

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Petershagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Petershagen	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung Stadt Petershagen	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	14
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ 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 Petershagen 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.

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen

Managementübersicht

Die Stadt Petershagen muss ihre strukturell defizitäre Haushaltssituation verbessern. Die Fehlbeträge in kameralen Zeiten setzen sich nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Fi-

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

nanzmanagement (NKF) fort. Das strukturelle Defizit 2011 in Höhe von 3,2 Mio. Euro zeigt nachhaltigen Konsolidierungsbedarf. Insgesamt werden sich nach Umstellung auf NKF die Fehlbeträge bis 2017 auf rund 28,5 Mio. Euro summieren. Damit wären rund 38 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals verbraucht.

Der Konsolidierungsbedarf könnte sich noch weiter erhöhen. Bei den Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen müssen weitere konkrete Einsparmaßnahmen umgesetzt werden, um die Planwerte zu erreichen. Besonders die Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs unterliegen starken Schwankungen. Sie sind entsprechend risikobehaftet.

Die Stadt Petershagen hatte zum Haushaltsplan 2010 einen 20-Punkte-Plan zur Haushaltskonsolidierung beschlossen. Ein Großteil der Maßnahmen ist bereits umgesetzt worden. Trotzdem kann der Haushaltsausgleich auch mittelfristig nicht erreicht werden.

Ohne Risikovorsorge und Vorbereitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen besteht die Gefahr, dass bei Ergebnisverschlechterungen kurzfristig nur mit Steueranhebungen reagiert werden kann und ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, das Jahresergebnis positiv zu beeinflussen: Erhöhung der Erträge und Reduzierung des Aufwandes. Dies wird überwiegend mit direkten Auswirkungen auf die Einwohner verbunden sein. Hier bedarf es auch den Mut der Politik, eindeutige strategische Entscheidungen zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu treffen

Wo besteht für die Stadt Petershagen die Möglichkeit, Erträge zu erhöhen oder neue Erträge zu generieren? Und wo lässt sich Aufwand reduzieren?

Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragslage sieht die GPA-NRW u. a. bei den Straßenausbaubeiträgen. Die Refinanzierungsquote der Abschreibungen auf das Straßennetz ist im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittlich. Angesichts des umfangreichen Straßennetzes der Stadt bedeutet dies eine deutliche Belastung für den Haushalt. Durch die Anpassung der Anteile der Beitragspflichtigen an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes könnten höhere Erträge generiert und der Haushalt entlastet werden. Darüber hinaus sollten auch die umfangreichen Wirtschaftswege in der Beitragssatzung berücksichtigt werden. Dies hatte die GPA NRW auch schon in der letzten überörtlichen Prüfung empfohlen.

Bei den Gebühren gibt es ebenfalls Möglichkeiten höhere Erträge zu generieren. Die Berechnung der Abschreibungen sollte hier generell auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte erfolgen. Die Gebührenkalkulation des Abwasserbetriebes sollte zudem eine angemessene Eigenkapitalverzinsung berücksichtigen. Bei den Friedhofsgebühren sollte die Kalkulation nach dem Äquivalenzziffernprinzip kritisch überprüft werden.

Durch eine angemessene Kostenbeteiligung der Nutzer der städtischen Gebäude ließen sich weitere nutzerbezogene Erträge generieren. Auch sollten besondere städtische Dienstleistungen, wie z. B. Ambiente-Trauungen, mit kostendeckenden Gebühren belegt werden.

Die Stadt Petershagen sollte angesichts der defizitären Haushaltslage auch Hebesatzerhöhungen insbesondere bei den Grundsteuern als Konsolidierungsbeitrag nutzen.

Möglichkeiten zur Reduzierung des Aufwandes ergeben sich insbesondere mit Blick auf den städtischen Immobilienbestand. Die Größe des Stadtgebietes und die historisch gewachsene Unterteilung in 29 Ortsteilen bilden eher ungünstige Rahmenbedingungen für ein schlankes Gebäudeportfolio. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der hohen Kapitalbindung und erheblicher Unterhaltungskosten sind Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich aber unumgänglich.

Ein deutlich überdurchschnittliches Flächenangebot hat die GPA-NRW zum Zeitpunkt der Prüfung bei den Nutzungsarten Sport und Freizeit, Feuerwehr/Rettungsdienst, Kultur und Friedhofskapellen festgestellt. Strategische Entscheidungen sind notwendig, um den Gebäudebestand an die demografischen Veränderungen und die finanziellen Möglichkeiten anzupassen.

Ein Konzept zur Reduzierung der Friedhofskapellen besteht bereits und sollte umgesetzt werden. Eine deutliche Reduzierung der Gebäude könnte zu einer spürbaren Senkung der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen führen.

Im Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst besteht grundsätzlich ein Potenzial zur Zusammenlegung von Löschgruppen und Aufgabe von einzelnen Standorten. Die Notwendigkeit zeichnet sich auch durch die demografische Entwicklung in den Löschgruppen ab. Eine Aktualisierung des Brandschutzbedarfsplanes sollte dies entsprechend berücksichtigen.

Die Stadt Petershagen stellt für das örtliche Vereins- und Gemeinschaftsleben ein breites Gebäudeportfolio in Form von Bürger- und Dorfgemeinschaftshäusern sowie Sportlerheimen zur Verfügung. Auch die Schießsportanlagen, die Turn- und Gymnastikhallen sowie die Feuerwehrgerätehäuser erfüllen zumindest in Teilbereichen eine entsprechende Funktion. Angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen sollte die Stadt Petershagen festlegen, welche Gebäude noch von ihr für die örtliche Gemeinschaft vorgehalten werden sollen. Die anderen Gebäude sollten auf die örtlichen Vereine übertragen werden. Ist dies nicht möglich oder gewünscht, ist eine Aufgabe der Liegenschaften anzustreben.

Im interkommunalen Vergleich auffällig ist in Petershagen auch das überdurchschnittliche Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen im Besonderen. Hier werden die demografische Entwicklung und eine damit einhergehende Veränderung des Sportverhaltens Bedarfe verändern. Die Stadt Petershagen sollte deshalb eine zukunftsorientierte Sportstättenplanung aufstellen, die dies und auch die defizitäre Haushaltslage der Stadt berücksichtigt.

Die Entwicklung der Schülerzahlen wird in Petershagen zu einem weiteren Anpassungs- bzw. Veränderungsbedarf bei Gebäuden und Flächen führen. Die GPA NRW empfiehlt die aktuell sieben Grundschulstandorte weiter zu reduzieren. Möglichkeiten hierfür bieten sich vor allem bei den beiden Schulverbänden Lahde-Frille und Eldagsen-Friedewalde. Hier sollte jeweils einer der Teilstandorte aufgegeben werden. Auf die rückläufigen Schülerzahlen der Hauptschule und der Realschule hat die Stadt Petershagen mit dem Aufbau der Sekundarschule bei sukzessiver Auflösung der beiden Schulformen reagiert. Die hohen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass diese Entscheidung richtig war. Perspektivisch wird sich auch für das Gymnasium ein Flächenüberhang ergeben. Die weitere Entwicklung der Schülerzahlen wird für alle Schulformen ein langfristiges Standortkonzept erfordern, das sowohl schulorganisatorische als auch gebäudewirtschaftliche Belange berücksichtigt.

Neben den Flächenüberhängen in den Schulgebäuden besteht in Petershagen auch ein Flächenüberhang bei den Schulturnhallen. Die Reduzierung weiterer Schulstandorte sollte deshalb auch mit der Aufgabe der jeweiligen Schulturnhallen verbunden werden.

Die Größe und Struktur des Stadtgebietes wirkt sich auch auf die Anforderungen an die Grünflächenpflege aus. In Petershagen fehlt derzeit noch ein Grünflächenverzeichnis, in dem die zu pflegenden Flächen differenziert erfasst sind. Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche als auch die Erholungs- und Grünflächen je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Angesichts des Umfangs der Flächen wird sich eine Aufwandsreduzierung in diesen Bereichen vornehmlich über die Reduzierung von Pflegestandards und die Reduzierung der zu pflegenden Flächen erreichen lassen.

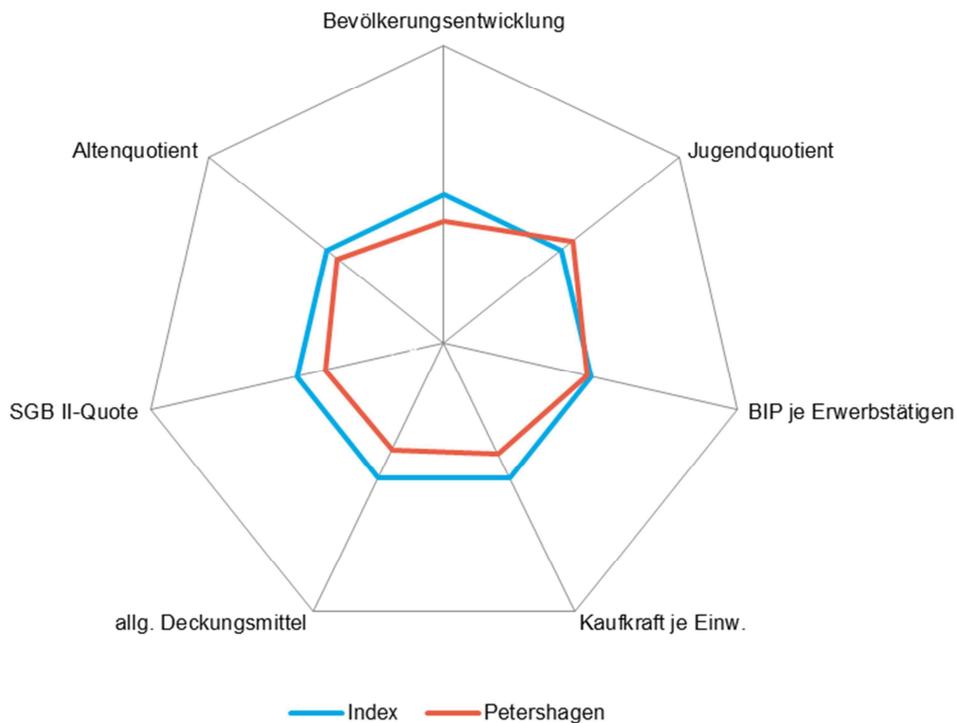
Die Altersfluktuation der Beschäftigten der Stadt Petershagen wird zwangsläufig auch zu einer Reduzierung bei den Personalaufwendungen führen. Innerhalb der nächsten 15 Jahre werden rund 50 Prozent der Mitarbeiter ausscheiden. Für die Stadt wird es schwierig werden, diese Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren. Grundsätzlich bietet eine Altersfluktuation die Möglichkeit Stellenüberhänge abzubauen. In der Prüfung hat die GPA NRW die Personalausstattung in den Aufgabenfeldern Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten näher betrachtet. Gemessen an den GPA-Benchmarks ergab sich ein Potenzial von rund 1,2 Stellen.

Ausgangslage der Stadt Petershagen

Strukturelle Situation

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

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



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

Das Strukturmerkmal Bevölkerungsentwicklung wirkt sich für die Stadt Petershagen belastend aus. Verstärkt wird dies durch die hohe Anzahl von Ortsteilen und deren unterschiedlichen Entwicklungstendenzen. Die Einwohner in Petershagen verteilen sich auf 29 Ortsteile. Die Spannweite in den einzelnen Ortsteilen lag in 2012 zwischen 80 und 4.045 Einwohnern. Die Gesamteinwohnerzahl ist seit Jahren rückläufig. Die Stadt ist von dieser negativen Bevölkerungsentwicklung stärker betroffen als andere mittlere kreisangehörige Kommunen in Nordrhein-Westfalen. In den Ortsteilen entwickeln sich die Einwohnerzahlen unterschiedlich. In einigen sinken die Zahlen kontinuierlich; andere verzeichnen noch Bevölkerungszuwächse.

Der Jugendquotient stellt die Kinder- und Jugendgeneration der mittleren Generation, die sich überwiegend im Erwerbsleben befindet, gegenüber. Beim Altenquotienten werden die mittlere Generation und die ältere Generation, die überwiegend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden, ins Verhältnis gesetzt. In 2012 lag der Jugendquotient der Stadt Petershagen über dem Landesdurchschnitt. Der Altenquotient war in 2012 ebenfalls höher als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Es ergibt sich bei diesen beiden Strukturmerkmalen somit aktuell keine einseitig belastende bzw. entlastende Wirkung.

Die Kaufkraft je Einwohner ist in Petershagen unterdurchschnittlich. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem liegt leicht über dem Landesdurchschnitt. Beim Strukturmerkmal Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner positioniert sich die Stadt Petershagen unter dem interkommunalen Mittelwert. Die Möglichkeit, den Haushaltsausgleich über eine Ertragssteigerung zu erreichen, ist dadurch begrenzt. Das stellt damit insbesondere in Verbindung mit der Positionierung bei der Kaufkraft je Einwohner einen belastenden Faktor dar.

Bei der SGB II-Quote hat die GPA NRW vor dem Hintergrund der originären Aufgabenträgerschaft die jeweiligen Quoten auf Kreisebene berücksichtigt. Hierdurch ergibt sich für die Stadt Petershagen im Vergleich zu allen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW eine Positionierung über dem Mittelwert. In der obigen Grafik weist deshalb dieses Strukturmerkmal auf eine eher belastende Wirkung hin. Die städtische Quote liegt nach Angaben der Stadt Petershagen aber deutlich unterhalb der Kreisquote. Die soziale Lage wird von der Stadt als unproblematisch bezeichnet. Es ergeben sich keine Problemlagen aus der sozialen Bevölkerungsstruktur. Eine belastende Situation ergibt sich somit durch dieses Strukturmerkmal nicht.

Für Petershagen weisen im Vergleich insbesondere die Strukturmerkmale Bevölkerungsentwicklung, Allgemeine Deckungsmittel, Kaufkraft je Einwohner und der Altenquotient auf eine eher belastende Situation hin. Diese Rahmenbedingungen stellen besondere Anforderungen an die weitere Entwicklung kommunaler Aufgaben und Infrastruktur.

Fachspezifische Strukturmerkmale

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Beim Gebäudeportfolio führt die demografische Entwicklung zu einem permanenten Anpassungs- bzw. Veränderungsbedarf bei Gebäuden und Flächen. Bei den Schulgebäuden richtet die GPA NRW ihren Fokus deshalb auch verstärkt auf die Entwicklung und Prognosen der Schülerzahlen. Hier sind bei der Stadt Petershagen, wie in den meisten Kommunen, u. a. die Schülerzahlen im Primarbereich in den letzten Jahren bereits deutlich zurückgegangen. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzen.

Neben der demografischen Entwicklung betrachtet die GPA NRW beim Gebäudeportfolio auch die Struktur des Stadtgebietes. Die hohe Anzahl der Ortsteile in Petershagen sind für die Bereitstellung eines schlanken kommunalen Gebäudebestandes ungünstige Rahmenbedingungen. In Verbindung mit der geringen Bevölkerungsdichte und den begrenzten finanzwirtschaftlichen Mitteln ergeben sich hierzu bestimmte Fragestellungen. Muss in allen Ortsteilen jede kommunale Nutzungsart vorgehalten werden? Gibt es Nutzungsüberschneidungen, die eine Reduzierung des Gebäudebestandes ermöglichen? Der Bericht Finanzen stellt dar, welche Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung das Gebäudeportfolio der Stadt Petershagen bietet.

Für die Personalwirtschaft der Kommunen wird die demografische Entwicklung ebenfalls immer bedeutsamer. Die demografischen Veränderungen werden sich auf Struktur und Anzahl der kommunalen Aufgaben und damit auch auf das benötigte Personal auswirken. Gleichzeitig gilt es dabei auch die Entwicklung der verwaltungseigenen Beschäftigtenstruktur in den Blick zu nehmen. In den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren ist durch die Altersfluktuation mit einem starken Personalausgang zu rechnen. Da dies für alle Kommunen gleichermaßen zutrifft, wird der Fachkräftemangel auch in den Verwaltungen zu spüren sein. Der Bericht Personalwirtschaft und Demografie stellt dar, wie die Stadt Petershagen diesen Herausforderungen entgegentritt und welche Handlungsmöglichkeiten dazu bestehen.

Bei den Aufwendungen der Grünflächenpflege analysiert die GPA NRW auch die Struktur der Fläche des Stadtgebietes von Petershagen. Wichtige Fragestellungen hierbei sind z. B.: Wie hoch ist der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gesamtfläche des Stadtgebietes?

Auf welche Nutzungsarten verteilen sich die Erholungs- und Grünflächen? Der Bericht Grünflächen gibt hierüber Aufschluss und betrachtet dabei auch die Wirtschaftlichkeit der Pflege und Unterhaltung der einzelnen Nutzungsarten.

Individuelle Strukturmerkmale

Gemeinsam mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer haben wir in einem Gespräch am 23. Januar 2014 individuelle Struktur und Standortmerkmale der Stadt Petershagen diskutiert.

Petershagen gehört zu den flächenmäßig größten Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Die Siedlungsstruktur ist deutlich ländlich geprägt. Die Weser teilt das Stadtgebiet in zwei Hälften. 19 Ortsteile liegen östlich, zehn Ortsteile westlich der Weser. Dies stellt insbesondere eine Herausforderung bei Überlegungen zum Rückbau von kommunaler Infrastruktur dar. Darüber hinaus erschwert es auch die Identifikation der Bürger mit der gesamten Stadt.

Die Randlage in Nordrhein-Westfalen wirkt sich ebenfalls auf die Stadt aus. Die Stadt Petershagen ist wegen der günstigeren Bedingungen für Gewerbegebiete im angrenzenden Niedersachsen nicht konkurrenzfähig bei Neuansiedlungen. Aktuell ist deshalb auch keine Ausweitung der Gewerbeflächen geplant. Durch die Konzentration von Gewerbebetrieben im nahegelegenen niedersächsischen Uchte profitiert die Stadt lediglich von der Möglichkeit in Petershagen zu wohnen und in Niedersachsen zu arbeiten.

Der Anteil von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern ist in Petershagen deutlich überdurchschnittlich. Der Mietwohnungsbau spielt eine untergeordnete Rolle. Ein aktueller Handlungsdruck zur Ausweisung zusätzlicher Baugebiete besteht nicht und wird von der Stadt auch nicht forciert. Langfristiges Ziel der Kommune ist eine Konzentration auf die Innenstadtentwicklung in den Hauptorten Lahde und Petershagen.

Probleme bei der Integration sieht die Stadt für sich nicht. Hier wirken sich der geringe Ausländeranteil und die dezentrale Verteilung auf die Ortsteile positiv aus.

Die Kindertageseinrichtungen im Stadtgebiet werden von den Kirchen betrieben. Ein ausreichendes Angebot für die U3-Betreuung ist vorhanden. Dies liegt u. a. auch an der vorhandenen Vielzahl von Tagesmüttern und Privatinitiativen.

In der Gesamtbetrachtung weist Petershagen eine hohe Wohnqualität auf. Die kommunale Infrastruktur auch in Zukunft zu unterhalten, gestaltet sich vor den finanziellen Rahmenbedingungen für die Stadt aber immer schwieriger.

Demografische Entwicklung

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

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.

Nicht nur die Bevölkerungszahlen insgesamt sinken, sondern auch die Bevölkerungsstruktur wird sich in Petershagen verändern. Der Anteil der unter 18-Jährigen liegt aktuell noch über dem Landesdurchschnitt. Im Vergleich zu allen anderen Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke positioniert sich Petershagen aber schon unterdurchschnittlich. In den Prognosen bis 2030 sinkt der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe unter den Landesdurchschnitt ab. Im Kreisvergleich vergrößert sich der Abstand zum Mittelwert deutlich weiter. Der schon aktuell überdurchschnittliche Anteil der über 65-Jährigen im Landes-, wie im Kreisvergleich, wird sich bis 2030 weiter erhöhen. Eine deutliche Alterung in der Bevölkerungsstruktur zeichnet sich ab.

Diese Veränderung in der Altersstruktur wird sich auch auf die kommunalen Aufgaben auswirken bzw. ist schon jetzt spürbar. Für die leitungsgebundene Infrastruktur bedeutet es einen Rückgang an Nutzern. Neben den gebührenrechtlichen Konsequenzen können sich daraus auch technische Probleme entwickeln. Ziel der Stadt Petershagen ist es, die Infrastrukturversorgung möglichst kostengünstig aufrecht zu erhalten. Die vorhandene Siedlungsstruktur allein ist hierfür schon eine Herausforderung. Die demografischen Auswirkungen werden diese noch weiter erhöhen.

Der Bedarf nach altersgerechten Wohnungen mit Betreuungsmöglichkeiten kann nach Auskunft der Stadt gedeckt werden. Auch die vorhandenen Familienstrukturen tragen dazu bei, dass aktuell noch kein Handlungsdruck gegeben ist. Um die ärztliche Versorgung sicherzustellen, fördert die Stadt unter Einbindung der Kassenärztlichen Vereinigung die Ansiedlung von Ärzten. Dies gestaltet sich zunehmend schwieriger. Die Zahl der Ärzte, die sich im ländlichen Bereich niederlassen wollen, ist begrenzt.

Interkommunale Zusammenarbeit wird nach eigenen Angaben der Stadt dort angestrebt, wo sie ihr auch einen wirtschaftlichen Vorteil bietet. Einige Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem Kreis (z. B. Zentrale Vergabestelle, Vollstreckung) kamen in der Vergangenheit nicht zustande. Grund hierfür war nach Einschätzung der Stadt Petershagen, dass die Aufgabenerledigung dadurch nicht günstiger für die Stadt würde. Aktuell findet interkommunale Zusammenarbeit in der Musikschule und auf dem Bauhof statt. Mit der Gemeinde Hille teilt sich die Stadt Petershagen eine Musikschulleitung. Das Streusalz wird gemeinsam für das gesamte Kreisgebiet beschafft. Im Einzelfall leihen sich die Kommunen Maschinen und Gerätschaften untereinander aus.

Die demografische Entwicklung in Verbindung mit den oben genannten weiteren strukturellen Rahmenbedingungen stellt die Stadt vor große Herausforderungen. Um die Zukunft der Stadt aktiv zu gestalten, sind strategische Entscheidungen notwendig. Wohin soll sich die Stadt entwickeln? Wie viel kommunale Infrastruktur soll und kann die Stadt noch vorhalten? Wo sollen Schwerpunkte gesetzt werden? Diesen Herausforderungen müssen sich Politik, Verwaltung und die Bürger gemeinsam stellen.

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.

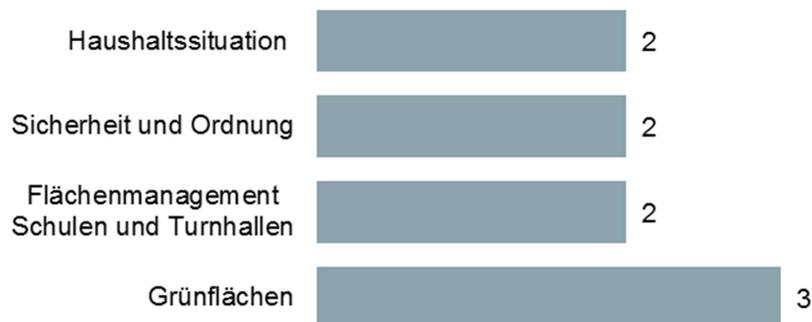
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	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 Stadt Petershagen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Petershagen wurde in der Zeit von November 2013 bis Juli 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Petershagen im Prüfgebiet Finanzen das Jahr 2011 zugrunde gelegt. In den anderen Prüfgebieten erfolgte der interkommunale Vergleich für das Jahr 2012.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sylke Brandt
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Riemann
Sicherheit und Ordnung	Thomas Riemann
Schule	Ralf Kämmler
Grünflächen	Ralf Kämmler

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse erfolgte in einem Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister und den Fachbereichsleitungen am 08. Juli 2014.

Eine zusammenfassende Ergebnispräsentation erfolgte im Rechnungsprüfungsausschuss am 11.09.2014.

→ 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 zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. In den Prüfgebieten variiert die Anzahl der Vergleichskommunen. Sie 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.

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Petershagen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

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 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 Konsolidie-

rung 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 12.09.2014

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sylke Brandt

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
Petershagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	22
Steuern	27
Gebäudeportfolio	28
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	35
Vermögenslage	35
Schulden- und Finanzlage	40
Ertragslage	47

→ 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 2008 bis 2011 und die aktuellen Haushaltsplanungen bis 2017 analysiert. Darüber hinaus wurde das Gebäudeportfolio untersucht.

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 der im Entwurf vorliegende Jahresabschluss 2012 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 Petershagen hat ihre Haushaltswirtschaft zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse 2008 und 2011 sind von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat der Stadt festgestellt worden. Bei den Jahresabschlüssen 2009 und 2010 wurde die Möglichkeit gem. Artikel 8 § 4 NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFWG) in Anspruch genommen. Die beiden Abschlüsse wurden daher nur vom Bürgermeister bestätigt und der Aufsichtsbehörde angezeigt. Der Jahresabschluss 2012 liegt in Entwurfsform vor und wurde in die Prüfung mit einbezogen. Einen Gesamtabschluss kann die Stadt Petershagen noch nicht vorweisen.

Als Grundlage für die Haushaltswirtschaft dient der Stadt der im Jahr 2013 verabschiedete Doppelhaushalt 2013/2014. Das für 2013 geplante Defizit kann durch die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Für 2014 wird ein positives Jahresergebnis erwartet. Der Doppelhaushalt musste daher lediglich bei der Kommunalaufsicht angezeigt werden. Die in der Finanzplanung bis 2017 ausgewiesenen Defizite liegen unterhalb der Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 GO NRW. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht daher nicht.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits die letzte überörtliche Prüfung der Stadt Petershagen zeigte überwiegend ein strukturelles Defizit in der kameraleen Finanzwirtschaft auf¹. Dabei schwankten die Jahresergebnisse relativ stark. Als wesentliche Ursache dafür wurde die einseitige Gewerbesteuersituation identifiziert. Die Erträge aus dieser Einnahmequelle werden im Wesentlichen von einem einzelnen Zahler dominiert. Der wirtschaftliche Erfolg oder Misserfolg dieses Unternehmens oder auch nur die zulässige Nutzung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten wirken sich spürbar auf das städtische Jahresergebnis aus. Mit der Umstellung auf das NKF setzte sich dieser Trend fort.

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen in 2009, Seite Fi 51 f.

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

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Jahresergebnis		4.076	-2.060	-5.212	-4.307	-9.865
Höhe der allgemeinen Rücklage	65.471	69.115	69.115	69.116	66.601	51.962
Höhe der Ausgleichsrücklage	9.102	9.102	7.042	1.829	0	4.076**)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	3,6	14,8
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		pos. Ergebnis	2,6	6,8	6,1	14,8

*) Eröffnungsbilanz 01.01.2008

***) Nach Verrechnung des negativen Jahresergebnisses mit der allgemeinen Rücklage kann der Ausgleichsrücklage der Überschuss des Jahres 2008 zugeführt werden (Artikel 8 §§ 2 f. NKFVG).

Im Jahr 2008 konnte – entgegen den erwarteten Planzahlen – ein deutlich positives Jahresergebnis erzielt werden. Zu verdanken hatte dies die Stadt vor allem Mehrerträgen bei der Gewerbesteuer. In den Folgejahren wurden dagegen wieder Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Im Jahr 2012 kam es zu einem deutlichen Ergebniseinbruch. Dieser ist im Wesentlichen durch eine hohe Gewerbesteuererstattung an ein Unternehmen zu erklären. Der zu erstattende Betrag an dieses Unternehmen war größer als die restlichen Gewerbesteuererträge zusammen. Dies führte zu einem negativen Gewerbesteueraufkommen in 2012.

