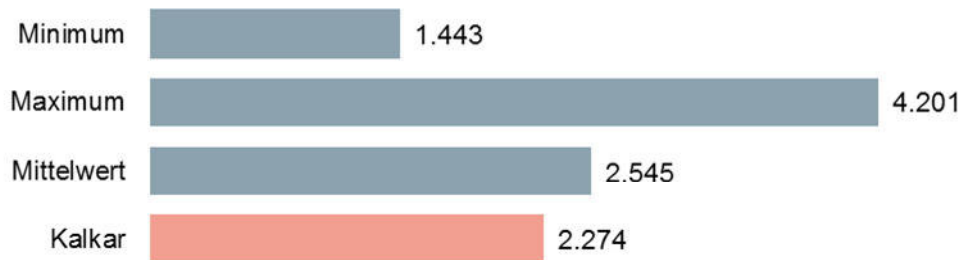
Die OGS-Aufwendungen erfasst die Stadt Kalkar nicht separat. Sie ordnet die Aufwendungen der jeweiligen Grundschule zu. Daher hat die gpaNRW mithilfe eines Berechnungsfaktors eine Verteilung der Aufwendungen auf den OGS-Bereich vorgenommen. Danach beträgt die durch die OGS mitgenutzte Gebäudefläche je nach Grundschule bis zu 23 Prozent. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlung zur Haushaltstransparenz.

Die gpaNRW verteilt die Gesamtaufwendungen anhand der jeweils genutzten Flächen. Hierzu werden bei der Datenerfassung die Flächen des gesamten Schulgebäudes, die mischgenutzten Flächen und die reinen OGS-Flächen erfasst. Neben den klar zugeordneten Flächen werden die Flächen in Mischnutzung wie folgt berücksichtigt:

- Schule 60 Prozent
- OGS 40 Prozent

Damit lässt sich der prozentuale Anteil der OGS Fläche an der Gesamtfläche der jeweiligen Schule zumindest grob/näherungsweise bestimmen. Folglich können die relevanten Aufwendungen der einzelnen Schule auf die OGS heruntergerechnet werden. Im interkommunalen Vergleich kommen wir zu folgendem Bild:

Aufwendungen je OGS-Schüler 2015



Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.274	2.052	2.530	2.874	45

Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je OGS-Schüler.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

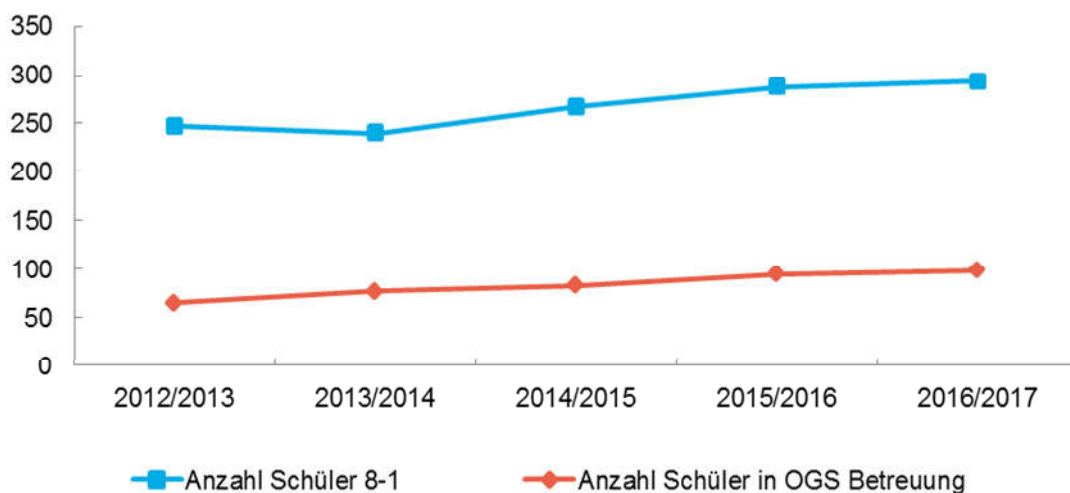
Im Jahr 2015 besuchten insgesamt 542 Schüler die drei Grundschulen. 95 Schüler nahmen am OGS Angebot teil, was einer Teilnahmequote von 17,5 Prozent entspricht. Interkommunal ordnet sich dieser Wert wie folgt ein.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,5	6,8	82,1	33,0	23,7	31,3	38,3	45

Die Nachfrage nach einer OGS-Betreuung an den drei Grundschulen ist bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichskommunen höher. Bei der in den Grundschulen parallel angebotenen „Betreuung von 8-1“ sieht die Nachfrage ganz anders aus. Die nachfolgende Grafik zeigt die unterschiedlichen Entwicklungen auf.

Entwicklung der Platzverteilung bei den Betreuungsangeboten



Hier zeigt sich deutlich, dass die Nachfrage nach der Vormittagsbetreuung stark dominiert. Die OGS spielt nur eine untergeordnete Rolle. Der Schüleranstieg fällt zugunsten der Vormittagsbetreuung aus. Diese fördert das Land jedoch nur mit einer Betreuungspauschale je Schule in Höhe von 5.500 Euro pro Jahr (7.500 Euro ab dem 01.02.2017). Der Betrag ist unabhängig davon, ob die Schülerzahlen steigen. Dennoch sollte die Schulentwicklungsplanung auf das OGS-Angebot und die ergänzenden Betreuungskonzepte eingehen.

→ Empfehlung

Die Schulentwicklungsplanung sollte Angaben zum gesamten Betreuungsangebot an den Grundschulen enthalten.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen. Dabei geht es im Wesentlichen darum, ob für den OGS-Betrieb Räume neu gebaut, im eigenen Bestand verwirklicht oder angemietet werden. An den Grundschulen in der Stadt Kalkar wurden für den OGS-Betrieb bereits vorhandene Räumlichkeiten zur alleinigen Nutzung bereitgestellt.

Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,8	6,2	32,3	15,3	10,4	14,4	19,1	43

Der vergleichsweise niedrige Anteil an OGS-Flächen begründet sich mit der niedrigen Teilnahmequote. Je weniger Teilnehmer zu betreuen sind, desto weniger Platz muss zur Verfügung gestellt werden. Inwieweit das auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler Einfluss nimmt, zeigt die nachfolgende Kennzahl.

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,38	3,27	21,13	7,32	5,44	6,38	7,69	43

Trotz des geringen OGS-Flächenanteils an den Schulen ist der Flächenverbrauch je OGS-Schüler eher durchschnittlich. Das liegt hauptsächlich daran, dass die OGS Räumlichkeiten in den Schulen ausschließlich für sich alleine und nicht in Mehrfachnutzung nutzt. Dieser Umstand verursacht jedoch höhere Gebäudeaufwendungen bei der OGS, die dann den Fehlbetrag belasten.

→ **Feststellung**

Die OGS nutzt in den Schulen die bereitgestellten Flächen ausschließlich für sich alleine. Im Vergleich zur Mehrfachnutzung von Räumen entstehen Mehraufwendungen, die den Fehlbetrag belasten.

→ Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- gebildete Schulverbände,
- ausgeweitete Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket,
- zunehmende Integration und Inklusion sowie
- gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Kalkar beschäftigt drei Schulsekretärinnen an fünf Schulstandorten. Das Stellenvolumen betrug 2015 insgesamt 3,00 Vollzeit-Stellen. Davon stehen 0,5 Vollzeit-Stellen für die Heinrich-Eger-Grundschule und die St. Luthard-Grundschule an jeweils 2 Tagen in der Woche zur Verfügung. In der Josef-Lörks Grundschule ist ebenfalls eine Halbtagskraft an vier Tagen in der Woche eingesetzt. Die beiden kleineren Grundschulstandorte haben insgesamt 263 Schüler. Damit haben sie kaum weniger Schüler als die größte Grundschule (279 Schüler). Die verbleibenden zwei Vollzeit-Stellen sind gleichmäßig auf die Realschule und das Gymnasium verteilt. Die Schülerzahl an der Realschule fällt mit 522 etwas niedriger aus als am Gymnasium (549).

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2015

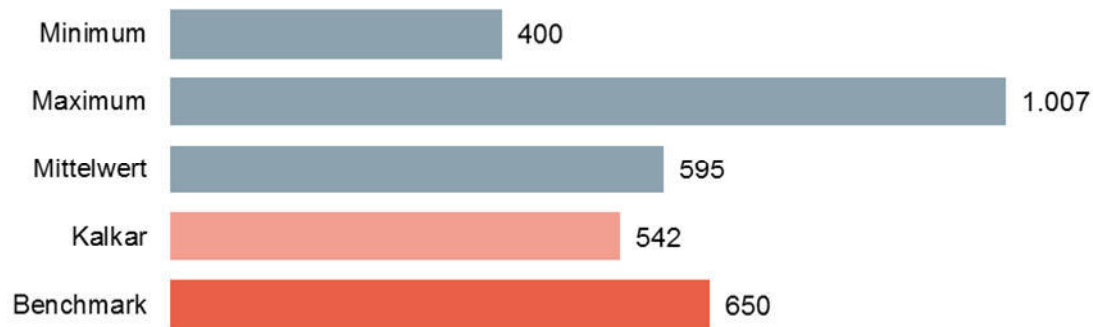
Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
88	48	131	88	72	90	100	40

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig vom quantitativen Personaleinsatz, der Stellenbemessung und der Eingruppierung.

Die Personalaufwendungen je Schüler sind durchschnittlich. Je Vollzeit-Stelle liegen die Personalaufwendungen mit 47.267 Euro ebenfalls in der Mitte.

Ein wichtiger Indikator für das Stellenvolumen der Schulsekretariate ist die Zahl der zu betreuenden Schüler der jeweiligen Schulform. Dazu werden die beiden Größen in Bezug zueinander gesetzt.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2015



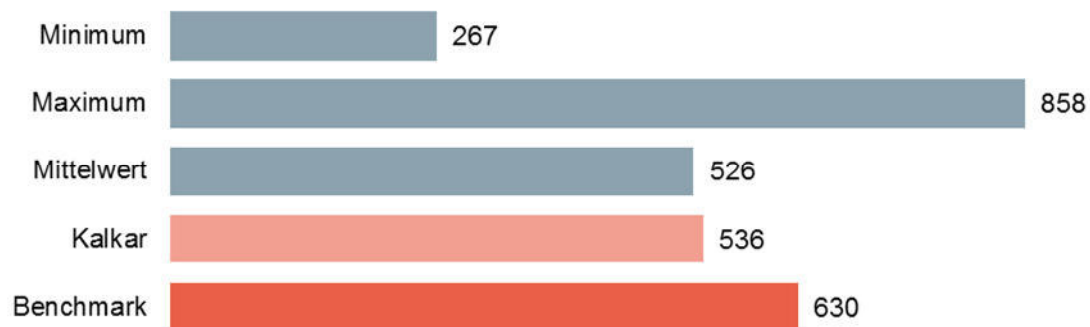
Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
542	486	544	669	48

Auf den Benchmark bezogen ergibt sich ein Potenzial in Höhe von 0,17 Vollzeit-Stellen.

