

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Bünde
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Bünde	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Bünde	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. 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).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Bünde wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht 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.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde

Managementübersicht

Der Stadt Bünde ist es seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 1. Januar 2009 nicht gelungen, positive Jahresergebnisse zu erzielen. Die Ausgleichsrücklage ist mit dem Jahresabschluss 2012 fast vollständig aufgebraucht. Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Bünde ein Defizit von rund 1 Mio. Euro aus. Auf den Einwohner bezogen bedeutet dies ein Minus von 22 Euro. Damit liegt Bünde besser als die meisten der Vergleichskommunen (Mittelwert minus 58 Euro je Einwohner). Das Ergebnis darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein im Zeitraum 2009 bis 2012 etwa 17,6 Mio. Euro Eigenkapital verbraucht worden sind. Zwar besteht aktuell noch keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, das Risiko steigt jedoch mit fortschreitendem Eigenkapitalverzehr. Allein in den folgenden drei Planungsjahren ist ein weiterer Eigenkapitalverzehr von mehr als 16 Mio. Euro kalkuliert. Die mittelfristige Finanzplanung geht in allen Jahren von weiteren Defiziten aus. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 werden insgesamt knapp 30 Prozent des ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals verbraucht sein.

Dabei geben die Ergebnisrechnungen nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushalts-situation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Bünde ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von 2,8 Mio. Euro jährlich.

Nach der mittelfristigen Planung beträgt das Defizit im Jahr 2017 rund 1,5 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke halbiert sich somit bis zum Jahr 2017. Eine perspektivische Analyse zeigt mögliche weitere Risiken auf. Im ungünstigsten Fall können die geplanten Jahresergebnisse deutlich schlechter ausfallen.

Auf der Ertragsseite setzt die Stadt Bünde auf Steigerungen der Gewerbesteuern, der Gemeinschaftssteuern und der Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Diese Erträge können sehr unterschiedlich sein, unterliegen verschiedenen Einflüssen und sind nicht unmittelbar durch die Stadt selbst zu beeinflussen. Sie bedeuten hinsichtlich der Jahresergebnisse ein Risiko. Die Planung der Personalaufwendungen ist nach Auffassung der GPA NRW ebenfalls risikobehaftet. Hier plant die Stadt anhand der Orientierungsdaten. Nicht berücksichtigt sind wesentliche Veränderungen, insbesondere beim Personalaufwand für die Feuerwehren. Weitere Risiken können sich aus einem hohen Anlageabnutzungsgrad bei den Straßen, einem hohen Ausgliederungsgrad in kommunale Unternehmen und aus Zinserhöhungen ergeben. Insgesamt besteht für die Stadt Bünde damit das Risiko, dass die Halbierung des Defizites bis zum Jahr 2017 nicht gelingt.

Die Stadt Bünde setzt sich bereits mit Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung auseinander. Dazu wurde ein Haushaltsbegleitausschuss eingerichtet. Die GPA NRW empfiehlt, ein „freiwilliges Haushaltssicherungskonzept“ zu erarbeiten und die angestrebten Konsolidierungswirkungen von Einzelmaßnahmen darstellen. Abweichungen zu den Konsolidierungszielen sollten zeitnah begründet werden. Werden Konsolidierungsziele voraussichtlich nicht erreicht, sind Kompensationsmaßnahmen zu benennen. Beitragsanpassungen und Aktualisierungen der

Gebührenkalkulation bieten nach Auffassung der GPA NRW beispielsweise Möglichkeiten der Ertragsverbesserungen. Sie sollten vorrangig genutzt werden.

Die Struktur der Stadt Bünde ist mit einer Fläche von nur 60 km² und 12 Ortsteilen zur Vorhaltung kommunaler Infrastruktur tendenziell vorteilhaft. Die Bevölkerungsdichte ist vergleichsweise hoch.

Das Gebäudemanagement ist den Kommunalbetrieben Bünde (KBB) übertragen. Die Grundstücke sowie Geschäftsgebäude und andere Bauten sind weitgehend bei der KBB bilanziert. Im Rahmen dieser Prüfung konnten der GPA NRW die notwendigen Daten für die Prüfung nicht zur Verfügung gestellt werden. Die GPA NRW hält die Bereitstellung dieser Daten als Grundlage einer verbesserten Finanzsteuerung über Zielvorgaben, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling für zwingend erforderlich.

Die im Haushaltsplan 2014 ausgewiesene Nettobelastung des städtischen Haushalts zur Finanzierung der KBB beläuft sich auf etwa 12,2 Mio. Euro. Die Prüfung sollte Aussagen zur Erforderlichkeit des aktuellen Gebäudebestandes unter Berücksichtigung finanzieller Auswirkungen sowie insbesondere der demographischen Entwicklung treffen. Maßnahmen zur Optimierung des kommunalen Gebäudebestandes und zur Reduzierung der finanziellen Belastungen können jedoch nur eingeleitet werden, wenn die entsprechenden Grundvoraussetzungen (Flächen- und Gebäudedaten) detailliert vorliegen. Zu diesem Themenfeld gibt es nach den Erfahrungen der GPA NRW insgesamt weit reichende Verbesserungsmöglichkeiten. Inwieweit dies auch auf den Gebäudebestand in Bünde zutrifft, ließ sich nicht feststellen.

Etwa 80 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten sind im Kernhaushalt bilanziert. Hiervon sind im Kernhaushalt wiederum etwa 80 Prozent als Ausleihungen an die KBB bilanziert. Für die Jahre 2014 bis 2016 plant die Stadt Bünde eine Schuldenrückführung von rund 5,5 Mio. Euro. Eine entsprechende Schuldenrückführung hält die GPA NRW für dringend geboten. Die aktuelle Gesamtverschuldung ist weit überdurchschnittlich.

Im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie hat die GPA NRW die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Stadtverwaltung Bünde betrachtet. Eine durchgeführte Fluktuationsanalyse der GPA NRW zeigt, dass in den nächsten zehn Jahren knapp ein Viertel der Beschäftigten allein altersbedingt ausscheidet. Weitere, nicht planbare Abgänge, erhöhen diese Zahl.

Maßnahmen, die die Stadt Bünde als Arbeitgeber attraktiv machen, können dazu beitragen, dass auch künftig genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. In die Personalbedarfsplanung sollten die Beschäftigten bei KBB einbezogen werden.

Insgesamt erkennt die GPA NRW in der Personalentwicklung Handlungsmöglichkeiten bei der Stadt Bünde. Neben einer Implementierung von Führungsleitlinien sind hier auch ein jährliches Mitarbeitergespräch, die Erstellung von Anforderungsprofilen sowie die gezielte Ausschüttung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) zu nennen. Hierzu ist es wichtig, dass strategische Entscheidungen getroffen werden, um der Verwaltung einen roten Faden zu geben.

Die Stadt Bünde sollte die Rahmenbedingungen im Einwohnermeldewesen näher analysieren. Die GPA NRW erkennt ein durchschnittliches Potenzial von gut einer Vollzeit-Stelle. Das rechnerische Stellenpotenzial im Personenstandswesen ist in den hohen Standards bei den Eheschließungen begründet. Sofern dieser überdurchschnittliche Standard weiterhin gewollt ist,

sollte die Stadt Bünde sich diesen von den Brautpaaren bezahlen lassen. Aktuell geht er zu Lasten des allgemeinen Haushaltes. Durch die Reduzierung von Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung des Personenstandswesens kann die Stadt Bünde das Stellenpotenzial im Jahr 2013 bereits um fast eine Vollzeit-Stelle reduzieren. Die Stadt Bünde steuert den Personaleinsatz bisher nicht über Kennzahlen. Dies sollte langfristiges Ziel sein.

Im Prüfzeitraum konnte nach Angaben der Stadt jedem Kind ein Betreuungsplatz angeboten werden. Die U 3-Versorgungsquote ist überdurchschnittlich. . Begünstigend auf die Finanzierung wirkt sich aus, dass es keine Plätze in kommunaler Trägerschaft gibt (höhere Förderung durch das Land, geringerer Anteil des Jugendamtes). Dennoch sind die Fehlbeträge in der Kindertagesbetreuung überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Bünde zahlt hohe freiwillige Zuschüsse an freie Träger.

Die Refinanzierung des Aufwandes für die Kindertagesbetreuung durch die Elternbeiträge liegt im Vergleich unter dem Mittelwert. Bei annähernd durchschnittlichen Strukturmerkmalen (durchschnittliche Kaufkraft und durchschnittliche SGB II-Quote) liegt die Elternbeitragsquote unter dem interkommunalen Mittelwert. Dies ist auf niedrige Elternbeiträge in den einzelnen Stufen zurück zu führen. Außerdem werden höhere Einkommensgruppen wenig belastet.

Bei den freiwilligen Zuschüssen je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft erreicht die Stadt Bünde den derzeitigen Maximalwert. Die Zuschüsse betragen rund 764.000 Euro im Jahr 2012. Die Verträge haben darüber hinaus lange Laufzeiten von bis zu 30 Jahren. Dies sieht die GPA NRW kritisch.

Aus Sicht der GPA NRW müssen Verwaltungsführung und Politik die Umsetzung der Handlungsempfehlungen strategisch unterstützen. Nur dann ist eine operative Umsetzung im Jugendamt möglich.

Bei allen Schulformen in der Stadt Bünde sind die Schülerzahlen rückläufig.

Bei den Grundschulen sind umfangreiche Flächenüberhänge vorhanden, die sich durch die sinkenden Schülerzahlen weiter erhöhen werden. Der Flächenüberhang bis zum Schuljahr 2019/20 entspricht etwa der Fläche von zwei Grundschulen. Die Schließung von Grundschulen ist vertretbar und geboten.

Allein aus der Entwicklung der Schülerzahlen ist der Fortbestand der Hauptschule gefährdet. Dennoch ist sie aus Sicht der Stadt weiter notwendig, um Schülern, welche dem Lernangebot an den Realschulen und Gymnasien nicht folgen konnten, eine Zukunftsperspektive geben zu können. Dieses unterstreichen die Klassenstärken der Hauptschule ab der Klasse sieben aufwärts. Hier sollte den Überlegungen der Stadt und den Empfehlungen der Schulentwicklungsplanung Handlungsspielräume eröffnet werden.

Die beiden Realschulen in Bünde weisen insgesamt einen geringen Flächenüberhang auf. Dieser kann von einem Gymnasium genutzt werden.

Die Stadt Bünde ist Schulstandort und weist eine hohe Einpendlerquote bei den Schülern auf. Die Fläche der vorgehaltenen Turnhallen ist für den Schulsport bedarfsgerecht. Einwohnerbezogen ist sie höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen und bedeutet eine entsprechend höhere finanzielle Belastung.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Bünde über dem Durchschnitt. Wesentliche Ursache ist eine hohe Einpendlerquote bei den Schülern und ein sehr hoher Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl.

Mit einem Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ von zwei Prozent positioniert sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich am Ende der Bewertungsskala. Das deutet auf umfassendes Optimierungspotenzial hin. Die Aufgaben werden hauptsächlich durch KBB wahrgenommen. Dazu wurde ein Dienstleistungs-Rahmenvertrag zwischen der Stadt und dem KBB geschlossen. Die zur Leistungserbringung erforderlichen verbindlichen Vereinbarungen, sind bis heute nicht festgeschrieben. Eine sachgerechte Steuerung der Leistungen für die Grünpflege durch die Stadt ist nicht möglich.

Bei den Park- und Gartenanlagen sind in Bünde vergleichsweise wenige und dafür größere zusammenhängende Flächen vorhanden. Im Zusammenspiel mit einer pflegeleichten Bepflanzung sind gute Voraussetzungen gegeben, um eine günstige Leistungserbringung durch die KBB erreichen zu können. Dennoch ist der flächenbezogene Aufwand für die Unterhaltung und Pflege einer der höchsten. Ursachen dafür kann die Stadt Bünde nicht ausmachen. Die Stadt Bünde gibt für die Pflege und Unterhaltung ihrer Park- und Gartenanlagen jährlich 150.000 Euro mehr aus, als es die Vergleichskommunen mit geringeren Aufwendungen als der erste Quartilswert für eine gleich große Fläche tun.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sind ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Hier haben 75 Prozent der Vergleichskommunen niedrigere Belastungen je Quadratmeter.

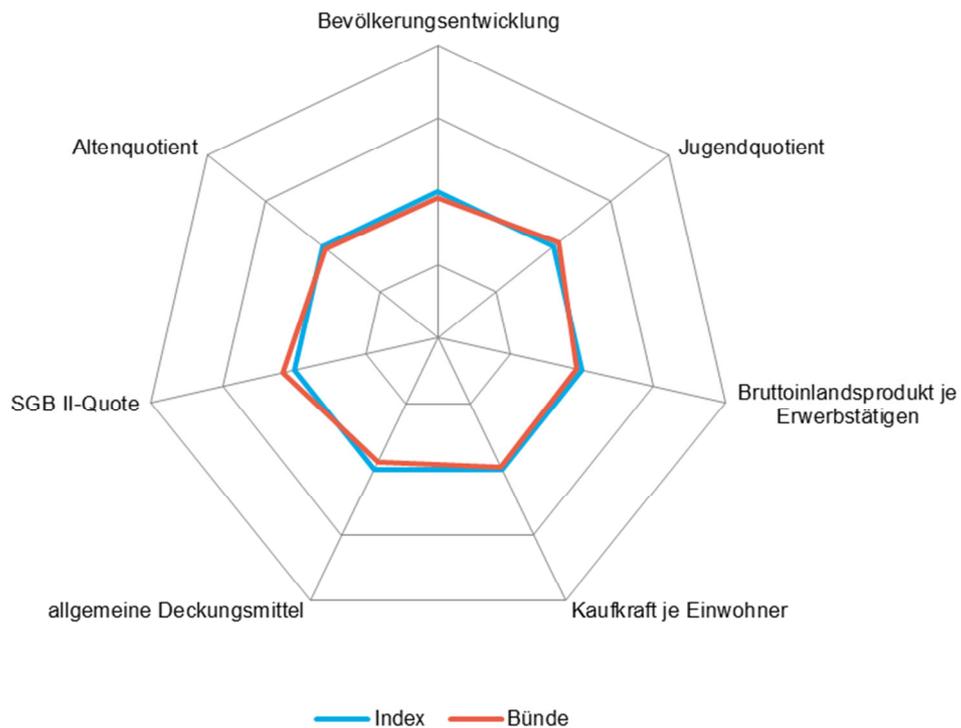
Die Fläche des Stadtgebietes von Bünde liegt mit knapp 60 km² unter dem Mittelwert (97 km²) der Vergleichskommunen. Dennoch positioniert sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich „Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner“ weit überdurchschnittlich.

Die Stadt Bünde stellt mit insgesamt 13 Sportaußenanlagen ihren Einwohnern ein etwa durchschnittlich großes Angebot zur Verfügung. Die Auslastung der Anlagen ist sehr unterschiedlich und beträgt im Durchschnitt nur 44 Prozent. Auch unter Berücksichtigung der Förderung des Breitensports und der Unterstützung der Vereine zeigen die Ergebnisse der Prüfung eine mögliche Reduzierung von Sportflächen auf. Unzumutbare Einschnitte bewirkt dies nicht. Die Stadt Bünde sollte eine Sportstättenbedarfsplanung vornehmen.

Ausgangslage der Stadt Bünde

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bünde. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bünde zeigen insgesamt tendenziell eher belastende Wirkungen als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Der von IT NRW und auch von der Bertelsmann Stiftung prognostizierte Einwohnerrückgang für die Jahre 2011 bis 2030 wird durch die aktuelle Entwicklung bestätigt. Die Einwohnerzahl in Bünde ist zuletzt in den Jahren 2010 bis 2012 mit 400 Einwohnern um etwa ein Prozent gesunken. Allerdings ist in Bünde entgegen dem allgemeinen Trend der Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen höher.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Das Bruttoinlandprodukt je Erwerbstätigen liegt für Bünde mit 55.800 Euro doch deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen gleicher Größenklasse mit 57.700 Euro. Dagegen ist die Kaufkraft der Bevölkerung um nur 300 Euro geringer als bei den Vergleichsstädten.

Der Stadt Bünde stehen als allgemeine Deckungsmittel (Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und eigene Steuereinnahmen) je Einwohner 50 Euro weniger für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Das entspricht immerhin einem Gesamtvolumen von 2,2 Mio. Euro jährlich.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese hat die GPA NRW in einem Interview mit dem Bürgermeister und dem Ersten Beigeordneten und Kämmerer am 11. Oktober 2013 erörtert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Strategische Handlungsfelder und Auswirkungen des demografischen Wandels sind regelmäßig Gegenstand von Beratungen und Entscheidungen im Verwaltungsvorstand oder der kommunalpolitischen Ausschüsse. Aktuell wird mit Hilfe externer Beratung ein Zukunftskonzept Wohnen erstellt. Dabei werden insbesondere die Wanderungsbewegungen unterschiedlicher Altersgruppen aufgrund demografischer Veränderungen einbezogen.

Die Stadt Bünde verfolgt das Ziel, attraktiver Wohnstandort zu sein und setzt dabei vorrangig auf ein qualitativ hochwertiges Schulsystem. In den eigenen Schulen werden zurzeit etwa 7.000 bis 7.500 Schüler unterrichtet, dazu kommen 1.500 Schüler in den Berufskollegs, insgesamt also etwa 9.000 Schüler, die in Bünde zur Schule gehen. Ein Schwerpunkt innerhalb dieses Handlungsfeldes ist der Übergang von der Schule ins Berufsleben. In Bünde existiert keine Hochschule. Es wird verstärkt auf eine betriebliche Berufsausbildung in Kombination mit einem dualen Studium gesetzt. Ein gutes Schulsystem und ein ansprechendes Bildungsangebot soll die Stadt als Wohnstandort für junge Familien attraktiv machen.

Veränderungen in der Schullandschaft werden aufmerksam beobachtet und Entwicklungen regelmäßig ausgewertet. Die Realschule soll nach Möglichkeit erhalten bleiben. Bei der Hauptschule ist festzustellen, dass diese ab Klasse 7 regelmäßig dreizügig betrieben wird, da in diesen Jahrgängen zunehmend Abgänge aus den weiterführenden Schulen, besonders der Realschule, aufgenommen werden. Die Bildung der Eingangsklassen allein sei hier nicht das geeignete Kriterium.

Ergänzt wird das Schulangebot durch ein entsprechendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen, gerade ist die 20. Kindertagesstätte eröffnet worden. Hier unterstützt die Stadt Bünde neue Trends und insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. So unterstützt die Stadt eine

Kooperation zwischen Kindertagesstätte und dem örtlichen Lukas-Krankenhaus, nach der eine bestimmte Anzahl von KiTa-Plätzen vorrangig für Beschäftigte des Hospitals zur Verfügung gestellt wird.

Ziele und Vorgehensweise der Stadt zu diesem Handlungsfeld sind in dem lokalen Bündnis „Bünde stark für Familie“ vereinbart worden. Erklärtes Ziel bei der Gründung war, Bünde zur familienfreundlichsten Stadt in Ostwestfalen-Lippe zu machen. Eine Dokumentation der Bündnisarbeit liegt vor.

Dieses Beispiel zeigt insbesondere auch die Vorgehensweise der Stadt. Viele Entwicklungen werden zum Anlass genommen, initiativ zu werden, ohne die Aufgabe vollständig selbst wahrzunehmen. Dabei geht es der Stadt nicht darum, sich einzelner Aufgaben zu entledigen oder einfach nur abzugeben, sondern vielmehr darum, ihre Bürger mitzunehmen, von den Ideen zu begeistern und somit Projekte erfolgreich mit hoch motivierten Menschen zusammen zu gestalten. Die Stadt versteht sich dabei als Aktivator von Netzwerken. So gibt es starke Verknüpfungen zwischen Jugendamt und freien Trägern der Kindertageseinrichtungen, mit den Schulen und den örtlichen Unternehmen. Die Stadt unterstützt einen starken Stadtsportverband und einen Arbeitskreis für Menschen mit Behinderung. Ziel ist die Eigeninitiative, die durch die Stadt administrativ unterstützt wird. Weitere erfolgreich umgesetzte Beispiele sind der Weihnachtsmarkt, die Renovierung und der Erhalt der Pauluskirche sowie das Kinder- und Jugendfest.

Insgesamt wird das umfangreiche kommunale Leistungsangebot in vielen Bereichen durch ehrenamtlichen Einsatz unterstützt.

Neben der Rolle als Motor für die einzelnen Netzwerke gibt es weitere einzelne Maßnahmen wie beispielsweise die Neugeborenenbegrüßung und die Auslobung eines jährlichen Ehrenamtspreises. Insbesondere in den Dörfern ist eine hohe Bereitschaft für ehrenamtlichen Einsatz, vielfach in Bürgervereinen, festzustellen.

Bewusst bietet die Stadt Bünde ein breites Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen an. Zunehmend schwieriger ist jedoch wegen der Ausdehnung der Schulzeiten in den Nachmittag die Wahrnehmung der Angebote. Das gilt auch für die Musikschule.

Hinsichtlich der Arbeitsplätze sieht sich die Stadt aufgrund einer ausgewogenen Branchenstruktur gut aufgestellt. Die Verkehrslage und –anbindung an das überregionale Netz wird als relativ gut eingestuft. Die aktuelle Nachfrage nach Gewerbeflächen kann nicht vollständig befriedigt werden, da kaum Flächen zur Verfügung stehen und darüber hinaus die beanspruchte Fläche je Betrieb immer größer werde.

Auch Daten, Trends und Entwicklungen zur sozialen Lage werden bei der Stadt Bünde regelmäßig erfasst, ausgewertet und in den Sozialberichten regelmäßig veröffentlicht.

Das Verwaltungshandeln und kommunale Aufgaben werden den Trends und Veränderungen angepasst. Mit Begleitung des Sozialausschusses hat sich die Stadt Bünde aktuell dem zunehmend aktuellen Thema Demenz angenommen und entwickelt zusammen mit externen Fachleuten Hilfsangebote für Angehörige.

Langfristige Entwicklungen und die Auswirkungen des demografischen Wandels werden regelmäßig im Verwaltungsvorstand beraten und fließen in das kommunale Handeln ein. Die GPA NRW hat den Eindruck gewonnen, dass die Stadt Bünde sich mit den Auswirkungen demogra-

fischer Veränderungen konsequent auseinandersetzt. Vielfach ist sie dabei Organisator in einem Netzwerk und bindet die Einwohner aktiv in Entwicklungsprozesse ein. Möglicherweise können einzelne Aktivitäten noch zentraler gebündelt werden und im Sinne gemeinsamer Handlungsstrategie konsequenter aufeinander abgestimmt werden.

Der interkommunalen Zusammenarbeit steht die Stadt Bünde durchaus aufgeschlossen gegenüber und sieht perspektivisch vielfältige Formen und Inhalte. In der Praxis bestehen derzeit vielfach bei konkreten Projekten dennoch Vorbehalte, so dass eine Kooperation dann vielfach nicht zustande kommt. Vor einem zunehmend stärker werdenden finanziellen Druck sieht die Stadt Bünde langfristig den Zwang, interkommunale Zusammenarbeit sehr viel stärker als bisher einzugehen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

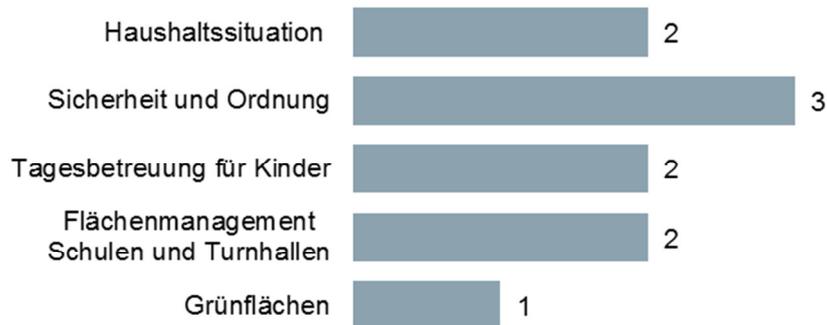
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Bünde

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bünde hat die GPA NRW von Juli 2013 bis April 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Bünde überwiegend das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 sowie die Haushaltspläne 2013 und 2014 zurückgreifen. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse 2010 bis 2012 in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Thomas Hartmann
Personalwirtschaft und Demografie	Friederike Becker-Walschus
Sicherheit und Ordnung	Friederike Becker-Walschus
Tagesbetreuung für Kinder	Friederike Becker-Walschus
Schule	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den Leitern der Geschäftsbereiche sowie den zuständigen Fachbereichs- und Abteilungsleitungen die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

In einem Abschlussgespräch am 6. März 2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den erweiterten Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht 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. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden

den Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls.

dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

Herne, den 10.11.2014

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Bünde im
Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	19
Gebühren	21
Steuern	23
Gebäudeportfolio	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	31
Ertragslage	36

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Finanzprüfung der GPA NRW ist es, sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten

- die Haushaltssituation der Kommune darzustellen und hieraus abzuleiten, inwieweit ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht,
- auf haushaltswirtschaftliche Risiken hinzuweisen und
- Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die GPA NRW hat hierzu insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert.

Der Prüfbericht ist entsprechend dieser Systematik aufgebaut:

- Die wesentlichen Ergebnisse bezogen auf die Prüfungsziele werden in den Berichtsabschnitten „Haushaltssituation“, „Haushaltswirtschaftliche Risiken“ und „Haushaltskonsolidierung“ zusammenfassend dargestellt.
- Grundlage der Prüfung war hierbei eine Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Detailergebnisse können in den Berichtsabschnitten „Haushalts- und Jahresabschlussanalyse“ sowie „Gebäudeportfolio“ nachvollzogen werden.

Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse in die Prüfung einbezogen. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Das gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung, die sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen beschränkt.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Die Analyse erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. Soweit relevant werden dabei allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen, in die Analysen einbezogen.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt an, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend werden zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dargestellt.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Bünde hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01.01.2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2009 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor.

Bislang bestand gemäß den Kriterien des § 76 GO noch keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). Ab dem Jahr 2011 wurde der Haushaltsplan gem. § 75 Absatz 4 GO durch die Aufsichtsbehörde genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

In den kameralen Haushaltsjahren 2004, 2005, 2007 und 2008 konnte die Stadt Bünde den Verwaltungshaushalt strukturell ausgleichen. Die damaligen freien Spitzen je Einwohner lagen auf einem niedrigen Niveau. Das strukturelle Defizit des Jahres 2006 war mehr als doppelt so hoch wie die Summe der freien Spitzen in den angesprochenen Jahren.¹

Mit dem Übergang in das NKF ergaben sich erhebliche negative Jahresergebnisse.

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

	EB* 2009	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		-4.563	-6.197	-5.871	-1.002
Höhe der allgemeinen Rücklage	149.336	142.218	133.963	133.934	133.934
Höhe der Ausgleichsrücklage	17.736	13.173	6.976	1.105	103
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	./.	./.	./.
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		2,7	4,0	4,2	0,7

*) Eröffnungsbilanz 01.01.2009

Die Ausgleichsrücklage wurde bis zum Ende des Jahres 2012 fast vollständig verbraucht.

Die Ergebnisrechnungen 2009 bis 2012 weisen durchgehend negative Ergebnisse aus. Dies führte innerhalb von vier Jahren zu einem Werteverzehr von 17,6 Mio. Euro.

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde in 2009, Seite Fi - 40 ff.

Die Jahresergebnisse sind auch wesentlich durch die Bildung bzw. Auflösung von Rückstellungen beeinflusst. Differenzierte Ausführungen hierzu ergeben sich nachfolgend im Bericht. In den Einzeljahren wurden die Jahresergebnisse durch Sondereffekte per Saldo wie folgt beeinflusst:

- 2009 : + 1,0 Mio. Euro,
- 2010 : -1,3 Mio. Euro,
- 2011 : + 0,4 Mio. Euro und
- 2012 : + 0,8 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Alle Jahresergebnisse sind in erheblichem Umfang durch Sondereffekte zum Teil positiv aber auch negativ beeinflusst.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis *)	-2.177	-4.741	-3.992	-3.071	-2.041
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	131.860	127.119	123.127	120.056	118.015
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	1,5	3,6	3,1	2,5	1,7
Fehlbetragsquote in Prozent	1,6	3,6	3,1	2,5	1,7

*) Erwartetes Jahresergebnis 2013 (Stand Februar 2014) sowie Haushaltsansatz 2014 mit Werten der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017; Stand: Haushaltsplanentwurf 2014 (Stand 17.01.2014) einschließlich Beschlusslage zum zusätzlichen Personalaufwand im Produkt „Feuerwehr“

Für das Jahr 2013 geht die Stadt Bünde, mit Stand Februar 2014, von einer Verbesserung des fortgeschriebenen geplanten Jahresergebnisses (-4,0 Mio. Euro) aus. Das zu diesem Zeitpunkt bekannte Ergebnis liegt bei einem Defizit von ca. 2,2 Mio. Euro. Zurückzuführen ist diese Ergebnisverbesserung auf unterschiedliche Faktoren.

Die mittelfristige Planung des Haushaltentwurfs 2014, einschließlich Beschlusslage zum zusätzlichen Personalaufwand im Produkt „Feuerwehr“, weist bis 2017 weitere erhebliche Fehlbedarfe - mit sinkender Tendenz - aus. Hierdurch verringert sich das verbleibende Eigenkapital weiter.

Zu berücksichtigen ist, dass sich bis zur Verabschiedung des endgültigen Haushaltsplans 2014 eventuell noch weitere Änderungen ergeben werden. Diese können zu zusätzlichen Aufwendungen führen, die die planmäßigen Fehlbedarfe nochmals erhöhen. Betroffen ist der Bereich

der Schulsozialarbeit. Eine entsprechende Beschlussfassung stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 werden insgesamt rd. 49 Mio. Euro an Eigenkapital verbraucht sein – dies sind knapp 30 Prozent des ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals.

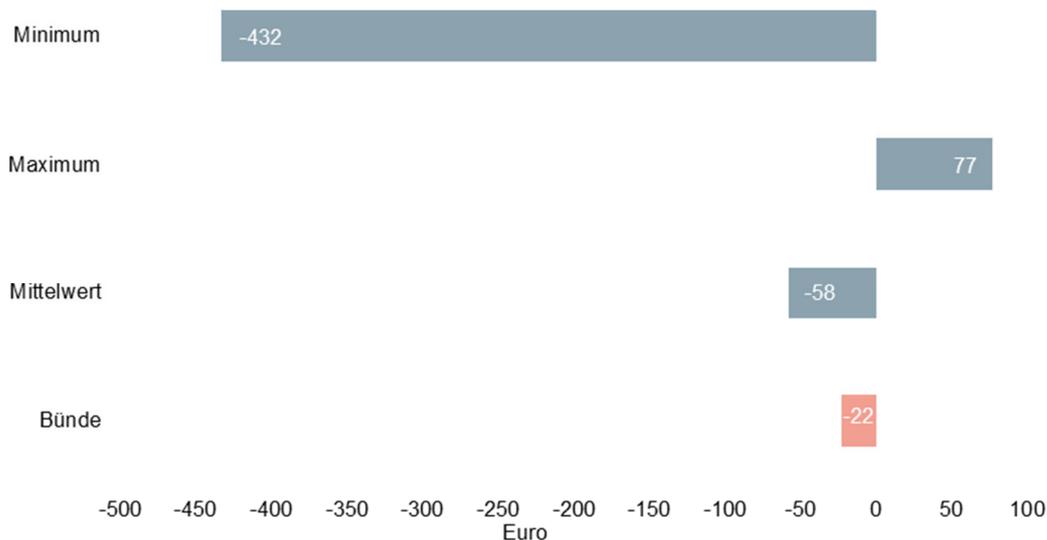
Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt ab 2014 deutlich unterhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent. Bis zum Jahr 2017 wird der jährliche Fehlbedarf mehr als halbiert. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ergibt sich voraussichtlich für die Stadt Bünde auch mittelfristig nicht.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Stadt Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-22	-432	77	-58	-89	-19	30	20

Im interkommunalen Vergleich 2012 positioniert sich die Stadt Bünde im 2. Quartil und besser als der Mittelwert der Vergleichsdaten. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Vorjahresergebnisse deutlich negativer waren. Berücksichtigt man die herausgerechneten Sondereffekte, beliefe sich das Jahresergebnis 2012 auf -40 Euro je Einwohner. Das Ergebnis läge dann in etwa auf Höhe des Median.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012



→ Feststellung

Die dauerhafte Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Strukturelle Haushaltssituation

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren oder wieder zu erlangen, muss es Ziel einer Kommune sein, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Insbesondere gilt es im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft einen Verzehr von Eigenkapital zu vermeiden. Einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen.

Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Nachfolgend wird deshalb zunächst das strukturelle Ergebnis 2012 ermittelt und dieses anschließend dem Planergebnis 2017 gegenübergestellt.

Strukturelles Ergebnis 2012

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oftmals durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis 2012 um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt und stattdessen für diese Positionen Durchschnittswerte der vorliegenden Ist-Ergebnisse (2009-2012) angesetzt. Für die Jahre 2009 bis 2011 wurden die Gewerbesteuererträge auf Basis des derzeit aktuellen Hebesatzes hochgerechnet. Zusätzlich sind Sondereffekte bereinigt worden, die einmalig bzw. sehr selten auftreten. In Bünde betraf dies im Jahr 2012 Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen, unter anderem auch für Risiken aus Derivatverträgen, Wertberichtigungen aus Forderungen sowie außerplanmäßige Abschreibungen.

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Stadt Bünde	
Jahresergebnis	-1.002
./.. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	26.190
./.. Bereinigungen Sondereffekte	791
= bereinigtes Jahresergebnis	-27.983
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich 2009 bis 2012)	25.208
= strukturelles Ergebnis	-2.774

→ **Feststellung**

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Bünde, nach der vorstehenden Berechnung, ein strukturelles Defizit von rund 2,8 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung bis 2017

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem von der Stadt Bünde geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Bünde ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung erzielt die Stadt Bünde 2017 ein strukturelles Jahresdefizit von rund 1,5 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke halbiert sich somit bis zum Jahr 2017.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 (- 2,8 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2017 (-1,5 Mio. Euro) in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro im Wesentlichen zusammensetzen:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017****	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *	19.385	20.600	1.215	1,2
Grundsteuer B**	6.039	6.470	431	1,4
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern *	16.669	22.480	5.811	6,2
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich *	1.660	1.940	280	3,2
Schlüsselzuweisungen *	10.276	10.800	524	1,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**	13.399	13.879	480	0,7
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**	13.040***	14.016	976	1,5

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017****	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit *	2.966	3.470	504	3,2
Kreisumlage *	19.988	23.610	3.622	3,4

* Mittelwerte 2009 bis 2012 (Gewerbsteuer der Jahre 2009-2011 hochgerechnet auf den derzeit gültigen Hebesatz)

** Ergebnis 2012

*** die Aufwendungen wurden um 2,03 Mio. Euro für Sondereffekte aus 2012 vermindert

**** auf Basis des Haushaltsplanentwurfs 2014

Gewerbsteuer:

Die Gewerbsteuer trägt mit 1,2 Mio. Euro maßgeblich zur Konsolidierung bis 2017 bei. Dabei stützt sich die Planung der Stadt Bünde auf eine errechnete Wachstumsrate von jährlich 1,2 Prozent. Basis sind die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in den Vorjahren sowie die erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Eine Anhebung des Steuersatzes ist im Finanzplanungszeitraum nicht vorgesehen. Es ist jedoch beabsichtigt, in den nächsten Jahren neue Gewerbeflächen zu erschließen und vermarkten. Notwendige Standortuntersuchungen und Abstimmungsgespräche sind bereits erfolgt bzw. für das Jahr 2014 vorgesehen.

Insgesamt werden bis 2017 zusätzlich etwa sechs Prozent an Ertragssteigerungen bei der Gewerbsteuer geplant. Unkalkulierbares Risikopotenzial sehen wir, auch vor dem Hintergrund der vorstehend beschriebenen Aktivitäten, bei dieser Haushaltsposition nicht. Zu dieser Einschätzung kommt die GPA NRW auch unter dem Aspekt, dass die Struktur der Gewerbesteuerzahler in Bünde homogen ist. Ausgeprägte Abhängigkeiten von einzelnen Steuerpflichtigen bzw. speziellen Branchen ergeben sich in Bünde nicht. Insoweit sind auch Schwankungsrisiken weitgehend auszuschließen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Gewerbsteuer grundsätzlich auch immer konjunkturbedingten Risiken unterliegt.

Grundsteuer B:

Die Grundsteuer B weist eine durchschnittliche Steigerungsrate i. H. v. jährlich 1,4 Prozent, bezogen auf das Jahresergebnis 2012, auf. Eine Anhebung des Hebesatzes ist planmäßig nicht vorgesehen. Gleiches gilt für die Ausweisung neuer Baugebiete. Um die Steigerungsraten zu realisieren, müssen sich die Einheitswerte des besteuerten Grundbesitzes entsprechend entwickeln. Die demographische Entwicklung geht auch für Bünde von einer sinkenden Bevölkerung aus. Dies wird durch die Bevölkerungsprognose bis 2030 bestätigt (vgl. Ausführungen im Vorbericht).

Die moderaten Steigerungsraten erscheinen wenig risikobehaftet.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich:

Die Anteile der Stadt Bünde an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer sowie die Ausgleichsleistungen hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt Bünde nicht gesteuert werden. Die Steigerungen beruhen auf Wachstumsraten, die sich an die Orientierungsdaten der Jahre bis 2017 anlehnen. In diesen Ansätzen sieht die GPA NRW wegen der erheblichen Steigerungsraten und der absoluten Höhe der Beträge Risikopotenzial für den städtischen Haushalt.

Schlüsselzuweisungen:

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen – ebenso wie die Kreisumlage – einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft, die im Planungszeitraum leichte Steigerungsraten aufweist. Dementsprechend wird im Planungszeitraum auch nur von einem moderaten Anstieg der Schlüsselzuweisungen ausgegangen. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten.