Die Ausgleichsrücklage wurde für die Verrechnung der Defizite 2009 und 2010 herangezogen. Im Jahr 2011 reichte sie zur Deckung des Fehlbetrages nicht mehr aus. Es musste darüber hinaus erstmals auch die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Diese Entwicklung setzt sich im Jahr 2012 fort. Der erwartete Fehlbetrag wird zu einer deutlichen Verringerung der allgemeinen Rücklage führen. Es muss nach jetzigem Stand damit gerechnet werden, dass die allgemeine Rücklage in Folge des hohen negativen Jahresergebnisses um mehr als ein Siebtel reduziert werden muss. Damit weisen die Ergebnisrechnungen innerhalb der ersten fünf NKF-Jahre einen Eigenkapitalverzehr von 17,4 Mio. Euro aus.

Für das Jahr 2013 plant die Stadt Petershagen einen Fehlbetrag von 3,6 Mio. Euro. Bei einer Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage hätte dies eine weitere Verringerung dieser Bilanzposition um 6,4 Prozent zur Folge. Dieser Wert läge damit erneut über dem gem. § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO.NRW vorgegebenen Schwellenwert. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes wäre danach unumgänglich.

In dieser Situation kann die Stadt allerdings von den Regelungen des ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements profitieren. Gem. Artikel 8 § 3 NKFVG können Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die in die allge-

meinen Rücklage überführt wurden, im Jahresabschluss 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Für die Stadt Petershagen besteht damit die Möglichkeit, den im Jahr 2008 erzielten Überschuss von 4,1 Mio. Euro in die Ausgleichsrücklage zu überführen. Da dies buchungstechnisch erst nach der Verrechnung des Jahresfehlbetrages 2012 mit der allgemeinen Rücklage erfolgt, stehen die 4,1 Mio. Euro im Jahr 2013 in der Ausgleichsrücklage zur Verfügung. Das für das Haushaltsjahr 2013 geplante Defizit kann damit vollständig durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Dank der Nutzung der Möglichkeiten des NKFVG besteht damit für die Stadt Petershagen keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-3.628	79	-2.718	-2.106	-1.592
Höhe der allgemeinen Rücklage *)	51.962	51.962	49.771	47.665	46.073
Höhe der Ausgleichsrücklage	448	527	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	4,1	4,1	3,3
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	6,5	pos. Ergebnis	5,2	4,2	3,3

*) Höhe der allgemeinen Rücklage unter Berücksichtigung des Entwurfs für das Jahresergebnis 2012

Mit der Verrechnung des geplanten Jahresfehlbetrages 2015 ist die Ausgleichsrücklage erneut komplett aufgezehrt. Da die Finanzplanung für die Folgejahre weiterhin negative Jahresergebnisse prognostiziert, muss die allgemeine Rücklage entsprechend in Anspruch genommen werden.

Im Doppelhaushalt 2013/2014 summieren sich die Jahresergebnisse in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 auf einen Fehlbetrag von 10 Mio. Euro. In den ersten zehn Jahren der Haushaltsführung unter NKF-Bedingungen werden damit 28,5 Mio. Euro des sich aus den Rücklagen und den Jahresergebnissen zusammensetzenden Eigenkapitals verbraucht sein. Dies entspricht 38 Prozent des ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-169	-434	142	-112	-169	-91	-37	37

Die Stadt Petershagen liegt 2011 im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Im Jahr 2012 wird sich das Jahresergebnis voraussichtlich auf -391 Euro je Einwohner verschlechtern. Damit läge die Stadt Petershagen nur knapp unter dem Minimumwert für 2012. Sie würde das zweitschlechteste Jahresergebnis je Einwohner der Vergleichskommunen aufweisen.

→ **Feststellung**

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Verbesserung der Jahresergebnisse und die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs müssen oberste Priorität für das städtische Handeln haben. Dies gilt auch ohne der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu unterliegen.

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 daher zunächst das strukturelle Ergebnis 2011 ermittelt und dieses anschließend dem Planergebnis 2017 gegenüber gestellt.

Strukturelles Ergebnis 2011

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, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis 2011 um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich bereinigt. Für diese Positionen wurden stattdessen Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2012 angesetzt (2012 wurde einbezogen um einen aussagekräftigen Durchschnittswert zu ermitteln). Zusätzlich sind positive wie negative Sondereffekte bereinigt worden. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - nachhaltig auszugehen ist.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2011

Stadt Petershagen	
Jahresergebnis	-4.307
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	5.560
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	185
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.052
Hinzurechnungen (Mittelwerte)*	6.860
= strukturelles Ergebnis	-3.192

* Mittelwerte wurden unter Einbeziehung des vorl. Ergebnisses 2012 ermittelt

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen weist ein strukturelles Ergebnis von rund -3,2 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 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2011 oder der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Petershagen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung rechnet die Stadt Petershagen 2017 mit einem Jahresfehlbetrag von rund 1,6 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2011 ist danach um die Hälfte reduziert worden.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2011 und dem Planergebnis 2017 von rund 1,6 Mio. Euro zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern *)	6.199.738	5.900.000	-299.738	-0,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	8.350.074	11.480.000	3.129.926	5,4
Schlüsselzuweisungen *)	6.088.077	8.506.000	2.417.923	5,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen **)	7.422.014	8.239.696	817.682	1,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	7.382.093	7.498.600	116.507	0,3
Kreisumlage **)	13.605.655	15.887.000	2.281.345	2,6

*) Mittelwerte 2008 bis 2012

**) vorl. Ergebnis 2012

Gewerbesteuer

Die Rahmenbedingungen bei der Planung der Gewerbesteuer bedürfen einer besonderen Erläuterung. In den Jahresrechnungen sind für diese Ertragsposition extrem schwankende Beträge ausgewiesen. Die Bandbreite reicht dabei von plus 9,7 Mio. Euro in 2008 bis zu minus 2,5 Mio. Euro in 2012. Auslöser dieser Schwankungen war im Wesentlichen ein einzelner Gewerbesteuerzahler. Die wirtschaftspolitischen Entwicklungen im Energiesektor lassen keine belastbare Prognose zum Umfang der künftig zu erwartenden Zahlungen dieses Unternehmens zu. Die Stadt Petershagen wendet daher das Vorsichtsprinzip an. Ab 2013 werden die Gewerbesteuererträge ohne Berücksichtigung möglicher Zahlungen durch den bisher größten Steuerschuldner geplant. Unter dieser Prämisse lag das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen zwischen 2008 und 2012 bei rund 4,4 Mio. Euro. Für 2013 wurde ein Gewerbesteuerertrag von 4,7 Mio. Euro eingeplant. Das vorläufige Ergebnis liegt mit 4,62 Mio. Euro nur knapp unter diesem Wert. Die Vorgehensweise der Stadt erscheint daher als sachgerecht und nachvollziehbar.

Im Vergleich zum strukturellen Ergebnis plant die Stadt bis 2017 einen Rückgang der Gewerbesteuer um rund 300.000 Euro. Diese Ertragsposition leistet daher keinen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Aufgrund der oben dargelegten Rahmenbedingungen setzt das Erreichen dieses Planwertes ab 2014 jedoch einen stetigen Anstieg der Steuerträge voraus. Die von der Stadt eingeplanten Steigerungsraten liegen dabei deutlich oberhalb der vom Land NRW herausgegebenen aktuellen Orientierungsdaten.² Die Gewerbesteuer birgt daher ein erhebli-

² Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 09. Juli 2013, Az. 34-46.05.01-264/13

ches Risiko für den dargestellten Konsolidierungsprozess. Im Risikoszenario wird dieser Aspekt noch einmal aufgegriffen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sind die größte Ertragsposition der Stadt. Hier wird auch die größte Verbesserung eingeplant. Mit über 3,1 Mio. Euro leisten die Gemeinschaftssteuern einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die dabei zugrunde gelegten Steigerungsraten bewegen sich auf dem Niveau der Orientierungsdaten.

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern hängt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Petershagen nicht beeinflusst werden. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und stetig steigende Steuereinnahmen können daher nicht erwartet werden. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Mit einem geplanten Anstieg von 2,4 Mio. Euro leisten die Schlüsselzuweisungen einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die Höhe dieser Ertragsposition wird von vielen Faktoren bestimmt. Wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2011 schlägt sich diese Entwicklung in der Finanzplanung der Stadt Petershagen nur bedingt nieder. Eine Ursache dafür sind die oben geschilderten Verwerfungen bei den Gewerbesteuererträgen. Diese beeinflussen maßgeblich die Steuerkraft und damit auch die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen.

Das Land NRW hat in den letzten Jahren über das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Die Ende 2013 erfolgte Regelung zum Einheitslastenabrechnungsgesetz und die aktuell diskutierten Anpassungen im Finanzausgleich zeigen, dass in diesem Bereich mit Änderungen gerechnet werden muss.

Darüber hinaus nimmt das Land Änderungen hinsichtlich der Verteilung der Finanzmittel vor. Ein Beispiel dafür ist der Schüleransatz. Das Land bemisst seine Zuweisungen an kommunalen Leistungsfaktoren. Ein Ansatz ist dabei die Zahl der Schüler in städtischen Einrichtungen. Der Umfang der Ganztags- und Halbtagsbetreuung wird mit unterschiedlicher Gewichtung in die Berechnung einbezogen. Mit dem GFG 2014 wurde diese Gewichtung deutlich herabgesetzt.³ Die Anzahl der ganztags betreuten Schüler geht nur noch mit dem Faktor 2,02 in die Berechnung ein (3,33 gem. GFG 2013). Für die Halbtagsbetreuung wurde der Wert von 0,7 auf 0,62 je Schüler verringert. In der Haushaltsplanung der Stadt Petershagen sind noch die höheren Gewichte gem. GFG 2013 zugrunde gelegt. Aufgrund des Ausbaus der Ganztagsbetreuung in

³ Vgl. § 8 Abs.4 Gemeindefinanzierungsgesetz 2014, GV.NRW. Ausgabe 2013 Nr. 45 vom 30.12.2013, S.847-888

Petershagen hat diese Änderung auch wesentlichen Einfluss auf die Höhe der zu erwartenden Schlüsselzuweisungen.

Damit besteht auch bei dieser Ertragsposition ein Risiko für die vorliegende Planung.

Personalaufwendungen

Im Eckjahresvergleich steigen die Personalaufwendungen jährlich um 1,8 Prozent und belasten den Konsolidierungsprozess. Die Orientierungsdaten des Landes geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von ein Prozent jährlicher Aufwandssteigerung vor. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände ist für die Jahre 2013 bis 2016 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen von jährlich rund drei Prozent zu rechnen⁴. Der Zielwert des Landes kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden.

Die von der Stadt Petershagen angewendeten Steigerungsraten liegen bis 2014 oberhalb der Orientierungsdaten von einem Prozent. 2015 und 2016 wird dagegen nur noch mit einer Steigerung von jeweils 0,9 Prozent gerechnet. Für 2017 ist eine Steigerung in Höhe der Orientierungsdaten eingeplant.

Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, will die Stadt in allen Bereichen der Verwaltung Stellenbewertungen durchführen. Auf die Ausführungen im Handlungsfeld Sicherheit und Ordnung wird verwiesen. Dort hat die GPA NRW Stellenpotenziale ermittelt. Dies kann jedoch nur ein erster Schritt zur Konsolidierung des Personalaufwandes sein. Hinsichtlich des Umfangs der zu erzielenden Einsparungen verbleibt ein Risiko. Dies gilt besonders für die letzten Finanzplanjahre. Im Risikoszenario wird dieser Zusammenhang auch wertmäßig analysiert.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im betrachteten Zeitraum steigen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen basierend auf dem strukturellen Ergebnis lediglich um rund 160.000 Euro an. Wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist der ab 2014 geplante stetige Rückgang der Aufwendungen.

Bei den Sachaufwendungen geben die Orientierungsdaten des Landes eine Zielgröße von einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung vor. Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände rechnet für 2013 bis 2016 mit Steigerungsraten für den Sachaufwand zwischen 3,7 Prozent (in 2013) und 2,6 Prozent (in 2016).⁵ Die von Petershagen geplanten Werte können somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen erreicht werden. Der 2010 aufgestellte „20-Punkte-Plan zur Haushaltskonsolidierung“ enthält Maßnahmen, die zu einer Konsolidierung in diesem Bereich beitragen. Diese greifen jedoch größtenteils bereits in 2012 bzw. 2013. Die sinkenden Planwerte ab 2014 lassen sich damit nur bedingt erklären. Die Entwicklung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen birgt daher ein Risiko für die städtischen Konsolidierungsbemühungen.

⁴ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2016 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Umdruck-Nr. L 2125 vom 19.06.2013

⁵ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: a.a.O.

Kreisumlage

Die Kreisumlage orientiert sich grundsätzlich an der Steuerkraft der Stadt. Die geplanten Mehrerträge bei den Realsteuern zeigen, dass die Stadt hier mit einer Zunahme rechnet. Folgerichtig nimmt auch die geplante Belastung aus der Kreisumlage zu. Daneben existieren allerdings weitere Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage generell unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können nicht sicher vorhergesagt werden. Deshalb unterliegt diese Aufwandsposition immer einem Risiko.

→ Feststellung

Wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen beinhalten Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung. Teilweise können diese von der Stadt Petershagen nicht beeinflusst werden. Vor allem die Konsolidierung der Erträge hängt von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Die aufgezeigten Risiken werden unten im Kapitel „Risiken für die Haushaltswirtschaft“ erneut aufgegriffen.

Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie weitere im Rahmen der Prüfungen erhobene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Petershagen.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	94,5	86,9
Eigenkapitalquote 1	7,3	66,0	36,5	41,2
Eigenkapitalquote 2	34,1	84,2	63,7	78,4
Fehlbetragsquote	0,1	38,8	7,1	6,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	37,4	43,2
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	9,3	11,0
Drittfinanzierungsquote	31,6	114,9	52,0	72,8
Investitionsquote	9,3	236,4	96,9	85,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	68,0	105,9	88,9	92,2
Liquidität 2. Grades	8,2	848,6	114,0	23,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	21,0	6,9	2,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.606	230	./.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Zinslastquote	0,0	10,0	3,0	0,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,3	73,8	56,6	58,6
Zuwendungsquote	5,3	29,9	16,6	21,9
Personalintensität	13,7	29,0	20,8	18,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	30,1	18,2	18,5
Transferaufwandsquote	34,3	53,4	43,0	42,3

Weitere Kennzahlen je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-434	142	-112	-169
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-408	303	-6	-143
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	449	3.169	1.602	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	898	1.806	1.220	949

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Petershagen erreicht im Vergleichsjahr 2011 relativ gute Werte bei den Kennzahlen für das Eigenkapital und die Fehlbetragsquote. Diese Momentaufnahme darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entwicklungsrichtung negativ ist. Bereits 2012 weist das vorläufige Ergebnis Quoten unterhalb der Mittelwerte aus. Lediglich bei der Eigenkapitalquote 2 ist die Stadt Petershagen weiterhin überdurchschnittlich aufgestellt.

Der Handlungsbedarf wird besonders bei der Betrachtung der Eigenkapitalentwicklung deutlich. In den ersten fünf Jahren schrumpft dieses um rund 25 Prozent. Diese Tendenz setzt sich gemäß der Finanzplanung fort. Bis 2017 werden voraussichtlich 43 Prozent des ursprünglich vorhandenen Kapitals verbraucht sein. Da die Stadt Petershagen auch zum Ende des Finanzplanungszeitraumes keinen Haushaltsausgleich darstellen kann, wird der Eigenkapitalverzehr noch weiter voranschreiten.

Vermögenslage

Eine große Gemeindefläche stellt vergleichsweise hohe Anforderungen an die Infrastruktur. Folgerichtig weist die Stadt Petershagen eine überdurchschnittliche Infrastrukturquote aus. Deutlich oberhalb des Mittelwertes liegt auch die Abschreibungsintensität. Der städtische Haushalt wird vergleichsweise stark durch die Abnutzung der Vermögenswerte belastet. Dieser negative Effekt wird allerdings durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten abgemildert. Mit einer Drittfinanzierungsquote von 72,8 Prozent befindet sich Petershagen deutlich im besten Viertel der Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der hohen Eigenkapitalquote 2. Der relativ hohe Vermögensverzehr kann nicht zu 100 Prozent durch neue Investitionen ausgeglichen werden. Diese Entwicklung kann insbesondere bei den Wirtschaftswegen problematisch werden. Diese haben im Schnitt zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer erreicht.

Finanzlage

Das Ziel einer langfristigen Finanzierung des Anlagevermögens wird erreicht. Hier profitiert die Stadt von der hohen Drittfinanzierungsquote. Problematisch ist jedoch die kurzfristige Liquidität. Bei der Kennzahl „Liquidität 2. Grades“ reiht sich Petershagen bereits im Vergleichsjahr 2011 in das schlechteste Viertel der Vergleichskommunen ein. Besorgniserregend ist die weitere Perspektive. Die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten steigen beträchtlich an. Gleiches gilt für die Entwicklung der Investitionskredite. Ab 2012 ist eine Neuaufnahme von 9,7 Mio. Euro geplant. Dies wird unmittelbare Auswirkungen auf die 2011 noch vergleichsweise gute Zinslastquote haben.

Ertragslage

2011 weist die Netto-Steuerquote noch eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft der Stadt aus. Das Ausbleiben der Erträge von dem bisher größten Gewerbesteuerzahler ab 2012 führt zu einer grundlegend anderen Situation. Die Anhängigkeit der Stadt von Finanzleistungen Dritter wird zunehmen.

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 01. Januar 2008; bislang keine HSK-Pflicht,
- Ausgleichsrücklage in 2011 erstmals vollständig verbraucht; 2012 erfolgt Auffüllung durch Umbuchen des Jahresüberschusses 2008 (gem. NKFVG); 2015 wird Ausgleichsrücklage erneut aufgebraucht sein,
- von 2008 bis 2012 reduzierte sich das Eigenkapital um 18,5 Mio. Euro (rd. 25 Prozent),
- strukturelles Ergebnis 2011 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rd. 3,2 Mio. Euro aus,
- nach geringem Jahresüberschuss 2014 werden in der Ergebnisplanung negative Jahresergebnisse erwartet; Eigenkapitalverzehr bis 2017 voraussichtlich 28,5 Mio. Euro (38 Prozent),
- Ergebnisplanung stellt wesentlich auf Ertragssteigerungen bei den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern ab; darüber hinaus werden ab 2014 sinkende Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen geplant; dies bedeutet ein Haushaltsrisiko,
- ausbleibende Selbstfinanzierungskraft führt zu deutlich steigenden Liquiditätskrediten,
- ab 2012 ist ein Anstieg der Investitionsdarlehen um 9,7 Mio. Euro geplant

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Petershagen 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)
Risiko in der geplanten Entwicklung der Gewerbesteuererträge, der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in dem geplanten Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ab 2014	Strukturelle Haushaltssituation
Perspektivische Risiken aus dem umfangreichen Gebäudebestand	Gebäudeportfolio
Zinsänderungsrisiko für Liquiditätskredite	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen. Die Stadt Petershagen muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

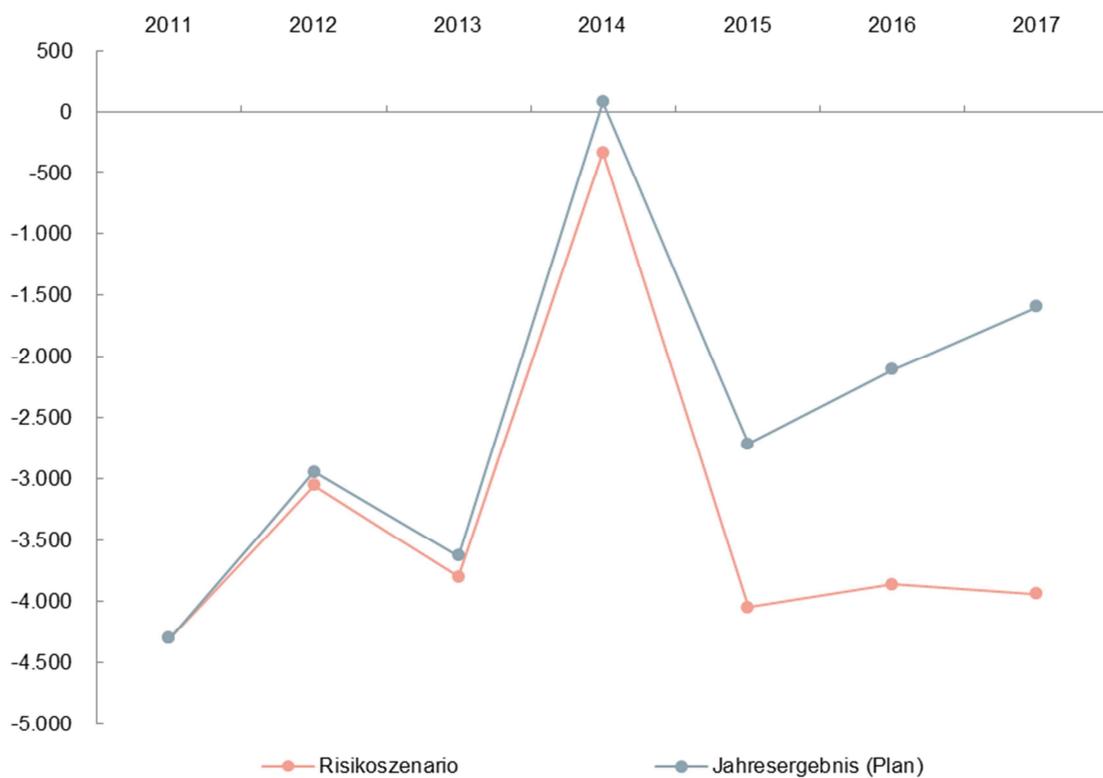
Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbesteuer (ab 2014 Steigerung nur in Höhe der Orientierungsdaten)	5.304	5.900	596
Gemeinschaftssteuern (Steigerung um einen Prozentpunkt niedriger als geplant)	10.846	11.480	634

Position	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Schlüsselzuweisungen (Steigerung in Höhe der Orientierungsdaten auf Basis des Mittelwertes 2008 bis 2012)	7.840	8.506	666
Personalaufwendungen (Steigerung in Höhe von 2 Prozent auf Basis Ergebnis 2011)	8.121	8.240	119
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen (Steigerung in Höhe der Orientierungsdaten)	7.161	7.499	338
Gesamtsumme			2.352

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario im Vergleich zur Haushaltsplanung wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2011 bis 2017



2011: Istwert, danach Planwerte

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei hat sie festzulegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit der Vorbereitung zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Sind konkrete Maßnahmen eingeleitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden.

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf Ergebnisverschlechterungen nur kurzfristig mit Steueranhebungen reagiert werden kann. Dies gilt besonders für den Zeitraum ab 2015. Sollte sich der Haushalt nicht wie geplant positiv entwickeln, droht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.

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.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach KAG	Beiträge
Abrechnung investiver Maßnahmen an Wirtschaftswegen nach § 8 KAG	Beiträge
Erwirtschaftung einer Verzinsung des aufgewandten Kapitals bei den Eigenbetrieben	Gebühren / Finanzanlagen
Reduzierung des Zuschussbedarfs bei der Musikschule	Gebühren
Reduzierung der Friedhofskapellen	Gebühren
Effiziente Flächennutzung im Bereich der Dorfgemeinschaftshäuser, Sportheime, Schießsportanlagen, Gymnastikhallen und Feuerwehrgerätehäuser	Gebäudeportfolio
stärkere Kostenbeteiligung der externen Nutzer städtischer Gebäude	Gebäudeportfolio

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 ihr Ausgabeverhalten so gestalten, 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 Stadt Petershagen kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch durch Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt 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.

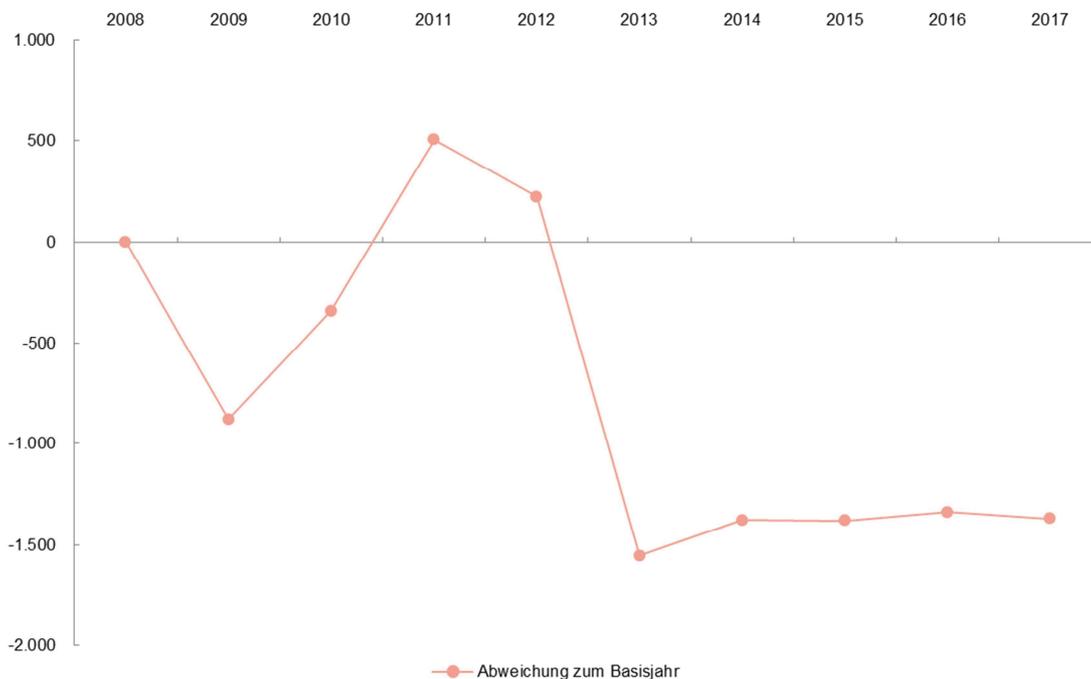
Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

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 sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Bei diesen Sondereffekten handelt es sich um

- Erträge aus Dividenden und Steuererstattungen bei der Musikschule,
- Erträge aus der Veräußerung von Vermögen,
- Erstattungen des Kreises für SGB II-Finanzierungsbeteiligung der Vorjahre,
- Wertberichtigungen,
- eine Rückstellung aufgrund des Härteausgleichs SGB II sowie
- Steuern auf Dividendenzahlungen bei der Musikschule.

Ausgehend vom Basisjahr 2008 (NKF-Umstellung) zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Stadt Petershagen.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2012 (Entwurf) Istwerte, ab 2013 Planwerte

Ausgehend vom Basisjahr 2008 zeigt sich zunächst ein uneinheitlicher Steuerungstrend. Im ersten Jahr verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rund 880.000 Euro. Danach tritt wieder eine Verbesserung ein. Im Vergleich der Haushaltsjahre 2008 und 2012 steigt das bereinigte Ergebnis um rund 220.000 Euro an. Der Stadt ist es damit gelungen, sämtliche Preissteigerungen und Lohn- bzw. Gehaltserhöhungen zu kompensieren. Die in den Jahresrechnungen ausgewiesenen ordentlichen Ergebnisse nehmen dagegen eine grundlegend andere Entwicklung. Hier ist in den fünf Jahren ein Rückgang um rund 13,9 Mio. Euro festzustellen. Die in diesem Zeitraum festzustellende Verschlechterung des ordentlichen Ergebnisses beruht somit vornehmlich auf den herausgerechneten Positionen. Hauptverantwortlich ist dabei die Entwicklung der Gewerbesteuer. Diese fällt 2012 um rund 12,2 Mio. Euro geringer aus als noch in 2008.