Bei mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen werden mehr Schüler je Vollzeit-Stelle betreut. Seit 2014 steigen die Schülerzahlen nach einem Rückgang wieder an. In 2016 erreichen sie den höchsten Wert im Zeitreihenvergleich 2012 bis 2016. Dadurch verbessert sich der Kennzahlenwert geringfügig auf 547 Schüler je Vollzeit-Stelle.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgendes Bild.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2015



Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
536	426	515	623	39

Auf den Benchmark bezogen ergibt sich ein Potenzial in Höhe von 0,30 Vollzeit-Stellen.

Die Schülerzahlen entwickeln sich an beiden Schulen ähnlich. Nach einem Rückgang in den Jahren 2012 und 2013 erholen sich die Schülerzahlen wieder.

Hinweise auf einen zusätzlichen Stellenbedarf bei den Schulsekretariaten durch Sonderaufgaben gibt es in der Stadt Kalkar nicht. Lediglich die Anmeldebögen für die Schülerfahrkarten werden in den Schulsekretariaten entgegengenommen. Ein Stellenmehrbedarf entsteht dadurch wegen der geringen Bearbeitungszeiten nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte mit Blick auf das niedrige Stellenpotenzial in den einzelnen Schulen und steigenden Schülerzahlen den Kennzahlenwert weiter fortschreiben.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Stellen in den Schulsekretariaten den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. So verfährt auch die Stadt Kalkar. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Verfahren zur Stellenbemessung

Ein Stellenbemessungsverfahren für Schulsekretariate gibt es in Kalkar nicht. Darüber hinaus hat sie in den vergangenen Jahren die Stellenzahl in den Schulsekretariaten nicht verändert. Das liegt insbesondere daran, dass kein Änderungsbedarf gesehen wurde und dort unbefristete Vollzeit-Kräfte beschäftigt sind. Deren Arbeitsverträge wären nur durch eine Änderungskündigung abänderbar. Das ist wegen der Nachteilwirkung für die Beschäftigten kaum umsetzbar. Dadurch hat die Stadt Kalkar das Problem, dass eventuelle notwendige Stellenreduzierungen erst bei Fluktuationen umgesetzt werden können.

→ **Empfehlung**

Die Arbeitsverträge der Schulsekretariatskräfte sollten bei Neueinstellungen mehr Flexibilität durch Anpassungen zulassen.

Eine Möglichkeit ist z.B. eine feste Sockelstundenzahl zu garantieren und einen geringen Teil der Stunden als flexibel zu vereinbaren. So kann jährlich der errechnete Stundenbedarf entsprechend angepasst werden. Gelegentlich stellen Kommunen die Sekretariatskräfte allgemein als „Beschäftigte der Kommune“ ein. Dies hat den Vorteil, dass andere Einsatzgebiete auch ohne Änderungsvertrag infrage kommen können.

Wegen des fehlenden Stellenbemessungsverfahrens verweist die gpaNRW auf den KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung möglich. Die im Bericht vorgeschlagenen mittleren Bearbeitungszeiten sollten im Optimalfall von der Kommune selbst ermittelt bzw. überprüft werden.

→ Schülerbeförderung

Die Schülerbeförderung verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Dabei wird die Höhe der Aufwendungen auch durch strukturelle Gegebenheiten beeinflusst, die nicht oder nur schwer von der Kommune gesteuert werden können. Dazu zählen die Gemeindefläche, der Siedlungscharakter, der ÖPNV-Ausbau sowie die Zahl der einpendelnden Schüler. Auch die Schulangebote der Gemeinde oder Nachbarkommunen (auspendelnde Schüler) nehmen Einfluss.

Ziel der Prüfung ist es festzustellen, inwieweit sich die Kommune mit der Optimierung der Schülerbeförderung befasst.

In 2015 hat die Stadt Kalkar insgesamt 590.389 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Dabei entfielen auf den öffentlichen Personennahverkehr 564.507 Euro. Das sind Aufwendungen für die Übernahme der Kosten für das Schokoticket sowie die Eigenanteile der Eltern der Grundschüler. Bei 1.613 beförderten Schülern ergibt das im Mittel Aufwendungen in Höhe von 29,16 Euro pro Monat und Schüler. Das liegt deutlich unter der 100 Euro Grenze des § 2 Schülerfahrkostenverordnung SchfkVO. Die restlichen Aufwendungen in Höhe von 22.864 Euro stammen aus dem Schülerspezialverkehr.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	362	86	623	344	254	339	430	39
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	694	446	1.023	726	583	692	834	36
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	52,8	12,1	82,7	46,3	35,3	44,4	58,9	39
Einpendlerquote in Prozent	24,1	0,7	40,8	16,6	8,4	12,2	26,5	39

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Die Aufwendungen je Schüler sind leicht überdurchschnittlich. Ist die Bezugsgröße die beförderten Schüler, dann verbessert sich die Kennzahl auf einen durchschnittlichen Wert. Das ist umso bemerkenswerter, als die Stadt Kalkar eine hohe Einpendlerquote an den weiterführenden Schulen hat. Bei diesen fällt insbesondere die Realschule mit einem hohen Wert von 36,8 Prozent (192 Schüler) auf. Beim Gymnasium ist die Einpendlerquote mit 34,2 Prozent (188 Schüler) ähnlich hoch. Laut Mitteilung der Verwaltung trägt die Stadt Kalkar die vollen Schülerbeförderungskosten für die einpendelnden Schüler. In NRW gilt das Schulträgerprinzip. Demnach übernimmt die Stadt Kalkar auf Antrag die Schülerfahrkosten unabhängig vom Wohnort des

Schülers. Allerdings gilt dies nur, wenn der Wohnort in NRW liegt (§ 4 SchfkVO). Eine Kosten-erstattung durch die Heimatgemeinden der einpendelnden Schüler erfolgt nicht. Bei 29,16 Euro pro Schüler und Monat sind das 135.799 Euro Mehraufwendungen in 2015 für die Stadt Kalkar. Die meisten Einpendler kommen aus Bedburg-Hau. Danach folgt die Gemeinde Uedem und die Stadt Xanten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Stadt Kalkar mit zwölf Ortsteilen und einer Gemeindefläche von 88 km² (Mittelwert: 78 km²) keine begünstigende Siedlungsstruktur aufweist. Daher ist es nachvollziehbar, dass ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Schüler den ÖPNV für den Weg zur Schule nutzt. Hinzu kommt, dass die Stadt Kalkar die Eigenanteile der Eltern für die Schokotickets mit übernimmt. So verzichtete die Stadt Kalkar bewusst auf sechs Euro je Grundschulkind mit einem Schokoticket.

Die Nutzung des ÖPNV als in der Regel wirtschaftlichste Beförderungsart wirkt sich in Kalkar als entlastender Faktor bei den Schülerbeförderungskosten aus. Das führt dazu, dass trotz einiger belastender Faktoren die schulwegbezogenen Aufwendungen nicht über das Mittelmaß hinausgehen.

→ **Feststellung**

Insbesondere die hohe Einpendlerquote belastet den schulwegsbezogenen Ressourceneinsatz in der Stadt Kalkar. Trotzdem fällt dieser durchschnittlich aus. Das ist insbesondere auf die überwiegende ÖPNV-Nutzung zurückzuführen.

Organisation und Steuerung

ÖPNV

Die Schülerbeförderung wird in der Stadt Kalkar fast vollständig über den ÖPNV abgewickelt. Die Ressourcen dafür stellt ein in den Kreisen Kleve und Wesel tätiger Verkehrsbetrieb. Die berechtigten Schüler erhalten auf Antrag durch den Verkehrsbetrieb ein Schokoticket. Die der Ausgabe vorgeschaltete Anspruchsprüfung erfolgt im Fachbereich. Die Stadt Kalkar übernimmt für die Grundschüler die Eigenanteile, da diese die Tickets aufgrund des Alters nicht in der Freizeit nutzen können.

Eine Streckenoptimierung erfolgt regelmäßig zu Beginn des Schuljahres und bei Bedarf. Das betrifft im Wesentlichen Fahrzeiten, Intervalle und Strecken. Dazu werden im Vorfeld Informationen aus der Schulentwicklungsplanung an die Verkehrsgesellschaft weitergegeben. Diese leitet dann in Absprache mit der Stadt geeignete Maßnahmen ein. Dazu zählt beispielsweise der Einsatz von Taxi- oder Linienbussen je nach Frequentierung. Hinzu kommen Verschiebungen von Fahrzeiten, um die Wartezeiten beim Umsteigen oder deren Anzahl zu verringern.

Schülerspezialverkehr

Schülerspezialverkehr wird in der Stadt Kalkar bei den Grundschulen für Fahrten im Anschluss an die OGS-Betreuung eingesetzt. Außerdem fahren alle Grundschulen einmal wöchentlich zum Schwimmbad nach Bedburg-Hau. Grund für den Einsatz eines Schülerspezialverkehrs sind fehlende Busverbindungen zu diesen Uhrzeiten. Die Aufwendungen belaufen sich insgesamt auf 17.840 Euro. Das Verkehrsunternehmen berechnet pro Tag 86,84 €, unabhängig von der Schülerzahl. Daher ist die Anzahl der Schüler, die den Spezialverkehr nutzen nicht bekannt.

Beim Schülerspezialverkehr für das Gymnasium handelt es sich um den Kauf von Einzeltickets bzw. 4er-Tickets durch die Stadt Kalkar. Hintergrund ist, dass das Jan-Joest-Gymnasium eine Kooperationsvereinbarung im Rahmen des Differenzierungsunterrichtes mit dem Gymnasium in Rees abgeschlossen hat. Dadurch kommt es regelmäßig zu einem Schülertransfer zwischen den beiden Schulstandorten. Aufgrund der unterschiedlichen Beförderungssysteme in Rees und Kalkar, verfügen die Reeser Schüler über kein Schokoticket, um nach Kalkar fahren zu können. Die Aufwendungen sind mit 4.724 Euro jedoch recht gering.

