

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Menden
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Menden	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Menden	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Menden	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	13
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 Menden 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 Menden

Managementübersicht

Die Stadt Menden zählt seit 2011/2012 zu den Kommunen, die pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen müssen. Grund für die Teilnahme war, dass die Stadt davon ausging,

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

im Jahr 2010 bilanziell überschuldet zu sein. Nachdem die Jahresabschlüsse dann in der Folge aufgestellt waren zeigte sich, dass diese Vermutung nicht eintrat. Die Stadt Menden ist bis heute und auch bis zum Jahr 2022 nach aktueller Planung nicht überschuldet. Dennoch spiegelt sich der Eigenkapitalverzehr seit 2008 in den niedrigen Eigenkapitalquoten wider.

Vergleichsweise positiv, insbesondere auch zu anderen Stärkungspaktkommunen, stellt sich die Schuldenlage der Stadt Menden dar. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 liegen zwar über dem interkommunalen Mittelwert, aber weit vom Maximum entfernt. Gleiches gilt für die kurzfristige Verbindlichkeitenquote, die mit 3,6 Prozent sogar unterdurchschnittlich ist. Allerdings wird diese Quote positiv beeinflusst, da ein Großteil der Kredite zur Liquiditätssicherung (kurzfristige Kredite) über einen längeren Zeitraum festgeschrieben ist. Der Bestand dieser Kredite zum 31. Dezember 2013 lag bei 52,7 Mio. Euro. Allerdings ist auch hier im Gegensatz insbesondere zu den anderen Stärkungspaktkommunen festzustellen, dass die Stadt 2012 und 2013 und ab 2015 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet hat bzw. dieses plant. Sie kann damit ihre Kredite zur Liquiditätssicherung abbauen.

Der Umstand, dass Menden bereits seit 1995 in der Haushaltssicherung ist und die negativen Jahresergebnisse seit 2009 machen trotz der teilweise o. g. positiven Kennzahlen den erheblichen Handlungsdruck der Stadt deutlich. Bei den Jahresergebnissen lässt sich zwar positiv feststellen, dass die negativen Jahresergebnisse seit 2009 sinken: von – 21 Mio. Euro in 2009 auf – 619.000 Euro in 2013. Zurückzuführen ist diese Entwicklung u. a. auf die sich stabilisierende Gesamtwirtschaft, aber auch auf die seit 2011 erhaltene Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Die Stadt Menden plant erstmals im Jahr 2019 ohne Stärkungspaktmittel ihren Haushalt auszugleichen. Der geplante Jahresüberschuss beträgt in diesem Jahr rund 2,2 Mio. Euro. Bei der Analyse der Haushaltssituation zeigte sich aber, dass die geplanten Erträge und Aufwendungen bis 2022 bestimmten Risiken unterliegen. Wir haben die möglichen Auswirkungen in einem Risikoszenario dargestellt.

Um zu erkennen, in welcher Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Menden besteht, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt in Menden im Jahr 2013 bei minus sechs Mio. Euro. Durch die Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Defizit auf rund 2,6 Mio. Euro. Basis für das strukturelle Ergebnis ist das tatsächliche Jahresergebnis 2013. Dieses ist um Schwankungen in bestimmten Erträgen und Aufwendungen bereinigt worden. Einmaleffekte, die das Jahresergebnis 2013 be- oder entlastet haben sind herausgerechnet. In Höhe des v. g. strukturellen Defizites muss die Stadt Menden Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln.

Eine bereits im Haushaltssanierungsplan (HSP) vorgesehene Konsolidierungsmaßnahme ist, dass 97 Vollzeit-Stellen bis zum Jahr 2022 nicht wiederbesetzt werden sollen. Diese werden durch altersbedingte Fluktuationen (200 Vollzeit-Stellen bis 2022) frei und können so sozialverträglich abgebaut werden. Kritisch ist, dass es zurzeit noch kein Konzept in der Verwaltung gibt, aus dem hervorgeht, wo diese Stellen wegfallen sollen. U. a. muss die Stadt dringend festlegen, welche Aufgabenbereiche in der Stadtverwaltung und bei den Sondervermögen betroffen sind und wie die verbleibenden Aufgaben vom restlichen Personal erfüllt werden sollen. Das fehlende Konzept führt dazu, dass die Sanierungsmaßnahme hinsichtlich ihres Eintrittserfolges risikobehaftet ist.

Ein Hinweis auf mögliche Aufgabenbereiche für Stellenkürzungen gibt der von der GPA NRW durchgeführte Stellenvergleich im Personenstandswesen. Dort haben wir ein Stellenpotenzial

von 0,7 Vollzeit-Stellen (= 35.000 Euro) in 2013 errechnet. Bei den Einwohnermeldeaufgaben konnten wir keinen Stellenvergleich durchführen. Grund war die Neuorganisation 2012 / 2013 in Menden die dazu führte, dass die Stadt Stellendaten nicht exakt ermitteln konnte. Der Stellenvergleich bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zeigte, dass ein sehr geringes rechnerisches Stellenpotenzial in 2012 von 0,1 Vollzeit-Stellen und 2013 von 0,2 Vollzeit-Stellen besteht. Die Stadt sollte insbesondere das Aufgabenfeld Personenstandswesen näher analysieren. Dabei sollten Besonderheiten in der Aufgabenerledigung berücksichtigt werden.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind im Vergleichsjahr unterdurchschnittlich. Grund hierfür ist, dass die Stellen überwiegend nach EG 6 entlohnt werden. Weiterhin zeigt sich, dass in Menden weniger Schüler je Vollzeit-Stelle betreut werden, als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Weitere Risiken für den Konsolidierungsprozess in Menden ergeben sich aus dem städtischen Vermögen. Zum einen können rund 160 noch nicht endausgebaute Straßen nicht mehr über Beiträge refinanziert werden. Der Stadt entstünde damit im Falle des Endausbaus dieser Straßen ein Schaden von rund 1,5 Mio. Euro. Zum anderen müssen festgestellte Mängel bei den Feuerwehrgerätehäusern beseitigt werden. Es besteht also ein entsprechender Investitionsbedarf.

Ebenfalls risikobehaftet sind die beiden Sondervermögen Immobilienservice Menden (ISM) und der Mendener Baubetriebshof. Insbesondere beim ISM bestehen erhebliche Risiken in der Gebäudesubstanz. Die Übertragung eines Großteils des städtischen Gebäudebestandes und der zugehörigen Kreditverbindlichkeiten zum 01. Januar 2009 wirkt sich zunächst positiv auf die städtischen Ergebnisrechnungen aus. Abschreibungen und Zinsaufwendungen fallen weg bzw. sinken erheblich. Kann der Betrieb jedoch kein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen, wird die Ergebnisrechnung der Stadt doch wieder durch die dann erforderlichen Verlustausgleiche belastet. Daher ist es zwingend erforderlich, dass im ISM umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt werden.

Nicht nur beim ISM auch bei den in der städtischen Bilanz verbliebenen Gebäuden bestehen Konsolidierungsmöglichkeiten. Sofern insbesondere aufgrund des demografischen Wandels Gebäudeflächen nicht mehr benötigt werden, müssen diese im Sinne der Haushaltskonsolidierung verkauft, auf Dritte übertragen oder abgerissen werden. Sofern Gebäude, insbesondere für freiwillige Aufgaben im Sport- und Kulturbereich weiter aufrechterhalten werden sollen, müssen Nutzungsentgelte erhöht bzw. eingeführt werden.

Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollten die Gebührenkalkulationen bei der Abwasserbeseitigung und im Bestattungswesen angepasst werden. Zudem sollte die Straßenreinigung kostendeckend erbracht werden. Dazu muss der von der Stadt Menden errechnete Aufschlag auf die Grundsteuer B erhöht werden.

Die Tagesbetreuung für Kinder stellt nicht nur in Menden einen Bereich mit hohen Aufwendungen dar. Der Fehlbetrag 2012 lag bei rund 5,1 Mio. Euro. Bezogen auf die Einwohner unter sechs Jahre ergibt sich ein Fehlbetrag von 2.080 Euro. Dieser steigt 2013 auf 2.178 Euro. Interkommunal verglichen liegt der Fehlbetrag je Einwohner unter sechs Jahren in Menden über dem Mittelwert (1.859 Euro). Belastet wird der Fehlbetrag zum einen durch die vergleichsweise hohe Versorgungsquote der unterdreijährigen Kinder. Zum anderen durch eine unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote. Die Elternbeiträge könnten z. B. erhöht werden, indem die

Geschwisterkindbefreiung aufgegeben wird. Zudem sollte die Stadt Menden die Steuerung in der Tagesbetreuung verbessern. Positiv festzustellen ist, dass sie bereits ein Controlling aufbaut. Um die Aufwendungen zu senken, sollte sie im Rahmen ihrer Steuerung u. a. prüfen, wie sich die Betreuungszeiten (25 Stunden, 35 Stunden, 45 Stunden) verteilen. Dabei ist zu analysieren, ob der angemeldete Bedarf tatsächlich in Anspruch genommen wird. Dabei sollten nicht nur die kommunalen Kindertageseinrichtungen sondern auch die in freier / kirchlicher Trägerschaft geführten Einrichtungen in den Blick genommen werden.

Die Folgen des demografischen Wandels (sinkende und alternde Bevölkerung) wirken sich nicht nur innerhalb der Stadtverwaltung aus. Sie wirken sich u. a. auch auf die Kindertageseinrichtungen, Schulen, Sportaußenanlagen und Spiel- und Bolzplätze aus. Der Bedarf an diesen Einrichtungen / Anlagen wird sinken bzw. sich ändern.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen hat Menden im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viele Flächen je Einwohner unter 18 Jahren. Ziel muss vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und im Sinne der Haushaltskonsolidierung sein, die Spiel- und Bolzplatzflächen zu reduzieren. Gleiches gilt für die Sportaußenanlagen. Der Bedarf für diese Anlagen wird sich zukünftig ändern. Daher sollte in einer Sportstättenbedarfsplanung berücksichtigt werden, wie hoch die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine auf den Sportaußenanlagen sind. Nur wenn diese Information vorliegt kann die Stadt beurteilen, ob die Anlagen ausreichend genutzt werden oder nicht. Im letztgenannten Fall sind die städtischen Anlagen zu reduzieren.

Im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder geht die Stadt Menden zurzeit davon aus, dass der Bedarf an U3 Betreuung trotz sinkender Kinderzahlen zunehmen wird. Grund hierfür könnten steigende Zahlen von Alleinerziehenden sein oder aber die zunehmende Berufstätigkeit von Müttern. Anders stellt sich die Situation an den Grund- und weiterführenden Schulen dar. Die Grundschülerzahlen sind bereits von 2000 bis 2012 um 36 Prozent gesunken. Bis 2018/2019 sollen sie um weitere 14 Prozent sinken. Damit werden auch die Schülerzahlen an den weiterführenden Schulen in der Konsequenz zurückgehen. In Bereich der Schulen bestehen somit ein großer Handlungsbedarf, allerdings auch weitreichende Handlungsmöglichkeiten. Werden diese genutzt, kann der Haushalt nachhaltig entlastet werden.

An den Grundschulen bestand im Vergleichsjahr 2012 aufgrund der gesunkenen Schülerzahlen bereits ein Flächenüberhang von 7.400 m² (= 740.000 Euro monetäres Potenzial). Dadurch, dass der Teilstandort „Westschule“ Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen wurde, verringert sich der Flächenüberhang insgesamt auf 6.200 m². Mit 2.600 m² hat die Gemeinschaftsgrundschule Platte Heide den größten Anteil am v. g. Überhang. Der Flächenüberhang über alle Grundschulen betrachtet erhöht sich bis 2019 auf 8.900 m² (= 890.000 Euro monetäres Potenzial). Würden die drei bestehenden Teilstandorte geschlossen, könnten rund 5.900 m² an Flächen abgebaut werden.

Auch an den weiterführenden Schulen bestehen Flächenüberhänge, mit Ausnahme der Gesamtschule. Bei den drei Hauptschulen belaufen sich die Flächenüberhänge im Vergleichsjahr 2012 auf 6.300 m² (= 630.000 Euro monetäres Potenzial). Die Hauptschule Böesperde ist seit Ende 2012/2013 geschlossen, die Hauptschule Lendringens soll zum Schuljahresende 2014/2015 geschlossen werden. Da das Gebäude der verbleibenden Bonifatius-Hauptschule für die restlichen Hauptschüler zu groß ist, sollte diese Schule in einem kleineren Grundschulgebäude untergebracht werden.

Die im v. g. Vergleichsjahr noch geringen Flächenüberhänge bei den Realschulen und Gymnasien würden bei unveränderter Situation bis 2019 auf rund 5.200 m² steigen. Daher ist es folgerichtig, dass der Rat der Stadt Menden im Januar 2015 entschieden hat, dass beide Gymnasien fusionieren. So lassen sich Flächenüberhänge in der Zukunft reduzieren. Eine der beiden Realschulen, die Realschule Lendringsen schließt Ende des Jahres 2015.

Bei den Schulturnhallen sind im Vergleichsjahr neun Halleneinheiten als Überhang vorhanden (= 690.000 Euro monetäres Potenzial). Betroffen sind insbesondere die Schulturnhallen an den Grund- und Hauptschulen. Die bei den Schulgebäuden und Schulturnhallen genannten monetären Potenziale lassen sich tatsächlich nur realisieren, wenn die nicht mehr benötigten Schulgebäude verkauft oder abgerissen werden.

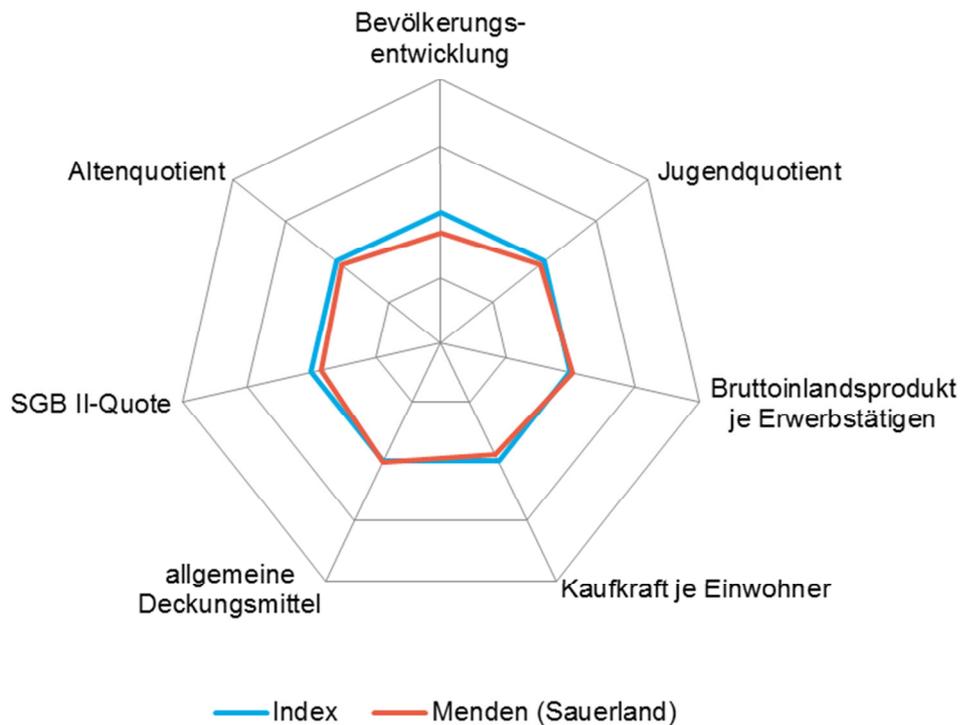
Das Grünflächenmanagement kann in Menden noch optimiert werden. Dazu sollte vorrangig ein Grünflächeninformationssystem eingeführt werden. Weiterhin sollte ein strategisches Gesamtkonzept zur Grünflächenentwicklung auf Mendener Stadtgebiet erstellt werden. Daraus lassen sich dann operative Ziele ableiten, deren Zielerreichung mittels Kennzahlen gemessen werden sollte. Kennzahlen werden zurzeit umfänglich nur für die Nutzungsart Spiel- und Bolzplätze bestimmt. Der Baubetriebshof hat bereits eine Kostenrechnung. Diese sollte auch in den Fachbereichen, die für die städtischen Grünflächenarten zuständig sind, eingeführt werden. Zudem sollte der Baubetriebshof über Stückkosten seine erbrachte Leistung abrechnen. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen und der Spiel- und Bolzplätze liegen über den jeweiligen GPA-Benchmarks. Es errechnet sich insgesamt ein Potenzial von 125.000 Euro.

Ausgangslage der Stadt Menden

Strukturelle Situation

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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 02. Dezember 2014 mit dem Bürgermeister, dem Stadtkämmerer, dem ersten Beigeordneten und dem Leiter der Eigenbetriebe / eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Mendener Baubetrieb und städtische Saalbetriebe Wilhelmshöhe auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten gehen wir im Kapitel demografische Entwicklung ein.

Die SGB II Quote der Stadt Menden liegt mit 8,67 Prozent im Jahr 2012 über der durchschnittlichen Quote von 8,05 Prozent. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstäti- gem 2009 bis 2012 beträgt in Menden 61.832 Euro und ist damit überdurchschnittlich (Mittelwert 60.896 Euro). Menden ist eine Auspendlerstadt. Zurzeit stehen im Gewerbegebiet Hämmer- Lindort-Dombrüche ca. 22,5 ha Gewerbeflächen zur Verfügung. Somit könnten in Menden noch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Zahl der Auspendler könnte perspektivisch also sinken.

Die Kaufkraft 2011 liegt mit 19.781 Euro in Menden unter dem Mittelwert von 20.984 Euro. Die Stadt Menden sieht sich als „Einkaufsstadt, in der die Kundinnen und Kunden in einer Vielzahl an oftmals inhabergeführten Fachgeschäften und modernen Boutiquen mit aktueller Mode alles bekommen, was das Herz begehrt“. Die vorhandene Kaufkraft bleibt somit nach Einschätzung der Interviewgesprächspartner überwiegend in Menden. Am 13. November 2007 hat der Rat der Stadt Menden ein Einzelhandelskonzept beschlossen. Ziel des Konzeptes ist, den Einzelhandel in Menden angemessen und stadtverträglich weiterzuentwickeln. Als Zentrum gilt dabei

die Innenstadt, die das gesamte Stadtgebiet mit seinen Ortsteilen versorgen soll. Am 04. Mai 2010 hat der Rat der Stadt Menden in der Folge ein Innenstadtkonzept beschlossen.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Menden bei 1.153 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2009 bis 2012 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.149 Euro je Einwohner. Der in Menden bestehende Branchenmix führt dazu, dass die Gewerbesteuererträge nicht von einer einzigen Branche abhängen. Krisen in einzelnen Branchen können daher besser verkraftet werden.

Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale

Die Stadt Menden ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Die Stadtfläche beträgt 86,1 km² und teilt sich in 24 Ortsteile. Der einwohnerstärkste Ortsteil ist Lendingen-Mitte (7.313 Einwohner 31. Dezember 2014), gefolgt von Menden Mitte (6.127 Einwohner 31. Dezember 2014). Der einwohnerschwächste Ortsteil ist Böingsen mit 106 Einwohnern (31. Dezember 2014).

Die Ortsteile haben sich in der Vergangenheit sehr eigenständig entwickelt. Die Folge ist, dass in den Ortsteilen teilweise Mehrfachvorhaltungen von Infrastruktur, wie z. B. Schulen bestehen. Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt und auch des demografischen Wandels sollte diese Situation geändert werden. Die Stadtverwaltung ist bestrebt, das Stadtzentrum zu stärken und die Infrastruktur in den Ortsteilen perspektivisch zu reduzieren. Dennoch soll das Leben in den Ortsteilen lebenswert werden / bleiben. Darauf zielt auch die Stadtentwicklung ab. Menden beabsichtigt einen Stadtplaner einzustellen, der die baulichen und sozialen Aspekte der Ortsteilentwicklung / Stadtentwicklung zusammenführt.

Die große Anzahl der Schulstandorte führt dazu, dass vergleichsweise wenige Schüler einen Beförderungsanspruch haben. Dies wiederum wirkt sich entlastend auf die Schülerbeförderungsaufwendungen aus.

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 im o. g. Interview am 02. Dezember 2014 erläutert.

Zum 31. Dezember 2012 lebten nach IT.NRW 54.667 Einwohner in Menden. Diese Einwohnerzahl berücksichtigt noch nicht den Stand nach Zensus 2011. Danach lebten in der Stadt Menden zum 31. Dezember 2012 nur 53.876 Einwohner. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2012 prognostiziert IT.NRW bis 2030 einen Bevölkerungsrückgang in Menden von rund 16 Prozent.³ Die Stadt Menden sieht Zuwanderung als Chance, um den Bevölke-

³ Basis sind die Einwohnerzahlen vor Zensus 2011.

rungsrückgang abzumildern. Daher betreibt sie eine aktive Integrationspolitik. Es gibt in der Stadt einen Integrationsbeauftragten und Integrationshelfer / -lotsen, die unterstützen, beraten. Zudem werden dreimonatige Deutschkurse angeboten, um die Menschen schneller zu integrieren.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten.

Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Menden im Jahr 2012 31,50 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,77 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2012, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Menden mit 36,34 Prozent über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 34,77 Prozent. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung in Menden im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte 2012 älter ist, als der Durchschnitt. Zum 31. Dezember 2014 ist der Ortsteil Menden-Mitte mit rund 26 Prozent Einwohnern über 65 Jahren der am stärksten von der Überalterung der Bevölkerung betroffene Ortsteil. Der Altenquotient gesamt wird bis 2030 in Menden weiter steigen auf dann 56,6 Prozent.⁴

Der landesweite Trend, dass die Bevölkerung weniger und älter wird zeigt sich somit auch in Menden. Dieses führt u. a. dazu, dass die aktuelle Infrastruktur angepasst werden muss. Die Stadtverwaltung und die Politik in Menden haben den Handlungsbedarf, der sich aus den Folgen des demografischen Wandels ergibt, erkannt. Am 5. September 2012 fand daher die Tagung „Menden 2025 – Attraktiv für alle Generationen und Kulturen“ statt. Die Tagung diente als Auftaktveranstaltung für weitere Handlungsoptionen. Ergebnis der Tagung war, dass zehn Handlungsfelder herausgearbeitet wurden, die dann zu fünf Themenfelder verbunden wurden: Bildung lebenslang / Arbeit und Wirtschaft, Vereinbarkeit Familie und Beruf / Migration, Integration, Generationen, Inklusion / Engagement, Beteiligung / Attraktivität, Wohnen. Zu jedem dieser Themenfelder wurden dann Leitziele, Jahresziele und Maßnahmen definiert.

Das ehrenamtliche Engagement wird von der Stadt Menden als ein Baustein gesehen, um den demografischen Wandel zu gestalten. Daher beschäftigt sich die Bürgerbeauftragte mit diesen Themen.

Eine wichtige Bedeutung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel 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.

Menden arbeitet interkommunal u. a. im Bereich der Verkehrsentwicklungsplanung, der VHS und der Feuerwehr mit Nachbarkommunen zusammen. Bei Querschnittsaufgaben hingegen findet bisher eine derartige Zusammenarbeit noch nicht statt. Die Stadt Menden hat diesbezüglich in der Vergangenheit Kontakt zu Nachbarkommunen aufgenommen. Letztlich konnten interkommunale Zusammenarbeiten dann aber doch nicht umgesetzt werden.

⁴ <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/>-, Aufruf 11. März 2015.

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.

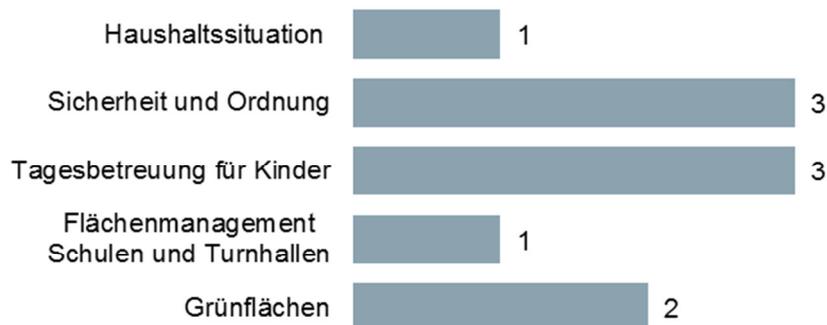
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 der Stadt Menden

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Menden haben wir im Zeitraum von Juli 2014 bis Dezember 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Menden überwiegend das Vergleichsjahr 2012 zu Grunde gelegt. Die Finanzprüfung basierte auf den geprüften und festgestellten Jahresabschlüssen 2008 bis 2012. Der Abschluss 2013 lag ebenfalls geprüft vor. Einbezogen wurden auch der Doppelhaushalt 2014/2015 und der Haushaltssanierungsplan 2014. Für das Prüfgebiet Personal haben wir die Personalliste zum 30. Juni 2012 zu Grunde gelegt. Im Prüfgebiet Grünflächen konnten wir für die Nutzungsart Straßenbegleitgrün keine Kennzahlen und somit auch keinen interkommunalen Vergleich durchführen. Die Stadt Menden konnte die von der GPA NRW geforderten Flächenangaben für das Straßenbegleitgrün nicht liefern. Auch die Flächenangaben zu unterschiedlichen Bewuchsarten bei den Park- und Gartenanlagen konnte Menden nicht nennen. Allerdings sind die Gesamtflächen der Park- und Gartenanlagen bekannt, so dass wir einen interkommunalen Vergleich bei dieser Nutzungsart durchführen konnten.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Bettina Brennenstuhl
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Personalwirtschaft und Demografie	Hermann Ptok
Sicherheit und Ordnung	Hermann Ptok
Tagesbetreuung für Kinder	Hermann Ptok
Schulen	Peter Hoffmann
Grünflächen	Peter Hoffmann

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 03. Februar 2015 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes, einzelner Abteilungsleitungen und dem Rechnungsprüfungsamt statt.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

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 Menden 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 - so

weit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 16.04.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Bettina Brennenstuhl

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 Menden
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	17
Haushaltskonsolidierung	18
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	21
Gebühren	22
Steuern	24
Gebäudeportfolio	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Schulden- und Finanzlage	40
Ertragslage	43

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation 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 stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Menden hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Der Jahresabschluss 2013 lag testiert vor. Der Gesamtabschluss 2010 der Stadt Menden lag zum Prüfungszeitpunkt geprüft und testiert vor. Weitere Basis für das Prüfgebiet Finanzen waren der Doppelhaushalt 2014/2015 sowie die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes 2014.

Die Stadt Menden befand sich seit 1995 in der Haushaltssicherung. Die Kommunalaufsicht hat seit dem Haushaltsjahr 2003 die jeweils vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte (HSK) nicht mehr genehmigt. Für die Jahre 2008 und 2009 lag ein genehmigter Haushalt vor. Für den Haushalt 2010/2011 lag wiederum keine Genehmigung vor.

Die Stadt Menden ist nach § 3 Stärkungspaktgesetz verpflichtet, am Stärkungspakt teilzunehmen. Danach resultiert die verpflichtende Teilnahme, wenn sich aus dem Haushalt 2010 eine Überschuldung in 2010 oder für die Jahre 2011 bis 2013 (mittelfristige Ergebnisplanung des Haushaltes 2010) ergibt. Eine Kommune gilt nach § 75 der Gemeindeordnung NRW (GO) als überschuldet, wenn in der Bilanz ihr Eigenkapital verbraucht ist. Zum damaligen Planungsstand fehlten die Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2010. Die Stadt ging aber davon aus, dass sie 2010 überschuldet sein würde. Nach Vorliegen der Jahresabschlüsse und nach Eintritt in den Stärkungspakt stellte sich jedoch heraus, dass die Jahre besser abschneiden und eine Überschuldung nicht eintreten wird. Bis heute ist Menden nicht überschuldet.

Die Stadt Menden hat für das Haushaltsjahr 2012 erstmals einen Haushaltssanierungsplan (HSP) im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes aufgestellt. Die Fortschreibung des HSP 2014 wurde gemäß § 6 Abs. 3 des Stärkungspaktgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen am 20. Dezember 2013 von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt. In diesem Zuge erfolgte auch die Genehmigung der Haushaltssatzung 2014/2015.

Jahresergebnisse und Rücklagen

In der Betrachtung der kameralen Haushaltsjahre 2000 bis 2007 konnte die Stadt Menden den Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen. Das letzte kamerale Defizit in 2007 belief sich auf 23 Mio. Euro.

Mit dem Übergang in das NKF ergaben sich, nach einem deutlich positiven Ergebnis im Jahr 2008, wiederum teilweise erhebliche negative Jahresergebnisse. Im Zeitablauf der Jahre 2009 bis 2013 ist jedoch eine Verbesserung der Jahresergebnisse zu erkennen.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis		8.224	-21.008	-16.668	-2.008	-1.463	-619
Höhe der allgemeinen Rücklage	53.901	62.29	64.346	49.827	51.333	49.871	49.252
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	./.	./.	./.	./.	./.	./.	1
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	./.	./.	22,6	./.	2,8	1,2
Höhe der Ausgleichsrücklage	23.453	23.453	2.445	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		./.	24,5	25,0	4,0	2,8	1,2

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-27	-394	186	-41	-79	-27	36	34

In den Jahren 2009 und 2010 haben sich die Ergebnisse dramatisch verschlechtert. Ursache sind im Wesentlichen die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Zum 01. Januar 2009 wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Immobilienservice Menden (ISM) gegründet. Dies führte zu vielen unterschiedlichen Effekten in der Ergebnisrechnung.

Ab 2011 konnte eine deutliche Verbesserung der Ergebnisse dargestellt werden. Einerseits sind Verbesserungen der Ertragsseite durch die Erholung der Wirtschaft und der erstmaligen Inanspruchnahme der Konsolidierungshilfen des Stärkungspaktes Ursache. Andererseits stiegen die Gewinnausschüttungen der Tochterunternehmen.