Von 2012 auf 2013 geht der Steuerungstrend um rund 1,8 Mio. Euro zurück. Diese Entwicklung ist häufig beim Übergang von den Istwerten zu den Planwerten festzustellen. Das (vorläufige) Jahresergebnis 2012 weist bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen jeweils um rund 500.000 Euro geringere Beträge auf als ursprünglich geplant. Dieser Trend wird sich voraussichtlich 2013 fortsetzen. Der Entwurf des Jahresabschlusses fällt um rund 1,3 Mio. Euro besser aus als erwartet.

Ab 2013 stabilisiert sich die Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses auf einen Wert von rund 1,4 Mio. Euro unterhalb des Basisjahres. Dies bedeutet, dass die Stadt davon ausgeht, ab 2013 sämtliche Preissteigerungen sowie Lohn- und Gehaltserhöhungen kompensieren zu können. Eine Konsolidierung des Haushalts darüber hinaus ist jedoch nicht festzustellen. Die in der Finanzplanung ausgewiesenen Ergebnisverbesserungen beruhen damit auf den bereinigten Positionen. Die mit dieser Planung verbundenen Risiken wurden bereits dargestellt.

Auch wenn die Stadt vorsichtig plant, muss den zu erwartenden Defiziten konsequent gesteuert werden. Sofern sich die Planungen künftig tatsächlich im vorgesehen Umfang einstellen und es nicht zu Verbesserungen kommt (z.B. durch Nicht-Ausschöpfen von Haushaltspositionen), sind weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen unerlässlich.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend weist bis zum Jahr 2012 eine Verbesserung von rund 220.000 Euro aus. Ab 2013 kehrt sich dieser positive Trend um. Nach der Planungen der Stadt stabilisiert sich das Ergebnis auf einem gleichbleibendem Niveau von rund 1,4 Mio. Euro unterhalb des Basisjahres. Dies bedeutet zumindest eine Kompensation von Preissteigerungen und Personalkostenzuwachs.

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 sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	87	87	87	88
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.793	1.800	1.810	1.826
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	4,9	4,9	4,8	4,8

Die Stadt Petershagen weist eine niedrige Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen auf. In 2008 und 2009 stellen die 4,9 Prozent das Minimum der Vergleichskommunen dar. 2010 und 2011 wird der zweitschlechteste Wert erreicht. Damit belasten etwa 95 Prozent der laufenden Abschreibungen auf das Straßennetz den Haushalt. Nennenswerte Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge werden nicht realisiert.

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen erzielt eine weit unterdurchschnittliche Refinanzierung der Abschreibungen auf das Straßennetz durch Beiträge.

Grundlage für die Erhebung von Beiträgen sind kommunale Straßenbaubeitragssatzungen. Diese sollten für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken nach den §§ 127 ff. BauGB aufgestellt sein. Die Herstellung, Erneuerung und Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen sollte über eine Satzung nach § 8 KAG abgedeckt werden.

Die Stadt Petershagen verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand ist darin auf 90 Prozent festgelegt. Die Satzung trat bereits am 01. Januar 1993 in Kraft. Sie entspricht damit nicht dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Eine Anpassung der Herstellungsmerkmale auf das Bauprogramm ist nicht erfolgt. Bei jeder erstmaligen Herstellung muss daher überprüft werden, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Die Beitragsfähigkeit entsteht erst, wenn die satzungsmäßigen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung zu erlassen. Die Sachbearbeitung verzögert sich, eine zeitnahe Abrechnung wird behindert.

→ Feststellung

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB bezieht sich nicht auf die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte ihre Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes überarbeiten. Darüber hinaus sollte die Festschreibung eines ortsüblichen Bauprogramms geprüft werden.

Die gültige Beitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Petershagen datiert vom 15.12.1992. Auch diese Satzung entspricht nur in Teilen dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. So wird der Begriff der Erschließungsanlage und nicht der weiter gehende Anlagenbegriff des KAG genutzt. Damit können keine Straßen im Außenbereich abgerechnet werden. Dies betrifft insbesondere die Wirtschaftswege. In der Vergangenheit wurden zwar bei einzelnen Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen mit den Anliegern Durchführungsvereinbarungen mit einer Kos-

tenbeteiligung vereinbart. Dennoch wird der Großteil der investiven Baumaßnahmen durch den städtischen Haushalt finanziert. Aufgrund der großen städtischen Flächenausdehnung sind damit über 600 Kilometer Wirtschaftswege von dieser Nichtregelung betroffen. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung 2009 wurde empfohlen, die Satzung um eine Festlegung der Beitragserhebung von Wirtschaftswegen zu erweitern.⁶ Derzeit lässt die Stadt ein Wirtschaftswegekonzept durch ein Ingenieurbüro erstellen. Nach Vorliegen des Konzeptes soll die weitere Vorgehensweise diskutiert werden.

→ **Feststellung**

Die Beitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Petershagen beinhaltet nicht die Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Investive Maßnahmen werden größtenteils über den Gesamthaushalt finanziert.

In der Beitragssatzung muss eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorgenommen werden. In der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes werden dazu Spannweiten vorgegeben. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen.

Der von der Stadt Petershagen festgelegte Anteil der Beitragspflichtigen stellt mit wenigen Ausnahmen jeweils die Untergrenze der empfohlenen Spannweite dar. So wird für die Fahrbahnen von Anliegerstraßen ein Anteil von 50 Prozent festgelegt. Die Mustersatzung empfiehlt einen Anteil von 50 bis 80 Prozent. Bei der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung an Hauptverkehrsstraßen liegt der festgesetzte Anteil von zehn Prozent sogar unterhalb der Empfehlung von 30 bis 80 Prozent. Bei der Frage nach der angemessenen Ausschöpfung der empfohlenen Spannweiten sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO.NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt § 77 Abs. 2 GO.NRW. Danach haben die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dieser ist jedoch für Gemeinden, die bereits über längere Zeit hinweg ihre Haushaltsrechnungen mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben, eingeschränkt. Diese unterliegen in besonderem Maße der grundsätzlichen Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen. Deshalb ist in vielen Kommunen die Festsetzung des in der Mustersatzung empfohlenen Höchstanteils üblich und geboten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen hat Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen festgesetzt. Diese stellen mit wenigen Ausnahmen die jeweilige Untergrenze der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfohlenen Spanne dar. Durch diesen Verzicht auf Beitragseinnahmen wird eine Möglichkeit zur Verbesserung der defizitären Haushaltssituation nicht genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG entsprechend der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktuali-

⁶ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen in 2009, Seite In 15

sieren.

Die Möglichkeit zur Beitragsabrechnung von Sanierungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen sollte darin aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten die Anteile der Beitragspflichtigen nach den in der Mustersatzung empfohlenen Höchstsätzen festgelegt werden.

Gebühren

Die Stadt Petershagen führt die klassischen Gebührenhaushalte wie Friedhöfe und Straßenreinigung im Kernhaushalt. Der Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung ist dem Abwasserbetrieb zugeordnet. Dieser wird als eigenbetriebsähnlicher Betrieb im Sondervermögen geführt.

Über- und Unterdeckungen

Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG sind Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Unterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Das OVG NRW hat dazu ausgeführt, dass es sich dabei um die tatsächlichen im Rahmen der Ist-Rechnung festgestellten Kostenüberschüsse handelt.⁷ Deshalb müssen sowohl Voraus- als auch Nachkalkulationen durchgeführt werden. Nur durch Nachkalkulationen anhand der Ist-Ergebnisse können die tatsächlichen Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen ermittelt werden. Erst dann können die Ergebnisse der Vorperioden im Sinne des KAG bei den Gebührenvorkalkulationen berücksichtigt werden.

Bei den Gebührenrechnungen konnten nur teilweise Voraus- und Nachkalkulationen vorgelegt werden. Zudem war eine konsequente Orientierung und Anwendung der gesetzlichen Vorgaben des KAG nicht durchgängig festzustellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte jährliche Voraus- und Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchführen. Dadurch wird der gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen. Darüber hinaus wird durch einen konsequenten Deckungsausgleich eine nicht gerechtfertigte Haushaltsbelastung vermieden.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung erfolgt durch den Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen. Im Zuge der Prüfung durch die GPA NRW konnte keine Gebührenkalkulation vorgelegt werden. Nach Auskunft der Stadt wird diese durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt und jährlich fortgeschrieben.

Die Abschreibungen werden dabei auf Basis der Anschaffungswerte kalkuliert. Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auch der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes zulässig.⁸ Der Wiederbeschaffungszeitwert ist dabei der Preis, den die Stadt zum Ende der Nutzungsdauer für eine neue Anlage gleicher Art und Güte zu zahlen hätte. Durch die Berücksichtigung der Preissteigerungsraten

⁷ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 30.10.2001 – Az.: 9 A 3331-01)

⁸ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20.7.2009 – Az. 9 A 1965/08 -)

wird die Abschreibungsbasis dazu jährlich erhöht. Dadurch können der Werteverzehr des Anlagevermögens erwirtschaftet und der Substanzerhalt besser erreicht werden. Der Gebührenhaushalt ist damit in der Lage, aus eigenen, selbsterwirtschafteten Mitteln eine Ersatzbeschaffung zu finanzieren. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf die Wiederbeschaffungszeitwerte empfohlen.⁹ Dies wurde durch die Stadt Petershagen nicht umgesetzt. Die praktizierte Berechnung der Abschreibung auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ist gem. KAG NRW zulässig. Allerdings verzichtet der Abwasserbetrieb dadurch auf Einnahmemöglichkeiten. Die zur Ersatzbeschaffung von Anlagegütern erforderlichen Beträge müssen dann zumindest teilweise durch allgemeine Haushaltsmittel oder Kredite finanziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Abschreibungen im Rahmen der Gebührenkalkulation auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

§ 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NRW gibt vor, dass zu den bei der Kalkulation zu berücksichtigenden Kosten auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals gehört. Der Kernhaushalt der Stadt hat in 2012 Zinserträge von 770.000 Euro vom Abwasserbetrieb erhalten. Diese Zinsen resultieren aus einem Darlehen von elf Mio. Euro, das die Stadt seinem Sondervermögen gewährt hat. Dieses wurde 2012 mit sieben Prozent verzinst. 2013 wurde das Darlehen auf 7,65 Mio. Euro zurückgeführt. Die Verzinsung wurde auf sechs Prozent gesenkt. Künftig kann die Stadt somit jährlich noch 459.000 Euro Zinserträge einplanen.

Die vom Abwasserbetrieb gezahlten Beträge stellen keine Verzinsung des aufgewandten Kapitals dar. Darauf hat die Stadt jedoch einen Anspruch. Schließlich ist das städtische Eigenkapital im Abwasserbetrieb gebunden und kann nicht für andere Zwecke eingesetzt werden. Die Ermittlung der Verzinsungsbasis setzt bei dem Anlagevermögen an. Abgezogen wird lediglich der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Anteil. Dieser umfasst die in der Bilanz ausgewiesenen empfangenen Ertragszuschüsse sowie die Sonderposten für Investitionszuschüsse. Darüber hinaus wird auf der Passivseite ein Stammkapital von rund 7,2 Mio. Euro ausgewiesen. Dieses bleibt über die Jahre konstant und besteht vollständig aus Zuweisungen. Nach Auffassung der GPA NRW kann diese Position ebenfalls als Abzugskapital behandelt werden. Für die Berechnung des aufgewandten Kapitals ist sie daher analog zur Nutzungsdauer der korrespondierenden Anlagegüter aufzulösen.

Auf Basis des Jahresabschlusses 2012 ergibt sich die folgende Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung:

⁹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen in 2009, Seite Fi - 14

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung im Sondervermögen Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen

	Angaben in Tausend Euro
Anlagevermögen lt. Bilanz 2012 (45.270 .Tausend Euro/. Anlagen im Bau 20 Tausend Euro)	45.250
./. Sonderposten für Investitionszuschüsse	5.907
./. Empfangene Ertragszuschüsse	12.581
= zu verzinsendes Kapital (Zwischensumme)	26.762
./. Landeszuwendungen, die im Rahmen der Eröffnungsbilanz als zweckgebundene Rücklagen bzw. Kapitalrücklagen im Eigenkapital bilanziert wurden (Auflösung mit 1/50 jährlich)	4.295
= zu verzinsendes Kapital	22.467
kalk. Verzinsung bei 6,0%	1.348
./. Ansatz Fremdkapitalzinsen der Gebührenkalkulation 2012 (aus GuV)	141
kalk. Verzinsung bei 6,0%	1.207
./. Verzinsung des inneren Darlehens (11.000 Tausend Euro mit 7%)	770
Potenzial bei Zinssatz von 6,0%	437

Ab 2013 ergibt sich ein noch größeres Potenzial. Aufgrund der Reduzierung des inneren Darlehens bei gleichzeitiger Senkung des Zinssatzes ist nur noch mit einer Zinszahlung von 459.000 Euro zu rechnen. Das Potenzial für die Verzinsung des aufgewandten Kapitals erhöht sich dadurch auf 748.000 Euro (1.207.000 Euro ./. 459.000 Euro).

→ Feststellung

Beim Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen wird das aufgewandte Kapital nicht vollständig im Sinne des KAG NRW verzinst.

→ Empfehlung

Die Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung sollte nach dem KAG NRW erfolgen. Das dargestellte Optimierungspotenzial umfasst die Neukalkulation der Verzinsung des aufgewandten Kapitals und eine Umstellung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Zudem sollten aufgelöste Ertragszuschüsse nicht gebührenmindernd als Entgelte berücksichtigt werden.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Petershagen verfügt auf ihrem Gemeindegebiet über 30 Friedhöfe bzw. Bestattungspätze. 18 davon sind städtisch, elf haben einen kirchlichen und einer einen privaten Träger. Zu den Friedhöfen gehören 30 Räumlichkeiten für Trauerfeiern. 19 dieser Räumlichkeiten werden von der Stadt verwaltet und unterhalten. Dabei handelt es sich vornehmlich um Friedhofskapellen.

Die Kalkulation der Friedhofsgebühren erfolgt nach dem KAG auf der Grundlage eines Betriebsabrechnungsbogens durch den städtischen Baubetrieb. In die Berechnung fließen die

Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ein. Diese Werte werden durch die Kämmererei berechnet. Die Abschreibungen werden dabei auf der Basis von Anschaffungswerten kalkuliert. Bereits in der vorangegangenen überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW darauf hingewiesen, dass der Werteverzehr des Anlagevermögens so nicht erwirtschaftet werden kann.¹⁰

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte im Rahmen der Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen die Wiederbeschaffungszeitwerte als Abschreibungsbasis verwenden.

In 2012 wurden sechs Containerstellplätze an den Friedhöfen gebaut. Diesem neuen Anlagevermögen wurden Sonderposten aus der allgemeinen Investitionspauschale zugeordnet. Bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung wurden diese Sonderposten anteilig und entsprechend des Werteverzehrs durch Abschreibungen von dem Anlagevermögen abgezogen. Dadurch wurde die Basis für die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung verringert. Als Konsequenz werden in der Gebührenkalkulation geringere kalkulatorische Zinsen berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die erhaltenen pauschalen Investitionszuwendungen sollten künftig vornehmlich Vermögensgegenständen aus den Bereichen des Haushalts zugeordnet werden, die nicht durch Gebühreneinnahmen refinanziert werden können.

Die Bestattungskultur hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Urnenbegräbnisse stellen einen immer größeren Anteil an den Bestattungen dar. In der Stadt Petershagen machten die Urnenbegräbnisse 2012 einen Anteil von 29 Prozent aus. Bei der Gebührenberechnung werden für Sarg- und Urnenbestattungen unterschiedliche Werte zugrunde gelegt. Maßgeblich ist dabei der Flächenfaktor, der über Äquivalenzziffern berücksichtigt wird. Demgegenüber basiert das sogenannte „Kölner Modell“ auf dem Argument, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Beim Gebührenniveau zwischen Erd- und Urnenbestattungen ergeben sich damit keine wesentlichen Abweichungen. Eine Verringerung des Flächenfaktors kann daher einen Beitrag zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades leisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte bei der Gebührenkalkulation für Erd- und Urnenbestattungen eine Aufgabe oder zumindest eine Modifizierung des Äquivalenzziffernprinzips prüfen.

Auf den Friedhöfen unterhält die Stadt 18 Friedhofskapellen und zwei Trauerräume. Die Kapellen wurden meist Ende der 1960er Jahre gebaut. Baulich und energetisch sind sie stark sanierungsbedürftig. Die jährlichen Unterhaltungskosten steigen kontinuierlich an. Gleichzeitig ist ein Rückgang der Nutzungszahlen zu verzeichnen. So blieb die Kapelle in Eldagsen 2013 ungenutzt. In Ilse, Ilsenheide, Ovenstädt und Seelenfeld fanden in dem Jahr lediglich je zwei Trauerfeiern statt.

Bei 100 Nutzungen der Kapellen im Jahr 2012 ergibt sich ein Gebührenbedarf von 1.000 Euro je Inanspruchnahme. Nach der aktuellen Satzung wird eine Gebühr von 600 Euro für die Kapel-

¹⁰ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen in 2009, Seite Fi - 22

lenbenutzung erhoben. Aufgrund dieser nicht kostendeckenden Gebühr wurden die Friedhofskapellen mit rund 40.000 Euro durch den Gesamthaushalt subventioniert. Bestattungsunternehmen bieten diese Leistung deutlich günstiger an und stellen eine zunehmende Konkurrenz dar. Die Nutzungszahlen werden daher voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter abnehmen. Bei gleichzeitig steigenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen wird sich der Zuschussbedarf deutlich erhöhen. Die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr wird dadurch zunehmend schwieriger umzusetzen sein.

Die Stadt hat dieses Problemfeld bereits erkannt. Mit dem Haushaltsplan 2010 hat der Rat einen „20-Punkte-Plan zur Haushaltskonsolidierung“ beschlossen. Unter Punkt 18 ist darin unter anderem festgelegt, dass die Verwaltung ein Konzept zur Reduzierung der Friedhofskapellen aufstellen soll. Dieses Konzept wurde 2012 dem interfraktionellen Kreis und den Ortsbürgermeistern präsentiert. Darin ist eine Reduzierung der Anzahl der Kapellen auf sechs im Stadtgebiet vorgeschlagen. Eine Beschlussfassung zu diesem Konzept ist allerdings noch nicht erfolgt.

→ **Feststellung**

Die Bereitstellung von Friedhofskapellen erfolgt nicht kostendeckend. Die steigenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können bei gleichzeitig zurückgehenden Nutzungszahlen nicht durch den Gebührenzahler finanziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Anzahl der Friedhofskapellen der verringerten Nachfrage anpassen. Eine deutliche Reduzierung der Gebäude könnte zu einer spürbaren Senkung der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen führen.

Das von der Verwaltung erarbeitete Konzept zur Reduzierung der Friedhofskapellen kann dafür eine gute Basis sein.

Musikschule

Die Stadt Petershagen betreibt eine Musikschule als Betrieb gewerblicher Art (BgA). Bis 2013 hielt der BgA Anteile an der E.ON Westfalen Weser AG als gewillkürtes Betriebsvermögen. Die aus dieser Beteiligung erzielten Finanzerträge verringerten das mit dem Musikschulbetrieb erzielte Defizit. In der letzten überörtlichen Prüfung wurde die Musikschule detailliert untersucht. Dabei errechnete die GPA NRW den Zuschussbedarf ohne die Zahlungsströme aus der Beteiligung. Danach wies die Musikschule 2007 einen Zuschussbedarf von 9,16 Euro je Einwohner aus. Dieser Wert lag nahe dem Maximum. Gleiches galt für die Kennzahl „Zuschussbedarf je Schüler“.¹¹ In dem 2010 aufgestellten 20-Punkte-Plan zur Haushaltskonsolidierung hat sich die Stadt diesem Problemfeld angenommen. Darin wurde festgelegt, dass der Zuschussbedarf durch geeignete Maßnahmen um jährlich 100.000 Euro gesenkt werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen erfolgt beispielsweise seit 2013 eine Kooperation mit der Gemeinde Hille. Es wurde eine gemeinsame Leitung der Musikschulen in den beiden Kommunen vereinbart. Die Maßnahmen haben jedoch noch nicht zu dem angestrebten Konsolidierungserfolg geführt.

¹¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen in 2009, Seite Fi – 34 ff.

Zuschussbedarf der Musikschule ohne Finanzergebnis in Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge		184.076	178.609	187.072	175.150	163.633	157.783
Aufwendungen		408.940	411.860	423.393	401.287	408.412	402.067
Ergebnis		-224.863	-233.251	-236.321	-226.137	-244.779	-244.285
Zuschussbedarf je Einwohner	9,16	8,58	8,96	9,18	8,88	9,71	9,69
Kostendeckungsgrad in Prozent		45,0	43,4	44,2	43,6	40,1	39,2

2007 gem. GPA-Berechnung (unter Herausrechnung der kalk. Kosten, Abschreibungen und Gebäudeaufwendungen), ab 2008 gem. Berechnung Stadt Petershagen

Eine aktuelle Einordnung in den interkommunalen Vergleich nimmt die GPA NRW in dieser Prüfung nicht vor. Der Zeitreihenvergleich des Zuschussbedarfs allein zeigt aber bereits Handlungsbedarf. Die seit 2010 erzielten Einsparungen bei den Aufwendungen können den Rückgang bei den Erträgen nicht ausgleichen. Der Kostendeckungsgrad verschlechtert sich deutlich.

Zum 01.01.2014 hat die Stadt eine Änderung der Gebührensatzung beschlossen. Die Erhöhung verfolgt das Ziel, einen Platz im Mittelfeld der Gebührenspiegel der benachbarten Musikschulen zu erreichen. Diese Maßnahme allein wird allerdings nicht ausreichen, das selbst gesteckte Konsolidierungsziel von 100.000 Euro zu erreichen. Den mit Abstand größten Kostenblock stellen die Personalaufwendungen dar. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW einen hohen Wert beim Anteil der Honorarkräfte als Erfolgsfaktor für einen geringen Zuschussbedarf identifiziert. Auch die Stadt Petershagen hat in ihrem 20-Punkte-Plan die Umstellung auf Honorarkräfte beispielhaft angeführt. 2011 und 2012 wurde mit einer sukzessiven Umstellung begonnen. Als Ersatz für ausgeschiedene Lehrkräfte sind drei Musikschullehrer als Honorarkräfte eingestellt worden.

→ Empfehlung

Der Zuschussbedarf für die städtische Musikschule sollte deutlich verringert werden. Die Stadt sollte dazu ihre eigenen Überlegungen aus dem 20-Punkte-Plan zur Haushaltskonsolidierung weiter verfolgen und eine weitergehende Umstellung auf Honorarkräfte vornehmen.

Steuern

Im Zuge des freiwillig aufgestellten „20-Punkte-Planes zur Konsolidierung des Haushaltes 2010“ hat die Stadt Petershagen die Realsteuerhebesätze zum 01.01.2011 angehoben. Eine weitere Erhöhung erfolgte für die Grundsteuer B zum 01.01.2013.

Hebesätze des Jahres 2013

	Stadt Petershagen	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse*	kleinere Größenklasse**
Grundsteuer A	220	218	234	253	245
Grundsteuer B	413	411	431	457	433
Gewerbesteuer	413	413	417	414	417

* kreisangehörige Gemeinden in NRW mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle IT NRW, 3. Quartal 2013)

** kreisangehörige Gemeinden in NRW mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW, 3.Quartal 2013)

Die Hebesätze für die Grundsteuer A und die Gewerbesteuer liegen oberhalb der fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Grundsteuer B befindet sich auf dem Niveau des fiktiven Hebesatzes.

In Relation zu den Vergleichswerten auf Ebene des Regierungsbezirks und des Landes liegen die Hebesätze der Stadt Petershagen noch deutlich darunter. Dies gilt für den Vergleich mit den kreisangehörigen Gemeinden im Land NRW mit 25.000 bis 60.000 Einwohnern. Da die Stadt mit 25.509 Einwohnern (Stand 30.06.2013) an der Schwelle zur nächst kleineren Größenklasse steht, wurde diese mit betrachtet. Auch im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden in NRW mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern erhebt die Stadt Petershagen niedrigere Steuersätze.

→ Feststellung

Die Hebesätze der Stadt Petershagen liegen auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG oder darüber. Im Vergleich zum Durchschnitt der maßgeblichen Gemeindegrößenklasse, auf Regierungsbezirks- und Landesebene besteht insbesondere bei den Grundsteuern ein Anpassungspotenzial.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte angesichts der defizitären Haushaltslage Hebesatzerhöhungen als Konsolidierungsbeitrag nutzen.

Der Anteil der Steuererträge, welcher aus der Festsetzung von Hebesätzen oberhalb der fiktiven Hebesätze resultiert, verbleibt bei der Stadt. Dieser wird weder beim Finanzausgleich noch bei der Festlegung der Kreisumlage berücksichtigt.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen, das durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet ist und zudem erhebliche Folgekosten verursacht. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Zielrichtung der nachfolgenden Betrachtung ist es, den kommunalen Gebäudebestand hinsichtlich seines Umfangs und der Notwendigkeit für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen - zu hinterfragen.

Eine Grobanalyse in Verbindung mit der Methodik des interkommunalen Vergleichs auf der Ebene von Gebäudearten soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen eine Kommune über größere Flächenressourcen verfügt als andere Gemeinden in der vergleichbaren Größenklasse. Hohe Kennzahlen sowie Gebäude, die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollten 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.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 prozentige Töchter). In der Stadt Petershagen betrifft dies die Stadtwerke und den Abwasserbetrieb.

Insgesamt werden von der Stadt Petershagen 145 Gebäude vorgehalten. Diese machen eine Gesamtfläche von 114.026 m² Bruttogrundfläche (BGF) aus. Die Gesamtfläche ist nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	51.964	2.060,7	45,6
Jugend	4.723	187,3	4,1
Sport und Freizeit	8.641	342,7	7,6
Verwaltung	4.259	168,9	3,7
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.561	260,2	5,8
Kultur	11.487	455,6	10,1
Soziales	2.050	81,3	1,8
sonstige Nutzungen	24.340	965,3	21,3
Gesamtsumme	114.026	4.522	100

Da sich viele kommunale Flächen nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen lassen, wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen:

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Schule	1.270	2.854	2.028	2.061
Jugend	107	475	198	187
Sport und Freizeit	36	1.318	251	343
Verwaltung	141	442	249	169
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	304	157	260

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Kultur	27	494	219	456
Soziales	16	221	120	81
sonstige Nutzungen	96	1.268	564	965
Gesamtfläche	2.667	6.942	3.820	4.522

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser und der Dorfgemeinschaftshäuser wider.

Mit rund 212 km² ist die Stadt Petershagen der Fläche nach eine der größten Städte Nordrhein-Westfalens. Das Stadtgebiet ist zudem in 29 Ortsteile untergliedert. Für die Bereitstellung eines schlanken Gebäudeportfolios sind dies ungünstige Rahmenbedingungen.