Mit dem Auslaufen der Hauptschule in Kalkar wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Rees abgeschlossen. Die Schüler der letzten 3 Schuljahre der Hauptschule Kalkar werden in Rees beschult. Die Stadt Kalkar hat den Aufwand für die Schülerbeförderung anteilig zu übernehmen. Die Kostenübernahme läuft im Sommer 2018 aus.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je befördertem Schüler sind in Kalkar trotz einer hohen Einpendlerquote durchschnittlich. Kalkar erhält für einpendelnde Schüler keine Kostenerstattungen von den entsendenden Kommunen. Die ÖPNV-Nutzung erweist sich dagegen als entlastender Faktor. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Wegen der großen Gemeindefläche ist der ÖPNV nicht überall und zu jeder Zeit nutzbar. Entsprechend fallen zusätzlich Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr insbesondere für die OGS an.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	3	3	3	3	3
davon mit OGS Angebot	3	3	3	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	3	3	3	3	3
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	./0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	3	3	3	3	3
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	3	3	3	3	3
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	3	3	3	3	3

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	543	537	519	542	547
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	543	537	519	542	547
davon OGS-Schüler	65	77	83	95	99
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	247	240	267	287	293
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
davon OGS-Schüler	./.	./.	./.	./.	./.
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	543	537	519	542	547
davon OGS-Schüler	65	77	83	95	99

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	76.202	79.856	74.032	75.198	./.
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	1.172	1.037	892	792	./.

Tabelle 4: Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	762	627	482	370	./.

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS	12,0	14,3	16,0	17,5	18,1

Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2015

	Grundschulen	Realschule	Gymnasium	gesamt
Personalaufwendungen je 1.000 Schüler in Euro	85.609	88.889	89.253	87.911
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	86	89	89	88
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate	542	522	549	538
(Vollzeit-)Stellen je 1.000 Schüler	1,85	1,92	1,82	1,86
Personalaufwendungen je Stelle in Euro	46.400	46.400	49.000	47.267

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2015

	Grundschulen	Realschule	Gymnasium	gesamt
Anteil der beförderten Schüler an Schülerzahl insgesamt in Prozent	24,5	66,9	67,2	52,8
Anteil Spezialverkehr an beförderten Schülern in Prozent	./.	./.	./.	./.
Anteil Spezialverkehr an Schülern (gesamt) in Prozent	./.	./.	./.	./.
Aufwendungen (Schulweg) je Schüler (gesamt) in Euro	212	436	451	366
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	865	652	672	694
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	213	436	438	362
Einpendlerquote in Prozent	1,5	36,8	34,2	24,1

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Stadt Kalkar im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	8
→ Sportplätze	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Spiel- und Bolzplätze	13
Steuerung und Organisation	13
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16

→ Managementübersicht

Sport

Die Anzahl der Schulsporthallen orientiert sich in Kalkar am konkreten Bedarf. Daher sind für die Stadt bezogen auf den Schulsport aktuell keine Potenziale ersichtlich. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich allerdings mit Blick auf die nicht für den Schulsport genutzten Sporthallen (Altkalkar, Niedermörmter, Grieth).

Einwohnerbezogen ist der Bestand an Sporthallen in Kalkar überdurchschnittlich hoch. Dies kommt insbesondere den Vereinen zu Gute. Der interkommunale Vergleich zeigt hierbei auf, dass sich in Kalkar weniger Vereine bzw. Mannschaften eine Halleneinheit teilen müssen als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Zudem stellt die Stadt den Vereinen die Sporthallen kostenlos zur Verfügung.

Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in einer stärkeren Beteiligung der Vereine. Das Spektrum reicht hier von der Übertragung einzelner Aufgaben, über die Erhebung von Nutzungsgebühren bis hin zum Verkauf einzelner Objekte.

Der Bestand an Sportplätzen ist in Kalkar ebenfalls überdurchschnittlich. Die Bedarfsanalyse hat gezeigt, dass es im Hinblick auf die Vereinsnutzung freie Kapazitäten gibt (insbesondere in Grieth). Handlungsmöglichkeiten bestehen ebenfalls darin, die Vereine stärker an der Unterhaltung und Bewirtschaftung zu beteiligen. Die Stadt sollte in Zusammenarbeit mit den Vereinen auch prüfen, ob der Vereinsbedarf mit einer geringeren Anzahl an Sportplätzen realisiert werden kann.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Kalkar mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Die Spiel- und Bolzplätze stellen sich im Kennzahlenvergleich differenziert dar. Während die Anzahl der Spielplätze leicht unterdurchschnittlich ist, positionieren sich die Bolzplätze überdurchschnittlich. Allerdings ist die Fläche der Spielplätze erheblich größer als in den Vergleichskommunen. Hieraus ergeben sich Ansätze für mögliche strukturelle Optimierungen. Um auch den demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, empfiehlt die gpaNRW daher die Entwicklung eines Spielplatzbedarfsplanes.

Zur Verbesserung der Datengrundlagen und Steuerungsmöglichkeiten hat die Stadt begonnen, eine Kostenrechnung für den städtischen Bauhof aufzubauen. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, alle steuerungsrelevanten Informationen in einem Grünflächenkataster zusammenzuführen.

Im Hinblick auf die Bewirtschaftung bieten sich verschiedene Handlungsoptionen, die sich positiv auf den Aufwand der Stadt auswirken können. Sie betreffen beispielsweise die Auswahl von

Spielgeräten, die Gestaltung der Spielplatzflächen, Umzäunungen oder die Definition von Pflegestandards.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Kalkar mit dem Index 3.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Kalkar. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

In diesen Handlungsfeldern möchten wir u.a. einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Hierfür stellen wir zunächst Transparenz bei den eingesetzten und vorgehaltenen Ressourcen her. Diese Ressourcen in Form von Flächen und Aufwendungen vergleichen wir interkommunal. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten vorgehaltenen Flächen, z. B. Bruttogrundflächen der Sporthallen, sowie die gesamten Aufwendungen. Für die Bedarfsberechnungen haben wir Orientierungsgrößen und Faktoren festgelegt. Auf der Basis dieser Größen und Faktoren berechnen wir Potenziale bzw. zeigen Kapazitäten über dem Bedarf auf. Für die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze“ ermitteln wir anhand eines Benchmarks Potenziale.

Darüber hinaus möchte die gpaNRW mit dieser Prüfung die strategische und operative Steuerung in diesen Handlungsfeldern verbessern. Beispielsweise erarbeiten wir Handlungsmöglichkeiten für die Kommune, damit sie auch langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot an Sporthallen und -plätzen sowie Spiel- und Bolzplätzen vorhalten kann. Unter bedarfsgerecht versteht die gpaNRW, dass eine Anlage nachgefragt wird, also eine hohe Auslastung aufweist. Besonders bei den Spielplätzen legen wir dar, wie sich die demografische Entwicklung auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Steuerung erlangen wir aus Prüfgesprächen vor Ort.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

Flächenmanagement Schulsporthallen

Die Stadt bewirtschaftete im Jahr 2015 vier Schulsporthallen mit insgesamt sieben Halleneinheiten. Die Bruttogrundfläche der Hallen beträgt in Summe 5.392 m², die reine Sportnutzfläche beläuft sich auf 2.737 m².

Im Jahr 2015 hat die Stadt Kalkar eine marode Einfachturnhalle am Schulzentrum abgerissen. Dadurch konnte die Stadt neben den Aufwendungen für die Bewirtschaftung auch die Kosten für die notwendige Hallensanierung einsparen. Der Abriss war möglich, weil die Stadt den Bedarf an Schul- und Vereinssport mit den noch verbleibenden Sporthallen decken konnte. Die Halle ist in den dargestellten Vergleichen für 2015 bereits nicht mehr enthalten.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80	34	206	100	74	87	119	37

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Kalkar stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,4	3,0	0,6
Realschulen	1,6	2,0	0,4
Gymnasien	2,0	2,0	0,0
Gesamt	6,0	7,0	1,0

Bei der Bedarfsberechnung wurde berücksichtigt, dass die Grundschule in Kalkar eine Halleneinheit der Dreifachturnhalle des Gymnasiums mit nutzt. Zwar liegt der Hallenbestand leicht oberhalb des aktuellen Bedarfes, allerdings handelt es sich hierbei lediglich um eine rechnerische Größe. Tatsächliche Handlungsmöglichkeiten zur Schließung einer Schulsporthalle sind derzeit nicht gegeben. Dies wäre allenfalls denkbar, wenn die Stadt Kalkar einen Grundschulstandort aufgeben würde. Planungen in diese Richtung gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung in Kalkar nicht.

→ **Feststellung**

Bezogen auf die Schulsporthallen sind in Kalkar keine realisierbaren Flächenpotenziale ersichtlich.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Die Zuständigkeit für die Belegung der Sporthallen ist in Kalkar im Fachbereich 3 - Bürgerdienste angesiedelt. Neben den Schulsporthallen bewirtschaftet die Stadt Kalkar drei weitere Sporthallen mit jeweils einer Halleneinheit (Altkalkar, Niedermörmter, Grieth). Diese Hallen verfügen über eine Sportnutzfläche von 712 m² und haben eine Bruttogrundfläche von insgesamt 1.934 m². Sie stehen ausschließlich für den Vereinssport zur Verfügung und sind somit vollständig den freiwilligen Aufgaben der Stadt zuzurechnen.

Bruttogrundfläche Sporthallen (gesamt) je 1.000 Einwohner in m² 2015

Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
529	242	861	416	322	413	480	37

Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass die Stadt Kalkar einwohnerbezogen mehr Hallenflächen vorhält als andere Kommunen. Die folgenden Kennzahlen geben über verschiedene strukturelle Rahmenbedingungen Aufschluss.

Ergänzende Kennzahlen 2015 (Sporthallen gesamt)

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner in m ²	249	148	445	225	173	222	259	37
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,72	0,29	0,78	0,55	0,47	0,54	0,64	38
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent	47,1	39,1	72,1	54,4	49,8	52,5	59,4	36
Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m ²	733	513	1.501	764	684	749	824	37
Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m ²	345	307	775	420	370	397	436	37

Die Vergleiche bestätigen den Umstand, dass die Stadt Kalkar ein großzügiges Angebot an Sporthallen vorhält. Dies bezieht sich sowohl auf die Betrachtung der Anzahl an Halleneinheiten als auch auf die reine Sportnutzfläche.

Das Verhältnis von Sportnutzfläche zu Bruttogrundfläche ist in Kalkar geringer als in den Vergleichsstädten. Dies bedeutet, dass die durchschnittliche Größe einer Halleneinheit etwas kleiner (rund 50 m²) ist als im Landesdurchschnitt.