In 2012 konnte das Ergebnis im Vergleich zu 2011 nur um zirka 545.000 Euro verbessert werden. Die ordentlichen Erträge stiegen um 2,9 Mio. Euro weiter an. Ursache: höhere Gewerbesteuererträge und höherer Gemeindeanteil Einkommens- und Umsatzsteuer. Die ordentlichen Aufwendungen sinken um etwa 945.000 Euro. In Jahr 2012 ging das Finanzergebnis um 3,3 Mio. Euro zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der ISM keine Ausschüttung an den Kernhaushalt abgeführt hat. Durch die Reduzierung der Mieten in 2012 konnte der ISM keine Überschüsse an den Haushalt abführen.

Im Jahr 2013 konnte das Ergebnis noch einmal um zirka 844.000 Euro verbessert werden. Die Stadt Menden konnte zirka drei Mio. Euro mehr ordentliche Erträge verbuchen. Dies ist einer Vielzahl unterschiedlicher, teilweise gegenläufiger Effekte geschuldet. Vor allem aber trug die Auflösung der Rückstellung für die Abrechnung der Einheitslasten mit 1,6 Mio. Euro und die tatsächliche Rückerstattung aus der Abrechnung der Einheitslasten zur Ergebnisverbesserung mit 874.000 Euro bei. Die ordentlichen Aufwendungen sind um 3,2 Mio. Euro angestiegen. Im Wesentlichen ist dies auf höhere Versorgungsaufwendungen in Höhe von 1,7 Mio. Euro zurückzuführen. Die Zinsaufwendungen sind durch verschiedene Effekte um zirka eine Mio. Euro gesunken.

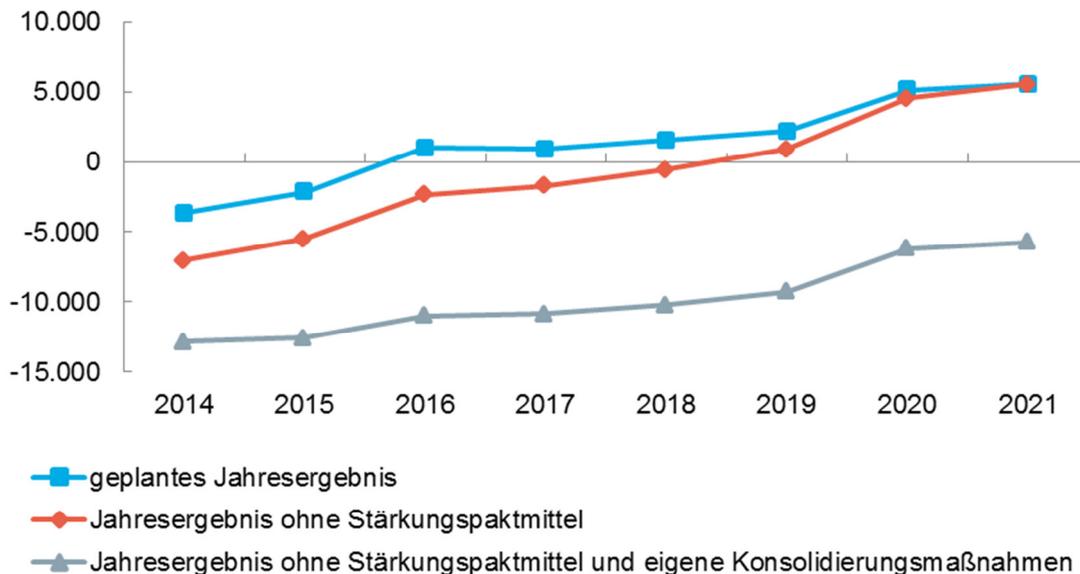
Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-3.671	-2.145	1.003	908	1.517	2.158	5.123	5.527	5.938
Höhe der allgemeinen Rücklage*	45.582	43.437	44.440	45.348	46.866	49.024	54.146	59.673	65.611
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	7,5	4,7	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	7,5	4,7	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.

* Für den Planungszeitraum wurde angenommen, dass die Jahresüberschüsse der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden

Zielsetzung des HSP ist es, dass spätestens ab 2016 der Haushalt mit Konsolidierungshilfe ausgeglichen wird. Spätestens im Jahr 2021 muss Menden den Haushalt ohne Konsolidierungshilfe ausgleichen. Die Auswirkung der Stärkungspaktmittel auf die Stadt Menden zeigt die folgende Grafik.

Entwicklung Jahresergebnis im Rahmen des Stärkungspaktes Plan 2014 bis 2021



Die Stadt Menden muss im Jahr 2021 eigene Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 11,2 Mio. Euro erreichen. Die Höhe unterstreicht den Handlungsdruck. Das bis Ende 2014 realisierte Konsolidierungspotenzial soll 52 Prozent des gesamten Sparziels von 11,2 Mio. Euro darstellen. Mit dem Kenntnisstand während der Prüfung wird das Sparziel in 2014 um zehn Prozent verfehlt. Zum Prüfungszeitpunkt geht die Verwaltung trotzdem davon aus, dass das geplante

Jahresergebnis für 2014 trotzdem erreicht werden kann. Wesentliche Ursache dafür ist die positive Entwicklung der Gewerbesteuererträge.

Zum Ende der Prüfung musste die Stadt Menden einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2015 aufstellen, daher wird zur Vollständigkeit im Folgenden auf die wesentlichen Punkte eingegangen. Grund für die Aufstellung des Nachtragshaushaltes war im Wesentlichen die zweite Modellrechnung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2015. Danach muss die Stadt mit Mindererträgen bei den Schlüsselzuweisungen rechnen. Außerdem mussten weniger Erträge aus der Gewinnausschüttung der Stadtwerke kalkuliert werden. Des Weiteren mussten Mehraufwendungen für Flüchtlinge und die Bauunterhaltung des Rathauses eingeplant werden.

Einige HSP - Maßnahmen, die für 2015 eingeplant waren fallen ganz oder teilweise aus. Für einige dieser Maßnahmen des HSP müssen Kompensationsmaßnahmen gefunden werden. Im Wesentlichen fallen die Maßnahmen zur Schulschließung aus. Zum Ende der Prüfung werden folgende Kompensationsmaßnahmen diskutiert:

- Grundsteuerhebesatz B erhöhen
- Gewerbesteuerhebesatz erhöhen
- Zweitwohnungssteuer einführen
- Eigenkapitalverzinsung Stadtentwässerung einführen

→ **Feststellung**

Der Haushaltsausgleich muss oberste Priorität haben. Nötige Kompensationsmaßnahmen müssen umgesetzt werden, um die Ziele des Haushaltssanierungsplanes einhalten zu können.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

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

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemei-

nen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Zu diesen Sondereffekten gehören bei der Stadt Menden: Rückstellungsbildung und Rückstellungsauflösung für das Einheitslastenabrechnungsgesetz und die Abmilderungshilfe.

Grund für die Bereinigungen ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die Berechnungsgrundlagen wurden der Stadt Menden zur Verfügung gestellt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Stadt Menden	
Jahresergebnis	-619
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich, Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz)	33.961
Bereinigungen Sondereffekte	1.268
= bereinigtes Jahresergebnis	-35.848
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich 2008 bis 2013)	29.816
= strukturelles Ergebnis	-6.032

→ Feststellung

Die Stadt Menden weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von - sechs Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 3,4 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Defizit auf rund 2,6 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Menden ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2022. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,

- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Stadt Menden ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B**	8.482	9.436	954	1,2
Gewerbesteuern*	27.553	36.642	9.089	3,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	20.780	29.941	9.161	4,1
Ausgleichsleistungen*	1.949	2.733	784	3,8
Schlüsselzuweisungen*	10.540	11.580	1.041	1,1
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte**	13.134	14.242	1.108	0,9
Sonstige ordentliche Erträge**	6.376	4.200	-2.175	-4,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**	25.097	23.596	-1.501	-0,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**	16.035	17.817	1.781	1,2
Gewerbesteuerumlage und Fonds dt. Einheit*	4.249	2.166	-2.084	-7,2
Kreisumlage*	27.631	39.450	11.819	4,0

* Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2013

** Ist Ergebnis 2013

Grundsteuer B

Die Grundsteuer B trägt mit zirka einer Mio. Euro zur Ergebnisverbesserung bis 2022 bei. Die Stadt Menden hat für die Planung bis 2017 die Orientierungsdaten (OE Daten) des Landes NRW herangezogen. Ab 2018 hat die Stadt gemäß dem Ausführungserlass zu § 76 GO des Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) vom 07. März 2013 Wachstumsraten für die Grundsteuer errechnet. Diese betragen 0,77 Prozent. In der Planung wurden jedoch nur 0,5 Prozent veranschlagt. Dieser niedrigere Ansatz wurde aus dem Prinzip der Vorsicht gewählt. Die Steigerungen stützen sich im Wesentlichen auf die Annahme, dass durch Baugebiete in Zukunft höhere Grundsteuer B Erträge erzielt werden (zum Beispiel: Max Becker Kampfbahn Lendringsen, Hinterm Garten Schwitten, Wohnbebauung Halingen). Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar.

Gewerbesteuern

Die Gewerbesteuer trägt mit 9,1 Mio. Euro zur Konsolidierung bis zum Jahr 2022 bei. Sie stellt rund ein Viertel der ordentlichen Erträge in Jahr 2013 dar.

Die Stadt Menden wendet zur Planung der Gewerbesteuern die OE Daten und den Ausführungserlass zu § 76 GO an.

Die Planung der Gewerbesteuern liegt in den Jahren 2014 bis 2017 im Bereich der OE Daten. Diese sind aufgrund der starken örtlichen Unterschiede nur eine Orientierungshilfe für die Haushaltsplanung. Der geplante Anstieg von zirka drei Prozent ist nicht auf die Erschließung neuer Gewerbegebiete oder Hebesatzanpassungen zurückzuführen. Die Stadt Menden stützt ihre Planung auf die Erwartung einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Das Jahr 2014 bekräftigt diese Erwartungshaltung. Der Planansatz des Jahres 2014 wird bereits im Oktober 2014 mit zirka 600.000 Euro übertroffen.

Im Planungszeitraum 2018 bis 2022 hat die Stadt, gemäß dem Ausführungserlass des MIK, Wachstumsraten ermittelt. Die errechnete Wachstumsrate liegt bei 4,2 Prozent. Die Stadt Menden hat für den Planungszeitraum 2018 bis 2022 unter Vorsichtsaspekten nur eine Wachstumsrate in Höhe von drei Prozent angesetzt.

Die Gewerbesteuererträge sind konjunkturanfällig und schwanken daher stark. Die Plandaten unterliegen daher immer einem erheblichen, allgemeinerwirtschaftlichen Risiko. Dies haben auch die Jahre 2009 und 2010 deutlich gezeigt. Daher greifen wir dieses Risiko exemplarisch im Risikoszenario auf. Ein darüber hinausgehendes Risiko durch nicht nachvollziehbare Planungen ist derzeit bei der Stadt Menden nicht erkennbar.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und Ausgleichsleistungen

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern bzw. die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich stellen in der Summe ein weiteres Viertel der gesamten ordentlichen Erträge des Jahres 2013 dar. Sie tragen mit 9,9 Mio. Euro zur Ergebnisverbesserung bis zum Jahr 2022 bei.

Für die Planung der Jahre 2014 bis 2017 hat die Stadt niedrigere Steigerungsraten angesetzt, als nach dem Orientierungsdatenerlass des MIK vorgesehen. Die errechnete Wachstumsrate für den Zeitraum 2018 bis 2022 wurde knapp unterschritten.

Die Anteile der Stadt Menden an der Einkommens- bzw. der Umsatzsteuer sowie den Ausgleichsleistungen hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie können von der Stadt Menden nicht direkt gesteuert werden. Wir greifen dieses Risiko daher exemplarisch ebenfalls im Risikoszenario auf.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. Die durchschnittliche Änderungsrate beträgt 1,1 Prozent.

Die Planung der Stadt Menden beruht im Wesentlichen auf den Orientierungsdaten. In den Jahren 2009 bis 2013 ist die Steuerkraft der Stadt Menden um 21 Prozent gestiegen. Sollte sich dieser Trend weiter fortsetzen, bei sonst gleichen Prämissen, würden die Schlüsselzuweisungen sinken. Aufgrund der zweiten Modellrechnung des GFG 2015 ergaben sich Mindererträge in Höhe von zirka 2,3 Mio. Euro aus den Schlüsselzuweisungen für 2015

Für die Planung ab 2018 wurde gemäß Ausführungserlass zu § 76 GO das geometrische Mittel als Grundlage gewählt. Dieses beträgt 3,25 Prozent. Davon hat die Stadt Menden einen Sicherheitspuffer in Abzug gebracht. Die Planung der Stadt berücksichtigt ab 2018 somit drei Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Werte, die zur Berechnung des geometrischen Mittels herangezogen wurden (Jahr 2004 bis 2013) überprüfen, da sie teilweise nicht abstimmbare zu den Jahresabschlüssen bzw. zur Jahresrechnung sind.

In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten. Dazu kommt die Prognose für die Stadt Menden, nach der bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungsrückgang von etwa 17 Prozent erwartet wird. Bleibt der einwohnerbezogene Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen bestehen, führt diese Entwicklung vermutlich zu sinkenden Schlüsselzuweisungen. Da die Schlüsselzuweisungen risikobehaftet sind, stellen wir diese ebenfalls exemplarisch im Risikoszenario dar.

Öffentlich – rechtliche Leitungsentgelte

Die öffentlich – rechtlichen Leistungsentgelte tragen mit 1,1 Mio. Euro zur Ergebnisverbesserung bis 2022 bei. Hauptsächlich liegt dies am Anstieg von 2013 zu 2014 um zirka 935.000 Euro. In den Jahren 2015 bis 2022 plante Menden mit keinen Steigerungen.

Grund für den Anstieg ist im Wesentlichen die Planung der Auflösung des Sonderpostens für den Rettungsdienst in 2014 und 2015. In den Jahren 2016 bis 2017 fällt die Auflösung des Sonderpostens weg. Dafür sind höhere Benutzungsgebühren für den Rettungsdienst eingeplant, da der Sonderposten aufgebraucht ist.

Sonstige ordentliche Erträge

Die ordentlichen Erträge gehen in der Planung bis zum Jahr 2022 um 2,2 Mio. Euro zurück. Der Effekt resultiert hauptsächlich aus dem Jahr 2013, in dem die Auflösung sonstiger Rückstellungen (Auflösung Rückstellung im Rahmen des Einheitslastenabrechnungsgesetzes) zu Erträgen geführt hat. Diese Erträge sind in den Plandaten 2022 zwangsläufig nicht enthalten. Ansonsten sind die ordentlichen Erträge mit Steigerungsraten zwischen null und 0,3 Prozent geplant. Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar.

Personalaufwendungen

Ausgehend vom Jahr 2013 plant die Stadt jährlich um jeweils rund ein Prozent sinkende Personalaufwendungen. Eine Ausnahme stellt lediglich das Jahr 2015 dar. Hier wird ein Anstieg von einem Prozent im Vergleich zu 2014 eingeplant. Die Personalaufwendungen sind nach den Transferaufwendungen die größte Aufwandsposition in der Ergebnisrechnung. Die Personalaufwandsreduzierung ist das wesentliche Element des HSP. Mit 5,7 Mio. Euro macht die Personalaufwandskonsolidierung 51 Prozent der Gesamtkonsolidierung aus.

Auskunftsgemäß wurden für die Haushaltsplanung der Jahre 2014, 2015 und 2016 die Personalaufwendungen exakt hochgerechnet und somit Stufenerhöhungen, ausscheidende Mitarbeiter etc. personenscharf berücksichtigt. Ebenso wurden, soweit möglich, aktuelle Tarifabschlüsse berücksichtigt. Ab 2017 erfolgt die Berechnung auf Basis des Personalaufwandes 2016 zzgl. einem Prozent Tarif- und Besoldungssteigerungen abzüglich der erforderlichen Einsparung.

Die Einsparungen ergeben sich, da Personal ausscheiden wird und die Stadt plant, einen Teil der freiwerdenden Stellen nicht wiederzubesetzen. Auskunftsgemäß werden bis zum Jahr 2022 200 Mitarbeiter aus dem Dienst ausscheiden. Das städtische Sparpaket sieht vor, dass bis 2022 insgesamt 97 Stellen von insgesamt zirka 750 Stellen nicht wiederbesetzt werden sollen. Die Einsparung im Personalaufwandsbereich wurde auskunftsgemäß auf Basis vollzeitverrechneten Stellen ermittelt. Für jede Stelle wurde ein durchschnittliches Gehalt bzw. eine durchschnittliche Besoldung zu Grunde gelegt.

Die Stellenanzahl bezieht sich auf die Stadtverwaltung und das Sondervermögen. Eine exakte Anzahl der Stellen, die innerhalb der Stadtverwaltung nicht wiederbesetzt werden, konnte nicht benannt werden. Die Stadt geht davon aus, dass durch den Stellenabbau in den Sondervermögen die von der Stadt zu zahlenden Mieten und Preise sinken werden. Die Stadt rechnet somit mit geringeren Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Diese Einsparungen werden derzeit jedoch bei den Personalaufwendungen ausgewiesen.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die nicht wiederzubesetzenden Stellen zwischen der Stadtverwaltung und den Sondervermögen sachgemäß aufteilen. Nur so kann der Personalaufwand der Stadtverwaltung und der Sondervermögen sachgerecht abgebildet werden.

Es bestehen aus Sicht der GPA NRW mehrere Risiken in der Planung der Personalaufwendungen. Für die geplante Reduzierung der Stellen muss u. a. eine Aufgabenkritik und eine darauf aufsetzende Personalbedarfsplanung durchgeführt werden. Dies ist derzeit in Menden noch nicht geschehen. Es besteht noch keine Übersicht, welche Aufgabenbereiche wegfallen bzw. welche Aufgaben mit welcher Qualitätsvorgabe in Zukunft geleistet werden sollen. Grundsätzlich besteht zudem das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen höher ausfallen als ein Prozent. Wir greifen das Planungsrisiko exemplarisch im Risikoszenario auf.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen bis zum Jahr 2022 um durchschnittlich 1,2 Prozent.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Menden zunächst individuell, überwiegend sinkende, Steigerungsraten gewählt. Trotz der sinkenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hat sie Preissteigerungen berücksichtigt. Die Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren den Preisanstieg.

Ab 2019 plant die Stadt Menden mit einem jährlichen Anstieg von einem Prozent als Fortschreibung der Orientierungsdaten entsprechend dem Ausführungserlass zu § 76 GO.

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen machen 18 Prozent des Konsolidierungsvolumens des HSP aus. Die Zielerreichung des HSP hängt also wesentlich vom Erfolg der geplanten Maßnahmen ab. Die Einsparungen kommen im Wesentlichen aus der Unterhaltung und Bewirtschaftung von Immobilien sowie der Unterhaltung und Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens. Konkrete Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind: Schulstandorte schließen, Vertragsänderungen in der Straßenbeleuchtung sowie gekürzte Zahlungen an den ISM und Mendener Baubetriebshof (MBB). Bei den gekürzten Zahlungen an den ISM handelt es sich um die Reduzierung der zu zahlenden Betriebskosten für die Immobilien (z.B. Energiesparmaßnahmen und Ausschreibungen der Reinigungsleistungen usw.).

Grundsätzlich besteht bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen das Risiko, dass sich höhere Preissteigerungen ergeben, Konsolidierungsmaßnahmen nicht in voller Höhe realisierbar sind und unvorhergesehene Maßnahmen erforderlich werden (siehe nicht eingeplante Bauunterhaltung Rathaus Menden im Nachtragshaushalt 2015). Wir greifen dieses allgemeine Risiko im Risikoszenario auf.

Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Die Gewerbsteuerumlage und der Fonds Deutsche Einheit entwickeln sich grundsätzlich in Abhängigkeit von der Gewerbesteuer. Bei der Stadt Menden trägt diese Position zu einer Verbesserung des Planergebnisses bei. Die durchschnittliche Änderungsrate beträgt - 7,2 Prozent. Ab 2020 fallen voraussichtlich die Aufwendungen für den Fonds deutscher Einheit weg. Auch wenn der Effekt des Wegfalls des Fonds deutscher Einheit berücksichtigt wird, sinkt die Gewerbsteuerumlage stärker als die Gewerbesteuererträge steigen.

→ Feststellung

Im Planungszeitraum ab 2020 ergeben sich deutlich höhere Aufwendungen aus der Gewerbsteuerumlage und dem Fonds Deutscher Einheit.

Auskunftsgemäß ist die Berechnung der Gewerbsteuerumlage im Nachtragshaushalt 2015 korrekt angepasst worden.

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen.

Die Stadt Menden geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit entsprechend geringeren Aufwendungen. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann diese Planung nachvollzogen wer-

den. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Kreisumlage

Diese Position entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der Steuerkraft der Stadt Menden und der Steuerkraft der anderen Kommunen im Märkischen Kreis und dem Bedarf des Kreises. Für die Jahre 2014 bis 2018 hat die Stadt anhand der eigenen Steuerkraft die zu leistende Kreisumlage berechnet. Außerdem wurde ein Sicherheitszuschlag berücksichtigt. Somit ergibt sich bis zum Jahr 2017 eine Steigerungsrate von vier Prozent. Ab 2018 wurde der Sicherheitszuschlag reduziert und die Steigerungsrate von drei Prozent wurde bis 2022 festgeschrieben. Die Planungen sind nachvollziehbar. Die Aufwendungen für die Kreisumlage unterliegen jedoch gesamtwirtschaftlichen Risiken, da sie u. a. von der Steuerkraft der Stadt abhängen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF Kennzahlenset 2012

Kennzahlen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83,6	111,7	98,2	95,6
Eigenkapitalquote 1	11,0	65,0	37,0	16,4
Eigenkapitalquote 2	34,8	86,2	64,5	41,5
Fehlbetragsquote	0,1	27,3	5,4	2,8
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	53,3	35,8	34,1
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,3	4,4
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	52,7	71,8
Investitionsquote	10,1	286,2	75,8	95,8
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	67,6	107,4	89,7	74,9
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	140,5	140,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	37	16,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	25,0	7,7	3,6
Zinslastquote	0,1	8,3	2,6	2,7

Kennzahlen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	43,8	74,3	57,8	55,0
Zuwendungsquote	5,5	32,8	16,6	17,3
Personalintensität	13,4	28,6	20,6	21,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,1	29,4	17,7	13,8
Transferaufwandsquote	36,2	51,7	43,7	48,7

Weitere Kennzahlen

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012	-394	186	-41	-27
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012	-263	338	65	185
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010*	502	5.290	2.319	2.904
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012	1.034	2.082	1.269	1.323

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

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Negative Jahresergebnisse der Jahre 2009 bis 2013.
- Erstmals Jahresüberschuss für das Jahr 2016 geplant mit Hilfe der Stärkungspaktmittel.
- Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 11,2 Mio. Euro erforderlich, um ein positives Ergebnis im Jahr 2021 ohne Stärkungspaktmittel darzustellen.
- Eigenkapitalquote 1 und 2 im Vergleich zu anderen Kommunen unter dem Mittelwert mit Tendenz zum Minimalwert.
- Konzerneigenkapitalquote 1 in 2010 in Höhe von 12,7 Prozent und Konzerneigenkapitalquote 2 mit 43,2 Prozent auf ähnlich niedrigem Niveau wie im Kernhaushalt.
- Drittfinanzierungsquote, Investitionsquote und Abschreibungsintensität: scheinbar gute Werte für die Stadt Menden. Allerdings sind große Teile des Immobilienvermögens und das Abwasservermögen ausgelagert. Die Kennzahlen sind somit nicht aussagekräftig im Vergleich zu anderen Kommunen.
- Hoher Anteil des verbliebenen Anlagevermögens durch Liquiditätskredite finanziert. Das führt zu einer vergleichsweise niedrigen Anlagendeckung.
- Kurzfristige Verbindlichkeitsquote liegt unter dem Mittelwert. Allerdings ist der wesentliche Teil der Liquiditätskredite in Höhe von 52,7 Mio. Euro als mittelfristig klassifiziert. Zu-

sammen mit den Investitionskrediten ergibt sich eine Fremdkapitalquote in Höhe von 58 Prozent.

- Gesamtverbindlichkeiten im „Konzern Stadt Menden“ überdurchschnittlich hoch. Die Quote belegt die hohen Verbindlichkeiten bei der Stadt Menden und dem Immobilienservice Menden.
- Zuwendungsquote liegt aufgrund der Stärkungspaktmittel über dem Mittelwert.
- Sach- und Dienstleistungsintensität ebenfalls scheinbar gute Werte für die Stadt Menden. Die Mieten für das Immobilienvermögen werden jedoch unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen erfasst und nicht unter den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Im Vergleich zu anderen Kommunen wird hier somit nicht die wesentliche Belastung durch Sach- und Dienstleistungen für die Immobilien erfasst.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Menden mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gesamtwirtschaftliches Risiko bei der Planung der Gewerbesteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Gesamtwirtschaftliches Risiko bei der Planung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Niedrigere Schlüsselzuweisungen nach dem aktuellem GFG 2015	Strukturelle Haushaltssituation
Höhere Personalaufwendungen als geplant: pauschale Planung ab 2017, Machbarkeit des Stellenabbaus noch nicht durch organisatorische Konzepte bekräftigt, höhere Tarif- und Besoldungssteigerungen	Strukturelle Haushaltssituation
Höhere Sach- und Dienstleistungsaufwendungen als geplant: Erfolg der Maßnahmen bleibt aus, höhere Preissteigerungen als erwartet	Strukturelle Haushaltssituation
Höhere Gewerbesteuerumlage als geplant: Steuerkraftsteigerung wurden in der Planung nicht vollumfänglich berücksichtigt	Strukturelle Haushaltssituation
Risiken aus nicht eingeplanten Investitionskosten bei der Feuerwehr	Gebäudeportfolio
Risiken aus hohen Anlagenabnutzungsraden	Gebäudeportfolio, Vermögensanalyse

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Refinanzierbarkeit des Endausbaus von Straßen über Beiträge durch Urteil nicht mehr möglich = geschätzter Ausfall an Beiträgen 1,5 Mio. Euro	Beiträge
Mögliche Verlustausgleiche bei dem ISM und Mendener Baubetriebshof nach § 10 Abs. 6 EigVO	Finanzanlagen

Risikoszenario

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

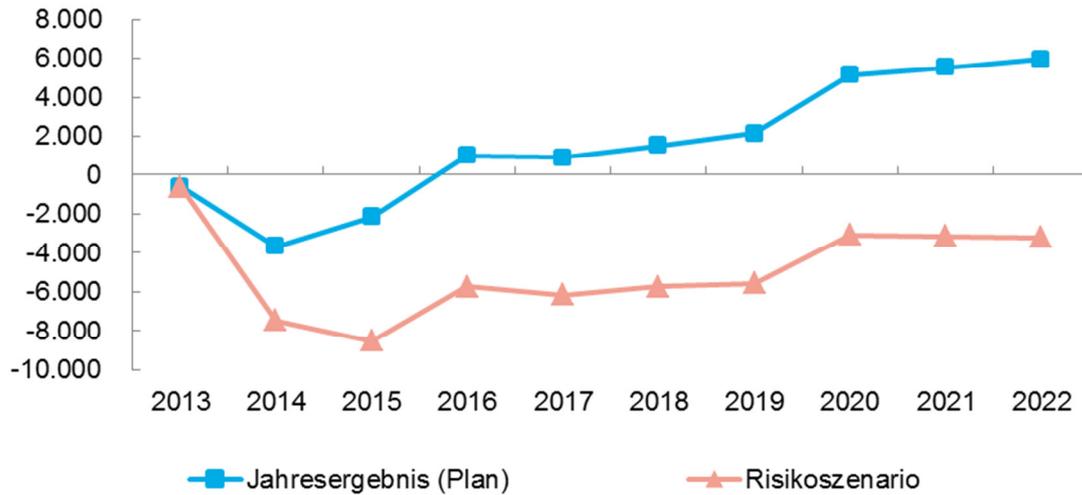
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune 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.

Die Grundlage für die Berechnung des Risikoszenarios wurde der Stadt Menden zur Verfügung gestellt.