Das Risiko für die vorliegende Planung der Stadt Bünde ist aus Sicht der GPA NRW überschaubar.

Personalaufwendungen:

Die seitens der GPA NRW berechneten Steigerungsraten der Personalaufwendungen liegen bei jährlich etwa 0,7 Prozent. Für das Jahr 2014 hat die Stadt Bünde gegenüber dem Ergebnis 2012 um 0,54 Prozent höhere Aufwendungen geplant. Ab 2015 sehen die Plandaten einen jährlichen Anstieg der Aufwendungen von einem Prozent vor. Der Anstieg ab 2015 liegt damit auf Höhe der Orientierungsdaten bis 2017. Neben den eingeplanten tariflichen Steigerungen beinhalten die Plandaten der Stadt Bünde derzeit noch nicht die wesentlichen Veränderungen beim Personalbestand ab dem Jahr 2014. Insbesondere für den Bereich der Feuerwehr ist für die nächsten Jahre mit einem deutlichen Anstieg der Personalaufwendungen zu rechnen. Die Auswirkungen auf die künftigen Haushalte der Stadt Bünde sind bereits vorstehend bei der Darstellung der Entwicklung der zukünftigen Fehlbedarfe berücksichtigt.

Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen liegen nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2013 – 2016² bei rund drei Prozent jährlich. Auch die Ergebnisse der Tarifverhandlungen 2014 sehen höhere Steigerungsraten vor. Daher sieht die GPA NRW in dieser Aufwandsposition Risikopotenzial für den städtischen Haushalt.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen:

Die (um Sondereffekte bereinigten) Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 1,5 Prozent eingeplant. Nach höheren Anstiegen in den Jahren 2013 und 2014 liegen die Steigerungsraten der Folgejahre zwischen 0,3 und 0,6 Prozent. Insgesamt liegen die Steigerungsraten damit knapp über den Orientierungsdaten die einen Anstieg von 1,0 Prozent jährlich vorsehen. Hier liegen Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände im Bereich von dreiprozentigen Steigerungsraten für die Jahre 2013 bis 2016³.

Zu berücksichtigen sind bei den Ansätzen auch die in der Vergangenheit durchgeführten energetischen Gebäudesanierungen. Auch wenn diese nicht zu einer Aufwandsreduzierung führen, kann hierdurch zumindest der Anstieg der Energieaufwendungen gebremst werden. Insofern besteht bei dieser Position ein kalkulierbares Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit:

Diese Positionen entwickeln sich korrespondierend zur steigenden Steuerkraft im Referenzzeit-

² Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 116 aus 2013 vom 25.06.2013

³ Vgl. vorige Fußnote

raum. Sie liegen mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 3,2 Prozent etwas höher als die durchschnittliche Steigerung der Steuerkraft im Betrachtungszeitraum. Risiken sind nicht ersichtlich.

Kreisumlage:

Diese Positionen entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Die Stadt Bünde hat mit durchschnittlichen jährlichen Anstiegen von 3,4 Prozent vergleichsweise hohe Steigerungsraten geplant.

Die Kreisumlagezahlungen 2014 bis 2017 sind auf Basis der Haushaltssatzung des Kreises Herford vom 06.03.2013 für 2013/2014 und des darin festgelegten Umlagehebesatzes von 42,39 % sowie der Werte der 2. Modellrechnung zum GFG 2014 geplant. Nach höheren Steigerungsraten 2013 und 2014 sind für die Folgejahre jeweils Steigerungsraten von zwei Prozent geplant.

Vor dem Hintergrund der vorstehend beschriebenen Planungen besteht bei dieser Position kein gesteigertes haushaltswirtschaftliches Risiko.

Eine Entlastung bei der Kreisumlage könnte sich perspektivisch aus der von den Landschaftsverbänden zu erbringenden Eingliederungshilfe ergeben. Im Rahmen der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes wurde im Koalitionsvertrag eine Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von fünf Mrd. Euro jährlich angekündigt. Diese Entlastung würde sich über die Kreisumlage auch auf den Haushalt der Stadt Bünde auswirken.

Zudem ist die Entwicklung der zu leistenden Kreisumlage von weiteren Einflussgrößen abhängig, deren Entwicklung im Planungszeitraum unklar ist wie z. B. der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet.

→ Feststellung

Bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen sind derzeit überschaubare Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung festzustellen.

Die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes durch die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern hängt von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2017 ab und ist risikobehaftet. Ebenso können sich durch die niedrigen geplanten Steigerungsraten beim Personalaufwand ab dem Jahr 2015 Risiken ergeben.

Die in der derzeitigen Planung liegenden Risiken und die damit ggf. verbundenen Konsequenzen werden unter „Risiken der Haushaltswirtschaft“ wieder aufgegriffen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie weitere Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Bünde. Sie sind insoweit in die Beurteilung der Haushaltssituation einzubeziehen.

NKF Kennzahlenset 2012

Kennzahl in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,2	111,3	98,1	96,7
Eigenkapitalquote 1	11,0	65,0	35,4	36,3
Eigenkapitalquote 2	34,8	80,5	61,7	47,1
Fehlbetragsquote	0,6	27,3	7,3	0,7
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	53,0	36,3	19,7
Abschreibungsintensität	1,3	16,6	9,4	4,5
Drittfinanzierungsquote	25,2	120,1	54,3	56,7
Investitionsquote	10,1	286,2	73,1	88,9
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	67,3	101,8	87,5	89,2
Liquidität 2. Grades	6,0	398,8	89,9	104,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11	266	44	85
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,0	25,0	7,9	3,0
Zinslastquote	0,1	8,3	3,1	4,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	46,2	67,4	56,4	54,2
Zuwendungsquote	5,5	29,4	16,8	22,8
Personalintensität	13,4	25,3	20,4	15,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,1	29,4	18,0	17,9
Transferaufwandsquote	36,2	50,0	43,4	49,9

Weitere Kennzahlen

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-432	77	-58	-22
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-263	295	32	44
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro *	502	5.290	2.376	3.018
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	1.034	2.082	1.311	1.260

* Werte aus 2010 da für die Jahre 2011 und 2012 noch zu wenig Vergleichswerte vorliegen

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation:

Während die Eigenkapitalquote 1 auf mittlerem Niveau liegt, weist die Eigenkapitalquote 2 einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert aus. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf den Umstand, dass die Stadt Bünde sehr niedrige Sonderposten für Zuwendungen bilanziert hat. Wesentlicher Vermögenswerte sind im Kommunalbetrieb Bünde (KBB) bilanziert. Entsprechende Sonderposten sind ebenfalls im KBB bilanziert. Die niedrige Fehlbetragsquote des Jahres 2012 spiegelt nicht die generelle Haushaltssituation der Stadt Bünde wider. In den Vorjahren lag die Quote deutlich höher (2,7 bis 4,2 Prozent).

Vermögenslage:

Die vergleichsweise niedrige Infrastrukturquote resultiert zum einen aus dem Umstand, dass die Stadt Bünde das Vermögen für die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen nicht im Kernhaushalt bilanziert hat. Dies ist bei einem Teil der Vergleichskommunen der Fall.

Weiterhin ist das bilanzierte Vermögen des Straßennetzes mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen deutlich unterdurchschnittlich. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die deutlich geringere Gemeindefläche als bei den meisten Vergleichskommunen (siehe auch Ausführungen im Vorbericht).

Neben dem ausgegliederten Abwasservermögen und dem ausgegliederten Gebäudebestand führt auch das unterdurchschnittliche Straßenvermögen letztendlich zu einer sehr niedrigen Abschreibungsintensität.

Seitens der GPA NRW wird die Drittfinanzierungsquote unter Einbeziehung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Gebührenausschlag berechnet. Für das Jahr 2012 beliefen sich diese Erträge (Rettungsdienst) auf etwa 324.000 Euro. In den beiden Vorjahren ergaben sich keine bzw. nur unwesentliche entsprechende Erträge. Die Quoten lagen in diesen Jahren bei etwa 53 Prozent.

Finanzlage:

In den vergangenen Jahren wurde zeitweise die Aufnahme von Liquiditätskrediten notwendig. Zum 31.12.2012 bestehen keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung mehr. Die Selbstfinanzierungskraft aus laufender Verwaltungstätigkeit war somit weitgehend gegeben. Im Finanzplanungszeitraum ist durchgängig die Aufnahme von Liquiditätskrediten vorgesehen. Da die notwendigen Liquiditätskredite bislang auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau lagen, ergaben sich auch niedrige kurzfristige Verbindlichkeitsquoten.

Die Zinslastquote insgesamt ist demgegenüber leicht höher als im Durchschnitt der untersuchten Kommunen. Dies ist auf die erheblichen Investitionskredite zurückzuführen. Die Gesamtverbindlichkeiten sind deutlich überdurchschnittlich.

Ertragslage:

Die hohe Zuwendungsquote resultiert aus den erheblichen Schlüsselzuweisungen. Unter Einbeziehung der allgemeinen Deckungsmittel zeigt sich eine insgesamt leicht unterdurchschnittliche finanzielle Grundausstattung der Stadt Bünde.

KIWI-Bewertung der Haushaltssituation

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein. Die Bewertung spiegelt den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation und damit den Konsolidierungsdruck wider.

Ist-Situation

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2009; bislang keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes,
- Ausgleichsrücklage in 2013 vollständig verbraucht; von 2009 bis 2012 ergab sich ein Eigenkapitalverbrauch von rund 17,6 Mio. Euro,
- die Eigenkapitalquote 1 liegt auf einem im interkommunalen Vergleich mittleren Niveau während die Eigenkapitalquote 2 deutlich unterdurchschnittlich ist,
- strukturelles Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 2,8 Mio. Euro aus,
- die Ergebnispläne bis 2017 weisen kontinuierlich weitere Defizite aus, die bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums zu einem Eigenkapitalverzehr von ca. 49 Mio. Euro (knapp 30 Prozent) führen werden,
- Ergebnis- und Finanzplanung bis 2017 stellt erheblich auf Ertragssteigerungen im Bereich der Anteile an den Gemeinschaftssteuern ab. Diese sind von der Stadt Bünde nicht steuerbar und schwankungsanfällig. Hierin liegt ein Haushaltsrisiko für die Stadt,
- wesentliche Aufwandspositionen sind vorsichtig geplant und beinhalten insoweit keine zusätzlichen Haushaltsrisiken ; lediglich beim Personalaufwand könnten insbesondere Tarifsteigerungen ab 2015 zusätzliche Aufwendungen erfordern,
- Anlagenabnutzungsgrad beim vergleichsweise niedrigen Straßenvermögen ist hoch, mit dem Risiko zukünftig höherer Sanierungs- bzw. Investitionsaufwendungen,
- nicht mehr ausreichende Selbstfinanzierungskraft erfordert Liquiditätskredite
- Gesamtverbindlichkeiten sind im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Bünde mit dem Index 2 bewertet.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Das Erkennen von haushaltswirtschaftlichen Risiken und der Umgang mit diesen Risiken sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Nachfolgend sind zunächst die im Rahmen der Prüfung festgestellten Risiken in einer Übersicht zusammengefasst.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Hohe Steigerungsraten für die Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Geringe Steigerungsraten beim Personalaufwand	Strukturelle Haushaltssituation
Vergleichsweise hoher Anlagenabnutzungsgrad beim Straßenvermögen	Vermögenslage
Zinsrisiken aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten	Schulden- und Finanzlage
Steuerungsdefizite bei den Ausgliederungen	Finanzanlagen

Risikoszenario

Einige haushaltswirtschaftliche Risiken haben das Potenzial, die zukünftigen Jahresergebnisse erheblich zu beeinflussen. Im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung sind diese Risiken zunächst zu identifizieren. Darauf aufbauend ist in einem zweiten Schritt zu entscheiden, ob einzelne Risiken gegebenenfalls minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird, zum Beispiel durch die Vorbereitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Das folgende Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Sie sind als Empfehlung zu verstehen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Ziel ist es, für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken zu sensibilisieren.

Die von der Stadt Bünde aufgestellten Planungen unterliegen in Teilen dem Risiko, dass die erwarteten Ertragssteigerungen in dieser Größenordnung nicht erreicht werden. Negative Abweichungen von dieser Planung werden neue zielorientierte Konsolidierungsmaßnahmen erfordern.

Um die möglichen Auswirkungen der beschriebenen Risiken auf die Haushaltssituation der Stadt Bünde zu verdeutlichen, werden im Folgenden wesentliche Risikoaspekte exemplarisch bewertet und den bis 2017 geplanten Jahresergebnissen gegenübergestellt. Ausgangswerte sind jeweils die Jahresergebnisse 2012. In der dadurch entstehenden Lücke bis zum Jahr 2017 wird deutlich, welche zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen durch Eintreten der beispielhaft bewerteten Risiken erforderlich werden könnten.

Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017*	Abweichung
Gemeinschaftssteuern (Begrenzung der Steigerungsraten ab 2015 auf 4,0% jährlich, statt 2015: 5,0%, 2016: 4,8%, 2017: 4,6%)	21.969	22.480	511
Personalaufwendungen (Anstieg ab 2015 jährlich 2,7%, statt: 2015 bis 2017 jährlich 1,0%)	13.879	13.167	712

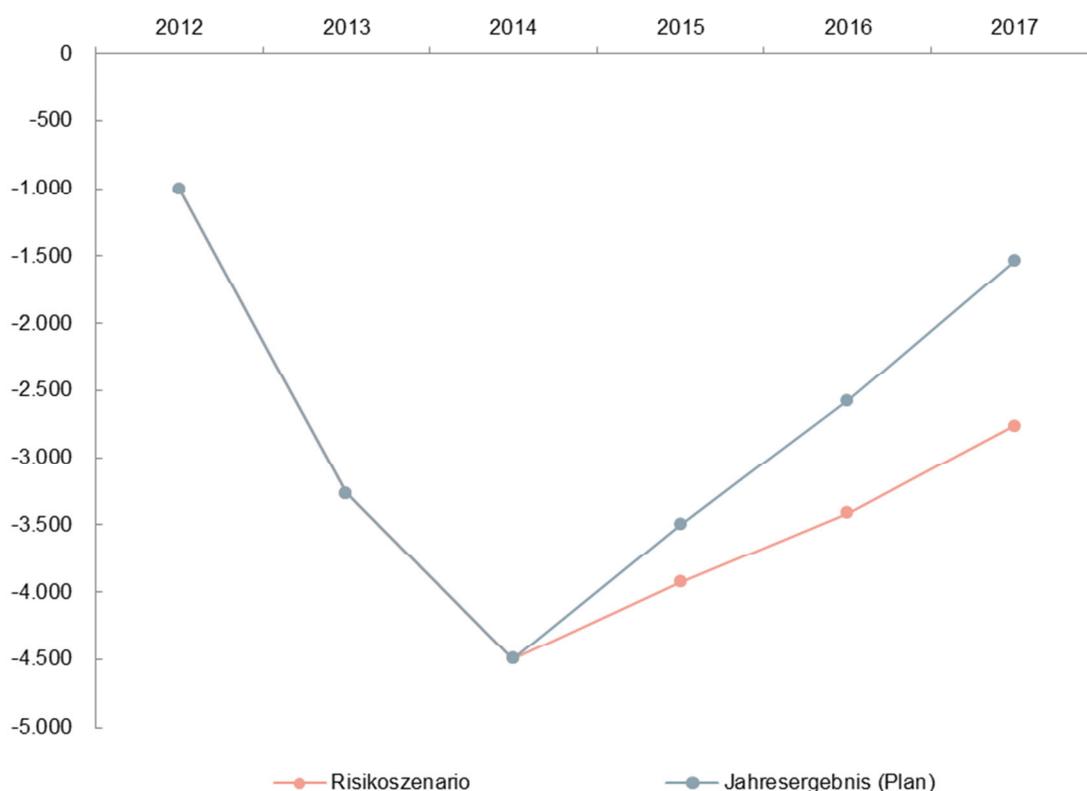
Position	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017*	Abweichung
Gesamtsumme	8.090	9.313	1.223

* auf Basis des Haushaltsplanentwurfs 2014

Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Bünde zur Verfügung gestellt.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario bezogen auf die gesamte Zeitreihe bis 2017 wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2017



→ Empfehlung

Die Stadt Bünde sollte im Rahmen ihrer strategischen Haushaltssteuerung individuelle Risikoabschätzungen vornehmen.

Zunächst ist auf dieser Grundlage zu ermitteln, inwieweit einzelne Risiken abgemildert werden können und ob entsprechende Maßnahmen sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar sind. Zudem könnten die Risiken ggf. durch die Ausrichtung der Konsolidierungsstrategie verringert werden.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren, zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es im Regelfall nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte festlegen, welcher Teil der von ihr ermittelten Risikosumme mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Solche Maßnahmen sollten zumindest vorbereitet werden, um im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken zeitnah reagieren zu können.

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

Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung des Haushalts ist eine Daueraufgabe der Kommunen. Aktuelle Haushaltssituation, haushaltswirtschaftliche Risiken sowie neue oder steigende finanzielle Belastungen geben Anlass, mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen zu identifizieren und zu realisieren.

Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Danach werden zunächst die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung einschließlich der Konsolidierungsanstrengungen der Kommune als „kommunaler Steuerungstrend“ aufgezeigt.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Kalkulatorische Verzinsung im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung anpassen	Gebühren
Einbeziehung der Aufwendungen für den Winterdienst bei der Straßenreinigung	Gebühren
Verbesserung des Kostendeckungsgrades im Bestattungswesen	Gebühren
Anhebung der Beitragssätze nach der KAG-Satzung und Ergänzung der Beitragspflicht um Wirtschaftswege	Beiträge

In dieser Übersicht sowie in anderen Teilberichten dieser Prüfung finden sich auch Empfehlungen zu freiwilligen Leistungen beziehungsweise zu Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen. Eine Kommune mit einem strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt muss sich so verhalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Dabei sind gerade auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen.

Es bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch ein strukturell ausgeglichener Haushalt anderweitig sichergestellt werden. Soweit Einsparungen an anderen Stellen nicht ausreichen, sind

Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

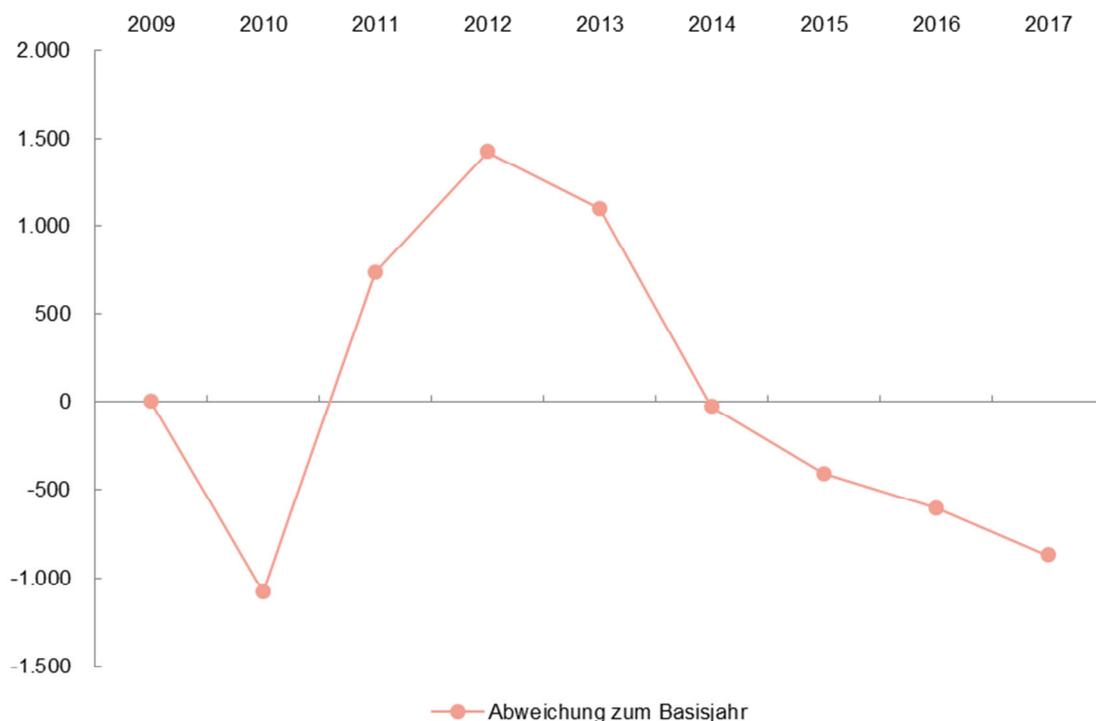
Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch die starken Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs bestimmt. Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt. Zusätzlich werden sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertrags- und Aufwandsanalyse ergeben haben, bereinigt. Als Sondereffekte wurden in Bünde verschiedene Rückstellungsaufösungen und Wertberichtigungen auf Forderungen berücksichtigt. Entscheidendes Kriterium für die kommunalspezifische Bereinigung ist die Einordnung des Sachverhaltes als „Sonder-/Einmaleffekt“.

Ausgehend vom Basisjahr 2009 (NKF-Umstellung) zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Stadt Bünde.

Kommunaler Steuerungstrend 2009 bis 2017



Mit Ausnahme des Jahres 2010 zeigt sich ab 2009 bis zum Jahr 2013 ein insgesamt positiver Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse verbessern sich. Dies bedeutet, dass die Stadt Bünde unter anderem sämtliche eingetretenen Preissteigerungen und Lohn- bzw. Ge-

haltserhöhungen kompensiert hat. Eingeleitete Konsolidierungsmaßnahmen haben gegriffen. Wesentlicher Aspekt dieser Entwicklung ist die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B in den Jahren 2011 und 2012.

Gleichwohl verringert sich dieser positive Trend ab dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2017 kontinuierlich. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass es sich ab dem Jahr 2013 um Plandaten handelt. Abzuwarten ist daher, wie sich die Ergebnisse zu den jeweiligen Jahresabschlüssen entwickeln.

Die Stadt Bünde schreibt auch im Haushaltsplan 2014 fest, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung fortzusetzen. An den im Jahr 2012 vom Rat der Stadt Bünde beschlossenen Finanzziele

- Haushaltsausgleich ab dem Haushaltsjahr 2016,
- Ausgleich des Finanzergebnisses (Finanzplan) ab dem Haushaltsjahr 2014,
- Vollständige Rückführung der Kassenkredite aus Haushaltsfehlbeträgen bis Ende 2015 und
- Schuldentrückführung im städtischen Haushalt um 5 Mio. Euro bis 2016 (ohne Abwasserbereich)

soll das haushaltswirtschaftliche Handeln auch weiterhin ausgerichtet werden.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend zeigt bis 2013 eine Verbesserung zum Basisjahr 2009. Konsolidierungsmaßnahmen in dem von der Stadt steuerbaren Bereich führen zu einer Entlastung des Haushaltes. In den Planjahren bis 2017 entwickelt sich der Trend negativ.

Eingeleitete Konsolidierungsmaßnahmen und Controlling

Die Stadt hat bereits in der Vergangenheit Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet. Ein Haushaltsbegleitausschuss wurde eingerichtet. Derzeit besteht jedoch kein umfassendes Konzept im Sinne eines „freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes“.

Controllingberichte zum Haushaltsstatus werden einmal jährlich dem Rat zur Kenntnis gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte ein „freiwilliges Haushaltssicherungskonzept“ erarbeiten und die angestrebten Konsolidierungswirkungen von Einzelmaßnahmen darstellen. Abweichungen zu den Konsolidierungszielen sollten zeitnah begründet werden. Werden Konsolidierungsziele voraussichtlich nicht erreicht, sind Kompensationsmaßnahmen zu benennen.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen dürfen auf diesen Finanzie-

rungsbeitrag nicht verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge	1.320	1.178	1.166	1.180
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.601	2.749	2.731	2.754
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	50,7	42,9	42,7	42,8

Die Drittfinanzierungsquote liegt in allen Jahren deutlich höher als das Mittel der Vergleichskommunen das bei ca. 30 Prozent liegt. Gleichwohl bestehen noch Möglichkeiten der Anhebung der Beitragssätze.

Anhand der für die kommenden Jahre geplanten, nach KAG abrechenbaren, Baumaßnahmen errechnet die GPA NRW hieraus resultierende zusätzliche Ertragsmöglichkeiten.

Potenzialberechnung durch Anhebung der Beiträge nach dem KAG NRW

Maßnahme	Beitragsfähige Kosten	voraussichtliche Beiträge	mögliche Beiträge	Potenzial
Eichholzstraße	1.010.000	500.000	800.000	300.000
Semmelweg	170.000	65.000	115.000	50.000
Boschstraße	250.000	100.000	175.000	75.000
Ziegeleistraße	300.000	130.000	220.000	90.000
Albert-Schweitzer-Straße	180.000	80.000	135.000	55.000
Gasstraße	150.000	70.000	115.000	45.000
Kastanienstraße	150.000	70.000	115.000	45.000
Max-Planck-Str. - Teil 1	380.000	180.000	290.000	110.000
Erich-Martens-Str.	290.000	140.000	220.000	80.000
Klusstraße	700.000	300.000	510.000	210.000
Max-Planck-Str. - Teil 2	480.000	220.000	365.000	145.000
Strotweg	400.000	180.000	300.000	120.000
Bustedter Str.	450.000	220.000	360.000	140.000
Blankener Str.-Sackgasse	90.000	40.000	70.000	30.000
Teichstr.	200.000	90.000	150.000	60.000
Engelstr.	250.000	120.000	190.000	70.000
Behringstraße	280.000	130.000	215.000	85.000
Dobergstr.	540.000	200.000	360.000	160.000

Maßnahme	Beitragsfähige Kosten	voraussichtliche Beiträge	mögliche Beiträge	Potenzial
Saarlandstr.	120.000	50.000	75.000	25.000
Ernst-Reuter-Str.	470.000	220.000	345.000	125.000
Inselweg	170.000	80.000	125.000	45.000
Schluchtweg	470.000	230.000	375.000	145.000
Kirchstraße	150.000	70.000	115.000	45.000
Steinring	160.000	70.000	115.000	45.000
Kirchbrink	115.000	40.000	75.000	35.000
Summe:				2.335.000

Auf der Basis der vorstehend bis zum Jahr 2017 derzeit geplanten Maßnahmen könnten sich Mehrerträge von ca. 2.335.000 Euro ergeben. Berücksichtigt wurden die planmäßig veranschlagten Beiträge (derzeit gültiger Beitragssatz für Anliegerstraßen mit 50 v.H. unter Berücksichtigung nicht beitragsfähiger Kosten) und der rechtlich mögliche Betrag von 80 v.H.

Neben einer Verbesserung der Ergebnisrechnung durch die Auflösung der Sonderposten kann die Stadt hierdurch Liquiditätsverbesserungen erzielen.

Zusätzlich kann die Stadt Beiträge für Maßnahmen an Wirtschaftswegen erheben. Hierfür sind derzeit keine Einzahlungen in der Finanzplanung vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde sollte die derzeit gültigen Beitragssätze anheben. Außerdem sollte die KAG-Satzung für die Straßenbaubeiträge um das Tatbestandsmerkmal der Wirtschaftswege ergänzt werden.

Nach Auskunft der Stadt Bünde kann derzeit nicht uneingeschränkt festgestellt werden, in welcher Höhe für die Unterhaltung der Wirtschaftswege jährlich Mittel bereitgestellt werden. Die Mittel sind in den geplanten Haushaltsbedarfen insgesamt beinhaltet. Zukünftig ist beabsichtigt eine detaillierte Planung für diesen Bereich vorzunehmen. Die Grundlage hierfür soll das in den nächsten Jahren erweiterte Straßenkataster bilden. Seitens der GPA NRW wird dies befürwortet, um die notwendigen steuerungsrelevanten Information für eine noch wirtschaftlichere Aufgabenerledigung in diesem kostenintensiven Bereich zur Verfügung zu stellen.

Derzeit handelt es sich bei den vorgenommenen Maßnahmen nicht um beitragsfähige Deckenverstärkungen. Beitragsfähige Baumaßnahmen sind planmäßig nicht vorgesehen. Gleichwohl sollten die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um zukünftig Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen beitragspflichtig machen zu können.

Gebühren

Die Stadt Bünde führt die klassischen Gebührenhaushalte überwiegend im KBB. Hierbei handelt es sich um die Bereiche Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Märkte. Der Gebührenhaushalt Bestattungswesen ist Aufgabe der Kernverwaltung. Die Gebührenkalkulationen sollen eine angemessene Eigenkapitalverzinsung berücksichtigen. Von Bedeutung ist insbesondere ein angemessener Zinssatz der auch abhängig von den Verhältnissen vor Ort ist.

Auf der Grundlage des vom OVG NRW im Grundlagenurteil⁴ genutzten Vergleichsmaßstabs der langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten seit 1955 ist seitdem eine erkennbare Absenkung dieses Zinssatzes erfolgt. Für das Kalkulationsjahr 2014 ergibt sich unter Berücksichtigung eines Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz i. H. v. 6,72 Prozent.

Die KBB wenden in ihren Gebührenkalkulationen für den Abwasserbereich einen kalkulatorischen Zinssatz von 5,3 Prozent an. Durch eine Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes würden sich zusätzliche Erträge ergeben.

Die Gebührenkalkulation für den Bereich der Friedhöfe berücksichtigt einen kalkulatorischen Zinssatz von sechs Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde und die KBB sollten ihren kalkulatorischen Zinssatz für die Gebührenkalkulationen einheitlich festlegen. Der kalkulatorische Zinssatz für den Abwasserbereich sollte angehoben werden. Hierdurch lassen sich zusätzliche Erträge für den städtischen Haushalt über die KBB realisieren.

Die vorstehende Empfehlung ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass in allen Gebührenbereichen die kalkulatorischen Abschreibungen noch immer auf Basis von Anschaffungswerten und nicht auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte erfolgt. Hierdurch ist eine Substanzerhaltung aus eigenen, durch Gebühren finanzierten Mitteln, nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde und die KBB sollten die kalkulatorischen Ansätze für Abschreibungen in allen Gebührenkalkulationen auf die Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes umstellen.

Die Gebührenkalkulationen für die Straßenreinigung beinhalten weiterhin keine Aufwendungen für den Winterdienst. Eine entsprechende Empfehlung zur Berücksichtigung der Aufwendungen hat die GPA NRW bereits im Prüfbericht aus dem Jahr 2009 gegeben⁵.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte alle umzulegenden Aufwendungen einschließlich der Kosten für den Winterdienst in die Gebührenkalkulation aufnehmen.

Im Prüfbericht aus dem Jahr 2009 hat die GPA NRW empfohlen, den in der Gebührenkalkulation angesetzten öffentlichen Anteil für die Friedhöfe zu reduzieren. Der damalige Anteil in Höhe von ca. 50 Prozent wurde daraufhin mit Wirkung zum 01.12.2012 auf knapp über 30 Prozent reduziert. Auch dieser Anteil liegt noch vergleichsweise hoch. Finanzielle Auswirkungen hat dies insbesondere auch deshalb auf den städtischen Haushalt, weil die Stadt Bünde über 14 Friedhöfe verfügt. Diese befinden sich vollständig in kommunaler Hand. Ergänzend sollte die Stadt Bünde auch die Schließung einzelner Friedhöfe in Betracht ziehen.

⁴ OVG NRW vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

⁵ Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde 2009 S. Fi 14ff.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte den in der Gebührenkalkulation angesetzten öffentlichen Anteil weiter reduzieren. Eine Schließung von Friedhöfen sollte geprüft werden.

Steuern

Sämtliche Realsteuerhebesätze hat die Stadt Bünde letztmalig im Jahr 2012 erhöht. Sie erreichen, mit Ausnahme des Gewerbesteuerhebesatzes (ein Prozentpunkt unter dem Fiktivhebesatz) nunmehr jeweils die Fiktivhebesätze. Weitere Anhebungen sind planmäßig nicht vorgesehen.

Vor dem Hintergrund der bis 2017 erwarteten Jahresfehlbeträge halten wir im Interesse des Eigenkapitalerhalts und des Schuldenabbaus eine Anhebung zumindest des Hebesatzes der Grundsteuer B für den Fall erforderlich, dass die Jahresdefizite nicht anderweitig ausgeglichen werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte eine Anhebung des Steuersatzes der Grundsteuer B in den nächsten Jahren umsetzen, um die originäre Ertragskraft zu stärken. Dies gilt für den Fall, dass der Haushalt nicht anderweitig ausgeglichen werden kann. Grundsätzlich sind zunächst andere Konsolidierungsmöglichkeiten zu ermitteln und umzusetzen.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Dies ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen.

Grundsätzliche Zielrichtung der Prüfung der GPA NRW ist es, den kommunalen Gebäudebestand hinsichtlich seines Umfangs und der Notwendigkeit für die Aufgabenerledigung zu hinterfragen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden demografischen Veränderungen.

Eine Grobanalyse soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen die Stadt Bünde über größere Flächenressourcen verfügt als andere Kommunen. Hierzu sollen interkommunale Vergleiche auf der Ebene von Gebäudearten erfolgen. Hohe Kennzahlenwerte oder Gebäudenutzungen die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollen Anlass für eine kritische Betrachtung bieten. Darüber hinaus werden anhand entsprechender Kennzahlen Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen weiteren Haushaltswirtschaft aus dem Gebäudeportfolio heraus entwickelt. In einem gesonderten Berichtsteil (Schule) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Das Gebäudemanagement ist dem KBB übertragen. Die Grundstücke sowie Geschäftsgebäude und andere Bauten sind weitgehend bei der KBB bilanziert.

Im Rahmen dieser Prüfung konnten der GPA NRW die notwendigen Daten, um die Prüfung nach den vorstehenden Aspekten durchzuführen, vom KBB nicht zur Verfügung gestellt werden. Der entsprechende interkommunale Vergleich ist an dieser Stelle somit nicht möglich.

Die GPA NRW hält die Bereitstellung dieser Daten für erforderlich. Diese Werte können einen wichtigen Beitrag für eine verbesserte Finanzsteuerung über Zielvorgaben, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling leisten. Ziel sollte insbesondere die Prüfung der Erforderlichkeit des aktuellen Gebäudebestandes unter Berücksichtigung finanzieller Auswirkungen sowie insbesondere der demographischen Entwicklung sein. Zu diesem Themenfeld gibt es nach den Erfahrungen der GPA NRW insgesamt noch großes Optimierungspotenzial. Inwieweit dies auch auf den Gebäudebestand in Bünde zutrifft ließ sich nicht feststellen. Geeignete Maßnahmen zur Optimierung des kommunalen Gebäudebestandes können jedoch nur eingeleitet werden, wenn die entsprechenden Grundvoraussetzungen (Flächen- und Gebäudedaten) detailliert vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte zur Optimierung des Gebäude- und Flächenbestandes in Zusammenarbeit mit dem KBB notwendige Flächendaten ermitteln bzw. analysieren. Soweit entsprechende Analysen Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen, sollten diese zeitnah umgesetzt werden.

Diese Empfehlung ist für die Stadt Bünde insbesondere unter dem Aspekt zu sehen, dass seitens der Stadt Bünde eine umfangreiche jährliche Finanzierung der KBB erfolgt. Die im Haushaltsplan 2014 ausgewiesene Nettobelastung des städtischen Haushalts beläuft sich auf etwa 12,2 Mio. Euro.

Weitere Ausführungen zum Verhältnis Stadt Bünde/KBB erfolgen nachfolgend im Bericht zu den Finanzanlagen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Im Folgenden wird deshalb die Entwicklung der Vermögenswerte, die Analyseergebnisse zur Vermögensstruktur insgesamt sowie zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung anhand von Kennzahlen dargestellt.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	353.854	353.963	354.393	352.220	351.371
Umlaufvermögen	9.939	10.526	8.347	8.553	14.435
Aktive Rechnungsabgrenzung	422	1.615	1.991	3.641	3.761
Bilanzsumme	364.215	366.103	364.731	364.414	369.566

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	200	235	188	149	120
Sachanlagen	96.785	96.126	95.390	93.656	93.200
Finanzanlagen	256.869	257.602	258.815	258.416	258.051

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen gesamt	353.854	353.963	354.393	352.220	351.371

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	7.487	7.495	7.508	7.469	7.644
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1.078	1.254	1.480	1.460	1.319
Infrastrukturvermögen	77.886	79.040	76.609	74.410	72.682
sonstige Sachanlagen	10.333	8.337	9.793	10.317	11.554
Summe Sachanlagen	96.785	96.126	95.390	93.656	93.200

Das abnehmende Sachanlagevermögen resultiert einzig aus den laufenden Abschreibungen für das Infrastrukturvermögen.

Ansonsten weist die Entwicklung der Vermögenspositionen keine wesentlichen Auffälligkeiten bzw. Veränderungen auf.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche „Alter“ des Vermögens und die von der Kommune festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der in Kommunen regelmäßig hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie beeinflusst werden, die ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Anlagevermögens im Kernhaushalt hat. Auf die korrespondierenden Prüfungsergebnisse im Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“ wird hingewiesen. An dieser Stelle beschränkt sich die Prüfung daher auf das Infrastrukturvermögen.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Infrastrukturvermögen*	134	15	22	45	54

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

Beim Infrastrukturvermögen ergibt sich ein Werteverzehr von knapp der Hälfte der gebuchten Abschreibungen und Abgänge. Der absolute Werteverzehr im betrachteten Zeitraum beläuft sich auf ca. 5,6 Mio. Euro.

Diese Zurückhaltung bei den Investitionen ist auch auf die bereits seit Jahren angespannte Haushaltslage zurückzuführen. Aufgrund dessen beschränkte die Stadt Bünde ihr Investitionsvolumen auf das aus ihrer Sicht notwendige Maß, um so mit den vorhandenen Mitteln sparsam

umzugehen. Ziel der Stadt Bünde ist es jedoch zumindest über die Straßenunterhaltung den Wert der städtischen Straßeninfrastruktur zu erhalten. Das für die Eröffnungsbilanz nach NKF erstellte Straßenkataster KOMSIS wird zu diesem Zweck fortlaufend ergänzt und verfeinert.