Inwieweit die Bedarfe des Vereinssports durch die vorhandenen Sporthallen abgedeckt sind, lässt sich nicht allein anhand des Einwohnerbezuges ermitteln. Vielmehr ist hierfür die Anzahl der nutzenden Vereine und der dort trainierenden Mannschaften entscheidend. Die gpaNRW führt daher weitere Vergleiche durch, welche die Anzahl der Vereine und der Mannschaften berücksichtigen.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Kennzahlen Vereinsnutzung 2015 (Sporthallen gesamt)

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sporthallen gesamt								
Vereine je Halleneinheit Mo-Fr	1,8	1,10	6,00	2,79	1,86	2,59	3,59	38
Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr	9,3	5,0	16,2	12,2	10,6	12,3	14,3	30
Sportnutzfläche je Verein in m ²	192	73	473	180	120	168	214	37
Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m ²	37	23	60	37	27	33	45	29
Anteil der belegten Nutzungszeiten außerschulische Nutzung an den belegten Nutzungszeiten gesamt in Prozent	49	38	68	51	46	50	56	37

Die Kennzahlen zeigen auf, dass sich in Kalkar nur vergleichsweise wenige Vereine bzw. Mannschaften eine Halleneinheit teilen müssen. Die Vereine können folglich über deutlich mehr Sportflächen verfügen als Vereine in den meisten anderen Kommunen. Nach Auskunft der Stadt gibt es bei der Auslastung der Hallen allerdings Unterschiede. So sind die zentral gelegenen Hallen tendenziell stärker ausgelastet als Hallen in den Außenbezirken.

Die demografische Entwicklung wirkt sich ebenfalls auf den Bedarf an Sportstätten aus. In den Jahren 2011 bis 2015 ist die Bevölkerungszahl von 13.705 auf 13.854 angestiegen. Der Zuwachs um insgesamt 149 Einwohner entspricht 1,1 Prozent. IT.NRW prognostiziert perspektivisch zwar noch einen Bevölkerungsrückgang für Kalkar. Aktuelle Studien gehen allerdings davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen bundesweit steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken.

Mit den Veränderungen bei den Einwohnerzahlen gehen voraussichtlich auch entsprechende Entwicklungen bei den Mitgliederzahlen in den Sportvereinen einher. Die Stadt Kalkar sollte diese Entwicklungen im Blick haben, um auf sinkende oder steigende Bedarfe angemessen reagieren zu können.

Die Stadt Kalkar unterhält und bewirtschaftet sämtliche Sporthallen und stellt diese den Vereinen kostenlos zur Verfügung. Es gibt weder eine Kostenbeteiligung noch übernehmen die Vereine einzelne Aufgaben der Unterhaltung oder Bewirtschaftung der Hallen. Die Halle in Altkalkar liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu einer Begegnungsstätte, die durch einen Trägerverein bewirtschaftet wird. Die Halle in Grieth wird nicht nur als Sporthalle genutzt, sie erfüllt zusätzlich die Funktion als Begegnungsstätte. Teilweise nutzen die Vereine die Möglichkeit, Räumlichkeiten zu vermieten, um ihrerseits Erträge zu erwirtschaften.

Dass Kommunen im Rahmen der Sportförderung Gebäude ohne jede Gegenleistung zur Verfügung stellen, ist zunehmend seltener anzutreffen. Gerade bei einer schwierigen Haushaltslage sollte die Stadt freiwillige Aufgaben wie die Sportförderung stärker hinterfragen.

Die gpaNRW sieht bezüglich der Vereinsnutzung in den städtischen Sporthallen verschiedene Handlungsmöglichkeiten:

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zunächst die getroffenen Vereinbarungen mit den Vereinen überprüfen und verbindlich festlegen. Grundsätzlich sollte allein die Stadt über die Möglichkeit verfügen, ihr Eigentum zu vermieten und entsprechende Erträge zu erzielen.

Darüber hinaus ist es aus Sicht der gpaNRW opportun, die Vereine stärker in die Verantwortung zu nehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die nutzenden Vereine daher verursachungsgerecht an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude beteiligen.

Die Möglichkeiten, eine stärkere Beteiligung zu erreichen, sind sehr vielfältig und können eine große Bandbreite abbilden. Beispielfhaft nennt die gpaNRW

- die Einführung von Nutzungsgebühren und
- die Übertragung von Arbeiten (z.B. Reinigung, Schließdienst) auf die Vereine.

Schließlich besteht die Möglichkeit, Gebäude, die nicht für Pflichtaufgaben erforderlich sind, vollständig aufzugeben. Mittel- bis langfristig kann die Stadt hierdurch erhebliche Verbesserungen für den Haushalt erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte alle Sporthallen, die nicht für den Schulsport benötigt werden, auf den Prüfstand stellen.

Neben dem Verkauf von Grundstücken besteht auch die Möglichkeit, Gebäude vollständig auf die nutzenden Vereine zu übertragen.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

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

Strukturen

Die Stadt Kalkar verfügt über fünf Sportstätten mit insgesamt elf Sportplätzen. Die Gesamtfläche beträgt rund 136.000 m², davon entfallen rund 89.000 m² auf die reine Sportnutzfläche. Es handelt sich hier um acht Rasenplätze und drei Tennenplätze. Kunstrasenplätze gibt es in Kalkar nicht. Für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Plätze trägt die Gemeinde die Aufwendungen nahezu vollständig. Lediglich kleinere Arbeiten werden teilweise durch die Vereine übernommen (z.B. Tornetz, Aufbringen von Markierungen). Die Vereine nutzen die Sportplätze kostenlos.

Strukturkennzahlen Sportplätze 2015

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	9,84	0,40	12,12	6,72	4,18	6,96	9,18	37
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	5,43	0,36	6,81	3,11	1,78	3,14	4,29	37

Sowohl bei der Gesamtfläche der Sportplätze als auch bei der reinen Sportnutzfläche der Spielfelder liegt Kalkar oberhalb des dritten Quartils. Über 75 Prozent der Vergleichskommunen haben somit weniger Sportplatzflächen.

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar hält deutlich mehr Sportplatzflächen vor als der Durchschnitt der Kommunen gleicher Größenklasse.

¹ Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW untersucht in diesem Kapitel, inwieweit die im Ort vorhandenen Sportplätze ausreichen, um auch den Bedarfen des Vereinssports zu genügen. Zu diesem Zweck stellt die gpaNRW den Bestand an Sportplätzen dem Vereinsbedarf gegenüber. Die Bedarfsberechnung erfolgt auf Basis der gemeldeten Mannschaften. Hierbei wurde die vereinfachende Grundannahme unterstellt, dass die Mannschaften im Schnitt zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainieren. Zur Ermittlung der verfügbaren Nutzungsstunden geht die gpaNRW von jeweils 25 Wochenstunden pro Tennisplatz sowie 14 Wochenstunden für die kommunalen Sportrasenplätze aus.

Vergleich benötigte und verfügbare Nutzungszeiten pro Woche (Bestands-Bedarfs-Analyse)

		2015	2016
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	48	47
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	144	141
verfügbare Nutzungsstunden pro Woche	Stunden	187	187
Vergleich ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)	Stunden	43	46

Die Bestands-Bedarfs-Analyse weist ein Überangebot von 46 Nutzungsstunden aus. Dies entspricht in etwa der Kapazität von drei Sportrasenplätzen. Hinsichtlich der fünf Standorte sind jedoch größere Unterschiede in der Auslastung erkennbar.

Auslastung der kommunalen Sportstätten 2016

	Sportplatz Kalkar	Sportplatz Appeldorn	Sportplatz Wessel	Sportplatz Niedermörmter	Sportplatz Grieth
Anzahl Mannschaften	12	11	14	7	3
Benötigte Nutzungszeiten pro Woche pro Mannschaft (Annahme: 2x für je 1,5 h)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Benötigte Nutzungsstunden gesamt	36	33	42	21	9
Verfügbare Nutzungszeiten	39	39	42	28	39
Auslastungsquote	92%	85%	100%	75%	23%

Die Tabelle zeigt eine sehr hohe Auslastung der Sportplätze in Wessel und Kalkar. Die Sportanlage in Grieth zeigt hingegen erhebliche Überkapazitäten.

→ **Feststellung**

Der Bestand an Sportplätzen übersteigt in Kalkar den Vereinsbedarf. Handlungsmöglichkeiten sind insbesondere am Standort in Grieth gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte in Zusammenarbeit mit den Vereinen prüfen, ob einzelne Sportplätze aufgegeben oder zusammengelegt werden können. Hierbei sollte auch geprüft werden, ob freie Kapazitäten in Nachbarorten genutzt werden können.

Die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche bestätigen, dass hier entsprechende Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten in Prozent gesamt	63	34	151	72	55	75	80	27
Fläche Spielfelder je Mannschaft in m ² gesamt	1.567	452	10.904	1.487	757	1.063	1.663	31
Belegte Nutzungszeiten Vereine je Mannschaft in Stunden pro Woche gesamt	2,45	1,25	4,30	2,35	1,78	2,22	2,76	26

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht. Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder in der Regel der Hauptkostenfaktor.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist für Kalkar nicht möglich, da die Aufwendungen für die Sportplätze nicht ermittelbar sind. Hierzu ist es erforderlich, eine Kostenrechnung im Bauhof einzurichten. Die gpaNRW verweist diesbezüglich auf die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel „Spiel- und Bolzplätze“.

Nach Auskunft der Verwaltung übernimmt die Stadt alle wesentlichen Pflegearbeiten wie z.B.:

- Rasenmähd, Aussaat,
- Vertikutieren, Düngen (durch Fremdfirmen),
- Gehölzarbeiten sowie
- Reparaturen an den Anlagen etc.

Auch ergeben sich - wie schon bei den Sporthallen - aufgrund des freiwilligen Charakters der Sportförderung entsprechende Handlungsmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die nutzenden Vereine stärker als bisher an der Bewirtschaftung und Unterhaltung der Sportplätze beteiligen.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Steuerung und Organisation

Die Budgetverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze ist im Fachbereich 2 „Planen, Bauen, Umwelt“ angesiedelt. Die Bewirtschaftung erfolgt operativ durch den städtischen Bauhof.