Risikoszenario bis 2022

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2022	Planergebnis 2022	Abweichung
Gewerbesteuer	Steigerungsraten der Stadt Menden auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013 angewendet	34.558	36.642	2.084
Gemeinschaftssteuern	Steigerungsraten der Stadt Menden auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013 angewendet	27.404	29.941	2.538
Schlüsselzuweisungen	Schlüsselzuweisung gemäß 2. Modellrechnung GFG 2015 angewendet	8.877	11.580	2.703
Personalaufwendungen	Alternative Planung mit der Erwartung um 0,5 Prozent höherer Tarif- und Besoldungssteigerungen	24.693	23.596	1.097
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	Alternative Planung mit 2 Prozent Steigerung ab 2019 anstatt 1 Prozent Steigerung	18.533	17.817	716

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2022	Planergebnis 2022	Abweichung
Saldo				9.138



Nicht alle dargestellten Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

Die Stadt Menden musste aufgrund der aktuellen Entwicklungen einen Nachtragshaushalt 2015 aufstellen. Grund waren im Wesentlichen die Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Risiken durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken um die Vorgaben des HSP immer zu erreichen. Solche Maßnahmen sollten zumindest vorbereitet werden, um im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken zeitnah reagieren zu können. Mögliche Maßnahmen ergeben sich aus unseren einzelnen Teilberichten.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Eigenkapitalverzinsung in den gebührenrechnenden Einrichtungen überprüfen und ggf. erhöhen (insbesondere Abwasserbeseitigung)	Gebühren
Auskömmliche Kalkulation von Straßenreinigung und	Steuern

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Winterdienst über die Grundsteuer B	
Wirtschaftswege in der Straßenbaubeitragsatzung berücksichtigen	Beiträge
Entgelte des Saalbetriebes Wilhelmshöhe erhöhen	Finanzanlagen
Jugendeinrichtungen: Notwendigkeit aller Jugendeinrichtung unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und der Möglichkeit der Kooperation mit anderen Trägern überprüfen	Gebäudeportfolio
Sportstätten: Vereine stärker an den laufenden Aufwendungen beteiligen	Gebäudeportfolio
Sportstätten: Sportstätten unter Berücksichtigung des ausstehenden Sportstättenbedarfsplanes reduzieren	Gebäudeportfolio
Verwaltungsflächen: Verwaltungsflächen an den reduzierten Personalbestand anpassen	Gebäudeportfolio
Feuerwehr: Überprüfen, ob eine Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen möglich ist	Gebäudeportfolio
Kultur: Notwendigkeit des gesamten vorhandenen Gebäudebestandes überprüfen	Gebäudeportfolio
Hausmeisterwohnungen: Bestand an Hausmeisterwohnungen überprüfen und ggf. reduzieren	Gebäudeportfolio

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

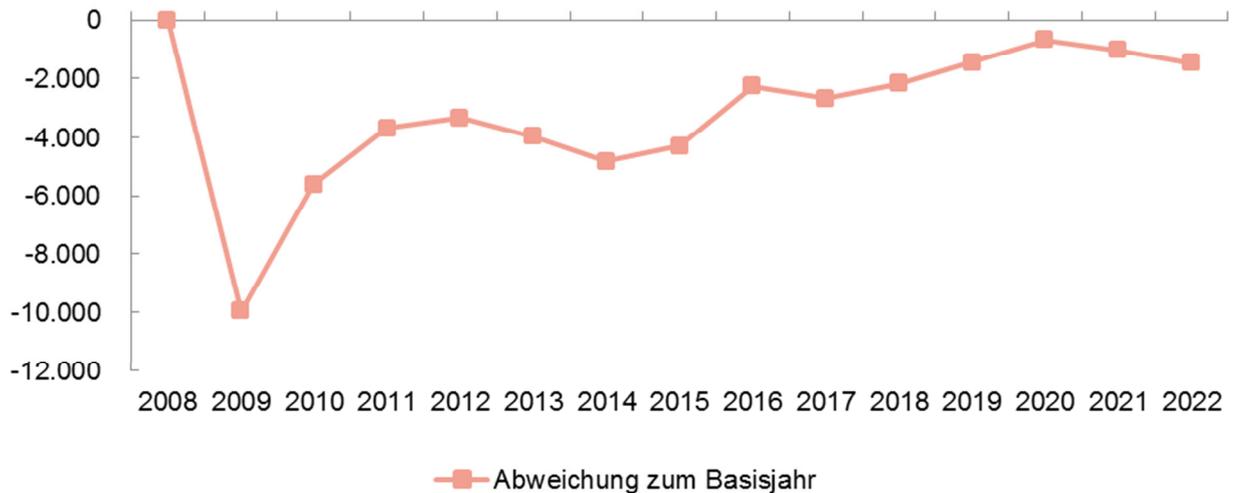
Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Außerdem wurde die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt, die Zuführung und Auflösung der Rückstellung im Zusammenhang mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz sowie die einmalige Abmilderungshilfe.

Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Entwicklung Kommunalen Steuerungstrend 2008 bis 2022 in Tausend Euro



Ist-Ergebnisse bis 2013, ab 2013 Planungswerte

Der kommunale Steuerungstrend verläuft positiv.

Entwicklung der Ist Ergebnisse 2008 bis 2013:

Im Vergleich zum Jahr 2008 stellt sich das bereinigte Ergebnis des Jahres 2009 deutlich schlechter dar. Primär ist dies gestiegenen Personalaufwendungen geschuldet sowie dem Anstieg des Zuschusses für die Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft (Transferaufwand). Daher schließt das Produkt Kindertageseinrichtungen für Kinder in freier Trägerschaft um zirka eine Mio. Euro schlechter ab als noch in 2008.

Außerdem musste die Stadt durch Gründung des Immobilienservice Menden (ISM) in 2009 erstmals Miete und Nebenkosten (zirka 8,3 Mio. Euro) an den ISM leisten. Durch die Gründung des ISM sind zusätzlich eine Vielzahl von Einzeleffekten in der Ergebnisrechnung des Jahres 2009 festzustellen (Ausgliederung von Zinsaufwand, Abschreibungen, Auflösung und Zuführung von Sonderposten, Entfall von Instandhaltungs- und Wartungsaufwendungen usw.). Ein Vergleich zu 2008 ist daher nur bedingt möglich.

Ab dem Jahr 2009 bis 2012 erholt sich der Steuerungstrend. Hauptursache der Verbesserung sind die deutlich höheren Gewinnausschüttungen der verbundenen Unternehmen und Beteiligungen in 2010 und 2011. In 2012 gehen die Gewinnausschüttungen wieder deutlich zurück. Ein deutliches Absinken des Steuerungstrends wird im Wesentlichen vermieden durch die Neukalkulation der Mieten (zirka 3,3 Mio. Euro geringere Mieten), die an den ISM zu leisten sind.

Das Absinken des Trends in 2013 ist resultiert aus einer Vielzahl einzelner Effekte. Allerdings lässt sich festhalten, dass die Zinsaufwendungen deutlich sinken. Dies wurde durch höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie insgesamt gestiegenen Aufwandspositionen (z.B. Abschreibungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und Transferaufwendungen) überlagert.

Entwicklung der Plan Ergebnisse 2014 bis 2022:

Die kontinuierliche Verbesserung des Steuerungstrends im Planungszeitraum ist im Wesentlichen folgenden Punkten geschuldet:

- Sinkende Personal- und Versorgungsaufwendungen dadurch, dass zirka 97 Stellen bis 2021 nicht wiederbesetzt werden sollen.
- Sinkende Abschreibungen.
- Teilweise sinkende ordentliche Aufwendungen durch geplante Konsolidierungsmaßnahmen im HSP.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.005	1.020	1.021	1.034	1.028	1.036
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.372	2.386	2.390	2.393	2.397	2.482
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	42	43	43	43	43	42

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge sind von erheblicher Bedeutung sind, da sie sich mindernd auf die Belastungen auf das Straßennetz durch Abschreibungen auswirken.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch

In der Stadt Menden sind auskunftsgemäß zum Prüfungszeitpunkt 160 von insgesamt 680 Straßen nicht endausgebaut. Beim überwiegenden Teil der Straßen handelt es sich um Anliegerstraßen aus den 1960er Jahren.

In der Vergangenheit wurden diese Straßen teilweise durch Ablöseverträge finanziert. Die Stadt Menden plant nun die erstmalige endgültige Herstellung dieser Straßen. Derzeit ist geplant, 90 Prozent des veranschlagten Aufwandes nach zu veranlagern. Die Stadt Menden stützte sich

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

dabei auf die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts aus 1990. Die Anlieger vertreten jedoch eine andere Auffassung und haben die Stadt Menden daher verklagt. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Januar 2015 den klagenden Anliegern Recht gegeben. Eine Nachveranlagung ist unzulässig. Menden wird nun bei einer Vielzahl von nicht endausgebauten Straßen keine Beiträge mehr nacherheben können.

→ **Feststellung**

Dadurch, dass die Stadt Menden für rund 160 noch nicht endausgebaute Straßen keine Beiträge mehr erheben kann, entgehen ihr Einzahlungen von ca. 1,5 Mio. Euro. Menden muss die Straßen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren.

Die bisher nicht endausgebauten Baustraßen unterliegen durch Witterung und Verkehr einem technischen Verschleiß. Dieser führte bereits zu erheblichen Unterhaltungsaufwendungen für die Stadt Menden. Durch die Jahre kann zudem der Unterbau/Baustraße bereits derart verschlissen sein, dass der Endausbau auf dem vorhandenen Unterbau nicht mehr erfolgen kann. Die Investitionskosten der Vergangenheit würden damit untergehen. Die Stadt Menden hat die Baustraße auskunftsgemäß technisch so ausgelegt, dass darauf der Endausbau erfolgen kann und soll.

Im Rahmen der HSP Maßnahme zehn hat die Stadt mit einem Rückgang der Straßenunterhaltungsaufwendungen gerechnet, sofern der Endausbau durchgeführt wird. Falls der Endausbau aufgrund der fehlenden Beiträge nun nicht wie geplant durchgeführt werden kann, muss eine Kompensation für diese Maßnahme gefunden werden.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz NRW

Die Satzung der Stadt Menden über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen stammt aus dem Jahr 2008. Der in § 1 der Satzung verwendete, weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Gesonderte Beitragssätze für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung jedoch nicht. Auskunftsgemäß sind in naher Zukunft keine Maßnahmen an Wirtschaftswegen geplant. Satzungsrechtliche Anpassungen sind jedoch bereits in Planung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte auch Beitragssätze für die Wirtschaftswege festlegen.

Gebühren

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird bei der Stadt Menden in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtentwässerung Menden geführt.

Die Abschreibungen werden auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet. Somit wird für den anlagenintensivsten Gebührenbereich Abwasser das betriebswirtschaftlich mögliche und sinnvolle Potenzial der kalkulatorischen Abschreibungen ausgeschöpft.

Die Gebührenkalkulationen sollen eine angemessene Eigenkapitalverzinsung berücksichtigen. Seit dem Jahr 2010 stellt die Gebührenkalkulation für die Eigenkapitalverzinsung auskunftsgemäß richtigerweise auf das betriebsnotwendige Kapital ab. Zuvor war die Berechnung für die Eigenkapitalverzinsung das Stammkapital und die allgemeine Rücklage.

Von Bedeutung ist auch ein angemessener Zinssatz für die Eigenkapitalverzinsung. Der Zinssatz sollte die örtliche Finanzierungssituation widerspiegeln. Diese ist berücksichtigt, wenn ein Mischzinssatz berechnet wird. Dieser berechnet sich auf der Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital der Stadtentwässerung Menden und dem langfristigen Zinssatz für langfristige Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen.² Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich unter Berücksichtigung eines Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz i. H. v. 6,92 Prozent. Die Stadt Menden erhebt derzeit eine Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 5,5 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte überprüfen, ob die Eigenkapitalverzinsung unter Berücksichtigung der örtlichen Finanzierungssituation erhöht werden kann.

In der Gebührenkalkulation werden die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuschüssen und Ertragszuschüssen gebührenmindernd berücksichtigt. Diese Zuschüsse sollen jedoch nur als Abzugskapital bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Auflösung aus den Sonderposten für Zuwendungen des Landes und Ertragszuschüsse, sollten in Zukunft nicht mehr gebührenmindernd berücksichtigt werden.

Abfallbeseitigung

Die Stadt Menden (Sauerland) ist Mitglied im Zweckverband für Abfallbeseitigung. Dadurch fällt im städtischen Haushalt im Wesentlichen die jährliche Umlage für den Zweckverband an. Sofern sich eine Überdeckung ergibt wird diese in den Sonderposten gebucht. Auskunftsgemäß wird die Überdeckung innerhalb von vier Jahren an den Gebührenzahler zurückerstattet.

Straßenreinigung

Die Stadt Menden erhebt über einen Aufschlag zur Grundsteuer B die Kosten für die Straßenreinigung (vgl. Kapitel Steuern).

Bestattungswesen

In der Stadt Menden gibt es zehn Friedhöfe. Zwei davon sind städtische Friedhöfe. Die anderen acht Friedhöfe sind in konfessioneller Trägerschaft.

² Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf vom 09.08.2010 (5 K 1552/10)

Die letzte Vorkalkulation erfolgte in 2011 für das Jahr 2012. Geplant war somit ein einjähriger Kalkulationsraum. Eine Nachkalkulation bzw. weitere Vorkalkulationen erfolgten bis zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Als Entscheidungsgrundlage für die Höhe der Gebühren und für die Höhe des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich im Rahmen des Jahresabschlusses, sollten sowohl eine Voraus- als auch eine Nachkalkulation erfolgen.

→ **Feststellung**

Über- sowie Unterdeckungen aus der Gebührenkalkulation sind jährlich zu dokumentieren.

In der Vorkalkulation für 2012 wurde der Anteil des öffentlichen Interesses von 40 Prozent auf zehn Prozent gesenkt. Der Anteil des öffentlichen Interesses wird auskunftsgemäß auf die für die Grünpflege erforderlichen Maßnahmen angewendet. Die HSP Maßnahme 40 sieht in 2012 einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 72.000 Euro und ab 2013 jährlich bis 2021 eine jährliche Einsparung in Höhe von 108.000 Euro vor. Mit Inkrafttreten der neuen Friedhofsgebührensatzung im April/Mai 2012 hat die Stadt den öffentlichen Anteil gesenkt. Ziel war, dass der städtische Haushalt weniger belastet wird. Ohne eine durchgeführte Nachkalkulation lässt sich der Erfolg der Maßnahme jedoch nicht überprüfen.

→ **Empfehlung**

Für das ordnungsgemäße Controlling der HSP Maßnahmen im Gebührenbereich und um den Anforderungen des KAGs gerecht zu werden, sollte die Stadt Menden eine ordnungsgemäße Nachkalkulation durchführen.

Gleichzeitig mit dem verringerten öffentlichen Anteil hat die Stadt auch die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung auf 3,81 Prozent gesenkt. Damit wird der städtische Haushalt stärker belastet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte vor dem Hintergrund ihrer örtlichen Finanzierungssituation die Höhe der Eigenkapitalverzinsung bei Friedhofsgebühren ebenfalls überprüfen.

Die Abschreibungen fließen zu historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten in die Gebührenkalkulation ein. Die substantielle Kapitalerhaltung ist somit in diesem Gebührenbereich nicht gesichert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte in die Friedhofsgebührenkalkulation einfließen lassen.

Steuern

Die Stadt Menden erhebt laut Haushaltsplan 2014/2015 folgende Hebesätze in den einzelnen Steuerarten:

Grundsteuer A:	230 Prozent
Grundsteuer B:	455 Prozent

Gewerbsteuer: 440 Prozent

Die Grundsteuer A wurde letztmalig in 2004 angehoben und die Gewerbsteuer im Jahr 2000. Beide Steuersätze liegen über den fiktiven Hebesätzen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014.

Am 26. Juni 2012 hat der Rat der Stadt Menden rückwirkend zum 01. Januar 2012 beschlossen, die Grundsteuer B von 440 Prozent auf 455 Prozent anzuheben. Die Grundsteuer B liegt nach Abzug des Aufschlages für die Straßenreinigung und den Winterdienst 13 Prozent unter den fiktiven Hebesätzen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014.

Die Stadt Menden erhebt seit dem Jahr 2004 keine Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst. Die Aufwendungen für diese Leistungen werden in der Stadt Menden über einen Aufschlag von 40 Prozent auf den Hebesatz der Grundsteuer B teilweise refinanziert. Aus den städtischen Berechnungen lässt sich erkennen, dass der Aufschlag für den Bedarf der Straßenreinigung nicht auskömmlich war. Es verblieben in den Jahren 2009 bis 2011 und 2013 Defizite zwischen 35.133 Euro und 725.338 Euro.

Die Straßenreinigung wird bei der Stadt Menden durch den Mendener Baubetrieb (Eigenbetrieb) erledigt. Für die erbrachten Leistungen erhält die Stadt Menden eine Rechnung auf der Basis von Stundenverrechnungssätzen. Diese Sätze hat der Betrieb zum 01. Januar 2014 erhöht. Eine Spartenrechnung für den Bereich Straßenreinigung und Winterdienst gibt es derzeit beim Mendener Baubetrieb nicht (vgl. auch Abschnitt Jahresabschluss- und Haushaltsanalyse). Da der Betrieb jedoch insgesamt einen Fehlbetrag erwirtschaftet ist zu vermuten, dass auch die Sparten Straßenreinigung und Winterdienst Verluste ausweisen. Der Verlust für die Sparte Straßenreinigung sollte vollständig über Gebühren bzw. den Aufschlag auf die Grundsteuer B refinanziert werden.

→ **Empfehlung**

Der Aufschlag auf die Grundsteuer B sollte von Menden so kalkuliert werden, dass er auskömmlich für die Straßenreinigung ist.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt sowie Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100-prozentige Töchter der Stadt Menden). Folgende Ausgliederungen fließen somit in die nachfolgende Flächenbetrachtung ein:

- Immobilienservice Menden (Sondervermögen)
- Stadtentwässerung Menden (Sondervermögen)
- Mendener Baubetriebshof (Sondervermögen)

- Städtische Saalbetriebe Wilhelmshöhe (Sondervermögen)
- Stadtwerke Menden GmbH (100 Prozent Tochter der Stadt Menden)

Die Flächen spiegeln die Verhältnisse zum Stichtag 31. Dezember 2012 wider. Ein Großteil des Gebäudebestandes wurde am 01. Januar 2009 auf den Immobilienservice Menden (ISM) übertragen (siehe auch Kapitel Haushalts- und Jahresabschlussanalyse – dort Finanzanlagen).

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Menden über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Insgesamt werden von der Stadt Menden ca. 224.528 m² an Gebäudefläche vorgehalten (Bruttogrundfläche - BGF -, gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“). Diese sind nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	108.876	1.991,6	48,5
Jugend	12.624	230,9	5,6
Sport und Freizeit	10.928	199,9	4,9
Verwaltung	16.081	294,2	7,2
Feuerwehr / Rettungsdienst	7.831	143,3	3,5
Kultur	12.222	232,7	5,7
Soziales	3.101	56,7	1,4
sonstige Nutzungen	52.865	957,9	23,3
Gesamtsumme	224.528	4.107,2	100

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
Schule	1.270	2.535	1.920	1.992
Jugend	62	370	189	231
Sport und Freizeit	36	885	236	200
Verwaltung	141	377	240	294
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	143
Kultur	27	629	217	233
Soziales	16	279	118	57

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
sonstige Nutzungen	96	1.268	531	958
Gesamtfläche	2.662	4.705	3.615	4.107

Auf die unterschiedlichen Nutzungsarten geht die GPA NRW im Folgenden differenzierter ein. Hierbei beschränkt sich die GPA NRW auf die auffälligen Nutzungsbereiche.

Schulen

Die Stadt stellt bei den Schulen vergleichsweise mehr Bruttogrundfläche zur Verfügung als andere Kommunen. Allerdings stellt sich das bilanzielle Gebäudevermögen vergleichsweise gering dar. Ein Grund hierfür ist der Anlagenabnutzungsgrad der Schulen insgesamt in Höhe von 71 Prozent. Ein besonders hoher Anlagenabnutzungsgrad ist bei folgenden Schulen festzustellen:

- Walram Gymnasium (92,5 Prozent)
- Josefschule Menden (92,5 Prozent)

Beide Schulen haben somit lediglich eine Restnutzungsdauer von sechs Jahren.

→ Feststellung

Führt die Stadt Menden diese Schulen weiter fort, besteht ein Risiko aus zukünftigen Investitionsbedarfen.

Jugend

Der überdurchschnittliche Flächenwert bei der Nutzungsart Jugend wird sich weiter erhöhen, wenn der neue Jugendtreff in der Grundschule Albert-Schweizer Lendringsen entsteht.

Die Nutzungsart Jugend enthält städtische Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen. Insgesamt werden auf Mendener Stadtgebiet 26 Kindertageseinrichtungen betrieben. Sieben Einrichtungen befinden sich in städtischer Trägerschaft. Fünf Gebäude sind im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt, zwei Gebäude mietet Menden an. Auskunftsgemäß wird eine Versorgungsquote von 100 Prozent für die Ü3-Kinder erreicht. Die Stadt Menden plant ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 für die U3 Kinder eine Versorgungsquote von 36 Prozent. Erforderliche Baumaßnahmen sind bereits umgesetzt oder befinden sich zum Prüfungszeitpunkt noch in der Umsetzung. Der Anlagenabnutzungsgrad³ der Kindertageseinrichtungen liegt bei zirka 62 Prozent. Besonders auffällig ist hier die Kindertageseinrichtung Böisperde mit einer bilanziellen Anlagenabnutzung von 92 Prozent. Diese Kindertageseinrichtung verfügt somit über eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren.

→ Feststellung

Sollte die Stadt Menden diese Einrichtungen weiter führen, besteht auch hier ein Risiko aus zukünftigen Investitionsbedarfen.

³ Restnutzungsdauer im Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer

Außerdem sind dieser Nutzungsart alle weiteren Jugendeinrichtungen in Menden zugeordnet. Darunter fallen vier städtische Jugendeinrichtungen. Menden stellt somit derzeit jeweils eine Jugendeinrichtung pro Jugendhilfeplanungsbezirk zur Verfügung. Die Jugendhilfearbeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Stadtteilarbeit. Im HSP findet sich eine Konsolidierungsmaßnahme „Neukonzeption Stadtteilarbeit“. Der wesentliche Konsolidierungsbeitrag resultiert aus einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Jugendeinrichtungen (ohne dass ein Jugendtreff geschlossen wird).

Auch im Bereich der Jugendeinrichtungen wird Personal reduziert. Somit sollte untersucht werden, ob es möglich ist, eine Jugendeinrichtung mit dem reduzierten Personal zu schließen. Alternativ kann mit einem fremden Träger kooperiert werden. Die Aufgabe könnte dann in dessen Räumlichkeiten weitergeführt werden.

Die Überlegungen, Jugendeinrichtungen aufzugeben, sollten auch aufgrund der rückläufigen Zahl von Jugendlichen weiter forciert werden. Außerdem handelt es sich bei diesen Einrichtungen um freiwillige Leistungen der Stadt Menden.

Sport und Freizeit

Dieser Nutzungsart sind alle Gebäude zugeordnet, die nicht dem Schul- sondern dem Freizeitsport dienen. Grundlage für die Nutzung der Gebäude ist die Entgeltordnung für Sportstätten und Bäder vom 06. November 2012. Diese Entgeltordnung gilt für Turn- und Sporthallen, Gymnastikräume und Krafräume, die der Durchführung des Schulsportes, des Training- und Wettkampfbetriebes von Sportvereinen sowie dem Freizeitsport dienen. Ausgenommen sind Sportstätten, die durch Nutzungsüberlassungsvertrag in der Trägerschaft von Mendener Vereinen stehen.

Das Hallenbad macht mit 33 Prozent den wesentlichen Teil der Gesamtfläche aus. Mit dem HSP wurde am 31. Januar 2012 beschlossen, die Eintrittsgelder anzuheben. In 2013 ist ein Defizit des Produktes Hallenbad mit 544.030 Euro geplant. Bei dem Betrieb des Hallenbades handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe.

Das Freizeitbad Leitmecke macht einen Anteil von acht Prozent an der Fläche Sport und Freizeit aus. Das Bad wird bereits seit dem 01. Januar 2007 von einem Verein betrieben. Die Stadt Menden zahlt hier jährlich einen Zuschuss von zirka 89.000 Euro. Auch hier handelt es sich um eine freiwillige Leistung.

Ein Anteil von zirka 20 Prozent entfällt auf sechs verschiedene Vereinsgebäude auf Sportplätzen. Die Sportanlagen liegen in der eigenverantwortlichen Nutzung der Sportvereine und sind nicht Bestandteil der Entgeltordnung. Bei älteren Nutzungsüberlassungsverträgen mit den Sportvereinen ist auskunftsgemäß folgendes geregelt: Die Stadt zahlt einen Zuschuss an die Vereine, der die Kosten für Pflegemaßnahmen und Energieaufwendungen beinhaltet. Bei neueren Verträgen zahlt die Stadt jährlich einen festen Zuschuss unabhängig von der Höhe der entstandenen Pflege- und Energieaufwendungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die Vereine stärker an den laufenden Aufwendungen beteiligen bzw. die Zuschüsse kürzen.

Bauliche Maßnahmen, die über Schönheitsreparaturen hinausgehen, zahlt in beiden Fällen jedoch die Stadt Menden. Der Verein muss einen geringen Eigenanteil leisten. Somit belasten die Baumaßnahmen an Vereinsgebäuden zusätzlich den Haushalt der Stadt.

Derzeit hat die Stadt einen Sportstättenbedarfsplan in Auftrag gegeben. Das Ergebnis wird für Ende 2014 erwartet. Laut Auskunft der Verwaltung liegt ein Zwischenergebnis vor, das einen Überhang an Sportplätzen und somit auch Vereinsgebäuden zeigt.

→ **Empfehlung**

In Abhängigkeit des Ergebnisses des Sportstättenbedarfsplanes sollten Sportplätze und Vereinsgebäude reduziert werden.

Die Mehrzweckhalle Halingen macht einen Anteil von 18 Prozent der Fläche in der Nutzungsart Sport und Freizeit aus. Die Mehrzweckhalle stand in Verbindung mit dem in 2011 geschlossenen Grundschulstandort Halingen. Generell bestand hier die Möglichkeit, auch die Mehrzweckhalle zu schließen und das Grundstück entsprechend zu verwerten. Die Mehrzweckhalle wurde am 01. Januar 2013 im Rahmen eines Nutzungsüberlassungsvertrages bis zum 31. Dezember 2027 einem Verein übergeben. Der städtische Zuschuss beträgt jährlich zirka 30.000 Euro. Außerdem muss die Stadt Menden den wesentlichen Anteil für die Aufwendungen der baulichen Unterhaltung übernehmen.

Die Mehrzweckhalle Schwitten stellt einen Anteil von zirka zwölf Prozent der Fläche im Sport- und Freizeitbereich dar. Der Grundschulstandort Schwitten steht gemäß HSP zur Disposition. Ein endgültiger Beschluss, dass die Schule geschlossen wird, ist jedoch noch nicht getroffen. In der Mehrzweckhalle Schwitten wird hauptsächlich Vereinssport ausgeübt. Somit wird die v. g. Halle ausschließlich als freiwillige Aufgabe von der Stadt Menden vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte darauf hinwirken, dass nicht mehr für den Schulsport benötigte Sporthallen aufgegeben werden. Dazu kann z. B. das wirtschaftliche Eigentum auf die Vereine übertragen werden, ohne dass von der Stadt danach ein Zuschuss gezahlt wird.

Weitere Flächen im Sport- und Freizeitbereich sind aus Wesentlichkeitsgründen nicht näher betrachtet worden.

Verwaltung

Die städtischen Verwaltungsflächen machen einen Anteil von 62 Prozent aus. Die Verwaltungsflächen der Stadtwerke stellen zirka 35 Prozent der Fläche der Nutzungsart Verwaltung dar. Die restlichen Flächen sind von untergeordneter Bedeutung und entfallen auf die Eigenbetriebe.

Die Stadt Menden plant bis zum Jahr 2021 97 vollzeitverrechnete Stellen einzusparen. Somit wird sich der Bedarf an Verwaltungsflächen weiter reduzieren. Mit neuen Arbeitsformen, wie nicht festgelegte Büros (non-territorial) sowie Job- bzw. Desk-Sharing (mehrere Teilzeitkräfte teilen sich einen Arbeitsplatz) könnten weitere Flächenbedarfe reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte den zukünftigen Verwaltungsflächenbedarf ermitteln. Dabei sollten der geplante Stellenabbau und alternative Arbeitsformen berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

In alle Überlegung zum Flächenbedarf sollten die Stadtwerke regelmäßig mit einbezogen werden. Ggf. lassen sich im Konzern Potenziale realisieren.

Das Verwaltungsgebäude Am Westwall hat noch eine Restnutzungsdauer von 13 Jahren und somit einen Anlagenabnutzungsrad von 78 Prozent. Im Hinblick darauf, dass der Personalbestand umfangreich reduziert werden soll, werden auch weniger Verwaltungsflächen benötigt. Die Stadt Menden sollte daher versuchen, ältere Gebäudeflächen, bei denen sich Reinvestitionsbedarfe zeigen, abzubauen.

Feuerwehr/Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch für diesen Bereich ist vergleichsweise niedrig. Neben dem Löschzug Wache und Mitte existieren noch fünf Löschgruppen mit entsprechenden Feuerwehrgerätehäusern (Bösperde, Halingen, Lendringsen, Oesbern und Schwitten).

Gemäß Brandschutzbedarfsplan vom 24. September 2013 ist die derzeitige Standortstruktur bedarfsgerecht.⁴ Um das süd-östliche Stadtgebiet zu versorgen, wird bereits mit der Stadt Balve im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit kooperiert.

Die Unfallkasse als gesetzlicher Unfallversicherungsträger für die Feuerwehr in NRW, hat im Juli 2014 Mängel an der Hauptwache und den Gerätehäusern aufgezeigt. Ein Kritikpunkt ist der mangelnde Platz für die Feuerwehrleute in den Feuerwehrgerätehäusern. Aus diesem Grund stehen die Fahrzeuge derzeit außerhalb der Fahrzeughalle. Die Stadt Menden lässt derzeit ein Konzept erarbeiten, wie die Mängel beseitigt werden können. Der Anlagenabnutzungsgrad der Immobilien der Feuerwehr beträgt zirka 69 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer aller Gebäude der Feuerwehr beträgt zirka 22 Jahre.

→ **Feststellung**

Um die festgestellten Mängel in den Feuerwehrgerätehäusern zu beseitigen, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzliche Investitionen erforderlich. Die Höhe der nötigen Investitionen ließ sich zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abschätzen.

Derzeit findet im Rahmen der Stärkungspaktberatung eine Organisationsuntersuchung der Feuerwehr Menden statt. Ziel der Untersuchung ist es, den finanziellen Aufwand bei der Feuerwehr zu senken bzw. zu optimieren. Die Ergebnisse sollten in die zukünftigen Standortentscheidungen einfließen.

Kultur

Auch in diesem Bereich verfügt die Stadt Menden über mehr Flächen als die meisten bislang geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die größten Flächen entfallen auf den Saalbetrieb Wilhelmshöhe, die Bücherei im alten Rathaus, die Volkshochschule und dem Bürgerhaus im neuen Rathaus. Außerdem werden noch zwei Einrichtungen für Bürger-/Schützenvereine, ein Museum und ein Theater zur Verfügung gestellt. Bei den genannten Auf-

⁴ Vgl. Brandschutzbedarfsplan der Stadt Menden, 1. Fortschreibung, verabschiedet vom Rat der Stadt Menden am 24.09.2013

gabenfeldern handelt es sich um freiwillige Aufgaben der Stadt Menden. Diese sind aufgrund der städtischen Haushaltslage kritisch zu hinterfragen.