Bei den einzelnen Nutzungsarten positioniert sich die Stadt Petershagen meist oberhalb des Mittelwertes. Lediglich in den Bereichen Verwaltung sowie Soziales und Jugend werden jeweils unterdurchschnittliche Werte ausgewiesen. Bei den Nutzungsarten Feuerwehr / Rettungsdienst, Kultur und den sonstigen Nutzungen stehen deutlich überdurchschnittliche Werte zu Buche.

Schule

Mehr als 46 Prozent der städtischen Gebäudefläche wird für Schulen und Turnhallen für den Schulsport bereitgestellt. Im interkommunalen Vergleich sind die 2.061 m² BGF je 1.000 Einwohner ein überdurchschnittlicher Wert. Die Stadt Petershagen hat in den letzten Jahren bereits auf die Entwicklung der Schülerzahlen reagiert und Schulstandorte aufgegeben. Die Grundschule Ovenstädt (geschlossen 2011) steht derzeit leer und wird unter „sonstige Nutzungen“ eingeordnet. Gleiches gilt für das ehemalige Schulzentrum Lahde. Für die 2013 geschlossene Grundschule Neuenknick ist eine Nachnutzung als Stadtarchiv vorgesehen. Diese wird daher unter der Nutzungsart „Kultur“ geführt. Trotzdem weisen die Schulen immer noch einen vergleichsweise hohen Flächenwert aus. Die diesbezügliche Detailanalyse erfolgt im Teilbericht Schulen.

Sport und Freizeit

Die Stadt Petershagen verfügt über 16 Turn- bzw. Gymnastikhallen. Auf den 13 städtischen Sportplätzen werden sieben Sportheime betrieben. Darüber hinaus unterhält die Stadt sieben Schießsportanlagen. Im Ortsteil Lahde stellt die Stadt zudem ein Freibad bereit.

Die städtischen Sporthallen werden größtenteils durch Schulen und Vereine genutzt. Ausnahmen bestehen bei den Turnhallen in Gorspen-Vahlsen, Neuenknick und Ovenstädt sowie den Gymnastikhallen in Heimsen und in Schlüsselburg. Diese werden ausschließlich für eine Vereinsnutzung vorgehalten. Mit Auslaufen der Grundschule Wasserstraße zum Schuljahr 2016/2017 wird eine weitere Turnhalle aus der Schulnutzung herausgelöst. Nach einem Ratsbeschluss vom 12.12.2013 soll diese danach weiterhin für den Vereinssport und andere Vereinaktivitäten erhalten werden. Diese Regelung zur weiteren Nutzung soll auch für die Hallen der Orte gelten, in denen eine Schule schon geschlossen ist oder ggf. in Zukunft geschlossen wird. Mit dieser Festlegung vergibt die Stadt einen Teil des Konsolidierungspotenzials, das sich aus der Schließung von Schulstandorten ergibt. Dies wiegt umso schwerer, als dass die Turn- und Sporthallen den Vereinen kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Zum Zielkonflikt zwischen

der Förderung des Dorfgemeinschafts- und Vereinslebens einerseits und der Anpassung der kommunalen Infrastruktur an die demografische Entwicklung andererseits wird im Kapitel Portfoliomanagement eingegangen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen stellt den örtlichen Vereinen die städtischen Turn- und Sporthallen kostenlos zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Nutzer der städtischen Sporthallen durch Nutzungsentgelte an den laufenden Aufwendungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung beteiligen.

Die Regelungen zur Nutzung der städtischen Sportheime und Schießsportanlagen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. In den meisten Fällen findet eine Beteiligung der Vereine an den Bewirtschaftungskosten statt. Auch kleinere Unterhaltungsmaßnahmen werden teilweise von den Vereinen getragen. Dafür erhalten einzelne Nutzer einen städtischen Betriebskostenzuschuss. Es gibt aber auch Einrichtungen, die von der Stadt alleine getragen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Regelungen zur Nutzung der Sportheime und Schießsportanlagen vereinheitlichen. Ziel dabei sollte es sein, sämtliche Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen den Vereinen zu übertragen.

Feuerwehr/ Rettungsdienst

Die Stadt Petershagen verfügt über eine freiwillige Feuerwehr. Diese ist in 26 Löschgruppen untergliedert und nutzt 27 Gebäude bzw. Gebäudeteile. Die dafür in Anspruch genommene Nutzfläche von 260 m² BGF je 1.000 Einwohner stellt einen Wert deutlich oberhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen dar.

Die Feuerwehr Petershagen hat mit einem Stadtgebiet von 212 km² eine große Einsatzfläche abzudecken. In dem städtischen Brandschutzbedarfsplan (Stand Fortschreibung Oktober 2011) ist das Planungsziel der Stadt Petershagen festgelegt. Danach muss die Feuerwehr innerhalb von acht Minuten nach Alarmierung mit ersten Kräften am Einsatzort sein. Die in dem Brandschutzbedarfsplan enthaltenen Kartenausschnitte legen den Schluss nahe, dass verschiedene Bereiche der Stadt von mehreren Feuerwehrgerätehäusern aus innerhalb der o.g. Hilfsfrist erreicht werden können. Es besteht danach grundsätzlich ein Potenzial zur Zusammenlegung von Löschgruppen und Aufgabe von einzelnen Standorten. Die verbleibenden Einheiten könnten dann leichter personell und materiell dauerhaft ausgestattet werden. Diese Einschätzung wird durch den Ausblick des Stadtbrandmeisters auf die Entwicklung der Feuerwehr von 2010 bis 2020 unterstützt. Darin führt er aus, dass „durch den Mangel an Aktiven oder Führungskräften in den Löschgruppen (...) es dazu kommen [kann], dass sich benachbarte Löschgruppen freiwillig zusammenschließen (...)“.¹²

¹² Vgl. Bericht des Stadtbrandmeisters in der Sitzung des Feuerschutzausschusses vom 09.11.2010

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte den Brandschutzbedarfsplan aktualisieren. Es sollten darin diejenigen Standorte festgelegt werden, die zum Erreichen des Planungszieles mindestens erforderlich sind.

Kultur

Die Nutzungsart Kultur nimmt einen Wert nahe dem Maximum im interkommunalen Vergleich ein. Über 40 Prozent der darin enthaltenen Fläche entfällt dabei auf Dorfgemeinschaftseinrichtungen. Mehr als 20 Gebäude oder Räumlichkeiten mit zusammen 4.717 m² BGF werden für diesen Zweck von der Stadt bereitgestellt. Die mit den Nutzern getroffenen Regelungen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Stadt bemüht sich derzeit um eine Harmonisierung der Vereinbarungen. Dazu wird mit den Vereinen über die Verlängerung bzw. den Neuabschluss von Pachtverträgen verhandelt. Der GPA NRW wurde in diesem Zusammenhang der Entwurf eines Vertrages zur Verpachtung des ehemaligen Volksschulgebäudes Rosenhagen vorgelegt. Vom Pächter (dem Heimat- und Kulturverein) sind danach die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Gebäudes zu tragen. Außerdem obliegen ihm die Reinigung der Außenanlagen inkl. Winterdienst und die Verkehrssicherungspflicht. Im Gegenzug verzichtet die Stadt Petershagen auf die Erhebung eines Pachtzinses. Die wesentlichen laufenden Kosten werden damit vom Nutzer getragen.

Der Stadt verbleiben allerdings die Aufwendungen aus der Abschreibung der Gebäude. Diese belaufen sich nach der städtischen Finanzplanung auf 50.000 Euro pro Jahr. Rechnet man die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegen, verbleibt eine Belastung des Haushalts von jährlich 25.000 Euro. Hinzu kommen Aufwendung für Personal sowie Sach- und Dienstleistungen. Der Zuschussbedarf für das Produkt „Dorfgemeinschaftshäuser“ beläuft sich damit auf rund 38.000 Euro pro Jahr. Die Dorfgemeinschaftshäuser sind mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 70 Jahren bilanziert. Sie weisen einen Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent auf. Damit wird das Ergebnis der Stadt Petershagen in den nächsten 35 Jahren mit jeweils 38.000 Euro belastet.

Die Bereitstellung von Dorfgemeinschaftshäusern ist eine freiwillige Aufgabe. Spätestens mit der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes wird sich die Frage der Finanzierbarkeit mit zunehmender Dringlichkeit stellen. Die Stadt darf durch die abzuschließenden Pachtverträge daher nicht die Möglichkeit einer Beendigung dieser freiwilligen Aufgabe aus der Hand geben. Der o.g. Entwurf eines Pachtvertrages enthält in diesem Zusammenhang die Regelung, dass eine Kündigung des Vertrages jederzeit möglich ist, sofern ein entsprechender Ratsbeschluss vorliegt. Dieser Passus sollte fester Bestandteil der noch abzuschließenden Verträge werden.

→ **Feststellung**

Der Entwurf des Vertrages zur Verpachtung des ehemaligen Volksschulgebäudes Rosenhagen ist eine gute Grundlage für die Überlassung von Gebäuden an Dorfgemeinschaften. Die Stadt behält darin die Möglichkeit, den Pachtvertrag durch Ratsbeschluss vorzeitig zu kündigen. Dies kann bei einer weiteren Verschlechterung der Haushaltslage geboten sein.

Die weitere Flächennutzung in diesem Bereich verteilt sich auf die folgenden Gebäude:

- Kulturzentrum „Altes Amtsgericht“ (2.243 m² BGF)

- Stadtarchiv im ehemaligen Grundschulgebäude (1.614 m² BGF)
- Heimatmuseum Heimsen (1.487 m² BGF)
- Musikschule Dören (858 m² BGF)
- Stadtbücherei (525 m² BGF)

Die Bereitstellung von kulturellen Einrichtungen stellt ebenfalls eine freiwillige Aufgabe dar. In den o.g. Einrichtungen wird zusammen (ohne Stadtarchiv) ein Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit von rund minus 500.000 Euro pro Jahr erzielt. Ein wesentlicher Kostenanteil entfällt dabei auf die Gebäudenutzung. Mit einer schlechter werdenden Haushaltssituation werden die ausgewiesenen Defizite zunehmend kritisch zu hinterfragen sein. Diese sind aus den allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreiten. Bezogen auf die Grundsteuer B entspricht der Zuschussbedarf von 500.000 Euro einem Hebesatzanteil von rund 61 Prozentpunkten. Eine relevante Verringerung der Aufwendungen wird künftig nur durch die Aufgabe einzelner Gebäude möglich sein. Auf die Verbesserung der Ertragssituation wird im Kapitel „Gebühren“ näher eingegangen.

Sonstige Nutzungen

Mehr als ein Fünftel der städtischen Gebäudefläche ist der Nutzungsart „sonstige Nutzungen“ zuzuordnen. Hier sind auch die leerstehenden Gebäude eingeordnet. Das ehemalige Schulzentrum Lahde und die ehemalige Grundschule Ovenstädt machen mit 11.715 m² BGF einen großen Anteil aus. Während die Stadt für die Gebäude des Schulzentrums den kurzfristigen Verkauf erwartet, steht die ehemalige Grundschule seit 2011 leer. Vermarktungsversuche waren bis jetzt erfolglos.

Wesentlichen Anteil an den Gebäudeflächen haben auch die städtischen Friedhofskapellen. Mit 3.787 m² BGF bietet sich in diesem Bereich ein großes Potenzial für eine Reduzierung des Gebäudebestandes. Nähere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel „Gebühren“.

Die Stadt Petershagen verfügt zudem über 33 Wohnungen. Viele davon befinden sich in oder an auch anderweitig genutzten Gebäuden (Dorfgemeinschaftshäuser, Feuerwehrgerätehäuser, etc.). Ein Verkauf dieser Wohnungen ist daher im Regelfall nur bei Veräußerung des gesamten Objektes möglich. Derzeit bemüht sich die Stadt um den Verkauf von vier Gebäuden. Teilweise stehen diese unter Denkmalschutz. Der Verkauf gestaltet sich daher schwierig. Darüber hinaus hat die Verwaltung fünf Wohngebäude mit acht Wohneinheiten benannt, für die nach derzeitigem Stand kein Bedarf besteht. Diese könnten ebenfalls verkauft werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte sich von den vermarktbareren Wohngebäuden trennen. Dabei ist auch ein Verkauf unter Buchwert in Erwägung zu ziehen, damit dauerhaft Aufwendungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung eingespart werden können.

Portfoliomanagement

Die Stadt Petershagen hat im Amt 20 sämtliche immobilienwirtschaftlichen Aufgaben zusammengefasst. Somit ist ein ganzheitlicher Überblick über den Gebäudebestand und dessen Zustand vorhanden. Die Belegungsplanung erfolgt für die Sportstätten und die Übergangswohnheime in den jeweiligen Fachämtern. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme der Friedhofskapellen.

len. Trotz der teilweisen Dezentralisierung liegt grundsätzlich eine gute Voraussetzung für die stetige Optimierung des Gebäudeportfolios vor.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch die konsequente Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat auch die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall des bisherigen Verwendungszwecks. Einige dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in der Stadt Petershagen bereits umgesetzt. Dazu zählt der Verkauf von nicht mehr benötigten Wohngebäuden in den letzten Jahren. Ebenso sind hier die Pläne zur Nachnutzung des Geländes des ehemaligen Schulzentrums Lahde zu nennen.

Eine besondere Herausforderung stellen die räumlichen Rahmenbedingungen dar. Das große Stadtgebiet, gegliedert in 29 Ortsteile, erschwert ein Portfoliomanagement das signifikant zur Konsolidierung des städtischen Haushalts beiträgt. Besonders deutlich wird dies bei der Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur für die Nutzung durch Vereine oder Dorfgemeinschaften. Die Förderung des örtlichen Vereins- und Gemeinschaftslebens ist eine sinnvolle aber freiwillige städtische Aufgabe. Der Stadt wird es angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen künftig nicht mehr möglich sein, dieser Aufgabe mit dem gewohnten Standard nachzukommen. Einsparungen bis hin zur Aufgabe von Gebäuden werden nicht zu vermeiden sein. Die Stadt stellt für diesen Aufgabenbereich ein breites Gebäudeportfolio zur Verfügung. In diesem Zusammenhang sind die Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser und die Sportheime zu nennen. Auch die Schießsportanlagen, die Turn- und Gymnastikhallen sowie die Feuerwehrgerätehäuser erfüllen zumindest in Teilbereichen eine entsprechende Funktion. Aufgrund der großen Anzahl derartiger Gebäude ergeben sich Überschneidungen hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten für die örtlichen Gemeinschaften.

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen verfügt über die wesentlichen Voraussetzungen für ein effektives Portfoliomanagement. Strategien für eine wirtschaftliche Nutzung des Gebäudebestandes werden in vielen Bereichen umgesetzt. Deutliches Potenzial besteht bei der Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur für die Nutzung durch Vereine und Dorfgemeinschaften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ihre Gebäude, die im engeren und weiteren Sinne der Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens dienen, auf Überschneidungen hinsichtlich der Leistungsbereitstellung überprüfen. Gebäude, auf die bei dieser Betrachtungsweise verzichtet werden kann, sollten auf die örtlichen Vereine übertragen werden. Ist dies nicht möglich oder gewünscht, ist eine Aufgabe der Liegenschaften anzustreben.

Bilanzielle Auswirkungen der Gebäudeflächen

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
unbebaute Grundstücke	35	3.350	791	220
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	263	132	87
Schulen	750	2.387	1.420	750
sonstige Bauten*	1	1.529	754	708
Straßenvermögen**	1.632	3.524	2.551	2.760
Finanzanlagen	170	5.798	1.517	1.381

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

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

Bei den Schulen bildet die Stadt Petershagen den Minimumwert der Vergleichskommunen ab. Dies wird sich allerdings mit dem Neubau der Sekundarschule und der Berücksichtigung der Aufgabe von Grundschulstandorten ändern. Darüber hinaus wird der Umfang der im Straßenvermögen gebundenen Vermögenswerte deutlich.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Stadt Petershagen können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Daher erfolgt nun eine Darstellung

- der Entwicklung der Vermögenswerte,
- der Analysewerte zur Vermögensstruktur insgesamt sowie
- der Analysewerte zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anlagevermögen	167.085	163.087	160.568	157.927	157.264
Umlaufvermögen	3.682	8.896	7.874	3.786	3.502
Aktive Rechnungsabgrenzung	431	578	622	627	866
Bilanzsumme	171.198	172.561	169.063	162.340	161.632

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2011 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Petershagen um 5,6 Prozent verringert. Die bestimmende Ursache für diese Entwicklung liegt im Rückgang des Anlagevermögens. In den betrachteten vier Jahren hat sich dieses um 5,9 Prozent reduziert. Das Umlaufvermögen, das 2008 und 2009 aufgrund von hohen Liquiditätsbeständen vorübergehend hohe Werte erzielte, und die aktive Rechnungsabgrenzung nehmen auf die Gesamtentwicklung dagegen nur einen geringen Einfluss.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Immaterielle Vermögensgegenstände	55	95	110	93	64
Sachanlagen	130.663	127.829	125.295	122.670	122.034
Finanzanlagen	36.367	35.163	35.163	35.163	35.166
Anlagevermögen gesamt	167.085	163.087	160.568	157.927	157.264

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird vom massiven Rückgang der Sachanlagen dominiert. In den vier Jahren seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz reduzieren sich diese um 8,6 Mio. Euro. Das entspricht einem Rückgang von 6,6 Prozent.

22 Prozent des Anlagevermögens entfallen auf die Finanzanlagen. Diese sind nach einem Rückgang in 2008 aufgrund von Wertberichtigungen und Veräußerung von Anteilen im weiteren Verlauf konstant.

Sachanlagen

Der weitaus größte Teil des städtischen Vermögens ist in den Sachanlagen gebunden. Dies spiegelt die kommunale Verpflichtung zu einer dauerhaften Aufgabenerledigung wider. Die Entwicklung der einzelnen Vermögenswerte im Jahresvergleich zeigt auf, inwieweit die Stadt einem Vermögensverzehr entgegen wirkt.

Ein weiterer Aspekt ist die Weiterentwicklung und Anpassung des Vermögensangebots. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt. In diesem Zusammenhang wird auf den Berichtsteil Gebäudeportfolio und die darin enthaltenen Aussagen zu den Schulen und sonstigen Bauten verwiesen.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	5.650	5.624	5.619	5.613	5.614
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.490	2.418	2.346	2.274	2.202
Schulen	21.801	21.103	20.109	20.149	19.092
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	19.200	18.666	17.895	17.330	17.845
Infrastrukturvermögen	75.763	73.444	71.987	70.617	69.841
sonstige Sachanlagen	5.758	6.574	7.338	6.687	7.440
Summe Sachanlagen	130.663	127.829	125.295	122.670	122.034

Mit 57,2 Prozent bestehen 2011 mehr als die Hälfte der städtischen Sachanlagen aus dem Infrastrukturvermögen. Diese Bilanzposition beinhaltet das Straßennetz, die Brücken und Tunnel sowie den dazugehörigen Grund und Boden. Die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung werden in Petershagen, wie bei der Mehrheit der Kommunen in NRW, nicht im Kernhaushalt geführt. Sie sind dem Sondervermögen Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen zugeordnet.

Infrastrukturquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
Infrastrukturquote	0,1	54,6	37,4	43,2

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Petershagen eine Infrastrukturquote deutlich oberhalb des Mittelwertes aus. Dieser hohe Wert ist durch die große Flächenausdehnung des Stadtgebietes begründet. Neben dem Straßenvermögen kommt den Brücken und Tunneln eine besondere Bedeutung zu. Die Stadt liegt an der Weser. Es gibt daher viele Nebenflüsse und Gewässer, die zu überbrücken sind. Zum Infrastrukturvermögen zählen daher auch 93 Brückenbauwerke. Diese machen rund neun Prozent dieser Vermögensposition aus und stellen im interkommunalen Vergleich einen hohen Wert dar.

Altersstruktur des Vermögens

Kommunen weisen regelmäßig eine hohe Anlagenintensität auf. Die aus dem Anlagevermögen resultierenden Abschreibungen sowie die Aufwendungen für Betrieb und Unterhaltung stellen deshalb wesentliche Aufwandsgrößen dar. Die Höhe dieser Aufwendungen wird vor allem von dem durchschnittlichen „Alter“ des Vermögens und der von der Kommune festgelegten Gesamtnutzungsdauer bestimmt. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren dabei perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0,0	1,2	0,0	0,0	0,3
Schulen	33,6	5,9	103,7	0,4	35,9
sonstige Bauten*)	19,5	18,0	13,8	179,1	57,6
Straßenvermögen**)	4,3	27,4	32,1	62,9	31,7
Investitionsquote gesamt	34,0	46,1	58,8	85,2	56,0

*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremden Grund und Boden

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

In den ersten vier NKF-Jahren wurde von der Stadt Petershagen schwerpunktmäßig in sonstige Bauten, Schulen und das Straßenvermögen investiert. Dabei stechen jeweils einzelne Maßnahmen besonders hervor. Bei den Schulen wurde 2010 die Mensa für das Gymnasium neu errichtet. 2011 erfolgte eine Grundsanierung des städtischen Freibades. Diese Maßnahme ist unter den sonstigen Bauten dokumentiert. Die Investitionen in das Straßenvermögen in 2011 beinhalten Auszahlungen für die Erneuerung der Straßenbeleuchtung. Die Maßnahmen wurden jeweils über Mittel aus dem Konjunkturpaket II gegenfinanziert.

Weitere größere Investitionsmaßnahmen hat es nicht gegeben. Im Hinblick auf den 2011 begonnen Schulneubau in Lahde wurden dafür große Teile der erhaltenen Investitionszuwendungen „angespart“. Mit Aktivierung des Schulneubaus wird sich die Investitionsquote für den Teilbereich der Schulen deutlich erhöhen.

Im Durchschnitt der betrachteten Jahre konnten nur gut die Hälfte der gebuchten Abschreibungen und Abgänge durch Investitionen ausgeglichen werden. Im interkommunalen Vergleich ist die Investitionsquote in den einzelnen Jahren jeweils unterdurchschnittlich.

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie beeinflusst werden. Diese hat ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Vermögens.

Anlagenabnutzungsgrade und Anteile am Anlagevermögen in Prozent

Vermögensgegenstand	Anlagenabnutzungsgrad	Anteil am Anlagevermögen
Kindergärten	58,0	1,5
Schulgebäude	61,8	13,0
Straßen	41,7	34,4
davon Wirtschaftswege	65,0	
Brücken und Tunnel	55,0	4,3

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände per 31.12.2012 anhand der vorliegenden Restnutzungsdauer im Verhältnis zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagegruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Kindergärten			X
Schulgebäude		X	
Straßen		X	
davon Wirtschaftswege		X	
Brücken und Tunnel		X	

Die Stadt hat überwiegend mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt. In Verbindung mit den moderaten Anlagenabnutzungsgraden ergeben sich keine Hinweise auf kurz- bis mittelfristige Refinanzierungsbedarfe. Allerdings schließt diese Einschätzung nicht aus, dass einzelne Vermögensgegenstände kurzfristig abgängig sein können und ersetzt werden müssen.

Das Straßenvermögen weist den niedrigsten Anlagenabnutzungsgrad auf. Hervorzuheben ist jedoch der Anteil der Wirtschaftswege. Diese haben im Durchschnitt zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer erreicht. Da bislang keine Beiträge für die Erneuerung von Wirtschaftswegen erhoben werden, fehlt es an einer anteiligen Refinanzierung.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	28	28	28	28	28
Beteiligungen	6.100	5.222	5.222	5.222	5.225
Sondervermögen	20.724	20.724	20.724	18.724	18.724
Wertpapiere des Anlagevermögens	117	117	117	117	117
Ausleihungen	9.397	9.072	9.072	11.072	11.072
Summe Finanzanlagen	36.367	35.163	35.163	35.163	35.166

Die Finanzanlagen machen 2011 rund 22,4 Prozent des Anlagevermögens aus. Dominiert wird diese Bilanzposition von den Sondervermögen. Darunter werden die Stadtwerke Petershagen und der Abwasserbetrieb Petershagen geführt. Die Ausleihungen beinhalten im Wesentlichen ein städtisches Darlehen an den Abwasserbetrieb. Dieses wurde 2010 parallel zu einer Eigenkapitalverringerung beim Abwasserbetrieb erhöht. Dementsprechend ändern sich die Werte bei den Sondervermögen und den Ausleihungen um jeweils zwei Mio. Euro. Von Bedeutung sind darüber hinaus die Beteiligungen. Den Großanteil machen dabei die Anteile an der E.ON Westfalen Weser AG aus. Nach zwei Wertberichtigungen in 2008 und 2011 belaufen sich diese auf rund 5,2 Mio. Euro.

Stadtwerke Petershagen

Die Stadtwerke betreiben als einzige Sparte die Wasserversorgung in Petershagen. Die Jahresergebnisse des Sondervermögens ermöglichten in den vergangenen Jahren keine Gewinnabführung an den Kernhaushalt. 2010 und 2011 waren Fehlbeträge zu verzeichnen. Die Gewinne der Jahre 2008, 2009 und 2012 wurden jeweils auf neue Rechnung vorgetragen. Eine Eigenkapitalverzinsung wird nicht erwirtschaftet. Auch anderweitige Erträge – wie die Zahlung einer Konzessionsabgabe – fließen dem Stadthaushalt nicht zu. § 109 Abs.1 Satz 2 GO.NRW bestimmt, dass die städtischen Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Stadt abwerfen sollen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Angesichts des strukturellen Defizits im Kernhaushalt darf die Stadt auf Ertragsmöglichkeiten aus der wirtschaftlichen Betätigung nicht verzichten.

→ Feststellung

Die Stadtwerke Petershagen leisten keinen Beitrag zur Konsolidierung des Stadthaushalts. Eine Verzinsung des Eigenkapitals wird nicht erwirtschaftet.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass die Stadtwerke Petershagen einen Gewinn erwirtschaften, der eine Verzinsung des Eigenkapitals realisiert. Zumindest dieser Betrag sollte an den städtischen Haushalt gezahlt werden. Darüber hinaus sollte die Stadt die Erhebung einer Konzessionsabgabe von den Stadtwerken prüfen.

Abwasserbetrieb

Das Sondervermögen Abwasserbetrieb Petershagen leistet regelmäßig Zahlungen an den Kernhaushalt. Der Großteil der Ausschüttungen wird durch die Verzinsung eines von der Stadt gewährten inneren Darlehens abgebildet. 2012 wurden dafür 770.000 Euro im Stadthaushalt vereinnahmt. Im Kapitel „Gebühren“ wurde bereits dargestellt, dass damit keine Verzinsung des Eigenkapitals erfolgt.

Im Zeitraum 2008 bis 2012 erwirtschaftete der Abwasserbetrieb regelmäßig einen Gewinn. Seit 2011 erfolgt aus diesem Gewinn auch eine Ausschüttung an die Stadt. Diese beläuft sich 2011 und 2012 auf jeweils rund 305.000 Euro. Die Gewinnausschüttung und die Zinszahlungen für das innere Darlehen erreichen zusammen nicht den Betrag, der sich aus einer Verzinsung des aufgewandten Kapitals ergeben würde (vgl. Kalkulation der Eigenkapitalverzinsung im Kapitel „Gebühren“).

2013 wurde das innere Darlehen um 3,35 Mio. Euro reduziert und der Zinssatz gesenkt. Künftig sind entsprechend geringere Zinszahlungen an die Stadt zu erwarten. Die Gewinnausschüttung ist von dem wirtschaftlichen Erfolg des Abwasserbetriebs abhängig. Sie erfolgt nachrangig, d.h. nur insofern, als dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Sondervermögens sicher gestellt bleibt.