Die Stadt verfügt bereits über ein GIS-basiertes Flächenkataster, das verlässliche Auswertungen zu den Spiel- und Bolzplätzen ermöglicht. Lage und Größe der Spiel- und Bolzplätze, die Anzahl und Art der Spielgeräte sowie Ausstattungsgegenstände sind bekannt. Nutzungsarten und Vegetation sind bisher nur teilweise (Rasenflächen) im System hinterlegt. Die Gestaltung von Flächen hat großen Einfluss auf die laufenden Aufwendungen. Daher ist es sinnvoll, entsprechende Informationen hierüber aufzubereiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte die bestehenden Ansätze zu einem umfassenden Grünflächenkataster ausbauen. So sollten beispielsweise auch die Flächen- und Vegetationsarten im Grünflächenkataster erfasst sein.

Eine Kostenrechnung für die Spiel- und Bolzplätze gibt es bisher noch nicht. Insbesondere kann die Stadt nicht beziffern, wie hoch die Aufwendungen sind, die der Bauhof für Spiel- und Bolzplätze leistet.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte eine Kostenrechnung für den Bauhof aufbauen.

Die Stadt hat den Handlungsbedarf erkannt und bereits zum Zeitpunkt der Prüfung Vorbereitungen für die Einführung der Kostenrechnung getroffen. Insbesondere hat die Stadt eine Organisationsuntersuchung für den städtischen Bauhof durchgeführt. Die Ergebnisse der Untersuchung liegen voraussichtlich Ende 2017 vor. Zur optimalen technischen Unterstützung plant die Stadt Kalkar, eine spezielle Software zu beschaffen. Für den effektiven Einsatz der Kostenrechnung muss die Stadt in angemessenem Umfang personelle Ressourcen einplanen.

Der Differenzierungsgrad der Kostenrechnung hängt von den individuellen Steuerungsinteressen der Stadt ab. Folgende zentrale Fragestellungen sollte eine Kostenrechnung aus Sicht der gpaNRW beantworten können:

- Welche Kosten sind für welchen Spiel-/Bolzplatz angefallen?
- Welche Pflegeleistungen sind in welcher Höhe angefallen (z.B. für Grünpflege, Spielgeräte oder Sand- und Fallschutzflächen)
- Erfolgt die Leistungserbringung wirtschaftlich?

Strukturen

Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet beträgt 88,8 Prozent und ist damit leicht überdurchschnittlich. Die Einwohnerdichte ist mit 157 Einwohnern je km² unterdurchschnittlich (Mittelwert 210 Einwohner je km²). Eine geringe Bevölkerungsdichte und eine hohe Anzahl an Ortsteilen stellen grundsätzlich eher ungünstige Rahmenbedingungen dar. Um den Bedarf sicherzustellen, können daher tendenziell mehr Einrichtungen nötig sein als in Kommunen, wo mit wenigen zentral gelegenen Spielplätzen eine hohe Erreichbarkeit gewährleistet werden kann.

Die Stadt Kalkar hatte im Jahr 2016 insgesamt 24 Spielplätze mit einer Gesamtfläche von rund 38.200 m² sowie fünf Bolzplätze mit einer Fläche von rund 3.900 m². Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze war im Betrachtungszeitraum (2012 bis 2016) konstant. Auf den Spielplätzen befinden sich 170 Spielgeräte mit einem Bilanzwert von rund 43.400 Euro (Stichtag 31.12.2015).

Die demografische Entwicklung ist für ein bedarfsgerechtes Angebot an Spielplätzen und Spielgeräten maßgeblich. So ist die Zahl der unter 18jährigen in Kalkar von 2.643 im Jahr 2012 auf 2.563 im Jahr 2015 gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um 3,0 Prozent in nur drei Jahren. Bezüglich der Prognosedaten gelten die Ausführungen im Kapitel „Sporthallen“ analog.

Die demografische Entwicklung gibt somit Anlass, das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen an die sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Die Verwaltung beabsichtigt, einen entsprechenden Spielplatzbedarfsplan aufzustellen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen allerdings noch keine konkreten Arbeiten vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte im Hinblick auf die demografischen Veränderungen einen Spielplatzbedarfsplan zeitnah aufstellen.

Ziel eines solchen Planes ist es, die Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, das Spielplatzangebot bedarfsgerecht sicherzustellen. Der Spielplatzbedarfsplan sollte folgende Schritte berücksichtigen:

- Räumlich gliedern (Spielbezirke/Erreichbarkeit),
- Altersbezogen gliedern (unterschiedliche Bedürfnisse bei verschiedenen Altersgruppen),
- Spielflächenbedarf definieren sowie
- Qualitätsmerkmale festlegen.

In die Planung sollten die jeweils aktuellsten demografischen Erkenntnisse einfließen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	16,4	3,9	32,3	14,7	10,4	13,7	17,8	51
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	11,3	4,9	21,7	11,9	8,8	11,4	14,1	51
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,4	1,3	17,6	6,2	4,5	6,0	7,4	51
Durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.453	626	2.657	1.249	941	1.201	1.426	51

Bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren stellt sich die Situation in Kalkar wie folgt dar: Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze ist leicht unterdurchschnittlich. Die geringe Bevölkerungsdichte der Stadt wirkt sich somit nicht belastend auf die Anzahl der Einrichtungen aus. Die Fläche ist hingegen überdurchschnittlich hoch. Daraus folgt, dass die Spiel- und Bolzplätze der Stadt vergleichsweise groß sind. Dies ist auch an der Kennzahl „durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze“ direkt ablesbar.

Die getrennte Auswertung nach Spielplätzen bzw. Bolzplätzen gibt Aufschluss über mögliche weitere Handlungsfelder.

Differenzierte Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	9,4	4,5	19,6	10,0	7,1	9,8	11,7	51
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	14,9	3,8	27,2	11,1	8,0	10,7	13,9	51
Durchschnittliche Größe der Spielplätze in m ²	1.593	561	2.435	1.086	831	1.098	1.258	50
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	1,95	0,38	7,85	2,06	1,00	1,66	2,50	46
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	1,52	0,15	20,58	4,04	1,35	2,98	4,86	46
Durchschnittliche Größe der Bolzplätze in m ²	780	233	6.525	2.075	933	1.550	2.985	45

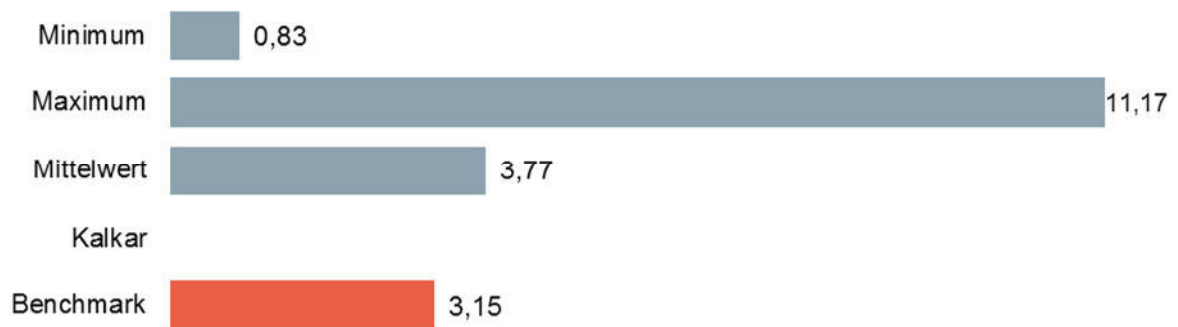
Die Tabelle zeigt auf, dass die Kennzahlenausprägungen für die Spielplätze und Bolzplätze unterschiedlich ausfallen. Die Anzahl der Spielplätze ist leicht unterdurchschnittlich, während die Anzahl der Bolzplätze leicht überdurchschnittlich ist. Auffällig ist darüber hinaus, dass die durchschnittliche Größe der Bolzplätze sehr gering ist. Die Spielplätze in Kalkar sind hingegen rund 500 m² größer als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hieraus ergeben sich mögliche Ansätze für weitere Optimierungen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der Größe der Spielplätze sollte die Stadt Kalkar prüfen, ob und inwieweit es möglich ist, einzelne Grundstücke zu verkleinern und Teile davon zu veräußern. Die Stadt sollte diese Aspekte im Rahmen des Spielplatzbedarfsplanes berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro je m² 2015



Kalkar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
.	2,22	3,07	4,46	46

Die Aufwendungen lassen sich für Kalkar nicht ermitteln (siehe Ausführungen zur Kostenrechnung). Insoweit lässt die Datenlage keine Schlussfolgerung zu, ob die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Spiel- und Bolzplätze wirtschaftlich erfolgt.

Gleichwohl lassen sich einzelne Aspekte und deren Einfluss auf die Aufwendungen betrachten.

Zunächst ergeben sich aus der Struktur der Spiel- und Bolzplätze mögliche Anhaltspunkte. Erfahrungsgemäß lassen sich großflächige Spielplätze tendenziell günstiger unterhalten als kleine Spielplätze. Insbesondere Kleinstspielplätze sind in der Regel aufwandsintensiv. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es tendenziell sinnvoller, wenige, dafür aber größere und gut ausgestattete Spielplätze vorzuhalten. Dies ist im konkreten Einzelfall allerdings zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Kalkar, im Rahmen des Spielplatzbedarfsplans die Struktur der Spiel- und Bolzplätze auf den Prüfstand zu stellen.

Auch die Gestaltung der Spielplätze hat einen direkten Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit. Die Spielplätze in Kalkar weisen teilweise sehr große Sandflächen auf. Die Wartung und Kontrolle dieser Flächen sowie der regelmäßige Austausch des Sandes ist häufig sehr aufwändig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte daher prüfen, ob sich durch die Umwandlung von Sand- in Rasenflächen wirtschaftliche Vorteile erzielen lassen.

Darüber hinaus sind verschiedene Spielplätze sowohl mit Hecken als auch mit Zäunen eingefasst. Hieraus ergeben sich ebenfalls Ansatzpunkte für Einsparungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte auf doppelte Umzäunungen verzichten. Eine einfache Umzäunung (Hecke oder Zaun) ist ausreichend.

Die Spielgeräte auf den Spielplätzen sind vielfach noch aus Holz. Geräte aus Kunststoff oder Metall sind gegenüber Holz in der Regel weniger wartungs- und reparaturanfällig. Auch sind sie im Hinblick auf Vandalismus sicherer.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, zukünftig in stärkerem Umfang Spielgeräte aus dauerhafteren Materialien zu beschaffen. Dort, wo weiterhin Holz im Einsatz ist, sollte die Stadt auf den Schutz des Materials achten (z.B. durch Pfostenschuhe), um die Lebensdauer der Geräte zu maximieren.