Sofern ein Teil der v. g. freiwilligen Aufgaben fortgeführt werden soll, muss die Stadt Maßnahmen ergreifen, um diese Aufgaben mindestens kostendeckend zu erfüllen. So könnten Aufwendungen reduziert werden, wenn die Veranstaltungen möglichst nur auf einen Veranstaltungsort konzentriert werden. Derzeit finden Veranstaltungen im Bürgersaal, im Saalbetrieb Wilhelmshöhe (vgl. auch Vermögensanalyse; Finanzanlagen), den Bürger-/Vereinshäusern und im Theater am Ziegelbrand statt. Wird nur ein Veranstaltungsort aufrechterhalten, könnten die übrigen im Zuge der Haushaltskonsolidierung aufgegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte im Zuge der Haushaltskonsolidierung ihre freiwilligen Aufgaben im Kulturbereich reduzieren. Dann nicht mehr benötigte Gebäude sollten verkauft, auf Dritte übertragen oder abgerissen werden.

Sonstige Nutzungen

In dieser Nutzungsart stellt die Stadt Menden deutlich mehr Flächen zur Verfügung als vergleichbare Kommunen.

Im Wesentlichen schlagen hier die Flächen der Industriebrache Schmelzhof, das Parkhaus am Nordwall, die Tiefgarage am Rathaus, das Gebäude der ehemaligen Grundschule Albert-Schweizer sowie eine Vielzahl an Dienstwohnungen zu buche.

In 2012 belief sich die Kostendeckung der Tiefgarage auf zirka 88 Prozent. Das Defizit belief sich auf 31.154,35 Euro.

Durch die HSP Maßnahmen 16.2 und 36 wurden die Parkgebühren bereits angehoben. Allerdings konnten beide Maßnahmen das Konsolidierungsziel in 2013 nicht erreichen. Problem sind Parkflächen des Einzelhandels, die sich nicht im städtischen Eigentum befinden. Autofahrer frequentieren somit natürlich die gebührenfreien Parkplätze. Somit ergibt sich für die Stadt ein Risiko aus der Nichterfüllung der Konsolidierungsziele.

Die ehemalige Grundschule Albert Schweizer Lendringsen soll umgenutzt werden. Auskunftsgemäß soll der bisherige Jugendtreff Lendringsen (siehe hierzu Nutzungsart Jugend) in die Grundschule umgesiedelt werden. Das alte Gebäude des Jugendtreffs sollte nach derzeitigen Überlegungen abgerissen werden.

Außerdem fließt der umfangreiche Bestand an Wohngebäuden/Wohnungen in die sonstigen Nutzungen ein. Es handelt sich hier überwiegend um Dienstwohnungen für Hausmeister. Auch wenn die Wohnungen fast ausschließlich vermietet sind, belasten diese den städtischen Haushalt. Die Vermietung erfolgt nicht zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Weiterhin sind die erzielten Mieten häufig nicht kostendeckend. Insbesondere ist hier der Verwaltungsaufwand zur Betreuung der umfangreichen Gebäude/Wohnungen nicht in die Mieten einkalkuliert.

Die Notwendigkeit des hohen Wohnungsbestandes ist kritisch zu hinterfragen. Es könnten kleinere Wohnungen am Mietmarkt ggf. günstiger angemietet werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	396.243	395.798	295.532	293.355	289.971	289.794	290.318
Umlaufvermögen	3.445	10.397	11.681	9.995	12.365	15.528	16.404
Aktive Rechnungsabgrenzung	709	1.419	1.519	1.061	1.113	1.099	1.248
Bilanzsumme	400.397	407.614	308.732	304.412	303.448	306.422	307.970
Anlagenintensität in Prozent	99	97	96	96	96	95	94

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	121	1.697	2.880	2.739	3.065	3.084	2.808
Sachanlagen	292.464	290.558	186.220	184.153	182.462	179.616	178.319
Finanzanlagen	103.658	103.543	106.432	106.463	104.444	107.094	109.191
Anlagevermögen gesamt	396.243	395.798	295.532	293.355	289.971	289.794	290.318

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	52.902	54.340	40.303	40.335	40.125	39.634	41.472
Kinder- und Jugendeinrichtungen	8.107	7.885	0	0	0	0	0
Schulen	68.685	66.045	1	1	0	0	0
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	41.851	39.759	22.551	22.130	21.446	20.832	20.020
Infrastrukturvermögen	112.841	111.575	109.522	107.390	106.966	104.520	107.662
davon Straßenvermögen	111.580	110.315	108.261	106.129	105.705	103.259	106.401
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungs-	0	0	0	0	0	0	0

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
anlagen*							
sonstige Sachanlagen	8.078	10.954	13.843	14.296	13.924	14.630	9.165
Summe Sachanlagen	292.464	290.558	186.220	184.153	182.462	179.616	178.319

* Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind ausgegliedert in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Stadtentwässerung Menden“ (SEM) seit dem 01.01.1997

Das Anlagevermögen reduziert sich bis zum Jahr 2013 um 27 Prozent. Das niedrigere Sachanlagevermögen resultiert aus der Übertragung eines Großteils der Grundstücke und Gebäude auf den ISM zum 01. Januar 2009. Es wurden Grundstücke und Gebäude zu Buchwerten in Höhe von 104,3 Mio. Euro auf den ISM übertragen. Außerdem reduziert sich das Sachanlagevermögen im Zeitverlauf durch den Werteverzehr. Seit 2010 sind die Abschreibungen des Anlagevermögens höher als die Investitionen.

Das Finanzanlagevermögen steigt zum 01. Januar 2009 durch die Gründung des ISM um rund drei Mio. Euro. In 2011 sinkt der Wert des Finanzanlagevermögens. Grund hierfür ist, dass Wertansätze nach § 57 Abs. 2 GemHVO (Eröffnungsbilanzkorrekturen) beim ISM berichtigt werden mussten. Dadurch verringerte sich das Eigenkapital des ISM und der Wert der Finanzanlage wurde entsprechend bei der Stadt Menden angepasst. In den Jahren 2012 und 2013 steigt das Finanzanlagevermögen im Wesentlichen durch die Ausleihungen an Sondervermögen. Hier handelt es sich um gewährte Liquiditätskredite an den ISM, den MBB und an die Stadtentwässerung Menden (SEM).

Das Umlaufvermögen unterliegt im Zeitablauf Schwankungen. In der Tendenz steigt es jedoch bis 2013. Der Anstieg des Umlaufvermögens in 2008 liegt daran, dass die Forderungen und die liquiden Mittel angestiegen sind. Der Anstieg der Forderungen beruht auf Buchungsfehlern in 2008, die nicht mehr aufgeklärt werden konnten. Die Differenz zwischen festgestellter Eröffnungsbilanz und ausgewiesenen Werten aus der Finanzsoftware MACH zum 31. Dezember 2007 belief sich nachträglich etwa auf 1,1 Mio. Euro. Vermutlich wurden Geschäftsvorfälle nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz noch mit dem Datum 31. Dezember 2007 gebucht, anstatt mit Buchungsdatum 2008. Ab 2011 sind im Wesentlichen die gestiegenen liquiden Mittel für das höhere Umlaufvermögen verantwortlich. Dabei ist zu beachten, dass die steigenden liquiden Mittel ausschließlich aus den gestiegenen Liquiditätskrediten auf der Passivseite einhergehen.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Nachfolgend werden die wesentlichen Vermögensbereiche Abwasservermögen und Straßenvermögen betrachtet. Die Altersstruktur des Gebäudevermögens wurde gesondert im Abschnitt Gebäudeportfolio betrachtet.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Menden
Abwasservermögen*	1	2.848	920	1.346
Straßenvermögen**	1.551	3.412	2.467	1.889

*Abwasservermögen ist in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Stadtentwässerung Menden“ ausgegliedert. Werte sind somit zur Information dargestellt und nicht in den Vergleich zu anderen Kommunen geflossen.

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

Menden hat in den Jahren 2008 und 2009 im Bereich des Sachanlagevermögens noch oberhalb der Abschreibungen investiert. Es kam somit nicht zu einem Werteverzehr. Ab dem Jahr 2010 war das Investitionsvolumen geringer als die jährliche Abschreibung. Damit ist auch ein Werteverzehr eingetreten.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Abwasservermögens liegt bei 50 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt zum 31. Dezember 2013 26 Jahre. Die Abschreibungsdauer für Kanäle beläuft sich laut der Abschreibungstabelle der Stadt Menden auf 80 Jahre. Eine weitere Differenzierung wird nicht vorgenommen. Die Anlagenbuchhaltung weist jedoch unterschiedliche Nutzungsdauern aus: Schächte 50 Jahre, Haltungen 80 Jahre, Inliner sanierte Haltungen 30 Jahre usw.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die Nutzungsdauertabelle erweitern und alle Vermögensgegenstände mit unterschiedlichen Gesamtnutzungsdauern vollständig auflisten.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens liegt bei 42 Prozent in 2013. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt 29 Jahre. Allerdings kann diese Aussage nur unter der Prämisse getroffen werden, dass die Bewertung der Straßenzustände nach wie vor korrekt ist und dem aktuellen Bild weiter entspricht. Da derzeit keine aktuelle Einschätzung der Straßenzustände vorliegt, konnte im Rahmen der Prüfung nicht abschließend beantwortet werden, ob die Werte des Straßenvermögens noch belastbar sind.

In der Anlagenbuchhaltung wurde bei einigen Anlagen in der Eröffnungsbilanz eine andere Gesamtnutzungsdauer eingegeben als die örtliche Nutzungsdauertabelle vorsieht.

→ Feststellung

Die Stadt Menden muss in Zukunft darauf achten die örtliche Nutzungsdauertabelle einzuhalten.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	42.729	42.729	42.729	42.729	42.729	42.729	42.729
Beteiligungen	59.454	59.454	62.298	250	250	250	250
Sondervermögen	0	0	0	62.048	60.666	60.666	60.666
Wertpapiere des Anlagevermögens	609	587	633	663	666	516	516
Ausleihungen	867	773	773	773	134	2.934	5.031
Summe Finanzanlagen	103.658	103.543	106.432	106.463	104.444	107.094	109.191

Das Finanzanlagevermögen steigt durch die Gründung des ISM zum 01. Januar 2009 und durch die Ausleihungen (Liquiditätskredite an die Eigenbetriebe/eigenbetriebsähnliche Einrichtungen). In 2010 wurden die Anteile an den Sondervermögen umgegliedert von den Beteiligungen in die korrekte Position Sondervermögen.

Die Anteile an verbundenen Unternehmen setzen sich wie folgt zusammen:

- Stadtwerke Menden GmbH
- Wirtschaftsförderungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Menden GmbH

Die Position Beteiligungen besteht aus folgenden Unternehmen:

- VHS Zweckverband
- KDVZ Citkomm
- Zweckverband Abfallbeseitigung
- Zweckverband psychologische Hilfen

Unter den Sondervermögen werden folgenden Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen ausgewiesen:

- Städtischer Saalbetrieb Wilhelmshöhe
- Mendener Baubetriebshof (MBB)
- Stadtentwässerung Menden (SEM)
- Immobilienservice Menden (ISM)

Unter den Wertpapieren sind hauptsächlich die Anteile am Versorgungsfonds der westfälischen Versorgungskasse bilanziert. Unter den Ausleihungen befinden sich im Wesentlichen die gewährten Liquiditätskredite.

Im Folgenden wird nur auf ausgewählte Positionen des Finanzanlagevermögens näher eingegangen.

Stadtwerke Menden

Die Stadt Menden ist zu 100 Prozent an den Stadtwerken beteiligt. Die Eigenkapitalquote der Gesellschaft beträgt 29 Prozent. Der Abschlussprüfer bestätigt, dass keine Finanzierungsprobleme zum Jahresabschluss 2012 bestanden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadtwerke Menden den gesamten Jahresüberschuss an die Stadt Menden ausschütten und damit den städtischen Haushalt entlasten. In 2013 beträgt der Gewinnanteil 3,1 Mio. Euro. Außerdem erwirtschaften die Stadtwerke Menden die Konzessionsabgabe und führen diese ebenfalls an die Stadt Menden ab. Zusätzlich ist zu begrüßen, dass die Stadtwerke gemäß HSP Maßnahme 15 Provisionen auf die gewährten Bürgschaften leisten sollen.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Die Stadt Menden hält 75 Prozent der Anteile an der Wirtschaftsförderungsgesellschaft. In 2012 hat die Stadt einen Zuschuss in Höhe von 287.000 Euro geleistet (Planung für 2013: 282.000 Euro). Die Gesellschaft wird in den nächsten Jahren durch wegfallende Abschreibungen und Kapitalaufwendungen einen geringen Zuschuss benötigen (vgl. HSP Maßnahme 14). Ggf. sollte überprüft werden, ob der Zuschuss an die Wirtschaftsförderungsgesellschaft weiter gekürzt werden kann.

Teilweise werden Aufgaben aus dem Bereich Wirtschaftsförderung auch von der Stadt Menden erledigt. Ziel sollte es sein, die Aufgaben der Wirtschaftsförderung zu bündeln, um Synergieeffekte zu schaffen.

Immobilienervice Menden (ISM)

Zum 01. Januar 2009 hat die Stadt Menden die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Immobilienervice Menden (im Folgenden ISM) gegründet. Zweck des Betriebes ist die zentrale Bewirtschaftung von gemieteten, gepachteten oder im Eigentum der Stadt stehenden unbebauten und bebauten Liegenschaften wie Verwaltungsgebäude, Schulen, Gebäude des Brandschutzes und Rettungswesens, der Kultur- und Bildungseinrichtungen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, soziale Einrichtungen, Sporteinrichtungen sowie sonstigen Gebäude einschließlich dazugehöriger Außenanlagen.⁵ Aus diesem Grund wurde ein Großteil des Gebäudebestandes auf den ISM übertragen. Insgesamt wurde zirka 26 Prozent (104,8 Mio. Euro) der städtischen Bilanzsumme auf den ISM übertragen. 62 Prozent des städtischen Immobilienvermögens (Unbebaute und bebaute Grundstücke) und 47 Prozent der städtischen Kredite sind übertragen worden.

⁵ Vgl. Betriebssatzung für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Immobilienervice Menden“ (ISM) der Stadt Menden (Sauerland) vom 08.04.2013

Jahresergebnisse des ISM in Tausend Euro

2009	2010	2011	2012	2013
1.009	2.724	2.619	- 205	- 894*

* voraussichtliches Ergebnis, zum Prüfungszeitpunkt noch in Prüfung

Der ISM finanziert sich überwiegend aus den von der Stadt Menden an den Betrieb zu zahlenden Mieten und Nebenkosten. Die Jahresüberschuss der Jahre 2009 und 2010 wurden komplett an die Stadt abgeführt. Der Jahresüberschuss 2011 ist beim ISM verblieben. Für die Jahre 2012 und 2013 ergaben sich negative Jahresergebnisse. Im Jahr 2012 wurde die Mietberechnung geändert. Der Betrieb verfügt über eine relativ geringe Eigenkapitalquote in Höhe von 3,1 Prozent in 2013.

Der Abschlussprüfer des ISM hat in seinem Bericht 2013 auf die Risiken des ISM hingewiesen:

- Der ISM bilanziert zunehmend ungenutzte Immobilien mit eingeschränkter Marktgängigkeit (z. B. ehemalige Schulgebäude). Die Entscheidungsfindung über eine Folgenutzung oder weitere Verwertung dauern in der Praxis lange. Dadurch wird der ISM mit nicht gegenfinanzierten Aufwand belastet.
- Es bestehen unaufschiebbare Verpflichtungen aus dem Brand- und Arbeitsschutz. Es müssen aufwendige Maßnahmen an städtischen Immobilien durchgeführt werden, z. B. an der Feuerwache (siehe auch Ausführungen im Abschnitt Gebäudeportfolio).

Ergänzend lässt sich hinzufügen, dass die vergleichsweise hohen Anlagenabnutzungsgrade bei den Schulen und Kindertageseinrichtungen auf Reinvestitionsbedarf hinweisen (vgl. auch Abschnitt Gebäudeportfolio, dort Altersstruktur der Gebäude).

Der Abschlussprüfer bemerkt, dass grundlegende strukturelle Veränderungen in der Refinanzierung des ISM geschaffen werden müssen. Grundsätzlich sollte der Betrieb so ausgestattet sein, dass mindestens eine Kostendeckung durch die Mieten erreicht wird. Ein dauerhafter Verzehr des Eigenkapitals ist mit § 10 Abs. 3 EigVO und § 10 Abs. 6 EigVO nicht vereinbar. Außerdem muss das Gebäudeportfolio an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Damit geht eine zügige Verwertung nicht mehr benötigter Immobilien einher. Die bestehenden Verträge des ISM sollten sukzessive neu ausgeschrieben werden, um Einsparmöglichkeiten zu erzielen und das Vergaberecht einzuhalten. Gelingen ist dies bereits für die Reinigungsdienstleistungen. Im nächsten Schritt sollen die Versicherungsdienstleistungen neu ausgeschrieben werden (vgl. HSP). Außerdem ist zu begrüßen, dass die Organisationsstruktur des ISM auf Konsolidierungspotenzial untersucht werden soll.

Mendener Baubetriebshof

Der Mendener Baubetriebshof handelt im Wesentlichen im Auftrag der Stadt. Betriebszweck ist die Straßenunterhaltung, Straßenreinigung, Winterdienst, Kanalunterhaltungsarbeiten, Erbringung von Leistungen im Bereich des Verkehrswesens, Betrieb des städtischen Fuhrparks, Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen, Unterhaltung und Instandsetzung der Au-

Benanlagen bebauter städtischer Grundstücke, Unterhaltung von Sport- und Spielplätzen, Pflege und Betrieb der städtischen Friedhöfe und Durchführung von Transportarbeiten.

Der Eigenbetrieb hat in den Jahren 2008 bis 2010 geringe Überschüsse erwirtschaftet. In den Jahren 2011 und 2012 wurden Jahresfehlbeträge erwirtschaftet. Den Jahresfehlbetrag aus 2011 hat die Stadt Menden ausgeglichen. Die Eigenkapitalquote liegt in 2012 bei 12 Prozent.

Grundsätzlich besteht bei der niedrigen Eigenkapitalquote das Risiko, dass die Stadt Menden die Verluste gemäß § 10 Abs. 6 EigVO ausgleichen muss. Im Rahmen des Stärkungspaktes wurde der Mendener Baubetriebshof zu Einsparungsmöglichkeiten beraten. Die derzeitige Kosten- und Leistungsrechnung hat nur eingeschränkte Aussagekraft. Dadurch war im Rahmen der Beratung eine objektive Definition, Bewertung und Quantifizierung von Konsolidierungsmöglichkeiten nicht möglich. Es wurden im Wesentlichen qualitative Optimierungspotenziale erarbeitet⁶. Dazu zählen u. a., dass die Kostenrechnung durch erhöhte Kostentransparenz verbessert wird, eine Leistungsrechnung inkl. der Erfassung und Auswertung der Stammdaten aufgebaut wird, Leistungsstandards durch Auftraggeber festgesetzt ggf. Leistungen angepasst werden oder Stundensätze kostentransparent ermittelt und Kosten verursachungsgerecht erfasst. Die Umsetzung der genannten Maßnahmen muss oberste Priorität haben.

Parallel muss der Baubetriebshof Maßnahmen entwickeln, um die rückläufige Auftragslage durch die Stadt Menden aufzufangen und Aufwendungen zu reduzieren.

Stadtentwässerung Menden

Zweck des Betriebs ist die Abwasserbeseitigung im Gebiet der Stadt Menden. Der Betrieb erwirtschaftet regelmäßig Jahresgewinne.

In den Jahren 2008 und 2009 wurde die geforderte Eigenkapitalverzinsung nicht erwirtschaftet. Der Betrieb musste Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage tätigen. In den folgenden Jahren erwirtschaftet der Betrieb Jahresüberschüsse über der geforderten Eigenkapitalverzinsung. In diesen Jahren sind die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage wieder der Rücklage des Betriebes zugeführt worden. Die Beträge standen dem Haushalt somit nicht zur Verfügung. Außerdem ist der Jahresüberschuss, der über die geforderte Eigenkapitalverzinsung hinausgeht im Betrieb verblieben.

Grundsätzlich sollte die Eigenkapitalverzinsung an die Stadt Menden ausgeschüttet werden. Der Betrieb kann temporär auch Beträge über der geforderten Eigenkapitalverzinsung abführen, sofern seine wirtschaftliche Leitungsfähigkeit dadurch nicht nachhaltig gefährdet wird.

Außerdem sollte geprüft werden, ob die Eigenkapitalverzinsung erhöht werden kann (vgl. Abschnitt Gebühren). Dadurch ergäben sich höhere Gebührenerträge und eine höhere Ausschüttung an den Kernhaushalt.

⁶ Vgl. KommunalAgenturNRW GmbH: Untersuchung des Mendener Baubetriebes (MBB): Optimierung der Wirtschaftlichkeit

Saalbetrieb Wilhelmshöhe

Zweck des Eigenbetriebes Saalbetrieb Wilhelmshöhe ist es, Räume für Gemeinschaftsveranstaltungen bereitzuhalten. Dem Eigenbetrieb sind Restaurationsräume angeschlossen. Der Saalbetrieb erwirtschaftet regelmäßig Verluste, da die Entgelte keine Kostendeckung ermöglichen. Trotz der Gewinnung eines Pächters Ende 2012 hat sich das voraussichtliche Ergebnis 2013 nicht verbessert.

Der Saalbetrieb Wilhelmshöhe verfügt über eine Eigenkapitalquote in Höhe von 91 Prozent zum 31. Dezember 2012. Die Höhe der Eigenkapitalquote ist der Übertragung von Verkaufserlösen aus RWE Aktien geschuldet, die die Stadt Menden an den Saalbetrieb in 2009 übertragen hat (zirka 2,9 Mio. Euro). Diese Gelder verleiht der Eigenbetrieb wiederum durch einen verzinsten Liquiditäts- und Investitionskredit an die Stadt Menden.

Im Zusammenhang mit dem Saalbetrieb Wilhelmshöhe steht die HSP Maßnahme 13. Bei dieser Maßnahme sollte ab 2013 ein Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 150.000 Euro erwirtschaftet werden. 100.000 Euro sollen aus der Rückführung der RWE Gelder aus dem Jahren 2009 resultieren. Der Betrieb verfügt allerdings nicht über die nötigen liquiden Mittel, da diese als Kredite an die Stadt verausgabt wurden.

Die Stadt Menden hat durch den Kredit vom Saalbetrieb im Vergleich zum Kapitalmarkt einen Zinsvorteil. Der Ertrag in Höhe von 100.000 Euro bei der Stadt entsteht dadurch, dass ihr die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten ggü. dem Saalbetrieb erlassen werden. Allerdings werden durch diesen Erlass keine liquiden Mittel an die Stadt übertragen. Der Saalbetrieb hingegen hat durch die erlassene Forderung/Ausleihung jährlich einen zusätzlichen Aufwand in der Ergebnisrechnung in Höhe von 118.000 Euro. 100.000 Euro aus dem Erlass der Tilgung und auskunftsgemäß zirka 18.000 Kapitalertragssteuer und Solidaritätszuschlag.

Durch die HSP Maßnahme 13 werden die buchhalterischen Verhältnisse zwischen Saalbetrieb und Stadt geändert. Dabei fällt auskunftsgemäß zusätzlicher Aufwand in Höhe der Steuern an. Der Einsparung bei der Stadt steht höherer Aufwand beim Saalbetrieb gegenüber. Aus Konzernsicht ist somit keine Konsolidierung erreicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte prüfen, ob durch das Kreditgeschäft eine dauernde Wertminderung des Saalbetriebes entstanden ist. In diesem Fall muss sie ihre Finanzanlage gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO außerplanmäßig abschreiben.

Es sollte grundsätzlich geprüft werden, inwiefern der Saalbetrieb neben den anderen Veranstaltungsorten weiter unterhalten werden soll (vgl. auch Kapitel Gebäudeportfolio - Nutzungsart Kultur). In 2021 läuft der derzeit noch bestehende Erbbaurechtsvertrag mit dem Mendener Bürger-Schützen-Verein von 1604 e.V. aus. In 2012 wurde ein neuer Pächter für die Gastronomie gefunden. Der Aufwandsdeckungsgrad belief sich in 2012 auf 34 Prozent. Es sollte somit langfristig entschieden werden, ob die Kulturstandorte aus Wirtschaftlichkeitsaspekten zentralisiert werden.

→ **Empfehlung**

Kurzfristig sollten die Entgelte beim Saalbetrieb erhöht werden, um den Aufwandsdeckungsgrad zu verbessern.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	10.055	-18.128	-11.029	-1.004	10.106	4.057
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.748	-3.611	382	1.798	-2.504	-2.806
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	7.308	-21.738	-10.647	795	7.601	1.251
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-4.408	18.821	10.710	1.759	-969	-310
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.900	-2.917	63	2.554	6.632	941
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	419	3.318	388	451	3.005	9.637
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	3.318	401	451	3.005	9.637	10.578

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	10.055		178
2009	-18.128		-323
2010	-11.029		-199
2011	-1.004		-18
2012	10.106		185
2013	4.057		74
2014		-429	-8
2015		1.024	19
2016		4.352	80
2017		4.158	76
2018*		4.732	87

* Planwerte: Haushaltsansätze Doppelhaushalt 2014/2015 sowie Werte der mittelfristigen Finanzplanung bis 2018.
Stand: Haushaltsplan 2014/2015

Die jährliche Selbstfinanzierungskraft ist ab dem Jahr 2012 fast durchgängig wieder gegeben. Allerdings ist zu beachten, dass die Stärkungspaktmittel diese Selbstfinanzierungskraft zu einem Teil sicherstellen. In den Jahren 2014 und 2015 ergäbe sich ohne die Hilfe der Stärkungspaktmittel ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ab dem Jahr 2017 erfolgt der degressive Abbau der Stärkungspaktmittel. Somit hängt ab 2017 die Darstellung eines positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit auch maßgeblich von dem Erfolg der Konsolidierungsmaßnahmen ab.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
185	-263	338	65	-12	66	149	35

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	72.881	75.355	29.478	27.863	26.240	24.647	23.223
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	27.030	20.096	39.484	51.636	54.828	55.321	52.746
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	141	734	978	1.271	965	1.258	1.258
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.246	1.729	555	1.088	457	1.812	567
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	638	869	340	560	975	399
Sonstige Verbindlichkeiten	1.796	3.987	5.840	6.603	4.476	4.690	9.907
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	104	1.046	1.168	3.062
Verbindlichkeiten gesamt	103.094	102.540	77.203	88.905	88.571	89.871	91.162
Rückstellungen	85.014	83.024	82.066	82.899	81.208	84.775	85.581
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	234	550	1.006	2.131	2.770	3.004
Schulden gesamt	188.108	185.799	159.820	172.810	171.910	177.417	179.747
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.821	1.811	1.377	1.602	1.608	1.644	1.668

Die wesentliche Position unter den Verbindlichkeiten sind die Kredite für Investitionen und zur Liquiditätssicherung. Die Investitionskredite sinken von 2008 bis 2013 um 49,7 Mio. Euro. Die

Liquiditätskredite hingegen steigen um 25,7 Mio. Euro. Die Liquiditätskredite stellen somit derzeit den höheren Anteil an den Krediten insgesamt dar.

Der Rückgang der Investitionskredite ist maßgeblich der Gründung des ISM zum 01. Januar 2009 geschuldet. Es wurden zu diesem Zeitpunkt 45 Mio. Euro Investitionskredite ausgelagert. Laut Planung der Stadt Menden sollen die Investitionskredite auf 20,6 Mio. Euro in 2018 sinken. Außerdem ist geplant, ab 2015 keine zusätzlichen Liquiditätskredite aufzunehmen und diese abzubauen.

Dem Zinsänderungsrisiko insbesondere bei den Liquiditätskrediten begegnet die Stadt bereits mit verschiedenen klassischen Zinssicherungsgeschäften. Zudem plant die Stadt trotz derzeit niedriger Zinsen für die kommenden Jahre mit Zinssteigerungen.

Die Stadt Menden hat in den Jahren 2008 und 2009 erhaltene Anzahlungen aus Zuwendungen, die noch nicht verwendet wurden, direkt in die Sonderposten gebucht. Ab 2010 wurde das Verfahren korrigiert. Die sonstigen Verbindlichkeiten schwanken im Zeitablauf durch durchlaufende Gelder (z.B. Ansprüche des Kreises aus SGB Leistungen usw.). Der Anstieg in 2013 resultiert aus einer Umschuldung. Der alte Gläubiger hat den Kreditbetrag zum 31. Dezember 2013 noch nicht abgerufen.

Die erhaltenen Anzahlungen sind in 2013 im Wesentlichen angestiegen, weil die erhaltenen Anzahlungen aus Beiträgen in der Vergangenheit fälschlicherweise unter den Rückstellungen ausgewiesen wurden.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW führt den interkommunalen Vergleich auf Grundlage der Gesamtverbindlichkeiten durch. Da noch nicht ausreichend Gesamtabschlüsse für die Jahre 2011 und 2012 vorliegen, wird als Vergleichsjahr 2010 gewählt.

Gesamtverbindlichkeiten 2010 in Euro je Einwohner

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.904	502	5.290	2.319	1.468	2.277	3.099	26

Die Gesamtverbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen belaufen sich auf 91,7 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010. Der wesentliche Anteil stammt aus dem ISM und der Kernverwaltung. Die Liquiditätskredite belaufen sich auf 49 Mio. Euro und sind bei der Kernverwaltung ausgewiesen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	63.496	64.073	67.429	67.920	69.174	71.731	72.543

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Instandhaltungsrückstellungen	11.490	9.031	4.196	4.067	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	10.028	9.920	10.441	10.912	12.034	13.044	13.038
Summe der Rückstellungen	85.014	83.024	82.066	82.899	81.208	84.775	85.581

Der wesentliche Anteil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Der ISM wurde zum 01. Januar 2009 gegründet. Die Pensionsrückstellungen werden jedoch weiter bei der Stadt bilanziert. Allerdings sind durch die Gründung Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 4,5 Mio. Euro und sonstige Rückstellungen in Höhe von rund 694.000 Euro an den Immobilienservice übertragen worden.