Die Stadt Bünde wird auch in den kommenden Jahren insgesamt zurückhaltend investieren. In den Jahren 2014 bis 2017 sind Investitionen von 20,9 Mio. Euro geplant. Im gleichen Zeitraum hat die Stadt Bünde bilanzielle Abschreibungen in Höhe von rund 14,2 Mio. Euro eingeplant. Gleichwohl führt dies nicht automatisch zu einem Vermögenszuwachs. In den investiven Mittel sind auch umfangreiche Investitionszuschüsse an die KBB für unterschiedliche Maßnahmen beinhaltet. Die entsprechenden Abschreibungen bei den KBB sind an dieser Stelle somit zusätzlich zu berücksichtigen. Ob diese investive Ausrichtung letztendlich zu einer Erhöhung des Bestandes an Vermögenswerten führen wird, lässt sich somit nicht belastbar feststellen. Wäre dies der Fall, würde dies zu zusätzlichen Belastungen der Ergebnisrechnungen der Folgejahre führen.

Das Ziel der langfristigen Haushaltskonsolidierung erfordert eine kritische Auseinandersetzung mit der Frage, welches Anlagevermögen zukünftig tatsächlich noch benötigt wird. Ein wesentlicher Aspekt wird hierbei auch die demographische Entwicklung der Stadt Bünde sein.

Anhand der folgenden Kennzahlen ermitteln wir, ob die in der Vergangenheit zurückhaltende Investitionstätigkeit zu Haushaltsrisiken führen könnte.

Infrastrukturquote und Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Infrastrukturquote	0,1	53,0	36,3	19,7
Abschreibungsintensität	1,3	16,6	9,4	4,4

Im interkommunalen Vergleich der Infrastrukturquote und der Abschreibungsintensität liegt die Stadt Bünde deutlich unter den interkommunalen Mittelwerten. Der Vergleich ist insoweit zu relativieren, als das Abwasservermögen nicht im Kernhaushalt bilanziert ist.

Ohne das Abwasservermögen liegt die Infrastrukturquote des Jahres 2012 in Bünde bei etwa 19 Prozent. Der Mittelwert der Vergleichskommunen beläuft sich auf ca. 30 Prozent. Diese deutlich unter dem Mittelwert liegende Quote belegt, dass die Stadt Bünde für diesen Bereich über bessere grundlegende Rahmenbedingungen verfügt als die meisten bislang von der GPA NRW geprüften Städte. Städte mit hoher Infrastrukturquote haben insoweit schwierigere Rahmenbedingungen als andere, da das Infrastrukturvermögen kaum disponibel ist. Einsparungen durch Aufgabenverzicht sind kaum möglich.

Anlagenabnutzungsgrad

Anlagenabnutzungsgrad		
Anlagengruppe	Grad der Abnutzung in Prozent	Anteil am Vermögen in Prozent
Straßen	70	15,9

Die Anlagenabnutzungsgrade der Straßen wurden auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Straßen per 31.12.2012 anhand der vorliegenden Restnutzungsdauer im Verhältnis zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer ermittelt.

Das Straßenvermögen weist einen interkommunal überdurchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad aus. Auch wenn das Infrastrukturvermögen insgesamt unterdurchschnittlich ist, werden mittelfristige Reinvestitionsbedarfe voraussichtlich zusätzliche Kredite erfordern, sofern keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Da die Wirtschaftswege bislang von einer Beitragserhebung ausgenommen sind, fehlt es in diesem Bereich an einer anteiligen Refinanzierung durch Beiträge (vgl. den Berichtsabschnitt „Beiträge“).

→ Feststellung

Aufgrund des überdurchschnittlichen Anlageabnutzungsgrad beim Straßenvermögen beurteilen wir das Belastungsrisiko durch einen sich zukünftig ergebenden höheren Investitions- und damit Kapitalbedarf für den Haushalt der Stadt Bünde als wahrscheinlich.

Das bei den KBB bilanzierte Gebäude- und Kanalvermögen weist demgegenüber keine übermäßig hohen Anlagenabnutzungsgrade auf. Insbesondere sind kaum Gebäude bilanziert die weniger als 15 Jahre Restnutzungsdauer aufweisen. Kurz- bis mittelfristig wird sich aus dieser Vermögenssituation kein erhebliches haushaltswirtschaftliches Risiko für die Stadt Bünde ergeben.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Straßen		X	

Entgegen vielen anderen Kommunen hat die Stadt Bünde für ihr Straßenvermögen nur mittlere Nutzungsdauern angenommen. Hierdurch erhöhen sich die jährlich zu tragenden Abschreibungen. Weitere Ausführungen zu den Belastungen durch bilanzielle Abschreibungen enthält auch der noch folgende Abschnitt „Bilanzielle Abschreibungen“.

Wegen der Bedeutung der Gesamtnutzungsdauern der Gebäude sollte die Stadt Bünde (KBB) die jeweiligen Anlagenabnutzungsgrade auch für die Gebäude ermitteln. Kurz- bis mittelfristige Refinanzierungsbedarfe, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, können so schneller erkannt werden. Gegensteuerungsmaßnahmen können eingeleitet werden. In naher Zukunft abgängige Gebäude bieten zudem die eine Konsolidierungsmöglichkeit, sofern Gebäude nicht mehr benötigt werden.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	157.556	157.556	157.556	157.556	157.556
Beteiligungen	510	526	526	526	526
Wertpapiere des Anlagevermögens	298	292	292	292	292
Ausleihungen	98.505	99.229	100.441	100.042	99.677
Finanzanlagen gesamt	256.869	257.602	258.815	258.416	258.051

Die Finanzanlagen umfassen mit rd. 258 Mio. Euro zum Jahresende 2012 fast zwei Drittel des Anlagevermögens. Dies zeigt deutlich, in welchem erheblichen Umfang die Stadt Bünde durch sie steuerbare Vermögenswerte ausgelagert hat. Umso wichtiger ist eine gesamtstädtische Steuerung dieses finanziell bedeutsamen Bereichs.

Die Stadt Bünde hat diese Notwendigkeit in der Vergangenheit erkannt. Im Jahr 2010 wurde ein Unternehmensberater mit der Organisationsuntersuchung des Konzerns Stadt Bünde mit dem Zweck der Optimierung beauftragt. Als Ergebnis dieser Untersuchung wurden einzelne Optimierungsvorschläge in der Folge umgesetzt.

Der Konzern Bündler Bäder GmbH sowie die Kommunalbetriebe Bünde (KBB-AöR) werden als verbundene Unternehmen ausgewiesen.

Als Aufgaben wurde dem Konzern Bündler Bäder GmbH der Betrieb und die Unterhaltung der Bäder sowie Erwerb und Verwaltung von Beteiligungen und Unternehmen übertragen. Über die Gesellschaft werden als indirekte Beteiligung insbesondere die Anteile an der Energie- und Wasserversorgung Bünde GmbH, der Stadtverkehrsgesellschaft Bünde mbH und der Energienetze Bünde GmbH gehalten.

Der KBB als AöR sind folgende Aufgaben übertragen:

- Abwasserbeseitigung,
- Wahrnehmung der wasserrechtlichen und wasserwirtschaftlichen Angelegenheiten der Stadt Bünde,
- Betrieb der Kläranlage Spradow,
- Unterhaltung und Bewirtschaftung der von der Stadt Bünde zugeordneten kommunalen Gebäude einschließlich Grundstücke und Anlagen
- Betrieb der Stadthalle sowie des Marktes,
- Betrieb des Betriebsbauhofs,
- Abfallbeseitigung,
- Umweltberatung sowie

- Straßenreinigung.

Die bilanzierten Ausleihungen betreffen mit 99,3 Mio. Euro (2012) die KBB. Grundlage ist ein Finanzierungsvertrag sowie dazugehörige Darlehensverträge mit der Stadt Bünde zum 01.01.2007 sowie ein darauf basierender Schuldübernahmevertrag aus dem Jahr 2008. Ursächlich für die Vertragsabschlüsse sind die seitens der Stadt beschlossenen „Richtlinien für ein zentrales Schuldenmanagement für die Aufnahme, Verwaltung und Steuerung von Krediten der Stadt Bünde“.

Wesentliche finanzielle Verflechtungen des Konzerns Bänder Bäder GmbH und dem Kernhaushalt haben sich in den letzten Jahren, mit Ausnahme gezahlter Gewerbesteuern, nicht ergeben. Obwohl ein Ergebnisabführungsvertrag besteht, ist auf Grund des noch bestehenden erheblichen Verlustvortrags in den nächsten Jahren nicht von Erträgen für die Stadt Bünde auszugehen. Der Bilanzwert blieb unverändert. Ein Finanzierungsvertrag aus dem Jahr 2007 regelt grundsätzlichen Beziehungen zwischen der Stadt Bünde und der Bänder Bäder GmbH hinsichtlich der Finanzierung durch Darlehen. Ergänzt wird der Vertrag durch einen Schuldübernahmevertrag aus dem Jahr 2008.

Die finanziellen Auswirkungen des Betriebs der KBB sind demgegenüber erheblich. In den letzten drei Jahren ergaben sich für die Stadt Bünde die nachfolgend dargestellten Nettobelastungen. Berücksichtigt sind jeweils die sich für den städtischen Haushalt ergebenden Erträge und Aufwendungen.

- 2010: 9,4 Mio. Euro
- 2011: 11,6 Mio. Euro
- 2012: 7,9 Mio. Euro.

In den Jahren 2009 bis 2011 wurden aus dem Konjunkturpaket II insgesamt 3,6 Mio. Euro an die KBB weitergeleitet.

Die vorstehenden Werte sind dem Beteiligungsbericht 2012 der Stadt Bünde entnommen.

Nachhaltige Beiträge der KBB zur Haushaltskonsolidierung konnten in den letzten Jahren nicht festgestellt bzw. dokumentiert werden.

→ **Feststellung**

Die Ergebnisse der KBB haben erheblichen Einfluss auf die Ergebnisrechnungen der Stadt Bünde.

→ **Empfehlung**

Die KBB sollten verstärkt in die Konsolidierungsbemühungen einbezogen werden, damit die Finanzierungsbeteiligungen der Stadt sinken.

Basis für die Leistungsbeziehungen zwischen den KBB und der Stadt Bünde ist ein Dienstleistungs-Rahmenvertrag aus dem Jahr 2004. Der Leistungsumfang wird durch einen Leistungskatalog geregelt der bei Bedarf anzupassen bzw. zu ergänzen ist. Dieser Katalog umfasst lediglich schlagwortartig grundsätzliche Leistungen (Verwaltungsleistungen, Sachleistungen, Gleichstellung, Sonderleistungen). Weitere Details sollen durch Einzelfallregelungen festgelegt werden. Für die zu erbringenden Leistungen ist ein Preis zu bilden. Es sollen nachvollziehbare Verrech-

nungs- oder Umlagesätze gebildet werden. Im Rahmen eines Finanz- und Verwaltungscontrollings sind vierteljährlich schriftliche Berichte zu erstellen. Die vorstehenden Vereinbarungen werden derzeit lediglich in geringem Umfang (insb. Bauhof) umgesetzt.

Ergänzend zu diesem Vertrag wurde im Jahr 2008 eine Nutzungsvereinbarung geschlossen. Geregelt wird hierin die Ausgestaltung des Verhältnisses der KBB als Vermieter und der Stadt Bünde als Nutzer bestimmter Verwaltungsgebäude.

Zurzeit erfolgen, mit geringen Ausnahmen, noch keine detaillierten Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung seitens der Stadt Bünde. Um notwendige Konsolidierungspotenziale auch für den KBB zu ermitteln und zu vereinbaren, sind Zielvorgaben als Steuerungsgrundlage jedoch unerlässlich. Diese Problematik wurde in der Vergangenheit auch von der Stadt Bünde gesehen. Insbesondere war der Steuerungsaspekt ein Grund für die Verwaltung das Verhältnis Stadt / KBB umfassend zu thematisieren. Im Jahr 2013 wurde deshalb auch eine mögliche Reintegration der KBB zum Gegenstand eines Workshops des Haupt- und Finanzausschusses. Eine abschließende Entscheidung wurde bislang nicht getroffen.

Gleichwohl hat die Stadt Bünde das Thema „Konzernsteuerung“ bereits in der Vergangenheit als einen Aufgabenschwerpunkt festgeschrieben. Der Vorbericht zum Haushaltsplan 2014 sieht die strategische Ausrichtung wie folgt⁶:

Über die Implementierung von Instrumenten eines Beteiligungsmanagements und deren institutionelle Verankerung auf Konzernebene sollen die Voraussetzungen für eine Gesamtsteuerung geschaffen werden, die sich konsequent auf allen Ebenen an den kommunalen Zielen orientiert.

Im Jahr 2014 sollen zunächst organisatorische Rahmenbedingungen für ein Konzept zur Konzernsteuerung analysiert werden. Darüber hinaus liegt ein Hauptaugenmerk auf den zahlreichen Leistungsbeziehungen zwischen Kernverwaltung und Kommunalbetrieben. Mit Hilfe der Verknüpfung von festgelegten Leistungsstandards und zugehörigen Budgets werden weitere Steuerungspotenziale entstehen.

Wir unterstützen diese Zielrichtung uneingeschränkt. Nur hierdurch ist eine nachhaltige Steuerung und Konsolidierungsbeteiligung aller kommunalen Beteiligungen möglich.

Weiter Ausführungen zur derzeit noch eingeschränkten Steuerbarkeit und den mangelnden Zielvorgaben erfolgen auch im Teilbericht „Grünflächen“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte intensiv vorhandene Möglichkeiten zur verbesserten Steuerung der KBB für alle Aufgabenbereiche erarbeiten und zügig umsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte eindeutige Zielvorgaben für die Aufgabenerstellung des KBB erarbeiten. Der eingeschlagene Prozess der Optimierung der vorhandenen Organisationsstruktur sollte zeitnah abgeschlossen werden. Zahlungsverpflichtungen sollten an diesen Zielvorgaben ausgerichtet werden.

⁶ Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2014 S. 42

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen finanzieren kann. Sofern dies nicht möglich ist, ist sie dafür auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.281	-3.144	-3.491	1.959
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	11	-488	-888	-660
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	-6.270	-3.632	-4.380	1.299
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	2.653	3.439	3.532	-1.469
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.617	-192	-848	-170
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.509	162	92	85
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	270	122	842	700
= Liquide Mittel	162	92	85	615

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Es werden Istwerte 2009 bis 2012 sowie Planzahlen 2013 bis 2017 berücksichtigt.

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	Ist	Plan *)	Saldo in Euro je Einwohner
2009	-6.281		-140
2010	-3.144		-70
2011	-3.491		-78
2012	1.959		44
2013		-37	-1
2014		-1.428	-32
2015		-291	-7
2016		623	14
2017		1.667	37

*) Planwerte: Haushaltsansätze 2013 und 2014 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2017. Stand: Haushaltsplanentwurf 2014 (Stand 17.01.2014)

In der Vergangenheit konnte die Stadt Bünde keine Investitionsmaßnahmen aus Überschüssen des laufenden Geschäfts oder aus vorhandenen liquiden Mitteln teilweise mitfinanzieren. Vielmehr war die Stadt Bünde in der Vergangenheit zeitweise gezwungen, Kredite zur Liquiditätssicherung aufzunehmen. Zum Ende des Jahres 2012 sowie zum Stichtag 31.12.2013 konnte die Aufnahme von Liquiditätskrediten vermieden werden. Insbesondere durch endfällig werdende Zins- und Währungsswaps, die einen erheblichen Liquiditätsabfluss bedingen werden, wird eine erneute Aufnahme von Liquiditätskrediten, insbesondere in den Jahren 2014 und 2016, notwendig.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde verfügt erst ab dem Jahr 2016 planmäßig wieder über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben im derzeitigen Umfang und Standard. Sie muss in den nächsten Jahren daher auch das laufende Geschäft zumindest teilweise durch Kredite finanzieren. Insofern bestehen derzeit auch Risiken hinsichtlich zusätzlicher Zinsaufwendung wegen notwendiger Bedarfe an liquiden Mitteln.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44	-263	295	32	-50	43	105	20

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit für das Jahr 2012 ist untypisch für die Finanzlage der Stadt Bünde. Bezogen auf die betrachtete Zeitreihe zeigen die Salden insgesamt einen Bedarf an Liquiditätskrediten auf.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Da einigen Kennzahlen die Schulden insgesamt zugrunde gelegt werden, enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	104.327	102.989	111.918	113.268	114.465
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	5.229	492	2.668	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	28	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	76	1.200	1.934	2.036	1.447

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	70	219	370	360	285
"Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2011 inkl. Erhaltene Anzahlungen)"	5.804	2.738	3.898	3.719	1.141
"Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)"	0	0	0	0	4.869
Verbindlichkeiten gesamt	110.304	112.374	118.613	122.051	122.207
Rückstellungen	40.045	47.085	53.453	54.114	55.239
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	227	146	586	668	345
Gesamtsumme	150.577	159.605	172.652	176.834	177.791
Schulden je Einwohner in Euro					
Schulden insgesamt	3.366	3.568	3.855	3.967	3.989

Die vorstehenden Investitionskredite beinhalten auch die Kredite der KBB, da die Stadt Bünde seit 2007 ein zentrales Schuldenmanagement auf Konzernebene betreibt. Finanzziel der Stadt Bünde ist es, die Investitionskredite (ohne Abwasserbereich) in den nächsten Jahren nachhaltig zurückzuführen. Weitere Ausführungen erfolgen zum interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad II	93,6	90,6	89,6	89,0	89,2
Liquidität 2. Grades	68,4	52,1	49,4	38,7	104,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	./.	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	84,9
kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,3	3,3	2,6	3,2	3,0
Zinslastquote	./.	5,5	5,2	4,8	4,9

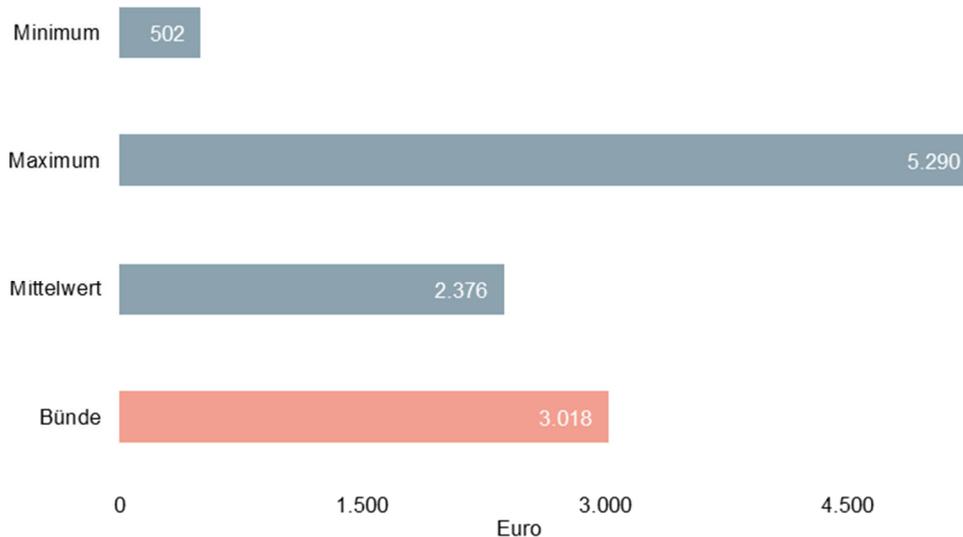
Die vorstehenden Finanzkennzahlen sind im interkommunalen Vergleich mit Ausnahme der Zinslastquote noch positiv. Künftig ist jedoch aufgrund des Eigenkapitalverzehr und dem Verzehr der liquiden Mittel von rückläufigen Kennzahlenwerten auszugehen.

Die GPA NRW führt den interkommunalen Vergleich auf Grundlage der Gesamtverbindlichkeiten durch. Da noch nicht ausreichend Gesamtabschlüsse für die Jahre 2011 und 2012 vorliegen, wird als Vergleichsjahr 2010 gewählt. In Bünde liegen bereits Gesamtabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2012 geprüft und vom Rat der Stadt beschlossen vor. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die zügige Erarbeitung der Gesamtabschlüsse.

Gesamtverbindlichkeiten 2010 in Euro je Einwohner

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.018	502	5.290	2.376	1.528	2.365	3.072	15

Gesamtverbindlichkeiten 2010 in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich



Etwa 80 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten sind im Kernhaushalt bilanziert. Hiervon sind im Kernhaushalt wiederum etwa 80 Prozent als Ausleihungen an die KBB bilanziert. Für die Jahre 2014 bis 2016 plant die Stadt Bünde eine Schuldenrückführung von rund 5,5 Mio. Euro. Eine entsprechende Schuldenrückführung hält die GPA NRW für dringend geboten.

Mit dem derzeitigen Wert der Gesamtverschuldung befindet sich die Stadt Bünde nur knapp unter dem Wert des 3. Quartils.

Rückstellungen

Die Rückstellungen machen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme aus. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung sinnvoll.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	34.719	36.792	37.981	39.935	40.821
Instandhaltungsrückstellungen	600	530	313	0	1.476
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.726	9.763	15.158	14.179	12.941
Rückstellungen gesamt	40.045	47.085	53.453	54.114	55.239

Die auffälligen Schwankungen der sonstigen Rückstellungen in den einzelnen Jahren betreffen insbesondere Sachverhalte die im Rahmen der Ermittlung des kommunalen Steuerungstrends

bereinigt wurden (Derivate, Gewerbesteuer etc.). Hierdurch werden jedoch zugleich die Jahresergebnisse in den einzelnen Jahren erheblich beeinflusst.

Auf die Auswirkungen der Zuführungen zu Rückstellungen sowie den Auflösungen der Rückstellungen auf die Ergebnisrechnungen der betroffenen Jahre wurde bereits vorstehend im Bericht eingegangen.

Sonderposten

Zu den Sonderposten wurden keine wesentlichen Analyseergebnisse festgestellt. Die Drittfinanzierungsquote wird weiter unten im Rahmen der Ertragslage gemeinsam mit der Kennzahl Abschreibungsintensität betrachtet.

Eigenkapital

Je größer das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme einer Kommune ist, desto weiter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot entfernt. Die Eigenkapitalausstattung gilt als Indikator für die kommunale Substanz bzw. die stetige Aufgabenerfüllung, die bei haushaltswirtschaftlichen Fehlbeträgen für eine Inanspruchnahme zur Verfügung steht.

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	167.072	155.391	140.940	135.039	134.037
Sonderposten	41.870	42.973	43.063	41.815	41.088
davon Sonderposten für Zuwendungen/ Beiträge	40.737	41.924	41.641	40.309	39.933
Rückstellungen	40.045	47.085	53.453	54.114	55.239
Verbindlichkeiten	110.304	112.374	118.613	122.051	122.207
Passive Rechnungsabgrenzung	4.924	8.280	8.662	11.395	16.995
Bilanzsumme	364.215	366.103	364.731	364.414	369.566
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	45,9	42,4	38,6	37,1	36,3
Eigenkapitalquote 2	57,1	53,9	50,1	48,1	47,1
Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro					
Eigenkapital 1	3.735	3.470	3.162	3.030	3.007
Eigenkapital 2	4.646	4.406	4.096	3.934	3.903

Die überwiegend negativen Jahresergebnisse seit Übergang in das NKF führten zu einer deutlichen Verringerung der Eigenkapitalausstattung der Stadt Bünde.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	36,3	11,0	65,0	35,4	26,5	36,6	44,6	20
Eigenkapitalquote 2	47,1	34,8	80,5	61,7	53,0	60,5	73,0	20

Die Entwicklung des Eigenkapitals in den Planjahren ab 2013 wurde weiter oben im Abschnitt „Haushaltsausgleich“ umfassend thematisiert. Insgesamt bleibt festzustellen, dass das Eigenkapital weiter deutlich sinken wird. Hierdurch werden sich auch die Eigenkapitalquoten weiter verringern.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	38.954	41.513	44.242	45.531
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	17.343	19.130	17.246	18.502
Sonstige Transfererträge	914	560	465	374
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.862	7.373	7.211	7.378
Privatrechtliche Leistungsentgelte	252	172	176	344
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.427	3.205	3.311	3.949
Sonstige ordentliche Erträge	5.122	4.663	4.322	5.181
Aktivierete Eigenleistungen	51	5	40	27
ordentliche Erträge gesamt	72.926	76.621	77.012	81.285
Finanzerträge	5.519	5.405	5.411	5.883

Die ordentlichen Erträge steigen im Zeitverlauf deutlich (11,5 %). Insbesondere die Steuererträge tragen mit 6,5 Mio. Euro hierzu bei. Neben den Gewerbesteuererträgen (+2,8 Mio. Euro) ist insbesondere der Anstieg der Grundsteuer B (+1,9 Mio. Euro) bemerkenswert. Zurückzuführen ist dieser Anstieg vor allem auf das Jahr 2011. In diesem Jahr ergab sich vornehmlich durch eine Anhebung des Hebesatzes eine Steigerung der Erträge von ca. 1,3 Mio. Euro.

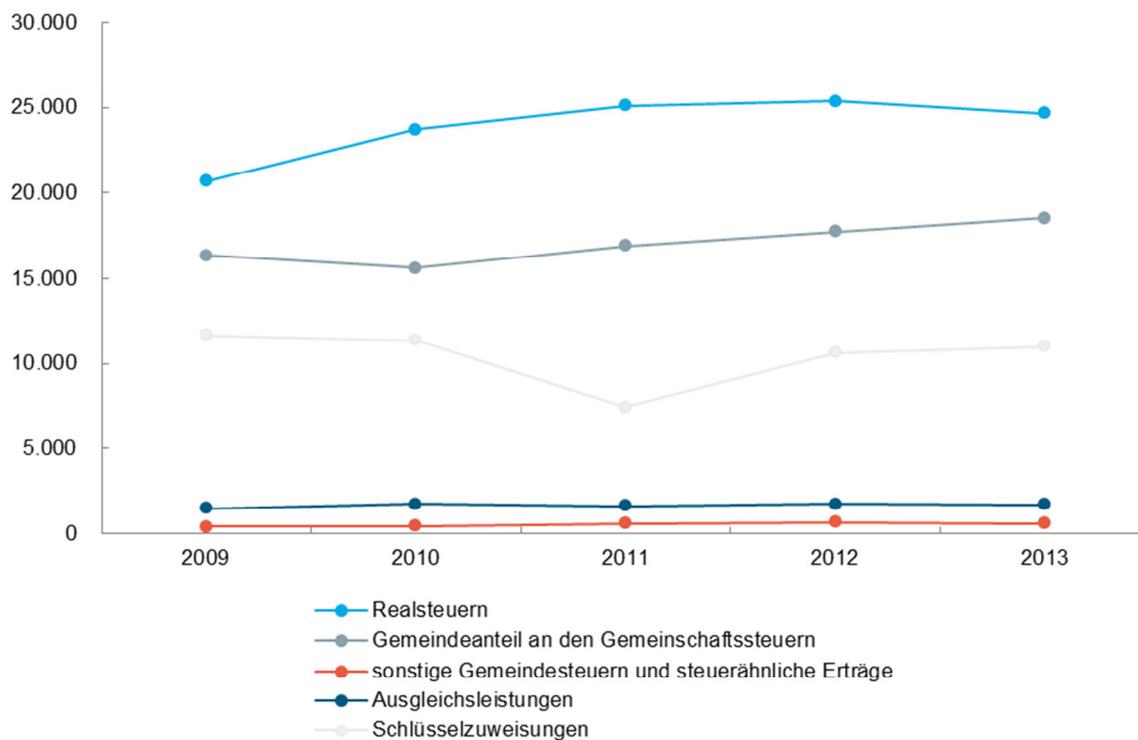
Auch bei den weiteren Ertragsarten sind zum Teil deutliche Steigerungen zu verzeichnen. Der Anstieg der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen zum Jahr 2012 ist auf steigende Schlüsselzuweisungen und Sondereffekte (zus. Förderungen) im Produkt Kindertagesstätten zurückzuführen.

Der Anstieg der Kostenerstattungen und Umlagen zum Jahr 2012 ist ebenfalls durch zwei Faktoren bedingt. Neben von der Bünde Bäder GmbH zurückgezahlten Kapitalertragsteuern auf Grund eines Streitverfahrens mit den Finanzbehörden konnten auch im Bereich KJHG höhere Erstattungen erzielt werden.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ werden die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient - unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs - als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (Ist)



Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.260	1.034	2.082	1.311	1.180	1.260	1.368	20

Im interkommunalen Vergleich der vorstehenden Jahre positioniert sich die Stadt Bünde in etwa auf Höhe der interkommunalen Mittelwerte. Für das Jahr 2012 bildet der Wert der Stadt Bünde derzeit den Median. Diese Positionierung spiegelt sich auch in den im Vorbericht dargestellten allgemeinen Strukturmerkmalen wider.

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge einer Kommune aus. Dieses wird anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ deutlich. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder.

Um ein möglichst realistisches Bild der Steuerkraft der Kommune zu gewinnen, werden die Steuererträge um die Gewerbesteuerumlage und den Aufwand für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit in Abzug gebracht (sowohl bei den Steuererträgen als auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt).

Netto-Steuerquote in Prozent (Ist)

	2009	2010	2011	2012
Netto-Steuerquote	51,8	52,5	55,4	54,2

Im interkommunalen Vergleich liegen diese Werte in etwa im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Aufwendungen

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Stadt Bünde werden die wichtigsten Aufwandsarten differenziert betrachtet.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	13.989	13.655	13.536	13.399
Versorgungsaufwendungen	1.398	1.438	1.455	1.543
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	12.728	13.006	12.920	15.070
Bilanzielle Abschreibungen	3.043	3.269	3.347	3.754
Transferaufwendungen	39.019	40.543	44.441	41.966
Sonstige ordentliche Aufwendungen	8.533	11.954	8.520	8.335
ordentliche Aufwendungen gesamt	78.711	83.864	84.219	84.067
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.297	4.359	4.075	4.104

Durchgängig zeigen sich in den vorliegenden Jahresergebnissen, analog zu den steigenden Erträgen, erhebliche Zuwächse bei den einzelnen Aufwandsarten. Betroffen sind insbesondere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die bilanziellen Abschreibungen sowie die Transferaufwendungen.

Die steigenden sonstigen ordentlichen Aufwendungen im Jahr 2010 betreffen vorgenommene Währungsbewertungen (2,9 Mio. Euro).

Der Anstieg der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zum Jahr 2012 resultiert aus gestiegenen Unterhaltungsaufwendungen für das Infrastrukturvermögen. Neben einer Instandhaltungsrückstellung für Straßen (1,5 Mio. Euro) erfolgten umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen an der Straßenbeleuchtung (0,4 Mio. Euro).

Die höheren Abschreibungen zum Jahr 2012 ergaben sich durch die Abgabe von zwei Friedhofshallen an private Unternehmen. Es wurden außerplanmäßige Abschreibungen von etwa 380.000 Euro erforderlich.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen stellen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung dar. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang der Kommunalhaushalt durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird.

Die Abschreibungsintensität offenbart zwar einerseits eine beträchtliche Ergebnisbelastung durch Abschreibungen. Andererseits stehen diesen jedoch im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

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

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen gesamt	78.711	83.864	84.219	84.067
Abschreibungen auf Anlagevermögen	3.042	3.257	3.303	3.737
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.985	1.737	1.746	2.120
Netto-Ergebnisbelastung	1.057	1.520	1.557	1.616
Kennzahlen in Prozent				
Abschreibungsintensität	3,9	3,9	4,0	4,5
Drittfinanzierungsquote	65,3	53,3	52,9	56,7

Die Abschreibungsintensität ist in Bünde sehr niedrig. Beeinflusst ist dies insbesondere durch folgende Umstände:

- das Abwasservermögen ist als abschreibungsintensives Vermögen ausgelagert und
- das Gebäudevermögen ist ausgelagert.

Der niedrige Vermögensbestand wirkt sich hier direkt in der Ergebnisrechnung mit niedrigen Abschreibungen aus.

Durch die außerplanmäßigen Abschreibungen auf Friedhofshallen steigt die Abschreibungsintensität zum Jahr 2012 deutlich an.

Mehr als die Hälfte der Abschreibungen wird durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten kompensiert. Die Netto-Ergebnisbelastung lag bei Einführung des NKF bei ca. 1,1 Mio. Euro. In 2012 lag die Netto-Ergebnisbelastung bereits bei knapp über 1,6 Mio. Euro. Der hohe Wert der Erträge des Jahres 2009 resultierte aus einer Sonderauflösung.

Die vorstehenden Werte machen deutlich, wie umfassend die Abschreibungen den städtischen Haushalt belasten. Entsprechende Belastungen ergeben sich auch für die KBB in Bezug auf

den Gebäudebestand. Die Finanzierung der Netto-Belastungen erfolgt letztendlich über den Kernhaushalt der Stadt Bünde.

Auf Grund ihrer defizitären Haushaltslage sollte die Stadt Bünde daher die ihr zur Verfügung stehenden Einflussmöglichkeiten ausnutzen, um auf anstehende Investitionsentscheidungen weitgehenden Einfluss zu haben. Perspektivisch sollte eine Reduzierung des vorhandenen Gebäudebestandes angestrebt werden, um den städtischen Haushalt zu entlasten.

→ Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt Bünde
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld „Personalwirtschaft und Demografie“ umfasst die wesentlichen Fragen, die sich für das Personalmanagement aus den Folgen des demografischen Veränderungsprozesses ergeben. Inhaltlicher Kern der Prüfung Personalwirtschaft und Demografie ist die Feststellung, ob die Kommunen sich aus personalwirtschaftlicher Sicht zum Zeitpunkt der Prüfung in ausreichender Weise mit den demografischen Folgen beschäftigen und eine strukturierte, systematisch aufgebaute Bewältigungsstrategie existiert. Zu diesem Zweck werden standardisierte Fragen zu den aus Sicht der GPA NRW wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements gestellt und ausgewertet.

Demografische Handlungsfelder

Das personalwirtschaftliche Handeln hat im Hinblick auf die demografische Entwicklung der Bevölkerung zwei wesentliche Wirkrichtungen:

- externe Wirkrichtung (Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik, Aufgabenorganisation, z. B. interkommunale Zusammenarbeit),
- interne Wirkrichtung (Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte).

Beide Handlungsfelder bedingen sich gegenseitig und erfordern eine strukturierte Aufgabenanalyse verbunden mit der Implementierung effektiver organisatorischer und personalwirtschaftlicher Prozesse.

Auf Handlungsfelder mit prüfungsübergreifender demografischer Bedeutung geht die GPA NRW im Vorbericht ein (z.B. Auswertung relevanter demografischer Informationen als Basis für die Ziel- und Maßnahmenplanung, ressortübergreifende Demografieplanung, Bürgerschaftliches Engagement etc.). In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW die personalwirtschaftlichen Handlungsfelder im engeren Sinne. Diese Handlungsfelder wurden in einem strukturierten Interview abgefragt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Bünde zu folgenden Themenkomplexen Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten.

Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung

Um die zukünftige (Aufgaben-)Ausrichtung der Stadt Bünde festzulegen, ist die Erarbeitung strategischer Ziele durch die Politik und die Verwaltungsführung erforderlich. Die Verknüpfung der strategischen Ziele mit der operativen Ebene ist ein weiterer wichtiger Schritt. Damit die bevorstehenden Aufgaben auch mit den personalwirtschaftlichen Ressourcen vereinbar sind, ist eine enge Abstimmung mit dem Personalmanagement unerlässlich. Darüber hinaus ist es sinnvoll, übergeordnete Ziele im Hinblick auf demografische Veränderungen für das Personalmanagement abzuleiten.

Folgendes Verfahren ist beispielhaft für einen Strategieprozess denkbar:

- Gemeinsame Festlegung strategischer Ziele durch die Politik und den Verwaltungsvorstand (hierbei auch Festlegung übergeordneter Ziele im Hinblick auf demografische Veränderungen für das Personalmanagement)
- Ableitung operativer Ziele aus dem jeweiligen strategischen Ziel
- Sofern zur Realisierung der Ziele (auch perspektivisch) Personalbedarfe entstehen: Einbindung des Personalmanagements
- Festlegung entsprechender Maßnahmen und Arbeitsschritte
- Abschluss von Einzel- und Teamvereinbarungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die der Umsetzung der operativen und in Konsequenz auch der strategischen Ziele, dienen (z. B. in Zusammenhang mit der leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVÖD (LOB))
- Festlegung der prozessbegleitenden Gremien
- Ermittlung des konkreten Finanz- und Personalbedarfs zur Umsetzung (einschließlich Berücksichtigung in der Haushaltsplanung)

Einen umfänglichen Prozess, der die strategischen Ziele der Stadt festlegt und auf die operative Ebene herunterbricht, gibt es in Bünde nicht. Der Haushaltsplan der Stadt Bünde enthält das Kapitel „Strategische Entwicklungen (nach Verwaltungsbereichen)“. Hier werden wesentliche Entwicklungen, wie z. B. der U-3 Ausbau und wichtige rechtliche Änderungen, aufgegriffen. Eine Einbettung in einen Gesamtprozess erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Durch den demografischen Wandel entsteht das Erfordernis, ein ganzheitliches, Demografie orientiertes Personalmanagement zu implementieren. Dafür ist es notwendig, vorab zu klären, welche Hauptziele das Personalmanagement verfolgen muss, um den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können. Zur Ableitung für das Personalmanagement sollten von Politik und Verwaltungsführung festgelegte strategische Ziele Grundlage sein.

Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune in nicht mehr als drei Fachbereiche in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe geprägt sein. Diese Einschätzung deckt sich mit den grundsätzlichen KGSt-Empfehlungen zum Organisationsmodell für Kommunen der Größenklasse Bündes.¹ Wichtig ist insbesondere, dass sich die Organisationsstruktur an den Produkten ausrichtet und

¹ KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1)

die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleistet ist. Als Grundsätzlichen Aufbau sollte die Stadt beachten, folgende Dreigliederung einzuhalten:

- zentrale Dienste einschl. Personal und Finanzen
- Bürgerdienste (Soziales, Jugend, Ordnung)
- Planen und Bauen

Die Stadt Bünde hat sich bereits kritisch mit ihrer Aufbau- und Ablauforganisation auseinandergesetzt. Aus dem Personal- und Organisationsentwicklungsbericht des Doppelhaushaltes 2012/2013 der Stadt geht hervor, dass der Rat am 18.05.2010 beschlossen hat, die Aufbauorganisation zu optimieren. Im Anschluss wurde ein externes Beratungsgutachten in Auftrag gegeben, das neben der Optimierung der Verwaltungsabläufe auch betriebswirtschaftliche sowie steuer- und gesellschaftsrechtliche Erwägungen einbezieht. Das Beratungsunternehmen hat die Untersuchung der Konzernstruktur im 1. Halbjahr 2011 durchgeführt. Der Abschlussbericht ist am 20.10.2011 im Rat der Stadt Bünde behandelt und die Optimierungsvorschläge beschlossen worden. Insbesondere folgende Aufgaben hat die Stadt Bünde neu organisiert:

- Eingliederung „Bünde fit für die Zukunft GmbH“ in den Bereich Wirtschaft und Kultur, Abteilung Stadtmarketing
- Eingliederung der Stabsstelle Wirtschaft und Kultur als Bereich in die Linienorganisation
- Zuordnung der Abteilung Liegenschaften hinaus aus dem Bereich Finanzen in den Bereich Wirtschaft und Kultur

Darüber hinaus wurde mit Wirkung vom 01.01.2013 innerhalb des Bereiches Ordnung und Soziales die Abteilung Standesamt in die Abteilung Ordnung als Team Standesamt aufgenommen. Der Bereich Zentraler Service und die Stabsstelle Recht wurden zum 01.06.2013 zum Bereich Zentraler Service einschließlich Recht zusammengelegt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde zur Optimierung der Arbeitsabläufe bereits Anpassungen in ihrer Aufbauorganisation vorgenommen hat.

Der aktuelle Stand der Aufbauorganisation (Januar 2014) zeigt drei Geschäftsbereiche (Bürgermeister, allgemeiner Vertreter und technischer Beigeordneter) und sechs untergeordnete Bereiche. Unterhalb der Bereiche sind Abteilungen angesiedelt. Innerhalb der Abteilungen bestehen in Einzelfällen Teams.

Insgesamt folgt die inhaltliche Gliederung den o.g. Grundsätzen. Jedoch ist die Ausrichtung mit sechs Bereichen als breit einzustufen. Perspektivisch sollte die Stadt Bünde ihre Aufbaustruktur aus Sicht der GPA NRW straffen. Insbesondere der Bereich Wirtschaft und Kultur könnte hierbei in einen bestehenden Bereich integriert werden. In der Gliederungstiefe ist die Stadt Bünde mit den drei Ebenen (Geschäftsbereich – Bereich – Abteilung) aus Sicht der GPA NRW gut aufgestellt. Eine Abweichung zur schlanken Gliederungstiefe erkennt die GPA NRW in Einzelfällen: Teilweise sind unterhalb der Abteilungen noch Teams angesiedelt. In diesen Fällen gibt es vier Ebenen in der Gliederungstiefe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte ihre Aufbauorganisation durch die Zusammenlegung einzelner Bereiche auch künftig weiter optimieren. Hierzu sollten Fluktuationen genutzt werden.

Von zunehmender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung wird es zudem sein, dass es der Stadt Bünde gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagieren zu können. Dies bedingt, dass die statische Organisationsstruktur zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt wird. Die Stadt Bünde hat in der Vergangenheit bereits in Projektgruppen gearbeitet, z. B. zur Einführung NKF, zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sowie für die Einführung SEPA.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde bereits in Projektgruppen zusammen arbeitet. Dies sollte weiter ausgebaut werden.

Die Organisation der Arbeit in Projektgruppen ermöglicht auch die Einrichtung ganzheitlicher, auf Verantwortungsübernahme ausgerichteter Arbeitsplätze. Dies trägt zur Mitarbeitermotivation bei.

Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose

Für die Abstimmung mit zukünftigen Aufgabenstrukturen sind personalwirtschaftliche Hintergrundinformationen wie Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erforderlich. Das Personalmanagement der Stadt Bünde erstellt jährlich das Kapitel „Personal- und Organisationsentwicklung“ für den Vorbericht des Haushaltes. Hier werden wesentliche Personalentscheidungen sowie organisatorische Veränderungen mitgeteilt. Außerdem enthält das Kapitel eine Übersicht über vorgesehene Stellen einschließlich der zeitlichen Entwicklung seit 1999. Folgende weitere Analysen hält das Kapitel bereit: Altersstruktur der Beschäftigten einschl. Aufteilung nach Laufbahnen und Qualifikationen/Fachrichtungen sowie den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten beträgt demnach mit Stand des Doppelhaushaltes 2012/2013 46,21 Jahre, im Haushaltsjahr 2014 45,8 Jahre (ohne Stellen der Kommunalbetriebe Bünde AöR und der Eigengesellschaften). Basis für die Auswertungen bildet eine Excel-Liste, die das Personalmanagement fortschreibt. Ein Modul der Personalsoftware der Stadt Bünde bietet komfortable Auswertungen zur Altersstruktur. Die Stadt beabsichtigt, dieses für die künftigen Auswertungen zu verwenden. Voraussetzung ist, dass die Daten im System gebündelt vorgehalten und auch auf Qualifikationsebene gepflegt werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde jährlich im Vorbericht des Haushaltes über die Personal- und Organisationsentwicklungen berichtet. Neben Auswertungen zur Altersstruktur und weiteren Beschäftigtendaten einschl. der zeitlichen Entwicklung ist auch die Analyse auf Ebene der Qualifikationen positiv festzustellen.

Zusätzlich zur Ist-Situation sollte die Stadt Bünde auch die zu erwartenden Entwicklungen darstellen. Hierzu sollten aus Sicht der GPA NRW Fluktuationsanalysen in den Vorbericht des Haushaltes aufgenommen werden. Heruntergebrochen auf die Qualifikationsebenen bieten diese eine wichtige steuerungsrelevante Informationsbasis für künftige Entscheidungen zur Aufgabenerfüllung. Für die Prüfung der GPA NRW hat die Stadt die Personalliste zum 30.06.2012 in Excel zur Verfügung gestellt. Durch entsprechende Bearbeitungen konnte eine exemplarische Fluktuationsanalyse durch die GPA NRW erstellt werden. Hierbei sind bereits die

neuen Rentenjahrgänge berücksichtigt worden. Fluktuationen außerhalb der Regelaltersgrenzen hat die Stadt separat nachgetragen, so dass diese in die Auswertungen einfließen konnten. Die Auswertung bezieht sich auf vollzeitverrechnete Stellen, nicht auf Köpfe.

→ **Empfehlung**

Für die bereits gut aufbereiteten Altersstrukturanalysen sollte die Stadt Bünde auf die vorhandenen technischen Möglichkeiten ihrer Personalsoftware zurückgreifen. Darüber hinaus sollten die Auswertungen auch um die künftige Entwicklung des Personalbestandes (Fluktuationsanalysen) erweitert werden. Aus Sicht der GPA NRW stellen diese Auswertungen ein wichtiges Steuerungsinstrument dar und sollten regelmäßig standardisiert in ein Berichtswesen eingebettet werden.

Die Fluktuationsanalyse der GPA NRW führt zu folgendem Ergebnis:

Ausscheiden der Beschäftigten der Stadt Bünde Kernhaushalt



Die Auswertung bezieht sich auf den Stichtag 01.01.2014, Beschäftigte, die zwischen dem Stichtag der Personalliste (30.06.2012) und dem 01.01.2014 ausgeschieden sind, sind bereits heraus gerechnet.

Die durchgeführte Fluktuationsanalyse der GPA NRW zeigt, dass in den nächsten fünf Jahren rund 13 Prozent der Beschäftigten der Stadtverwaltung altersbedingt ausscheiden. In den nächsten zehn Jahren sind es insgesamt knapp 22 Prozent. In den nächsten 15 Jahren scheiden rund 37 Prozent der Beschäftigten aus. Weitere, nicht planbare Abgänge, erhöhen diese Zahl.

Diese Analyse dient als Beispiel. Für Steuerungszwecke bietet es sich an, diese auch für kürzere Zeiträume zu erstellen. Da die Personalliste sich auf den 30.06.2012 bezieht, ist eine Analyse für unter fünf Jahre aufgrund der zeitlichen Fortschreitung an dieser Stelle nicht zielführend.

Da die Stadt Bünde auch die Qualifikationen in ihrer Personalsoftware pflegt, konnte die Fluktuationsanalyse auch für diese Ebene erstellt werden. Die Auswertung bezieht sich exemplarisch auf das Ausscheiden in den nächsten 15 Jahren und sollte auch hier für kürzere Intervalle vorgenommen werden:

Ausscheiden der Beschäftigten der Stadt Bünde in den nächsten 15 Jahren nach Berufsgruppen

Berufsgruppe	Vollzeit-Stellen
allg. Verwaltung höherer Dienst	2,00
allg. Verwaltung gehobener Dienst	22,33
allg. Verwaltung mittlerer Dienst	26,62

Berufsgruppe	Vollzeit-Stellen
Diplom-Ingenieure	1,49
techn. Verwaltung gehobener Dienst einschl. Techniker/in und Bauzeichner/in	3,00
sozialer Dienst einschl. Diplome	6,64
Feuer-/Brandschutz und Rettungsdienst	7,00
Sekretär/in	6,61
Musiklehrer/in (ohne Honorarkräfte)	8,47
sonstige	6,69
Summe	90,85

Quelle: Personalliste der Stadt Bünde zum 30.06.2012

Die Beschäftigten des Rettungsdienstes der Stadt sind gemessen an der Gesamtverwaltung vergleichsweise jung. Aus diesem Grund hat die GPA NRW eine weitere Fluktuationsanalyse ohne die Beschäftigten des Rettungsdienstes vorgenommen. Ohne den Rettungsdienst scheiden in den nächsten 15 Jahren rund 44 Prozent der Vollzeit-Stellen der Verwaltung altersbedingt aus. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass die Stellen der Kommunalbetriebe Bünde AöR (KBB) bisher nicht in die Analysen eingeflossen sind. Die Aufgaben der KBB umfassen die Sparten Abwasser, Bauhof und Gebäude. Die GPA-Auswertung ergibt, dass in den nächsten fünf Jahren rund neun Prozent der Beschäftigten der KBB ausscheiden. In den nächsten zehn Jahren sind es insgesamt gut 23 Prozent, in den nächsten 15 Jahren planmäßig 52 Prozent der Beschäftigten. Gerade in den Berufen mit gewerblich-technischer Prägung werden die KBB bzw. die Stadt als Konzernmutter daher kurz- bis mittelfristig vor die Herausforderung gestellt, welche Aufgaben mit dem vorhandenen Personal noch selbst wahrgenommen werden können und sollen. Folgende Berufsgruppen sind betroffen (exemplarische Darstellung für 15 Jahre):

Ausscheiden der Beschäftigten der KBB in den nächsten 15 Jahren nach Berufsgruppen

Berufsgruppe	Stellenanteil
Arbeiter	26,50
Bauzeichner/in	0,77
Reinigungskraft	15,03
sonstiges	3,00
allgemeine Verwaltung	6,42
Hausmeister/in	8,00
Dipl.-Ingenieur/in	4,05
Summe	63,78

Auch diese Auswertung sollte die Stadt Bünde auf kürzere Intervalle herunterbrechen, um strategische und personalwirtschaftliche Entscheidungen hieraus ableiten zu können.

Eine Möglichkeit zur Abfederung des demografischen Wandels in der Belegschaft ist der zielgerichtete Einsatz von Auszubildenden. Nach Angaben der Stadt wird bedarfsgerecht ausgebildet.

Aktuell zählen hierzu folgende Berufe: Brandmeisteranwärter/in, Stadtinspektoranwärter/in sowie Verwaltungsfachangestellte/r. Für den Beruf als Rettungsassistent werden zudem zwei Praktikanten beschäftigt. In den KBB wird zum Zeitpunkt der Prüfung ein Elektroniker, Fachrichtung Energie- und Gebäudetechnik, ausgebildet. In 2014 soll ein/e Verwaltungsfachangestellte/r in die Ausbildung bei der KBB gehen, 2015 dann ein/e Straßenwärter/in und eine Fachkraft für Rohr-, Kanal- und Industrieservice.

Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich 2012

Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde	Anzahl Werte
0,86	8,27	3,48	3,25	26

Ermittlung: Anteil besetzte Ausbildungsplätze zum 31.10. an den Gesamtstellen gemäß Personalliste einschl. KBB

Personalbedarfsplanung

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Das Ergebnis ist die Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den relevanten Berufsgruppen der Verwaltung. Durch die demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren steigen.

Für die Koordination der Ausbildungsverhältnisse nimmt die Stadt eine mittelfristige Personalbedarfsplanung vor, um entsprechende Ausbildungsplätze bedarfsgerecht zu besetzen. Der künftige Stellenbedarf beschränkt sich allerdings nicht allein auf die Ausbildungsberufe. Über eine darüber hinausgehende, systematisierte Personalbedarfsplanung verfügt die Stadt nicht. Es wird eher eine jährliche Planung anhand der Stellenpläne vorgenommen.

Zur Ermittlung des Personalbedarfes ist folgende Planungsmatrix denkbar:

Soll

- Statistischer Personalbestand in Vollzeit-Stellen
- Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung
- Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u. a. IT-Technik)
- Teilergebnis: Soll- Personalbestand in Vollzeit-Stellen

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeit-Stellen
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeit-Stellen

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeit-Stellen
- Nettobedarf in Personen
- Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, interne und externe Einstellungen

Ergebnis: Nicht gedeckter Nettopersonalbedarf in Vollzeit-Stellen.

Um einen ausreichenden Planungsvorlauf zu haben (z. B. um Ausbildungsverhältnisse oder interkommunale Kooperationen rechtzeitig anstoßen zu können), sollten sowohl mittelfristige (3 bis 5 Jahre), als auch langfristige (5 bis 10 Jahre) Personalbedarfe ermittelt werden. Eine jährliche Fortschreibung über die Stellenpläne reicht aus Sicht der GPA NRW nicht aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte eine systematisierte Personalbedarfsplanung aufbauen und fort-schreiben. Dies erfordert neben laufenden Fluktuationsanalysen auf Qualifikationsebene auch die Gegenüberstellung des tatsächlichen Personalbedarfes.

Gestaltung und Marketing von Arbeitgeber-Attraktivitätsfaktoren mit Blick auf die Personalgewinnung

Wie bereits dargestellt, ist die Gewinnung geeigneter Auszubildender und Fachkräfte, die das Anforderungsprofil erfüllen, ein wichtiges Instrument zur Begegnung des demografischen Wan-dels. Es besteht eine Konkurrenzsituation innerhalb des öffentlichen Dienstes, aber auch mit der Privatwirtschaft. Die Steigerung bzw. der Erhalt der Attraktivität der Stadt Bünde als Ar-beitsgeber ist demnach eine wichtige Aufgabe.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde an der jährlichen Ausbildungsbörse teilnimmt und freiwillige Schülerpraktika anbietet. Hierdurch besteht bereits die Chance zur ersten Kontaktaufnahme und späteren Rekrutierung.

Die Schülerpraktika bieten in der Praxis auch die Chance einer Multiplikator-Funktion. Aus die-sem Grund sind die Durchführung der Praktika und die damit einhergehende Zufriedenheit der Praktikanten nicht zu unterschätzen. Hierzu gehört aus Sicht der GPA NRW auch, dass für Praktika geeignete Bereiche ausgewählt und Anleiter regelmäßig qualifiziert werden. Hierauf sollte die Stadt hinwirken.

In der Zielgruppe der künftigen Auszubildenden stellt das Medium Internet für viele Interessierte eine wichtige Informationsquelle dar. Es ist daher zu begrüßen, dass Stellenanzeigen künftig mit QR-Codes versehen werden sollen (Quick Response Code, mit dem der potenzielle Bewer-ber durch Scannen des Codes in der Stellenanzeige mit dem Smartphone direkt zur Internet-Stellenausschreibung gelangt). Der Internetauftritt der Stadt zum Thema Ausbildung sollte aus Sicht der GPA NRW noch weiter ausgebaut werden. Denkbar sind hier Fotos aus dem Ausbil-dungsalltag und Erfahrungsberichte (ehemaliger) Auszubildender.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des zu erwartenden Fachkräftemangels bei zunehmender Konkurrenz am Ar-beitsmarkt sollte die Stadt Bünde weitere Marketingmaßnahmen ergreifen. Hierunter fallen

beispielsweise der Besuch an weiterführenden Schulen und eine Optimierung des Internet-auftrittes „Ausbildung“ (z. B. Einstellen von Erfahrungsberichten).

Personalentwicklung

Neben den personalwirtschaftlichen Hintergrundinformationen wie Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sind definierte Maßnahmen der Personalbedarfsplanung (Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung) wesentliche Inhalte für die Abstimmung mit zukünftigen Aufgabenstrukturen.

Die Stadt Bünde verfügt über kein Personalentwicklungskonzept. Einzelne Bausteine wurden teilweise in der Praxis aufgegriffen. Eine wichtige Komponente in der Personalentwicklung ist die Führungskultur. Auch in Hinblick auf die Mitarbeitermotivation ist es wichtig, Orientierung zu geben, Verantwortung zu übernehmen sowie Informationen und Entscheidungen zu kommunizieren und transparent zu machen. Auch die Entwicklung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist eine wichtige Führungsaufgabe. In der Bereichsleiterkonferenz hat die Stadt Bünde sich mit dem Informationsmanagement der Führungskräfte untereinander befasst. Diesem Termin ist ein Workshop mit den Abteilungsleitungen vorausgegangen (Erwartungshaltungen der Abteilungsleitungen an die Bereichsleitungen). Dieser Prozess ist zu begrüßen und sollte auch auf die Ebene der Sachbearbeitung herunter gebrochen werden. Ein Abschluss könnte in einer Dienstvereinbarung/-vereinbarung für Führung und Zusammenarbeit („Führungsleitlinien“) münden.

Zudem bieten jährliche Mitarbeitergespräche eine gute Grundlage, Erwartungen und Ziele zu formulieren und kommunizieren. Regelmäßige Mitarbeitergespräche finden in Bünde nicht statt. Aufgrund der Einführung der LOB nutzen einige Kommunen diese auch für den Abschluss von Zielvereinbarungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wird die LOB in der Stadt Bünde pauschal ausgeschüttet. Eine differenzierte Betrachtung der individuellen Leistungen bzw. Zielerreichungen über dieses Instrument nutzt die Stadt Bünde somit nicht. Ebenso ist zum Zeitpunkt der Prüfung keine Betriebliche Kommission nach § 18 TVöD eingerichtet.

→ Feststellung

Zur tarifvertragskonformen Umsetzung des § 18 TVöD muss die Stadt Bünde zeitnah auf den Abschluss einer betrieblichen Vereinbarung zur Ausschüttung der leistungsorientierten Bezahlung hinwirken.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Diese sollten insbesondere abbilden, welche fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie bieten eine solide Grundlage

- für Stellenausschreibungen/ die Mitarbeiterauswahl
- für Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen
- sowie für daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Flächendeckende Anforderungsprofile hat die Stadt Bünde nicht erstellt. Teilweise sind Anforderungen in die Stellenbeschreibungen aufgenommen worden.

→ **Empfehlung**

Insgesamt erkennt die GPA NRW in der Personalentwicklung Handlungsmöglichkeiten bei der Stadt Bünde. Neben einer Implementierung von Führungsleitlinien sind hier auch ein jährliches Mitarbeitergespräch, die Erstellung von Anforderungsprofilen sowie die gezielte Ausschüttung der LOB zu nennen. Hierzu ist es wichtig, dass strategische Entscheidungen getroffen werden, um der Verwaltung einen roten Faden zu geben.

Neben den o. g. Instrumenten spielt auch die Gesundheitsförderung und -erhaltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wichtige Rolle. Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen (z. B. Gesundheitstage) bietet die Stadt Bünde nicht an. Dieses Angebot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter halten die Vergleichskommunen häufig bereit. Zum Umgang mit Suchterkrankungen hat die Stadt sich bereits auseinandergesetzt und eine Dienstvereinbarung mit definiertem Verfahren in Kraft gesetzt. Dies begrüßt die GPA NRW. Zudem hat die Stadt das Thema der Raucherentwöhnung angeboten. Weitere Angebote gab es bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Gesundheitsförderung und -erhaltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr fokussieren. Hierzu sind neben Gesundheitstagen beispielsweise konkrete Angebote zu Themen wie Stressmanagement, Sport oder Mobbing denkbar.

Wissensbewahrung und -verteilung

Wie bereits analysiert, werden die Stadt Bünde in den nächsten Jahren viele Fachkräfte verlassen. Mit dem Fachpersonal geht zunächst auch das vorhandene Wissen. Um den Wissensverlust zu reduzieren, ist die Wissensbewahrung und -verteilung wichtig.

Einige der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über Schlüsselwissen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht. Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement. In Anbetracht der Auswirkungen des demografischen Wandels sollte daher jede Verwaltung bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren und auf jüngere Generationen zu verteilen.

Neben Wissensdatenbanken und der Bereitstellung von Fachinformationen in allgemein zugänglicher Form kann gegebenenfalls auch ein Verwaltungs-Wiki eingerichtet werden. Bereits positiv festzustellen ist, dass die Stadt Bünde Auszubildende im letzten Ausbildungsabschnitt dort einsetzt, wo sie nach der Ausbildung tätig sein sollen. Zudem wurde ein Mitarbeiter-ABC erstellt.

Außerdem ist die Einführung eines Workflows zur Rechnungsbearbeitung geplant (vgl. Vorbericht des Haushaltes 2014, Kapitel Strategische Entwicklungen (nach Verwaltungsbereichen)). Ziel ist die Reduzierung des Papieraufwandes für das Buchungsgeschäft. Darüber hinaus bietet der Workflow eine gute Grundlage zur zentralen Ablage der Rechnungen und somit zur Bündelung der Informationen. Dies ist auch vor dem Hintergrund des Informationsmanagements zu begrüßen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde sich bereits mit der Digitalisierung einzelner Geschäftsbereiche auseinandersetzt (aktuell Rechnungsworkflow). Hierbei sind die syste-

matisierte Einführung, laufende Pflege und die Abstimmung mit Schnittstellen, damit keine Insellösungen entstehen, wichtige Erfolgsfaktoren.

Über ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens der Wissensträger verfügt die Stadt nicht. Hierzu zählt beispielsweise, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Bereichen sorgen. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Zur Bewältigung des Wissensverlustes durch den Abgang von Fachkräften sollte die Stadt Bünde Personen und Verfahren zur Wissensbewahrung und -verteilung festlegen.

Interkommunale Zusammenarbeit

Ebenso wie vielen anderen Kommunen wird es der Stadt Bünde nicht gelingen können, künftig jede frei werdende Stelle mit geeignetem Personal nach zu besetzen. Auf Basis der Fluktuationsprognosen sind demnach strategische Entscheidungen erforderlich, ob Aufgaben künftig noch selbst wahrgenommen werden (können). Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, auf verschiedenen Feldern interkommunal zu agieren. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind.

In der kommunalen Praxis sind bereits gute Modelle interkommunaler Zusammenarbeit entstanden, die sich künftig noch weiter entwickeln werden. Zu nennen sind hier beispielsweise: Vertretungsregelungen im Personenstandswesen, gemeinsame Rentenstellen mit gemeinsamen Rentensprechtagen, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Archivwesen, für die Rufbereitschaft im Ordnungsdienst sowie für den Vollstreckungsdienst, Kooperationen im Bauhof (z. B. gegenseitiger Verleih von Geräten, gemeinsamer Straßenreinigungsdienst an Stadtgrenzen).

Die Stadt Bünde agiert bereits in folgenden Fällen interkommunal: Übernahme des Vollstreckungsdienstes für den Kreis (bezüglich der Forderungen gegenüber Bündler Bürgerinnen und Bürgern), Kooperation im Beschaffungswesen mit dem Kreis sowie eine gemeinsame Brandschutzdienststelle mit einer kleinen kreisangehörigen Kommune des Kreises. In der Vergangenheit wurde zeitlich befristet mit der Rentenstelle einer anderen Kommune kooperiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit in ihre strategischen Entscheidungen zum Aufgabenportfolio verstärkt einbinden.

Das Urteil des Bundesfinanzhofes (BFH) vom 10. November 2011 zur Umsatzsteuerpflicht von Kommunen wird bis auf weiteres nicht über den entschiedenen Einzelfall hinaus angewendet (siehe Schnellbrief 63/2012 des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 27.04.2012). Die GPA NRW empfiehlt jedoch, diesen Aspekt in eine mögliche Entscheidung über zukünftige

interkommunale Kooperation mit einzubeziehen. Darüber hinaus verweist die GPA NRW auf die aktuellen Entwicklungen durch die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG).²

² Umsetzung der Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Leiharbeit in deutsches Recht

→ Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Bünde im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	9
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	16
Finanzwirtschaftliches Controlling	19
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	19

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung „Sicherheit und Ordnung“ umfasst einen leistungsbezogenen Kennzahlenvergleich. Aufgrund des identischen Aufgabenportfolios vergleicht die GPA NRW folgende Handlungsfelder innerhalb des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung interkommunal:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen sowie
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Hierbei hat die GPA NRW die prüfungsrelevanten Aufgaben einheitlich definiert. Dies ermöglicht den Vergleichskommunen, das vorhandene Personal, die Fallzahlen sowie die Erträge - unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur - entsprechend zuzuordnen.

Der interkommunale Vergleich in den jeweiligen Handlungsfeldern bezieht sich einheitlich auf das Vergleichsjahr 2012 und ist wie folgt aufgebaut:

Zunächst werden die Personalaufwendungen je Fall interkommunal verglichen. Die Personalaufwendungen für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden auf Basis von stellenbezogenen KGSt-Durchschnittswerten ermittelt, die dem „KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ entnommen sind. Bei den geprüften Aufgabenfeldern gewichtet die GPA NRW die gemeldeten Fallzahlen einheitlich für alle Vergleichskommunen. Mit diesem Vorgehen wird den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung getragen.

Aus den gewichteten Fallzahlen im Verhältnis zum Stellenvolumen bildet die GPA NRW anschließend Leistungskennzahlen im interkommunalen Vergleich („Fälle je Vollzeit-Stelle“). Auf Basis von Benchmarks werden hierbei Stellenpotenziale ausgewiesen. Die Berechnung der Stellenpotenziale hat die GPA NRW der zuständigen Organisationseinheit übergeben, so dass eine gesonderte Darstellung im Bericht entfällt. Unterstützt wird der Kennzahlenvergleich durch strukturierte Interviews, in denen insbesondere die örtlichen Rahmenbedingungen abgefragt wurden. Sofern es im Anschluss an das Vergleichsjahr 2012 personelle Veränderungen gegeben hat, werden diese im jeweiligen Kapitel aufgegriffen.

Der Personaleinsatz ist nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt. Er kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie besondere Qualitätsansprüche und Standards geprägt sein. Bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung sind bestehende Standards kritisch zu analysieren und zu diskutieren. Deshalb sind diese Besonderheiten beim Stellenvergleich nicht bereinigt. Örtliche Besonderheiten können somit dazu führen, dass eine im Vergleich erhöhte Personalausstattung unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen zunächst angemessen erscheint. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können.

Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung sollen den Kommunen eine Hilfestellung geben, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Eine analytische Stellenbemessung nimmt die GPA NRW nicht vor. Aus diesem Grund bleiben eine weitere Untersuchung und eine spezifische Analyse auf individuelle Optimierungspotenziale unerlässlich.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben bearbeitet die Stadt Bünde im Bürgerbüro im Rathaus. Hier bietet die Stadt insbesondere folgende weitere Dienstleistungen an: Führerscheinangelegenheiten, Fahrzeugscheine, Schwerbehindertenausweisverlängerungen, Hundean- und -abmeldungen, Fundsachen, Berechnung der Wittekindpässe (Berechtigungskarte für Vergünstigungen), Ausländerangelegenheiten, Zahlung von Verwarnungen, wenn die Stadtkasse geschlossen ist sowie die Gebührenentgeltentnahme für Anwohnerparkausweise.

Zur Ermittlung der Stellenanteile wurden die Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne in Abgrenzung zu den übrigen Aufgaben des Bürgerbüros betrachtet. Hierzu hat die Stadt Bünde die Stellenanteile der vorhandenen Mischarbeitsplätze durch qualifizierte Schätzung aufgeteilt. Sämtliche Tätigkeiten der „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ gemäß GPA-Definition werden durch 5,19 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung erledigt. Zusätzlich fallen 0,20 Vollzeit-Stellen für Overheadaufgaben an.

Bei der Ermittlung der Stellenanteile wurde berücksichtigt, dass es im Betrachtungsjahr 2012 organisatorische Anpassungen gegeben hat. Mit der Einführung des Bürgerbüros im April 2001 wurden die Gewerbean-, -um- und -abmeldungen zunächst vom Gewerbebeamten an das Frontoffice des Bürgerbüros abgegeben. Zum 01.04.2012 gingen diese Aufgabenbereiche dann in die Sachbearbeitung des Bürgerbüros über und das Front Office wurde sukzessive abgebaut. Seit dem 01.02.2013 gibt es kein Front Office im Bürgerbüro mehr. Das ehemalige Gewerbeamt agiert als Backoffice bei Rückfragen zu den Gewerbean-, -um- und -abmeldungen. Im Übrigen bearbeitet das Backoffice folgende Aufgaben: Widerrufe, Abmeldungen von Amts wegen sowie Aufforderungen von Zwangsmitteln im Gewerbebereich. Diese Dienstleistungen wickelt das Bürgerbüro nicht ab.

Die Fallzahlen im Meldewesen gewichtet die GPA NRW wie folgt: Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten werden einfach gewichtet, für An-, Um- und Abmeldungen wird die Äquivalenzziffer 0,5 zugrunde gelegt. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung hat die GPA NRW für die Stadt Bünde 10.850 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23	14	33	23	21	23	26	26

Die Personalaufwendungen je Fall werden berechnet durch die Vollzeit-Stellen einschließlich des Niveaus der Stellenbewertung auf Basis von KGSt im Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle.

Erste Rückschlüsse für das Niveau der Stellenbewertung lassen sich anhand der Kennzahl „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ ziehen. Ziel dieser Darstellung ist es nicht, die Angemessenheit der Stellenbewertung darzustellen. Hierfür ist in jedem Einzelfall eine Stellenbewertung erforderlich. Im interkommunalen Vergleich kann das Bewertungsniveau schon allein aufgrund des Zuschnitts der einzelnen Mischarbeitsplätze divergieren. Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Bünde mit 45.786 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert bei 48.498 Euro). Dies wirkt sich begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

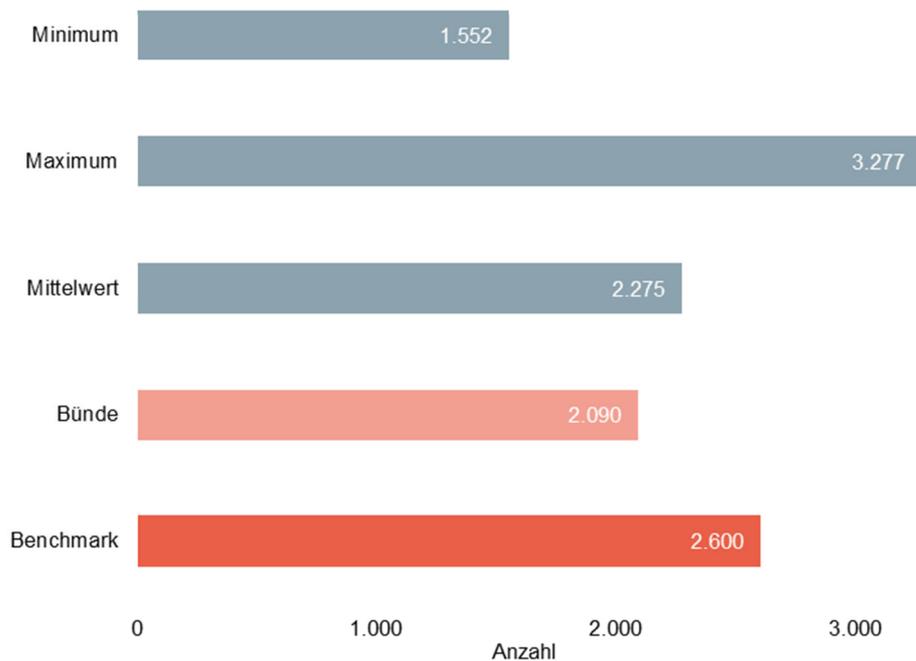
In die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle fließt auch der Stellenanteil für Overheadaufgaben ein. Dieser stellt im Bewertungsgefüge aufgrund der Höherwertigkeit der Tätigkeiten eine wichtige Einflussgröße dar. Daher hat die GPA NRW den Overheadanteil interkommunal verglichen. Dieser entspricht dem prozentualen Anteil der Vollzeit-Stellen für Führungs- und Leitungsaufgaben an den Gesamtstellen. Bei einem interkommunalen Mittelwert von 5,46 Prozent positioniert sich die Stadt Bünde mit 3,71 Prozent unterdurchschnittlich. Dies wiederum senkt die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Ein Grund hierfür könnte beispielsweise sein, dass in der Stadt Bünde generell keine jährlichen Mitarbeitergespräche zu führen sind und die leistungsorientierte Bezahlung gemäß § 18 TVöD (LOB) pauschal ausgeschüttet wird. Dies senkt auch die Zeitanteile für diese Führungsaufgaben. Hinsichtlich der Ausschüttung der LOB ohne Leistungsbezug wird auf den Teilbericht „Personalwirtschaft und Demografie“ verwiesen.

→ **Feststellung**

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Einwohnermeldewesen sind unterdurchschnittlich und begünstigen die Personalaufwendungen je Fall. Dies ist insbesondere auf einen unterdurchschnittlichen Overheadanteil zurückzuführen.

Wie sich die Anzahl der Vollzeit-Stellen im Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen auswirkt, zeigt die nachfolgende Kennzahl.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012



Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.090	1.552	3.277	2.275	2.000	2.246	2.468	26

→ Feststellung

Die Stadt Bünde setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen mehr Personal ein als der überwiegende Teil der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich belastend auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2012 ein rechnerisches Potenzial von 1,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben.

Das Vergleichsjahr 2012 stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Fallzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz hierüber zu steuern. Im Allgemeinen sind gerade im Meldewesen zyklusförmige Verläufe bei den Fallzahlen zu erkennen. In Jahren niedriger Fallzahlen kann das Personal beispielsweise für andere Aufgaben eingesetzt bzw. Vakanz temporär nicht nachbesetzt werden. Die GPA NRW hat die Fallzahlen für die Jahre 2009 bis 2013 erhoben und gewichtet:

Fallzahlenentwicklung

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	6.754	6.105	6.431	6.569	6.801
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	7.865	8.111	7.957	7.565	5.362

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*)			11.173	10.850	8.763

*) Die Gewichtungen der GPA NRW beziehen sich auf den neuen Personalausweis. Aus diesem Grund sind diese nicht für die Jahre 2009 und 2010 anwendbar.

Insgesamt führen die eingangs beschriebenen Organisationsanpassungen im Bürgerbüro zu keinen Veränderungen des Stellenvolumens der Einwohnermeldeaufgaben im Anschluss an das Vergleichsjahr 2012. Zur folgenden durchschnittlichen Potenzialberechnung hat die GPA NRW daher für die Jahre 2010 bis 2013 konstante Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unterstellt.

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark erhöht sich das Stellenpotenzial 2013 auf 1,83 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung des Meldewesens. Dies ist auf die rückläufigen Fallzahlen zurückzuführen. Gemessen am Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 ergeben sich 10.262 gewichtete Fälle und ein durchschnittliches Stellenpotenzial von rund 1,2 Vollzeit-Stellen.

Insgesamt deuten die GPA-Kennzahlen auf ein Stellenpotenzial im Meldewesen der Stadt Bünde hin. Aus diesem Grund werden nachfolgend die Rahmenbedingungen näher analysiert.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale auch das Ergebnis höherer Standards. Einen Standard im Einwohnermeldewesen stellen die Öffnungszeiten dar.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde die Öffnungszeiten des Bürgerbüros im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung von 39 auf 35,5 Wochenöffnungsstunden reduziert hat. Damit positioniert sich die Stadt immer noch etwas oberhalb des interkommunalen Mittelwertes für das Vergleichsjahr 2012 (rund 34 Stunden).

Zur Analyse, ob die angebotenen Wochenöffnungsstunden nachfrageorientiert sind, sollten Besucherströme und durchschnittliche Wartezeiten ausgewertet werden. Hierzu ist es sinnvoll, dass angestrebte Wartezeiten als Zielgröße festgelegt werden. Die Stadt Bünde hat bereits einmalig eine Auswertung der durchschnittlichen Wartezeiten durchgeführt. Dies erfolgte im erfahrungsgemäß publikumsintensiven Juni. Ausgewertet wurden durchschnittlich neun Minuten. Die Wartezeiten sollten auch für einen repräsentativen Jahresdurchschnitt erhoben werden. Eine Differenzierung zwischen Meldewesen und sonstigem Bürgerbüro ist bei diesen Auswertungen nicht möglich. Zur Verkürzung der Wartezeiten könnte überlegt werden, für nicht melde-rechtliche Vorgänge, die kein Fachwissen erfordern, auch die Kräfte des allgemeinen Infoschalters im Rathaus einzubinden (z. B. Ausgabe gelber Säcke). So kann insbesondere vor dem Hintergrund der Abschaffung des Front Office im Jahr 2013 eine Abfederung der Wartezeiten für den Bürger erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde die durchschnittlichen Wartezeiten bereits ausgewertet hat. Es sollten Ziele zur angestrebten Wartezeit vereinbart und die Erreichung

regelmäßig ermittelt werden. Darüber hinaus sollten über die Aufrufanlage Auswertungen zu Frequentierungszeiten ermittelt werden, an denen sich der Personalplan ausrichten kann.