→ Empfehlung

Die Höhe der Zahlungen des Abwasserbetriebs an den Stadthaushalt sollten nicht an das innere Darlehen gekoppelt werden. Die Stadt sollte stattdessen auf eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals hinwirken.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Die Finanzrechnung liefert Informationen

- über Finanzierungsquellen,
- Investitionen,
- Zahlungsströme
- und daraus resultierenden Veränderungen im Zahlungsmittelbestand.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.763	-507	-4.352	-3.654	-9.260
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	827	905	555	604	-4.802
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	5.590	399	-3.796	-3.050	-14.062
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-571	-855	-475	2.284	16.671
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	5.019	-456	-4.271	-766	2.609

	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	684	5.703	5.247	976	211
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	5.703	5.247	976	211	2.820

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt auf, inwieweit die Kommune in der Lage ist, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren. Ein negativer Saldo bedeutet, dass die Stadt sich nicht ausreichend selbst finanzieren kann und auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen ist.

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST*)	PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2008	4.763		182
2009	-507		-19
2010	-4.352		-169
2011	-3.654		-143
2012	-9.260		-367
2013		-3.614	-143
2014		1.422	56
2015		-1.435	-57
2016		-764	-30
2017		-260	-10

*) IST-Ergebnis 2012 gem. vorläufigem Jahresabschluss 2012; Planwerte 2013-2017 gem. Haushaltsplan 2013/2014

Die Finanzwirtschaft der Stadt Petershagen profitierte zunächst von dem guten Jahresergebnis 2008. Der hohe positive Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit macht deutlich, dass die Stadt in der Lage war, ihre Investitionen und den fälligen Kapitaldienst selbst zu erwirtschaften. Darüber hinaus konnte ein Liquiditätspolster angesammelt werden. In den Folgejahren änderte sich die Situation allerdings grundlegend. Von 2009 bis 2012 waren durchgehend höhere Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu verzeichnen, als Einzahlungen erzielt werden konnten. Dementsprechend reduzierte sich der Bestand an eigenen Finanzmitteln. Die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten wurde zunächst noch durch den jeweils positiven Saldo aus Investitionstätigkeit hinausgezögert. Im Jahresabschluss 2011 mussten erstmals Kredite zur Liquiditätssicherung ausgewiesen werden. Nach dem negativen Jahresergebnis 2012 werden diese voraussichtlich auf einen Betrag von rd. 13 Mio. Euro ansteigen.

Gemäß den Plandaten 2013 bis 2017 wird der Fremdfinanzierungsbedarf weiterhin hoch bleiben. Daran ändert auch der für 2014 eingeplante positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nichts. Für das Jahr 2017 wird ein Finanzmittelbedarf von 12,7 Mio. Euro prognostiziert.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-143	-408	303	-6	-102	-8	85	38

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Petershagen im Jahr 2011 mit einem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von -143 Euro je Einwohner deutlich unterhalb des Mittelwertes. Die Stadt gehört damit zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der schlechtesten Selbstfinanzierungskraft.

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen ist seit 2009 nicht mehr in der Lage die zur Aufgabenerledigung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sicherzustellen.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzt einen vorliegenden Gesamtabchluss voraus. Dieser ist zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erstellt.

Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden.

Schulden in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.698	4.127	3.272	2.798	2.450	6.137
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	2.632	12.984
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	379	287	201	137	78	36
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	597	0	0	0	0	2
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	27	78	63	77	83	71
Sonstige Verbindlichkeiten	671	514	556	647	795	437
Erhaltene Anzahlungen	919	1.150	2.476	2.603	3.686	4.383
Verbindlichkeiten gesamt	7.291	6.156	6.569	6.262	9.724	24.050
Rückstellungen	22.138	22.352	22.048	21.253	21.427	20.507
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	103	158	56	40	11	20
Schulden gesamt	29.532	28.666	28.673	27.555	31.162	44.577

In den Jahren 2008 bis 2010 bewegen sich die Verbindlichkeiten auf einem niedrigen Niveau. Ab 2011 fließen erstmals Liquiditätskredite in die Betrachtung ein. Gemäß den Entwurfszahlen für 2012 werden sich die Verbindlichkeiten in diesem Jahr mehr als verdoppeln. Verantwortlich dafür sind zum einen die für den Schulneubau in Lahde aufgenommenen Investitionskredite und die in den erhaltenen Anzahlungen „angesparten“ Investitionszuwendungen. Zum anderen mussten aufgrund der angespannten Finanzlage gleichzeitig hohe Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden.

Bis zur Fertigstellung des Schulneubaus werden sich die Investitionskredite weiter erhöhen. Für das Jahr 2014 plant die Stadt einen Bestand von rund 10,8 Mio. Euro. Neuaufnahmen sind danach nicht vorgesehen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 werden die Investitionskredite auf 9,1 Mio. Euro zurückgeführt sein.

→ **Feststellung**

Der erhebliche Anstieg der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen wird zu einer deutlich steigenden Belastung aus dem zu leistenden Kapitaldienst führen. Dies wird den strukturellen Ausgleich künftiger Haushaltsjahre nachhaltig erschweren.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Anlagendeckungsgrad II	88,4	94,5	93,4	91,2	92,2	82,3
Liquidität 2. Grades	98,0	705,7	530,2	134,4	23,6	nicht ermittelt
Dynamischer Verschuldungsgrad		4,7	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0	0,5	0,6	0,7	2,5	nicht ermittelt
Zinslastquote		0,5	0,4	0,3	0,3	0,5

Im Vergleich mit den bisher von der GPA NRW geprüften Kommunen weist die Stadt Petershagen positive Finanzkennzahlen aus. Zukünftig ist jedoch mit einer deutlichen Verschlechterung zu rechnen. Dabei werden die Liquiditätskredite zunehmend in den Fokus rücken. Nach dem vorläufigen Ergebnis 2013 muss die Stadt zum Jahresende 14,6 Mio. Euro an Kassenkrediten in Anspruch nehmen. Gemäß der Finanzplanung wird es der Stadt in absehbarer Zeit nicht möglich sein, den Bedarf an Liquiditätskrediten wirksam zu verringern. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die daraus erwachsende Belastung noch überschaubar. Dies kann sich allerdings bei steigenden Zinssätzen ändern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen hat einen dauerhaft hohen Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung. Zinsänderungen stellen ein erhebliches Risiko für den Haushalt dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte eine längerfristige Zinsabsicherung für einen Teil der Liquiditätskredite prüfen. Der Runderlass des Innenministeriums zu Krediten und kreditähnlichen

Rechtsgeschäften der Gemeinden bietet dafür entsprechende Instrumentarien.¹³ Damit könnte die Stadt das Zinsänderungsrisiko für die kurzfristigen Verbindlichkeiten begrenzen.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Pensionsrückstellungen	15.733	15.963	16.273	16.192	16.336	16.291
Instandhaltungsrückstellungen	2.362	2.119	1.793	1.183	1.009	969
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.043	4.271	3.983	3.878	4.082	3.247
Summe der Rückstellungen	22.138	22.352	22.048	21.253	21.427	20.507

Wie in den meisten Kommunen entfällt der deutlich größte Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Diese steigen in den ersten fünf NKF-Jahren um ca. 560.000 Euro an. Zum Jahresende 2012 machen sie rund ein Zehntel der Bilanzsumme aus. Die Stadt wird künftig einen zunehmenden Liquiditätsbedarf haben, um die Zahlungsverpflichtungen aus den Pensionsansprüchen bestreiten zu können. Eine Gegenfinanzierung durch entsprechende Finanzanlagen ist nicht in ausreichendem Umfang gegeben. Die künftigen Pensionslasten werden daher die städtische Selbstfinanzierungskraft weiter einschränken.

In der Eröffnungsbilanz werden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von 2,4 Mio. Euro ausgewiesen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Petershagen damit eher geringe Rückstellungsbeträge bilanziert. Im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz konnte dies aufwandsneutral geschehen. Nach § 36 Abs.3 GemHVO.NRW muss die Nachholung der Instandsetzung allerdings hinreichend konkret beabsichtigt sein. Dies wird daran festgemacht, dass die Instandhaltungsmaßnahme in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt wird. Dieser Zeitraum endete für das Eröffnungsbilanzjahr mit Ablauf des Jahres 2011. Bis dahin wurden die Rückstellungen jedoch im Saldo nur um rund 1,3 Mio. Euro verringert. Mit Ablauf des Jahres 2012 erhöht sich diese Summe zwar auf 1,4 Mio. Euro - dennoch verbleibt ein erheblicher Umfang an Instandhaltungsmaßnahmen, die nicht zeitgerecht nachgeholt worden sind.

Die Stadt Petershagen hat bereits jetzt einen dauerhaften Bedarf an Liquiditätskrediten (vgl. die Feststellung zu den Verbindlichkeiten). Die Nachholung der zurückgestellten Instandhaltung belastet dank der gebildeten Rückstellungen nicht die Ergebnisrechnung. Die Maßnahmen müssen jedoch finanziert werden. Dies wird zunehmend mit Kassenkrediten erfolgen müssen. Die ohnehin angespannte Liquiditätslage wird dadurch zusätzlich belastet werden.

¹³ Vgl. Erlass SMBI NRW 652 sowie die ergänzende Information aus der Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1907 (Landtag NRW – Drucksache 16/5068 vom 13.02.2014)

→ **Empfehlung**

Die im Jahresabschluss 2011 ausgewiesenen Instandhaltungsrückstellungen sollten überprüft werden. Sind einzelne Maßnahmen nicht mehr beabsichtigt, unwahrscheinlich oder nicht hinreichend konkret bestimmt, sind die darauf entfallen Rückstellungsbeträge aufzulösen.

Sonderposten

Die Stadt Petershagen erzielt relativ hohe Erträge aus der Auflösung von Sonderposten. Petershagen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote. Die Belastung aus den Abschreibungen, die sich in der Abschreibungsintensität widerspiegelt, wird entsprechend abgemildert.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	Petershagen
31,6	114,9	52,0	72,8

Die Bilanzposition „Erhaltene Anzahlungen auf Sonderposten“ weist die in der Vergangenheit erhaltenen investiven Zuwendungen aus, die noch nicht zweckentsprechend verwendet worden sind. Im Jahresabschluss 2011 sind Mittel aus der Schulpauschale und der Investitionspauschale von zusammen 3,1 Mio. Euro dokumentiert. Diese wurden angespart und sollen der neu errichteten Sekundarschule Lahde als Sonderposten zugeordnet werden. Die Belastung aus den Abschreibungen des Schulneubaus wird entsprechend verringert.

Eigenkapital

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

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Eigenkapital	74.573	78.216	76.156	70.945	66.601	56.038
Sonderposten	66.265	64.839	63.078	62.566	62.591	61.123
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	57.421	56.088	54.641	54.279	54.404 (60.080)	53.287 (58.673)
Rückstellungen	22.138	22.352	22.048	21.253	21.427	20.507
Verbindlichkeiten	7.291	6.156	6.569	6.262	9.724	24.050
Passive Rechnungsabgrenzung	932	997	1.212	1.315	1.289	1.223
Bilanzsumme	171.198	172.561	169.063	162.340	161.632	162.941
Eigenkapitalquoten in Prozent						

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Eigenkapitalquote 1	43,6	45,3	45,0	43,7	41,2	34,4
Eigenkapitalquote 2	77,1	77,8	77,4	77,1	78,4	67,1

(-)-Daten gem. Jahresrechnung. Die Jahresergebnisse bei den Sonderposten für Zuwendungen/ Beiträge beinhalten ab 2011 sonstige Sonderposten aus der kostenlosen Übertragung von Straßenvermögen. Diese wurden von der Stadt aus „programmtechnischen Gründen“ umgebucht. Für die Vergleichsbetrachtung wurden sie wieder herausgerechnet.

Das Eigenkapital der Stadt Petershagen nimmt in den ersten fünf Jahren nach Einführung des NKF um 18,5 Mio. Euro ab. Dies entspricht fast einem Viertel des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wertes. Dabei verläuft die Entwicklung in den ersten drei Jahren noch relativ moderat. Allein in den letzten beiden Jahren des Betrachtungszeitraumes geht das Eigenkapital um fast 15 Mio. Euro zurück. Ursächlich dafür sind vor allem die deutlich negativen Jahresergebnisse. Hinzu kommen kreditfinanzierte Investitionen ins Anlagevermögen. Da die Entwicklung der Bilanzsumme dem Trend des Eigenkapitalverzehr nicht in gleicher Intensität folgt, sinken die Eigenkapitalquoten 1 und 2.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	41,2	7,3	66,0	36,5	26,6	38,5	44,9	36
Eigenkapitalquote 2	78,4	34,1	84,2	63,7	54,1	65,7	73,6	36

Trotzdem erreicht die Stadt Petershagen - bezogen auf die Werte der Vergleichskommunen - 2011 eine überdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Auch die Eigenkapitalquote 2 liegt deutlich oberhalb des Mittelwertes.

Die Stadt Petershagen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen, die über die höchste Eigenkapitalquote 2 verfügen. Diesen Rang wird die Stadt jedoch nicht halten können. Aufgrund des zunehmenden Verzehr von Eigenkapital werden sich die Quoten verschlechtern.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital (Stand 01.01.)	74.573	78.216	76.156	70.945	66.601	56.038	52.410	52.489	49.771	47.666
+ Jahresergebnis	4.076	-2.060	-5.212	-4.307	-9.865	-3.628	79	-2.718	-2.106	-1.592
= Eigenkapital (Stand 31.12.)	78.216	76.156	70.945	66.601	56.038	52.410	52.489	49.771	47.666	46.074
Eigenkapitalreichweite *)	entf.	37	14	15	6	14	entf.	18	23	29

*) Eigenkapital zum 31.12. dividiert durch das negative Jahresergebnis 2008 bis 2012 (Entwurf) Jahresergebnisse, danach Planwerte

Die Stadt Petershagen verfügt im interkommunalen Vergleich 2011 über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entwicklung des Eigenkapitals bedenklich ist. In den zehn betrachteten Jahren erzielt die Stadt lediglich 2008 und 2014 ein positives Jahresergebnis. Acht Haushaltsjahre weisen ein Defizit mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das Eigenkapital aus. Der Eintritt einer bilanzielle Überschuldung ist angesichts der ermittelten Eigenkapitalreichweiten mittelfristig nicht erkennbar.

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)

	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Steuern und ähnliche Abgaben	22.946	21.490	19.185	20.791	11.141
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	13.714	10.442	9.176	7.559	9.888
Sonstige Transfererträge	230	26	24	11	7
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.585	2.524	2.678	2.766	2.753
Privatrechtliche Leistungsentgelte	423	390	379	349	352
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	664	710	741	786	860
Sonstige ordentliche Erträge	2.115	1.454	1.708	2.321	1.788
Aktiviere Eigenleistungen	5	6	1	5	4
Ordentliche Erträge	42.682	37.041	33.892	34.590	26.793
Finanzerträge	1.006	1.741	3.003	1.051	1.051

Die ordentlichen Erträge gehen in dem Betrachtungszeitraum deutlich zurück. Die Hauptursache dafür findet sich in der bereits dargestellten besonderen Entwicklung bei der Gewerbesteuer (vgl. Haushaltsplanung bis 2017).

Die Entwicklung bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen wird von den Schlüsselzuweisungen dominiert. Eine hohe Steuerkraft führt zeitversetzt zu sinkenden Schlüsselzuweisungen (und umgekehrt). Der hohe Ausgangswert 2008 ist somit eine Folge der ertragsschwachen Vorjahre. In den Folgejahren bilden die Erträge die Entwicklung der Steuerkraft nach.

Die weiteren ordentlichen Ertragspositionen können die negative Entwicklung bei den Steuern und Zuwendungen nicht ansatzweise ausgleichen.

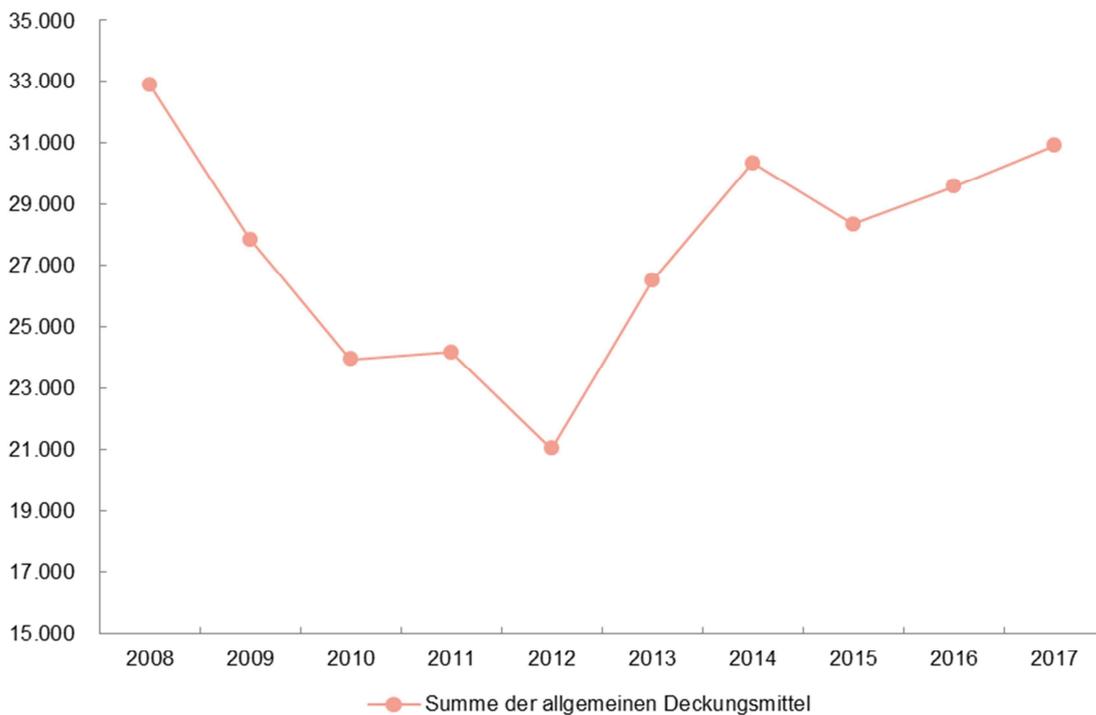
Die Stadt Petershagen erzielt vergleichsweise konstante Finanzerträge von jährlich rund einer Mio. Euro. 2009 und 2010 kamen dabei zwei Sondereffekte zum Tragen. Die Sonderausschüttung aus der Beteiligung an der E.ON Westfalen-Weser AG führte 2009 zu einmaligen Mehreträgen. 2010 erfolgte eine Rückzahlung von Eigenkapital aus dem Abwasserbetrieb in Höhe

von zwei Mio. Euro. In gleicher Höhe wurden dabei Wertveränderungen bei Finanzanlagen aufwandswirksam gebucht.

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/PLAN)



bis 2012 (vorläufiges Ergebnis) Istwerte, ab 2013 Planwerte

Die Stadt Petershagen weist eine stark schwankende Ertragskraft auf.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
949	898	1.806	1.220	1.091	1.176	1.287	36

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Petershagen mit 949 Euro je Einwohner einen Wert nahe dem Minimum ab. Dies wiegt umso schwerer, als das zum 01.01.2011 die Hebesätze für die Gewerbe- und die Grundsteuer A und B erhöht worden sind. Die daraufhin bei den

Steuern erzielten Mehrerträge wurden allerdings durch deutlich geringere Schlüsselzuweisungen überlagert.

Aufgrund des Einbruchs bei den Gewerbesteuererträgen wird sich der Wert 2012 noch einmal deutlich verschlechtern. Die Steigerungen ab dem Planjahr 2013 beruhen im Wesentlichen auf der Annahme von höheren Erträgen aus dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern sowie den Schlüsselzuweisungen. Die mit diesen Annahmen verbundenen Risiken wurden im Risikoszenario thematisiert.

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge einer Kommune aus. Dies gilt auch für die Haushaltssituation in der Stadt Petershagen.

Netto-Steuerquote in Prozent (IST)

2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
51,8	56,3	55,0	58,6	42,4

Mehr als die Hälfte der ordentlichen Erträge werden durch Steuererträge generiert. Das Jahr 2012 stellt mit dem negativen Gewerbesteuerertrag eine Ausnahme dar. Allerdings richtet diese Entwicklung auch den Fokus auf eine Besonderheit des städtischen Haushalts: die besondere Schwankungsanfälligkeit beim Gewerbesteueraufkommen

Aufwendungen

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Stadt Petershagen sind die wichtigsten Aufwandsarten differenziert zu betrachten und zu analysieren.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Personalaufwendungen	7.319	6.992	7.377	7.422	7.502
Versorgungsaufwendungen	362	798	45	242	258
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.272	7.763	8.417	7.382	6.950
Bilanzielle Abschreibungen	5.286	4.656	4.396	4.390	4.404
Transferaufwendungen	16.476	17.509	16.912	16.853	15.310
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.702	2.965	4.835	3.526	3.080
Ordentliche Aufwendungen	39.416	40.684	41.982	39.816	37.504
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	195	159	126	133	204

Im Eckjahresvergleich gehen die ordentlichen Aufwendungen um rund 1,9 Mio. Euro zurück. Diese grundsätzlich als positiv zu bewertende Entwicklung beruht allerdings auf einigen Sondereffekten.

Der größte Rückgang ist bei den Transferaufwendungen zu verzeichnen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das vorläufige Ergebnis 2012 einen negativen Gewerbesteuerertrag aufweist. Dieser hat bei den Transferaufwendungen eine negative Gewerbesteuerumlage und eine negative Finanzierungsbeteiligung an den Fonds Deutscher Einheit zur Folge. Während auf diesen Positionen normalerweise Aufwendungen zu verbuchen sind, wurden 2012 Erstattungen eingenommen.

Bei den bilanziellen Abschreibungen ist das Ergebnis 2008 durch eine Sonderabschreibung auf die Beteiligung an der E.ON Westfalen-Weser AG von 878.000 Euro einmalig belastet.

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen steigen in Summe an. Der Rückgang in 2010 ist auf eine außergewöhnlich hohe Auflösung von Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger zurückzuführen.

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sticht ebenfalls das Jahr 2010 hervor. In diesem Zeitraum wurden umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II durchgeführt.

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

	2008	2009	2010	2011	2012 (Entwurf)
Ordentliche Aufwendungen	39.416	40.684	41.982	39.816	37.504
Abschreibungen auf Anlagevermögen	5.229	4.379	4.395	4.387	4.404
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.998	2.840	2.615	3.192	2.900
Netto-Ergebnisbelastung	2.231	1.539	1.781	1.194	1.504
Abschreibungsintensität	13,3	10,8	10,5	11,0	11,7
Drittfinanzierungsquote	57,3	64,9	59,5	72,8	65,9

Die Stadt Petershagen weist eine überdurchschnittliche Abschreibungsintensität auf. Die sich daraus ergebenden Ergebnisbelastungen werden aber durch eine deutlich überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote abgemildert. Bei dieser Kennzahl bewegt sich die Stadt jeweils im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten tragen damit in besonderem Maße zur Entlastung des Haushalts bei.

→ **Feststellung**

Die Abschreibungsintensität und die Drittfinanzierungsquote der Stadt Petershagen sind überdurchschnittlich hoch.

→ 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
Petershagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Personalbedarf planen	6
Attraktiver Arbeitgeber sein	7
Personal entwickeln	8
Gesundheit fördern	8
Wissen bewahren und verteilen	9

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie

nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Die Kommune hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für Petershagen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Einen strategisch ausgerichteten Ziel- und Handlungsrahmen gegen das vermehrte altersbedingte Ausscheiden von Verwaltungspersonal gibt es in der Stadt Petershagen nicht. Das Gleiche gilt für die steigenden Anforderungen bei der Nachwuchs- und Bewerberrekrutierung durch den zunehmenden Wettbewerb und Fachkräftemangel. Die GPA NRW hält es grundsätzlich für notwendig, ein ganzheitliches, strategisches und demografiebewusstes Personalmanagement zu entwickeln. Dieses sollte sich soweit wie möglich an den jeweiligen individuellen Lebensphasen der Mitarbeiter ausrichten. Damit berücksichtigt das Personalmanagement sowohl den betrieblichen als auch den familiären Lebenszyklus der Beschäftigten und trägt dazu bei, beide Lebenszyklen miteinander zu vereinbaren. Zunächst sollte die Verwaltungsleitung zusammen mit dem Personalmanagement festlegen, welche übergeordneten strategischen Ziele für das Personalmanagement in Petershagen gelten sollen. Folgende Zielsetzungen wären aus Sicht der GPA NRW beispielsweise denkbar:

- Förderung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

- Gewinnung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere durch Ausbildung,
- Bindung der Leistungsträger durch Personalentwicklung und
- Personalkostenoptimierung durch Stellenreduzierung bei Altersfluktuation.

In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Petershagen dann Maßnahmen zur Zielrealisierung erarbeiten. Die Stadt Soest und der Kreis Borken sind neben zahlreichen anderen Kommunen gute Beispiele für eine strategische Vorgehensweise.¹

→ **Empfehlung**

Die Verwaltungsleitung sollte in Zusammenarbeit mit dem Personalmanagement die Auswirkungen des demografischen Wandels beim eigenen Personal untersuchen. Wirksame Gegenmaßnahmen gegen die negativen Auswirkungen sollten strategisch erarbeitet werden.

Grundsätzlich begrüßt die GPA NRW, dass die Stadt Petershagen einen Stellenanteil für eine Demografiebeauftragte vorsieht. Die organisatorische Anbindung an das Standesamt wurde bereits in der letzten Prüfung als verbesserungswürdig eingestuft.

Verwaltungsorganisation optimieren

Wünschenswert ist eine Verwaltungsorganisation, die sich den Veränderungen durch die Demografie anpasst. Die Handlungsfelder wie Wohnen, Bildung, Integration, Arbeit, Generationen, Infrastruktur etc. sollten eng miteinander verknüpft werden.², um gemeinsame Lösungsansätze zu erarbeiten.

Die Stadt Petershagen sollte ihre aktuelle Organisationsstruktur daraufhin untersuchen.

Aus Sicht der GPA NRW sind die Aufgaben in der Verwaltungsorganisation nicht optimal verteilt. Themenzusammenhänge und Zielgruppen sind in der Aufgabenverteilung nicht umfassend berücksichtigt.

Die KGST empfiehlt in ihrem Bericht Organisation 2012 für Kommunen bis 50.000 Einwohner grundsätzlich eine dreigliedrige Aufbaustruktur, die diese Aufgabenverknüpfungen berücksichtigt:

- Zentrale Steuerung und Service (Steuerungsunterstützung, zentraler Service)
- Bürgerdienstleistungen (Arbeit und Soziales, Kultur und Bildung, Sicherheit und Ordnung, Bildung und (Generationen))
- Bauen und Stadtentwicklung (Planen, Umwelt, Bauen und Ordnung, Tiefbau).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte in ihrer Aufbauorganisation die Aufgaben zu zentralen Verwaltungs- und Bürgerdiensten zusammenführen.

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 3/2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, www.kgst.de, download 26.09.2013, Seite 19

² vgl. KGST Bericht Organisation 2012, www.kgst.de, download 13.05.2014, Seite 21

Die Kommunen werden zukünftig verstärkt mit dem vorhandenen Personal flexibel auf Aufgabenveränderungen reagieren müssen. Dies bedingt entsprechende Kompetenzen bei den Mitarbeitern und eine Optimierung der Ablauforganisation. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang, dass für jede Stelle ein Anforderungsprofil vorliegt. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Kompetenzen der Mitarbeiter und die Anforderungen der Stelle in Einklang zu bringen.