Im Jahr 2011 wurden die in der städtischen Eröffnungsbilanz gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung des Infrastrukturvermögens ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage aufgelöst. Die Auflösung erfolgte, da die Maßnahmen gemäß § 36 Abs. 3 GemHVO nicht innerhalb von vier Jahren durchgeführt werden konnten. Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ist in diesem Zusammenhang aufgefallen, dass zur Eröffnungsbilanz bereits eine Wertminderung bei den Vermögensgegenständen berücksichtigt wurde. Die Instandhaltungsrückstellung hätte somit zur Eröffnungsbilanz nicht gebildet werden dürfen. Dem Grunde nach handelt es sich somit um eine Korrektur der Eröffnungsbilanz gem. § 57 GemVHO. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die fehlende aktuelle Bewertung der Straßenzustände hingewiesen. Ob die Wertminderung bei den Straßen heute noch immer zutreffend erfasst ist oder sich zwischenzeitlich erhöht hat, kann ohne aktuelle Bewertung nicht geklärt werden.

Bei den sonstigen Rückstellungen entfällt der größte Posten auf die Rückstellung aus schwebenden Verfahren. Hierbei handelt es sich um anhängige Klageverfahren.

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	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	65.197	51.455	52.887	60.076	62.056	63.723
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	23.144	13.925	13.293	18.823	18.867	17.716
Sonstige Transfererträge	509	884	493	618	888	564
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	13.490	13.067	13.244	13.099	13.088	13.134
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.298	562	603	700	870	975

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	8.424	11.492	9.932	8.843	8.817	9.708
Sonstige ordentliche Erträge	7.288	4.408	4.933	4.143	4.614	6.376
Ordentliche Erträge	119.350	95.792	95.385	106.303	109.199	112.195
Finanzerträge	2.736	2.228	4.992	9.283	6.620	6.405

In 2009 musste die Stadt Menden 23,6 Mio. Euro weniger ordentliche Erträge verbuchen. Im Wesentlichen lag dies an 11,8 Mio. Euro weniger Gewerbesteuern, sieben Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen, 2,2 Mio. Euro weniger Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie 2,4 Mio. Euro geringe Erträge aus der Auflösung von Sonderposten.

In 2010 bleiben die ordentlichen Erträge nahezu auf Vorjahresniveau. Die Gewerbesteuererträge stiegen um 2,2 Mio. Euro. Allerdings standen diesen Mindererträge bei dem Gemeindeanteil der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie geringe Betriebskostenerstattung des ISM gegenüber. Die Finanzerträge stiegen, weil die Stadtwerke eine höhere Gewinnausschüttung leisten konnten. Außerdem wurde der Jahresüberschuss des ISM aus 2009 an die Stadt abgeführt.

Ab 2011 verbessern sich die ordentlichen Erträge erheblich. Einerseits hat sich die Wirtschaft erholt und andererseits konnten in 2011 erstmals die Konsolidierungshilfen des Stärkungspaktes in Anspruch genommen werden. Im Detail verbesserte sich die Ertragsseite durch: 4,9 Mio. Euro mehr Gewerbesteuererträge, 1,9 Mio. Euro mehr Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer, zwei Mio. Euro höhere Schlüsselzuweisungen und erstmals 3,3 Mio. Euro Konsolidierungshilfe Stärkungspakt. Die Konsolidierungshilfe wird ab 2011 weiter in Höhe von 3,3 Mio. Euro bis zum Jahr 2016 gezahlt. Ab 2017 erfolgt ein degressiver Abbau der Mittel bis zum Jahr 2021. Die Finanzerträge stiegen erneut um 4,3 Mio. Euro. Dies lag an höheren Gewinnausschüttungen.

In 2012 steigen die ordentlichen Erträge um 2,9 Mio. Euro weiter an. Ursache: höhere Gewerbesteuererträge und höherer Gemeindeanteil Einkommens- und Umsatzsteuer. In Jahr 2012 gingen die Finanzerträge zurück. Ein wesentlicher Anteil ist das Fehlen der Gewinnausschüttung vom ISM.

Im Jahr 2013 konnte das Jahresergebnis noch einmal um zirka 844.000 Euro verbessert werden: Die Stadt Menden konnte zirka drei Mio. Euro mehr ordentliche Erträge verbuchen. Dies lag u. a. an höheren Gewerbesteuererträgen von 630.000 Euro, höhere Umlagen vom Land durch Rückerstattungen aus der Einheitslastenabrechnung in Höhe von zirka 874.000 Euro, mehr Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern zirka 963.000 Euro und mehr sonstige ordentliche Erträge durch die Auflösung der Rückstellung für das Einheitslastenabrechnungsgesetz. Als gegenläufigen Effekt musste die Stadt jedoch 2,3 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen verbuchen.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,

- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realsteuern	41.426	29.557	31.908	36.934	37.092	37.774
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	21.790	19.559	18.498	20.387	21.741	22.704
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	294	558	538	793	1.065	1.079
Ausgleichsleistungen	1.687	1.781	1.943	1.962	2.158	2.167
Schlüsselzuweisungen	15.015	9.860	8.769	11.314	10.277	8.004
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	80.212	61.314	61.656	71.390	72.334	71.727
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.417	1.093	1.111	1.296	1.323	1.312

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.323	1.034	2.082	1.269	1.142	1.231	1.316	34

Aufgrund der hohen Steuererträge und Schlüsselzuweisungen positioniert sich Menden über dem Mittelwert im Vergleich zu anderen Kommunen. Die Deckungsmittel bewegen sich seit 2011 auf relativ konstantem Niveau. Zum einen liegt das an der Stabilisierung der Steuererträge und gleichzeitig an der Wechselwirkung der Steuererträge mit den Schlüsselzuweisungen.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	26.927	25.940	21.289	22.845	24.560	25.097
Versorgungsaufwendungen	988	3.255	5.108	3.885	3.820	5.510

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.203	14.524	14.316	13.233	15.737	16.035
Bilanzielle Abschreibungen	7.232	3.883	4.148	4.194	4.972	5.394
Transferaufwendungen	52.532	54.522	55.343	55.130	55.687	56.205
Sonstige ordentliche Aufwendungen	6.205	14.480	14.535	15.893	9.458	9.226
Ordentliche Aufwendungen	109.088	116.604	114.739	115.179	114.234	117.469
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.677	2.483	2.380	2.423	3.047	1.750

In 2009 mussten mehr ordentliche Aufwendungen im Vergleich zu 2008 verbucht werden. Die Gründung des ISM führte zu vielen unterschiedlichen Effekten in der Ergebnisrechnung. Die Effekte lassen sich nur eindeutig an der erstmalig von der Stadt in 2009 zu zahlenden Miete in Höhe von zirka 8,3 Mio. Euro und den Betriebskosten in Höhe von zirka 4,2 Mio. Euro an den ISM ablesen. Außerdem ist augenscheinlich, dass weniger Abschreibungen und Zinsaufwendungen anfallen. Dies liegt darin begründet, dass Vermögen und Verbindlichkeiten auf den ISM übertragen wurden.

In 2010 sanken die ordentlichen Aufwendungen um 1,9 Mio. Euro. Primär war dies den niedrigeren Personalaufwendungen bzw. Versorgungsaufwendungen geschuldet. In 2010 wurden Kontenzuordnungen zwischen den Personalaufwendungen und Versorgungsaufwendungen geändert. Daher ist das Jahr nur in Summe der Personal – und Versorgungsaufwendungen zum Vorjahr vergleichbar.

In 2011 stiegen die ordentlichen Aufwendungen nur um zirka 440.000 Euro. Auch im Jahr 2011 kam es zu Kontenumgliederungen im Bereich Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen.

Die ordentlichen Aufwendungen sinken in 2012 um etwa 945.000 Euro. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind nur durch eine Kontenumgliederung von den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gestiegen. Dafür sind die sonstigen ordentlichen Aufwendungen um 6,4 Mio. Euro zurückgegangen. 2,6 Mio. Euro resultieren aus der Umgliederung. In Höhe von 3,3 Mio. Euro wurden weniger Mieten an den ISM geleistet. Die Personalaufwendungen sind trotz Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 1,3 Mio. Euro um 1,7 Mio. Euro gestiegen. Wesentlicher Effekt für den Anstieg ist die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen gewesen.

Im Jahr 2013 sind die ordentlichen Aufwendungen um 3,2 Mio. Euro angestiegen. Im Wesentlichen ist dies auf höhere Versorgungsaufwendungen in Höhe von 1,7 Mio. Euro zurückzuführen. Aber auch alle anderen Aufwandspositionen steigen mit Ausnahme der sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Die Zinsaufwendungen sinken auf folgenden Gründen:

- Zuordnung von Swap Geschäften zum jeweiligen Grundgeschäft. In diesem Fall wurden die Swap Geschäfte bzw. die Erträge und Aufwendungen an den ISM übertragen, da dort bereits die Grundgeschäfte bilanziert sind.
- Weniger Zinsen für Kassenkredite und Investitionskredite aufgrund verbesserter Zinskonditionen.

- Verlustausgleich des Mendener Baubetriebshof wurde in 2013 nicht mehr unter den Zinsaufwendungen ausgewiesen. Der Verlustausgleich floss 2012 in die Finanzaufwendungen.

→ 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

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Menden im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ 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 Menden folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Stadt verzeichnet gemäß IT NRW einen deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahlen. Ausgehend vom Jahr 2009 sinkt die Bevölkerung von ca. 56.000 Einwohnern auf ca. 46.000 Einwohner im Jahr 2030. Mit dem demografischen Wandel setzt sich die Stadt Menden seit dem Jahr 2002 aktiv auseinander. Im Jahr 2013 hat die Stadt einen Bericht „Menden 2025 - attraktiv für alle Generationen und Kulturen“ erstellt.

Aufgrund der Haushaltssituation steht in Menden Personal einzusparen, im Vordergrund. Die Frage, „Wie geht die Stadt mit der älter werdenden Mitarbeiterschaft in der Verwaltung um?“, ist noch nicht betrachtet worden. Auch hat sich Menden noch nicht verstärkt mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandergesetzt. Das Gleiche gilt für das Festlegen von Standards beim Erfüllen der Aufgaben.

Die Stadt kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Insoweit ist das Personalmanagement an den demografischen Themen zu betei-

gen. Aus Sicht der GPA NRW sollte das Personalmanagement Maßnahmen erarbeiten wie zum Beispiel die:

- Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter fördern und erhalten,
- neue Mitarbeiter gewinnen,
- Leistungsträger durch Personalentwicklung binden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte das zukünftige Aufgabenportfolio festlegen und das Personalmanagement an demografischen Themen beteiligen.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine darauf aufsetzende Fluktuationsprognose sind wesentliche Instrumente in der Personalwirtschaft. Muss eine Aufgabe auch zukünftig von der Stadt Menden erledigt werden, können die v. g. Instrumentarien dabei unterstützen, rechtzeitig das erforderliche Personal zu beschaffen. Im Jahr 2011 hat die Stadt Menden einmalig eine Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte regelmäßig eine Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose durchführen. Nur so kann diese als wirkungsvolles Planungsinstrument eingesetzt werden.

Können frei werdende Stellen durch altersbedingte Fluktuationen z. B. aus finanzwirtschaftlichen Gründen nicht wiederbesetzt werden stellt sich die Frage, wie Aufgaben zukünftig erledigt werden. Eine mögliche Lösung kann die interkommunale Zusammenarbeit sein. Die Stadt Menden hat bereits mit den Nachbarkommunen verschiedene Projekte angestoßen. Diese sind bislang jedoch nur in Ansätzen umgesetzt worden.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrzunehmen. Das Ergebnis ist die Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den entsprechenden Berufsgruppen der Verwaltung. Die systematische Personalbedarfsplanung beinhaltet die Erkenntnisse aus der Aufgabenanalyse, der Organisationsuntersuchung sowie der Fluktuationsprognose. Es ist sinnvoll alle Fachorganisationseinheiten in den Prozess der Bedarfsplanung einzubeziehen. Die Planung sollte einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren und von fünf bis zehn Jahren umfassen. Die Planungen sind kontinuierlich fortzuschreiben. Die Stadt Menden hat beim Ausscheiden von Mitarbeitern eine Wiederbesetzungssperre von einem Jahr. Die Haushaltskonsolidierung steht bei der Stadt im Vordergrund. Gleichwohl sollte Menden den Personalbedarf mittel- und langfristig planen. Mit Hilfe einer Matrix lässt sich der Personalbedarf ermitteln. Dieser kann folgende Informationen enthalten:

Soll

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

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeitkräfte
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeitkräften

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeitkräften
- Nettobedarf in Personen
- Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, internen und externen Einstellungen

Im Ergebnis zeigt sich der nicht gedeckte Nettopersonalbedarf der Kommune.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte den Personalbedarf mittel- und langfristig planen.

Attraktiver Arbeitgeber sein

In den Kommunen sind die Möglichkeiten des Personalmarketings häufig beschränkt. Das Entgelt- und Besoldungsniveau ist begrenzt; ebenso die Aufstiegsmöglichkeiten. Dennoch müssen Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr wird es darum gehen, Personalmarketingmaßnahmen zu modifizieren. Die Instrumente der Personalgewinnung sind zielgruppenorientiert einzusetzen. Auch so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind auszubauen.

Die Stadt Menden bietet flexible Arbeitszeitregelungen an. Hierzu zählen „Ampelkontenmodelle“ mit höchstens 60 Plus-Arbeitsstunden und 20-Minus-Arbeitsstunden im Monat. Weiterhin erprobt die Stadt anhand von zehn Arbeitsplätzen die Telearbeit. Dieses Arbeitsmodell läuft über zwei Jahre und erstreckt sich auf die Arbeitsbereiche:

- Zahlungsabwicklung,
- Zentraler Service,
- Steuerabteilung etc..

Die Stadt versucht die Arbeitsplätze ganzheitlich mit entsprechender Verantwortung aus zu richten. Als Beispiel nennt Menden das Erledigen der Aufgaben im Bürgerbüro.

Dagegen kann sich die Stadt noch in den folgenden Bereichen verbessern:

- Internetauftritt für Bewerber optimieren,
- Werbekampagnen mit Studieninstituten durchführen,
- mit Fachhochschulen kooperieren.

Personal entwickeln

Die Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass quantitativ und qualitativ steigende Anforderungen von immer weniger Beschäftigten zu bewältigen sind. Darum ist es wichtig, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter gezielt zu fördern.

Ein Personalentwicklungskonzept liegt in Menden nicht vor. Ebenso ist noch kein Fortbildungskonzept mit inhaltlich oder methodisch Demografie bewussten Themen erarbeitet. Die Personalentwicklung richtet sich in Menden zurzeit nicht an einem Leitbild oder strategischen Zielen aus. Die GPA NRW hält unter anderem folgende Themen für wichtig:

- Mitarbeiter motivieren,
- Führungskompetenzen weiterentwickeln,
- Lebensphasen orientierte Personalentwicklung.

Die Stadt Menden bietet bereits umfassende Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen an. Lediglich mit dem Thema „Mobbing“ hat sich die Stadt noch nicht näher beschäftigt. Eine Dienstvereinbarung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement liegt seit dem Jahr 2006 vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte ein Personalentwicklungs- sowie ein Fortbildungskonzept erstellen.

Wissen bewahren und verteilen

Durch die Altersfluktuation droht der Verlust von Wissensquellen. Ausscheidende Mitarbeiter verfügen teilweise über Schlüsselwissen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht. Jede Verwaltung sollte daher bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren.

Zurzeit arbeitet Menden am Aufbau eines Verwaltungswiki (MendenWiki). Dieses umfasst unter anderem folgende Inhalte:

- häufig benötigte Links,
- allgemeine Anwendungen,
- Fachanwendungen,
- Fundgrube,
- Handbücher.

Ein strukturiertes System um Wissens insbesondere von ausscheidenden Mitarbeitern zu bewahren, liegt in Menden noch nicht vor. Folgende Vorgehensweise, um ein strukturiertes System einzuführen, ist denkbar:

- Einheitliches Verfahren festlegen,
- Mitarbeiter einbeziehen, die Bestandteil des Verfahrens sind,
- Dokumentieren des Wissens aller Wissensträger,
- Übergabe- oder Vertretungsakten erarbeiten,
- Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen etc. erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte ein einheitliches System entwickeln, um Wissen zu bewahren. Hieran sollten alle Abteilungen der Verwaltung beteiligt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Menden 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: Gewichtung der Fallzahlen	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, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

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 GPA NRW erhebt unter anderem die Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und die Leitung. Anhand dieser Daten ermitteln wir Kennzahlen. Aufgrund einer Neuorganisation ist es der Stadt Menden für das Jahr 2012 und 2013 nicht möglich, die Stellendaten exakt zu ermitteln. Aus diesem Grund stellt die GPA NRW lediglich die interkommunalen Vergleichsdaten dar. Diese kann Menden für eine Auswertung zu einem späteren Zeitpunkt nutzen.

Je 10.000 Einwohner setzen die Vergleichskommunen im Durchschnitt ca. 1,09 Vollzeit-Stellen ein. Der Overhead-Anteil beträgt durchschnittlich ca. fünf Prozent. In den Vergleichskommunen betragen die Öffnungszeiten ca. 37 Stunden je Woche.

→ Feststellung

Für einen Kennzahlenvergleich im Einwohnermeldewesen liegen keine validen Daten der Stadt Menden vor.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	13,21	32,53	22,28	19,63	21,82	24,84	47

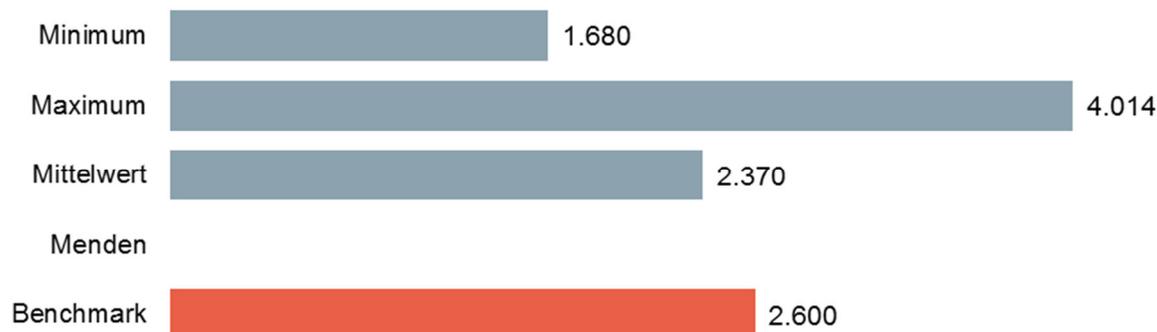
In den Personalaufwendungen sind die Sachbearbeitung und der Overhead enthalten. Die durchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen im interkommunalen Vergleich ca. 49.000 Euro. Die Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst durch die:

- Anzahl der Fälle,
- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Der Overheadanteil wirkt sich ebenfalls auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Die Zahl der Vollzeit-Stelle wird unter anderem durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Kommune einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“. Die GPA NRW setzt bei der Kennzahl die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	2.086	2.325	2.640	47

Die Fallzahlen sinken in der Stadt Menden von 12.501 Fällen im Jahr 2012 auf 10.227 Fälle im Jahr 2013. Grund hierfür sind die gesunkenen Anträge und Ausstellungen von Personalausweisen. Die GPA NRW stellt fest, dass die Ausweisanträge zurzeit bei allen Kommunen sinken. Mit Ablauf der Ausweisdokumente wird die Zahl der Anträge wieder steigen. Die Stadt Menden sollte mit flexiblem Arbeitseinsatz auf diesen unterschiedlichen Arbeitsanfall reagieren.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad setzt die Personalaufwendungen in das Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen. Im Durchschnitt erzielen die Vergleichskommunen einen Ertrag von ca. 64.000 Euro.

Personalaufwandsdeckungsgrad 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	14,24	65,27	32,88	25,60	31,76	37,65	47

Personenstandswesen

Die Tätigkeiten erledigte die Stadt Menden im Jahr 2012 mit 3,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,08 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Vergleichsjahr 2012 beträgt der Overheadanteil in Menden ca. 2,5 Prozent. Der durchschnittliche Overheadanteil beträgt im interkommunalen Vergleich ca. 5,4 Prozent. Im Jahr 2015 setzt die Stadt 4,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil bleibt unverändert.

Trauungen sind in Menden an fünf Standorten in der Kernstadt „rund um die Uhr“ möglich. Für den zusätzlichen Aufwand wie zum Beispiel für Fahrzeiten erhebt die Stadt eine Aufwandsentschädigung. Auch für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten erhebt Menden eine zusätzliche Gebühr in Höhe von bis zu 156 Euro.

Bei der Ermittlung der folgenden Kennzahlen sind 417 gewichtete Fälle die Bezugsgröße für das Vergleichsjahr 2012. Im Folgejahr steigen die gewichteten Fälle um ca. 13 Prozent auf 477 Fälle.

Die Personalaufwendungen enthalten die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead. Diese betragen ca. 217.000 Euro.

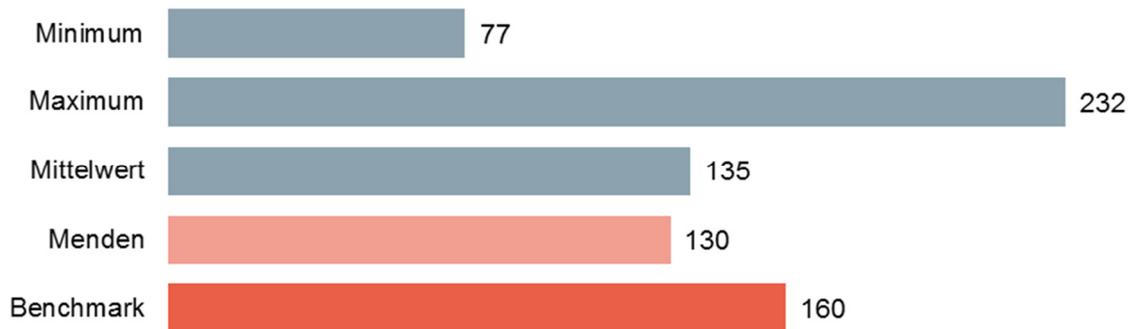
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
520	246	807	488	389	468	551	45

Die durchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen im interkommunalen Vergleich bei ca. 59.000 Euro. In Menden betragen diese im Jahr 2012 ca. 66.000 Euro, im Jahr 2013 sind es 69.000 Euro. Die Einflussfaktoren auf die Personalaufwendungen je Fall haben wir bereits weiter oben im Bericht beschrieben. Einen Vergleich der Besoldungs- und Vergütungsstruktur nimmt die GPA NRW nicht vor.

Die Zahl der Vollzeit-Stelle wird unter anderem durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Menden einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“. Die GPA NRW setzt bei der Kennzahl die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
130	111	131	157	45

Die Stadt weist bezogen auf den Benchmark ein rechnerisches Potenzial von ca. 0,6 Vollzeit-Stellen aus. Im Jahr 2013 steigt das Potenzial durch zusätzlichen Personaleinsatz auf 0,7 Vollzeit-Stellen an. Die Fälle je Vollzeit-Stelle bleiben im Vergleich zum Jahr 2012 mit 129 Fällen nahezu konstant.

→ Empfehlung

Menden sollte die Fallzahlen fortschreiben und eine analytische Stellenbemessung vornehmen.

Im Personenstandswesen beeinflussen die örtlichen Rahmenbedingungen die Fallzahlen. Diese sollten bei der analytischen Stellenbemessung berücksichtigt werden. Menden beurkundete im Betrachtungszeitraum mehr Geburten als der Durchschnitt der geprüften Städte. Menden ver-

fügt über eine Geburtsklinik, die auch von Eltern umliegender Kommunen genutzt werden. Dies gilt auch für die Flüchtlinge und Asylbewerber aus den Gemeinschaftsunterkünften der Nachbarkommunen. Die Eltern dieser Kinder sind fast ausnahmslos ohne Identitätsnachweis, so dass sich der Arbeitsaufwand nach Information der Stadt Menden erhöht. Unter anderem ist der Kontakt mit der Gemeinschaftsunterkunft und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erforderlich.

Zudem sorgt nach Aussage der Stadt die Vaterschaftsanerkennung bei Asylbewerbern für erhöhten Arbeitsaufwand. Hier liegen vielfach keine Urkunden vor oder diese Personen stammen aus Staaten mit unzuverlässigem Urkundenwesen. Somit sind zusätzliche Ermittlungen erforderlich, die zu einem höheren Personaleinsatz führen können.

Auf die „Fälle je Vollzeit-Stelle“ wirkt sich zukünftig auch aus, dass Menden den Personaleinsatz bis einschließlich des Jahres 2015 ausweitet. Hierdurch wird das rechnerische Stellenpotenzial steigen, wenn die Fallzahlen konstant bleiben oder sinken. Weiterhin sind die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) in Menden abgeschlossen. Damit entfallen Aufgaben, die den Arbeitsaufwand im Personenstandswesen senken. Hierdurch reduziert sich der notwendige Personaleinsatz. Diesen kann Menden nutzen, um das rechnerische Stellenpotenzial zu reduzieren.

Weiterhin hat Menden im Januar 2010 das elektronische Personenstandsregister (ePR) eingeführt. Seitdem werden die aktuellen Fälle elektronisch erfasst. Für das elektronische Nacherfassen von Altfällen bietet sich das Geburtsregister an. Dieses Register wird aufgrund der Urkundenbestellungen und auch Folgetätigkeiten (Hinweise, Folgebeurkundungen usw.) häufig benötigt.

Das Nacherfassen der Altregister vor dem Jahr 2009 erfolgt in den Kommunen anlassbezogen oder systematisch. Die Stadt Menden erfasst die Register anlassbezogen nach. Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit ist aber das systematische Nacherfassen. Hier werden die Register jahrgangsbezogen erfasst (z. B. gesamtes Geburtsregister des Jahres 1985). Das Nacherfassen der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Gleichwohl kann es die Produktivität im Personenstandswesen erhöhen. Die Stadt Menden sollte deshalb das systematische Nacherfassen als Möglichkeit zur mittelfristigen Prozessoptimierung in den Blick nehmen. Die entstehenden Kosten sollten mit den Vorteilen abgewogen werden.

Als weitere Kennzahl untersucht die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad. Im Jahr 2012 erwirtschaftet Menden ca. 53.000 Euro an Erträgen, im Folgejahr sind es ca. 58.000 Euro. Die Vergleichskommunen erwirtschaften durchschnittlich 39.000 Euro im Jahr 2012.

Personalaufwandsdeckungsgrad 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,30	10,99	45,39	28,61	24,21	28,44	32,90	44

Trotz überdurchschnittlicher Erträge im interkommunalen Vergleich ist der Personalaufwandsdeckungsgrad in Menden unterdurchschnittlich.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Tätigkeiten erledigte die Stadt Menden im Jahr 2012 mit 1,45 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2014 setzt die Stadt 1,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overhead-Anteil bleibt unverändert. Die Öffnungszeiten umfassen 24 Stunden pro Woche. Im Durchschnitt haben die Vergleichskommunen ca. vier Stunden je Woche länger geöffnet.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.494 gewichtete Fälle die Bezugsgröße für das Vergleichsjahr 2012. Im Jahr 2013 weist die Stadt Menden 1.444 Fälle aus.

Die Personalaufwendungen enthalten die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead. Diese betragen ca. 101.000 Euro.

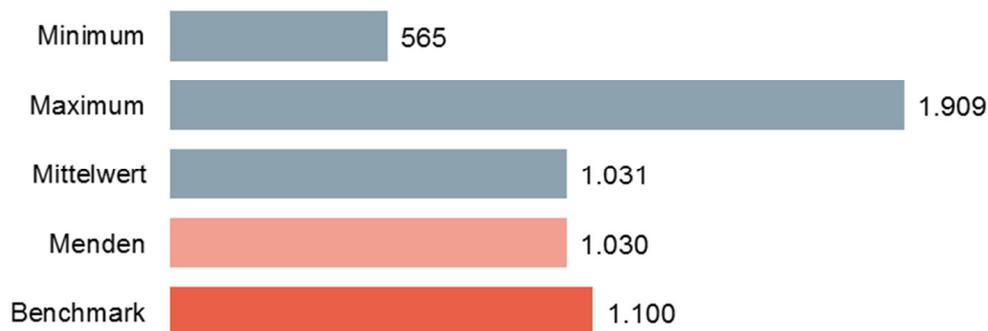
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67,77	28,58	108,60	64,90	54,42	63,31	74,59	46

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Menden ca. 63.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert bei ca. 56.000 Euro je Vollzeit-Stelle. Der Anteil der Leitungsstellen liegt in Menden höher als in der Vergleichskommunen. Er beträgt ca. 9,4 Prozent, der interkommunale Mittelwert erreicht einen Prozentwert von 8,3 Prozent. Die höheren Leitungsanteile wirken sich negativ auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Die Zahl der Vollzeit-Stelle wird unter anderem durch die Fallzahlen bestimmt. Ob die Stadt Menden einen angemessenen Personaleinsatz in quantitativer Hinsicht im Vergleichsjahr hatte, zeigt die folgende Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“. Die GPA NRW setzt bei der Kennzahl die gewichtete Fallzahl in Bezug zu den Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.030	860	942	1.215	47

Im Vergleichsjahr 2012 ist das rechnerische Stellenpotenzial (0,1 Vollzeit-Stellen) von untergeordneter Bedeutung. Bezogen auf das Jahr 2013 steigt dieses Potenzial aufgrund der Ausweitung der Vollzeit-Stellen und der rückläufigen Fallzahlen auf 0,2 Vollzeit-Stellen. Legt man die Fallzahlen aus dem Jahr 2013 zugrunde, bleibt das Stellenpotenzial im Jahr 2014 unverändert bei 0,2 Vollzeit-Stellen.