Die Stadt Bünde schreibt Personen mit abgelaufenen Ausweisdokumenten monatlich über das Rechenzentrum an. Im Vergleichsjahr 2012 wurden knapp 4.800 Einzelpersonen kontaktiert. Die Vergleichskommunen gehen mit der Kontrolle der Ausweispflicht unterschiedlich um. Teilweise erfolgen allgemeine Aushänge mit der Aufforderung, ungültige Ausweise zu ersetzen. Diese Verfahren binden weniger Zeiten als das von der Stadt Bünde gewählte, sind in der Regel aber auch nicht so effektiv. Ebenso können die Anschreiben dazu führen, dass die Anzahl vorläufig auszustellender Dokumente reduziert wird. Bei Städten, die individuelle Anschreiben vorziehen, wird teilweise der quartalsweise Turnus gewählt. Da die Statistik zu den abgelaufenen Dokumenten in Bünde durch das Rechenzentrum erstellt wird, fallen diese Zeitanteile nicht im Meldewesen der Stadt Bünde an. Allerdings sind ggf. Rückläufe zu angedrohten Bußgeldern zu bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW begrüßt das Verfahren der Stadt Bünde zu abgelaufenen Ausweisdokumenten. Die Stadt sollte in Abwägung zu den Bearbeitungszeiten überlegen, ob sie die Intervalle der Anschreiben verlängert (z. B. quartalsweiser Turnus).

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Arbeitsablaufprozesse ist der EDV-Einsatz. Einige elektronische Vorgangsbearbeitungen sind bereits als Standardwerkzeuge in allen Kommunen im Einsatz, z. B. das elektronische Rückmeldeverfahren. Darüber hinaus nutzt die Stadt Bünde mit den Meldebehörden, die dies unterstützen, ein Programm zum vorausgefüllten Meldeschein. Dies bietet den Vorteil, dass die Meldebehörde, in der die Person bisher gemeldet war, den Datensatz elektronisch an die Stadt Bünde übermittelt. Neben einer automatischen Übernahme der Daten ins System wird so auch Fehlern (Schreibweise etc.) beim Rückmeldeverfahren vorgebeugt. Dies führt wiederum zu geringeren Konfliktfällen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt den Einsatz des vorausgefüllten Meldescheins in der Stadt Bünde.

Außerdem hat die Stadt Bünde zum Zeitpunkt der Prüfung - wie der überwiegende Teil der Vergleichskommunen - ihr Melderegister bereits im Portal d-NRW zur Verfügung gestellt.

Seit dem Jahr 2010 ist eine Vernetzung zwischen dem Einwohnermelde- und Personenstandswesen zum elektronischen Datenaustausch vorhanden. Bis ins Vergleichsjahr 2012 war das Verfahren jedoch noch nicht vollständig ausgebaut. Dies führte dazu, dass teilweise wegen unvollständiger Übermittlungen noch in Papierform nachgearbeitet werden musste. Zwischenzeitlich hat sich das Verfahren nach Angaben der Stadt eingespielt. Durch die Etablierung des Verfahrens werden Zeiten eingespart, die aus Sicht der GPA NRW eine Annäherung an den Benchmark ermöglichen.

Aufgrund der Entwicklung der Gesetzeslage im Meldewesen wird es ab dem Jahr 2015 darüber hinaus die gesetzliche Verpflichtung zum Einsatz weiterer elektronischer Elemente geben. Die Einführung wird anfangs Zeitressourcen binden, langfristig jedoch zu Verkürzungen der Arbeitsabläufe führen. Diese Entwicklungen sollte die Stadt Bünde in ihren Personaleinsatzplanungen berücksichtigen.

Die GPA NRW geht aufgrund der durchgeführten Analysen davon aus, dass die Stadt Bünde den gesetzten Benchmark bei den Einwohnermeldeaufgaben grundsätzlich erreichen kann. Die Stadt sollte die Rahmenbedingungen und Arbeitsablaufprozesse näher betrachten. Beispielshaft sind zu nennen: Aufgabenkritik beim Anschreiben zu abgelaufenen Ausweisdokumenten, Reduzierung der Öffnungszeiten sowie eine Abstimmung der Aufgabenverteilung mit dem allgemeinen Rathausempfang (z. B. Ausgabe gelber Säcke). Der EDV-Einsatz ist durch den Austausch mit anderen Meldebehörden (vorausgefüllter Meldeschein) und Standesämtern bereits auf einem guten Ausbaustand.

Personenstandswesen

Die Tätigkeiten des Personenstandswesens gemäß GPA-Definition nimmt die Stadt Bünde im Vergleichsjahr 2012 mit 4,54 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung wahr. Zusätzlich fallen 0,15 Vollzeit-Stellen für Overhead-Aufgaben an.

Die Fallzahlen im Personenstandswesen gewichtet die GPA NRW wie folgt: Eheschließungen werden einfach gewichtet (Meldeverfahren und Eheschließung sowie Eheschließung ohne Anmeldung in Bünde). Eheschließungen, bei denen lediglich die Anmeldung bei der Stadt Bünde erfolgte und es im Vergleichsjahr zu keiner Trauung in Bünde kam, mit 0,3. Für die Beurkundung von Geburten und Sterbefällen wird die Äquivalenzziffer 0,2 zugrunde gelegt. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 413 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
658	246	802	497	389	478	592	26

Die Personalaufwendungen je Fall werden berechnet durch die Vollzeit-Stellen einschließlich des Niveaus der Stellenbewertung auf Basis von KGSt im Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Zu den weiteren allgemeinen Ausführungen wird auf das Kapitel „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ verwiesen.

Im Jahr 2012 gehört die Stadt Bünde zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Personalaufwendungen je Fall.

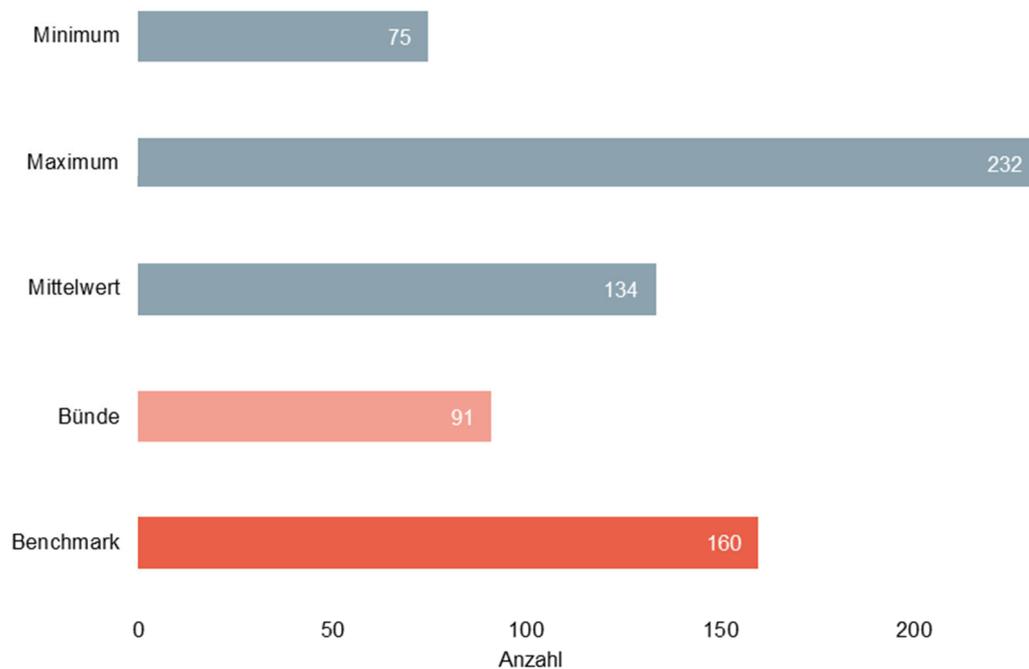
Bei den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ positioniert sich die Stadt mit 57.986 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert bei 58.937 Euro). Dies wirkt sich begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Ebenso wie im Einwohnermeldewesen ist ein Grund hierfür der unterdurchschnittliche Overheadanteil (Bünde 3,2 Prozent, interkommunaler Mittelwert 4,92 Prozent).

→ Feststellung

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Personenstandswesen sind unterdurchschnittlich und begünstigen die Personalaufwendungen je Fall. Dies ist insbesondere auf einen unterdurchschnittlichen Overheadanteil zurückzuführen.

Da die Personalaufwendungen je Fall insgesamt erkennbar überdurchschnittlich sind, lässt dies auf einen hohen fallbezogenen Personaleinsatz schließen. Dies bestätigt der folgende interkommunale Vergleich:

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012



Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
91	75	232	134	99	134	157	26

→ Feststellung

Die Stadt Bünde gehört - gemessen an den Fallzahlen - zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Personaleinsatz im Personenstandswesen im Vergleichsjahr 2012. Dies begründet die hohen Personalaufwendungen je Fall. Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,96 Vollzeit-Stellen.

Im Nachgang an das Vergleichsjahr 2012 hat die Stadt Bünde das Stellenvolumen in der Sachbearbeitung reduziert. Eine Beschäftigte ist in die Elternzeit ausgeschieden und bei einer Vollzeit-Stelle wurden im Zusammenhang mit einem Personalwechsel die Wochenstunden reduziert.

Entwicklung des Stellenpotenzials

	2012	2013
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	4,54	3,31
gewichtete Fälle	413	366

	2012	2013
rechnerisches Stellenpotenzial	1,96	1,02

→ **Feststellung**

Durch den Stellenabbau in der Sachbearbeitung kann die Stadt Bünde das Stellenpotenzial im Personenstandswesen trotz rückläufiger gewichteter Fallzahlen von 2012 zu 2013 um fast eine Vollzeit-Stelle reduzieren.

In den Jahren 2009 bis 2013 erkennt die GPA NRW insgesamt einen kontinuierlichen Rückgang der Geburten. Die beurkundeten Sterbefälle liegen im Jahr 2013 unter dem Niveau von 2009, innerhalb der Zeitreihe schwanken sie. Auch die Eheschließungen schwanken im Verlauf, sind tendenziell aber eher rückläufig mit dem niedrigsten Niveau in 2013. Zur Personalbedarfsplanung sollte die Stadt Bünde die Fallzahlenentwicklung weiter beobachten. Hierzu gehört auch, dass äußere Einflussfaktoren, die sich auf die Fallzahlen auswirken, verfolgt werden. Zu nennen sind hier beispielsweise Schließungen der Geburten- oder inneren Station im Krankenhaus sowie der Ausbau von Pflegeplätzen.

Ebenso wie im Einwohnermeldewesen deuten die GPA-Kennzahlen auf ein Stellenpotenzial im Personenstandswesen der Stadt Bünde hin. Aus diesem Grund hat die GPA NRW nachfolgend die Rahmenbedingungen näher analysiert.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Die GPA NRW hat ein strukturiertes Interview vor Ort geführt und die Örtlichkeiten des Standesamtes sowie die Räumlichkeiten des Dammbauses, welches den Außer-Haus-Trauerungen dient, besichtigt. Außerdem wurden Hilfskennzahlen zur weiteren Analyse in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Geburten

Der Arbeitsablauf für die Beurkundung von Geburten wird aus Sicht der GPA NRW bereits in einem gut strukturierten Prozess abgewickelt. Ein Bote des Krankenhauses bringt die Unterlagen für die zu beurkundenden Geburten täglich ins Standesamt und holt die vom Vortag wieder ab. Dadurch sinkt der individuelle Kundenverkehr erheblich.

Fälle je 10.000 Einwohner (Fallintensität) im Vergleichsjahr 2012

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Zahl der beurkundeten Geburten	0,28	232,72	61,81	80,74
Zahl der beurkundeten Geburten - nur Kommunen mit Geburtenstation *)	23,59	232,72	144,48	80,74

*) 11 Vergleichswerte

Für eine Stadt mit eigener Geburtenstation verzeichnet die Stadt Bünde ein niedriges einwohnerbezogenes Fallvolumen. Die Fallzahlenentwicklung sollte weiter kritisch beobachtet werden. Weiter sinkende Geburtenzahlen bergen die Gefahr, dass die Station aus Wirtschaftlichkeits-

gründen schließen könnte. Hierauf sollte die Stadt dann personell reagieren. Die Beurkundung ausländischer Geburten ist zeitintensiver und kann sich auf den Stellenbedarf auswirken. Der Anteil ausländischer Geburten bewegt sich bei der Stadt Bünde im Bereich des Mittelwertes und ist daher als unauffällig zu bezeichnen.

→ **Feststellung**

Das Verfahren für die Beurkundung der Geburten beurteilt die GPA NRW als gut strukturiert. Die von der GPA NRW betrachteten Rahmenbedingungen geben keinen Anlass für einen erhöhten Personalbedarf gegenüber den Vergleichskommunen.

Sterbefälle

Der Ablaufprozess für die Beurkundung der Sterbefälle bietet aus Sicht der GPA keinen offensichtlichen Anlass zur kritischen Betrachtung. Ein Bestatter verfügt sogar über ein EDV-Programm mit Datenschnittstelle zum Standesamt. Dadurch kann das Standesamt diese Vorgänge vorab aufbereiten.

Die Ausländerbeteiligung bei den Sterbefällen liegt auch hier beim interkommunalen Mittelwert.

→ **Feststellung**

Die Analysen der GPA NRW deuten darauf hin, dass das rechnerische Stellenpotenzial schwerpunktmäßig nicht bei der Beurkundung der Sterbefälle begründet liegt. Auch hier lassen die Rahmenbedingungen eine Orientierung am Benchmark zu.

Eheschließungen

Nach Erfahrungen der GPA NRW führen Eheschließungen mit Auslandsbeteiligung zu einer höheren Bearbeitungszeit. Der Anteil an Eheschließungen mit ausländischer Beteiligung liegt in Bünde ebenso wie der interkommunale Mittelwert bei rund 15 Prozent.

Eine weitere Hilfskennzahl zur Analyse der örtlichen Rahmenbedingungen stellen die nachträglich beantragten Urkunden dar. Die Fallintensität liegt in Bünde bei rund 429 nachträglichen Urkunden je 10.000 Einwohner, der Mittelwert bei rund 248.

Die höhere Anzahl nachträglich beantragter Urkunden bindet im Standesamt der Stadt Bünde mehr Zeiten als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt Bünde benötigt nach eigenen Angaben zur Bearbeitung einer nachträglich angeforderten Urkunde im Durchschnitt etwa acht Minuten. In absoluten Zahlen liegt die Stadt etwa 800 Urkunden über dem interkommunalen Mittelwert. Dies entspricht knapp 0,1 Vollzeit-Stellen im Jahr 2012. Hinzukommt nach Angaben der Stadt, dass die Telefonate zur Anforderung der Urkunden schwierig in das Tagesgeschäft zu integrieren sind. Sie führen zu permanenten Unterbrechungen. Im April 2013 hat das Standesamt der Stadt Bünde einen Aufgabenplan entwickelt. Insbesondere die Zuständigkeit für die Anforderung von Urkunden wechselt nun regelmäßig und lässt den anderen Kolleginnen und Kollegen Zeiträume für das Back Office. Dies begrüßt die GPA NRW. Neben dem bereits entwickelten Aufgabenplan sollte die Stadt Bünde überlegen, wie der Prozess der Urkundenanforderung an sich optimiert werden kann. Denkbar wäre das Angebot elektronischer Urkundenanforderungen. Dies wird in einigen Vergleichskommunen bereits praktiziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte eine internetbasierte Bestellung von Urkunden eruieren. So können Telefonate reduziert werden. Hierbei ist eine Einbindung der Zahlungsabwicklung sinnvoll.

Neben den Besonderheiten in der Fallbearbeitung/ den Strukturen spielen auch die Standards für die Stellenausstattung eine wichtige Rolle.

Die Öffnungszeiten des Standesamtes liegen im Vergleichsjahr 2012 mit 26 Wochenstunden gut eine Stunde niedriger als der interkommunale Mittelwert. Zum 01.04.2013 wurden diese gekürzt. Allerdings gibt es außerhalb dieser Öffnungszeiten individuelle Terminvereinbarungen, die die tatsächlichen Wochenöffnungszeiten an sich erhöhen. Insgesamt sind die Öffnungszeiten als durchschnittlicher Standard zu werten.

Bei den Trauzeiten erkennt die GPA NRW keine Besonderheiten gegenüber den Vergleichskommunen. Termine außerhalb der Öffnungszeiten werden einmal im Monat am Freitagnachmittag und einmal im Monat samstags angeboten.

Die Stadt Bünde bietet für die Trauungen zwei Räumlichkeiten an. Dies entspricht dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Neben dem Standesamt im Haus Dahlkötter steht den Brautpaaren das denkmalgeschützte Damnhaus auf der Museumsinsel zur Verfügung. Dieses bietet Platz für rund 100 Personen. Für das Brautpaar bestehen Möglichkeiten der individuellen Gestaltung der Trauung (Musik, Kerzen). Hierzu muss das Brautpaar eine Vertrauensperson benennen, die für die Organisation verantwortlich ist. Allein die Koordination der Standesbeamten mit der Vertrauensperson bindet erhebliche Zeitressourcen (Einführung in die Räumlichkeiten einschließlich Bedienung der Musikanlage, Übergabe des Schlüssels etc.). Zudem finden die Vorgespräche zur Trauung häufig im Damnhaus statt, woraus sich zusätzliche Wegezeiten für die Standesbeamten von rund acht Minuten pro Weg ergeben. Insgesamt werden die Trauungen in der Stadt Bünde sehr individuell ausgerichtet. Persönliche Trauansprachen sind der Regelfall. All diese hohen Standards spiegeln sich in einer mehr als doppelt so hohen Bearbeitungszeit für Eheschließungen im interkommunalen Vergleich wider.

Zur Annäherung an den Mittelwert bei der Leistungskennzahl und perspektivisch an den Benchmark müsste die Stadt Bünde zunächst diese Standards senken.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde bietet bei den Ambiente-Trauungen hohe Standards. Aus Sicht der GPA NRW müssten diese Standards zunächst diskutiert werden, um sich am Benchmark zu orientieren.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich zeigt die einwohnerbezogene Falldichte der Stadt Bünde bei den Eheschließungen:

Fälle je 10.000 Einwohner (Fallintensität) im interkommunalen Vergleich 2012

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Eheschließungen (Meldeverfahren und Trauungen)	24,54	67,00	39,07	26,16
nur Trauungen (Meldeverfahren in einer anderen Kommune)	0,79	22,65	7,51	5,41
nur Meldeverfahren (keine Trauung im Jahr der	2,12	21,16	9,37	9,70

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bünde
Anmeldung bzw. in der Stadt Bünde)				

Es zeigt sich, dass die Stadt Bünde einwohnerbezogen deutlich weniger Trauungen durchführt als die Vergleichskommunen. Trauungen, bei denen das Meldeverfahren in einer anderen Kommune durchgeführt wurde und die Trauung in Bünde (auswärtige Brautpaare), kommen ebenfalls seltener vor.

Elektronische Unterstützung

Im Sommer 2013 hat das Standesamt der Stadt Bünde neue Rechner bekommen. Zuvor ergaben sich hier häufig Verzögerungen, die sich auch auf das Vergleichsjahr 2012 auswirken.

Wie im Kapitel Einwohnermeldewesen erläutert, werden die Daten mit dem Meldeamt elektronisch ausgetauscht. Hierzu verwendet die Stadt Bünde als Zusatzmodul zu Autista XPersonenstand. Dieses ermöglicht zusätzlich einen Austausch der Daten mit anderen Standesämtern und Meldeämtern auf elektronischem Wege. XPersonenstand wird stetig weiter entwickelt und soll auch die Kommunikation zur Finanzverwaltung, zur Statistik und zu weiteren Schnittstellen möglich machen. Die Entwicklung zeigt, dass immer mehr Vergleichskommunen Zusatzmodule nutzen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bünde das Zusatzmodul XPersonenstand verwendet. Dies sollte - auch bei der Entwicklung weiterer Module - in der Personalbedarfsplanung berücksichtigt werden.

Alle Kommunen in NRW nutzen die Standesamtssoftware Autista. Das elektronische Personenstandsregister haben im Betrachtungszeitjahr 2012 ggf. nicht alle Kommunen eingeführt, da die gesetzliche Verpflichtung noch Übergangszeiten bis Ende 2013 zuließ. In einem standardisierten Interview hat die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Stadt Bünde erfasst. Neben dem Stand der elektronischen Überführung der Geburten, Eheschließungen und Sterbefälle von 2009 bis 2012 wird auch interkommunal verglichen, inwieweit Nacherfassungen vor 2009 erfolgen. Auch dies wirkt sich auf das Stellenvolumen aus. In den Vergleich sind 18 mittlere kreisangehörige Kommunen eingeflossen.

Ebenso wie fünf weitere Kommunen, hat die Stadt Bünde das elektronische Personenstandsregister (ePR) 2010 in Betrieb genommen. Die weiteren Vergleichskommunen folgten zu gleichen Anteilen in 2011 und 2012. Zum 31.12.2012 war das ePR in allen Vergleichskommunen im Einsatz. Die Überführung der Fälle ab 2009 haben mit Ausnahme einer Kommune im Vergleichsjahr 2012 alle abgeschlossen.

Die Nacherfassung für die Fälle vor 2009 kann wie folgt durchgeführt werden:

- gar nicht (nur laufende Fälle),
- anlassbezogen,
- systematisch oder

- in Mischform (anlassbezogen und systematisch).

Am zeitintensivsten ist die systematische Nacherfassung.

Das Eheregister erfasst die Stadt Bünde nur für laufende Fälle nach. Dies entspricht dem Vorgehen von vier weiteren Vergleichskommunen. Der Regelfall ist mindestens die anlassbezogene Nacherfassung. Bei der Nacherfassung des Eheregisters spart die Stadt Bünde demnach gegenüber den Vergleichskommunen Zeitressourcen ein.

Anders verhält es sich beim Geburtenregister. Hier gehört die Stadt Bünde zu den wenigen Städten, die systematisch nacherfassen. Ende 2012 hatte die Stadt Geburten rückwirkend bis ins Jahr 2005 nacherfasst. Der Hauptteil der Vergleichskommunen wählt zu gleichen Anteilen die anlassbezogene Nacherfassung, die Mischform sowie die ausschließliche Nacherfassung der laufenden Fälle.

→ **Feststellung**

Durch die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters muss die Stadt Bünde zunächst mehr Zeiten aufwenden, als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies betrifft auch das Vergleichsjahr 2012. Langfristig kommt die systematische Nacherfassung den Arbeitsablaufprozessen zugute.

Kostendeckende Gebühren

Für die Ambiente-Trauungen im Dammhaus nimmt die Stadt Bünde zusätzlich 100 Euro als Miete. Sofern ein ausführlicher Sektempfang gewünscht ist, fallen weitere 100 Euro an. Hierbei handelt es sich um keine zusätzlichen Gebühren für das Standesamt. Die Beträge werden über die interne Leistungsverrechnung an den Bereich Wirtschaft und Kultur weitergeleitet. Im Produkt Standesamt verbleibt neben den allgemeinen Gebühren somit kein Ertrag. Wie bereits dargestellt, binden die Standards bei den Eheschließungen zusätzliche Personalressourcen, die sich auch im Produkt Standesamt auf die Personalaufwendungen auswirken (Vorstellung der Räumlichkeiten des Dammhauses, Vorbereitung individueller Trauansprachen etc.). Sofern die Stadt Bünde an dem hohen Standard für die Ambiente-Trauungen festhält, sollte das Produkt Standesamt entlastet werden. Hierzu ist die Erhebung zusätzlicher Aufwandsentschädigungen von den Brautpaaren sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Für die beschriebenen hohen Standards sollte die Stadt Bünde höhere Gebühren bzw. Aufwandsentschädigungen veranschlagen und dem Produkt Standesamt zuschreiben. Aktuell gehen die zeitlichen Mehraufwendungen der Standesbeamten zu Lasten des allgemeinen Haushaltes.

Die Stadt sollte für das Dammhaus anhand einer Vollkostenrechnung die jährliche Belastung für den Haushalt errechnen. Das Dammhaus wird neben Zigarrenabenden und gelegentlichen Veranstaltungen der VHS ausschließlich für Trauungen genutzt. Neben einer kostenintensiven Fußbodenheizung steht das Haus unter Denkmalschutz, was die Unterhaltung und laufende Bewirtschaftung zu wirtschaftlichen Bedingungen erschwert.

Exkurs Friedhofsverwaltung

Die Räumlichkeiten der Friedhofsverwaltung sind im Fachwerkhaus Dahlkötter des Standesamtes untergebracht. Dies bedingt, dass die Standesbeamten teilweise Vertretungstätigkeiten für die Friedhofsverwaltung wahrnehmen. Darüber hinaus fiel auf, dass die Friedhofsverwaltung in der obersten Etage des Fachwerkhauses nicht barrierefrei ist. Aus Gründen der Kundenfreundlichkeit sollte die Stadt Bünde diese Lösung überdenken.

Zusammenfassung Personenstandswesen

Das Stellenpotenzial der Stadt Bünde ergibt sich im Wesentlichen aus den vergleichsweise hohen Standards bei den Trauungen. Zur Annäherung an den Benchmark müssten diese zunächst gesenkt werden. Darüber hinaus wirkt sich eine hohe Anzahl nachträglich beantragter Urkunden mit rund 0,1 Vollzeit-Stellen auf die Zeitbedarfe im Standesamt aus. Die Gebühren/Aufwandsentschädigungen für die Ambiente-Trauungen sollte die Stadt Bünde erhöhen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Sämtliche Aufgaben der „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ gemäß GPA-Definition werden durch 1,17 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Die Fallzahlen bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten gewichtet die GPA NRW wie folgt:

Gewichtung der Fallzahlen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	471	471
Gewerbeummeldungen	1,0	141	141
Gewerbeabmeldungen	0,4	449	180
gewerberechtliche Erlaubnisse (ohne Reisegewerbe, ohne Spielhallen)	8,0	6	48
Reisegewerbekarte	4,0	5	20
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	17	204
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	128	256
Gesamt			1.320

Demnach berücksichtigt die GPA NRW für die Stadt Bünde im Vergleichsjahr 2012 1.320 gewichtete Fälle als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	31	124	67	52	65	77	26

Die Personalaufwendungen je Fall werden berechnet durch die Vollzeit-Stellen einschließlich des Niveaus der Stellenbewertung auf Basis von KGSt im Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Zu den weiteren allgemeinen Ausführungen wird auf das Kapitel „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ verwiesen.

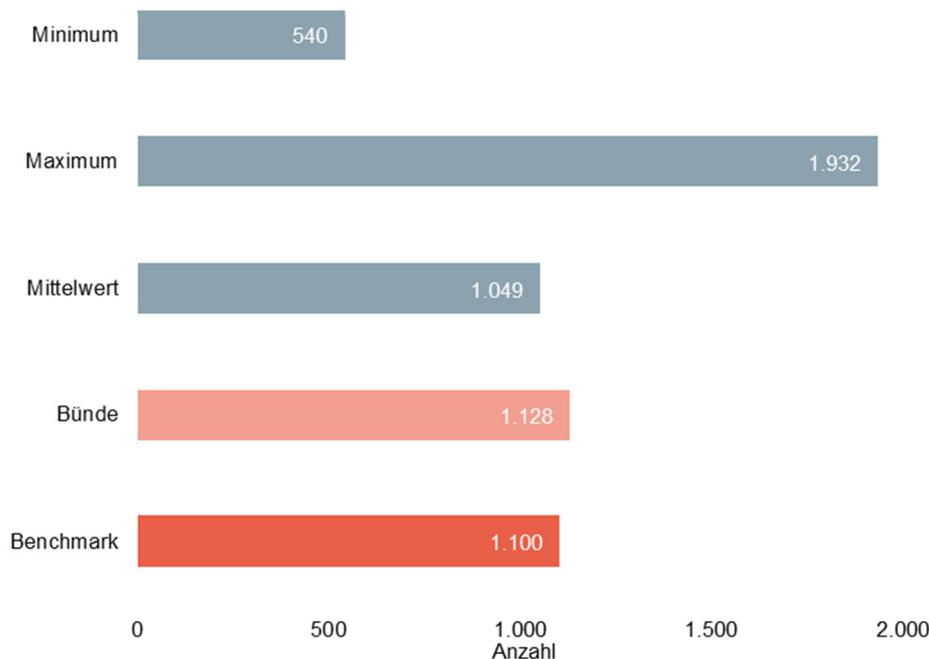
Bei den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ positioniert sich die Stadt mit 57.324 Euro etwas oberhalb des interkommunalen Mittelwertes (57.186 Euro). Wesentlicher Grund hierfür ist der überdurchschnittliche Overheadanteil (Bünde 17,6 Prozent, interkommunaler Mittelwert neun Prozent).

→ Feststellung

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind überdurchschnittlich und erhöhen die Personalaufwendungen je Fall. Dies ist insbesondere auf einen überdurchschnittlichen Overheadanteil zurückzuführen.

Da die Personalaufwendungen je Fall insgesamt niedriger als der Mittelwert liegen, lässt dies auf einen unterdurchschnittlichen fallbezogenen Personaleinsatz schließen. Dies bestätigt der folgende interkommunale Vergleich:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012



Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.128	540	1.932	1.049	791	912	1.244	26

Der Gewerbereich ist von der im Kapitel Einwohnermeldewesen beschriebenen Umorganisation ebenfalls betroffen. Aufgrund der internen Umstrukturierungen reduziert sich das Stellenvolumen der Sachbearbeitung von 1,17 in 2012 auf 0,90 im Jahr 2013. Die gewichteten Fallzahlen 2013 sinken auf 1.214. Dies entspricht 1.348 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle für das Jahr 2013.

→ Feststellung

Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ergeben sich keine Hinweise auf ein Stellenpotenzial.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Bei der Zahl der Gaststättenbetriebe im Sinne des GastG je Vollzeit-Stelle Gaststättenangelegenheiten erreicht die Stadt Bünde einen Wert von 366 (Mittelwert 277). Die bestehenden Betriebe erfordern - z. B. bezüglich der durchzuführenden Kontrollen - unterschiedliche Bearbeitungszeiten. Die reine Anzahl an zu betreuenden Gaststätten bietet somit keinen Rückschluss auf die damit verbundenen Zeitressourcen. Die Stadt Bünde sollte hier bei Bedarf eine nähere Betrachtung der Rahmenbedingungen vornehmen, um diese Kennzahl näher zu analysieren.

Für das Gewerbeprogramm sind die Einführung der E-Akte sowie ein elektronisches Gewerbe-
register im Jahr 2014 geplant. Das Verfahren der E-Akte bietet folgenden Workflow: Aufnahme
der Gewerbemeldung, Scan der Meldung (keine Verwahrung der Papiers), Zuordnung der Akte
(auch für Bußgeldverfahren). Die elektronischen Meldungen werden ebenfalls der Akte zuge-
ordnet. Aus den Akten heraus können auch standardisierte Anschreiben automatisch erzeugt
werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die geplante Einführung des elektronischen Gewerberegisters sowie
der E-Akte für das Gewerbeprogramm der Stadt Bünde.

Finanzwirtschaftliches Controlling

In den standardisierten Interviews hat die GPA NRW festgestellt, dass die Stadt Bünde bei den
Einwohnermeldeaufgaben, im Personenstandswesen sowie bei den Gewerbe- und Gaststät-
tenangelegenheiten kein finanzwirtschaftliches Controlling einsetzt.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards
zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Hierbei sollte auch das Span-
nungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Personaleinsätzen und Standards für die Kundenzu-
friedenheit Berücksichtigung finden. Um zu ermitteln, ob die Ziele erreicht werden, sollte die
Stadt Bünde Kennzahlen als Indikatoren bilden. Beispiele können sein: Leistungskennzahlen (z.
B. Fortschreibung GPA-Kennzahlen), Kosten je Fall, Auswertungen von Arbeitsrückständen,
Überstunden o.ä. oder auch das Maß der Kundenzufriedenheit (ermittelt durch Befragungen,
Testtelefonate etc.). Bei der Messung der Zielerreichung können gezielt Gegensteuerungsmaß-
nahmen eingeleitet werden. Dies setzt einen Prozess zwischen Verwaltungsführung und Politik
voraus.

Im Haushalt der Stadt Bünde werden Kennzahlen abgebildet und fortgeschrieben. Diese Kenn-
zahlen entsprechen jedoch eher einzelnen Fallzahlen und werden (noch) nicht ins Verhältnis zu
Finanz- und Personaldaten gesetzt. Produktziele werden definiert. Der Haushaltsplan 2014
formuliert für das Produkt Standesamt beispielsweise das (Arbeits)Ziel „Registrierung und Er-
fassung aller Personenstandsfälle und Änderungen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften
zum Schutz der einzelnen Person und der Allgemeinheit“. Spezifisch formuliert, um die Errei-
chung zu messen, sind die Ziele nicht. Die Produktziele sind außerdem in keinen Gesamtstra-
tegieprozess eingebettet. Dies deckt sich mit der Einschätzung der Stadt Bünde. Sie formuliert
im Haushalt 2014 u. a.: „Die Teilpläne sollen Produktbeschreibungen, Ziele und Kennzahlen zur
Zielerreichung und Angaben zum Personaleinsatz enthalten; sie sind noch nicht vollständig und
müssen ergänzt und weiterentwickelt werden, damit sie als Grundlage für die Steuerung durch
Rat und Verwaltung dienen können.“ Es wird auf den Teilbericht „Personalwirtschaft und De-
mografie“ verwiesen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zu-
sammenfassend dargestellt:

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2012	Stellenpotenzial 2013
Einwohnermeldeaufgaben	1,02	1,83
Personenstandswesen	1,96	1,02
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	./.	./.
Gesamtsumme	2,98	2,85

Auf Basis des Durchschnittsaufwandes je Vollzeit-Stelle, den die GPA NRW auf Grundlage ihrer Prüfungsergebnisse mit 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle festgelegt hat, beträgt das monetäre Gesamtpotenzial 149.000 Euro im Vergleichsjahr 2012. Für das Jahr 2013 reduziert sich das Potenzial auf 142.500 Euro.

- Die Stadt Bünde sollte die Rahmenbedingungen im Einwohnermeldewesen näher analysieren. Die GPA NRW erkennt auch im Zeitreihenvergleich 2010 bis 2013 ein durchschnittliches Potenzial von gut einer Vollzeit-Stelle.
- Das Stellenpotenzial im Personenstandswesen ist insbesondere in den hohen Standards bei den Eheschließungen begründet. Somit gibt die Stadt Bünde den erhöhten Personaleinsatz unmittelbar an die Brautpaare weiter. Sofern dieser überdurchschnittliche Standard weiterhin gewollt ist, sollte die Stadt Bünde sich diesen von den Brautpaaren bezahlen lassen. Aktuell geht er zu Lasten des allgemeinen Haushaltes.
- Durch die Reduzierung von Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung des Personenstandswesens kann die Stadt Bünde das Stellenpotenzial im Jahr 2013 bereits um fast eine Vollzeit-Stelle reduzieren.
- Die Stadt Bünde steuert den Personaleinsatz bisher nicht über Kennzahlen. Dies sollte langfristiges Ziel sein.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Sicherheit und Ordnung“ mit dem Index 3 bewertet.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Bünde im Jahr
2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Wirkungszusammenhänge in der Tagesbetreuung für Kinder	7
Fehlbeträge	8
Versorgungsquoten	9
Tageseinrichtungen für Kinder	11
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	12
Elternbeitragsquote	13
Stundenkontingente	15
Kindertagespflege	16
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	17

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Betrachtungen der GPA NRW ist es

- den Umfang der Aufgabenwahrnehmung und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch in der Tagesbetreuung
- im Verlauf darzustellen,
- interkommunal zu vergleichen
- und mögliche Handlungsoptionen, die perspektivisch zu Ergebnisverbesserungen führen können,
- unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- aufzuzeigen.

Die GPA NRW vergleicht die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes für die Kindertagesbetreuung. Dazu werden auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten¹ des Jugendamtes sowie unterstützenden Interviews Kennzahlen gebildet und verglichen. In der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen richtet die GPA NRW den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Die nachfolgenden interkommunalen Vergleiche basieren auf den von der GPA NRW geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Sie beziehen sich einheitlich auf das Vergleichsjahr 2012.

Rechtliche Rahmenbedingungen

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege erheblich verändert. Zum 1. Januar 2005 sind das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) in Kraft getreten. Zum 1. August 2008 hat das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst. Als wesentliche inhaltliche Änderungen sind insbesondere zu nennen: Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

¹ Beim Aufbau der Datenerfassungen, mit denen die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhoben werden, hat die GPA NRW sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVP), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII) orientiert.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Einen entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Bedarf in der Tagesbetreuung für Kinder hat die demografische Entwicklung der nachfragerrelevanten Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahre und von 3 bis unter 6 Jahre.

Entwicklung der Bevölkerungsgruppen 0 bis unter 3 Jahre und 3 bis unter 6 Jahre in der Stadt Bünde

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	44.733	44.786	44.573	44.338	44.295	43.707	43.102	42.415
0 bis unter 3	1.130	1.122	1.120	1.116	1.064	1.049	1.019	952
3 bis unter 6	1.210	1.218	1.198	1.154	1.127	1.075	1.060	1.014

Quelle: IT.NRW (2009 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2015 zum 01.01.)