Die Stadt Petershagen hat für ihre Stellen keine Anforderungsprofile erstellt. Aus Sicht der GPA NRW sind Anforderungsprofile eine wichtige Voraussetzung für die Ermittlung:

- des qualitativen Personalbedarfs,
- des Personalentwicklungsbedarfs,
- und der Beschäftigtenpotenziale.

Die Anforderungsprofile bilden damit die Grundlage für alle weiteren Instrumente der Personalentwicklung. Das gilt insbesondere für die Schlüsselstellen mit Führungs- und Fachverantwortung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte zumindest für wichtige Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Altersstrukturanalysen bzw. Fluktuationsanalysen sind wichtige Instrumentarien für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Die Stadt Petershagen verfügt zum Prüfungszeitpunkt über eine breite Datenbasis, mit der grundsätzlich solche Analysen erstellt werden können. Die Auswertungsfunktionen aus der eingesetzten Anwendung P&I LOGA werden jedoch noch nicht genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte einen zeitlichen und inhaltlichen Rahmen zur Erstellung von Fluktuationsanalysen festlegen. Die grafische Aufarbeitung von Fluktuationsanalysen und deren Fortschreibung sollte als standardisierter Prozess erfolgen.

Altersstruktur Stadtverwaltung Petershagen

bis unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
16	23	65	75	30

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in Petershagen liegt bei rund 49 Jahren.

Der Anteil der über 50 Jährigen beträgt 50 Prozent. Folglich wird in den nächsten 13 bis 17 Jahren (abhängig vom individuellen Austrittsdatum) etwa die Hälfte der Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Damit geht in der Verwaltung auch viel Erfahrungswissen verloren. Gleichzeitig wird es aufgrund des Fachkräftemangels immer schwieriger, die Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren.

Die GPA NRW hat für die Stadt Petershagen eine Fluktuationsanalyse auf Ämterebene für die nächsten zehn Jahre erstellt. Diese wurde den Fachverantwortlichen zur Verfügung gestellt.

Altersfluktuation in den Ämtern in den nächsten zehn Jahren

Amt	Vollzeit-Stellen gesamt	Fluktuation Leitungsebene	Fluktuation Sachbearbeitung/Arbeiter
10 (Hauptverwaltung)	22,8	2,0	3,9
20 (Finanzverwaltung)	30,9	0,0	7,9
50 (Sozial- und Schulverwaltung)	40,8	3,7	5,4
60 (Bauverwaltung)	42,8	3,0	6,0
81 (Eigenbetriebe)	14,7	1,0	2,0
Sonstiges	5,4	0,0	0,2
Gesamt	157,1	9,7	25,4

Die Stellenangaben basieren auf dem Alter (55 bis 65 Jahren), der Organisationszuordnung und Funktion der Beschäftigten laut übersandter Personalliste (Stand 30.06.2012). Bis zum Prüfungszeitpunkt ausgeschiedene Personen, Praktikanten sowie Auszubildende bleiben unberücksichtigt. Die Sachgebiete 800 (Wirtschaftsförderung und Tourismus), 610 (untere Denkmalbehörde), 14 (Örtliche Rechnungsprüfung) sowie die Beauftragten wurden unter „Sonstiges“ erfasst.

Im Amt 10 wird die Altersfluktuation in den nächsten zehn Jahren rund 26 Prozent der insgesamt 22,8 Vollzeit-Stellen betreffen. Bei den Stellen mit Leitungsfunktion sind es 40 Prozent der 5,0 Vollzeit-Stellen. Im Amt 20 entfallen ebenfalls rund 26 Prozent der 30,9 Vollzeit-Stellen aufgrund von Altersfluktuation. Stellen mit Leitungsfunktionen sind nicht betroffen. Im Amt 50 werden rund 22 Prozent der 40,8 Vollzeit-Stellen von der Altersfluktuation erfasst. Der Anteil bei den Leitungskräften (6,7 Vollzeit-Stellen) beträgt hier rund 55 Prozent. Beim Eigenbetrieb sind insgesamt 3,0 (rund 20 Prozent) der 14,7 Vollzeit-Stellen von Altersfluktuation betroffen. Dazu zählt auch die Stelle des kaufmännischen Leiters.

→ Feststellung

Die Ämter 10 und 20 sind in den nächsten zehn Jahren am stärksten von der Altersfluktuation betroffen.

Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es erfahrungsgemäß auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Hierzu zählen, z. B. Kündigungen, Entlassungen oder krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese Fälle sind nach Mitteilung der Fachverantwortlichen den vergangenen Jahren bei der Stadt Petershagen nur selten vorgekommen.

Personalbedarf planen

Die Personalbedarfsplanung in der Stadt Petershagen erfolgt bezogen auf den Einzelfall. Sie orientiert sich im Wesentlichen an den Austrittsdaten der Beschäftigten und der Bedeutung der Stelle. Der künftige Personalbedarf einer Kommune sollte auch davon abhängig gemacht werden, welche „Vorstellung von der „Verwaltung der Zukunft“ besteht und welche organisationspo-

litischen Auswirkungen sich daraus ergeben.³ Dazu sollte die Stadt Petershagen bei der Personalbedarfsplanung Entwicklungen bei folgenden Themen zusätzlich berücksichtigen:

- Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung durch eigene Zielvorgaben, gesetzliche Änderungen, Bevölkerungsentwicklung, technische Unterstützung, Fremdvergabe oder durch interkommunale Zusammenarbeit
- Auswirkungen auf die Menge und die Qualifikation des vorzuhaltenden Personals

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Personalbedarfsplanung mit denen im Vorfeld beschriebenen Themen verknüpfen.

Zusätzlich bietet es sich für Petershagen an den Personalbedarf für verschiedene Planungszeiträume (mittelfristig drei bis fünf Jahre, langfristig fünf bis zehn Jahre) darzustellen und regelmäßig fortzuschreiben. Dabei sind alle Fachorganisationseinheiten in die Bedarfsplanung mit einzubinden. Das Personalmanagement sollte die Facheinheiten bei den jeweiligen Prognosen unterstützen.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Die Stadt Petershagen bietet bereits heute einige Attraktivitätsfaktoren. Dazu zählen flexible Arbeitszeitmodelle, Tele- und Heimarbeit sowie die Teilnahme an Berufsinfobörsen und –messen. Auf der Homepage der Stadt Petershagen sind grundlegende Informationen zu den Themen Ausbildung und Stellenbesetzung abrufbar. Die Stadt versucht auch eine größere Bewerberzahl anzusprechen, indem sie Stellenausschreibungen auf den Internetseiten aller Städte und Gemeinden im Kreis Minden-Lübbecke unter der Jobbörse der Arbeitsagentur veröffentlicht. Sollte der Bewerberzulauf abnehmen, so kann eine Vernetzung mit den am häufigsten genutzten Onlinejobbörsen und sozialen Medien hilfreich sein. Internetbasierte Bewerbungen sollten das kommunale Angebot abrunden. So kann die Stadt Petershagen sicherstellen, dass eine maximale Anzahl an Bewerbern angesprochen wird.

Für Kommunen in der Größenordnung von Petershagen ergeben sich besondere Anforderungen an das Personalmarketing. Wesentliche Attraktivitätsfaktoren wie das Entgelt- und Bildungsniveau sowie Aufstiegsmöglichkeiten liegen unter dem Niveau größerer Verwaltungsorganisationen. Die Stadt Petershagen kann diese Nachteile ausgleichen, indem sie eigene Attraktivitätsfaktoren in einer „Arbeitgebermarke“ zusammenfasst. Die kommunale „Marke“ kann beispielsweise folgende Fragestellungen beantworten:

- Welche Werte sind für die Stadt und Beschäftigten wichtig?
- Was denken die Beschäftigten über ihre Produkte/Aufgaben?
- Welche Persönlichkeit passt zur Stadt? (Freundliche Stadt?)
- Was bietet die Stadt seinen Beschäftigten?

³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 4/2007 Personalkostenoptimierung, www.kgst.de, download 14.05.2014, Seite 26

Personal entwickeln

Personalentwicklung ist eine Führungsaufgabe, die von der Personalverwaltung fachlich unterstützt wird. Sie hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern.

Die Motivation der Mitarbeiter kann durch eine Stärkung der Leistungsfähigkeit verbessert und zusätzlich eine längere Verwaltungszugehörigkeit erreicht werden. Bewirken können dies Maßnahmen, die Mitarbeiterpotenziale erkennen und gezielt fördern. Hierzu zählen beispielsweise Coaching, Mitarbeitergespräche, Mentoring sowie die Qualifizierung zur Ausübung neuer Tätigkeiten. In Petershagen gibt es kein schriftlich dokumentiertes Personalentwicklungskonzept.

Zusätzlich ist die Weiterentwicklung von Führungskompetenzen für die zukünftige Personalentwicklung ausschlaggebend. Aufgrund der demografischen Entwicklung muss sich die Stadt Petershagen verstärkt auf altersbedingt unterschiedliche Bedürfnisse bei den Mitarbeitern einstellen. Das Führungsverhalten muss entsprechend angepasst werden, um die Motivation und Leistungsfähigkeit der älter werdenden Belegschaft aufrechtzuerhalten bzw. zu verbessern.⁴

Ein Beispiel für so eine konzeptionelle Vorgehensweise bietet die Stadt Felderbach. Diese hat das Konzept der „lebensphasenorientierten Personalentwicklung „LOPE“ entwickelt.⁵

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte ihre Personalentwicklung an den Lebensphasen der Beschäftigten ausrichten. Ziele und Maßnahmen der Personalentwicklung sollten in angemessenem Umfang schriftlich festgehalten werden.

Gesundheit fördern

Das Gesundheitsmanagement einer Kommune soll die Gesundheit der Beschäftigten, die Arbeitsorganisation, die Arbeitsumgebung und die Arbeitsprozesse fördern. Das betrifft alle Altersgruppen innerhalb der Verwaltung. In der Stadtverwaltung Petershagen hat nach Angaben der Fachverantwortlichen bisher ein Seminar zum Thema Mobbing stattgefunden. Daneben finden regelmäßige Arbeitsplatzbegehungen statt. Bei Wunsch nehmen die Beschäftigten an Vorsorgeuntersuchungen teil.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte jährlich den Bedarf an gesundheitsfördernden und erhaltenden Angeboten regelmäßig bei den Beschäftigten abfragen.

Damit kann sie gezielt ein Angebot zur Stärkung und Erhaltung der Leistungskraft und Gesundheit ihres Personals schaffen.⁶

⁴ vgl. www.kobv.de, Universität Potsdam, Nicolas von Kalm, Personalführung in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des demografischen Wandels 2013, download 09.01.2014, Seite 3

⁵ vgl. www.dstgb.de, Dokumentation Nr. 112, demografiefeste Personalverwaltung 2013, download 09.01.2014, Seite 17

In der Prüfung hat die GPA NRW der Stadt Petershagen empfohlen eine Dienstanweisung für das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) zu entwickeln. Für ein systematisches einzelfallübergreifendes BEM ist nach § 83 SGB IX eine betriebliche Vereinbarung im Sinne einer Dienstanweisung, Betriebs- oder Integrationsvereinbarung notwendig.⁷

Die Stadt Petershagen hat diese Empfehlung bereits aufgegriffen und begonnen, eine Dienstanweisung zu erstellen.

Wissen bewahren und verteilen

Wie bereits festgestellt, werden viele Verwaltungsangehörige der Stadt Petershagen in den nächsten Jahren altersbedingt verlassen. Damit droht ein Verlust an Wissen. Dies gilt insbesondere für Beschäftigte, die über Expertenwissen verfügen, das nur ihnen zur Verfügung steht.

Wissenstransfer findet in der Stadt Petershagen im Vertretungsfall oder bei Einarbeitungen nach individuellen Kriterien der betroffenen Mitarbeiter statt. Arbeitsplatzbezogene Handlungsanweisungen gibt es zum Teil in Form von Dienstanweisungen.

Die Wissensbewahrung und -verteilung könnte die Stadt Petershagen noch wie folgt optimieren:

- Festlegung, welcher Personenkreis Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll (auch informelles Wissen);
- Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems und einer Wissensdatenbank (Verwaltungs-Wiki);
- Erfassung von systemrelevantem Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen;
- Anfertigung von Übergabeunterlagen für alle Stellen der Verwaltung, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte bei den Fluktuationsanalysen die Stellen mit Expertenwissen herausarbeiten. Bei diesen Stellen sind dann bei sich abzeichnender Fluktuation frühzeitig Maßnahmen zur Wissensbewahrung und -weiterleitung einzuleiten.

⁶ vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht 1/2005: Betriebliches Gesundheitsmanagement als Führungsaufgabe, www.kgst.de, download 10.01.2013, Seiten 18,19

⁷ Landschaftsverband Rheinland, Handlungsempfehlungen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement 6/2010, www.lvr.de, download 10.01.2014, Seite 46

→ 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

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Petershagen im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	5
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	8
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	9
Anlage	11

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, sodass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Petershagen in 2012 mit 2,44 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,07 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Sachbearbeitungsstellen waren mit insgesamt vier Personen besetzt. Die Stellenzahl bleibt bis zum Prüfungszeitpunkt unverändert. Das Bürgerbüro ist organisatorisch dem Amt 10 (Hauptverwaltungsamt) zugeordnet.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 5.271 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

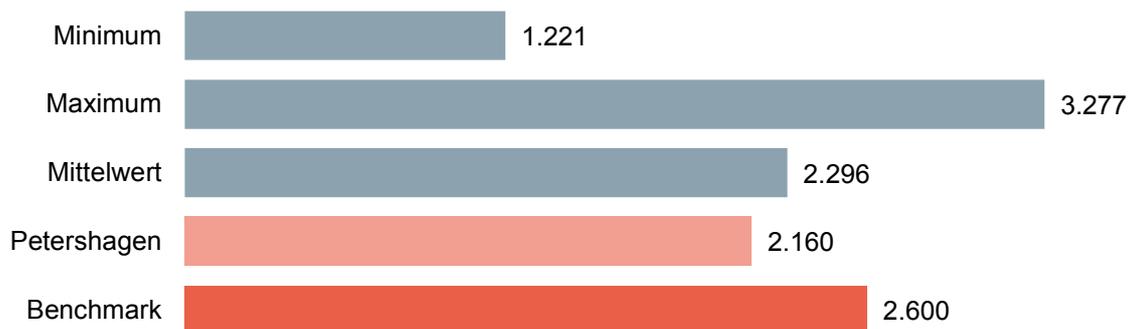
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,34	13,87	40,10	23,18	19,75	22,75	25,42	41

Die Kennzahl wird beeinflusst durch den Personaleinsatz und das Besoldungs- und Entgeltniveau.

Im interkommunalen Vergleich sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 49.015 Euro als überdurchschnittlich einzustufen (Median 48.863 Euro). Die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht, ob die eingesetzte Stellenzahl für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeitungsstellen gesetzt. Das Fallvolumen in Petershagen wird nach Einschätzung der GPA NRW nicht durch örtliche Besonderheiten erhöht.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.160	1.221	3.277	2.296	2.034	2.325	2.557	41

→ Feststellung

Im Bezug zum Benchmark ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,41 Vollzeit-Stellen.

Die Einführung des neuen Personalausweises im Jahr 2011 hat dazu geführt, dass viele Bürger in 2010 noch Ausweispapiere der „alten Art“ beantragt haben. Nach 2010 sind die Personalausweis-anträge in der Stadt Petershagen um rund 33 Prozent gesunken. Deren Anteil macht rund 56 Prozent der für die Berechnung des Leistungswertes ermittelten Gesamtfallzahl aus (siehe Anlage Gewichtung der Fallzahlen). Eine Veränderung dieser Fallzahlen wirkt sich deshalb auch deutlich auf den Stellenbedarf aus.

→ **Empfehlung**

Die Fallzahlenentwicklung sollte weiter beobachtet und der Kennzahlenwert fortgeschrieben werden. Bei mittelfristig stagnierenden oder weiter sinkenden Fallzahlen ist der Stellenbedarf entsprechend anzupassen.

Die Öffnungszeiten und die Steuerung des Personaleinsatzes im Bürgerbüro beeinflussen ebenfalls die Personalausstattung. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen wurde im Jahr 2012 der Personalbedarf für 29 Wochenöffnungszeiten kalkuliert. Diese wurde in Petershagen auf Basis von Erfahrungswerten festgelegt. Statistische Erfassungen und konkrete Analysen von Kundenströmen erfolgten bisher nicht.

Durch eine Reduzierung der Öffnungszeiten könnte der Personaleinsatz optimiert werden. Hierzu sollte die Stadt Petershagen die Kundenzahlen im Bürgerbüro statistisch über einen längeren Zeitraum erfassen. So erhält sie konkrete Informationen über Kundenströme, Stoßzeiten oder saisonale Besonderheiten. Auf dieser Basis kann die Wochenöffnungszeitenzahl und die notwendige Anzahl an anwesenden Mitarbeitern genauer kalkuliert werden. Die Ergebnisse sollten in einem Dienstplan festgehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Besucher- und Fallzahlen im Bürgerbüro statistisch erfassen und analysieren. Die Öffnungszeiten sollten auf Basis der Analyse überprüft werden. Ziel ist es, einen wirtschaftlichen Personaleinsatz bei größtmöglicher Kundenorientierung zu erreichen.

Personenstandswesen

Das Standesamt der Stadt Petershagen ist im Verwaltungsgebäude Petershagen untergebracht. Organisatorisch ist es dem Amt 10 (Hauptverwaltung) zugeordnet. Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Petershagen in 2012 mit 1,88 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Stellenzahl verändert sich bis zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 182 gewichtete Fälle die Bezugsgröße

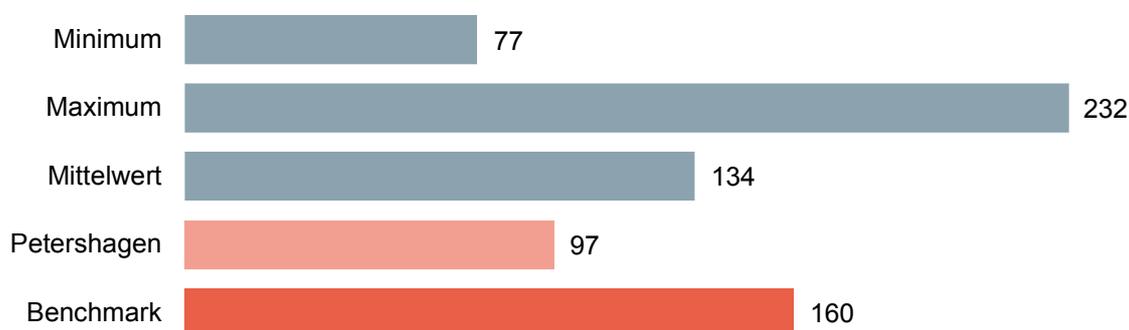
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
701	246	807	495	390	475	561	39

Die fallbezogenen Personalaufwendungen zählen zu den höchsten Werten im landesweiten Vergleich. Auch hier beeinflussen die Anzahl des eingesetzten Personals und das Besoldungs- und Entgeltniveau die Höhe der Personalaufwendungen. Mit 65.926 Euro je Vollzeit-Stelle erzielt die Stadt Petershagen einen der höchsten Kennzahlenwerte (3. Quartil 61.938 Euro).

Auch im Personenstandswesen wird die benötigte Stellenzahl vom Fallvolumen bestimmt. Daher setzt die GPA NRW die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeitungsstellen des Personenstandswesens. Das Fallvolumen wird in der Stadt Petershagen nicht durch örtliche Besonderheiten, wie Krankenhäuser mit Geburtsstationen oder eine erhöhte Anzahl an Pflegeeinrichtungen beeinflusst.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
97	77	232	134	110	131	157	39

→ Feststellung

In Petershagen werden je Stelle vergleichsweise wenige Fälle bearbeitet. Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,74 Stellen.

Die Fachverantwortlichen begründen die erhöhte Stellenausstattung im Standesamt mit der bestehenden Vertretungsregelung. Durchgängig soll die Anwesenheit einer Standesbeamtin sichergestellt werden. Die Unterbringung des Standesamtes in Petershagen und damit getrennt von den anderen Organisationseinheiten der Hauptverwaltung stellt keine günstige Rahmenbedingung für eine flexible Vertretungsregelung dar. Aus Sicht der GPA NRW wäre eine zentrale Anbindung des Standesamtes an das Rathaus für den Personaleinsatz günstiger. Insbesondere Vertretungstätigkeiten, die nicht den Status eines Standesbeamten erfordern, ließen sich so effizienter organisieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte prüfen, ob das Standesamt im Rathaus in Lahde untergebracht werden kann. Das Trauzimmer in Petershagen könnte weiterhin für Trauungen genutzt werden.

Der Höhe des eingesetzten Personals ist auch abhängig von den örtlichen Standards. Dazu sollte die Stadt Petershagen Prozessabläufe bei den zeitaufwendigen Dienstleistungen hinterfragen und bei Bedarf verbessern. Hierzu zählen beispielsweise die Ambiente-Trauungen. Die-

se werden an drei Standorten angeboten. Dabei fallen zusätzliche Zeiten für Anfahrt und vorbereitende Tätigkeiten an. Die durch die Stadt Petershagen genannten Zeiten für Trauungen sind mit insgesamt 120 Minuten vergleichsweise hoch (Median: 70 Minuten). Hinzu kommt, dass auch die gemeldete Zeit für das vorgeschaltete Meldeverfahren zur Trauung mit 60 Minuten (Median: 48 Minuten) hoch ausfällt.

Für die Stadt Petershagen bieten sich zwei Handlungsansätze. Zum einen kann der Personaleinsatz über ein Absenken der Standards optimiert werden. Dazu könnte die Stadt Petershagen das Angebot von Ambiente-Trauungen auf weniger Standorte reduzieren. Zum anderen könnte die Stadt Petershagen diese besondere Dienstleistung über höhere Gebühren refinanzieren. Die Gebühreneinnahmen sollten zumindest den personellen Mehraufwand für diese Trauungen decken. Den Grad der Refinanzierung stellt die GPA NRW über den Aufwandsdeckungsgrad dar. Dieser fällt mit 18 Prozent sehr niedrig aus und liegt im interkommunalen Vergleich deutlich unter dem Mittelwert (28,6 Prozent). Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen wurde der Gebührenrahmen zuletzt vor sieben Jahren angepasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte den Gebührenrahmen für Ambiente-Trauungen überarbeiten. Alternativ sollte über die Reduzierung der Standorte für diese Trauungen nachgedacht werden.

Die Nacherfassung des Eheregisters im elektronischen Personenstandsregister (ePR) erfolgt in Petershagen anlassbezogen. Die Nacherfassung der Geburten- und Sterberegister steht noch aus. Die Umstellung und Nacherfassung in das ePR, stellt für die Kommunen eine zusätzliche Aufgabe dar. Insbesondere eine systematische Nacherfassung erfordert wegen des höheren Arbeitsaufwands zeitlich befristet einen höheren Ressourceneinsatz.

→ **Empfehlung**

Mit der bestehenden Stellenausstattung sollte die Nacherfassung der Ehe-, Geburten- und Sterberegister in Petershagen abgearbeitet werden.

Eine weitere Alternative zum eigenen Personaleinsatz stellt die Bestellung von ehrenamtlichen Standesbeamten dar. Diese Personen können das Standesamt nach einer entsprechenden Qualifizierung bei den Trauungen unterstützen. Dadurch könnte die Stadt Petershagen den eigenen Personaleinsatz weiter optimieren. Kommunen wie beispielsweise die Stadt Borken oder die Gemeinde Legden setzen bereits heute unterstützend ehrenamtliche Standesbeamte ein.

Darüber hinaus bietet die interkommunale Zusammenarbeit von Standesämtern die Möglichkeit, den Personaleinsatz wirtschaftlicher zu gestalten. Über eine öffentlich rechtliche Vereinbarung stellen beispielsweise die Gemeinden Geseke, Erwitte und Anröchte den Personaleinsatz gegenseitig im Vertretungsfall sicher.²

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte klären, ob eine gegenseitige Vertretung unter den Standesbeamten der Nachbarkommunen möglich ist.

² vgl. <http://www.geseke.de/aktuell/pressemitteilungen2011/117200100000018193.php>

Im Februar 2017 ergibt sich eine Alterfluktuation im Umfang einer Vollzeit-Stelle.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Altersfluktuation nutzen, um Stellenanteile im Standesamt zu reduzieren.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für das Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Petershagen in 2012 mit 0,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich stellte sie 0,08 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Die Sachbearbeitungsstellen waren mit einer Teilzeit- und einer Vollzeitskraft besetzt. Auch bei dieser Aufgabe verändert sich die Stellenzahl bis zum Prüfungszeitpunkt nicht. Organisatorisch sind die Aufgaben dem Amt 10 (Hauptverwaltung) zugeordnet.

Bei der Ermittlung der nachfolgenden Kennzahl berücksichtigt die GPA NRW 603 gewichtete Fälle.

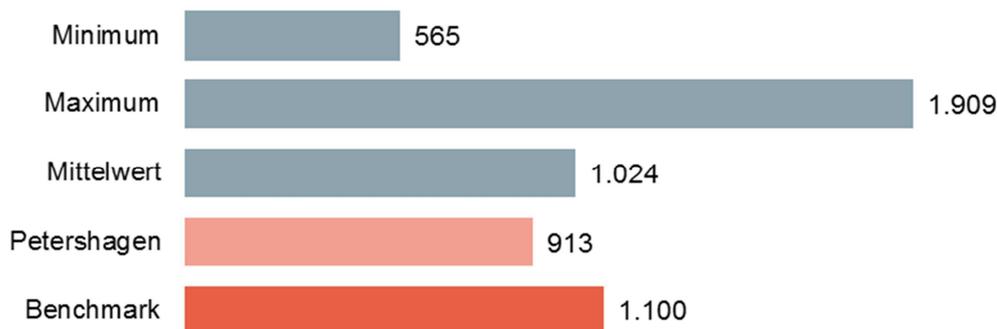
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63,33	28,58	102,56	65,52	55,92	63,33	75,27	39

Das Besoldungs- und Entgeltniveau wirkt sich nicht belastend aus. Mit 51.574 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Petershagen unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

Das zu bearbeitenden Fallvolumen bestimmt auch beim Gewerbe- und Gaststättenwesen maßgeblich den Stellenbedarf. Daher setzt die GPA NRW auch hier die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Sachbearbeitungsstellen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
913	565	1.909	1.024	854	932	1.201	40

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich nur ein geringes rechnerisches Stellenpotenzial von 0,11 Stellen. Daher ist die Stellenausstattung als weitestgehend angemessen zu werten.

Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2009 bis 2012 fällt auf, dass die Gesamtfallzahl bei den An-, Um und Abmeldungen im Gewerbeswesen schwankt. So beträgt die Schwankungsbreite zwischen den Jahren 2010 und 2012 rund 27 Prozent. Auch die Zahl der Gestattungen nach dem Gaststättenrecht sind zwischen 2009 und 2012 um rund 17 Prozent zurückgegangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die weitere Fallentwicklung im Gewerbe- und Gaststättenwesen beobachten. Zusätzlich sollte der GPA-Leistungswert zur Einschätzung des Personalbedarfs weiter fortgeschrieben werden.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die fallbezogenen Personalaufwendungen liegen bei den Einwohnermeldeaufgaben und im Personenstandswesen über dem Mittelwert; die Personalaufwendungen je Stelle im Personenstandswesen sind weit überdurchschnittlich; der Personalaufwandsdeckungsgrad niedrig.
- Alle drei Leistungskennzahlen erreichen nicht den jeweiligen Benchmark; im Personenstandswesen befindet sie sich deutlich unterhalb des Mittelwertes.
- Die GPA NRW hat rund fünf Vollzeit-Stellen in der Prüfung betrachtet. Dabei wurde ein Potenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen ermittelt.
- Möglichkeiten zur Potenzialrealisierung bieten sich im Standesamt durch Altersfluktuation. Zusätzlich sollten Möglichkeiten zur Stellenreduzierung durch einen flexiblen Personaleinsatz oder durch interkommunale Zusammenarbeit genutzt werden.
- Sinkende Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben und im Gewerbe- und Gaststättenwesen ergeben die Notwendigkeit, die Fallentwicklung fortlaufend zu betrachten und ggf. personalwirtschaftlich darauf zu reagieren.
- Zielwerte und Kennzahlen werden zur Steuerungsunterstützung in allen drei betrachteten Bereichen nicht eingesetzt.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,4
Personenstandswesen	0,7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,1
Gesamtsumme	1,2

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 60.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage

Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung	0,5	936	-	468	-
Ummeldung	0,5	927	-	464	-
Abmeldung	0,5	1.022	-	511	-
Personalausweis	1,0	2.927	-	2.927	-
Reisepass	1,0	901	-	901	-
Gesamt			-	5.271	-

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	2	-	0	-
Beurkundung Sterbefall	0,2	177	-	35	-
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	129	-	129	-
Eheschließung: nur Trauung	1,0	12	-	12	-
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	16	-	5	-
Gesamt				182	

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	179	-	179	
Ummeldungen	1,0	42	-	42	
Abmeldungen	0,4	159	-	64	
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	2	-	16	
Reisegewerbekarte	4,0	6	-	24	
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	
erteilte Gaststätten- erlaubnisse	12,0	5	-	60	
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	109	-	218	
Gesamt				603	

→ 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
Petershagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschule	7
Realschule	8
Sekundarschule	8
Gymnasium	9
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	11
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	14
Organisation und Steuerung	16

→ 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 Petershagen 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.

Die Fläche der Stadt Petershagen umfasst 212 km² und ist in 29 Ortsteile unterteilt. Die Weser teilt das Stadtgebiet in zwei Hälften. 19 Ortsteile liegen östlich, 10 Ortsteile westlich der Weser. Eine Konzentration von Schulgebäuden findet sich in den Ortsteilen Petershagen und Lahde. Im Schuljahr 2012/2013 befinden sich in Petershagen die Schulformen Grundschule, Haupt-

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)

schule und Gymnasium. In Lahde werden in 2012/2013 eine Grundschule und eine Realschule vorgehalten. Weitere Grundschulstandorte befinden sich in vier Ortsteilen rechts der Weser und in zwei Ortsteilen links der Weser. Seit dem Schuljahr 2013/2014 hat die Sekundarschule in Lahde ihren Betrieb aufgenommen. Die Hauptschule in Petershagen und die Realschule in Lahde laufen sukzessive zum Schuljahr 2017/2018 aus.

Grundschulen

Die Stadt Petershagen verfügt aktuell über fünf Grundschulen an sieben Standorten. Die Grundschule Neuenknick wurde zum Schuljahr 2013/2014 geschlossen. Die Grundschulen Lahde und Frille bilden seit dem 01.02.2013 einen Grundschulverbund. Ab dem Schuljahr 2014/2015 werden die Grundschulen Eldagsen und Friedewalde ebenfalls als Schulverbund betrieben. Die einzelnen Schulstandorte blieben erhalten. Am Standort Friedewalde erfolgt ab dem Schuljahr 2015/2016 jahrgangsübergreifender Unterricht für die Klassen 1 und 2 sowie 3 und 4. Die Grundschule Wasserstraße schließt zum Schuljahr 2016/2017.

Im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2012/13 hat sich die Anzahl der Grundschüler um 469 verringert. Das entspricht rund 32 Prozent.

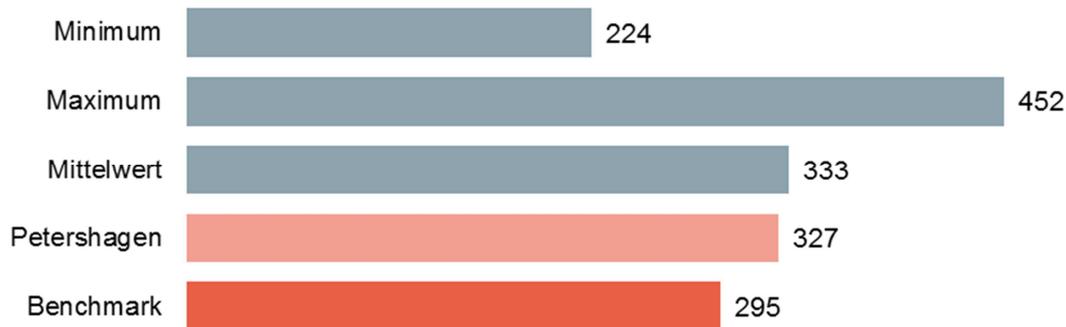
Grundschulen der Stadt Petershagen 2012

Standort	BGF(a) in m ²	Schülerzahl	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m ² BGF
GS Eldagsen	959	97	4	1	240
GS Friedewalde	1.879	80	4	1	470
GS Frille	987	102	4	1	247
GS Lahde	3.818	282	12	3	318
GS Neuenknick	1.541	50	2	0	771
GS Petershagen	2.371	162	8	2	296
GS Wasserstraße	1.457	80	5	1	291
GS Windheim	2.368	148	8	2	296
Grundschulen gesamt	15.380	1.001	47	11	327

Vier der acht Grundschulstandorte konnten im Schuljahr 2012/13 lediglich eine Eingangsklasse bilden. Wegen der Schließung im Folgeschuljahr wurde am Standort Neuenknick keine Erstklässler mehr aufgenommen.

Mit Ausnahme der Grundschule Frille und Neuenknick werden die Grundschulen als offene Ganztagschulen geführt und bieten ein Betreuungsangebot in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2012/13 wird dieses Angebot von 428 der insgesamt 1.001 Grundschüler genutzt. Dies entspricht einem OGS-Anteil von etwa 43 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012



Petershagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
327	299	326	364	34

Im interkommunalen Vergleich der Bruttogrundflächen je Klasse ist die Positionierung der Stadt Petershagen unauffällig. Der Vergleich zum Benchmark spiegelt aber den tatsächlichen Handlungsbedarf wider. Im Schuljahr 2012/13 liegt der Flächenüberhang im Vergleich zum Benchmark bei 32 m² BGF je Klasse. Bei 47 Klassen entspricht dies insgesamt rund 1.500 m² und damit flächenmäßig einer Grundschule.

→ **Feststellung**

Durch die Schließung der Grundschule Neuenknick zum Schuljahr 2013/2014 wird der Flächenüberhang 2012 kompensiert.

Die Prognosen zu den Schülerzahlen hat die Stadt Petershagen in folgenden Unterlagen dokumentiert:

- Schulentwicklungsplan aus dem Jahr 2011 für die Grundschulen bis zum Schuljahr 2015/2016
- Ausarbeitung zur Zukunft der Grundschulen in der Stadt Petershagen nach dem 8. Schulrechtsänderungsgesetz NW mit Stand vom 16.09.2013
- Aktualisierter Schulentwicklungsplan mit Stand 02.04.2014.

Während der Prüfung hat die Stadt Petershagen die Prognosen der Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 erweitert. Die Schülerzahlen an den Grundschulen werden danach bis auf 744 Schüler sinken. Es werden nur noch 32 Klassen gebildet. Bei einer OGS-Quote von 50 Prozent wird der Flächenbedarf von den aktuell rund 13.900 m² auf rund 9.600 m² sinken. Diesem steht nach der Schließung der Schulstandorte Neuenknick in 2013 und Wasserstraße in 2016 ein Flächenbestand von 12.382 m² gegenüber.

→ **Feststellung**

Mit der Schließung der Grundschulen Neuenknick und Wasserstraße hat die Stadt Petershagen bereits konsequent auf die rückläufige Entwicklung der Schülerzahlen reagiert. Bis zum Schuljahr 2019/2020 entsteht ein weiterer Flächenüberhang bei den Grundschulen von insgesamt rund 2.800 m².

Nach der Prognose bis 2019/2020 kann bereits ab dem Schuljahr 2018/2019 am Standort Frille keine eigene Eingangsklasse mehr gebildet werden. Auch am Standort Friedewalde sind die Schülerzahlen nach der Prognose weiter rückläufig. Für das Schuljahr 2019/2020 wird prognostiziert, dass am jahrgangsübergreifenden Unterricht der Klassen 1 und 2 nur noch 21 Schüler teilnehmen. Sinken die Schülerzahlen weiter, kann ggf. nicht einmal mehr die Mindestschülerzahl für den Teilstandort eines Grundschulverbundes erreicht werden. Mit Ausnahme von Eldagsen wird auch an allen anderen Grundschulstandorten mit einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen gerechnet. Nach den Prognosedaten von it.nrw werden in 2030 in Petershagen nur noch 682 Kinder im Grundschulalter leben

Der Bedarf an Lehrerstellen wird abhängig von den Schülerzahlen ermittelt. Deshalb wird sich der Rückgang der Schülerzahlen auch auf die Organisation des inneren Schulbetriebes auswirken. Kleine Schulen sind nicht nur aus Sicht des Gebäudemanagements unwirtschaftlich. Sie werfen auch schulorganisatorische Probleme auf, insbesondere bei Ausfall von Lehrkräften oder der Aufrechterhaltung von Ganztagsangeboten.

→ **Feststellung**

Die Bildung von Schulverbänden sowie der jahrgangsübergreifende Unterricht werden mittelfristig weitere Schließungen von Grundschulstandorten nicht verhindern können.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW ergibt sich aus den prognostizierten Flächenüberhängen und den schulorganisatorischen Aspekten weiterer Handlungsbedarf. Die Stadt Petershagen sollte deshalb das bestehende Grundschulkonzept zur Diskussion stellen. Ziel sollte es sein, auch den sich aufbauenden Flächenüberhängen entgegenzuwirken..

Folgende Überlegungen zur Realisierung des Flächenpotenzials bieten sich an:

- **Grundschulverbund Lahde-Frille:**
Ab dem Schuljahr 2018/2019 kann am Standort Frille voraussichtlich keine Eingangsklasse mehr gebildet werden. Gleichzeitig ermöglicht der prognostizierte Flächenüberhang am Standort Lahde flächenmäßig die Integration der Schüler des Standortes Frille. Der Teilstandort Frille könnte aufgelöst und der Betrieb des Grundschulverbundes am Standort Lahde zentralisiert werden.
- **Grundschulverbund Eldagsen-Friedewalde:**
Am Standort Friedewalde wird die Zahl der Schüler bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 48 Schüler sinken. Damit ist der Schulstandort flächenmäßig nur noch zu rund einem Drittel ausgelastet. Von den vorhandenen rund 1.900 m² werden rechnerisch lediglich rund 600 m² benötigt. Gleichzeitig werden sich am Grundschulstandort Petershagen auch bei einer relativ niedrigen Klassenstärke von rund 19 Schülern Flächenüberhänge von rund 550 m² aufbauen. Die Schüler aus Friedewalde könnten die Grundschule Petershagen besuchen und der Grundschulstandort Friedewalde könnte aufgelöst werden.

Aufgrund der großen Fläche der Stadt Petershagen sind die Schülerbeförderungskosten in die Standortdiskussion mit einzubeziehen. Ggf. wird sich ein Anstieg der Schülerfahrkosten nicht vermeiden lassen, um die Beförderungsdauer innerhalb der gesetzlichen Vorgaben zu halten. Sie werden aber die Höhe der Einsparpotenziale bei Standortschließungen nur anteilig mindern.

In die strategischen Entscheidungen über die Schulstandorte ist auch der bauliche Zustand der Schulgebäude mit einzubeziehen. Zukünftige Investitionen in Schulgebäude sollten auch langfristig für den Schulbetrieb nutzbar sein.

Weiterführende Schulen (gesamt)

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

- Hauptschule Petershagen,
- Realschule Lahde,
- Städtisches Gymnasium Petershagen

Zum Schuljahresbeginn 2013/2014 hat die Sekundarschule in Lahde ihren Betrieb aufgenommen. Sie wird mittelfristig die Hauptschule und die Realschule ersetzen. Perspektivisch wird daher diese Schulform mit betrachtet.

Hauptschule

Die Zahl der Hauptschüler in Petershagen hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verringert. Seit 2002/2003 sank die Schülerzahl um rund 59 Prozent.

Im Schuljahr 2012/13 konnte lediglich noch eine Eingangsklasse gebildet werden. Hauptschulen müssen jedoch gemäß § 82 Abs. 3 SchulG mindestens zwei Parallelklassen pro Jahrgang haben. Mit dem Aufbau der Sekundarschule wird die Hauptschule auslaufend zum Schuljahr 2017/2018 aufgelöst.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
346	228	645	431	370	426	482	32

Dieser interkommunale Vergleich ist nur eingeschränkt aussagekräftig. Inzwischen befinden sich zahlreiche Hauptschulen in der Auslaufphase. Gemessen am GPA-Benchmark bestand im Jahr 2012 ein Flächenüberhang von insgesamt 300 m² Bruttogrundfläche.

Aktuell werden im Gebäude der Hauptschule Petershagen noch die Klassen 7 – 10 beschult. Über die weitere Nutzung des Gebäudes liegt noch keine abschließende Entscheidung vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte bereits jetzt ein Nutzungskonzept für das Gebäude der Hauptschule entwickeln. Für die Diskussion über die langfristigen Grundschulstandorte könnte das Gebäude eine Option darstellen.

Realschule

Seit dem Schuljahr 2006/2007 sind auch die Schülerzahlen der Realschule Lahde rückläufig. Aufgrund der Gründung der Sekundarschule wurde im Schuljahr 2013/2014 keine Eingangsklasse mehr gebildet. Die Schule läuft zum Schuljahr 2017/1018 aus.

Die Klassen 6 – 10 der Realschule Lahde werden im neuen Schulgebäude der Sekundarschule unterrichtet. Einige Teile des alten Schulgebäudes wurden abgerissen. Der Rest wird nicht mehr für schulische Zwecke genutzt bzw. steht zum Verkauf.

Vor dem Umzug in die neue Sekundarschule war die Realschule gemeinsam mit der Hauptschule im Schulzentrum Lahde untergebracht. Die Hauptschule Lahde ist mit Beendigung des Schuljahres 2010/2011 geschlossen worden. Die Räumlichkeiten der Hauptschule standen seitdem leer.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
338	200	525	336	293	325	373	33

Gemessen am GPA-Benchmark ergibt sich in 2012 ein Flächenüberhang von 65 m² je Klasse. Insgesamt betrug der Flächenüberhang in 2012 rund 1.600 m².

Sekundarschule

Um auch weiterhin ein entsprechendes Bildungsangebot in Petershagen vorhalten zu können, hat die Stadt zum Schuljahr 2013/2014 eine Sekundarschule gegründet. Hierfür wurde auf dem Grundstück des ehemaligen Schulzentrums Lahde ein neues Schulgebäude errichtet.

Bei der Planung des neuen Gebäudes für die Sekundarschule wurde langfristig mit vier Parallelklassen gerechnet. Aufgrund der hohen Anmeldezahlen in den Schuljahren 2013/2014 und 2014/2015 wurden sechs Parallelklassen eingerichtet. Ab dem Schuljahr 2015/2016 wird eine Vierzügigkeit prognostiziert.

→ Feststellung

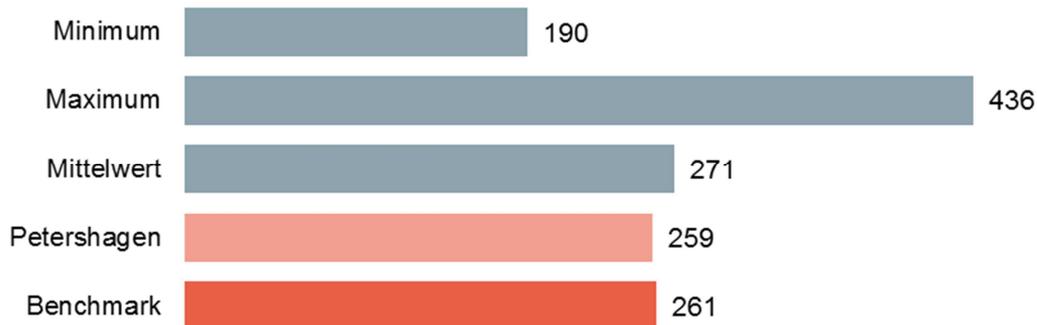
Die Entscheidung der Stadt Petershagen eine Sekundarschule als weiterführende Schule anzubieten wurde durch die hohen Anmeldezahlen positiv belegt.

Der Benchmark der GPA NRW für Sekundarschulen mit 100 Prozent OGS-Anteil liegt bei 336 m² Bruttogrundfläche je Klasse. Bei der geplanten vollständigen Vierzügigkeit würde sich ein Flächenbedarf von 8.064 m² ergeben. Die Sekundarschule verfügt über eine Bruttogrundfläche von 8.120 m² und wäre somit ausreichend groß. Durch die hohen Anmeldezahlen in den ersten beiden Jahren ergibt sich ein zeitlich begrenzter zusätzlicher Flächenbedarf. Dieser soll durch die Nutzung von Räumlichkeiten im alten Realschulgebäude gedeckt werden. Zusätzliche Investitionen in den alten Gebäudebestand sind aber nicht geplant.

Gymnasium

Seit dem Schuljahr 2009/2010 sind die Schülerzahlen am Städtischen Gymnasium Petershagen rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2009/2010 und 2013/2014 hat sich die Zahl der Gymnasiasten um rund 18 Prozent verringert. Für das Schuljahr 2019/2020 wird eine Schülerzahl von 813 prognostiziert. Dies entspricht einem weiteren Rückgang um rund 20 Prozent.

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse/Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012



Petershagen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	233	247	301	33

Gemessen am Benchmark ergab sich im Vergleichsjahr 2012 kein Flächenüberhang.

Durch den Rückgang der Schülerzahlen wird die Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs im Schuljahr 2019/2020 auf 349 m² ansteigen. Der GPA-Benchmark liegt für Gymnasien mit G8-Betrieb bei 280 m². Bei 37 gebildeten Klassen/Kursen bedeutet dies einen Flächenüberhang von rund 2.500 m².

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Für die Grundschulen beträgt das Flächenpotenzial in 2012 rund 1.500 m². Durch die Schließung der Grundschule Neuenknick im Schuljahr 2013/2014 wurde dieses Potenzial bereits realisiert.

Perspektivisch würden die Flächenüberhänge bei den Grundschulen ohne Gegensteuerungsmaßnahmen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf rund 5.800 m² anwachsen. Nach die Schließung der Standorte Neuenknick und Wasserstraße verbleibt noch ein Überhang von rund 2.800 m². Dies entspricht einem jährlichen monetären Potenzial von rund 280.000 Euro.

Die Hauptschule Petershagen und Realschule Lahde laufen sukzessive mit dem Schuljahr 2017/18 aus. Deshalb werden hier keine Potenziale dargestellt.

Beim Gymnasium waren in 2012 keine Potenziale vorhanden. Perspektivisch werden sich hier bis zum Schuljahr 2019/2020 aber Flächenüberhänge von rund 2.500 m² aufbauen. Dies entspricht einem jährlichen monetären Potenzial von rund 250.000 Euro.

Schulturnhallen

Die Stadt Petershagen hält an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor.

Schulturnhallen der Stadt Petershagen 2012

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	4.959	8	620
Hauptschulen	1.994	2	972
Realschulen	2.085	3	695
Gymnasium	2.000	3	666
Gesamt	10.988	16	687

Den 133 Klassen im Schuljahr 2012/2013 steht eine Gesamtfläche von rund 10.988 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche in Höhe von 82 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
82	60	125	77	66	73	82	34

Der interkommunale Mittelwert für die Größe einer Halleneinheit liegt bei 766 m². Die durchschnittliche Größe in Petershagen liegt darunter. Hier wirkt sich vielmehr die hohe Anzahl der Halleneinheiten aus.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Petershagen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2012

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

	Bedarf	Bestand	Saldo
Gesamt	11,1	16	4,9

Auffällig ist insbesondere der Überhang von Turnhallen-Einheiten bei den Grundschulen. Jeder der Grundschulstandorte verfügt über eine Turnhalle mit einer Halleneinheit. Gemessen an den jeweiligen Klassenzahlen wäre nur für die Grundschule Lahde der Bedarf von einer Halleneinheit gegeben. Bei allen anderen liegt der Bedarf zum Teil deutlich darunter. Bei vier der Grundschulstandorte liegt er sogar unter 0,4 Halleneinheiten. Diese Situation verdeutlicht, dass eine wirtschaftliche Auslastung von Schulturnhallen bei Schulen mit geringer Klassenzahl nicht mehr gegeben ist. Der Abbau des Überangebotes wird aber nur in Verbindung mit der Aufgabe des Grundschulstandortes möglich sein. Eine Konzentration auf weniger Schulstandorte würde sich deshalb auch in Bezug auf den notwendigen Turnhallenbestand positiv auswirken. Auf Basis der prognostizierten Klassenzahlen für das Schuljahr 2019/2020 würden nur noch 2,7 Einheiten für die Grundschulen, 2,0 Einheiten für die Sekundarschule und 2,9 Einheiten für das Gymnasium benötigt.

Wird die Sporthalle für den Vereinssport weitergenutzt, sollten Benutzungsentgelte erhoben werden. Denkbar ist auch eine Bewirtschaftung der Halle durch die Vereine.

→ **Feststellung**

Neben den Flächenüberhängen der Schulgebäude ist in 2012 bereits ein Überangebot bei den Schulturnhallen von rund fünf Halleneinheiten vorhanden. Infolge der rückläufigen Schülerzahlen und damit verbundener geringerer Zahl von Klassen bzw. Kursen wird sich das Überangebot noch vergrößern.

→ **Empfehlung**

Die Reduzierung weiterer Schulstandorte sollte auch mit Aufgabe der jeweiligen Schulturnhallen verbunden werden.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen (mit insgesamt 10.988 m²) hält die Stadt Petershagen drei Sporthallen ohne Schulzuordnung vor. Die Gesamtfläche dieser Hallen beträgt 1.278 m². Eine weitere Sporthalle in Schlüsselburg wird von der Diakonie Stiftung Salem getragen. Die Hallen sind deutlich kleiner als die Schulturnhallen. In den nachfolgenden Vergleich 2012 sind nur die Hallen im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt Petershagen eingeflossen. Berücksichtigt ist somit eine Bruttogrundfläche von insgesamt 12.266 m².

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
486	247	786	399	347	393	437	33

→ Feststellung

In Petersagen gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von 4,9 Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 687 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 3.400 m². Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 340.000 Euro.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Flächenangebot der einzelnen Schulformen lag in 2012 mit Ausnahme des Gymnasiums über dem Bedarf.
- Für alle Schulformen wird ein weiterer Rückgang der Schülerzahlen prognostiziert. Dies wird sich auf den Umfang der benötigten Schulflächen auswirken.
- Der Flächenüberhang bei den Grundschulen wird bis zum Schuljahr 2019/2020 auf rund 5.800 m² ansteigen. Durch die Schließung der Schulstandorte Neuenknick in 2013 und Wasserstraße in 2016 können bereits 3.000 m² Fläche abgebaut werden. Weitere Maßnahmen sind notwendig, um den verbleibenden Flächenüberhang von rund 2.800 m² zu kompensieren.
- Die Zahl der Grundschulstandorte sollte weiter reduziert werden. Möglichkeiten hierfür bieten sich vor allem bei den beiden Schulverbänden. Hier sollte jeweils einer der Teilstandorte aufgegeben werden.
- Auf die rückläufigen Schülerzahlen der Hauptschule und der Realschule hat die Stadt Petershagen mit dem Aufbau der Sekundarschule bei sukzessiver Auflösung der beiden Schulformen reagiert. Die hohen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass diese Entscheidung richtig war.
- Die große Nachfrage in den ersten beiden Eingangsjahren der Sekundarschule führt zu einem zeitlich begrenzten zusätzlichen Flächenbedarf. Dieser sollte ohne weitere zusätzliche Investitionen überbrückt werden.
- Das in 2017 frei werdende Gebäude der Hauptschule Petershagen sollte als Option in die Diskussion über langfristige Grundschulstandorte mit einbezogen werden.
- Beim Gymnasium entsprach das Flächenangebot in 2012 in etwa dem Bestand. In Zukunft wird sich aufgrund rückläufiger Schülerzahlen auch hier ein Flächenüberhang ergeben. Dieser wird im Schuljahr 2019/2020 auf rund 2.500 m² anwachsen.
- Neben den Flächenüberhängen der Schulgebäude ist auch ein Überangebot bei den Schulturnhallen vorhanden. Hier beträgt der Flächenüberhang 3.400 m².
- Die Reduzierung weiterer Schulstandorte sollte auch mit Aufgabe der jeweiligen Schulturnhallen verbunden werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Petershagen 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 Petershagen hatte 2012 insgesamt 4,48 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.

Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64,22	60,18	110,83	77,99	67,24	76,96	87,11	35
Schüler je Sekretariatsstelle	703	401	718	576	506	592	635	34
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.155	42.400	48.551	43.830	42.470	43.697	44.474	34

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig vom Umfang des Personaleinsatzes und dem Bewertungsniveau der Stelle. Als Indikator für die Bemessung des Personaleinsatzes dient die Kennzahl Schüler je Vollzeit-Stelle. Von den Peterhagener Schulsekretariaten werden überwiegend mehr Schüler betreut als bei anderen Kommunen. Dagegen liegen die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bei allen Schulformen über dem interkommunalen Mittelwert.

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

→ **Feststellung**

Die im interkommunalen Vergleich gute Positionierung bei den Aufwendungen je Schüler ist in erster Linie auf die geringe Stellenausstattung zurückzuführen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Petershagen sind überwiegend der Entgeltgruppe 6 zugeordnet. Die Eingruppierung erfolgte auf Basis einer aktuellen Stellenbewertung. Im interkommunalen Vergleich überwiegt die Eingruppierung nach Entgeltgruppe 5. Dies erklärt auch die Positionierung der Stadt Petershagen im interkommunalen Vergleich der Kennzahl Aufwendungen je Stelle.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung für die Schulsekretariate erfolgte bislang auf Basis von Sockelbeträgen mit Zeitzuschlägen für Schüler und Sonderaufgaben. Es ist geplant, zukünftig die Empfehlungen der KGSt auf Basis des „Bochumer Modells“ zu übernehmen.

Bei der Stellenkalkulation erfolgt eine Differenzierung nach Schulformen. Als Sonderaufgaben wurden bislang für den Offenen Ganztag und gemeinsamen Unterricht Zeitzuschläge gewährt. Eine Überprüfung der Stellenbemessung erfolgt bei Veränderung der Aufgaben. Notwendige Anpassungen der Stundenanteile werden im Arbeitsvertrag umgesetzt.

Sinkende Schülerzahlen und eine weitere Reduzierung der Schulstandorte werden sich auch auf die Stellenbemessung der Schulsekretariate auswirken.