Insgesamt erzielt die Stadt im Jahr 2012 ca. 35.000 Euro. Der interkommunale Mittelwert liegt bei ca. 32.000 Euro. Bezogen auf den Fall erwirtschaftet Menden einen Ertrag von ca. 24 Euro. Im Durchschnitt erzielen die Vergleichskommunen ca. fünf Euro je Fall mehr.

Personalaufwandsdeckungsgrad 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,52	16,34	108,57	47,10	30,74	43,75	60,19	45

Die unterdurchschnittlichen beiden v. g. Kennzahlen lassen vermuten, dass Menden im Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten nicht auskömmliche Gebühren erhebt.

→ Feststellung

Der Personalaufwandsdeckungsgrad und auch der Ertrag je Fall kann verbessert werden, wenn die Gebühren bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erhöht würden.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Für die Einwohnermeldeaufgaben liegen für das Vergleichsjahr 2012 keine validen Stellendaten vor. Die Stadt Menden sollte anhand von Kennzahlen den notwendigen Personalbedarf ermitteln.
- Im Personenstandwesen verzeichnet die Stadt Menden einen deutlichen Personalwechsel. Die Stadt hat mehr Stellen als sie rechnerisch anhand des Benchmarks benötigt. Die Stadt Menden sollte in diesem Aufgabenfeld eine analytische Stellenbemessung durchführen.
- Auch bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten verzeichnet die Stadt Personalveränderungen. Das Stellenpotenzial ist im Jahr 2012 von untergeordneter Bedeutung, steigt im Jahr 2013 jedoch geringfügig an. Die Gebühren in diesem Aufgabenfeld sollten erhöht werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2012

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	keine Daten
Personenstandwesen	0,6
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,1

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Gesamtsumme	0,7

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 35.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung, Ummeldung, Abmeldung	0,5	7.319	7.824	3.660	3.912
Personalausweis	1,0	6.643	4.388	6.643	4.388
Reisepass		2.198	1.927	2.198	1.927
Gesamt				12.501	10.227

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	539	523	108	105
Beurkundung Sterbefall		458	461	92	92
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	204	240	204	240
Eheschließung: nur Trauung		2	34	2	34
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	37	22	11	7
Gesamt				417	477

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	504	490	504	490
Ummeldungen		308	247	308	247
Abmeldungen	0,4	509	577	204	231
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	2	-	16
Reisegewerbekarte	4,0	9	11	36	44
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	2	10	20
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	28	23	336	276
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	48	60	96	120
Gesamt				1.494	1.444

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Menden im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	4
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	5
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	6
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	6
Versorgungsquoten	7
Elternbeitragsquote	8
Plätze in kommunaler Trägerschaft	9
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	9
Kindertagespflege	10
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	12

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richten wir den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert, u. a. durch

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Als wesentliche Änderungen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW zu nennen. Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches zum 1. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVPg), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	56.078	55.496	55.096	54.667	53.516	51.030	48.598	46.098
0 bis unter 3 Jahre	1.251	1.225	1.213	1.175	1.192	1.163	1.101	1.002
3 bis unter 6 Jahre	1.343	1.295	1.287	1.286	1.194	1.179	1.145	1.066

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

Ausgehend vom Jahr 2009 reduziert sich bis zum Ende des Jahres 2030 die Gesamtbevölkerung in Menden um ca. 18 Prozent. Bei den unter drei Jahre alten Kindern beträgt der Rückgang ca. 20 Prozent. Die Zahl der Kinder unter sechs Jahren geht um den gleichen Prozentsatz zurück. Allerdings geht die Stadt Menden dennoch davon aus, dass der Bedarf an U-3 Betreuungsplätzen weiter steigen wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die sinkenden Einwohnerzahlen und den sich ggf. ändernden Bedarf an Betreuungsplätzen regelmäßig überprüfen, um die Kindergartenbedarfsplanung zeitnah anpassen zu können.

Für beide Altersgruppen stellt die Stadt Menden folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot gesamt	1.685	1.660	1.615	1.611
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.595	1.570	1.525	1.525
Plätze in der Kindertagespflege	90	90	90	86

Das Jugendamt der Stadt Menden ist verantwortlich für ein bedarfsgerechtes Angebot. Dieses muss regelmäßig im Rahmen ihrer Planungsverantwortung aktualisiert werden. Die Kindergartenbedarfsplanung hält die Stadt Menden jährlich aktuell. Eine unterjährig Aktualisierung ist nicht vorgesehen. Die freien Träger beteiligt die Stadt, sobald die Planung im Entwurf steht.

Im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB III werden die Träger informiert. Die Termine der Arbeitsgemeinschaft erfolgen bedarfsgerecht. Zu den Inhalten zählen auch die:

- Tagespflege und
- Ausbauplanungen.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist organisatorisch im Geschäftsbereich 2 angegliedert. In Menden gibt es einheitliche Anmeldezeiten. In Abstimmung mit dem Jugendamt werden die Plätze in den einzelnen Einrichtungen belegt. Die Möglichkeit der Überbelegung nutzen die Einrichtungen

gen. Doppelanmeldung stimmt die Stad Menden mit den Trägern ab. Aus Sicht der GPA NRW sollte eine Warteliste im Jugendamt zentral geführt werden. Vorteil einer zentralen Warteliste ist, dass die Stadt einen Gesamtüberblick erhält. Sie kann zudem besser Doppelanmeldungen erkennen und ggf. steuernd eingreifen.

Eine Software, um den Prozess der Anmeldung und Vergabe der Betreuungsplätze zu unterstützen, ist noch nicht installiert. Die Stadt hat sich allerdings bereits über verschiedene Programme informiert. Eine Software wird voraussichtlich nicht vor dem Kindergartenjahr 2015/2016 eingeführt.

Im Jugendamt ist eine Vollzeit-Stelle für die Jugendhilfeplanung eingerichtet. Die Planung erfolgt zurzeit über ein Excel-Tool. Eine Fachberatung ist für die kommunalen Einrichtungen mit einem Stellenanteil von zehn Stunden pro Woche vorhanden.

Ein Controlling für den Bereich der Tagesbetreuung für Kinder ist in Menden noch im Aufbau begriffen.

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung. Der Fehlbetrag entspricht dem ordentlichen Ergebnis.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	5.301.350	5.236.428	5.461.735	5.117.762	5.239.178
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.044	2.078	2.185	2.080	2.178

* Bevölkerungsdaten für das Jahr 2013 liegen noch nicht von IT NRW vor.

Der Fehlbetrag der Tagespflege für Kinder entwickelt sich steigend und ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dies zeigt die nachstehende Tabelle.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.080	1.293	2.609	1.859	1.705	1.848	2.044	34

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Kindergartenbedarfsplanung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

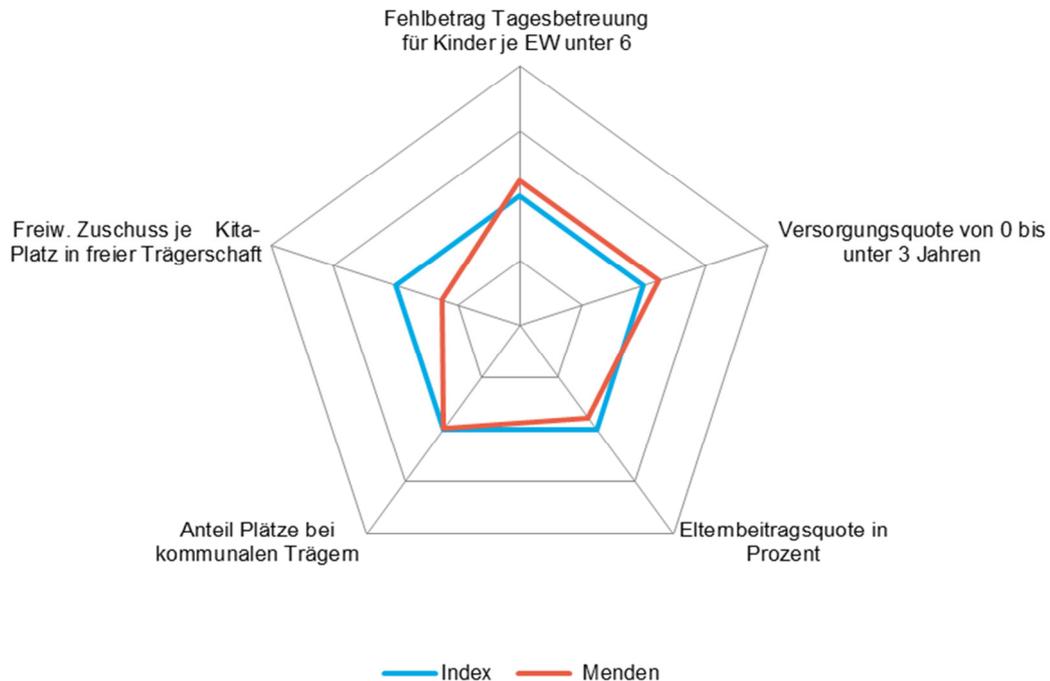
Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.095	2.077	3.698	2.822	2.624	2.771	3.060	31

Im Jahr 2013 liegt der Fehlbetrag je Platz auf dem Niveau des Vorjahres.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Es gibt verschiedene Parameter, die sich auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirken. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der Parameter für die Stadt Menden im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012²



² Der Index stellt den jeweiligen Mittelwert mit 100 Prozent dar. Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag wird insbesondere durch die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote und die überdurchschnittliche Versorgungsquote beeinflusst.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch die in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen werden laut der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember berücksichtigt.

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher mussten die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	256	290	322	340	394
Einwohner U-3	1.251	1.225	1.213	1.175	1.143
Versorgungsquote U-3 in Prozent	20,5	23,7	26,5	28,9	33,1
Versorgungsquote U-3 nur Kindertages-einrichtungen in Prozent	13,3	16,3	19,1	21,6	25,2

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan, für Jahr 2013 liegen noch keine Bevölkerungsdaten vor.

Den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung erfüllt die Stadt nach eigener Aussage. Klagen wegen Nichterfüllung liegen nicht vor. Die Stadt Menden plant ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 eine bedarfsgerechte Versorgungsquote von 36 Prozent. Hierbei soll die Quote 30 Prozent in den Kindertageseinrichtungen und sechs Prozent in der Kindertagespflege betragen. Nach Einschätzung der Stadt steigt die Nachfrage nach U3- Betreuung in den kommenden Jahren. Die prognostizierten Überhänge bei den Ü3 Plätzen (Jahr 2015/2016) sollen in U3- Plätze umgewandelt werden.

Versorgungsquote U-3 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,9	18,1	37,7	25,8	23,2	25,7	27,4	34

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr³.

Die Stadt Menden erhebt aufgrund der Elternbeitragssatzung vom 03. November 2011 in der Änderung vom 01. August 2012 die Beiträge. Die Satzung umfasst insgesamt zehn Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von 17.001 Euro pro Jahr sind Beiträge zu zahlen. Die letzte Einkommensstufe endet bei einem Einkommen von 112.000 Euro. Die GPA NRW begrüßt ausdrücklich, dass auch Einkommen über 100.000 Euro in der Satzung erfasst sind. Für Geschwisterkinder erhebt die Stadt Menden keine Beiträge. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.222.408	975.682	1.226.670	1.472.179	1.703.578
ordentliche Aufwendungen in Euro	9.937.905	9.678.209	10.156.549	10.777.407	11.686.518
Elternbeitragsquote in Prozent	12,3	10,1	12,1	13,7	14,6

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,7	10,0	22,4	15,3	13,4	14,8	17,0	31

Die Elternbeitragsquote steigt im Jahr 2013 auf 14,6 Prozent. Damit nähert diese sich dem interkommunalen Vergleichswert des Jahres 2012. Der Elternbeitrag je Platz steigt in Menden von ca. 766 Euro im Jahr 2009 auf ca. 1.100 Euro im Jahr 2013. Im Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt der Elternbeitrag je Platz bei ca. 1.040 Euro. Der Abstand zum Maximalwert beträgt in Menden ca. 400 Euro je Platz.

³ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote ist in Menden unterdurchschnittlich, zeigt sich aber steigend. Dieses wirkt sich grundsätzlich positiv auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung zu reduzieren sollte die Stadt Menden prüfen, wie sie die Erträge aus Elternbeiträgen erhöhen kann.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger⁴. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Platzangebot Kindertageseinrichtungen

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze gesamt	1.595	1.570	1.525	1.525	1.545
Plätze in kommunaler Trägerschaft	539	532	485	495	495
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	33,8	33,9	31,8	32,5	32,0
Plätze in freier Trägerschaft	1.056	1.038	1.040	1.030	1.050
Anteil Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	66,2	66,1	68,2	67,5	68,0

Insgesamt gibt es in Menden 26 Tageseinrichtungen für Kinder. Die Stadt Menden hält ca. ein Drittel der Plätze in eigener Trägerschaft. Der interkommunale Mittelwert „Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft“ liegt im Jahr 2012 bei ca. 33 Prozent.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag wird durch den Anteil kommunaler Plätze nicht stärker belastet als in den Vergleichskommunen.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁵ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

⁴ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁵ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger von Kindertageseinrichtungen. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	175.610	178.990
Plätze in freier Trägerschaft	1.030	1.050
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	171	171

Aufgrund politischer Beschlüsse zahlt die Stadt Menden freiwillige Zuschüsse an die freien Träger. Im Kindergartenjahr 2013/2014 betragen die Zuschüsse insgesamt ca. 210.000 Euro.

Bei den kirchlichen Einrichtungen senkt die Stadt die Zuschüsse. Ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 beteiligt sich Menden mit fünf Prozent an den Betriebskosten. Im Jahr 2012/2013 waren es noch sieben Prozent. Diese Vereinbarung ist gültig bis zum Kindergartenjahr 2016/2017. Ab dem Jahr 2016 werden Neuverhandlungen mit den kirchlichen Trägern geführt.

Eine zeitliche Befristung der freiwilligen Zuschüsse an die sonstigen freien Träger sieht die Stadt nicht vor.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
171	30	680	272	151	267	348	33

→ Feststellung

Die unterdurchschnittlichen freiwilligen Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen entlasten den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Die Kindertagespflege kann als alternative und flexible Betreuungsmöglichkeit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung leisten.

Die Aufgaben der Kindertagespflege liegen in Menden nicht vollständig in der Hand des Jugendamtes. Teilaufgaben sind an den Sozialdienst katholischer Frauen (SkF) im Rahmen einer Vereinbarung vergeben. Hierzu zählen die:

- Vermittlung,

- fachliche Beratung,
- Schulung.

Die Gewährung der Geldleistung nimmt die Stadt selber wahr. Für seine Arbeit erhält der SkF ab dem 01. Januar 2015 einen Zuschuss von ca. 100.000 Euro. Diesen passt Menden in den Folgejahren an die Entwicklung der Lohnkosten und der Betreuungszahlen an.

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

Plätze in Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	90	90	90	86	94
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.685	1.660	1.615	1.611	1.639
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	5,3	5,4	5,6	5,3	5,7

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die Kindertagespflege in Menden leistet einen Beitrag zum Ausbau der U-3 Betreuung. Gleichwohl bevorzugen viele Eltern nach Einschätzung der Stadt einen Platz in einer Kindertageseinrichtung.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,3	1,3	13,1	7,6	5,9	7,7	8,5	34

Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
118,1	21,3	117,8	87,0	73,6	96,1	100,0	32

Der Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen zeigt, dass weitere Tagespflegeplätze erforderlich sind. Diese Entwicklung hat die Stadt Menden erkannt. Zum 01. Oktober 2014 richtet die Stadt in Zusammenarbeit mit dem SkF eine Großtagespflegestelle ein. Diese umfasst insgesamt neun Plätze.

→ Feststellung

Die Stadt Menden weist den neuen Maximalwert beim Anteil an den belegten Plätzen in der Kindertagespflege aus. Die neue Großtagespflegestelle wird die Situation vor Ort entspannen.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Bevölkerung sinkt in Menden bis zum Jahr 2030 voraussichtlich um ca. 18 Prozent. Die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre sinkt im gleichen Zeitraum um ca. 20 Prozent.
- Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Kind und je Platz ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Um diesen zu reduzieren sollte die Stadt prüfen, wie sie die Elternbeiträge erhöhen kann.
- Die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger sind unterdurchschnittlich.
- Eine zeitliche Befristung sollte die Stadt Menden für alle freiwilligen Zuschüsse vertraglich festlegen.
- Ein Controlling mit regelmäßigen Berichten und Kennzahlen ist im Aufbau begriffen.
- Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder ist im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2012 rückläufig. Der Anteil der kommunalen Einrichtungen ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Menden mit dem Index 3.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Menden
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	8
Realschulen	10
Gymnasien	12
Gesamtschulen	14
Schulturnhallen	16
Turnhallen (gesamt)	17
Gesamtbetrachtung	18
Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	20
Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ 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 Menden 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.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die ein-

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. GAB I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

zelenen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Grundschulen

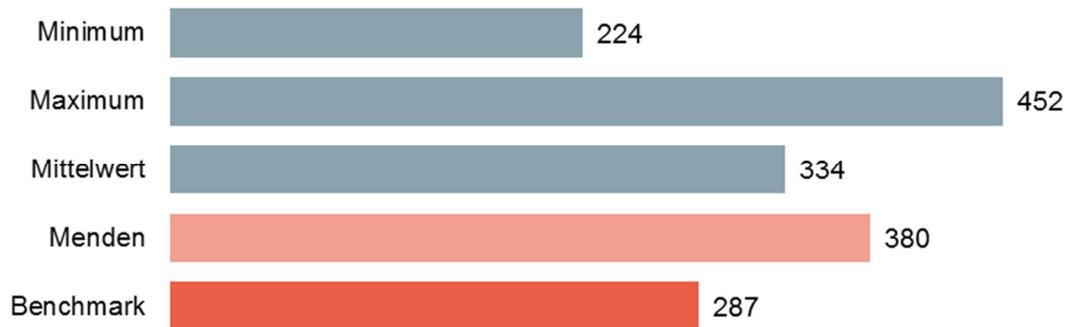
Die Zahl der Grundschüler in Menden ist in den Jahren 2000 bis 2012 um 36 Prozent gesunken. Damit gehen heute in Menden rund 1.050 Schüler weniger zur Grundschule als vor zwölf Jahren. Zurzeit besuchen noch etwa 1.800 Schüler die neun städtischen Grundschulen.

Mit Ablauf des Schuljahres 2012/13 wurde die Westschule – bis dahin Teilstandort der Josefsschule – geschlossen. Folgende Grundschulen haben ihre Eigenständigkeit ebenfalls verloren:

- St. Michael-Schule Schwitten (heute Teilstandort Hochfuhr),
- Anne-Frank-Schule (heute Teilstandort Malvenweg),
- Adolf-Kolping-Schule (heute Teilstandort Haydnstraße).

Sie sind nun Verbundschulen der Albert-Schweitzer-Schule Lahrfeld, der Gemeinschaftsgrundschule Platte Heide sowie der Bischof-von-Ketteler-Schule Lendringsen.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
380	297	327	374	43

Menden gehört zu den NRW-Kommunen mit den höchsten Grundschulflächen je Klasse. Im Schuljahr 2012/13 liegen die Flächenüberhänge im Vergleich zum Benchmark bei 93 m² BGF je gebildeter Klasse. Das entspricht einer Gesamtfläche von rund 7.400 m².

Der GPA NRW Benchmark beträgt 287 m² je Klasse. In diesen 287 m² ist bereits ein Zuschlag von 15 m² für den Offenen Ganztagsbetrieb enthalten. Der Zuschlag entspricht einem OGS-Anteil bis 30 Prozent der teilnehmenden Schüler an der Gesamtschülerzahl. Im Schuljahr 2012/13 bestand an den meisten Grundschulen Mendens ein Betreuungsangebot im Rahmen des Offenen Ganztagsbetriebs (OGS). Von diesem Angebot haben 499 Schüler Gebrauch gemacht. Das entspricht einer Betreuungsquote von 26 Prozent an der Gesamtschülerzahl.

Nachfolgend die Berechnung, wie viel Grundschulfläche die Stadt Menden mehr vorhält, als sie für die Anzahl der gebildeten Klassen benötigt. Dazu wird der Saldo (Fläche je Klasse minus Benchmark) mit der Anzahl der gebildeten Klassen multipliziert:

Berechnung des Flächenpotenzials 2012

Bruttogrundfläche in m ²	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse	Benchmark	Saldo	Flächenpotenzial
30.418	80	380	287	93	7.400

→ Feststellung

Der Teilstandort „Westschule“ wurde Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen. Dadurch hat die Stadt Menden das Flächenpotenzial um 1.200 m² auf 6.200 m² reduziert. Einen Flächenzuwachs um 500 m² bringt der Umzug der Nikolaus-Groß-Schule in das ehemalige Gebäude der Hauptschule Böisperde.

Grundschulen Menden 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Albert-Schweitzer-Schule Lahrfeld	4.530	336	14	3	324
Teilstandort Hochfuhr	1.108	91	4	1	277
Bischof-von-Ketteler-Schule	3.932	159	8	2	492
Teilstandort Haydnstraße	1.942	72	3	0	647
Gemeinschaftsgrundschule Platte Heide	5.594	214	9	2	622
Teilstandort Malvenweg	2.871	183	8	2	359
Nikolaus-Groß-Schule	2.943	311	12	3	245
Josefschule Menden	2.572	221	9	2	286
Josefschule Lendringens	3.714	196	8	2	464
Teilstandort Westschule*	1.212	105	5	1	242
Gesamt	30.418	1.888	80	18	380

*der Teilstandort Westschule wurde Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen

→ Feststellung

Überschreitungen des Benchmarks ergeben sich in Menden – mit Ausnahme der Grundschulen/Teilstandorte Hochfuhr, Josefschule Menden, Nikolaus-Groß-Grundschule und Westschule - an allen übrigen Grundschulen. Dabei hat die Gemeinschaftsgrundschule Platte Heide mit rund 2.600 m² das höchste Einzel-Flächenpotenzial.

Die Prognose für die kommenden Jahre geht von weiter sinkenden Grundschülerzahlen in Menden aus. Der Rückgang bis 2018/19 wird nochmals bei etwa 250 Schülern liegen – das entspricht einem weiteren Minus von 14 Prozent.

Prognose Grundschulen bis 2018/19

Schuljahr	Schüler	Klassen	Flächen*	Fläche je Klasse	Benchmark
Prognose 2014/15	1.766	78	29.698	378	287
Prognose 2015/16	1.714	76	29.698	390	287
Prognose 2016/17	1.680	75	29.698	398	287
Prognose 2017/18	1.636	73	29.698	408	287
Prognose 2018/19	1.632	73	29.698	408	287

*die Schließung des Teilstandortes „Westschule“ (- 1.212 m²) sowie der Umzug der „Nikolaus-Groß-Grundschule“ in das größere Gebäude (+492 m²) der ehemaligen Hauptschule Böesperde sind hier bereits berücksichtigt

Vorstehender Prognose liegen bei der Klassenbildung im Schnitt 22,5 Schüler zugrunde. Daraus errechnen sich für den Prognosezeitraum folgende Flächenpotenziale:

Entwicklung Flächensituation Grundschulen bis 2018/19

Schuljahr	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial
Prognose 2014/15	22.526	29.698	7.172
Prognose 2015/16	21.863	29.698	7.835
Prognose 2016/17	21.429	29.698	8.269
Prognose 2017/18	20.868	29.698	8.830
Prognose 2018/19	20.817	29.698	8.881

→ Feststellung

Durch die weiter rückläufigen Grundschülerzahlen wird sich das Flächenpotenzial der Grundschulen – trotz des geschlossenen Teilstandortes Westschule - bis 2019 auf rund 8.900 m² erhöhen.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte ein Standortkonzept für die städtischen Grundschulen entwickeln. Ein Element darin sollte sein, dass die weiteren drei Teilstandorte geschlossen werden. Darüber hinaus sollte ein weiterer Grundschulstandort geschlossen werden.

Die v. g. Empfehlung basiert auf einer ausschließlich wirtschaftlichen Betrachtung der bestehenden Grundschulen. Werden die drei Teilstandorte geschlossen, könnten rund 5.900 m² an Flächen abgebaut werden. Erst wenn zudem ein weiterer Grundschulstandort geschlossen wird, würde der Flächenbestand bei den Grundschulen etwa dem zukünftigen Bedarf entsprechen.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte in der Gesamtbetrachtung prüfen, welche Grundschulgebäude veräußert oder abgerissen werden können, um den städtischen Haushalts zu entlasten. Sofern die Gebäude jedoch für andere Schulformen wirtschaftlicher genutzt werden können, sollten sie im städtischen Gebäudebestand verbleiben.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Menden gab es in 2012/13 folgende weiterführenden Schulen:

- drei Hauptschulen,
- zwei städtische Realschulen,
- eine private Realschule,
- zwei städtische Gymnasien,
- ein privates Gymnasium,
- eine Gesamtschule (Schulzentrum mit Hauptschule),
- ein Berufskolleg.

Das Walburgisgymnasium und die neu gegründete Walburgisrealschule in privater Trägerschaft der Schwestern der hl. Maria Magdalena Postel betrachtet die GPA NRW nicht. Gleiches gilt für das Hönnener Berufskolleg des Märkischen Kreises sowie die Ende des Schuljahres 2013/14 aufgelöste Rodenberg Förderschule.

Die Hauptschule Böesperde wurde Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen. Weiterhin hat die Städtische Gesamtschule Menden mit Beginn des Schuljahres 2012/13 im Gebäude der Hauptschule „Am Gelben Morgen“ den Unterricht fünfzünftig aufgenommen. Die Hauptschule nimmt seitdem keine Eingangsklasse mehr auf und läuft Ende des Schuljahres 2016/17 aus. Um der Flächensituation dieses (vorübergehenden) Schulzentrums gerecht zu werden, betrachtet die GPA NRW diese beiden Schulen in den folgenden Berichtsteilen als Ganzes. Beurteilungsmaßstab für den Flächenbedarf dieses Schulzentrums ist der Benchmark der Schulform „Gesamtschule“.

Weiterführende Schulen Menden 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Hauptschule Bonifatius	7.108	200	11	0	646
Hauptschule Lendringsen	4.133	164	8	0	517
Hauptschule Böesperde	3.435	133	7	0	491
Realschule Lendringsen	6.046	436	17	2	356
Realschule Menden	5.448	661	24	3	227
Heilig-Geist-Gymnasium	10.887	808	37	3	294
Walram-Gymnasium	10.803	874	39	3	277
*Schulzentrum "Am Gelben Morgen"	6.013	417	17	5	354
Gesamt	53.873	3.693	160	16	337

*Hauptschule und Gesamtschule

Die Hauptschule Lendringsen schließt laut Ratsbeschluss Ende des Schuljahres 2014/15. Die Bonifatius Hauptschule soll – wenn es weiterhin neue Eingangsklassen gibt – als einzig verbleibende Hauptschule über 2017 hinaus bestehen bleiben.

Im Realschulbereich ist beschlossen, die Realschule Menden zukünftig im Gebäude des dann aufgelösten Heilig-Geist-Gymnasiums anzusiedeln. Die Realschule Lendringsen bildet im Schuljahr 2014/15 keine Eingangsklasse und wird Ende des Schuljahres 2014/15 geschlossen. Die Schüler werden dann ebenfalls in das Gebäude des ehemaligen Heilig-Geist-Gymnasiums umziehen.

Weiterhin ist geplant, dass beide städtischen Gymnasien fusionieren. Mit Beginn des Schuljahres 2015/16 wird es ein städtisches Gymnasium am Standort „Walram“ geben. Das Gebäude der ehemaligen Rodenberg Förderschule wird dabei die Funktion einer Dependence erhalten. Das Heilig-Geist-Gymnasium wird geschlossen und zukünftig einziger Realschulstandort.

Ab 2016/17 wird von der Gesamtschule Menden auch die gymnasiale Oberstufe – Sekundarstufe II - voraussichtlich zweizügig angeboten. Die Gesamtschule wird dabei auch das Schulgebäude der früheren Realschule Menden belegen.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Menden ist zwischen den Jahren 2000 und 2012 um rund 800 Schüler gesunken; das entspricht einem Minus von 51 Prozent. Im Jahr 2012 hatte die Stadt Menden noch drei Hauptschulen in Betrieb. Die Hauptschule „Am Gelben Morgen“ ist in der nachfolgenden Analyse – wie eingangs beschrieben - nicht berücksichtigt.

Hauptschulen der Stadt Menden 2012

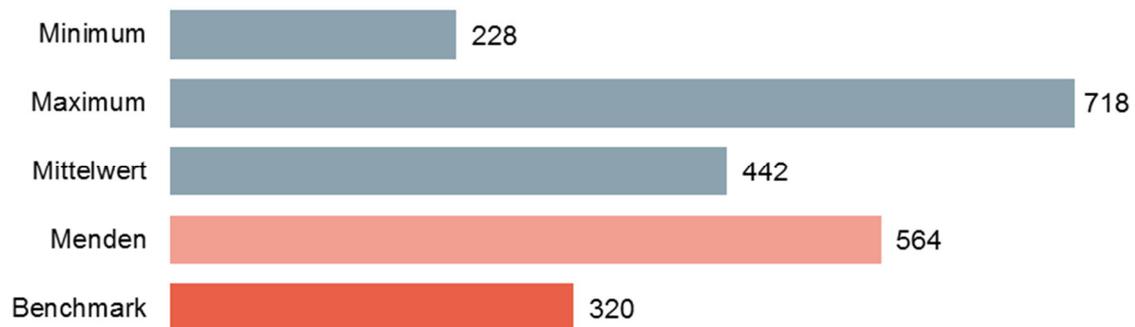
Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Ein- gangsklassen	Fläche je Klasse
Bonifatius	7.108	200	11	0	646
Lendringsen*	4.133	164	8	0	517
Bösperde**	3.435	133	7	0	491
Gesamt	14.676	497	26	0	564

* Schließt Ende des Schuljahres 2014/15

** Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen

An allen drei Hauptschulen wurden freiwillige offene Ganztagsangebote über das Landesprogramm "Geld statt Stelle" mit unterschiedlicher Schüleranzahl durchgeführt.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
564	377	450	499	41

Die Stadt Menden gehört mit einer Bruttogrundfläche von 564 m² je Klasse zu den 25 Prozent der Kommunen mit den größten Flächenüberhängen. Der Flächenüberhang beträgt 244 m² je Klasse bzw. rund 6.300 m² insgesamt.