In den nachfragerrelevanten Bevölkerungsgruppen zeigt sich ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang. Der prognostizierte Rückgang bei den Kindern unter sechs Jahren beträgt von 2009 bis 2030 rund 16 Prozent. Dieser wird sich entsprechend auf die Nachfrage an Betreuungsplätzen auswirken.

Im Interview führte die Stadt Bünde aus, dass in einem Ortsteil eine verstärkte Neubautätigkeit zu verzeichnen ist. Diese wirkt sich auf die Nachfrage an Kindertagesbetreuung in diesem Ortsteil und der Umgebung aus. In einem anderen Ortsteil besteht bereits eine Überversorgung. Diese Entwicklungen sollte die Stadt weiter beobachten. Hierzu dienen bereits die Bevölkerungsanalysen der Jugendhilfeplanung auf Ebene der Ortsteile. Die Daten werden aus dem Einwohnermeldewesen der Stadt zur Verfügung gestellt.

Die Stadt Bünde verfügt über 20 Kindertageseinrichtungen. Elf sind in kirchlicher und neun in sonstiger freier Trägerschaft. Hieraus ergibt sich gemäß Kindergartenbedarfsplanung der Stadt folgendes Angebot zur Kindertagesbetreuung:

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Tageseinrichtungen und Tagespflege)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze in Tageseinrichtungen	1.348	1.393	1.322	1.360
angebotene Plätze der Tagespflege	42	67	74	68
Platzangebot gesamt	1.390	1.460	1.396	1.428

Ein weiterer Ausbau der Betreuungsplätze ist geplant. Hierauf wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes eingegangen.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Unterhalb der Dezernatsstruktur ist der Bereich „Jugend, Schule und Sport“ angesiedelt. Der Bereich umfasst auch die Aufgaben des Allgemeinen Sozialen Dienstes. Demnach sind diese eng mit einander verzahnten Sachgebiete einer Bereichsleitung zugeordnet. Dies spiegelt sich auch in der gewählten Produktstruktur wider. Das Jugendamt ist zentral in einem Gebäude untergebracht.

→ **Feststellung**

Die zielgruppenorientierte Zusammenfassung der Aufgaben Jugend und Schule in einem Bereich begrüßt die GPA NRW. So kann die Jugendarbeit auch mit dem Sachgebiet Schule vernetzt werden.

Das Jugendamt der Stadt Bünde verfügt über einen Jugendhilfeplaner mit einem Anteil von 0,25 Vollzeit-Stellen. Die Kindergartenbedarfsplanung fällt nicht in seinen Zuständigkeitsbereich. Diese wird von der Stelle, die auch für die Ermittlung der Betriebskosten zuständig ist, bearbeitet. Die Jugendhilfeplanung nutzt eine Office-Anwendung. Hier werden die Geburtenzahlen aus dem Einwohnermeldeamt importiert und mit den vorhandenen Plätzen abgeglichen. Hieraus werden - bezogen auf die einzelnen Ortsteile - Fehlbedarfe ausgewiesen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Auswertungen der Kindergartenbedarfsplanung auf Ebene der Ortsteile. Aufgrund der Trennung der Kindergartenbedarfsplanung und der Jugendhilfeplanung ist eine funktionierende Schnittstelle dieser beiden Sachgebiete auf strategischer Ebene wichtig.

Die von der GPA NRW geforderten Daten konnten aufgrund der guten Datenlage im Jugendamt und der Produktstruktur im Haushalt problemlos zur Verfügung gestellt werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Finanz-, als auch auf die Falldaten. Somit ist im Jugendamt eine gute Grundlage für ein Controlling vorhanden.

Die Anmeldelisten für die Plätze in den Tageseinrichtungen werden dezentral bei den freien Trägern geführt. Die dezentrale Anmeldeform birgt aus Sicht der GPA NRW verschiedene Risiken: Gegebenenfalls melden Eltern ihre Kinder bei mehreren Trägern an und es kommt zu einer temporären Doppelanmeldung. Außerdem ist die tatsächliche Nachfragesituation („Stundenkontingente“) für die Stadt Bünde nicht unmittelbar nachvollziehbar. Elternbefragungen führt die Stadt nicht durch.

→ **Feststellung**

Die Anmeldung der Kindergartenplätze erfolgt in Bünde dezentral.

Eine elektronische Unterstützung für die Anmeldung und Vergabe der Kita-Plätze gibt es nicht. Nach Angaben der Stadt wird aktuell die Entwicklung seitens der Vorgaben des Landes beobachtet. Die 2. Revision des KiBiz sieht als ein Ziel ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 die Möglichkeit eines einheitlichen elektronischen Anmeldesystems vor. Manche einheitlichen Anmeldesysteme bieten die Möglichkeit, dass die Eltern einen Zugang zum Anmeldeprogramm bekommen und vorab eine Vormerkung mit Priorisierung der Einrichtungen treffen können. Bei dieser Vormerkung kann außerdem das gewünschte Stundenkontingent abgefragt werden und somit der tatsächliche Bedarf. Anschließend entscheidet der Träger über eine Zu- oder Absage. Bereits der Zeitpunkt der Vormerkung versetzt das Jugendamt in die Lage, eine Auswertung der

Nachfragesituation bei den Eltern vorzunehmen. In diesem Verfahren werden ab Zusage einer Einrichtung die Doppelanmeldungen automatisch gelöscht.

Das Verfahren der Vormerkungen ist vergleichbar mit einer Elternbefragung. Manche bereits geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen haben auch alternative Steuerungsinstrumente für die Stundenkontingente entwickelt. Ein Praxismodell steuert über die Anmeldungen: Für jede 45-Stunden-Buchung muss die Bescheinigung des Arbeitgebers (Betreuungsbedarf) vorgelegt werden oder alternativ eine Bestätigung des Jugendamtes, dass die institutionelle Betreuung für 45 Stunden pädagogisch sinnvoll ist. Ebenso gibt es in den mittleren kreisangehörigen Kommunen auch Konstellationen mit zentralen Anmeldeverfahren einschl. der Einbindung der freien Träger.

Die Tatsache, dass die Stadt Bünde über keine kommunale Einrichtung verfügt, erschwert aus Sicht der GPA NRW die Steuerung. Umso wichtiger ist es, dass die Stadt hier, wie oben beschrieben, gezielte Steuerungsinstrumente entwickelt und einsetzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bünde, die angebotenen Stundenkontingente schärfer zu steuern. Hierzu gibt es verschiedene Möglichkeiten. Beispielsweise könnte das Führen der Anmelde Listen für Kindertageseinrichtungen - unabhängig von der Trägerschaft - zentral vom Jugendamt aus gesteuert werden. Entlastung kann hier beispielsweise ein zentrales Anmeldesystem einschließlich Vormerkungsmöglichkeit der Eltern bieten. Alternativ bzw. in Ergänzung sind auch Elternbefragungen zu gewünschten Stundenkontingenten sinnvoll.

Die freien Träger werden in die Bedarfsplanung der Stadt Bünde einbezogen. Einmal jährlich finden Gespräche über Bedarfe statt. Teilweise werden Verhandlungen geführt.

Weiterhin ist es aus Sicht der GPA NRW zielführend, die Trägervereinbarungen über maximal fünf Jahre abzuschließen. So kann auch auf die Entwicklungen hinsichtlich des U-3 Ausbaus flexibel reagiert werden. Zur Erfüllung des Rechtsanspruches sind die Träger intensiv von den Kommunen beteiligt und gefordert worden. Dies wirkt sich teilweise in den freiwilligen Zuschüssen aus. Die Stadt Bünde verfügt über Verträge mit Laufzeiten zwischen 5 und 30 Jahren.

→ **Feststellung**

Die Laufzeiten der Trägervereinbarungen liegen in Bünde zwischen 5 und 30 Jahren. Die letzte Vereinbarung im Jahr 2013 wurde über 20 Jahre abgeschlossen.

Die Vereinbarungen sehen keine Kündigungsfrist vor Ablauf der Laufzeit vor, es besteht lediglich ein Sonderkündigungsrecht.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Bünde die Trägervereinbarungen über maximal fünf Jahre abschließen. So kann auch auf sich ändernde Rahmenbedingungen (z. B. beim freiwilligen Zuschuss) flexibel reagiert werden.

Notfälle werden grundsätzlich von allen Tageseinrichtungen aufgenommen. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Überbelegung im Rahmen der Betriebserlaubnis werden bei Bedarf bereits in der jährlichen Gesamtplanung genutzt. Die GPA NRW begrüßt die flexible Handhabung zur kurzfristigen Bedarfsdeckung.

Ziele und Kennzahlen

Im Produkt Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nennt die Stadt Bünde folgende Produktziele: „Bedarfsgerechte, flexible und qualitativ gute Betreuungsmöglichkeiten, die für alle Familien bezahlbar sind, in Tageseinrichtungen und Tagespflege bereit stellen“ sowie die „Förderung der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Als Kennzahlen weist die Stadt neben den zur Verfügung stehenden Plätzen auch den Zuschussbedarf je Einwohner aus. So ist bereits eine erste Verknüpfung zwischen Finanz- und Falldaten vorhanden.

Mit dem Jugendhilfeausschuss wurden darüber hinaus Zielvereinbarungen geschlossen. Diese beziehen sich insbesondere auf angestrebte Versorgungsquoten in der Tagesbetreuung und die Förderung mobiler Jugendarbeit. Eine direkte Verzahnung zwischen den Zielen und den Kennzahlen ist nicht ersichtlich.

→ Feststellung

Die GPA NRW begrüßt die Ansätze zu Zielen und Kennzahlen im Produkt Tageseinrichtungen und Kindertagespflege im Haushalt der Stadt Bünde. Diese befinden sich noch am Anfang, bilden aber eine gute Basis für den Aufbau eines Controllings.

Die angestrebten Versorgungsquoten sollten beispielsweise als Kennzahlen aufgenommen werden, um die Zielerreichung abzubilden. So korrespondieren die Produktziele auch mit den Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Außerdem sollte die Stadt Bünde darauf aufbauend weitere Ziele und Kennzahlen entwickeln. Denkbar ist beispielsweise eine Zielvereinbarung zur Elternbeitragsquote. Diese stellt sicher, dass bei steigenden Aufwendungen eine angemessene Anpassung der Elternbeiträge vorgenommen wird.

→ Empfehlung

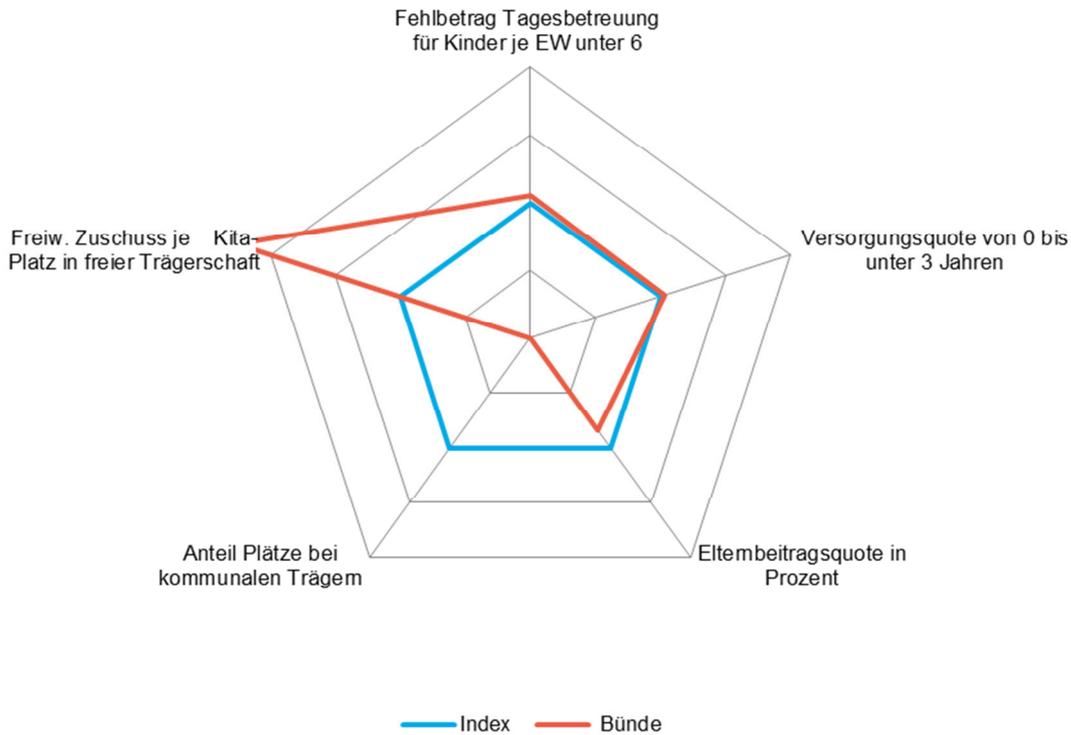
Die Stadt Bünde sollte die bereits gut aufbereiteten Datengrundlagen im Jugendamt zum Aufbau und Ausbau eines Fachcontrollings im Jugendamt verwenden. Insbesondere sollten die Produktziele mit den Kennzahlen korrespondieren und weitere Ziele vereinbart werden (z. B. angestrebte Elternbeitragsquote). Hierzu ist das Jugendamt auch auf die Unterstützung der Politik angewiesen.

In Bünde ist noch kein gesamtfinanzwirtschaftliches Controlling im Einsatz (vgl. hierzu auch die Teilberichte „Sicherheit und Ordnung“ sowie „Personalwirtschaft und Demografie“). Daher ist es derzeit nicht möglich, das von der GPA NRW empfohlene Fachcontrolling im Jugendamt an ein gesamtfinanzwirtschaftliches Controlling anzubinden. Dies sollte langfristiges Ziel sein.

Wirkungszusammenhänge in der Tagesbetreuung für Kinder

In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich wesentliche Parameter in der Tagesbetreuung für Kinder auf das Gesamtergebnis der Stadt Bünde in diesem Bereich auswirken. Die Indexlinie spiegelt den interkommunalen Mittelwert wider.

Wirkungszusammenhänge



Im Folgenden werden die einzelnen Parameter in der Tagesbetreuung für Kinder näher analysiert.

Fehlbeträge

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder im Zeitreihenvergleich

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner (einschl. Tagespflege) in Euro	105	102	106	98
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (einschl. Tagespflege) in Euro	2.016	1.954	2.042	1.917

Der Fehlbetrag wird aus dem ordentlichen Ergebnis des Produktes Tagesbetreuung und Kindertagespflege der Stadt Bünde ermittelt. Die GPA NRW hat hierzu für alle Kommunen einheitliche Definitionen vorgegeben, so dass das Produkt in Anlehnung an die Vorgaben geringfügig anzupassen war. Bei der Ermittlung des Fehlbetrages lässt die GPA NRW das Finanzergebnis und die internen Leistungsverrechnungen außer Betracht, da diese in den Vergleichskommunen unterschiedlich stark den jeweiligen Produkten angelastet werden.

Die Verringerung des Fehlbetrages im Jahr 2012 ist in der Einmalzahlung des Landes NRW in Höhe von rund 484.000 Euro nach dem Belastungsausgleichsgesetz begründet. Im Jahresab-

schluss der Stadt Bünde ist dieser im o.g. Produkt vollständig dem Haushaltsjahr 2012 zugeordnet worden. Da in dem Ertrag des Jahres 2012 Anteile des Jahres 2011 (Kindergartenjahr 2011/2012) sowie 2013 (Kindergartenjahr 2012/2013) enthalten sind, hat die GPA NRW diesen Ertrag nach Rücksprache mit dem Jugendamt periodengerecht aufgeteilt.

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) 2012 in Euro

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.917	1.293	2.597	1.815	1.550	1.804	2.013	21

→ Feststellung

Beim Fehlbetrag der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz positioniert sich die Stadt Bünde ebenso wie beim Fehlbetrag je Einwohner oberhalb des interkommunalen Mittelwertes.

Im Folgenden greift die GPA NRW die Parameter auf, die den Fehlbetrag beeinflussen und vergleicht diese interkommunal.

Versorgungsquoten

U-3 Betreuung

Die Kommunen sind aufgrund des bestehenden Rechtsanspruches in der U-3 Betreuung zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 aufgefordert, die erforderlichen Betreuungsmöglichkeiten zeitnah und bedarfsgerecht auszubauen. Im Bundesdurchschnitt wurde zur Sicherstellung des Rechtsanspruches eine Versorgungsquote von 35 Prozent als bedarfsdeckend konkretisiert², bezogen auf NRW von 32 Prozent³. Der tatsächliche örtliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er ist letztlich von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig, die von den Städten in der Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren ist. Für das Kindergartenjahr 2013/2014 hat der Jugendhilfeausschuss der Stadt Bünde sich an den 32 Prozent orientiert und diese als Ziel festgehalten. Für das Kindergartenjahr 2015/2016 wurde eine U-3 Versorgungsquote von 38 Prozent festgelegt, für das Kindergartenjahr 2017/2018 von 40 Prozent.

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren mit dem Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot) im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahre. Es handelt sich also um eine Angebotsquote. Basis bildet die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Nur diese einheitliche Berechnung der Versorgungsquote ermöglicht einen interkommunalen Vergleich. Aus diesem Grund können die hier ausgewiesenen Versorgungsquoten von denen der Stadt abweichen (z. B. wegen abweichender Berücksichtigung des hineinwachsenden Jahrganges).

² Bundeministerium für Familien, Senioren Frauen und Jugend, 1. Evaluationsbericht zum Kinderförderungsgesetz

³ Internetauftritt des Ministeriums für Familien, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen

Versorgungsquote U-3 der Stadt Bünde im Zeitreihenvergleich

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze in Tageseinrichtungen und Tagespflege U-3	222	265	272	294
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	1.130	1.122	1.120	1.116
Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kita und Kindertagespflege	19,6	23,6	24,3	26,3

Quellen: Einwohnerdaten gemäß IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Bedarfsplan für Kindertageseinrichtungen

Im betrachteten Zeitreihenvergleich bestand noch kein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt jedoch eine erste Einschätzung zur aktuellen Situation der Stadt Bünde. Darüber hinaus wirkt sich ein überdurchschnittlicher Ausbaustand erhöhend auf den Fehlbetrag aus. Die hier ausgewiesenen U-3 Versorgungsquoten weichen geringfügig von denen der Stadt Bünde ab. Die Stadt weist im Kindergartenjahr 2012/2013 eine Quote von 26,7 Prozent aus.

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren 2012 in Prozent

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,3	17,9	37,7	25,5	23,1	26,0	27,4	22

→ Feststellung

Die U-3 Versorgungsquote der Stadt Bünde liegt etwas oberhalb des interkommunalen Mittelwertes. Dies wirkt sich erhöhend auf den Fehlbetrag aus.

Ü-3 Betreuung

Bereits seit dem Jahr 1996 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder über 3 Jahre bis zum Eintritt in die Schule. Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückganges dieser Altersgruppe sowie des Rechtsanspruches zur U-3 Betreuung sind in der Praxis häufig Ü-3 Plätze in U-3 Plätze umgewandelt worden. Wichtig ist, dass die Jugendhilfeplanung vor Ort unter Beachtung der Demografie eine an der Nachfrage orientierte Kindergartenbedarfsplanung sicherstellt. Auch der Bedarf an Ü-3 Plätzen ist weiterhin nachfragegerecht zu befriedigen. Außerdem ist zu beachten, dass keine Überkapazitäten entstehen.

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen) nach Kindergartenjahren

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kita-Betreuungsplätze für 3 bis unter 6-jährige Kinder	1.258	1.238	1.158	1.150
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.308	1.236	1.241	1.241
Versorgungsquote von 3 bis unter 6 Jahren	96,2	100,2	93,3	92,7

Quellen: Einwohnerdaten gemäß IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Bedarfsplan für Kindertageseinrichtungen

In der Ü-3 Betreuung erreicht die Stadt Bünde in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Versorgungsquoten zwischen 93 und 100 Prozent. Dies ist auch in der Umwandlung der Plätze von Ü-3 zu U-3 begründet. Nach Berechnungen der Stadt beträgt die Ü-3 Versorgungsquote im Kindergartenjahr 2012/2013 94,1 Prozent. Dies entspricht auskunftsgemäß exakt der Nachfrage.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde kann in den betrachteten Jahren nach eigenen Angaben die Nachfrage an Kindertagesbetreuung vollständig decken. Wartelisten bestehen lediglich für Wunscheinrichtungen. Nach Angaben der Stadt sind keine Klagen anhängig.

Tageseinrichtungen für Kinder

Die Plätze in den Kindertageseinrichtungen werden in NRW vielfach von den freien Trägern der Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. In diesem Verhältnis spiegelt sich der gesetzliche Vorrang von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe aus § 4 Abs. 2 SGB VIII wider. Eine Anpassung des Tagesbetreuungsangebotes an die örtlichen Gegebenheiten wird in den Kommunen daher nur durch das Zusammenwirken der kommunalen und freien Träger der Tageseinrichtungen möglich.

Die Stadt Bünde verfügt über keine kommunalen Kindertageseinrichtungen. Von den insgesamt 20 Einrichtungen sind elf kirchlich und neun in sonstiger freier Trägerschaft. Elterninitiativen gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung keine.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Differenzierung des Angebotes nach Trägern und nach der Anzahl der Plätze. Die GPA NRW definiert als freie Träger die kirchlichen Träger, die anderen freien Träger und die Elterninitiativen gemäß § 20 Abs. 1 KiBiz.

Platzangebot in Tageseinrichtungen für Kinder

	kommunale Träger	freie Träger	Summe
Anzahl Plätze	0	1.360	1.360
davon Plätze für 0 bis unter 3 Jahre	0	226	226

Die letzte Tageseinrichtung ist zum 01.09.2013 in Betrieb genommen worden. Hiermit ist der Neubau von Tageseinrichtungen abgeschlossen. Weitere Bedarfe sollen über neue Gruppen bzw. die Umwandlung vorhandener Gruppen sowie die Tagespflege abgedeckt werden.

Die unterschiedlichen örtlichen Trägerstrukturen werden anhand des nachfolgenden Vergleichs deutlich:

Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen 2012 in Prozent

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	64,9	35,8	21,1	36,9	48,0	22

→ Feststellung

Die Stadt Bünde verfügt über keine kommunalen Plätze. Im Schnitt werden rund 36 Prozent der Plätze in den Vergleichskommunen kommunal zur Verfügung gestellt. Auf Grund der geringeren Landeszuschüsse für kommunale Plätze durch das Land wirkt sich die Trägerkonstellation begünstigend auf den Fehlbetrag der Stadt Bünde aus.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Mit der Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die freiwilligen kommunalen Zuschüsse bezogen auf einen Kindergartenplatz in freier Trägerschaft abgebildet.

Die freiwilligen Zuschüsse der Stadt Bünde betragen im Jahr 2012 rund 764.000 Euro. Im Zeitreihenvergleich 2009 bis 2012 verlaufen sie relativ konstant. Die freiwilligen Zuschüsse reduzieren die konfessionellen Trägeranteile im Schnitt von den gesetzlich vorgesehenen zwölf auf rund sechs Prozent. Für die sonstigen freien Träger wird der volle Anteil übernommen (auch für die Miete). Darüber hinaus wird an die sonstigen freien Träger eine Verwaltungskostenpauschale zwischen 1,7 und 2,4 Prozent der Kindpauschalen gezahlt.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in Euro 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
562	35	562	248	141	251	337	22

Auch beim Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger bildet die Stadt Bünde mit 8,9 Prozent den interkommunalen Maximalwert (Mittelwert bei 4,2 Prozent).

→ Feststellung

Die Stadt Bünde gewährt über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehende freiwillige Zuschüsse an die Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft von jährlich rund 764.000 Euro. Mit 562 Euro freiwilligem Zuschuss je Platz bildet sie damit den Maximalwert. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

→ Empfehlung

Den interkommunalen Vergleich der GPA NRW sollte die Stadt Bünde zum Anlass einer kritischen Auseinandersetzung mit den freiwilligen Zuschüssen nehmen.

Eine Anpassung der Zuschüsse wird durch die teilweise langen Laufzeiten der Verträge erschwert. Die gebuchten Stundenkontingente wirken sich auch auf die zu zahlenden freiwilligen Zuschüsse aus. Je höher der 45-Stunden-Anteil umso höher auch der Trägeranteil, den die Stadt Bünde teilweise in Gänze übernimmt. Hierauf wird im weiteren Verlauf des Berichtes eingegangen.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Deckung der Kosten für Kindertageseinrichtungen sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote wird definiert als Quotient aus dem Elternbeitragsaufkommen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder plus Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung für das dritte Kindergartenjahr (Erträge) im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder des jeweiligen Haushaltsjahres. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Entwicklung der Elternbeiträge der Stadt Bünde im Zeitreihenvergleich

	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge	984.572	1.103.030	1.049.433	975.505
Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung 3. Kindergartenjahr	./.	./.	142.710	357.644
ordentliche Aufwendungen	8.865.859	9.034.508	9.534.633	9.920.330
Elternbeitragsquote	11,1	12,2	12,5	13,4

Die Einführung der Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr mit der einhergehenden Zuschussung des Landes wirkt sich erhöhend auf die Elternbeitragsquote aus. Der Zeitreihenvergleich gibt demnach nur bedingt Aufschluss darüber, inwieweit die Stadt Bünde die Elternbeiträge angemessen angepasst hat.

Bei den Elternbeiträgen spielen auch die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte regelmäßig ein Elternbeitragsaufkommen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt, erreichen. Wie im Vorbericht dargestellt, liegt die Stadt Bünde bei der SGB II-Quote und der Kaufkraft im Mittelwert. Daher ist zumindest eine durchschnittliche Elternbeitragsquote zu erwarten.

Elternbeitragsquote 2012 in Prozent

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,4	9,4	22,4	15,5	13,2	15,1	17,4	22

Damit erreicht die Stadt Bünde trotz durchschnittlicher Strukturmerkmale eine Positionierung nahe an dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Elternbeitragsquote (1. Quartil, 13,2 Prozent).

Die Elternbeiträge wurden in 2013 um 2,5 Prozentpunkte angehoben. Dies begrüßt die GPA NRW. Auch weitere mittlere kreisangehörige Kommunen haben in 2013 eine Erhöhung der Elternbeiträge vorgenommen.

→ **Feststellung**

Trotz durchschnittlicher SGB II-Quote und durchschnittlicher Kaufkraft je Einwohner liegt die Elternbeitragsquote der Stadt Bünde unter dem interkommunalen Mittelwert. Im Nachgang an das Vergleichsjahr wurden die Elternbeiträge angehoben.

Ermächtigungsgrundlage für die Beiträge ist die Satzung der Stadt Bünde über die Erhebung von Elternbeiträgen für Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege vom 07.06.2006 in der Fassung der 6. Änderung vom 28.06.2013.

Die Elternbeitragsquote der GPA NRW orientiert sich an den ordentlichen Aufwendungen. Dies ist sachgerecht, da die Elternbeiträge eine teilweise Deckung der Aufwendungen sicherstellen sollen. Um die Elternbeiträge aber darüber hinaus auch ohne diese Einflussfaktoren zu analysieren, wird nachfolgend die Satzung der Stadt Bünde näher betrachtet. Als Einstieg dient die Kennzahl der Elternbeiträge je Platz

Elternbeitrag je Kita-Platz in Euro 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
980	660	1.460	1.062	927	1.045	1.216	22

Für Geschwisterkinder gewährt die Stadt gemäß § 6 der Satzung eine Ermäßigung in Höhe von 50 Prozent. Alle weiteren Kinder sind vom Beitrag befreit. Eine Entlastung des Beitrages für Geschwisterkinder ist im Vergleichsring der mittleren kreisangehörigen Kommunen der Regelfall.

Ausschlag gebend für die Höhe der Elternbeiträge sind auch die Beitragshöhen in den verschiedenen Einkommensstufen. Die Satzung der Stadt Bünde endet bei Einkommen über 80.000 Euro. Im Schnitt der bisher geprüften kreisangehörigen Kommunen liegt die höchste Einkommensgrenze bei rund 86.600 Euro Jahreseinkommen. Einzelne Kommunen wählen auch Einkommensstufen bis zu 125.000 oder 150.000 Euro. Aus Sicht der GPA NRW sollten höhere Einkommensgruppen stärker belastet werden und eine weitere Staffelung auch für Einkommen über 100.000 Euro vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die höchste Einkommensstufe der Stadt Bünde ist mit 80.000 Euro auch im interkommunalen Vergleich niedrig. Die Stadt Bünde sollte ihre Einkommensstaffelung bei den höheren Einkommen weiter differenzieren und auch Einkommensgruppen bis mindestens 100.000 Euro einführen.

Darüber hinaus sind auch die Beiträge in den einzelnen Stufen wichtig. Hier hat die Stadt Bünde ihre Satzung 2011 angepasst: Neben einer Staffelung der Einkommen in 5.000 Euro Schritten ist auch eine progressive Steigerung von Stufe zu Stufe eingeführt worden. Der geringe Elternbeitrag je Platz deutet auf niedrige Elternbeiträge in den einzelnen Stufen und/oder einen geringen 45- Stunden- Anteil hin.

Für eine erste Einschätzung hat die GPA NRW stichprobenartig einen Vergleich für den Höchstbetrag für ein einjähriges Kind in der 45-Stunden-Betreuung mit den bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen vorgenommen: Der Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt bei rund 435 Euro. In Bünde ist ein Elternbeitrag von 359 Euro zu zahlen. Eine weitere Stichprobe wurde für den Elternbeitrag eines einjährigen Kindes in der 35 Stunden-Woche bei einem Einkommen von 38.000 Euro vorgenommen. Hier liegt der Durchschnittswert bei 131 Euro, der Elternbeitrag der Stadt Bünde bei 89 Euro. Die stichprobenartigen Vergleiche deuten auf niedrige Elternbeiträge in den einzelnen Stufen der Stadt Bünde hin. Hier sollte die Stadt zur Entlastung des allgemeinen Haushaltes eine Erhöhung der Beiträge innerhalb der Stufen erörtern.

→ **Empfehlung**

Stichprobenartige Vergleiche mit den mittleren kreisangehörigen Kommunen zeigen, dass die absoluten Elternbeiträge in den einzelnen Stufen der Stadt Bünde deutlich unterdurchschnittlich sind. Eine Anhebung der Elternbeiträge in den Stufen zur Reduzierung des Fehlbetrages sollte die Stadt erörtern.

Auf den Anteil der 45-Stunden-Betreuung als weiteren möglichen Einflussfaktor wird nachfolgend näher eingegangen.

Stundenkontingente

Wie bereits dargestellt, liegt die Stadt Bünde beim Fehlbetrag je Einwohner und je Platz über dem Mittelwert. Die beeinflussenden Parameter aus dem Netzdiagramm wurden in den vorangegangenen Kapiteln erläutert: Die leicht überdurchschnittliche U-3 Ausbauquote, die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote sowie der Maximalwert beim freiwilligen Zuschuss wirken sich belastend aus, die Trägerkonstellation begünstigend.

Einen weiteren Einflussfaktor auf den Fehlbetrag, der nicht im Netzdiagramm abgebildet ist, stellen die gebuchten Stundenkontingente dar. Diese werden von der GPA NRW nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt. Tendenzen zu den Anteilen bei den verschiedenen Stundenkontingenten können aber dargestellt werden. Diese sollten der Stadt - je nach Ergebnis - Anlass zur Überprüfung geben.

Die Anteile der Stundenkontingente in der Stadt Bünde werden nachfolgend dargestellt:

Stundenkontingente

	Plätze nach KiBiz	davon 45-Stunden	davon 35-Stunden	davon 25-Stunden
Leistungsbescheid 15.03.2011	1.322	728	586	8
Anträge Träger zum 15.03.2012	1.360	707	641	12

Die 45-Stunden-Woche entspricht einem Anteil von 55 Prozent (2012: 52 Prozent). Der Anteil der 35-Stunden-Wochen beträgt rund 44 Prozent (2012: 47 Prozent), die 25-Stunden-Woche wurde zu einem Prozent vergeben. Eine Auswertung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) zum Wahlverhalten der Eltern im Kindergartenjahr 2009/2010 zeigt folgendes Er-

gebnis: 37 Prozent bei 45-Stunden-Wochen, 55 Prozent für 35 Stunden und acht Prozent für 25 Stunden. Dieser Vergleich kann einer ersten Orientierung dienen. Bei der Stadt Bünde zeigt sich eine klare Tendenz: Der 45-Stunden-Anteil der Stadt Bünde ist trotz Senkung im Jahr 2012 auffällig hoch. Er liegt immerhin rund 15 Prozentpunkte höher als in der Auswertung des Wahlverhaltens gemäß LWL. Wenngleich der Vergleichsring des LWL größer ist und nicht nur das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen umfasst und sich darüber hinaus auf das Kindergartenjahr 2009/2010 bezieht, sollte die Stadt Bünde ihren 45-Stunden-Anteil kritisch analysieren. Dies bestätigt auch ein Abgleich mit einigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. 45-Stunden-Buchungen von mehr als 40 Prozent sind die Ausnahme.

→ **Feststellung**

Der hohe Anteil der 45-Stunden-Wochen führt zu einer weiteren Erhöhung des Fehlbetrages im interkommunalen Vergleich. Zusätzlich belastend wirkt sich hierbei aus, dass die Stadt Bünde die Anteile der sonstigen freien Träger vollständig übernimmt. Wie bereits im Kapitel zur Steuerung konkretisiert, sieht die GPA NRW hier durch eine bessere Steuerung Handlungspotenzial.

Auffällig ist, dass der Elternbeitrag je Platz trotz hohem 45-Stunden-Anteil unterdurchschnittlich ist. Dies verschärft das Ergebnis der niedrigen absoluten Beiträge in den einzelnen Stufen. Auf das Steuerungsverhalten anderer Kommunen wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln eingegangen.

Kindertagespflege

Die Kindertagespflege wird als Teil eines qualifizierten, vielfältigen und integrierten Systems der Tagesbetreuung verstanden. Sie wird deshalb nicht mehr isoliert neben dem Angebot der Kindertagesstätten betrachtet, sondern möglichst weitgehend in ein gemeinsames Angebot integriert. Die Tagespflege bietet insbesondere zur Randstundenbetreuung und aufgrund des Rückgangs der Kinderzahlen eine höhere Flexibilität als die Tageseinrichtungen.

Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2009 bis 2012 ist insgesamt eine steigende Tendenz des Anteils der Tagespflege an den Betreuungsplätzen in Bünde zu erkennen.

Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012 in Prozent

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,8	1,3	13,0	7,7	5,6	7,8	8,7	22

Die Stadt Bünde gehört im Jahr 2012 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil an Tagespflegeplätzen. Im Zuge der Schaffung weiterer U-3 Betreuungsplätze beabsichtigt die Stadt auch den Ausbau der Tagespflege. Perspektivisch wird ein Verhältnis von 20 Prozent U-3 Betreuung in der Tagespflege angestrebt. Vor dem Hintergrund rückläufiger Bevölkerungsprognosen ist eine flexible Tagesbetreuung mit Kindertagespflege zu begrüßen. Das Angebot, das die Stadt zur Verfügung stellt, hängt auch von der Bereitschaft potenzieller Tagesmütter ab. Ebenso ist die Nachfrageseite zu betrachten:

Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen gesamt 2012 in Prozent

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
97,1	21,3	117,8	83,2	71,6	92,7	100,0	20

Die Nachfrage der Tagespflegeplätze ist nach Angaben der Stadt Bünde steigend. Aufgrund der Belegungsquote in der Tagespflege von über 97 Prozent in 2012 indiziert dies Handlungsbedarf zur Schaffung neuer Tagespflegestellen.

Zur Steigerung des Platzangebotes hat die Stadt Maßnahmen zur Akquise neuer Tagesmütter ergriffen. Z. B. wurden feste Monatspauschalen für Tagesmütter eingeführt. Diese betragen je nach Betreuungsstunden zwischen 310 und 931 Euro im Monat und werden auch dann gezahlt, wenn das zu betreuende Kind erkrankt oder im Urlaub ist. So soll der Nachfrage der Eltern und der Erreichung der angestrebten U-3 Versorgungsquoten Rechnung getragen werden.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die in der Prüfung zur Verfügung gestellten Daten waren transparent. Auswertungen konnten produktscharf zur Verfügung gestellt werden.
- Im Prüfzeitraum konnte nach Angaben der Stadt jedem Kind ein Betreuungsplatz angeboten werden.
- Die Stadt Bünde erreicht einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag von 1.917 Euro je Einwohner unter sechs Jahren. Begünstigend wirkt sich aus, dass es keine Plätze in kommunaler Trägerschaft gibt (höhere Förderung durch das Land, geringerer Anteil des Jugendamtes). Belastend stellen sich folgende Faktoren dar: Leicht überdurchschnittliche U-3 Versorgungsquote, überdurchschnittlich hohe freiwillige Zuschüsse an freie Träger sowie eine unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote.
- Bei durchschnittlichen Strukturmerkmalen (durchschnittliche Kaufkraft und durchschnittliche SGB II-Quote) liegt die Elternbeitragsquote unter dem interkommunalen Mittelwert. Dies ist auf niedrige Elternbeiträge in den einzelnen Stufen zurück zu führen. Außerdem werden höhere Einkommensgruppen wenig belastet.
- Bei den freiwilligen Zuschüssen je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft erreicht die Stadt Bünde den derzeitigen Maximalwert. Die Zuschüsse betragen rund 764.000 Euro im Jahr 2012. Die Verträge haben darüber hinaus lange Laufzeiten von bis zu 30 Jahren. Dies sieht die GPA NRW kritisch.
- Auf alle o. g. Faktoren wirkt sich zusätzlich der hohe 45-Stunden-Anteil belastend aus.
- Zur Deckung des Bedarfes hat die Stadt Bünde den Ausbau der Tagespflege aktiv vorangetrieben. Vor dem Hintergrund rückläufiger Prognosen in den nachfragerlevanten Bevölkerungsgruppen ist dies als flexibles Betreuungsinstrument zu begrüßen.