Die Stadt Petershagen sollte für alle Sekretariatsstellen einen individuellen Aufgabenkatalog erstellen, der die jeweiligen Anforderungen widerspiegelt. In einem weiteren Schritt sollte sie auf der Basis des neuen Stellenbemessungskonzeptes eine Neuberechnung durchführen, diese in regelmäßigen Abständen überprüfen und ggf. entsprechende Anpassungen vornehmen. Sofern sich aus den Neuberechnungen die Notwendigkeit eines Stellenabbaus ergibt, sollten die Anpassungen in den Arbeitsverträgen umgesetzt werden.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	454	62	517	235	150	220	298	34
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	668	287	908	606	532	602	691	31
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	68	7	68	38	25	38	50	33

Die Stadt Petershagen hat eine Gemeindefläche von rund 212 km² bei einer Bevölkerungsdichte von 119 Einwohnern je km². Im interkommunalen Vergleich liegen der Mittelwert der Gemeindefläche bei 107 km² und der Bevölkerungsdichte bei 484 Einwohnern je km². Die maximale Nord-Süd-Ausdehnung der Gemeindefläche beträgt ca. 23 km, die maximale West-Ost-Ausdehnung rund 21 km. Zudem teilt die Weser die Gemeindefläche in zwei Hälften. Alles zusammen bedeutet dies keine günstigen Rahmenbedingungen für die Schülerbeförderung.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Petershagen ist deshalb auch höher als in anderer Kommunen. Im interkommunalen Vergleich ist er das Maximum. Dies erklärt auch die Positionierung im Vergleich der Aufwendungen je Schüler. Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind dagegen nur leicht überdurchschnittlich. Betrachtet man die einzelnen Schulformen getrennt, ergeben sich hierzu aber Unterschiede.

Bei den Grundschulen ist der Anteil der beförderten Schüler ebenfalls interkommunales Maximum. Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind aber deutlich unterdurchschnittlich. Bei der Hauptschule und der Realschule liegen die Anteile der beförderten Schüler in Nähe des Maximums und die Aufwendungen je beförderten Schüler im Bereich des Mittelwertes. Deutlich auffällig sind die Aufwendungen je beförderten Schüler beim Gymnasium. Diese liegen in der Nähe des Maximums. Beim Gymnasium ist auch die Einpendlerquote auffällig. Sie ist mit 23 Prozent überdurchschnittlich. Bei den anderen Schulformen in Petershagen spielt die Quote gemessen an den jeweiligen Schülerzahlen eine untergeordnete Rolle.

Für die Schülerbeförderung hat die Stadt Petershagen in 2012 rund 1,4 Mio. Euro aufgewandt. Darin enthalten sind nicht nur Kosten, die aufgrund eines Beförderungsanspruches aus der Schülerfahrkostenverordnung entstehen.

Aufgrund eines Ratsbeschlusses der Stadt Petershagen bekommen auch ohne Beförderungsanspruch diejenigen Grundschüler und Schüler der Sekundarstufe 1 ein Schulwegticket, die nicht in der Ortschaft wohnen, in der sich die Schule befindet. In 2012 traf dies auf insgesamt 104 Schüler (10 Grundschüler, 94 Schüler Sek. 1) zu.

Aus dem benachbarten Niedersachsen besuchen zahlreiche Schüler Petershäger Schulen. Auch sie erhalten Schulwegtickets von der Stadt Petershagen. Eine volle Kostenerstattung findet allerdings nur für Schüler aus Cammer statt, die die Grundschule oder Hauptschule in Petershagen besuchen. Ansonsten bekommt die Stadt Petershagen nur anteilige Kostenerstattungen. Die Oberstufenschüler aus Niedersachsen erhalten auf Antrag eine Fahrkostenerstattung.

Erstattet wird hier die Differenz zwischen den Fahrkosten zum zuständigen Gymnasium in Niedersachsen und den Fahrkosten zum Gymnasium Petershagen.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die weitere Entwicklung der Schullandschaft in Petershagen auf die Schülerbeförderungskosten auswirkt.

→ **Feststellung**

Aufgrund der großen Fläche und freiwilliger Kostenübernahmen liegen die Aufwendungen je beförderten Schüler 2012 in Petershagen über dem interkommunalen Mittelwert.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung erfolgt in Petershagen fast zu 100 Prozent durch den Linienverkehr. Schülerspezialverkehr wird für die Integrationskinder zur Grundschule Lahde und für Schwimffahrten eingesetzt. In 2012 wurden lediglich 8 von insgesamt 2.133 Fahrschülern durch Spezialverkehr zum Schulort befördert. Aus Sicht der Stadt Petershagen wird sich diese Zahl langfristig auf 10 – 15 Schüler einpendeln.

Der ÖPNV berücksichtigt die Bedarfe der Schülerbeförderung hinsichtlich Schulanfangszeiten, Fahrzeiten und Intervallen. Streckenoptimierungen werden im Wesentlichen von den Verkehrsunternehmen geprüft.

Die Aspekte der Schülerbeförderung werden bei Entscheidungen zur Schulentwicklungsplanung mit einbezogen. Insbesondere bei den Entscheidungen zur Aufgabe von Schulstandorten werden die Auswirkungen auf Fahrzeiten und Schülerbeförderungskosten mit in den Blick genommen.

Die Stadt Petershagen gewährt eine „Radwegerstattung“ von 15 Euro je Monat für jedes Schulwegticket, dass nicht in Anspruch genommen wird. Im Schuljahr 2012/2013 wurden insgesamt 1.285 Monats-Schulwegtickets zurückgegeben bzw. erst gar nicht ausgegeben. Dies führte zu Einsparungen in Höhe von rund 44.000 Euro.

Die Anspruchsprüfung erfolgt durch die Schulen. In Zweifelsfällen findet eine weitere Prüfung durch die Schulverwaltung statt.

→ **Feststellung**

Ständige Optimierungen zur Aufwandsenkung der Schülerbeförderung werden bereits bei der Stadt Petershagen sehr intensiv durchgeführt.

Die Stadt Petershagen hat die wesentlichen Steuerungsentscheidungen damit bereits getroffen.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltssituation sollte die Stadt Petershagen die freiwilligen Leistungen im Bereich der Schülerbeförderung kritisch prüfen.

→ 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
Petershagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	9
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Grünflächen	13
Sportaußenanlagen	13
Strukturen	14
Anlagen	15

→ 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 analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Grünflächen allgemein

Datenlage

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die Kennzahlenermittlung der GPA NRW erfordert einen validen Flächenbezug zu den tatsächlich gepflegten Flächen. Diese Flächendaten lagen für die Prüfung in Petershagen nicht vor. Die Aufwendungen für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün konnte dagegen ermittelt werden.

Hilfsweise haben wir die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Flächen aus der Anlagenbuchhaltung herangezogen. Ob diese Flächen auch den tatsächlich gepflegten Flächen in den einzelnen Nutzungsformen entsprechen, konnte nicht abschließend geklärt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte in einem Grünflächenverzeichnis die zu pflegenden Flächen differenziert erfassen. Als Orientierungshilfe könnte dabei die Vorabdatei zu dieser Prüfung dienen.

Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen konnte die GPA NRW deshalb auf keinen validen Flächenbezug zurückgreifen. Die Kennzahlenermittlung für Petershagen erfolgt deshalb unter Vorbehalt. Sofern sich Veränderungen zu Aufwands- und Flächendaten ergeben, kann die Stadt Petershagen anhand der GPA-Systematik die Kennzahlen aktualisieren. Wir stellen die interkommunalen Vergleichswerte aber als Orientierung in den jeweiligen Handlungsfeldern dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Petershagen 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.

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
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)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
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?	9	3	3	3
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	48	16	16	16
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	17	17	17	17

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Petershagen erzielt mit dem o. g. Erfüllungsgrad von 17 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen noch umfassendes Optimierungspotenzial hat.
- Eine zielgerichtete Steuerung der Grünflächenpflege setzt u.a. einen vollständigen Überblick über die zu pflegenden Grünflächen voraus. Dieser ist in Petershagen jedoch nicht gegeben. Die vordringlichste Aufgabe besteht daher darin, einen Überblick über den kommunalen Grünflächenbestand und die zu pflegenden Grünflächen zu gewinnen.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit den kommunalen Grünflächen sind in Petershagen im Amt 60 – Bauverwaltung -- zusammengefasst. Die Ausführung der Unterhaltungs- und Pflegearbeiten erfolgt weitestgehend durch den städtischen Bauhof.
- Die Stadt Petershagen verfügt bislang noch über kein Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist festzuhalten, welche strategischen Ziele die

Stadt verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.

- Informationen zur Bürgerzufriedenheit werden nicht zentral erfasst und ausgewertet. Das Wissen über die Zufriedenheit der Bürger hinsichtlich Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege der kommunalen Grünflächen ist von wesentlicher Bedeutung. Allzu individuelle Interessenlagen sollten aber eine untergeordnete Rolle spielen.
- Strategische Zielvorgaben bzw. operative Ziele sind für Unterhaltung der Grünflächen in Petershagen nur ansatzweise dokumentiert. So ist im 20-Punkte-Konzept zur Haushaltskonsolidierung als Vorgabe die Einsparung von zwei Saisonkräften vorgegeben. Weitere Zielvorgaben wurden bislang nicht formuliert. Die Stadt Petershagen sollte sowohl ihre strategischen, als auch die operativen Ziele konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein. Eine gute Grundlage bietet die Festlegung von Pflegestandards, in denen die Art der Bepflanzung und die damit zusammenhängenden Pflegeintensitäten beschrieben werden.
- Der Bauhof der Stadt Petershagen arbeitet derzeit nicht mit dem vorhandenen Geoinformationssystem. Steuerungsrelevante Informationen wie Flächenart und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung der Pflegeklassen und Unterhaltungsaufwendungen sind nicht vorhanden. Die Stadt Petershagen sollte in einem ersten Schritt ihre Grünflächen in einem Grünflächenkataster erfassen und dieses sukzessiv zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen.
- Die Standards der Stadt Petershagen für die Grünflächen orientieren sich grundsätzlich an den einschlägigen DIN; bei Maßnahmen zur Verkehrssicherung zusätzlich an den gesetzlichen Vorschriften. Konkretere Pflegehäufigkeiten oder –intervalle sind nicht festgelegt. In der Praxis sind die Pflegestandards inzwischen – der aktuellen Haushaltslage geschuldet - auf die Maßnahmen zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht zurückgeführt.
- Für die Grünflächen ist in Petershagen eine Kostenrechnung mit kalkulierten Stundensätzen für Personal und Maschinen vorhanden. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung reicht dies nicht aus. Die Stadt Petershagen sollte die Kostenrechnung deshalb weiter ausbauen. Dazu ist zunächst eine Konkretisierung der Leistungen sowie die Definition Auftraggeber bezogener Kostenstellen und Kostenträger notwendig. In der Kostenrechnung sind die betriebsbedingten Kosten vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht auf die Kostenstellen zu verteilen. Neben den Personal- und Sachkosten sowie Gemeinkosten sind insbesondere die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie Kosten für interne Leistungsverrechnungen einzubeziehen. Die Kostenträgerrechnung dient zur Preisfindung je Leistungseinheit (z.B. Aufwendungen je m² Rasenschnitt, Aufwendungen je m² Beetfläche, Aufwendungen je lfd. Meter Bankettpflege usw.). Ziel sollte es sein, zu ermitteln, bei welchen Aufgaben die Aufgabenerledigung durch den Bauhof wirtschaftlich ist und welche Leistungen in den Wettbewerb gestellt werden sollten.
- Kennzahlen zur Steuerung der Grünflächenpflege werden nicht erhoben. Daher hat die Stadt Petershagen bislang auch keine Möglichkeit, die Leistungen des Baubetriebshofes in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt zu stellen und Erkenntnisse dar-

über zu gewinnen, in welchen Bereichen eine Konkurrenzfähigkeit besteht bzw. erreicht werden kann und welche Leistungen aus wirtschaftlichen Gründen künftig eher fremd vergeben werden sollten. Eine erste Orientierung hierzu können die Kennzahlen dieser Prüfung geben. Die Kennzahlen sollten mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können.

- Ein Berichtswesen ist nicht vorhanden. Als Informationsforum für die Verwaltungsführung ist die Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens sinnvoll. Der Arbeitsaufwand hierfür kann durch eine Standardisierung und die Beschränkung der Ausführungen zu ausgesuchten steuerungsrelevanten Kennzahlen beschränkt werden.
- Zwischen dem Fachamt und dem Bauhof besteht ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis im weitesten Sinne. Aufträge werden ohne detaillierte Leistungsbeschreibung erteilt. Die Leistungen des Bauhofes werden als interne Leistungsbeziehungen auf die Produkte je nach Inanspruchnahme aufgeteilt. Eine Verrechnung über Leistungspreise findet nicht statt. Sie ist infolge fehlender Flächendaten derzeit auch nicht möglich.

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 im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	119	82	1.631	502	268	437	589	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	86,3	48,2	90,2	78,0	72,3	80,1	84,9	35
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	7.255	295	10.957	2.570	1.271	1.820	3.159	35

Die Fläche des Stadtgebietes Petershagen umfasst rund 212 km². Die Einwohnerzahl liegt nur knapp oberhalb von 25.000. Die ländliche Struktur der Stadt spiegelt sich in der unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte und dem überdurchschnittlichen Anteil von Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche wieder. Infolgedessen fällt auch die Kennzahl Erholungs- und Grünfläche je Einwohner hoch aus.

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Für die Park- und Gartenanlagen in Petershagen haben wir eine Gesamtfläche von 74.057 m² berücksichtigt. Bei dieser Fläche handelt es sich um Angaben aus der Anlagenbuchhaltung. Ob sie in vollem Umfang durch den Bauhof gepflegt werden, konnte nicht ermittelt werden, da ein detailliertes Grünflächenverzeichnis in Petershagen fehlt.

Neben der Gesamtpflegefläche wären auch Angaben zu Anzahl, Größe und Aufteilung der einzelnen Flächen zur Steuerung der Grünpflege nützlich. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass größere Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten sind. Optimierungsbedarfe hierzu lassen sich aber nur feststellen, wenn die entsprechenden Detailangaben vorliegen.

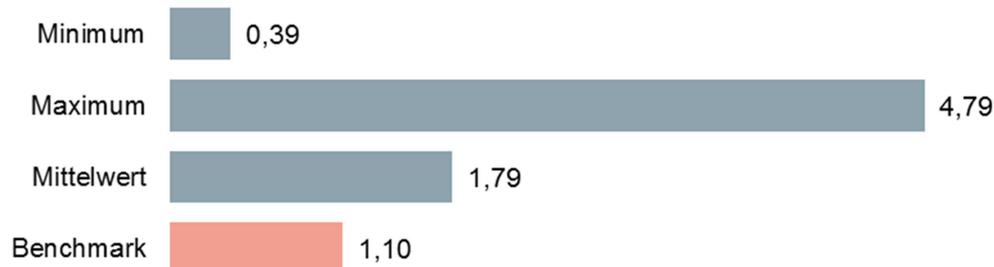
Bei der Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner ergibt sich auf Basis der o. g. Gesamtfläche für Petershagen einen Kennzahlenwert von 2,94 m².

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	0,26	23,85	5,97	2,18	4,41	6,80	29
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	781	109.776	13.223	2.452	5.353	13.656	29

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro im interkommunalen Vergleich 2012



1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,78	1,60	2,31	22

Die Stadt Petershagen pflegt die Park- und Gartenanlagen mit eigenem Personal. Als zu berücksichtigende Aufwendungen sind in 2012 insgesamt rund 67.000 Euro angefallen. Dies würde unter Berücksichtigung der o.g. Fläche für Petershagen einen Wert von 0,90 Euro je m² ergeben. Im interkommunalen Vergleich würde sich die Stadt Petershagen damit sogar unterhalb des GPA-Benchmarks bewegen. Dieser würde überschritten, sofern der Umfang der zu pflegenden Fläche kleiner als 60.800 m² wird. Dies verdeutlicht, dass eine Steuerung dieses Aufgabenbereiches nur sinnvoll möglich ist, wenn steuerungsrelevante Grunddaten zur Verfügung stehen. Auch für eine mögliche Vergabeentscheidung müssen entsprechende Daten für eine detaillierte Leistungsbeschreibung verfügbar sein.

Eine tiefer gehende Analyse ist hier aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung der Flächen und Aufwendungen nicht möglich. Eine Differenzierung nach folgenden Aufwendungen wäre sinnvoll:

- Aufwendungen für die Rasenpflege,
- Aufwendungen für die Baum-, Sträucher- und Gehölzpflege
- Aufwendungen für die Beetpflege und Wechselbepflanzung.

In der Anlage zu diesem Bericht befindet sich eine Übersicht über die aktuellen Vergleichswerte zu dieser differenzierteren Betrachtung, die als Orientierung dienen kann.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Für die insgesamt 47 Spielplätze und Bolzplätze haben wir eine Gesamtfläche von 99.152 m² berücksichtigt. Auch hier konnte nicht exakt ermittelt werden, ob die Gesamtfläche der zu pflegenden Fläche entspricht.

Auf Basis dieser o. g. Angaben würden sich für Petershagen folgende Kennzahlenwerte ergeben:

- 3,93 m² Fläche Spiel- und Bolzplätze je Einwohner
- 22,73 m² Fläche Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren
- 1,86 Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner
- 10,77 Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren

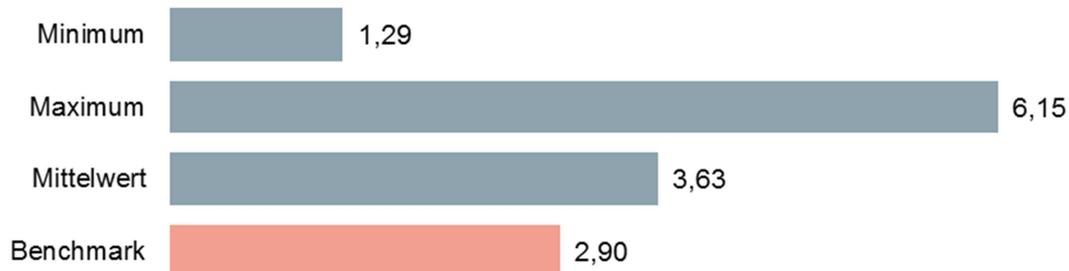
Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	0,97	5,39	2,29	1,57	2,12	2,56	33
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	5,36	31,61	12,87	9,62	11,73	14,47	33
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	0,69	4,77	1,72	1,24	1,61	1,86	34
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	3,79	25,91	9,64	6,77	9,00	10,53	34
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	1,58	11,88	5,41	3,47	5,00	7,04	31
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	836	2.988	1.394	1.117	1.282	1.587	33

Die Bevölkerungsprognosen zur Gesamteinwohnerzahl zeigen für die Stadt Petershagen einen negativen Trend. Dies gilt auch für die Einwohner bis 18 Jahre. Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Petershagen von 25.216 auf 21.896 im Jahr 2030 sinken; die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren erfährt einen Rückgang von 4.363 auf 3.071. Damit werden sich die ersten vier Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren steigt auf 32,20 m², die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren auf 15,3 an. Die demografische Entwicklung insbesondere in Bezug auf die Altersklasse der unter 18-Jährigen sollte bei zukünftigen Bedarfsdiskussionen mit berücksichtigt werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² in Euro im interkommunalen Vergleich 2012



1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,60	3,52	4,59	27

Die Stadt Petershagen pflegt die Spiel- und Bolzplätze mit eigenem Personal. Die Aufwendungen hierfür konnten beziffert werden. Unter Berücksichtigung der o. g. Fläche würde sich für Petershagen ein Kennzahlenwert von 0,91 Euro je m² ergeben. Dieser würde ein neues Minimum darstellen und deutlich unterhalb des Benchmarks liegen.

Eine tiefer gehende Analyse ist auch hier aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung der Flächen und Aufwendungen nicht möglich. Eine Differenzierung nach folgenden Aufwendungen wäre sinnvoll:

- Aufwendungen für die Grünflächenpflege,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte,
- Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte.

In der Anlage zu diesem Bericht befindet sich eine Übersicht über die aktuellen Vergleichswerte zu dieser differenzierteren Betrachtung, die als Orientierung dienen kann.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst in Petershagen 525.550 m². Auch hier konnte nicht exakt ermittelt werden, ob die Gesamtfläche der zu pflegenden Fläche entspricht. Angaben zu Anzahl bzw. Aufteilung der Flächen des Straßenbegleitgrüns konnten ebenfalls nicht zur Verfügung gestellt werden.

Auf Basis der o.g. Fläche würde sich für das Straßenbegleitgrün in Petershagen eine Fläche von 20,84 m² je Einwohner ergeben.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	1,14	63,62	12,53	4,31	6,45	15,20	23

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro im inter-kommunalen Vergleich 2012



1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,93	1,60	2,92	16

Auch die Pflege des Straßenbegleitgrüns nimmt die Stadt Petershagen mit eigenem Personal wahr. Die Aufwendungen hierfür konnten beziffert werden. Unter Berücksichtigung der o.g. Fläche würde sich für Petershagen ein Kennzahlenwert von 0,27 Euro je m² ergeben. Dieser würde ein neues Minimum darstellen und deutlich unterhalb des Benchmarks liegen.

Eine tiefer gehende Analyse ist auch hier aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung der Flächen und Aufwendungen nicht möglich. Eine Differenzierung nach folgenden Aufwendungen wäre sinnvoll:

- Aufwendungen für die Rasenpflege Straßenbegleitgrün,
- Aufwendungen für die Baum-, Sträucher- und Gehölzpflege Straßenbegleitgrün,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Bäume.

In der Anlage zu diesem Bericht befindet sich eine Übersicht über die aktuellen Vergleichswerte zu dieser differenzierteren Betrachtung, die als Orientierung dienen kann.

Zur Überprüfung der festgestellten niedrigen Aufwendungen hat der Bauhof der Stadt Petershagen einen Pflegegang beim Straßenbegleitgrün zu Testzwecken durchgeführt:

Es wurden 24.000 m² Straßenbegleitgrün gemulcht (abmähen mit gleichzeitigem Zerkleinern des Mulchgutes). Die benötigte Zeit hierfür betrug 8,75 Stunden. Eingesetzt wurden ein Schlepper inkl. Böschungsmäher und ein Mitarbeiter. Es wurden ideale aber für Petershagen repräsentative Bedingungen gewählt:

- keine Leitposten,
- keine Leitschienen,
- und repräsentative Anzahl von Einfahrten.

Diese Rahmenbedingungen treffen auf 70 Prozent des Straßenbegleitgrüns in Petershagen zu. Diese für die Pflege günstigen Bedingungen wirken sich aufwandsmindernd aus. Die ermittelten Aufwendungen für diesen Testlauf lagen bei rund 2,1 Cent pro m² Straßenbegleitgrün.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement ist mit 17 Prozent niedrig. Bei der Steuerung der Grünflächen besteht noch erheblicher Optimierungsbedarf.
- Die Stadt Petershagen sollte ihre Grünflächen erfassen und den verschiedenen Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün) zuordnen. Anhaltspunkte hierfür liefern die in der von der GPA NRW zur Verfügung gestellten Erfassungsdatei genannte Untergliederung sowie die in der dazugehörigen Anleitung enthaltenen Definitionen. In einem weiteren Schritt sollte eine Differenzierung nach Flächenarten (Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) erfolgen. Auch hierzu können die Abfragen der o.g. Datei als Orientierung dienen.
- Die unter Vorbehalt ermittelten Kennzahlen für die Nutzungsarten Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün weisen auf niedrige Aufwendungen für die Grünflächenpflege hin. Teilweise liegen die Werte noch unterhalb der Benchmarks.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Petershagen mit dem Index 3.

Sportaußenanlagen

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.

Strukturen

Für die Sportaußenanlagen hat die Stadt Petershagen eine Fläche von rund 225.000 m² ermittelt. Die reine Sportnutzfläche beträgt rund 66 Prozent. Zu den Außensportanlagen zählen 22 Sportplätze und sieben weitere Sportaußenflächen, die überwiegend für Leichtathletik genutzt werden. Zwei der Sportplätze verfügen über Kunstrasen; auf den übrigen Sportplätzen befindet sich Sporstrasen. Die Rasenpflege wurde auf die nutzenden Vereine übertragen. Der Vereins- und Bewirtschaftungszuschuss beträgt im Jahr 2013 rund 30.000 Euro.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	8,92	1,38	10,32	5,40	3,38	5,19	7,29	34
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	5,42	0,60	5,55	2,58	1,55	2,56	3,26	36

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen im Besonderen auf überdurchschnittlichem Niveau liegt. Die Sportnutzfläche der Sportplätze erreicht annähernd den Maximalwert der bisher geprüften Kommunen. Angaben über die Auslastung der einzelnen Anlagen lagen nicht vor.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dies gilt auch für die Stadt Petershagen. Auch hier ist zu erwarten, dass die zunehmende Alterung der Bevölkerung zu einem veränderten Sportverhalten führen wird. Vorhandene Sportplätze werden nicht mehr in dem Umfang wie bisher genutzt. Die Sportplätze in Petershagen werden aktuell von 85 Mannschaften aus 22 Vereinen genutzt. Etwa die Hälfte der Mannschaften, die die Sportplätze nutzen sind Jugendmannschaften. Aufgrund der demografischen Entwicklung in Petershagen ist zu erwarten, dass sich auch die Anzahl der Jugendmannschaften in Zukunft verringern wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

Anlagen

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	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)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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				16	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					17

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	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)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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					16	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					17	

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	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)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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					16	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					17	

Weitere Kennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwand Park- und Gartenanlagen gesamt je m ² in Euro	0,31	3,95	1,62	0,73	1,35	2,14	24
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche in Euro	0,12	1,10	0,49	0,30	0,46	0,61	15
Aufwendungen Bäume je Baum in Euro	1,00	133,78	35,32	11,38	19,32	41,08	11
Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m ² Sträucher/Gehölzflächen in Euro	0,27	7,66	1,93	0,46	1,52	2,57	13
Aufwendungen Beete/Wechselbepflanzung je m ² Beetfläche in Euro	0,24	84,35	45,24	25,69	51,14	67,74	3
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze in Euro	0,00	1,22	0,53	0,37	0,42	0,73	9

Weitere Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m ² in Euro	0,96	4,92	2,98	2,22	2,78	3,59	28
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spielanlage in Euro	0,37	2,25	1,00	0,49	0,99	1,27	18
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz in Euro	0,23	3,82	1,48	0,75	0,86	1,86	15
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,19	1,71	0,82	0,48	0,74	1,14	14
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,05	2,77	0,89	0,26	0,49	1,58	13
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	57	772	274	130	214	398	16
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	28	277	140	71	114	213	16
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	7	495	161	56	87	232	14

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m ² Spielplatz in Euro	0,05	0,68	0,23	0,13	0,18	0,25	10
Sonstige Pflegeaufwendungen je m ² Spielanlage in Euro	0,01	0,86	0,24	0,08	0,15	0,32	10

Weitere Kennzahlen Straßenbegleitgrün 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwand gesamt Straßenbegleitgrün je m ² in Euro	0,24	10,03	2,20	0,82	1,75	2,76	19
Aufwendungen Rasen Straßenbegleitgrün je m ² Rasenfläche in Euro	0,06	2,11	0,85	0,21	0,72	1,43	8
Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro	3,44	25,34	17,17	12,37	19,10	22,62	10
Aufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	0,48	3,49	2,22	1,78	2,45	2,89	4
Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m ² Sträucher-/Gehölzflächen in Euro	0,81	6,13	2,87	2,04	2,90	3,20	8
Aufwendungen Beete/Wechselbepflanzung je m ² Beetfläche in Euro	0,21	322	113	8	16	169	3

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de