Die Hauptschule Böisperde wurde Ende des Schuljahres 2012/13 geschlossen. Die Schüler wechselten zu Beginn des Schuljahres 2013/14 an die Bonifatius Hauptschule. Um diese gravierenden Veränderung im Hauptschulbereich zu berücksichtigen, nachfolgend die Daten für das Schuljahr 2013/14.

Hauptschulen der Stadt Menden 2013

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Bonifatius	7.108	262	13	1	547
Lendringsen	4.133	111	5	0	827
Gesamt	11.241	373	18	1	625

Da die Hauptschule Böisperde geschlossen ist, reduziert die Stadt die Gesamthauptschulfläche um 3.400 m².

An der Hauptschule Bonifatius hat sich die Flächeneffizienz durch die neu hinzugekommenen Schüler der ehemaligen Hauptschule Böisperde etwas verbessert. Trotzdem beträgt der Flächenüberhang bei 13 unterrichteten Klassen etwa 3.000 m².

An der Hauptschule Lendringsen hat sich die Flächeneffizienz dagegen erheblich verschlechtert. Der Flächenüberhang beträgt auf der Grundlage von noch fünf unterrichteten Klassen rund 5.500 m². Der Ratsbeschluss, diese Schule Ende des Schuljahres 2014/15 zu schließen, ist daher folgerichtig.

Prognose Hauptschulen bis 2018/19

Schuljahr	Schüler	Klassen	Flächen	Fläche je Klasse
Prognose 2014/15	303	13	11.241	865
Prognose 2015/16	221	9	7.108*	790
Prognose 2016/17	148	7	7.108	1.015
Prognose 2017/18	88	4	7.108	1.777
Prognose 2018/19	98	4	7.108	1.777

* Fläche nach Schließung der Hauptschule Lendringsen – nur noch Hauptschule Bonifatius

Vorstehender Prognose liegen bei der Klassenbildung im Schnitt 25 Schüler zugrunde. Daraus errechnen sich für den Prognosezeitraum folgende Flächenpotenziale:

Entwicklung Flächensituation Hauptschulen bis 2018/19

Schuljahr	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial
Prognose 2014/15	4.160	11.241	7.081
Prognose 2015/16	2.880	7.108	4.228
Prognose 2016/17	2.240	7.108	4.868
Prognose 2017/18	1.280	7.108	5.828
Prognose 2018/19	1.280	7.108	5.828

→ Feststellung

Sollten die prognostizierten Hauptschülerzahlen zutreffen, ist das Gebäude der Bonifatius Hauptschule weit überdimensioniert.

→ Empfehlung

Spätestens Ende des Schuljahres 2015/16 sollte das Gebäude der Bonifatius Hauptschule aufgegeben werden. Der Hauptschulbetrieb kann dann in einem ehemaligen kleineren Grundschulgebäude stattfinden. Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollten die nicht mehr genutzten und entbehrlichen Hauptschulgebäude veräußert oder abgerissen werden.

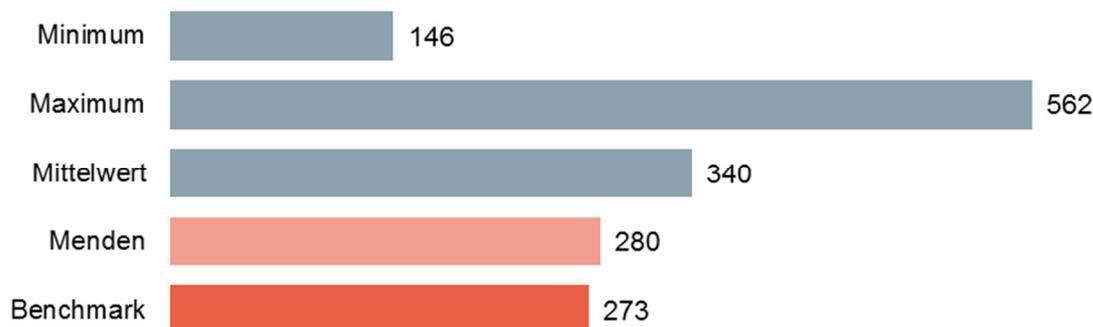
Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Menden hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 – 2012/2013 um sieben Prozent verringert – das entspricht einem Rückgang von 79 Schülern. Im Schuljahr 2012/2013 besuchten 1.097 Schüler die beiden städtischen Realschulen. Ganztagsunterricht wurde an beiden Realschulen bislang nicht eingeführt. Den Schülern wurden freiwillige offene Ganztagsangebote über das Landesprogramm "Geld statt Stelle" angeboten.

Realschulen der Stadt Menden 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Lendringsen	6.046	436	17	2	356
Menden	5.448	661	24	3	227
Gesamt	11.494	1.097	41	5	280

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
280	293	322	376	42

In der Gesamtbetrachtung beider Realschulen beträgt der Flächenüberhang rund 300 m². Es handelt sich hierbei um ein rein rechnerisches Flächenpotenzial. Deshalb wird es später nicht als monetäres Potenzial ausgewiesen.

Auffällig sind die großen Differenzen bei den Flächen je Klasse zwischen beiden Schulen. Das Gebäude der Realschule Menden verfügt über eine deutlich höhere Flächeneffizienz.

Prognose Realschulen bis 2018/19

Schuljahr	Schüler	Klassen	Flächen	Fläche je Klasse	Benchmark
Prognose 2014/15	1.020	36	11.494	316	273
Prognose 2015/16*	969	35	10.887	331	273
Prognose 2016/17	920	33	10.887	330	273
Prognose 2017/18	866	31	10.887	351	273
Prognose 2018/19	853	31	10.887	351	273

* Realschule Menden am neuen Standort des ehemaligen Heilig-Geist-Gymnasiums

Vorstehender Prognose liegen bei der Klassenbildung im Schnitt 28 Schüler zugrunde. Daraus errechnen sich für den Prognosezeitraum folgende Flächenpotenziale:

Entwicklung Flächensituation Realschulen bis 2018/19

Schuljahr	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial
Prognose 2014/15	9.945	11.494	1.549
Prognose 2015/16	9.555	10.887	1.332
Prognose 2016/17	9.009	10.887	1.878
Prognose 2017/18	8.463	10.887	2.424
Prognose 2018/19	8.463	10.887	2.424

Das Gebäude des ehemaligen Heilig-Geist-Gymnasiums hat eine Bruttogrundfläche von 11.887 m². Auf Basis der heute vorliegenden Prognosezahlen wird sich auch hier in den nächsten Jahren ein Flächenüberhang aufbauen. Eine weitere „Unbekannte“ in dieser Rechnung besteht darin, wie sich die private „Konkurrenz“ Walburgisrealschule entwickeln wird. Ob die neu gegründete Gesamtschule Menden ebenfalls Auswirkungen auf Anmeldezahlen der Realschule haben wird, lässt sich im Moment nicht vorhersagen.

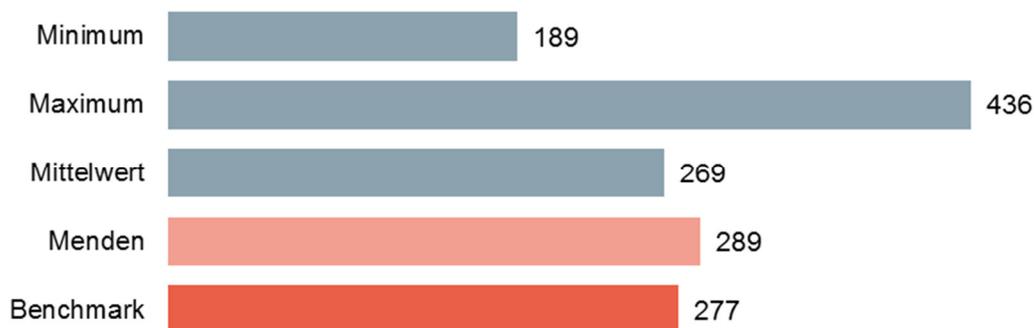
Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in Menden hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 – 2012/2013 um fünf Prozent verringert – das entspricht einem Rückgang von 85 Schülern. An beiden Gymnasien wurden den Schülern freiwillige offene Ganztagsangebote über das Landesprogramm "Geld statt Stelle" angeboten.

Gymnasien der Stadt Menden 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen			Gebildete Klassen/Kurse			Fläche je Klasse/Kurs
		Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Heilig-Geist-Gymnasium	10.887	426	382	808	17	20	37	294
Walram-Gymnasium	10.803	495	379	874	19	19	38	284
Gesamt	21.690	921	761	1.682	36	39	75	289

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
289	231	251	300	42

Das Flächenpotenzial an beiden Mendener Gymnasien betrug im Schuljahr 2012/13 rund 900 m². Im diesem Schuljahr wurde letztmalig an den Gymnasien die Jahrgangsstufe 13 unterrichtet. An beiden Mendener Gymnasien gingen insgesamt 1.682 Schüler zur Schule. Nach der Entlassung des Doppeljahrgangs G9/G8 in 2013 sank die Gesamtzahl in 2013/14 auf 1.478 Gymnasiasten. Die nachfolgenden Prognosezahlen für die Mendener Gymnasien belegen, dass dieser Trend unverändert anhält.

Der Rat der Stadt Menden hat mit zwei Ratsbeschlüssen auf die sich abzeichnende Flächensituation reagiert. Beide Gymnasien sollen zum 31. Juli 2015 aufgelöst werden. Die dann fusionierten Gymnasien sollen am Standort Walram ansässig werden. Eine weitere Dependance soll im Gebäude der geschlossenen Rodenberg Förderschule entstehen. Beide Gebäude zusammen werden über eine Bruttogrundfläche von rund 14.550 m² verfügen. Diese neue Situation ist in der folgenden Prognose bereits berücksichtigt:

Prognose Gymnasien bis 2018/19

Schuljahr	Schülerzahlen			Gebildete Klassen/Kurse*			Fläche je Klasse/Kurs
	Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Prognose 2014/15	699	578	1.277	25	30	55	397
Prognose 2015/16**	671	554	1.225	24	28	52	278
Prognose 2016/17	634	523	1.157	23	27	49	294
Prognose 2017/18	610	504	1.114	22	26	48	305
Prognose 2018/19	592	489	1.081	21	25	46	315

* der Klassen/Kursbildung liegen 28 Schüler /Klasse in der Stufe Sek I und 19,5 Schüler in der Stufe Sek II zugrunde

** Walram-Gymnasium 10.803 m² BGF – Dependance Wilhelmstraße 3.750 m² BGF

Entwicklung Flächensituation Gymnasien bis 2018/19

Schuljahr	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial
Prognose 2014/15	15.235	21.690	6.455
Prognose 2015/16	14.404	14.553*	146
Prognose 2016/17	13.573	14.553	977
Prognose 2017/18	13.296	14.553	1.254
Prognose 2018/19	12.742	14.553	1.808

*ab 2015/2016 Walram-Gymnasium 10.803 m² BGF – Dependance Wilhelmstraße 3.750 m² BGF

→ Feststellung

Beide Gymnasien an einem Standort zusammenzuführen, ist aufgrund der stark rückläufigen Schülerzahlen notwendig und folgerichtig.

→ **Feststellung**

An der Wilhelmstraße wird 2015 eine Dependance des Walram-Gymnasiums im ehemaligen Gebäude der Rodenberg-Förderschule eröffnet. Die Schüler-Prognosezahlen lassen erwarten, dass sich in den nächsten Jahren am Gymnasium sukzessive wieder ein Flächenüberhang aufbauen wird. Deshalb kann die Dependance in ihrer heutigen Größe nur eine zeitlich befristete Lösung darstellen.

Gesamtschulen

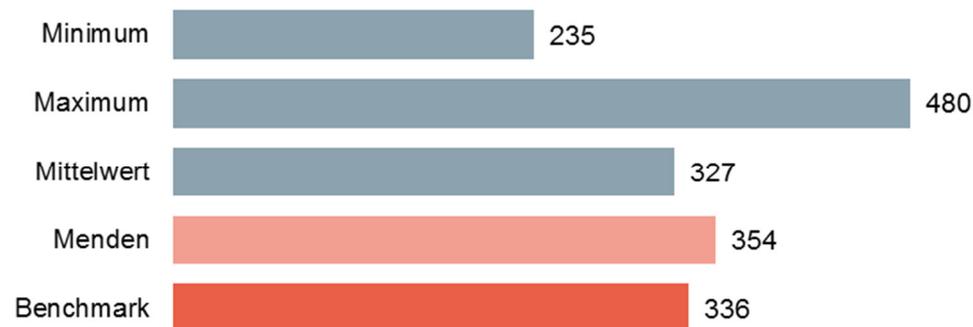
Die Gesamtschule Menden ist im Jahr 2012 im Gebäude der Hauptschule „Am Gelben Morgen“ fünfzünftig eröffnet worden. Die bisherige Hauptschule läuft bis 2017 jahrgangweise aus.

Für die Analyse und Beurteilung der Flächensituation in 2012 haben wir die beiden Bildungswege Haupt- und Gesamtschule zusammengefasst. Das ist zwar ein fiktiver Ansatz, kommt jedoch dem Schulalltag dieses Schulzentrums am nächsten. Beurteilungsmaßstab ist der GPA NRW Benchmark für Gesamtschulen. Er beträgt 336 m² je Klasse in der Sekundarstufe I.

Bruttogrundfläche Schulzentrum je Klasse in m² 2012

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse
Schulzentrum	6.013	417	17	354

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
354	289	325	347	12

Das Flächenpotenzial von rund 300 m² zwischen GPA NRW Benchmark und dem Flächenwert des Schulzentrums ist lediglich „rechnerischer Natur“. Es wird in der anschließenden Potenzialberechnung Schulgebäude nicht als solches ausgewiesen.

Prognose Gesamtschule Menden

Bei stabil bleibenden Anmeldezahlen zur Gesamtschule Menden werden im Schuljahr 2017/18 im Sek. I Bereich 30 Klassen unterrichtet. Die Schulentwicklungsplanung der Stadt geht dann

von 839 Gesamtschülern aus. Die Hauptschule „Am gelben Morgen“ ist bis dahin ausgelaufen. Mit Beginn des Schuljahres 2020/21 ist auch der Sek. II Bereich mit dem dreizehnten Schuljahr (G9) vollständig in Betrieb. Entscheidend für den tatsächlichen Flächenbedarf der Gesamtschule wird dann sein, wie viele Schüler einen gymnasialen Abschluss anstreben. Die Schulentwicklungsplanung geht von ca. 240 Sek. II Schülern aus. Daraus resultieren etwa zwölf Kurse. Für die dann zu unterrichtenden 42 Klassen/Kurse wird eine Gebäudefläche von rund 14.000 m² benötigt. Die Gebäude „Am Gelben Morgen“ und der dann ehemaligen Realschule Menden verfügen über eine Gesamtfläche von 11.461 m² BGF. Das sich abzeichnende Flächendefizit könnte durch ein bis dahin geschlossenes Grundschulgebäude ausgeglichen werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2012

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	380	287	93	80	7.400
Hauptschulen	564	320	244	26	6.300
Realschulen	280	273	7	41	(300)
Gymnasien	289	277	12	75	900
„Schulzentrum“ Gesamtschule	354	336	18	17	(300)
Gesamt					14.600

Die GPA NRW legt bei der monetären Bewertung der 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 aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Das reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

→ Empfehlung

Das Flächenpotenzial im Schuljahr 2012/2013 beträgt rund 14.600 m². Der städtische Haushalt könnte demnach mit rund 1.500.000 Euro entlastet werden. Dazu müssen die nicht mehr benötigten Gebäude der zu schließenden Schulen veräußert- oder abgerissen werden.

Im Prognosezeitraum bis 2019 wird die Schülerzahl aller Schulformen von 5.556 auf etwa 4.500 sinken. Der Flächenüberhang wird – wenn der Rat der Stadt Menden keinen weiteren Schulschließungen zustimmt - auf rund 16.400 m² (= rund 1,6 Mio. Euro) steigen. Das sind im Einzelnen:

- Grundschulen 8.881 m²,
- Hauptschule 5.828 m²,
- Realschule 2.424 m²,
- Gymnasium 1.808 m²,

- Gesamtschule – 2.539 m².

Schulturnhallen

Nicht alle Schulstandorte verfügen über eigene Sporthallen. Der Grundschul-Teilstandort Hochfuhr benutzt für den Schulsport die Mehrzweckhalle Schwitten. Der Schulsport des Grundschul-Teilstandortes Haydnstraße findet in der Turnhalle Hüingsen statt. Die Nicolaus Grundschule macht Schulsport in der Turnhalle der Bonifatius Hauptschule.

Unsere Bedarfsberechnung erfolgt ausschließlich für die Nutzung durch Schulen (Schulnutzung entspricht einhundert Prozent der Halleneinheiten und Flächen). Vereinsnutzung bleibt an dieser Stelle außen vor.

Schulturnhallen Menden 2012

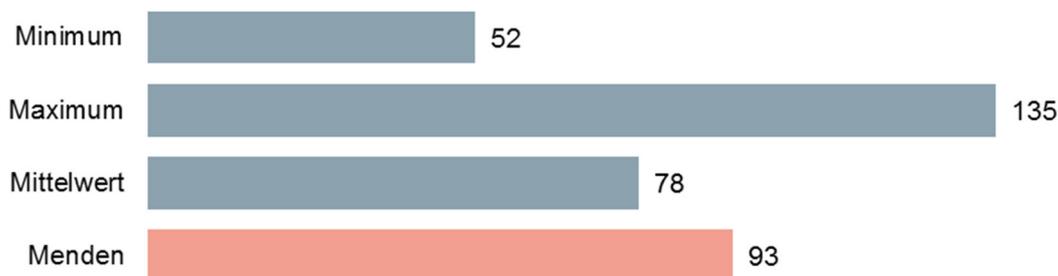
Schulen	m ² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	8.508	12,0	709
Hauptschulen	5.853	6,0	976
Realschulen	2.206	4,0	552
Gymnasien	3.959	5,0	792
Schulzentrum Haupt- u. Gesamtschule*	1.607	2,0	804
Gesamt	22.133	29,0	763

* Am Gelben Morgen

Die Größe von Turn- und Sporthallen setzt sich aus der Summe der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der Flächen für Umkleiden, Verkehrsflächen und sonstigen Nebenräume zusammen. Die durchschnittliche Größe der Halleneinheiten in der Stadt Menden liegt mit 763 m² zwischen Median (758 m²) und drittem Quartilswert (849 m²).

Den 239 Klassen/Kursen des Schuljahres 2012/13 steht eine Gesamtfläche von rund 22.133 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 93 m² je Klasse/Kurs.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93	67	74	82	43

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kursen ausreicht. Hierbei sind zusätzliche Angebote, z. B. Sportaußenanlagen und das Schulschwimmen berücksichtigt. Der so ermittelte Bedarf für Menden wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2012

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,7	12,0	5,3
Hauptschulen	2,2	6,0	3,8
Realschulen	3,4	4,0	0,6
Gymnasien	6,3	5,0	-1,3
Schulzentrum Haupt- und Gesamtschule *	1,4	2,0	0,6
Gesamt	20,0	29,0	9,0

* Am Gelben Morgen

Aus der Gegenüberstellung ergeben sich für Menden neun überzählige Halleneinheiten. Insbesondere bei den Grund- und Hauptschulen ist die Diskrepanz mit fünf bzw. vier Halleneinheiten beträchtlich. Bei den übrigen weiterführenden Schulen decken sich Bedarf und Bestand. Die rückläufigen Schülerzahlen am Gymnasiums (G12) haben die festgestellte Unterdeckung bereits aufgelöst.

Turnhallen (gesamt)

Neben den oben in die Berechnung eingeflossenen Schulturnhallen unterhält die Stadt Menden die Mehrzweckhalle Halingen, die ausschließlich dem Vereinssport zur Verfügung steht. Seit 2013 wird die Turnhalle der ehemaligen Westschule ebenfalls nur von Sportvereinen genutzt. Gleiches gilt für den Zeitraum Juli 2013 bis August 2014 für die Turnhalle der ehemaligen Hauptschule Böisperde. Hier findet zwar heute wieder der Schulsport der umgezogenen Nicolaus-Groß-Schule statt. Allerdings wird die Turnhalle am ehemaligen Standort dieser Schule zukünftig auch nur noch für den Vereinssport von der Stadt vorgehalten.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
506	247	786	410	353	398	454	48

→ **Feststellung**

In Menden gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von neun Turnhalleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Größe der Turnhalleneinheiten von 763 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 6.900 m². Monetär ausgedrückt, bedeutet das ein Potenzial von 690.000 Euro.

→ **Feststellung**

Ausschließlich für den Vereinssport stellt die Stadt Menden 2.200 m² Sporthallenfläche zur Verfügung. Ein weiteres monetäres Potenzial von 220.000 Euro besteht somit für den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Um das Flächenpotenzial kurzfristig zu realisieren, sollte die Stadt Menden einzelne Hallen aufgeben. Dabei ist vorab zu klären, welche Schulstandorte langfristig erhalten werden. Die Stadt sollte das wirtschaftliche Eigentum an Sporthallen, die jetzt – oder in Zukunft - nur dem Vereinssport dienen, an die Vereine übertragen. Nicht ins Eigentum von Vereinen übertragbare Hallen sollten verkauft oder abgerissen werden.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Große Flächenüberhänge von insgesamt 14.600 m² bestehen in den Bereichen Grund- und Hauptschulen sowie ein vergleichsweise kleiner Flächenüberhang bei den Gymnasien,
- durch Reduzierung des Flächenbestands an den tatsächlichen Bedarf kann der städtische Haushalt jährlich um rund 1.500.000 Euro entlastet werden,
- der Haushalt wird dauerhaft bei Betriebs- und Unterhaltungskosten allerdings nur entlastet, wenn diese Gebäude verkauft – oder abgerissen werden,
- die Grundschule „Westschule“ ist mittlerweile geschlossen worden, drei weitere Grundschulen haben ihre Eigenständigkeit verloren und sind zu Teilstandorten geworden,
- diese Teilstandorte sollten kurzfristig geschlossen werden,
- darüber hinaus erfordern die weiterhin rückläufigen Grundschülerzahlen in den kommenden Jahren eine weitere Grundschulschließung,
- die Hauptschule Böisperde wurde zwischenzeitig ebenfalls geschlossen. Die Hauptschule Lendringsen soll in 2015 geschlossen werden; die Hauptschule „Am Gelben Morgen“ läuft 2017 aus,
- die vorläufig verbleibende Bonifatius Hauptschule sollte in ein kleineres – noch aufzugebendes - Grundschulgebäude umziehen,
- die Realschule Lendringsen bildet im Schuljahr 2014/15 keine Eingangsklasse und schließt Ende des Schuljahres 2015. Die Realschule Menden wird in das Gebäude des ehemaligen Heilig-Geist-Gymnasiums umziehen,

- beide städtischen Gymnasien werden fusionieren. Der Standort „Walram“ wird bleiben; der Standort „Heilig-Geist-Gymnasium“ wird aufgegeben. Neu hinzu kommen wird eine Dependence in der ehemaligen Rodenberg Förderschule,
- die Gesamtschule Menden hat ihren Betrieb 2012 im Hauptschulgebäude „Am Gelben Morgen“ fünfzünftig aufgenommen. Wenn die Realschule Menden in das Gebäude des Heilig-Geist-Gymnasiums umgezogen ist, wird das Realschulgebäude von der Gesamtschule übernommen. Sollten die Gesamtschüler-Prognosezahlen eintreffen, werden im Schulzentrum etwa 2.500 m² Gebäudefläche fehlen,
- die Flächenüberhänge bei den Realschulen und beim „Schulzentrum“ Am Gelben Morgen sind marginal,
- es bestehen ebenfalls Überkapazitäten von neun Schulturnhalleneinheiten mit einer Gesamtfläche von 6.900 m²; das zusätzliche monetäre Potenzial zur Haushaltsentlastung beträgt hierbei 690.000 Euro,
- hierin noch nicht enthalten sind die Sporthallen, die die Stadt Menden ausschließlich für den Vereinssport bereitstellt; das entspricht einem weiteren monetären Potenzial von 220.000 Euro,
- die Stadt Menden sollte ihren Turnhallenbestand auf den Bedarf des Schulsports anpassen. Über diesen Bedarf hinausgehende Turnhallen sollten ins wirtschaftliche Eigentum der Sportvereine übertragen werden,
- nicht an Vereine übertragbare Turnhallen sollten verkauft oder abgerissen werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

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 Menden hatte 2012 insgesamt 10,05 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen - wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten - ohne Auswirkung auf die Kennzahlen.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
84,94	48,27	110,83	77,32	66,77	76,96	85,71	43

Die Aufwendungen sind vor allen Dingen abhängig von der Anzahl der Schüler je Vollzeitstelle im Schulsekretariat. Der weitere Einflussfaktor ist die Stellenbewertung (Eingruppierung).

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
532	394	878	586	511	592	636	42

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die „Schulsekretariate je Schüler“ sind in Menden vergleichsweise hoch. Die Anzahl „Schüler je Vollzeitstelle“ unter dem Durchschnitt.

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

Auffallend hohe Aufwendungen für die Schulsekretariate fallen in Menden bei den Gymnasien und der Förderschule an. Dagegen sind die Aufwendungen bei den Realschulen und der Gesamtschule niedrig. Bei den Grund- und Hauptschulen liegen sie zwischen Median und dem drittem Quartilswert – damit auch über dem Durchschnitt.

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.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte in Menden 2012

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	2,08	21

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

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 6	7,97	79

Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Menden sind überwiegend in der teureren Entgeltgruppe EG 6 eingruppiert. Das spiegelt sich auch in der Kennzahl „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle“ wider. Menden kommt auf einen Wert von 45.194 Euro je Vollzeitstelle; der interkommunale Mittelwert beträgt 43.745 Euro und der Median 43.614 Euro. Neu eingestellte Sekretariatskräfte werden ausschließlich in EG 5 eingruppiert. Hierzu gibt es einen entsprechenden Ratsbeschluss.

→ **Feststellung**

Die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler resultieren in Menden aus der überdurchschnittlich hohen Zahl vollzeitverrechneter Stellen im Schulsekretariatsbereich. Das lässt sich aus der Kennzahl Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat ableiten.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten der Stadt Menden basiert auf dem „Bochumer Modell“. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Zuschlagskalkulation, die auf den Schülerzahlen aufbauend, Arbeitszeit-Zuschläge für weitere Aufgaben vorsieht. Die Sockelarbeitszeit und die Zuschläge sind nach Schulformen differenziert. Das Berechnungsmodell ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform. In Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld und unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben wird für jede Sekretariatsangestellte ein individueller Stundensatz festgelegt. Der Stundensatz wird jährlich zum 1. August überprüft. Ergibt sich eine Abweichung größer fünf Prozent, wird er angepasst.

Die Aufwendungen der Schulsekretariate in Menden sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Positionierung sollten zum Anlass genommen werden, die angewendeten Sockelarbeitszeiten und die zugrunde gelegten „mittleren Arbeitszeiten“ bei den Arbeitszeit-Zuschlägen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Herbst 2014 erschienene KGSt-Bericht Nr. 14/2014 geben. Darin werden zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben. Ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Stellenbemessungsverfahren. Letzteres basiert – wie das Bemessungsverfahren in Menden – auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Stellen der Schülersekretariate anhand des v. g. KGSt-Berichtes überprüfen und ggf. aktualisieren.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die GPA NRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je beförderten Schüler.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind abhängig von der Gemeindestruktur und Einpendlerquote. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der gesamten Schülerzahl. Maßgeblich für den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung ist der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler mit Beförderungsanspruch.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	147	43	517	232	150	214	298	42
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	611	136	908	591	508	597	662	38
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	24	7	68	37	26	35	51	40

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

Von der Gemeindefläche liegt Menden im Mittelfeld der mittleren kreisangehörigen Städte. Das Stadtgebiet ist 86,1 km² groß. Die mittlere Gemeindefläche dieses Segments liegt bei 82 km². Die Einpendlerquote beträgt in Menden zehn Prozent; der Median liegt bei sieben Prozent.

Menden hat im Jahr 2012 für die Schülerbeförderung rund 830.000 Euro ausgegeben. An Mendens Schulen haben 1.530 Schüler Anspruch auf Erstattung der Fahrkosten für ihren Schulweg. Davon kommen 566 Schüler aus Nachbarkommunen, deren Fahrtkosten durch die Stadt Menden getragen werden. Von ihnen besuchen 547 Schüler weiterführende Schulen.

Der Anteil der beförderten Schüler liegt bei den Gymnasien am Median. Bei der Förderschule liegt der Anteil oberhalb des dritten Quartilswertes. Bei den übrigen Schulformen liegt der Anteil der beförderten Schüler im ersten Quartil. Letzteres trägt maßgeblich zu der günstigen Positionierung bei den „Aufwendungen je Schüler“ im interkommunalen Vergleich bei. Begünstigend wirkt hier allerdings auch, dass Haupt-, Realschulen und Gymnasien mehrfach vorhanden sind. Somit wohnen viele Schüler innerhalb der relevanten 3,5- Kilometergrenze (Sek. II – fünf Kilometergrenze).

Ähnliche Verhältnisse gelten auch für die Grundschulen. Die vielen Standorte, die sich insbesondere in den Hauptsiedlungsgebieten innerhalb weniger Kilometer verteilen, führen auch hier zu dem mit zwölf Prozent niedrigen Anteil beförderter Schüler. Mit der eingeleiteten Umgestaltung der Schullandschaft werden sich kurz- und mittelfristig Veränderungen hin zu höheren

Schülerfahrtskosten ergeben. Dennoch ist es erfahrungsgemäß wirtschaftlicher, die Schulen zu schließen und die Gebäude aufzugeben. Die Gebäudevollkosten liegen meist deutlich über den zusätzlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung.