- Im Produkt Tageseinrichtungen und Kindertagespflege bildet die Stadt Bünde bereits Ziele und Kennzahlen, was zu begrüßen ist. Diese korrespondieren (noch) nicht unmittelbar miteinander und sind nicht in einen Gesamtprozess eingebettet.
- Der hohe 45-Stunden-Anteil deutet auf Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf in der Steuerung hin. Der hohe freiwillige Zuschuss sollte die Verhandlungsposition der Stadt Bünde hierbei stärken.
- Aus Sicht der GPA NRW müssen Verwaltungsführung und Politik die Umsetzung der Handlungsempfehlungen strategisch vorantreiben. Nur dann ist eine operative Umsetzung im Jugendamt möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Tagesbetreuung für Kinder“ mit dem Index 2 bewertet.

→ 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 Bünde im
Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Demografische Entwicklung	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	9
Gymnasien	10
Potenzialberechnungen Schulgebäude	11
Schulturnhallen	12
Turnhallen(gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	17
Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	19
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Bünde mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Demografische Entwicklung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung.

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

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Im Jahr 2008 wurde durch IT.NRW für den Regierungsbezirk Detmold eine Bevölkerungsvorausberechnung vorgenommen. Für die Stadt Bünde wird prognostiziert, dass die Bevölkerungszahlen bis 2030 um rund sieben Prozent zurückgehen werden.

Die Entwicklung der Schülerzahlen birgt ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den Haushalt der Stadt Bünde in sich. Einerseits können vorhandene Schulflächen nicht ohne weiteres abgebaut werden, auf der anderen Seite kann es zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen. Die rückläufigen Schülerzahlen werden sich außerdem auf die Schlüsselzuweisungen auswirken.

Seitens der Stadt Bünde wurde im Jahr 2011 als externer Berater die Projektgruppe Bildung und Region, Bonn, mit der Erstellung einer Schulentwicklungsplanung beauftragt. Als Datenbasis wurden aktuelle Anmeldezahlen sowie eigene Prognosen der Stadt Bünde zugrunde gelegt. Das Gutachten prognostiziert rückläufige Schülerzahlen für die Grundschulen bis zum Schuljahr 2024/25 sowie für die weiterführenden Schulen bis zum Schuljahr 2019/20.

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

Aktuell ermittelte Bruttogrundflächen (BGF) konnten seitens der Stadt nicht zur Verfügung gestellt werden. Die von den Kommunalbetrieben Bünde (KBB) bereitgestellten Flächenangaben bilden nur die reinen Nutzflächen in den Gebäuden ab, Verkehrs- und technische Funktionsflächen werden hierbei nicht berücksichtigt. Der von den KBB vorgegebene Umrechnungsfaktor von Nutzfläche auf BGF erwies sich als nicht belastbar und entspricht zudem nicht den Vorgaben der Architektenkammer NRW.

Die nachfolgenden Schulgebäude- und Turnhallenflächen basieren daher auf den in der überörtlichen Prüfung 2009 zur Anwendung gekommenen BGF. Diese waren in 2009 einvernehmlich zwischen der Stadt Bünde, den KBB und der GPA NRW abgestimmt. Die bis zur Prüfung in 2013 erfolgten Flächenveränderungen (z.B. Anbau Gymnasium am Markt) wurden mit der Kommune abgeglichen und entsprechend berücksichtigt.

Grundschulen

Die Stadt Bünde unterhält jeweils eine Grundschule in den Ortsteilen Bünde, Bustedt, Dünne, Ennigloh, Hunnebrock, Spradow und Südlengern. Neben diesen sieben Grundschulen gibt es die Grundschule Holsen-Ahle, die ein Hauptgebäude in Holsen und ein Nebengebäude in Ahle nutzt.

Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
2.009	1.983	1.839	1.824	1.734	1.734	1.670

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Bünde hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 bis 2012/13 um 16,9 Prozent verringert.

In der Grundschule Südlengerheide werden nicht alle Flächen für den Schulbetrieb genutzt. Einige Räume stehen der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und einer Altentagesstätte zur Verfügung. Diese Räumlichkeiten wurden bei der „Fläche des Schulgebäudes in m² BGF“ und unserer Ermittlung der „Fläche je Schüler“ bzw. „Fläche je Klasse“ nicht berücksichtigt.

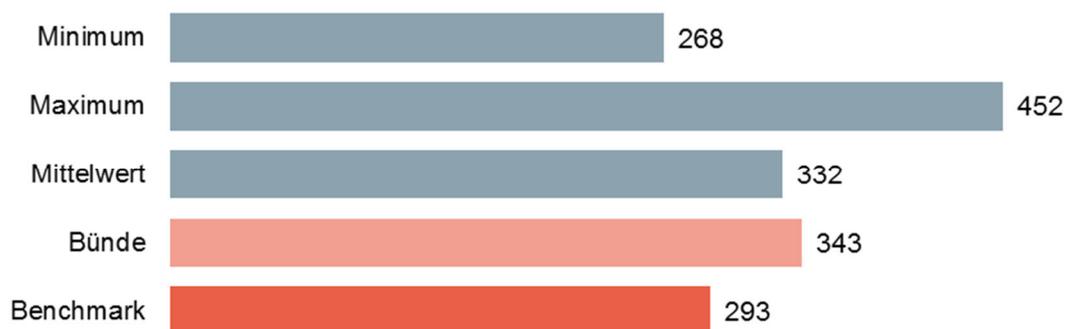
Grundschulen der Stadt Bünde 2012

Grundschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Bünde-Mitte	3.791	248	11	15,29	345
Bustedt	1.794	141	7	12,72	256
Dünne	3.018	222	10	13,59	302
Ennigloh	4.288	276	12	15,54	357
Holsen/ Ahle	3.621	196	10	18,47	362
Hunnebrock	4.023	258	12	15,59	335
Spradow	3.026	137	6	22,09	504
Südlengerheide	2.861	192	9	14,90	318
Gesamt	26.422	1.670	77	15,82	343

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die GPA NRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus.

In einem entsprechenden Umfang werden hierfür die Räume und Flächenanteile berücksichtigt, welche die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen“ für den Ganztagsbetrieb an allgemeinbildenden Schulen vorsehen. Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganztag teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Für die Stadt Bünde war eine derartige Anpassung erforderlich, da der OGS-Anteil im Bezugsjahr 2012 bei 38 Prozent liegt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
343	295	322	365	21

Bei der Einzelbetrachtung fällt auf, dass sich nur die Grundschule in Bustedt unter dem Benchmark von 293 m² BGF je Klasse positioniert. Die anderen Grundschulen liegen zum Teil erheblich über dem Benchmark und weisen Flächenüberhänge gesamt von 120 m² BGF (Dünne) und 800 m² (Ennigloh) auf. Die Grundschule in Spradow liegt mit 504 m² BGF je Klasse erheblich über den Werten der anderen Grundschulen. Alleine in dieser Schule zeigt sich ein Gesamtflächenüberhang von 1.200 m² BGF.

Die zuvor abgebildete Schülerzahlenentwicklung bis zum Bezugsjahr 2012 wird sich prognosegemäß auch für die Folgejahre, wenn auch in gedämpfter Form, weiter fortsetzen. Für das Schuljahr 2019/20 werden nur 1.531 Grundschüler erwartet, dieses entspricht einem weiteren Rückgang um 8,3 Prozent.

Durch erhebliche Schülerzahlenrückgänge sind besonders die Grundschulen in Hunnebrock, Dünne, Ennigloh und Holsen betroffen. Hier sind bis zum Schuljahr 2015/16 Rückgänge der Schülerzahlen zwischen 20 und 30 Prozent prognostiziert. Die Grundschule in Ahle erreicht schon seit geraumer Zeit nicht die erforderlichen Mindestschülerzahlen je Klasse. Dieses war auch ausschlaggebender Faktor für die Gründung des Grundschulverbundes mit der Grundschule in Holsen. Seitens der Stadt wurde schon die Aufgabe des Schulstandortes Ahle in Erwägung gezogen.

Aus den vorhandenen Schulflächen und den nutzenden Schulklassen ergibt sich für 2012 bei den Grundschulen in Bünde ein Flächenpotenzial von rd. 3.900 m² BGF. Dieser Wert wird, wenn sich die Schülerzahlen prognosegemäß entwickeln, bis zum Jahr 2019 auf rd. 5.900 m² BGF anwachsen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte zeitnah eine Reduzierung der Schulstandorte vornehmen. Die zuvor ausgewiesenen Flächenpotenziale lassen sich nur durch Veräußerung überzähliger Gebäude realisieren.

Durch die Zusammenlegung von Schulen zu Verbundschulen werden die Bewirtschaftungsaufwendungen nur geringfügig reduziert. Potenziale lassen sich vollständig nur mit einer Veräußerung überzähliger Objekte realisieren. Die Vorteile von Standortaufgaben hin zu Standortkonzentrationen haben auch synergetische Effekte und eröffnen zudem inhaltlich neue Chancen („Qualität durch Konzentration“).

Bei der Schließung beziehungsweise Weiterführung von Schulen sollten selbstverständlich auch gebäudewirtschaftliche Aspekte mit einfließen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Bünde gab es in 2012/2013 folgende weiterführenden Schulen:

- die Hauptschule Bünde-Mitte,
- die Realschulen Bünde-Nord und Bünde-Mitte,

- die Erich-Kästner-Gesamtschule (Zweckverband),
- das Freiherr-vom-Stein-Gymnasium,
- das Gymnasium am Markt und
- die Pestalozzi Förderschule, Förderschwerpunkt Lernen.

Hiervon sind nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft, jedoch ohne die Pestalozzi Förderschule, Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Hauptschulen

Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
410	379	340	327	310	302	290

Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Bünde hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 bis 2012/13 um 29,3 Prozent verringert.

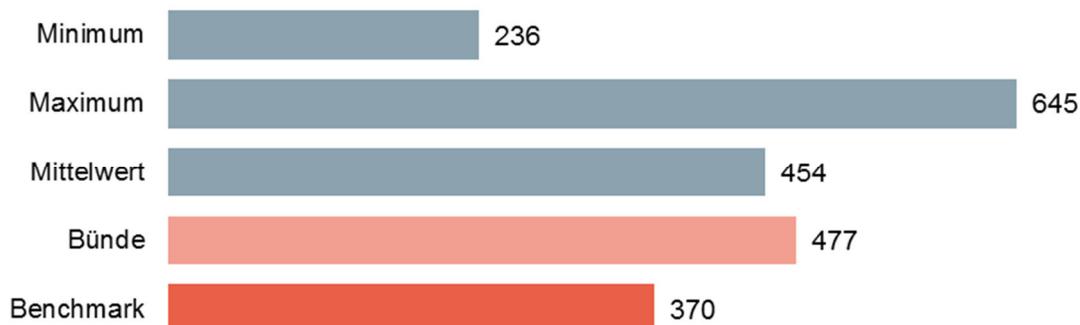
Hauptschulen der Stadt Bünde 2012

Hauptschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Bünde-Mitte	7.629	290	16	26,31	477

Die Maßnahmen der Kommunen im Bereich des „gebundenen Ganztags“ an den weiterführenden Schulen nehmen kontinuierlich zu. In den Vergleichsjahren haben diese Aktivitäten allerdings noch keinen Umfang erreicht wie beim „offenen Ganztags“. Daher war es bis jetzt auch nicht erforderlich, generell und pauschal bestimmte Flächenanteile zu berücksichtigen. Soweit es Angebote gibt, befinden sich diese häufig noch im Aufbau und verursachen deshalb nur teilweise zusätzliche Flächenbedarfe.

Diese Situation findet sich jedoch nicht in Bünde wieder. Durch die verpflichtende Teilnahme aller Schüler am gebundenen Ganztags wurde eine Benchmark-Anpassung notwendig.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
477	406	456	490	20

Die Hauptschule bildet mit dem für das Jahr 2012 ermittelten Wert von 477 m² BGF je Klasse im interkommunalen Vergleich einen sehr hohen Wert ab. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 16 Klassen ein Flächenüberhang von 1.700 m² BGF errechnen.

Laut den Prognosen für das Schuljahr 2015/16 wird die Zahl der Hauptschüler auf 255 abnehmen. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um zwölf Prozent. Wenn dieser Wert für die Ermittlung der Flächenüberhänge herangezogen wird, eröffnet sich ein Flächenpotenzial von rund 2.400 m² BGF. Dieses entspricht rund einem Drittel der gesamten Hauptschulfläche.

Allein aus der Entwicklung der Schülerzahlen ist der Fortbestand der Hauptschule gefährdet. Dennoch ist sie aus Sicht der Stadt weiter notwendig, um Schülern, welche dem Lernangebot an den Realschulen und Gymnasien nicht folgen konnten, eine Zukunftsperspektive geben zu können. Dieses unterstreichen die Klassenstärken der Hauptschule ab der Klasse sieben aufwärts. Hier sollte den Überlegungen der Stadt und den Empfehlungen der Schulentwicklungsplanung Handlungsspielräume eröffnet werden.

Das mit der Schulentwicklungsplanung beauftragte Unternehmen hatte der Stadt im Jahr 2011 die Gründung einer Sekundarschule gegebenenfalls im Verbund mit einer Realschule empfohlen. Die GPA NRW sieht alternative Möglichkeiten. So könnte z.B. die Hauptschule auslaufend gestellt werden, die Schüler würden dann zukünftig die Gesamtschule nutzen. Ebenso sollten die aus der Elternbefragung im Oktober 2013 gewonnen Erkenntnis dazu dienen können, den Weg für eine neue Schulform zu beschreiten.

→ Empfehlung

Die augenblickliche und perspektivische Situation der Hauptschule lässt nicht erwarten, dass eine positive Wende eintreten wird. Die Stadt Bünde sollte daher alternative Lösungen suchen und diese mittelfristig umsetzen.

Realschulen

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
1.600	1.566	1.527	1.494	1.468	1.396	1.361

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Bünde hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 bis 2012/13 um 15 Prozent verringert.

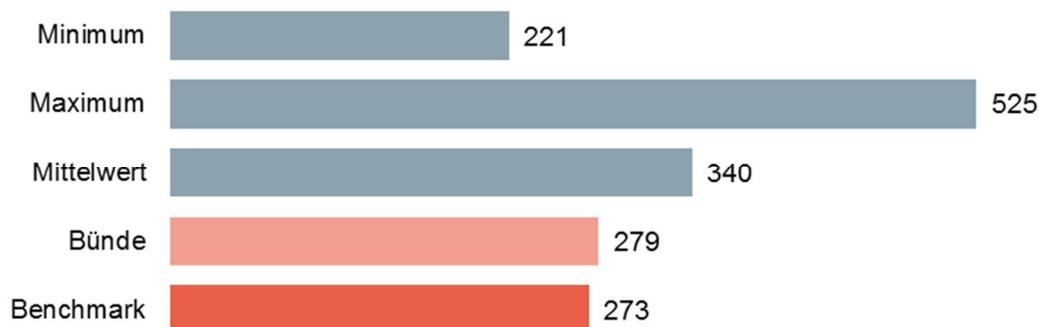
Realschulen der Stadt Bünde 2012

Realschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Bünde-Nord	6.903	616	23	11,21	300
Bünde-Mitte	6.753	745	26	9,06	260
Gesamt	13.656	1.361	49	10,03	279

In der Realschule Bünde-Nord werden Klassenräume mit einer Gesamtfläche von rd. 180 m² von Schülern des Freiherr-vom-Stein-Gymnasiums genutzt. Diese Räume wurden daher bei der Berechnung der Realschulflächen nicht berücksichtigt.

Ganztagsunterricht wird an keiner der beiden Realschulen angeboten, sodass zusätzliche Flächenanteile hierfür nicht vorzuhalten sind. Eine Benchmark-Anpassung ist demzufolge nicht erforderlich.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
279	298	320	374	20

Der für die Realschulen ermittelte Wert von 279 m² BGF je Klasse ist im interkommunalen Vergleich positiv zu werten. In der Einzelbetrachtung positioniert sich die Realschule Bünde-Nord

mit 300 m² BGF je Klasse im 1. Quartil. Es lassen sich rd. 500 m² BGF Flächenüberhang ermitteln. Die Realschule Bünde-Mitte liegt mit 260 m² BGF unter dem Benchmark, es ergeben sich rd. 200 m² BGF an Flächenbedarf.

Aus den bestehenden 49 Klassen in beiden Schulen lässt sich insgesamt ein Flächenüberhang von 300 m² BGF errechnen. Die Flächenüberhänge in der Realschule Bünde-Nord könnten dem Freiherr-vom-Stein-Gymnasium zur Verfügung gestellt werden (siehe Gymnasien in diesem Kapitel).

Laut den Prognosen für das Schuljahr 2015/16 wird die Zahl der Realschüler auf 1.351 zurückgehen. Dieses entspricht einem vergleichsweise sehr geringen Rückgang von 0,7 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Flächenüberhänge in der Realschule Bünde-Nord sollten dem Freiherr-vom-Stein-Gymnasium zur Verfügung gestellt werden.

Gymnasien

Schülerzahlenentwicklung Gymnasien

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
2.370	2.432	2.533	2.573	2.592	2.621	2,501

Die Zahl der Gymnasialschüler in der Stadt Bünde hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 bis 2012/13 um 5,5 Prozent erhöht.

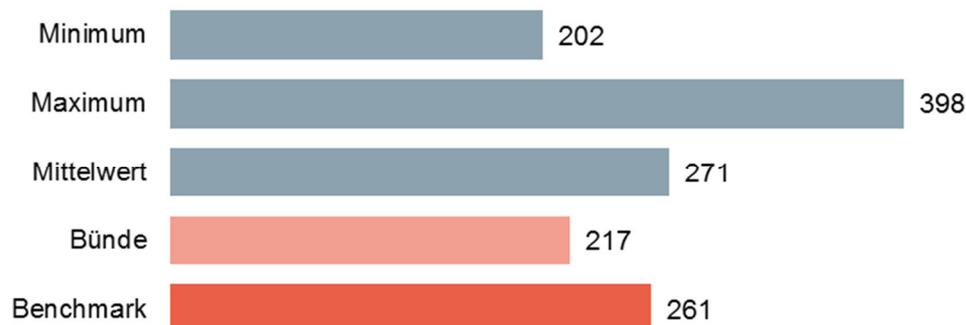
Gymnasien der Stadt Bünde 2012

Gymnasium	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse/Kurs in m ² BGF
F.-v.-Stein-Gymnasium	9.984	1.366	58	7,31	173
Gymnasium am Markt	13.159	1.135	49	11,59	269
Gesamt	23.143	2.501	107	9,25	217

Wie schon zuvor unter Realschulen beschrieben, nutzt das Freiherr-vom-Stein-Gymnasium in der Realschule Bünde-Nord Räumlichkeiten. Die Fläche der Klassenräume beträgt 180 m² BGF und ist bei den weiteren Berechnungen für „Fläche je Schüler“ und „Fläche je Klasse/Kurs“ berücksichtigt worden.

Ganztagsunterricht wird nur am Freiherr-vom-Stein-Gymnasium angeboten, nahezu 35 Prozent der Schüler haben dieses Angebot angenommen. Die hierfür erforderlichen zusätzlichen Flächen sind bei der Festlegung des Benchmarks entsprechend berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
217	228	250	302	20

Die Gymnasien der Stadt Bünde liegen mit dem für das Bezugsjahr 2012 ermittelten Wert von 217 m² BGF je Klasse unter dem Durchschnitt. In der Einzelbetrachtung positioniert sich das Freiherr-vom-Stein-Gymnasium mit 173 m² BGF je Klasse unter dem Minimumwert der Vergleichskommunen. Das Gymnasium am Markt liegt mit 269 m² BGF geringfügig über dem Benchmark.

Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 107 Klassen/Kursen in beiden Schulen insgesamt kein Flächenüberhang errechnen. Die Flächenbedarfe des Freiherr-vom-Stein-Gymnasiums lassen sich zum Teil durch die Flächenüberhänge in der Realschule Nord kompensieren.

Laut den Prognosen für das Schuljahr 2015/16 wird die Zahl der Gymnasialschüler auf 2.245 zurückgehen. Dieses entspricht einem Rückgang um 10,2 Prozent. Der Flächenwert je Klasse/Kurs steigt dadurch auf 237 m² BGF an.

Potenzialberechnungen Schulgebäude

Potenzialberechnung Schulgebäude 2012

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	343	293	50	77	3.900
Hauptschulen	477	370	107	16	1.700
Realschulen	279	273	6	49	300
Gymnasien	217	261	0	197	0
Gesamt					5.900

Im Bereich der kommunalen Schulgebäude ergibt sich insgesamt ein Flächenüberhang von 5.900 m² BGF. Bei Ansatz für einen jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF ergibt

sich ein monetäres Potenzial von 590.000 Euro. Der Gesamtaufwand beinhaltet hierbei den Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung, sowie Abschreibungen und Kapitalkosten.

Die Flächenüberhänge in der Realschule Bünde-Nord könnten dem Freiherr-vom-Stein-Gymnasium zur Verfügung gestellt werden (siehe Realschulen in diesem Kapitel).

Schulturnhallen

Für die Durchführung des Schulsportes unterhält die Stadt Bünde durchgängig bei allen Schultypen jeweils eine Sporthalle. Diese unterscheiden sich in ihrer Flächengröße zwischen 618 m² BGF bei der Grundschule in Bustedt und 3.631 m² BGF beim Freiherr-vom-Stein-Gymnasium.

Schulturnhallen der Stadt Bünde 2012

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	6.811	9,0	757
Hauptschulen	849	1,0	849
Realschulen	3.615	4,0	904
Gymnasien	6.515	6,0	1.086
Gesamt	17.790	20,0	857

Den 248 Klassen/Kursen des Schuljahres 2012/13 steht eine Gesamthallenfläche von rund 18.000 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche in Höhe von 72 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	60	125	76	66	72	79	21

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. In Bünde liegt die durchschnittliche Größe einer Halleneinheit bei 857 m² BGF, der interkommunale Mittelwert liegt bei 766 m².

Der nachfolgende Vergleich basiert auf den Grundsätzen für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. Hierbei handelt es sich um einen Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung aus 1995. Zugrunde gelegt ist in diesem Vergleich die Nutzung durch zehn Klassen bzw. Kurse je Halleneinheit.

Vergleich Bedarf und Bestand (zehn Klassen) Turnhalleneinheiten 2012

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	7,7	9,0	1,3
Hauptschulen	1,6	1,0	- 0,6
Realschulen	4,9	4,0	- 0,9
Gymnasien	10,7	6,0	- 4,7
Gesamt	24,9	20,0	- 4,9

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren kreisangehörigen Kommunen eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Die Berechnung auf der Basis von zwölf Klassen je Halleneinheit hat sich in den aktuellen Prüfungen bestätigt. Daraus ergibt sich für die Stadt Bünde folgende Gegenüberstellung mit dem vorhandenen Bestand:

Vergleich Bedarf und Bestand (zwölf Klassen) Turnhalleneinheiten 2012

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,4	9,0	2,6
Hauptschulen	1,3	1,0	- 0,3
Realschulen	4,1	4,0	- 0,1
Gymnasien	8,9	6,0	- 2,9
Gesamt	20,7	20,0	- 0,7

Für Bünde ergibt sich in der Gesamtbetrachtung ein Flächenbedarf von 0,7 Halleneinheiten. Dieser resultiert ausschließlich aus Bedarfen im Sekundarbereich. Bei den Grundschulen errechnet sich ein Gesamt-Flächenüberhang von 2,6 Halleneinheiten, welcher sich aus Überhängen zwischen 0,1 und 0,4 Einheiten bei den einzelnen Schulen ergibt.

Einzig die Grundschule Spradow weist ein sehr großes Flächenüberangebot von 1,5 Halleneinheiten auf. Durch die Randlage im Gemeindegebiet wird dieses Potenzial bei Fortbestand der Grundschule nur durch Schülertransporte aus anderen Schulen zu nutzen sein. Dieses erfolgt nach Aussage der Kommune zum Teil schon durch die Hauptschule.

Turnhallen(gesamt)

Neben den zuvor betrachteten Schulturnhallen werden seitens der Stadt noch zwei weitere Turnhallen vorgehalten: Zum einen die Turnhalle Dustholz mit 1.186 m² BGF (zwei Übungseinheiten) sowie die Turnhalle der Pestalozzischule (Förderschule) mit 730 m² BGF (eine Übungseinheit).

Die Turnhalle der Pestalozzischule wird an dieser Stelle des Berichtes aufgeführt, weil die Förderschule bei den vorhergehenden Betrachtungen nicht mit einbezogen wurde. Die Turnhalle Dustholz wird einzig und alleine nur für den Vereinssport vorgehalten. Sie wird den nutzenden ortsansässigen Vereinen kostenfrei zur Verfügung gestellt. Ebenso erfolgt die Nutzung der

Schulturn- und Sporthallen durch die ortsansässigen Vereine in den Nachmittags- und Abendstunden entgeltfrei.

Die Erhebung von Nutzungsentgelten erfolgt gemäß Entgeltordnung der Stadt nur von ortsfremden Vereinen. Somit entfallen neben den Aufwendungen zur Gebäudeinstandhaltung auch alle Bewirtschaftungskosten annähernd vollständig auf die Stadt Bünde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte von den Vereinen Nutzungsentgelte erheben. Dieses würde zur Entlastung des städtischen Haushalts bei den Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen beitragen.

Nutzungsentgelte von Sportvereinen zu erheben hat sich mittlerweile in vielen Kommunen etabliert.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner im m² 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
444	247	786	382	333	374	395	20

Im interkommunalen Vergleich Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner sind alle von der Stadt vorgehaltenen Hallen berücksichtigt. Die Stadt Bünde hält mehr Flächen vor als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Durch diese Positionierung wird ersichtlich, dass einwohnerbezogen ein deutlich höheres Angebot an Turnhallenflächen besteht. Beim Vergleich der Schulsportflächen (Bedarf zu Bestand) konnten vorwiegend Bedarfe festgestellt werden. Ursache für ein insgesamt großzügiges Angebot an Turnhallen ist allein der Bedarf für den Schulsport.

Die Einpendlerquote der Schüler liegt bei 26 Prozent (siehe hierzu auch Berichtsteil Schülerbeförderung). Von den vorhandenen 20 Halleneinheiten für den Schulsport werden rein rechnerisch etwa fünf Halleneinheiten nur für die höhere Schülerzahl durch auswärtige Schüler vorgehalten. Das entspricht bei einer durchschnittlichen Größe je Halleneinheit von 857 m² BGF einer Fläche von rund. 4.500 m². Vom Merkmal „Schulstandort“ profitieren die Einwohner der Stadt zwar durch ein größeres Angebot an Schulturnhallen. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch einen finanziellen Mehraufwand für Turnhallen in Höhe von 450.000 Euro jährlich.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Es werden aufgrund der demografischen Entwicklung bei allen Schulformen in der Stadt Bünde rückläufige Schülerzahlen prognostiziert.
- Im Primarbereich sind im Vergleichsjahr umfangreiche Flächenüberhänge vorhanden, die sich durch die sinkenden Schülerzahlen weiter erhöhen werden. Die Aufgabe eines Standortes ist bisher noch nicht konkret beabsichtigt.

- Bei den Grundschulen besteht im Schuljahr 2012/13 ein Flächenüberhang von rund 3.900 m² BGF. Dieser wird sich bis zum Schuljahr 2019/20 auf etwa 5.900 m² BGF vergrößern, dies entspricht der Fläche von zwei Grundschulen.
- Für die Hauptschule lässt sich bei den zurzeit bestehenden 16 Klassen ein Flächenüberhang von 1.700 m² BGF errechnen. Laut den Prognosen für das Schuljahr 2015/16 wird die Zahl der Hauptschüler auf 255 abnehmen. Hieraus ergibt sich ein Flächenüberhang von rd. 2.400 m² BGF.
- Die beiden Realschulen in Bünde weisen insgesamt einen Flächenüberhang von 300 m² BGF aus. Durch einen marginalen Rückgang um zehn Schüler in den Folgejahren wird dieser Wert nur geringfügig anwachsen.
- Bei den Gymnasien gibt es in Summe im Schuljahr 2012/13 keinen rechnerischen Flächenüberhang. Auch in den Folgejahren werden keine Flächenüberhänge zu erwarten sein.
- Alle Schulen haben in Summe einen Flächenüberhang von 5.900 m² BGF. Es ergibt sich ein monetäres Potenzial von 590.000 Euro.
- Es zeigen sich bei den Schulturnhallen gesamt keine Flächenüberhänge. In der Betrachtung aller Sporthallenflächen je 1.000 Einwohner positioniert sich Bünde im 4. Quartil.
- Grundsätzlich sollten Möglichkeiten zum konsequenten Abbau von Flächenüberhängen genutzt werden. Hierzu zählen unter anderem die Konzentration auf wenige Schulstandorte und folglich die Schließung bestehender, im Bestand gefährdeter Schulen (z.B. Grundschule Ahle).
- Bei der Entscheidung über den Fortbestand eines Grundschulstandorts sind Optionen über Schließung bzw. Umnutzung der zugehörigen Turnhalle zu untersuchen.
- Die Stadt Bünde sollte in Erwägung ziehen, von den Sportvereinen Nutzungsentgelte für die Sporthallen einzunehmen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Bünde mit dem Index 2.

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,

- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

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

Die Stadt Bünde hatte 2012 insgesamt 9,42 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
70,93	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	21

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in Bünde unterdurchschnittlich. Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen sind jedoch größere Differenzen festzustellen. So sind die Aufwendungen an den Realschulen mit 55,74 Euro je Schüler die geringsten, sie liegen im 1. Quartil. Die höchsten Aufwendungen sind in der Förderschule mit 166,84 Euro je Schüler anzutreffen, einem Wert im 2. Quartil. Die Unterschiede ergeben sich durch die sehr unterschiedliche Anzahl der zu betreuenden Schüler. In den Realschulen fallen 820 Schüler auf eine Sekretariatsstelle, in der Förderschule nur 274 Schüler.

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler werden nur zum Teil durch die Anzahl der betreuten Schüler und den Personalaufwand geprägt. Überwiegend hängt der Personalaufwand von der quantitativen Stellenausstattung sowie der Stellenbewertung ab. Die personenbezogenen Einflussgrößen wie das Alter der Beschäftigten bleiben hier durch den Ansatz der Durchschnittswerte der KGSt ohne Auswirkung.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
631	422	705	569	508	568	632	20

Die Zahl der zu betreuenden Schüler je Vollzeitstelle zeigt sich im Vergleich zu anderen Kommunen über dem Durchschnitt. In der Einzelbetrachtung der Schulformen liegen die Schülerzahlen der Hauptschule (387) im 2. Quartil. Die Schülerzahlen der Grundschulen (549) und der Gymnasien (713) liegen im 3. Quartil, die der Realschulen (820) im 4. Quartil.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 nach TVöD zugeordnet. Das Personal in der Entgeltgruppe 6 profitiert dabei zumeist noch von einer Regelung der Besitzstandswahrung als Ausfluss der Überleitung aus dem BAT.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	2,60	28
EG 6	6,82	72

Die Sekretärinnen in den Grundschulen sind überwiegend in der Entgeltgruppe 5 eingeordnet. Eine 0,44 Stelle befindet sich in Entgeltgruppe 6. Im Sekundarbereich und in der Förderschule erfolgte die Zuordnung in die Entgeltgruppe 6. Die Eingruppierungen in die Entgeltgruppen basiert auf Stellenbewertungen der Kommune.

Bei der Hauptschule und den Realschulen sind die Stellen jeweils durch eine Sekretärin besetzt. In den Gymnasien sind jeweils zwei Sekretärinnen zur Betreuung der Schüler vorhanden. Für die neun Grundschulstandorte finden sich insgesamt 3,04 vollzeitverrechnete Stellen. Diese entspricht im Schnitt einem Stellenanteil von 0,33 Sekretärinnen je Grundschule.

Die Positionierung der Stadt Bünde bei den Aufwendungen je Sekretariatsstelle erfolgt oberhalb des 3. Quartils. Dieses resultiert aus der überwiegenden Einordnung der Sekretärinnen in die Entgeltgruppe 6.

Bei unseren überörtlichen Prüfungen haben wir festgestellt, dass die meisten Kommunen eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 5 im Sekundarbereich als angemessen erachten. Einordnungen in EG 6 sind jedoch auch vorzufinden. Die Stadt sollte dahingehend auch ihre Eingruppierungen überprüfen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bünde sollte Ihre Stellenbewertungen und die Eingruppierungen in die Entgeltgruppen für die Schulsekretärinnen überprüfen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Bünde hat ein Konzept für die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten entwickelt. Das Konzept beinhaltet bei der Stellenkalkulation eine Differenzierung nach Schulformen. Der Personalaufwand gliedert sich in einen Sockelbetrag plus Aufschläge (Minuten je Schüler). Diese Aufschläge werden aus Migrationsanteil, Anzahl der Integrationskinder (bei der Hauptschule) sowie Sonderbetreuung (bei der Förderschule) ermittelt.

Jährlich zum Schulbeginn werden seitens der Verwaltung Überprüfungen bzw. Neuberechnungen durchgeführt. Wenn erforderlich, werden Anpassungen bei den Stellenanteilen vorgenom-

men. Vereinzelte Stundenspitzen sind in einigen Schulen nicht abgedeckt. Dennoch schätzt die Stadt die aktuelle Stellenbesetzung als relativ ausgeglichen ein.

Für das Schuljahr 2014/15 plant die Stadt die Neubemessungen der Stellenanteile bei allen Schulformen. Diese Stellen-Neubemessungen sollen auf Basis des „KGSt-Gutachten zur Stellenbemessung und –bewertung“ vorgenommen werden. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

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

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

→ **Feststellung**

Das angestrebte Stellenbemessungsverfahren der Stadt Bünde bei den Schulsekretärinnen wird von der GPA NRW positiv gewertet.

Seitens der Schulsekretariate werden überwiegend keine Sonderaufgaben übernommen, welche nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. So sind die Sekretariate nicht in die Beantragung und Ausgabe der Schülerfahrkarten eingebunden, dieses erfolgt durch das Schulamt. Sie sind jedoch teilweise unterstützend bei der Organisation und Abrechnung der Mittags- und Ganztagsangebote einbezogen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Bünde hat im Jahr 2012 insgesamt rund 1,48 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen vollständig auf Beförderungen zu den Schulstandorten. Die wenigen Fahrten zu Sportstätten werden durch die Energie- und Wasserversorgung Bünde (EWB) durchgeführt. Die hierfür anfallenden Aufwendungen konnten seitens der Stadt nicht benannt werden.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	249	105	350	222	152	220	282	20

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	573	287	871	556	490	584	633	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	44	20	58	38	28	38	47	19

Alle Kennzahlen zur Schülerbeförderung der Stadt Bünde liegen über den Mittelwerten. In Bünde sind die geringsten Beförderungsaufwendungen mit 505 Euro je beförderten Schüler im Bereich der Grundschulen vorzufinden. Als wesentlicher Grund ist eine relativ hohe Zahl an Grundschulstandorten zu sehen. Dennoch bildet dieser Wert im interkommunalen Vergleich den zweiten Quartilswert ab. Die höchsten Aufwendungen erfordern die zu befördernden Hauptschüler mit je 681 Euro, einem Wert im 4. Quartil. Die Beförderung der Realschüler liegt zurzeit bei einem Aufwand von 643 Euro je Schüler, interkommunal verglichen im 3. Quartil.

Mit Ausnahme der Hauptschüler werden alle Schüler zu Konditionen befördert, welche unter den jeweiligen interkommunalen Mittelwerten liegen (siehe hierzu Tabelle im Anhang).

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt im Sekundarbereich mit Ausnahme der Realschulen im 2. Quartil. Die Grundschüler (2 Prozent) und die Förderschüler (9 Prozent) finden sich im 1. Quartil, die Realschüler liegen mit 53 Prozent im 3. Quartil.

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Organisation und Steuerung

Die Aufwendungen je Schüler sind durch den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung und der Anzahl von tatsächlich beförderten Schülern geprägt. Letzteres wird wiederum durch die Gemeindestruktur wie auch durch die einpendelnden Schüler beeinflusst. Die Stadt Bünde verfügt über eine vergleichsweise geringe Gemeindefläche.

Das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet die Einpendlerquote ab. Die Einpendlerquote liegt in Bünde im Sekundarbereich zwischen 33 Prozent (Hauptschule) bis 36 Prozent (Realschulen). Dieses bedeutet, dass im Sekundarbereich über ein Drittel der Gesamtschülerzahl auswärtige Schüler sind. Die Einpendlerquote in Bünde ist damit deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen.

Die Einpendlerquoten bei Haupt- und Realschulen bildet den interkommunalen Maximalwert ab, die der Gymnasien liegen mit 34 Prozent im 4. Quartil. Auch diese Zahlen unterstreichen, dass die Beförderungskosten überwiegend durch einpendelnde Schüler beeinflusst werden. Als Resümee lässt sich aus diesen Werten herleiten, dass die Stadt Bünde einen Großteil seiner Schulflächen für auswärtige Schüler vorhält.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt bei 44 Prozent. Bei den Gymnasien werden 45 Prozent der Schüler mit dem Bus befördert, bei den Realschulen mit 53 Prozent über die Hälfte der Schüler. Diese vergleichsweise hohen Werte sind ebenfalls Indikatoren für eine hohe Einpendlerquote.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Bünde insgesamt auf überdurchschnittlichem Niveau. Gründe hierfür sind die hohe Einpendlerquote und die hieraus resultierenden höheren Aufwendungen je beförderten Schüler.

Nach dem in Nordrhein-Westfalen bestehenden Schulträgerprinzip trägt der Schulträger grundsätzlich vollständig die Kosten für die Beschulung von auswärtigen Schülern. Sie werden zumindest bei der Festlegung der Schlüsselzuweisungen als Schüleransatz berücksichtigt.