Schließlich beeinflusst die Häufigkeit der Pflegegänge auf den Grünflächen der Spiel- und Bolzplätze die Aufwendungen unmittelbar. Bisher hat die Stadt keine verbindlichen Standards für die Grünflächenunterhaltung festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte ihre Pflegestandards definieren und schriftlich dokumentieren. Dies gilt nicht nur für die Spiel- und Bolzplätze, sondern für sämtliche städtische Grünpflegearbeiten.

In einigen Kommunen sind angesichts der knapper werdenden Ressourcen Patenschaften für Spiel- und Bolzplätze anzutreffen. Gerade junge Eltern sind oft besonders motiviert, da ihre eigenen Kindern und somit auch die gesamte Familie zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören. Spielplatzpatenschaften gibt es in Kalkar bisher nicht.

Auch wenn Patenschaften die regelmäßigen Kontrollen durch die Stadt nicht ersetzen können, bietet das ehrenamtliche Engagement Vorteile. So können insbesondere Probleme und Mängel oft schneller erkannt und behoben werden. Die engere Betreuung der Anlagen kann sich zudem positiv auf Vandalismusschäden und deren Strafverfolgung auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte prüfen, ob durch die Einrichtung von Patenschaften für die Spiel- und Bolzplätze positive Effekte zu erzielen sind.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Kalkar im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	10
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	11
Alter und Zustand	12
Unterhaltung	14
Reinvestitionen	14

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Stadt Kalkar verfügt über mehr Verkehrsflächen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies hängt mit der Siedlungsstruktur des Stadtgebietes zusammen. Aufgrund der eher geringen Bevölkerungsdichte müssen die einzelnen Ortsteile der Stadt weitflächig durch Verkehrsflächen erschlossen werden.

Bilanziell sind die Verkehrsflächen der Stadt Kalkar in den Jahren 2012 bis 2015 von einem starken Werteverzehr (rund 3,6 Mio. Euro) geprägt. Korrespondierend hierzu zeigen die Anlagenabnutzungsgrade eine ansteigende Tendenz. Während der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen 2015 noch in einem mittleren Bereich (51,5 Prozent) liegt, ist er bei den Wirtschaftsweegen bereits sehr stark fortgeschritten (87,8 Prozent). Die von der Stadt Kalkar durchgeführte visuelle Zustandserfassung weist für die Straßen und Wirtschaftswege ganz überwiegend noch einen guten Zustand aus. Allerdings ist die gewählte Methodik sehr ungenau und mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Die gpaNRW empfiehlt daher, zukünftig eine messtechnische Erfassung des Straßenzustandes vorzunehmen.

Um dem Handlungsbedarf zu begegnen sollte die Stadt Kalkar ein strategisches Gesamtkonzept zur Straßenunterhaltung erarbeiten. Hierzu sollte die Stadt zunächst die bereits definierten strategischen Ziele weiter konkretisieren. Zur Verbesserung der Datentransparenz ist es darüber hinaus zwingend erforderlich, eine Kostenrechnung aufzubauen. Andernfalls wird es nicht möglich sein, die Höhe der Kosten für die Straßenunterhaltung zu ermitteln und zielgerichtet zu steuern. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, eine Straßendatenbank aufzubauen, in der alle steuerungsrelevanten Informationen gebündelt werden. Mit Hilfe dieser Instrumente und aufbauend auf den definierten Zielen sollte die Stadt Kalkar die erforderlichen Unterhaltungs- und Investitionserfordernisse ermitteln und ein konkretes Maßnahmenprogramm zur Zielerreichung aufbauen.

Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung lässt sich zum Zeitpunkt der Prüfung nicht beurteilen, ob die bisher aufgewendeten Mittel für Unterhaltung in angemessener Höhe erfolgen.

Die Höhe der getätigten Reinvestitionen ist jedenfalls nicht geeignet, dem Werteverzehr aus Abschreibungen dauerhaft zu begegnen. Auch perspektivisch wird sich daher bei einer Fortführung der zurückhaltenden Investitionstätigkeit der starke Werteverzehr im Straßenvermögen fortsetzen. Hieraus können sich zusätzliche Risiken ergeben, z.B. in Form von Sonderabschreibungen aus vorzeitigem Anlagenabgang.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Kalkar mit dem Index 2.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen ist innerhalb des Fachbereiches 2 „Planen, Bauen, Umwelt“ im Tiefbauamt angesiedelt.

Ziele und Strategie

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist. Bezogen auf die Verkehrsflächen können strategische Ziele beispielsweise den Substanzerhalt, die Verkehrssicherheit, die Befahrbarkeit oder die Umweltverträglichkeit betreffen. Die Stadt Kalkar hat im Haushaltsplan die folgenden Ziele für den Bereich „Tiefbau“ festgelegt.

- Schaffung von Verkehrsinfrastruktur
- Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur
- Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit
- Zeitnahe Abrechnung der Erschließungs- und Ausbaubeiträge
- Herstellung eines positiven Stadtbildes

Eine festgelegte Strategie zur Erreichung dieser Ziele gibt es bisher nicht. Für die Festlegung einer Gesamtstrategie ist es wichtig, dass die Ziele nicht nur allgemein, sondern möglichst konkret formuliert sind. So ist allein die Zielformulierung „Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur“ für die Steuerung noch nicht ausreichend. Eine Konkretisierung könnte z.B. wie folgt aussehen:

- „Alle Hauptverkehrsstraßen sollen in x Jahren mindestens einen Zustandswert von 3,5 (Zustandsklasse 3) haben.“ oder
- „Für alle Verkehrsflächen soll der Anteil in Zustandsklasse 5 oder 6 unter 3,0 Prozent liegen.“

Hierbei handelt es sich lediglich um Beispielformulierungen. Die Stadt muss die Ziele individuell für sich festlegen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte ihre strategischen Ziele soweit konkretisieren, dass die Zielerreichung messbar wird. Abgeleitet aus den strategischen Zielen sollte die Stadt Kalkar eine Gesamtstrategie zur Verkehrsflächenerhaltung entwickeln.

Hierbei sollte sie die folgenden Aspekte einbeziehen, die wir für Kalkar im Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ vertiefend darstellen:

- Unterhaltung der Verkehrsflächen

- (Re-)Investitionen
- Alter und Zustand der Verkehrsflächen

Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank ist die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit dieses Managementinstrument sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die Daten in die Datenbank sorgfältig und detailliert eingepflegt und dauerhaft fortgeführt werden.

Die Stadt Kalkar verfügt noch nicht über eine Straßendatenbank. Die Flächen sind bisher in einer Excel-Tabelle gepflegt. Die Tabelle enthält allerdings noch nicht alle Informationen, die aus Sicht der gpaNRW für eine optimale Steuerung erforderlich sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte eine Straßendatenbank anlegen und den Datenbestand laufend fort-schreiben und aktualisieren. Die Stadt muss hierbei entscheiden, in welchem Detailumfang sie die Daten pflegen will.

Folgende Informationen können sinnvoll in eine Straßendatenbank integriert werden:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandhaltung, Erneuerung und Unterhaltung)
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen)
- Inventardaten (z. B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.),
- Sonstige (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten).

Kostenrechnung

Für die Verkehrsflächen gibt es derzeit in Kalkar noch keine Kostenrechnung. Zwar sind bereits verschiedene Auswertungsmöglichkeiten vorhanden. Für eine gezielte Steuerung ist aus Sicht der gpaNRW allerdings eine tiefere Differenzierung erforderlich. Insbesondere lassen sich bisher die Aufwendungen des Bauhofes für die Straßenunterhaltung nicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen und den Bauhof aufbauen. Hierbei sollte sie einen Vollkostenansatz anstreben.

Die Stadt Kalkar hat bereits mit entsprechenden Vorarbeiten begonnen. Die gpaNRW verweist auch auf die korrespondierenden Ausführungen im Bericht „Sport und Spielplätze“.

Der Differenzierungsgrad der Kostenrechnung hängt von den individuellen Steuerungsinteressen der Stadt ab. Folgende zentrale Fragestellungen sollte eine Kostenrechnung aus Sicht der gpaNRW beantworten können:

- In welcher Höhe sind Kosten für welche Straße/welchen Wirtschaftsweg angefallen?
- Welche Leistungen/Kosten sind in welcher Höhe angefallen (z.B. für Personal, Unterhaltung/Sanierung oder Abschreibungen)?
- Erfolgt die Leistungserbringung wirtschaftlich?

Zustandserfassung und Straßenbegehung

Die Stadt Kalkar hat den Zustand der Verkehrsflächen erstmalig mit Einführung des NKF im Jahr 2009 erfasst. Eine regelmäßige Aktualisierung erfolgte bisher zwar nicht. Allerdings hat die Stadt im Jahr 2017 den Straßenzustand erneut aufgenommen und beabsichtigt diesen jährlich fortzuschreiben.

Die Zustandserfassung erfolgte visuell. Das bedeutet, dass nur solche Zustandsmerkmale erfasst wurden, die durch reine Beobachtung an der Oberfläche erkennbar sind. Mängel an tieferliegenden Schichten können mit dieser Methode in der Regel nicht erkannt werden. Hierzu ist eine messtechnische Bewertung erforderlich.

Die Stadt Kalkar hat die Straßen und Wirtschaftswege jeweils als komplette Anlage bewertet. Dies hat den Nachteil, dass eine Straße beispielsweise insgesamt als gut bewertet wird, einzelne Streckenabschnitte allerdings trotzdem Handlungsbedarf aufweisen können. Eine Erfassung und Bewertung nach einzelnen Straßenabschnitten ist daher erheblich aussagekräftiger.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, den Zustand der Verkehrsflächen messtechnisch zu erfassen. Hierbei sollte die Stadt Kalkar auch eine stärkere Differenzierung nach einzelnen Straßenabschnitten vornehmen. Eine solche Erfassung muss nicht jährlich erfolgen, sollte allerdings spätestens nach fünf Jahren wiederholt werden.

Im Hinblick auf die Kosten eines solchen messtechnischen Verfahrens ist auch ein Kompromiss in dem Sinne denkbar, dass man dieses Verfahren zunächst nur auf besonders verkehrsintensive Straßen beschränkt.

Erhaltungsmanagement

Zu einem Erhaltungsmanagement gehört es auch, dass die Stadt einen Überblick über Maßnahmen hat, die seitens Dritter im städtischen Straßenvermögen erfolgen. Die Verkehrsflächen

sind z.B. auch betroffen, wenn Baumaßnahmen an der Ver- und Entsorgungsstruktur durchgeführt werden. Hierzu zählen die Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energie (Strom, Gas, Fernwärme) und die Telekommunikation. Bei Maßnahmen an diesen Einrichtungen erfolgt durch Dritte ein Eingriff in die städtische Verkehrsfläche. Derzeit ist es in Kalkar so, dass entsprechende Maßnahmen weder bei der Stadt beantragt werden müssen, noch erfolgt eine Abnahme der Leistungen seitens der Stadt. Dies birgt die Gefahr, dass unsachgemäße Arbeiten an den Verkehrsflächen nicht erkannt werden, was zu Schäden am städtischen Vermögen führen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte in stärkerem Umfang auch die Maßnahmen von Dritten in die Steuerung einbeziehen. Insbesondere sollte eine fachmännische Abnahme der Leistungen erfolgen.

→ Ausgangslage

Strukturen

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	157	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	107	32	192	75	59	68	84	34
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,69	0,64	2,37	1,34	1,04	1,31	1,50	34
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	57	32	100	66	50	68	84	34
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	43	4,0	68,2	36,3	19,3	32,9	50,7	32
Anteil unbefestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	26	0,0	91,6	32,6	17,0	28,3	50,5	31
Anteil befestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	74	8	100	67	50	71	81	32

Die Stadt Kalkar verfügt über mehr Verkehrsflächen als die meisten anderen Kommunen. Sowohl bei der einwohnerbezogenen Kennzahl als auch im Anteil an der Gemeindefläche kommt dies stark zum Ausdruck.

Im Wesentlichen ist diese Ausprägung auf die Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur der Stadt Kalkar zurückzuführen. Die Bevölkerungsdichte der Stadt ist unterdurchschnittlich. Daher müssen die verschiedenen Ortsteile der Stadt entsprechend weitflächig durch Verkehrsflächen erschlossen werden.

Schließlich verdeutlichen die Zahlen auch, dass die Stadt Kalkar einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wirtschaftswegen hat. Darüber hinaus sind auch überdurchschnittlich viele dieser Wirtschaftswege befestigt. Der Anteil der unbefestigten Wirtschaftswege ist in Kalkar hingegen sehr gering.

Bilanzkennzahlen

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Kalkar	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi- an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	28,8	12,2	35,7	24,2	20,7	24,5	28,2	36
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	23,6	8,1	64,6	27,1	19,3	24,1	36,2	34

Die hohe Verkehrsflächenquote zeigt auf, dass der städtische Haushalt in stärkerem Umfang durch das Verkehrsflächenvermögen geprägt ist, als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Die Ursachen hierfür liegen u.a. in den im vorigen Kapitel dargestellten strukturellen Merkmalen.

Der Bilanzwert je Fläche ist hingegen durchschnittlich. Hier spielen für die Beurteilung der Kennzahl zusätzliche Faktoren, insbesondere der Anlagenabnutzungsgrad sowie der Zustand der Verkehrsflächen eine Rolle. Die gpaNRW verweist diesbezüglich auf die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel „Alter und Zustand“.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen

Bilanzdaten Verkehrsflächen	2012	2013	2014	2015
Bilanzwert Verkehrsflächen	38.709.618	37.217.805	36.362.950	35.103.609
Anlagen im Bau - Verkehrsflächen	71.195	258.566	94.097	64.546
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anla- gen im Bau)	38.780.813	37.476.371	36.457.047	35.168.156

Der Wert der Verkehrsflächen ist rückläufig. Im Zeitraum von lediglich drei Jahren haben die Verkehrsflächen einen Wert von rund 3,6 Mio. Euro eingebüßt. Dies entspricht rund 9,3 Prozent.

Die Ursachen für die bilanzielle Entwicklung können vielfältig sein. Alter und Zustand der Flächen spielen hier ebenso eine Rolle wie die städtischen Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen. Die gpaNRW geht auf diese Faktoren im folgenden Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ vertiefend ein.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Kommune sollte den Zustand ihrer Verkehrsflächen langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser hat zum einen entsprechende Risiken für Haushalt und Bilanz zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßenzustand.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

hat die gpaNRW in einer Tabelle dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Kalkar sind verschiedene Zielgrößen gegenübergestellt. Diese Werte stellen die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,50 Euro je m²¹ zugrunde. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte zugrunde. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m² und für die Wirtschaftswegen bei 1,05 Euro je m²¹. Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass die Kommune über die gesamte Nutzungsdauer in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestieren soll.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen

Kennzahlen	Richtwert	Kalkar
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,5	./.*
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Straße in Euro	1,75	./.*
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Wirtschaftsweg in Euro	1,05	./.*
Reinvestitionsquote in Prozent (Durchschnitt 2012 bis 2015)	100	19
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent (Stichtag 31.12.2015)	50	62,4

* Die Stadt Kalkar hat keine Kostenrechnung. Die Unterhaltungsaufwendungen können daher nicht ermittelt werden.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004), hochgerechnet auf das Jahr 2015

Die Merkmale weisen für Kalkar einige auffällige Ausprägungen aus. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad deutet darauf hin, dass der Bestand an Verkehrsflächen bereits in Teilen überaltert ist. Im folgenden Kapitel untersucht die gpaNRW diesen Punkt differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen, da hier signifikante Unterschiede erkennbar sind. Bei der Reinvestitionsquote erreicht die Stadt ebenfalls nicht den Zielwert, der erforderlich ist, um das Vermögen langfristig zu erhalten.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Kalkar legt als Gesamtnutzungsdauer für die Straßen 60 Jahre (50 Jahre bei neuen Straßen) zu Grunde, für die Wirtschaftswege setzt sie 50 Jahre an.

Mit der gewählten Abschreibungsdauer nutzt die Stadt Kalkar die möglichen Zeiträume maximal aus. Dies hat zur Folge, dass die Stadt zwar in der Ergebnisrechnung geringere Erträge zur Aufwandsdeckung erwirtschaften muss. Allerdings erhöhen die längeren Nutzungszeiten im Gegenzug das Risiko von Sonderabschreibungen, die sich aus vorzeitigen Anlagenabgängen ergeben können.

Anlagenabnutzungsgrad

Anlagenabnutzungsgrad	2012	2013	2014	2015
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	57,1	58,9	60,9	62,4
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	48,3	48,7	49,7	51,5
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	82,0	84,4	86,6	87,8

Anlagenabnutzungsgrad 2015 interkommunaler Vergleich

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	62,4	30,0	72,8	55,5	49,6	56,8	63,5	24
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	51,5	33,2	68,2	54,2	46,5	55,8	64,3	16
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	87,8	24,3	87,8	60,3	51,3	63,7	69,7	14

Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen weist eine steigende Tendenz auf, liegt allerdings 2015 noch nahezu am Zielwert von 50 Prozent. Dies spricht für eine ausgewogene Struktur. Der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege ist hingegen sehr stark fortgeschritten und bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Dies deutet darauf hin, dass infolge des fortgeschrittenen Alters der Wirtschaftswege Risiken im Hinblick auf zukünftige Unterhaltungs- und Investitionserfordernisse bestehen. Um diesen Aspekt beurteilen zu können, muss allerdings ein weiterer Faktor berücksichtigt werden.

Denn neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Die Stadt Kalkar hat 2017 eine visuelle Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen vorgenommen. Sie hat die Straßen und Wege jeweils als Ganzes bewertet, nicht nach einzelnen Straßenabschnitten. Hierbei erfolgte eine Klassifizierung der Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung. Diese lässt sich am jeweiligen Kontrollintervall erkennen. Straßen mit hoher Verkehrsbedeutung kontrolliert die Stadt wöchentlich. Die Kontrolle wenig befahrener Wege erfolgt hingegen nur alle zwölf Wochen. Nachfolgend stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Zustandserfassung in komprimierter Form dar.

Übersicht Zustandsklassen – Anzahl Straßen und Wirtschaftswege

Zustandsklasse	1wöchig	2wöchig	4wöchig	8wöchig	12wöchig	Summe
1 - Keine Schäden Topzustand	0	4	8	0	0	12
2 - kleine Schäden Guter Zustand	6	12	118	31	52	219
3 - Geringe Schäden Durchschnittlicher Zustand	2	7	29	15	24	77
4 - Mittlere bis kleine. Schäden Ausreichend	0	3	14	11	8	36
5 - Mittlere bis größere Schäden Handlungsbedarf	0	1	0	3	6	10
6 - Große Schäden nicht verkehrssicher	0	0	0	0	2	2
Durchschnitt	2,3	2,4	2,3	2,8	2,7	2,5

Die Art der Zustandserfassung weist verschiedene Aspekte auf, die bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen sind:

- Die Erfassung erfolgte visuell. Mit dieser Methode lassen sich in der Regel nur direkt beobachtbare Mängel an der Oberfläche erkennen. Die Qualität des Unterbaus kann so nur unzureichend beurteilt werden. Es kann also sein, dass die Deckschicht einen guten Zustand vermittelt, während der Unterbau bereits sanierungsbedürftig ist. Die Tragfähigkeit des Unterbaus lässt sich nur durch messtechnische Verfahren ermitteln, die allerdings deutlich kostenintensiver sind.
- Da die Stadt die Straßen als Ganzes bewertet hat, ist es möglich, dass eine Straße insgesamt in einem guten oder durchschnittlichen Zustand klassifiziert ist, es gleichwohl aber einzelne Straßenabschnitte gibt, die sanierungsbedürftig sind.

Insgesamt vermittelt die Zustandserfassung den Eindruck, dass der Zustand der Straßen und Wirtschaftswege deutlich besser ist als dies bei alleiniger Betrachtung des bilanziellen Anlagenabnutzungsgrades erscheint. Aufgrund der benannten Nachteile der Erfassungsmethode verbleiben allerdings erhebliche Unsicherheiten.

Unterhaltung

Aufwendungen 2015

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	1,00	4,88	1,98	1,45	1,87	2,28	29
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	./.	1,02	3,18	1,91	1,37	2,01	2,23	17
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	./.	0,10	1,97	0,65	0,41	0,61	0,76	29
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	./.	0,29	1,24	0,63	0,35	0,57	0,85	17
Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	./.	19	100	65	47	75	83	28
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,03	0,54	3,99	1,35	0,98	1,16	1,56	34

Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung lassen sich die Aufwendungen für die Kalkarer Straßen nicht ermitteln.

→ Feststellung

Die Datenlage in Kalkar lässt keine Aussagen zu, ob und inwieweit die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßen angemessen sind oder nicht.

Reinvestitionen

Die Reinvestitionsquote gibt an, welcher Teil der Abschreibungen über Investitionen in das bestehende Vermögen wieder in die Verkehrsfläche fließt. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.