Der überwiegende Teil der Schülerbeförderungskosten entfällt auf den Schulweg. Wie schon zuvor erwähnt war in Bünde keine Aufschlüsselung der Beförderungsaufwendungen nach Schulweg, Sportstätten und Sonderveranstaltungen möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte - soweit möglich - zukünftig die Aufwendungen sowohl schulformenspezifisch wie auch nach gegebenem Beförderungsanlass (Schulweg, Schulsport etc.) aufschlüsseln.

Den Anspruch auf die Übernahme der Fahrtkosten prüft die Verwaltung, welche auch die Ausgabe der Schülerkarten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) vornimmt. Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z.B. „Fahrradpauschale“) gibt es seitens der Stadt nicht.

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

Nur in besonderen Fällen (Förderschule, abgelegene Wohnsitze) muss auf den Schülerspezialverkehr zugegriffen werden. Dieser Schülerspezialverkehr wurde letztmalig im Jahr 1999 seitens der Stadt ausgeschrieben. Hier sollte die Kommune kürzere Ausschreibungsintervalle anstreben. Normal üblich sind die Abstände der Neuausschreibungen zwischen drei bis vier Jahren. Zurzeit wird der Spezialverkehr überwiegend durch die EWB durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die öffentlichen Ausschreibungen für den Schülerspezialverkehr sollte die Stadt in kürzeren Intervallen vornehmen. Nur so können mögliche Optimierungspotenziale gehoben werden.

Mit dem Schülerspezialverkehr werden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert. Zusätzliche Fahrten, welche nicht zu Schulweg oder Unterrichtsfahrten zählen, werden nicht übernommen. Laut Aussage der Stadt fallen durch die Nachmittagsbetreuung keine zusätzlichen Sonder- und Spezialfahrten an.

In gemeinsamen Absprachen zwischen Kommune und dem Betreiber des ÖPNV werden die Fahrzeiten, Intervalle und Strecken den Erfordernissen entsprechend ausgelegt. Ebenso werden seitens der Schulen die Schulzeiten bedarfsgerecht angepasst. Die Erfordernisse an die Schülerbeförderung sind eng mit der Schulentwicklungsplanung verknüpft. Durch den ÖPNV werden in regelmäßigen Abständen auch Streckenoptimierungen geprüft.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1:

Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78,05	49,17	137,98	81,61	69,23	78,54	89,34	21
Schüler je Sekretariatsstelle	549	331	862	564	469	544	633	20
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.878	42.400	45.700	43.193	42.400	42.400	43.450	20
Hauptschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	118,19	63,65	169,86	106,55	82,10	103,68	117,92	20
Schüler je Sekretariatsstelle	387	269	666	449	372	415	544	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	45.700	43.837	42.400	42.400	45.700	19
Realschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	55,74	50,67	100,06	65,83	55,84	63,20	70,36	19
Schüler je Sekretariatsstelle	820	442	839	690	626	711	810	18
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	45.700	44.233	42.400	45.700	45.700	18
Gymnasien								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64,14	38,44	118,48	68,96	56,82	68,63	73,90	20
Schüler je Sekretariatsstelle	713	448	1.254	691	597	649	784	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	53.078	44.755	42.400	44.600	45.700	19

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	166,84	84,48	324,32	190,77	160,93	202,00	220,65	20
Schüler je Sekretariatsstelle	274	141	502	251	201	216	285	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.700	42.400	45.700	43.268	42.400	42.400	44.050	19

Tabelle 2:

Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	9,98	9,98	186,98	120,21	75,36	133,52	160,32	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	505	356	1.092	579	448	505	681	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2	2	37	18	13	18	23	17
Einpendlerquote in Prozent	0	0	2	0	0	0	1	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	286,29	100,15	372,69	234,00	141,01	252,23	301,11	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	681	336	970	555	461	520	655	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42	19	96	44	26	42	57	17
Einpendlerquote in Prozent	33	2	33	9	3	7	9	16
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	338,10	103,05	694,94	258,51	166,03	224,20	341,81	16
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	643	351	1.472	677	526	613	651	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	53	18	66	39	23	32	57	15
Einpendlerquote in Prozent	36	0	36	13	3	8	20	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	242,23	123,49	494,50	255,65	145,34	208,13	363,71	16
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	538	350	719	565	483	587	635	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45	21	81	47	29	46	59	16

Kennzahl	Bünde	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Einpendlerquote in Prozent	34	2	43	17	5	12	33	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	54,27	54,27	772,89	429,78	345,43	419,83	569,23	16
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	622	351	1.215	741	622	712	878	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	9	0	96	54	36	55	73	16
Einpendlerquote in Prozent	6	0	66	17	4	12	27	17

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Bünde
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Grünflächen	14
Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	18

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Zudem analysiert sie die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen, deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Bünde ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	0	0		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	0	0	0	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als	0	0	0	0

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Leistungspreise verrechnet?				
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	6	2	2	2
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	2	2	2	2

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Mit einem Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ von zwei Prozent positioniert sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich am Ende der Bewertungsskala. Dies zeigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen-Unterhaltung noch umfassendes Optimierungspotenzial besitzt.
- Die Leistungserbringung geschieht in den städtischen Grünanlagen hauptsächlich durch den Baubetriebshof. Dieser ist eine Sparte der Kommunalbetriebe Bünde (KBB), einer zum 01.01.2004 gegründeten Anstalt öffentlichen Rechts (AöR). Weitere Sparten sind Straßenreinigung, Abwasser, Wasserversorgung sowie das Gebäudemanagement.

Ziel war, durch Überführung der vorgenannten Bereiche in eine selbständige juristische Einrichtung die Arbeiten durch Bündelung und Ausnutzung von Synergien kostengünstig durchführen zu lassen. Die Steuerung nach kommunalen Bedürfnissen soll sowohl flexibler als auch effizienter wahrgenommen werden. Eine zielorientierte Steuerung setzt u.a. konkrete Leistungsbeschreibungen voraus. Diese sind in Bünde jedoch nicht formuliert.

- Ein Dienstleistungs-Rahmenvertrag zwischen der Stadt und dem KBB wurde im August 2004 geschlossen. Die zur Leistungserbringung der KBB erforderlichen verbindlichen Vereinbarungen, welche z.B. bei der Grünpflege Standards, Intervalle etc. vorgeben, sind bis heute nicht festgeschrieben. Durch diese fehlenden verbindlichen Vorgaben ist eine sachgerechte Steuerung der Leistungen für die Grünpflege durch die Stadt nicht möglich.

Basis sollten Vereinbarungen zwischen Stadt und KBB auf Grundlage eines Leistungskataloges sein. Dieser sollte neben Pflegestandards und Intervallen auch die Zuordnung des Aufwandes zu den einzelnen Leistungserbringungen beinhalten. Anhand eines solchen Leistungskataloges ist es der Stadt dann möglich, gezielte Entscheidungen zur Unterhaltung und Pflege der Grünflächen zu treffen.

Im Haushaltsplan 2014 hat sich die Stadt auch mit dem Aufgabengebiet Grünflächen beschäftigt. Vorgesehen ist unter anderem die zeitnahe Festlegung von Pflegestandards/-intervallen für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Grünbereich. Ebenso sieht die Planung für 2014 die Fertigstellung des Baumkatasters sowie die Aufstellung eines Grünflächenkatasters vor.

- Für die verschiedenen Aufgaben wurden Leistungsstunden vereinbart. Diese werden von den KBB auf der Basis jährlich kalkulierter Stundenverrechnungssätze differenziert mit den Fachbereichen abgerechnet. Grundlagen sollten jedoch konkrete Leistungsbeschreibungen sowie dazugehörige Leistungsverzeichnisse sein. Diese sollten dann auch verbindliche Mengenangaben (z.B. Flächen, lfd. Meter etc.) vorgeben. Da diese Angaben nicht vorliegen, fehlt eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Analyse des Ressourcenverbrauchs. Auch ein Vergleich mit den Angeboten des freien Marktes ist zurzeit nicht möglich.
- Eine Kostenrechnung ist in Bünde noch nicht implementiert. Die Stadt sollte eine Kostenrechnung einführen, die es ermöglicht, die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Damit können die für die einzelnen Bereiche entstehenden Kosten abgebildet werden.
- Durch die Stadt Bünde wurden bis heute keine wesentlichen Maßnahmen zur Etablierung eines Grünflächenmanagements vorgenommen. Ein wirksames Grünflächenmanagement sollte folgenden Ziele verfolgen:
 - Die Erarbeitung eines Freiflächenentwicklungskonzeptes. Dieses sollte die strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung insgesamt mit den verschiedenen Fachplanungen verbinden und mit konkreten Handlungsmaßnahmen hinterlegen.
 - Eine Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich der Größen, deren Gestaltung und Nutzung.
 - Die wirtschaftliche Erledigung der Pflege- und Unterhaltungsleistungen zu gewährleisten.
- Die Stadt Bünde verfügt nur über einen unvollständigen Überblick über ihre Grünflächen. Ein Grünflächenkataster liegt nicht vor und sollte zeitnah aufgestellt werden.
- Ein Produkt übergreifendes Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) ist bei der Stadt Bünde bisher nicht implementiert. Dieses bildet aber die Basis für Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Steuerung. Das GRIS verknüpft Geo- und Fachdaten mit ökologischen und sozialen Daten sowie mit Aufwandsdaten. Aus den Auswertungen ließen sich in der Folge Pflegepläne erstellen, welche die Basis für die Bemessung und den gezielten Einsatz von Personal und Maschinen bilden könnte.
- Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z.B. Unfallverhütungsvorschriften für die Spielplätze oder Vorschriften im Bereich der erforderlichen Baumkontrollen) gibt es in Bünde keine durch die Politik oder Verwaltungsführung explizit formulierten Ziele für den Aufgabenbereich Grünflächen.

Um die Grünflächenbewirtschaftung der Stadt effizient zu organisieren, sollten Rahmenvorgaben und strategische Leitziele durch die Verwaltungsspitze formuliert und mit Prioritäten versehen werden. Hieraus sollten dann operative Ziele abgeleitet werden, welche erreichbar und auch messbar sein müssen.

- Es werden noch keine Kennzahlen erhoben. Eine Steuerung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen auf Basis von Kennzahlen findet bisher nicht statt.
- Seitens der Stadt sind steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden, wie z.B. „Aufwendungen je m² Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen“ oder „Aufwendungen für die Spielgeräte je m² Spielplatz“. Diese Kennzahlen sind dann regelmäßig, ggf. auch unterjährig auszuwerten.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit liegen der Stadt Bünde nicht vor. Seitens des Fachbereiches konnte nicht verbindlich mitgeteilt werden, ob es jemals Anregungen oder Kritik aus der Bevölkerung gegeben hat, welche eventuell Rückschlüsse auf eine Bürgerzufriedenheit zulassen.
- Ein Berichtswesen ist nicht vorhanden. Die Stadt Bünde sollte ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	748	113	1.631	486	296	439	543	18
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	63,8	48,2	88,6	78,3	77,2	80,8	84,6	16
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	853	295	7.814	2.473	1.442	1.807	2.882	18

Mit 44.338 Einwohnern (Stand 31.12.2012 laut IT NRW) zählt die Stadt Bünde zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das Stadtgebiet umfasst eine Fläche von rund 59 km² und ist damit interkommunal verglichen unterdurchschnittlich. Die Bevölkerungsdichte ist mit 748 Einwohnern je km² überdurchschnittlich. Die Stadt weist einwohnerbezogen geringere Erholungs- und Grünflächen insgesamt auf. Dieses gilt auch für den prozentualen Anteil an kommunalen Grünflächen bezogen auf die Gesamtgröße der Gemeindefläche.

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

Die nachfolgenden Betrachtungen geben einen Gesamtüberblick über Umfang, Zusammensetzung und Verteilung der vorhandenen kommunalen Grünflächen sowie über den damit verbundenen Ressourceneinsatz.

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

In der Stadt Bünde werden insgesamt 13 Park- und Gartenanlagen zur Erholung und Nutzung für die Bürger unterhalten. Sie umfassen eine Gesamtfläche von rd. 115.000 m². Acht Anlagen haben Flächengrößen zwischen 101 bis 5.000 m², eine hat eine Fläche von 9.000 m². Die vier größten Park- und Gartenanlagen in Bünde weisen Flächen von einem bis fünf Hektar auf.

Die Parkanlagen bestehen überwiegend aus größeren Rasenflächen, diese stellen rund 38 Prozent der Gesamtparkflächen dar. Über 50 Prozent entfallen auf Baumbestandsflächen sowie Strauch- und Gehölzbewuchs, weitere 10 Prozent der Gesamtflächen sind befestigte Wege und Plätze.

Insgesamt sind diese Anlagen mehr auf die Freizeitgestaltung (Ruhe- und Spielzonen, Wege) als auf botanische oder gärtnerische Besonderheiten fokussiert. Die Wahl der Bepflanzung ist dementsprechend bereits sehr pflegearm ausgelegt. Auf saisonale Bepflanzungen, die einen sehr hohen Pflegeaufwand verursachen, wird ganz verzichtet.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	2,59	0,26	19,66	6,29	2,59	4,41	6,80	13
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	8.843	781	32.011	7.089	2.394	4.941	8.774	13

In Bünde sind vergleichsweise wenige und dafür größere zusammenhängende Anlagen vorhanden. Erfahrungsgemäß lassen sich größere Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. Im Zusammenspiel mit der pflegearmen Bepflan-

zung sind somit gute Voraussetzungen gegeben, um eine günstige Leistungserbringung durch die KBB erreichen zu können.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

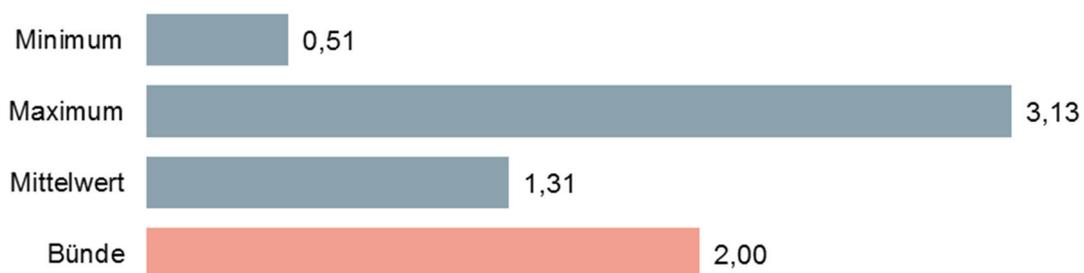
Der Pflegeaufwand einschließlich Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2012 rund 230.000 Euro. Davon sind circa 8.000 Euro Personalaufwand für die Verwaltung sowie 208.000 Euro Pflegeaufwendungen für das Grün. Ebenso sind Ingenieurleistungen für Fremdvergaben und Abschreibungen in Höhe von zusammen 14.000 Euro enthalten.

Nachdem sich die Kosten zwischen 2009 und 2011 von 199.000 Euro um 22 Prozent auf 154.000 Euro reduziert hatten, ist in 2012 ein Anstieg um 49 Prozent feststellbar. Die Unterhaltung der Wege im Dustholz erforderte in 2012 einen Aufwand von 44.600 Euro. Weitere Veränderungen konnten durch die Stadt nicht erklärt werden.

Die Aufwendungen für Rasenpflege liegen in Bünde mit 0,65 Euro je m² über dem 3. Quartil. Zudem sind die Kosten für die Unterhaltung der Wege und Plätze mit 1,22 Euro je m² im Vergleich zu anderen Kommunen sehr hoch. Sie stellen den Maximumwert dar. Die Strauch- und Gehölzpflege erfordert mit 7,66 Euro je m² einen weit über dem 3. Quartil liegenden Aufwand, interkommunal betrachtet ebenfalls Maximumwert.

Warum die Aufwendungen in den Park- und Gartenanlagen der Stadt Bünde trotz grundsätzlich strukturell günstiger Voraussetzungen wesentlich höher sind als in Vergleichskommunen, konnte seitens der Verwaltung nicht erklärt werden. Hier sollte die Stadt zeitnah ansetzen. In Zusammenarbeit mit der KBB sollten die Ursachen dieser hohen Werte ergründen werden. Im nächsten Schritt sollten dann mögliche Veränderungen bei der Unterhaltung diskutiert und beschlossen werden. Die Folge werden zukünftige Reduzierungen bei den Unterhaltungsaufwendungen sein.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,00	0,80	0,99	1,60	11

Der vom Fachbereich mitgeteilte „geringe Pflegestandard des Grüns“ spiegelt sich insoweit nicht wider. Bei der Stadt Bünde sind für Park- und Gartenanlagen nur geringe Fremdaufwendungen für Ingenieurleistungen vorhanden. Hohe Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung

der Park- und Gartenanlagen je m² lassen üblicherweise auf einen hohen Standard schließen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Gestaltung der Park- und Gartenanlagen als auch für den Pflegestandard. Gegebenenfalls gibt es weitere Gründe für die hohen Aufwendungen, die auch auf Seiten der Auftragnehmer liegen können.

Bei der Betrachtung der Flächenaufteilung der Park- und Gartenanlagen zeigt sich, dass in Bünde keine Flächen mit Beeten oder Wechselbepflanzungen vorhanden sind. Diese Flächen erfordern regelmäßig deutlich höhere Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen je m² als z.B. Rasenflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte gemeinsam mit den Kommunalbetrieben Bünde die kostentreibenden Bereiche eingrenzen und nach wirtschaftlicheren Lösungen für deren Unterhaltung suchen.

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus. Zum augenblicklichen Zeitpunkt erscheint eine Orientierung am 1. Quartil sachgerecht. Diesen überschreitet die Stadt Bünde um 1,20 Euro. Die zu unterhaltende Fläche der Park- und Gartenanlagen beträgt rund 115.000 m². Daraus ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 138.000 Euro jährlich.

Spiel- und Bolzplätze

Strukturen

In den zwölf Ortsteilen werden insgesamt 34 Spielplätze und eine Skater-Anlage mit einer Gesamtfläche von rund 51.000 m² der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Davon umfasst alleine die Skater-Anlage eine Fläche von 8.800 m². Die Zahl der vorhandenen Spielgeräte beläuft sich nach Angaben der Stadt im Jahr 2012 für alle Spiel- und Bolzplätze auf 195 Geräte.

Die Ersatz- und Neubeschaffung, die Unterhaltung und Instandsetzung der Spielgeräte erfolgt durch die KBB. Auch die vorgeschriebenen Spielplatz- und Gerätekontrollen sowie die Grünflächenpflege werden durch die Kommunalbetriebe Bünde vorgenommen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	1,16	1,16	5,39	2,60	2,05	2,47	2,93	16
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	6,50	6,50	31,61	14,77	11,68	14,22	15,35	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	0,77	0,77	2,77	1,61	1,15	1,55	1,91	16

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	4,30	4,30	16,20	9,14	6,76	8,28	10,93	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ²	3,79	1,58	8,91	4,65	3,03	3,79	6,19	15

Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren hat sich im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012 um 4,4 Prozent verringert. Gemäß einer Bevölkerungsmodellrechnung bis zum Jahre 2030 wird sich diese Entwicklung weiter fortsetzen. Im Jahr 2012 waren in der Stadt Bünde 7.915 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre registriert, im Jahr 2030 werden es nur noch 6.384 sein. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um 19 Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt mit 15,8 Prozent einen deutlich geringeren Rückgang.

Die ermittelten Kennzahlen der Spiel- und Bolzplätze bilden fast durchgängig den Minimumwert ab. Nur bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² liegt die Stadt Bünde am Median. Die Anzahl und die Flächen der Anlagen je Einwohner sind geringer als in anderen Kommunen, ein Überangebot an Spielflächen lässt sich hieraus nicht erkennen.

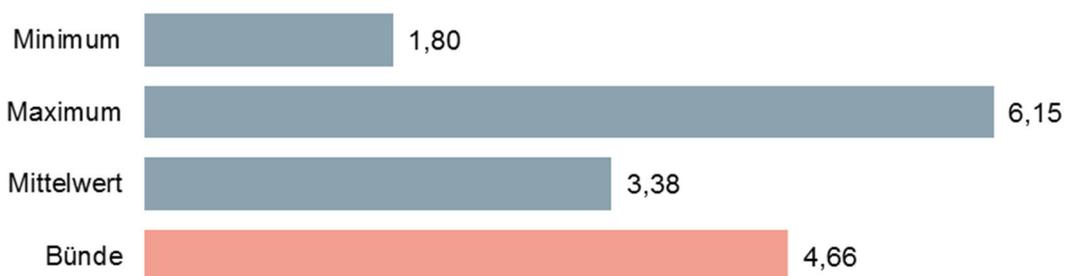
Aufgrund des demografischen Wandels werden sich die ersten vier Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich bezogen auf die einzelnen Ortsteile durchaus unterschiedlich darstellen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflege- und Unterhaltungsaufwand inkl. Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2012 rund 240.000 Euro. Davon sind rund 37.000 Euro Personalaufwendungen für die Verwaltung, circa 139.000 Euro Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen und rund 64.000 Euro Abschreibungen.

Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 51.000 m² lässt sich der jährliche Pflegeaufwand mit 4,66 Euro je m² berechnen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² in Euro 2012



Bünde	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
4,66	2,32	2,95	4,17	14

Die Personalaufwendungen für die Verwaltung liegen über dem 3. Quartil und stellen rund 21 Prozent des Pflegeaufwands dar. Drei Bedienstete mit zusammen 0,45 Stellenanteilen sind in die verwaltungstechnische Betreuung der Spiel- und Bolzplätze involviert. Besonderheiten, welche zwingend eine Stellenausstattung dieses Umfanges erfordern, konnten in Bünde nicht festgestellt werden.

Die Aufwendungen zur Grünflächenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen liegen in Bünde mit 0,80 Euro je m² im 3. Quartil.

Bei den Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte weist Bünde mit 142 Euro je Gerät einen Wert über dem Mittelwert aus. Für die Wartung und Reparatur werden jährlich 233 Euro je Gerät aufgewendet, ein Wert über dem 3. Quartil. Ein vergleichsweise hoher Bilanzwert von 1.354 Euro je Gerät (3. Quartil) und die Abschreibungen je Gerät über dem 3. Quartilswert deuten auf eine gute Substanz hin. Es erschließt sich nicht, weshalb dennoch vergleichsweise hohe Aufwendungen zur Kontrolle und Unterhaltung der Gerätschaften erforderlich sind.

Die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze ist den KBB übertragen. Es bestehen keine konkreten Vereinbarungen über Ersatz- und Neubeschaffung sowie Instandhaltung der Spielgeräte. Dem zuständigen Wartungspersonal obliegt die Einschätzung, welches Gerät noch instandgesetzt werden kann, oder welche Geräte aus Sicherheitsgründen von den Spielplätzen entfernt werden müssen.

So werden eventuell alte Geräte noch aufwändig unterhalten, obwohl ein Austausch langfristig betrachtet günstiger wäre. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken sollte seitens der Stadt zeitnah ein Sanierungs- und Investitionskonzept entwickelt werden.

→ **Empfehlung**

Der Stadt und den KBB liegen detaillierte Unterlagen über die Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze vor. Ergänzend hierzu sollte zeitnah ein Sanierungs- und Investitionskonzept für diesen Bereich entwickelt werden.

Auf Basis dieser Unterlagen sollte die Stadt dann festlegen, welche Geräte wegen eines erhöhten Unterhaltungsaufwandes entfernt bzw. ausgetauscht werden.

Auch die Aufwendungen für Müllbeseitigung mit 0,06 Euro je m² und für sonstige Pflegeaufwendungen mit 0,15 Euro je m² liegen am bzw. über dem 3. Quartil.

Mögliche Gründe für die hohen Aufwendungen, wie z.B. Vandalismus-Schäden oder Wildmüll-Ablagerung, konnten seitens der Verwaltung nicht bestätigt werden.

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bünde, zu recherchieren, warum die zuvor benannten Leistungen in Bünde einen wesentlich höheren Aufwand erfordern als in vergleichbaren Kommunen.

In der durchschnittlichen Größe der Spielplätze - diese liegen in Bünde mit 1.500 m² auf nur leicht unterdurchschnittlichem Niveau – sieht die GPA NRW eher keine Gründe. Anlagen mit durchschnittlicher Größe erfordern bei normaler Nutzung erfahrungsgemäß einen geringeren Aufwand an Unterhaltung als kleine Spielplätze.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte untersuchen, worin die erhöhten Aufwendungen zur Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze gegenüber den interkommunalen Vergleichswerten begründet sind.

In Bünde haben in den zurückliegenden Jahren einige Bürger Spielplatzpatenschaften übernommen. Diese sind ein sehr gutes Mittel zur Einbindung bürgerschaftlichen Engagements auch in Spielplatzplanung und -unterhaltung. Gerade junge Eltern sind besonders motiviert, da ihre Kinder zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören.

Ein Spielplatzpate übernimmt im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten folgende Aufgaben:

- Besichtigung des Spielplatzes und beobachten des Spielplatzgeschehens,
- Zurückkehren oder -schaufeln von herausgespieltem Sand,
- unverzügliche Mitteilung von Defekten an Geräten und Verunreinigungen (z.B. Tierkot, Glasscherben etc.) der Anlagen an den Bauhof.

Nach Aussage der Stadt sind in den vergangenen Jahren gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Spielplatzpaten gemacht worden.

Der überdurchschnittliche Kennzahlenwert wird in Bünde zum Teil auch durch den Abschreibungsaufwand geprägt. Eine Reduzierung der Abschreibungen ist nicht durch eine Verlängerung der Nutzungszeiten zu erreichen. Dieses wäre ein Verstoß gegen die Bewertungsgrundsätze. Vielmehr erscheint es angebracht, den Abschreibungsaufwand durch Verringerung der Vermögensgegenstände, welche dem Werteverzehr unterliegen, zu senken. Ebenso könnte auch ein teilweiser Verzicht auf Neuanschaffungen hierzu beitragen.

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus. Aktuell erscheint bis zur Festlegung des Benchmarks eine vorübergehende Orientierung am 1. Quartilswert sachgerecht.

Die Stadt Bünde überschreitet bei den Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze je m² das 1. Quartil um 2,34 Euro. Die zu unterhaltende Fläche der Spiel- und Bolzplätze beträgt rund 51.000 m². Hieraus ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 120.000 Euro jährlich. Bis zum Mittelwert ergeben sich rund 65.000 Euro.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Auf dem Gebiet der Stadt Bünde sind rund 1 Mio. m² Straßenbegleitgrün zu unterhalten und zu pflegen. Hierbei handelt es sich überwiegend um extensiv zu pflegende Flächen. Wechselbe-

pflanzungen, welche einen überdurchschnittlichen Pflegeaufwand erfordern, sind nicht vorhanden.

Die überwiegende Fläche (rund 940.000 m²) besteht aus Rasenbewuchs, die verbleibenden Flächen haben Strauch- und Gehölzbestand (Hecken, Stauden, Rosen etc.).

Laut Auskunft des Fachbereiches beansprucht die Unterhaltung der vielen Baumscheiben, welche um die Straßenbäume angelegt sind, einen erhöhten Pflegeaufwand.

Die Unterhaltung und Pflege des gesamten Straßenbegleitgrüns wird ebenfalls durch die Kommunalbetriebe Bünde vorgenommen.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	23,03	2,45	34,83	12,94	6,07	7,43	20,42	12

Die Fläche des Stadtgebietes von Bünde liegt mit 59 km² unter dem Mittelwert (97 km²) der Vergleichskommunen. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 748 Einwohnern je km² um fast 49 Prozent über dem Mittelwert von 503 Einwohnern je km².

Trotz dieser Einflußfaktoren (geringere Gesamtfläche, höhere Einwohnerdichte) positioniert sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich „Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner“ weit überdurchschnittlich.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen kann für die vorgenannte Kennzahl derzeit kein belastbarer interkommunaler Vergleich dargestellt werden. Die bisher vorliegende geringe Anzahl von neun Vergleichswerten reicht dafür nicht aus.

Die Stadt Bünde konnte für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns für das Jahr 2012 nur rund 275.000 Euro verbindlich benennen. Diese setzen sich zusammen aus rund 11.000 Euro Personalaufwand für die Verwaltung und 264.000 Euro für Pflegeaufwendungen der KBB. Aufgrund der Produkt- und Auftragsstruktur konnte Bünde keine Kosten benennen, welche im Auftrag der Stadt durch Fremdfirmen durchgeführt werden.

Durch die fehlende Gesamtübersicht aller Kosten für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist eine Analyse und eine Standortbestimmung für diesen Bereich nicht möglich.

Die Anzahl der Straßenbäume ist der Stadt noch nicht bekannt, das Baumkataster war im Prüfungszeitraum noch nicht fertiggestellt.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Mangels fehlender verbindlicher Vorgaben hat die Stadt keine Möglichkeit, im Bereich der Grünflächen die Leistungserbringungen der KBB zu steuern.
- Zeitnah sollte ein Leistungskatalog erstellt werden, um Pflegestandards und –intervalle für alle Grünbereiche der Stadt verbindlich festzuschreiben.
- Die Fertigstellung des Baumkatasters sowie die Aufstellung eines Grünflächenkatasters sollte seitens der Fachbereiche forciert werden.

Park- und Gartenanlagen

- Im intrakommunalen Verlauf der Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m²“ zeigen sich große Differenzen. Vom Jahr 2009 mit 1,74 Euro je m² fallen die Unterhaltungsaufwendungen auf 1,35 Euro für das Jahr 2011. Im Folgejahr steigen diese um 48 Prozent auf 2,00 Euro je m².
- Im interkommunalen Vergleich weist Bünde bei den kommunalen Grünflächen je Einwohner einen Wert im 1. Quartil aus. Bei den Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen liegt die Stadt über dem 3. Quartil.
- Bei Rasenschnitt, Unterhaltung der befestigten Wege und bei der Strauch- und Gehölzpflege positioniert sich Bünde weit über dem Durchschnitt.
- Zum 1. Quartil besteht zurzeit ein monetäres Potenzial von rund 138.000 Euro, zum Mittelwert sind es rund 80.000 Euro Differenz.

Spiel- und Bolzplätze

- Die Kennzahl unterliegt im intrakommunalen Verlauf erheblichen Differenzen. Die Aufwendungen, bezogen auf den m² Spiel- und Bolzplätze liegen in den Jahren 2009 bis 2012 zwischen 4,08 Euro und 4,82 Euro.
- Im interkommunalen Vergleich 2012 positioniert sich die Stadt Bünde mit 4,66 Euro je m² über dem 3. Quartil.
- Der Rückgang der unter 18-jährigen Einwohner ist in der Stadt Bünde mit 19 Prozent höher als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Die Stadt Bünde weist überdurchschnittliche Aufwendungen je m² für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze auf. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die relativ hohen Abschreibungen, sie bilden über ein Viertel der Gesamtaufwendungen ab.
- Bezogen auf die Einwohnerzahl hält Bünde eine unterdurchschnittliche Anzahl und Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Ausstattung mit Spielgeräten liegt auf dem Median.
- Basierend auf der Differenz zum 1. Quartil beträgt das monetäre Potenzial bei der Unterhaltung der Spielanlagen rund 120.000 Euro. Im Bezug zum Mittelwert stellen sich rund 65.000 Euro als Potenzial ein.

Straßenbegleitgrün

- Für Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns konnte die Stadt Bünde keine vollständigen Angaben über die gesamten Aufwendungen beibringen. Eine tiefere Analyse des Bereiches und die Ausweisung von Potenzialen konnte nicht durchgeführt werden.
- Die Stadt Bünde weist weit mehr Flächen an Straßenbegleitgrün je Einwohner auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.
- Strukturdaten über den Bestand an Straßenbegleitgrün (z.B. Anzahl der Bäume) liegen der Stadt Bünde nicht allumfassend vor. Eine vollständige Bestandserfassung des Straßenbegleitgrüns sollte vorgenommen werden. Um die Anzahl der Straßenbäume mit geringem Aufwand zu ermitteln, können z.B. die Protokolle der vorgeschriebenen zweimal jährlich zu erfolgenden Baumkontrollen herangezogen werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Sportanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Belegungspläne für alle 13 Sportanlagen der Stadt weisen rund 7.000 Stunden/Jahr als Nutzungszeit durch die Vereine aus. Die verfügbare Gesamtnutzungszeit beläuft sich auf 16.000 Stunden/Jahr. Für die Berechnung der Gesamtnutzungszeit wurden von der GPA NRW für Sportplätze mit Sportrasen 800 Stunden, für Tennisplätze 1.500 Stunden und für Kunstrasenplätze 2.000 Stunden pro Jahr als maximal mögliche Nutzungsintensität angesetzt. Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich ermitteln, dass die Sportplätze im Durchschnitt nur zu 44 Prozent ausgelastet sind.

Einige Sportstätten (z.B. in Ennigloh und Dünne) weisen Auslastungen von 80 und 88 Prozent aus, wodurch die möglichen Nutzungszeiten weitgehend ausgenutzt werden. Hingegen werden die Plätze in Ahle (12 Prozent), Spradow (17 Prozent), Muckum (26 Prozent) sowie der Friedrich-Langewiesche-Platz (12 Prozent) nur vergleichsweise gering frequentiert.

Mit einer Nutzungszeit je Mannschaft von 72 Stunden im Jahr bildet Bünde den Minimalwert zu den Vergleichskommunen ab. Die Nutzungszeiten der Jugendmannschaften liegen mit 116 Stunden jährlich nur gering über dem Minimumwert. Anhand der Belegungspläne ist ersichtlich, dass die Plätze in Ahle, Spradow und Muckum nur von zwei bis vier Mannschaften genutzt werden.

Es ist durchaus nachvollziehbar, dass sich die Stadt Bünde der Förderung des Breitensports durch Bereitstellen von Sportanlagen nicht verschließen möchte. Die vorstehenden Zahlen zeigen jedoch deutlich auf, dass eine Reduzierung von Sportflächen möglich ist, ohne gravierende Einschnitte bei der Sportausübung zu bewirken. Eine Sportstättenbedarfsplanung wurde in Bünde bis heute noch nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich eine Übersicht verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten in Bünde entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Folgende Aspekte sollten bei der Sportstättenbedarfsplanung in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Werden noch so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen genutzt werden?

Mit der demografischen Entwicklung kommen auf die Städte und Gemeinden auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen zu. Das Fusionieren oder zumindest die Zusammenarbeit von Vereinen ist eine häufig festzustellende Entwicklung. Diese resultieren oft aus rückläufigen Mitgliederzahlen, diese wiederum häufig ausgelöst aus demografischem Wandel und dem sich verändernden Freizeitverhalten. Mit Rückgang der bis zu 40-Jährigen und Zunahme der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball (überwiegend Freiluftsport) in Richtung Fitness/Gesundheit (Hallen- und Freiluftsport).

Schon jetzt sind in Bünde die Sportanlagen nur unzureichend ausgelastet. Durch die demografische Entwicklung werden sich in den kommenden Jahren bei den Sportaußenanlagen zusätzliche Flächenüberhänge ergeben. Daher sollte Bünde schon jetzt mit der Planung beginnen, welche Sportflächen auch zukünftig zwingend vorgehalten werden müssen. Kommt die Stadt zum Ergebnis, dass einzelne Sportanlagen nicht hinreichend genutzt werden, sollte die Schließung dieser Anlagen angestrebt werden.

Bis heute erfolgte in Bünde noch keine Eigentumsübertragung von Sportstätten an die nutzenden Vereine. Ebenso wurde der Betrieb der Sportplätze auch noch nicht auf Vereine übertragen. Die Vereine sind reine Nutzer der Anlagen und bringen sich auch nicht in die Bewirtschaftung und Unterhaltung ein, alle entstehenden Kosten verbleiben somit zu 100 Prozent bei der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Übertragung von Eigentum auf die nutzenden Vereine in Erwägung ziehen. Ebenso sollte auch die Möglichkeit der Erhebung von Nutzungsentgelten und die Einbindung in die Bewirtschaftung in Betracht gezogen werden.

Strukturen

Im Gemeindegebiet der Stadt Bünde befinden sich zurzeit 13 Sportstätten mit einer Gesamtfläche von rd. 248.000 m². Die kleinste Sportanlage mit rund 10.000 m² Fläche befindet sich im Ortsteil Hunnebrock, das Elsestadion besitzt mit rd. 46.000 m² die größte Fläche. Die großen Sportflächen weisen als Belag überwiegend Sportrasen (6) auf, es sind aber auch drei Plätze mit Kunstrasen ausgestattet. Für unterschiedliche Nutzungen, Training und zum Aufwärmen stehen den Vereinen zusätzlich noch vier Tennisplätze zur Verfügung.

Die Anlagen werden von 13 Vereinen mit 97 Mannschaften, davon 60 Jugendmannschaften genutzt. Die interkommunalen Mittelwerte der derzeitig beteiligten Kommunen liegen bei 14 Vereinen, 96 Mannschaften und 68 Jugendmannschaften.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2012

Kennzahl	Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je EW in m ²	5,60	2,28	10,32	5,16	3,31	5,10	6,27	20
Sportnutzfläche Sportplätze je EW in m ²	1,93	0,95	4,97	2,29	1,53	1,92	2,76	22

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt auf überdurchschnittlichem Niveau liegt. Die reine Sportnutzfläche der Plätze je Einwohner hingegen liegt rund 16 Prozent unter dem Mittelwert.

Auffällig war bei einigen Sportanlagen ein ungünstiges Verhältnis zwischen der Sportnutzfläche und der Gesamtfläche der Anlage. Zu nennen sind die Sportplätze Elsestadion, in Bustedt und in Spradow mit 15, 25 beziehungsweise 28 Prozent.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2012

Bünde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
883	561	1.627	918	752	894	1.060	19

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Bünde eine unterdurchschnittliche Positionierung. Der Mittelwert wird um rund vier Prozent unterschritten.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte für die Ausarbeitung eines Nutzungskonzeptes Daten über die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine erfassen und analysieren. Zudem sollte verstärkt die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung in den Blick genommen werden.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de