Investitions- und Reinvestitionsquote 2015

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	17,2	0	244	49	20	35	65	32
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	17,2	0	119	35	9	26	59	30
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	19,0	2	76	34	19	29	43	25

Die durchschnittliche Reinvestitionsquote von 19 Prozent entspricht einem jährlichen Volumen von rund 0,3 Mio. Euro. Die jährlichen Abschreibungen betragen rund 1,5 Mio. Euro. In der Dif-

ferenz von 1,2 Mio. Euro erfolgt somit jährlich ein Werteverlust bei den Verkehrsflächen. Im Kapitel „Ausgangslage“ hat die gpaNRW auf den stark sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen hingewiesen.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann für einen gewissen Zeitraum vertretbar bzw. akzeptabel sein. Dies setzt allerdings voraus, dass die Straßen und Wirtschaftswege noch nicht überaltert und in einem überwiegend guten Zustand sind. Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition jedoch über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen.

Die Voraussetzungen für geringe Reinvestitionsquoten sind in Kalkar nur teilweise gegeben. Wie in den obigen Abschnitten dargestellt, ist der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen 2015 noch sehr ausgewogen. Insoweit kann eine vorübergehend zurückhaltende Reinvestitionsstrategie plausibel und sinnvoll sein. Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Wirtschaftswegen ist hingegen sehr stark fortgeschritten. Auch die Zustandserfassung weist hier mehrere Anlagen in höheren Schadensklassen aus.

Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen und es zu einem vorzeitigen Anlagenabgang kommt.

Auch perspektivisch werden die geplanten Reinvestitionen den Werteverzehr aus Abschreibungen voraussichtlich nicht ausgleichen können. Der Haushalt der Stadt Kalkar (2016/2017) sieht für den gesamten Tiefbau für die Jahre 2016 bis 2020 durchschnittlich rund 400.000 Euro für investive Baumaßnahmen aus. Der Werteverzehr im Infrastrukturvermögen wird sich daher auch mittelfristig weiter fortsetzen.

→ **Feststellung**

Um den starken jährlichen Werteverzehr aufzuhalten, müsste die Stadt Kalkar in deutlich stärkerem Umfang Reinvestitionen tätigen. Bei einer Fortführung der bisherigen Strategie steigt das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, größere Ausbaumaßnahmen teilweise über Straßenbaubeiträge zu refinanzieren. Die gpaNRW verweist hierzu auch auf das Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“ im Berichtsteil „Finanzen der Stadt Kalkar“.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*gpa-Kennzahlenset der Stadt
Kalkar im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Aufbau des gpa-Kennzahlensets	5
→ gpa-Kennzahlenset 1. und 2. Ebene	6

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst.

Die gpaNRW baut sukzessive ein Kennzahlenset mit festen Grunddatendefinitionen auf. Die Kennzahlen können von den Kommunen eigenständig fortgeschrieben und für die strategische und operative Steuerung genutzt werden.

Zudem erheben wir diese Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen. Das gilt auch für Kennzahlen zu Handlungsfeldern, die wir zurzeit nicht mehr prüfen. Diese Handlungsfelder haben wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht. Die Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind deshalb bereits bekannt.

Die Kennzahlen zu diesen Handlungsfeldern sind entsprechend nicht in den aktuellen Prüfberichten zu finden. Wir stellen sie deshalb in den folgenden Tabellen dar. Es handelt sich um folgende Handlungsfelder:

- Personal,
- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen,
- Wohngeld,
- Rentenversicherungsangelegenheiten,
- Gebäudeportfolio,
- Schulen Flächenmanagement,
- Schulen Bewirtschaftung,
- Straßenbeleuchtung und
- Informationstechnik.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen haben wir Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den jeweils Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen werden den Kommunen zur Verfügung gestellt. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Sie haben zudem die Möglichkeit, die Kennzahlen in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse zu integrieren.

Zu Beginn der Prüfung in den kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt noch nicht für alle Kennzahlen eine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten vor. Für diese Kennzahlen können wir noch keine interkommunalen Vergleiche abbilden. Sukzessive fließen immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. Unter www.gpanrw.de steht für jedes Segment das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung. Ebenso können die Kommunen auf dieser Internetseite die Handlungsmöglichkeiten zu den verschiedenen Handlungsfeldern abrufen.

→ Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset besteht aus zwei Ebenen. Die erste Ebene enthält hoch aggregierte Kennzahlen, die insbesondere aus strategischer Sicht steuerungsrelevante Informationen bieten. Die ergänzenden Kennzahlen der zweiten Ebene erlauben tieferegehende Analysen und unterstützen die operative Steuerung.

Sofern die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben wurden, enthält die Übersicht auch diese Werte. Sollten sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert haben oder sich durch die Umstellung auf doppische Haushaltsführung wesentliche Verzerrungen im Zeitreihenvergleich ergeben, werden nur die aktuellen Kennzahlenwerte abgebildet.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

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 und 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.

Aus diesen Lageparametern lässt sich die Positionierung des Kennzahlenwertes der Kommune innerhalb der Spannweite aller Vergleichswerte bestimmen. Sie können die Kommune bei der Festlegung individueller Zielwerte unterstützen.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten der Mittelwert ausreichend stabilisiert hat. Zusammen mit dem Median (2. Quartil), der nicht von Extremwerten beeinflusst wird, kann der Mittelwert auch bei dieser Zahl von Vergleichswerten eine sinnvolle Orientierung bieten.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellen Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

→ gpa-Kennzahlenset 1. und 2. Ebene

GPA-Kennzahlenset der Stadt Kalkar – 1. Ebene

Handlungsfeld / Kennzahl	Kalkar 2013	Kalkar aktuell	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	./.	-308	-436	181	-69	-168	-47	20	39	2015
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	./.	33,3	3,0	53,8	33,6	22,2	37,7	45,6	39	2015
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	./.	74,9	32,6	86,9	68,9	57,2	74,5	81,4	39	2015
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	./.	1.300	171	3.059	1.284	585	1.132	1.955	39	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	./.	-121	-243	251	51	-36	74	131	39	2015
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner 1 (Personalquote 1)	5,03	5,31	3,7	10,7	5,8	4,8	5,3	6,4	49	2016
Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner 2 (Personalquote 2)	4,35	4,52	3,45	6,60	4,52	4,08	4,54	4,90	49	2016
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 Einwohner in m ²	./.	4.136	1.273	5.188	3.454	2.986	3.344	3.999	50	2016
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m ²	259	299	242	527	350	307	342	384	39	2015
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m ²	561	555	166	3.821	594	305	450	653	28	2015

Handlungsfeld / Kennzahl	Kalkar 2013	Kalkar aktuell	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m ²	279	173	173	1.623	463	284	352	436	25	2015
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in m ²	./.	./.	263	871	480	309	451	593	17	2015
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m ²	202	287	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./*)	2015
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m ²	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./*)	2015
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je m ² Reinigungsfläche in Euro	10,07	9,83	6,31	28,47	12,31	9,02	10,81	14,33	34	2015
Aufwendungen Hausmeisterdienste je m ² Bruttogrundfläche in Euro	5,37	4,58	3,72	12,56	7,19	5,51	7,13	8,45	37	2015
Straßenbeleuchtung										
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	./.	113	1.493	407	177	338	526	13	2015
Informationstechnik										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	4.673	4.755	2.014	6.677	4.415	3.635	4.583	5.087	28	2016

*) Es liegen nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

GPA-Kennzahlenset der Stadt Kalkar – 2. Ebene

Handlungsfeld / Kennzahl	Kalkar 2013	Kalkar aktuell	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Haushaltssituation										
Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro	./.	./.	-433	552	-30	-119	-31	62	28	2015
Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent	./.	./.	7,5	51,0	30,7	20,9	31,5	41,0	28	2015
Gesamteigenkapitalquote 2 in Prozent	./.	./.	39,7	90,8	67,1	54,0	72,0	79,0	28	2015
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	./.	./.	73	4.057	1.703	654	1.383	2.421	28	2015
Cash-Flow aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss)	./.	./.	-243	758	126	61	124	210	26	2015
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	./.	1.866	1.118	3.470	1.898	1.546	1.760	2.052	51	2016
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	./.	156	43	356	135	93	124	163	50	2016
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	1.210	569	147	850	426	282	417	519	48	2016
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII	216	161	80	641	210	148	181	230	49	2016

Handlungsfeld / Kennzahl	Kalkar 2013	Kalkar aktuell	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Rentenversicherungsangelegenheiten										
Fälle je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten	./.	./.	325	1.806	811	506	735	1.090	40	2016
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 Einwohner in m ²	2.061	1.901	679	2.889	1.675	1.412	1.666	1.932	52	2016
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 Einwohner in m ²	26	26	0	508	165	67	148	233	52	2016
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 Einwohner in m ²	393	929	0	929	280	126	259	401	52	2016
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 Einwohner in m ²	306	252	105	355	226	181	227	259	52	2016
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 Einwohner in m ²	194	212	68	337	177	129	167	220	52	2016
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 Einwohner in m ²	151	254	0	892	233	109	176	252	52	2016
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 Einwohner in m ²	40	39	32	896	331	127	325	495	52	2016
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 Einwohner in m ²	./.	14	0	355	93	37	68	125	52	2016
Bruttogrundfläche Sonstige Nutzungen je 1.000 Einwohner in m ²	./.	523	0	1.076	237	108	166	302	50	2016
Schulen Bewirtschaftung										
Wärmeverbrauch je m ² Bruttogrundfläche in kWh	./.	88	43	120	86	76	87	98	38	2015
Stromverbrauch je m ² Bruttogrundfläche in kWh	./.	11	8,5	26,9	13,4	10,6	12,0	15,4	38	2015

Handlungsfeld / Kennzahl	Kalkar 2013	Kalkar aktuell	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Wasserverbrauch je m ² Bruttogrundfläche in Liter	./.	99	75	303	142	109	130	158	38	2015
Aufwendungen Eigenreinigung je m ² Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	12,37	33,71	22,87	17,84	21,88	28,93	16	2015
Aufwendungen Fremdreinigung je m ² Reinigungsfläche in Euro	10,07	9,83	6,31	23,65	10,62	8,74	10,03	11,27	31	2015
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	0	0	0	100	20	0	3	20	36	2015
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche	./.	./.	1,34	4,65	3,00	2,30	3,17	3,68	18	2015
Unterhaltungsaufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	./.	15	1.227	231	58	130	260	14	2015
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche in kwh	./.	./.	225	1.368	695	330	756	941	17	2015
Unterhaltungsaufwendungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	./.	71	21	329	62	30	38	75	29	2015
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kwh	./.	294	123	466	230	176	213	272	32	2015

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de