→ **Feststellung**

Trotz der leicht über dem Durchschnitt liegenden Gemeindefläche der Stadt Menden fallen unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Schülerbeförderung an. Das ist in erster Linie auf die große Anzahl an Schulstandorten zurückzuführen. Tendenziell sinkt dadurch der Anteil anspruchsberechtigter Schüler.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung erfolgt in Menden überwiegend durch den Linienverkehr des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Lediglich in wenigen Einzelfällen wird Schülerspezialverkehr eingesetzt. Dies betrifft die Grundschüler im Ortsteil Schwitten. Hier führt ein Taxiunternehmen den Schülertransport zur Schule durch. Der Auftrag zur Schülerbeförderung erfolgt hier auf der Basis einer Preisanfrage bei fünf Taxiunternehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte prüfen, ob die Auszahlung der Kilometerpauschale an die Eltern nicht die für die Stadt günstigere Alternative zum Taxi ist.

Der Ausbau der OGS-Angebote hat nicht zu einer Erhöhung der Schülerbeförderungsaufwendungen geführt. Der Beförderungsanspruch erstreckt sich nur auf die reguläre Schulzeit. Am OGS teilnehmende Kinder werden in der Regel nachmittags von den Eltern abgeholt.

Die Schulzeiten der einzelnen Schule wurden bereits - soweit möglich - an die Linienverkehrszeiten des ÖPNV angepasst. Die Anfangszeiten der neu gegründeten Gesamtschule wurden entsprechend angeglichen. Aktuell ist dies bei der Hauptschule Am Gelben Morgen erneut der Fall. Daneben wurden in Abstimmung mit dem Verkehrsbetrieb auch die Zeiten des ÖPNV auf die Belange des Schülertransports abgestimmt und Streckenoptimierungen vorgenommen.

Die Schulsekretariate nehmen die Anträge auf Fahrkarten entgegen und geben die bestellten Fahrkarten an die Schüler aus. Grundsätzlich werden durch die Stadt Menden nur die notwendigen Schülerbeförderungskosten der anspruchsberechtigten Schüler getragen. Zusätzliche Fahrten (Ausflüge etc.) werden nicht übernommen, sondern aus den Schulbudgets bezahlt.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung der Stadt Menden ist bereits weitgehend optimiert. Die Ausgabe von ausschließlich auf den Schulbetrieb begrenzten Fahrkarten ist Bestandteil der Haushaltssanierung.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik 1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2012

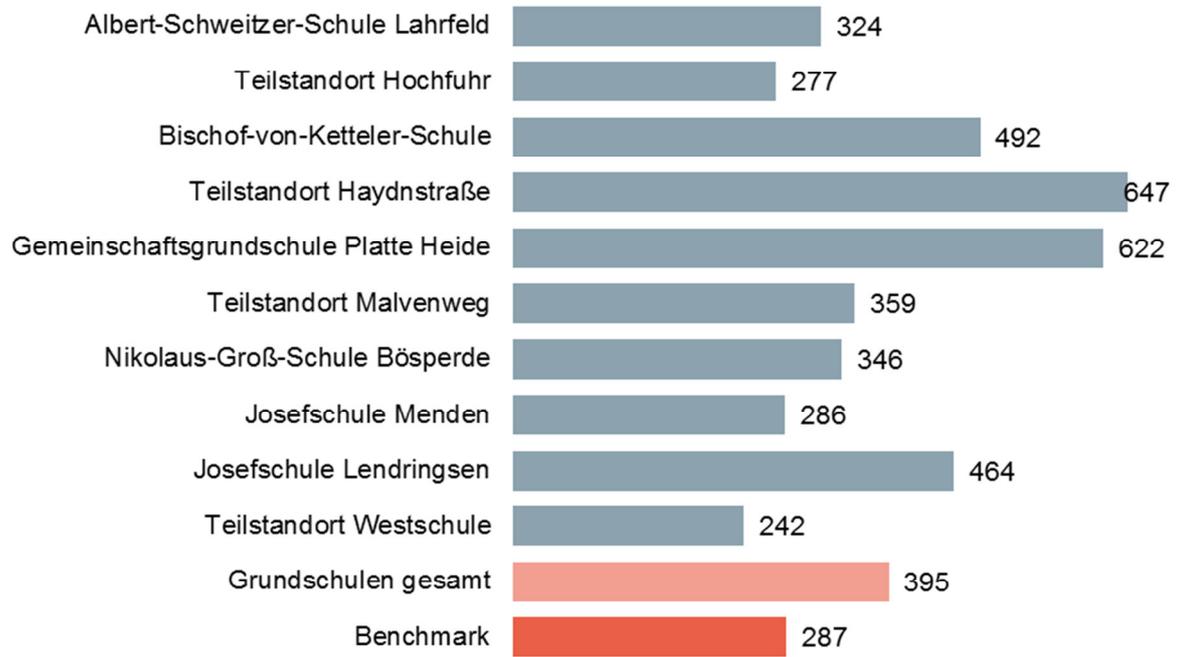


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	84	49	138	80	67	78	89	43
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	539	326	863	573	480	549	636	42
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.266	41.678	45.700	43.101	42.400	42.400	43.474	42
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	107	45	179	104	82	101	117	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	410	243	935	455	385	419	544	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.980	42.152	45.700	43.699	42.400	42.400	45.700	40
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	40	103	66	56	63	73	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	864	389	1.047	695	614	692	818	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	42.400	45.700	43.985	42.400	43.928	45.700	40
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	27	118	67	58	67	73	42
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	588	448	1.560	705	601	681	754	41
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.962	42.400	53.078	44.424	42.400	44.369	45.700	41
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	51	65	211	95	74	79	91	13
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	894	217	681	542	500	580	648	13
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	42.400	53.365	45.283	42.400	45.700	45.700	13
Förderschulen								

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	232	77	402	191	162	192	219	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	197	114	553	252	203	224	271	35
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.700	42.201	45.700	43.431	42.400	42.400	45.700	35
Gemeinschafts-/Sekundarschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	-	187	380	284	236	284	332	2
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	-	120	226	173	147	173	200	2
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	-	42.400	45.700	44.050	43.225	44.050	44.875	2

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	81	10	725	156	78	133	174	37
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	689	356	2.000	757	470	609	888	33
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	12	2	41	19	13	19	27	36
Einpendlerquote in Prozent	0	0	6	1	0	0	1	36
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	98	33	779	296	177	286	403	36
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	712	104	2.813	668	506	594	671	32
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	14	4	96	46	28	44	67	35
Einpendlerquote in Prozent	10	0	33	8	2	7	10	34
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	119	23	695	266	177	237	342	36
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	572	60	1.472	623	531	597	648	32
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	21	5	86	43	25	37	61	34
Einpendlerquote in Prozent	7	0	37	10	2	6	15	34
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	237	19	551	259	145	226	389	36
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	570	59	733	544	465	570	629	32
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in	41	10	81	48	30	53	65	35

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	24	0	47	16	3	12	27	35
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	85	55	358	204	142	164	291	11
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	284	144	1.421	524	372	424	563	10
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	30	25	77	46	35	40	55	12
Einpendlerquote in Prozent	0	2	41	17	5	10	27	12
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	801	54	1.305	536	364	564	656	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	985	351	4.157	926	653	751	952	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	81	0	100	59	47	63	80	30
Einpendlerquote in Prozent	16	0	66	15	1	9	26	31
Gemeinschafts-/Sekundarschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	349	349	349	349	349	349	1
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	523	523	523	523	523	523	1
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	67	88	77	72	77	83	2
Einpendlerquote in Prozent	./.	1	16	8	5	8	12	2

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Menden im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage der Stadt Menden	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Grünflächen	14
Sportaußenanlagen	15
Organisation und Steuerung	15
Strukturen	16

→ 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,
- Biotop, 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 Stadt Menden

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten und die damit einhergehende Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die Stadt Menden konnte die für die Prüfung der Grünflächen notwendigen Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen. Für den Bereich „Straßenbegleitgrün“ konnten keine Flächendaten bereitgestellt werden. Wie in den Bestimmungen des Haushaltsrechts gefordert, ordnet die Stadt Menden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün dem Produktbereich 12 (Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV) zu. Innerhalb dieses Produktbereiches werden die Leistungen auf die Budgets für Straßen, Wege und Plätze verteilt. Eine tiefer gehende Differenzierung wird aktuell nicht vorgenommen. Die Effizienz der Aufgabenerledigung – z.B. durch Kennzahlenvergleiche – lässt sich allerdings erst messen, wenn die Flächendaten des Straßenbegleitgrüns bekannt sind und den Aufwendungen gegenüber gestellt werden. Über die so ermittelten Stückkosten (Leistungspreise) ist ein Vergleich z. B. mit den Preisen privater Firmen möglich.

Bei der Nutzungsform „Park- und Gartenanlagen“ ist die Gesamtfläche der vier städtischen Anlagen mit ihren Pflegeaufwendungen erfasst. Detaillierte Flächenangaben zu den unterschiedlichen Bewuchs Arten und den einzelnen Pflegeaufwendungen liegen nur für die Parkanlage Wilhelmshöhe vor.

Bei der Nutzungsform „Spiel- und Bolzplätze“ liegen die Flächen und die Ausstattung mit Spielgeräten detailliert vor. Auch die einzelnen Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen sind detailliert erfasst.

Organisation und Steuerung

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

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

stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	0			0
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6			2
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	0	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	8	2	4	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	21	6	6	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	3	0	0	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	0	6	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	2	0	0	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	109	31	38	40
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	39	33	41	43

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Menden erzielt mit dem Erfüllungsgrad von insgesamt 39 Prozent ein Ergebnis unterhalb des interkommunalen Mittelwertes von 42 Prozent. Dieser Wert zeigt, dass bei der Steuerung der „Aufgabe“ Grünflächen – gemessen am Zielwert 100 Prozent - noch umfassende Optimierungsmöglichkeiten bestehen.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen erfolgt dezentral. Die Abt. 60 „Umwelt und Bauverwaltung“ ist zwar produktverantwortlich für die Park- und Gartenanlagen; die verwaltungsseitige Betreuung obliegt einem Mitarbeiter der Abt. 84 „Immobilien-service Menden“. Er ist auch verantwortlich für die Grünflächen an Gebäuden. Für die

Sicherstellung der Verkehrssicherheit, Pflege und Wartung der Spiel- und Bolzplätze ist die Abt. 60 „Umwelt und Bauverwaltung“ zuständig. Die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns liegt bei der Abt. 63 „Straßenbau und Verkehr“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Aufgaben der Grünflächenpflege und Unterhaltung an einer Stelle zusammenführen. Durch die Konzentration gleichartiger Aufgaben kann die Stadt zusätzliche Synergien generieren und das Fachwissen an einer Stelle bündeln.

- Ein städtisches Frei- und Grünflächenkonzept hat Menden im Jahr 2010 für den Innenstadtbereich entwickelt. Das Projekt ist aktuell in der Ausführungsphase. Ein im Jahr 2005 begonnenes gesamtstädtisches Grünflächenkonzept, welches die Ortsteile mit einbezieht, wurde in den Folgejahren wieder eingestellt. Seitdem entwickelt Menden die städtischen Grünflächen außerhalb des Innenstadtbereichs nur punktuell und anlassbezogen.

→ **Empfehlung**

Menden sollte ein strategisches Konzept für die städtischen Grünflächen für das gesamte Stadtgebiet entwickeln. Ziel sollte es sein, die demografische Entwicklung und andere Fachplanungen – z.B. die Erschließung neuer Gewerbe- und Baugebiete - einzubeziehen.

- Die Stadt Menden erhebt Informationen zur Bürgerzufriedenheit nicht in systematischer Form. Gleichwohl befragt die Stadt bei der Planung von Neubaugebieten und Umbaumaßnahmen an Gemeindestraßen die Anwohner und bezieht nach Möglichkeit Bürgerwünsche in die Planung mit ein. Daneben ist im Bürgerbüro eine Anlaufstelle für Beschwerden eingerichtet. Laut der Stadt Menden sprechen wenige Beschwerden und eine hohe Inanspruchnahme der Park- und Gartenanlagen und Spielplätze für eine hohe Bürgerzufriedenheit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte systematisch – z.B. über ihre Homepage - hinterfragen, wie zufrieden die Bürger mit den städtischen Grünflächen hinsichtlich Gestaltung, Größe und Pflege sind.

- Schriftlich festgehaltene strategische Zielvorgaben von der Verwaltungsführung beziehen sich ausschließlich auf das Innenstadtkonzept. Daneben gibt es noch die „globalen“ – aber nicht schriftlich fixierten – Vorgaben wie „gepflegtes Erscheinungsbild, Einhaltung der Budgetansätze“.

→ **Empfehlung**

Strategische und taktische (= mittelfristig) Ziele seitens der Verwaltungsführung sollten flächendeckend formuliert und schriftlich dokumentiert werden. Damit gelten sie als verbindliche Richtschnur für das Verwaltungshandeln der Fachabteilungen. Aus den strategischen/taktischen Zielen abgeleitet sollten operative Ziele festgelegt werden.

- Operative Ziele müssen konkret und messbar sein. Wenn die Zielvorgabe der Verwaltungsführung/Rat lautet, das Budget für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns um den Betrag „x“ zu verändern, dann kann die Fachabteilung mit der Änderung der Pflegestandards über die Art der Bepflanzung und den damit zusammenhängenden Pflegeintensitäten die Zielvorgabe erfüllen. Dazu muss sie Kennzahlen bilden, die mehrmals un-

terjährig ausgewertet werden. Dadurch lassen sich Negativentwicklungen mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen frühzeitig entgegen wirken. Dieses Controlling findet sich optimaler Weise in einem quartalsweisen Berichtswesen wider, welches für die jeweiligen Adressaten in unterschiedlicher Tiefe aufgebaut ist.

- In 2012 hat der Rat der Stadt Menden - beschlossen, die Zahl der Spielplätze um neun Plätze zu reduzieren. Hiervon sind bislang erst vier Anlagen geschlossen worden.

→ **Empfehlung**

Angesichts der angespannten Haushaltslage sollte die vom Rat beschlossene Aufgabe weiterer Spielplätze zeitnah umgesetzt werden.

- Die grundlegende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung der Grünflächenpflege ist der Überblick über alle vorhandenen Grünflächen. Dieser ist in Menden jedoch nicht gegeben; für das Straßenbegleitgrün liegen keine Flächendaten vor. Bei den Park- und Gartenanlagen sind detaillierte Daten nur für die Anlage „Wilhelmhöhe“ vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die – aus GPA NRW Sicht - vordringlichste Aufgabe besteht daher darin, einen detaillierten Überblick über den gesamten kommunalen Grünflächenbestand zu gewinnen. Grundlage sollte ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) mit folgenden Informationen sein: Art, Lage und Größe der Fläche, Einzelflächen der Gesamtanlage soweit unterschiedliche Flächenarten (z.B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) vorliegen, Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Pflegeintervalle und Unterhaltungsaufwendungen.

- Unterhaltungs- und Pflegestandards sind für alle Grünflächenbereiche definiert und über entsprechende Kontrakte mit dem „Mendener Baubetrieb“ vereinbart.
- Beim „Mendener Baubetrieb“ ist schon seit einigen Jahren eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis eingeführt. In den Fachabteilungen, die für die Planung und Verwaltung der Grünflächen zuständig sind, gibt es noch keine Kostenrechnung; die Abt. 63 „Straßenbau und Verkehr“ arbeitet zurzeit probenhalber in ausgewählten Teilbereichen an der Einführung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte zur Verbesserung der Kostentransparenz für alle Grünflächenbereiche eine Kostenrechnung aufbauen. Sie ist – neben der detaillierten Flächenerfassung - die Grundlage, die Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern.

- Aussagefähige Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit werden ausschließlich für das Produkt 06020401 „Öffentliche Spielflächen“ ermittelt. Hier liegen alle erforderlich Flächendaten detailliert vor und werden zur Kennzahlenbildung herangezogen. Bei den Park- und Gartenanlagen werden entsprechende Kennzahlen nur für die Anlage „Wilhelmhöhe“ gebildet; für die übrigen drei Parkanlagen liegen keine - nach Bewuchs-Arten - aufgeschlüsselten Flächendaten vor. Zum Straßenbegleitgrün gibt es keine Kennzahlen.

→ **Empfehlung**

Um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung messen und vergleichen zu können, sollte die Stadt Menden ein aussagefähiges Kennzahlensystem aufbauen. Dieses sollte in ein unterjähriges Berichtswesen einfließen.

- Ein regelmäßiges Berichtswesen der Fachabteilungen gibt es in Menden nicht. Auf Anforderung durch die Abt. 21 „Finanzverwaltung“ liefert die Abt. 63 „Straßenbau und Verkehr“ unterjährig Daten zu den im weiteren Jahresverlauf geplanten Haushaltsmittelabflüssen.
- Zwischen der Stadtverwaltung und dem „Mendener Baubetrieb“ besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Dieses beginnt mit einer schriftlichen Auftragserteilung und endet mit einer verursachungsgerechten Abrechnung.
- Die Leistungen des Mendener Baubetriebs werden nicht über Stückpreise (Leistungspreise), sondern über Stundenverrechnungssätze mit der Stadt abgerechnet. Die Kämmererei der Stadt Menden kalkuliert die Stundenverrechnungssätze für das Personal sowie für die Maschinen, Geräte und Fahrzeuge des Mendener Baubetriebs jährlich auf Vollkostenbasis. Mengenbezogene Stückpreise können wegen der fehlenden Flächen - Ausnahme sind hier die Flächen der Spiel- und Bolzplätze – nicht ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Nur wenn der Mendener Baubetrieb seine Leistungen über Stückpreise abrechnet, ist ein realistischer Vergleich mit den Preisen privater Anbieter möglich. Erst dann können verlässliche Aussagen darüber getroffen werden, ob der Baubetrieb die Leistungen wirtschaftlich erbringt.

- Für einige Pflegearbeiten haben die Grünflächenbereiche durch Nachkalkulation die entstandenen Stückkosten (Leistungspreise) des Baubetriebshofes ermittelt. Voraussetzung dabei war, dass die Flächengrößen und die Pflegeaufwendungen des Baubetriebshofes bekannt waren. In Abstimmung mit dem Baubetriebshof wurden daraufhin Baumkontrollen, Baumpflege- und -fällarbeiten durch Privatfirmen ausgeführt. Die Abt. 63 „Straßenbau und Verkehr“ vergibt seitdem das Mähen der Straßenbankette überwiegend an private Firmen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	635	82	1.631	502	268	437	589	35

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

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	77,4	48,2	90,2	78,0	72,3	80,1	84,9	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.218	295	10.957	2.570	1.271	1.820	3.159	35
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	./.*	0,3	34,4	5,6	2,2	3,1	6,2	18
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	./.*	14	3.032	258	45	80	117	18

* wegen fehlender Flächen „Straßenbegleitgrün“ für Menden nicht darstellbar

Die Stadt Menden zählt mit 54.667 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 86 km². Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Menden eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte auf. Der Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche ist unterdurchschnittlich.

Wie eine Vielzahl der bisherigen Vergleichskommunen kann auch die Stadt Menden nicht alle von der GPA NRW definierten Flächenkomponenten der kommunalen Grünflächen – hier das Straßenbegleitgrün - beziffern. Insoweit scheidet ein Vergleich beim Straßenbegleitgrün derzeit aus.

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

Die Stadt Menden unterhält vier Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 17.610 m². Eine Unterteilung der Fläche in unterschiedliche Bewuchsarten (Rasen, Sträucher/Gehölze, Beete etc.) ist nur für die Anlage Wilhelmshöhe bekannt.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

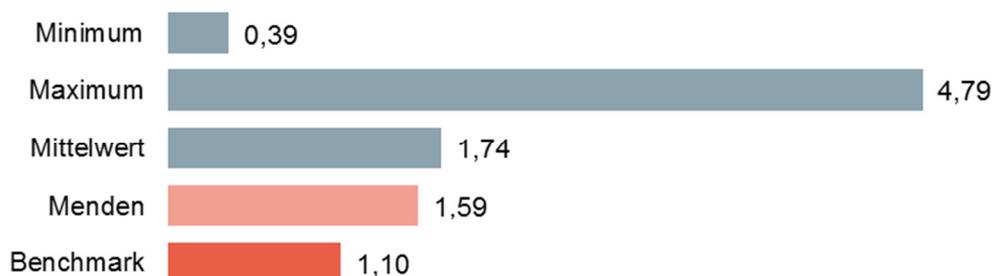
Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	0,32	0,26	23,85	5,97	2,18	4,41	6,80	29
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	4.403	781	109.776	13.223	2.452	5.353	13.656	29

Menden hält – gemessen an der Einwohnerzahl – insgesamt sehr wenig Park- und Gartenanlagenflächen vor. Nach Auskunft der Fachabteilung besteht der überwiegende Teil aus Rasenflächen mit älterem Baumbestand; Beete mit Wechselbepflanzung sind nicht angelegt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Menden im Jahr 2012 rund 28.000 Euro aufgewendet. Davon entfielen rund 24.000 Euro auf die manuellen Leistungen des Bauhofes und rund 4.000 Euro auf Verwaltungskosten.

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



Menden	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,59	0,78	1,35	2,18	22

Die Pflegeaufwendungen der Park- und Gartenanlagen je m² liegen in Menden 0,24 Euro über dem Median und 0,49 Euro über dem Benchmark. Der Grund für den Kennzahlenwert liegt vor allen Dingen in der unterdurchschnittlichen Größe der einzelnen Anlagen. Kleinere Anlagen führen i.d.R. zu höheren Unterhaltungsaufwendungen je m². Die Fixzeiten für die Aufrüstung der Mannschaftsfahrzeuge sowie An- und Abfahrzeiten bleiben – unabhängig von der Anlagengröße – gleich. Weiterhin lassen sich große Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten als kleine Anlagen.

Das rechnerische monetäre Potenzial zum Benchmark für Pflegeaufwendungen beträgt lediglich rund 9.000 Euro. Da die Anlagen bereits pflegeextensiv gestaltet sind, sieht die GPA NRW beim Pflegestandard keine Möglichkeit, die Aufwendungen noch signifikant zu senken. Auf-

schluss darüber, ob in anderen Bereichen Aufwendungen gesenkt werden können, könnten nur die vom Baubetrieb Menden zu ermittelnden Stückkosten liefern.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Die Stadt Menden pflegt und unterhält 66 Spiel- und zehn Bolzplätze. Von den 66 Spielplätzen verfügen zwei Plätze über Skateranlagen, ein Platz ist naturbelassen und ein Platz als Wasserspielplatz angelegt. Die 76 Spielanlagen haben eine Gesamtgröße von 166.200 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 537 Spielgeräte.

Insgesamt hat die Stadt Menden einen guten Überblick über die Ausstattung ihrer Spiel- und Bolzplätze. So verfügt sie über detaillierte Daten zu

- dem eingesetzten Material auf Wegen (Kies, Sand, Pflaster etc.),
- Einfriedungen (Hecke, Holzzaun, Stahlzaun etc.),
- Vegetation (Rasen, Bäume, Bepflanzung),
- Spielgeräte (differenziert nach Sandkasten, Rutsche, Schaukel etc.),
- sonstigen Ausstattungen (Bänke, Papierkörbe, Lampen etc.).

Lediglich zu den Sand- und Fallschutzflächen liegen keine Flächendaten vor.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	18,51	5,36	31,61	12,87	9,62	11,73	14,47	33
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	8,46	3,79	25,91	9,64	6,77	9,00	10,53	34
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,53	1,58	11,88	5,41	3,47	5,00	7,04	31

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	2.187	836	2.988	1.394	1.117	1.282	1.587	33

Die Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen für die Kinder und Jugendlichen in Menden liegt zwar unterhalb des Medians, aber über dem ersten Quartilswert. Besonders auffällig an den vorstehenden Kennzahlen sind die überdurchschnittliche Größe der Anlagen und die hohe Fläche je Kind/Jugendlichem. Beide Kennzahlen korrespondieren miteinander. Sie könnten ein Indiz sein, dass Menden über Bedarf an Spielplatzfläche vorhält.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte kritisch prüfen, ob die Zahl der Spielplätze dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Menden bis 2030 auf ca. 46.100 Einwohner sinken. Auf der Basis des Jahres 2012 entspricht das einem Rückgang von rund 16 Prozent. Für die Altersgruppe der unter 18-jährigen wird ein Rückgang von rund 28 Prozent prognostiziert; ein Verlust von 2.480 Kindern/Jugendlichen.

Daher werden sich die Zielgruppen bezogenen Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot zwangsläufig weiter erhöhen. Insgesamt ist zukünftig davon auszugehen, dass Spiel- und Bolzplätze von den unter 18-jährigen Einwohnern weniger stark genutzt werden. Bezogen auf die einzelnen Ortsteile können sich dabei durchaus Unterschiede ergeben. Diese Entwicklung ist bei der Bedarfsplanung und künftigen Bereitstellung des Angebotes an Spielanlagen bereits ansatzweise berücksichtigt worden.

In 2012 wurden vier – allerdings kleine - Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 2.000 m² und neun Spielgeräten zurück gebaut. Es ist erklärtes Ziel der Verwaltung, den Bestand kontinuierlich an den jeweiligen Bedarf anzupassen. Auch der Ratsbeschluss aus 2012 mit dem Auftrag an die Verwaltung, neun Spielplätze zu schließen, geht in diese Richtung.

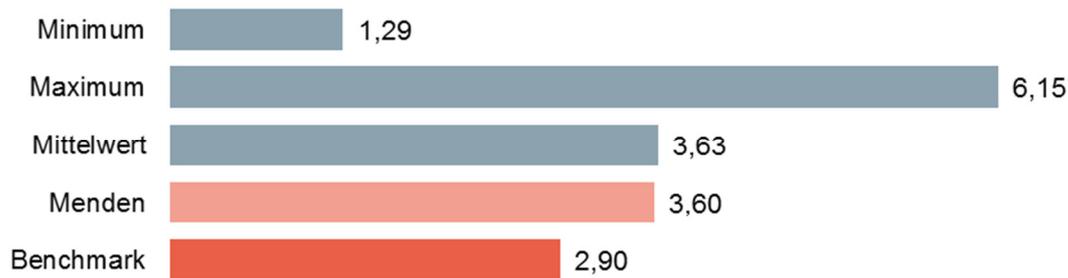
→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte den Spielplatzbestand, insbesondere auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, an den tatsächlichen Bedarf anpassen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung, Pflege und Abschreibung der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Menden im Jahr 2012 rund 598.000 Euro aufgewendet. Davon entfielen 345.000 Euro auf die manuellen Leistungen des Bauhofes. Die Abschreibungen der Spielgeräte beliefen sich auf 230.000 Euro. Pflegeleistungen an private Firmen wurden in dem Jahr nicht vergeben. An Verwaltungskosten sind der Stadt 22.700 Euro entstanden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² 2012



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

Das rechnerische Potenzial zum Benchmark beläuft sich bei der vorhandenen Gesamtfläche von 166.200 m² auf rund 116.000 Euro pro Jahr.

→ Feststellung

Darüber hinaus kann die Stadt Menden weitere Haushaltsmittel einsparen, wenn sie die Anzahl an Spielplätzen reduziert und die pflegeintensiven Flächen der bestehenden Anlagen verkleinert.

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

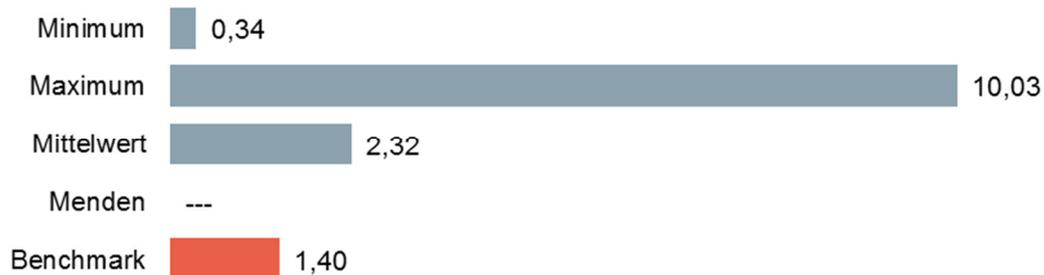
Die Stadt Menden kann für ihr Straßenbegleitgrün keine Flächendaten zur Verfügung stellen. Aufwandsdaten zu den einzelnen Pflegeleistungen liegen der Stadt aber vor. Eine weitergehende Analyse zur Struktur und Wirtschaftlichkeit ist auf dieser Basis nicht möglich. An dieser Stelle informieren wir nachfolgend nur über die interkommunalen Struktur- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m²	./.	1,14	63,62	12,53	4,31	6,45	15,20	23

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2012



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

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der Gesamterfüllungsgrad Grünflächenmanagement mit 39 Prozent zeigt, dass auf der Steuerungsseite noch viele Handlungsmöglichkeiten bestehen.
- Die verwaltungsseitigen Aufgaben zur Pflege und Unterhaltung der Grünflächen sind auf verschiedene Abteilungen verteilt. Die Stadt sollte sie in einer Abteilung bündeln. Das Ergebnis wären Synergieeffekte und eine Konzentration des Fachwissens.
- Mit Ausnahme der Spiel- und Bolzplätze liegen der Stadt nicht alle relevanten Flächendaten vor. Menden sollte alle wesentlichen Daten zu ihren Grünflächen - getrennt nach den Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün – ermitteln und in einem GRIS zusammenführen. Eine mögliche Erfassungssystematik liefert die von der GPA NRW zur Verfügung gestellten Erfassungsdatei mit entsprechender Untergliederung.
- Die Stadt Menden unterhält vier Park- und Gartenanlagen. Die Gesamtfläche ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Bepflanzung ist pflegeintensiv gestaltet. Die Pflegeaufwendungen je m² liegen zwar im interkommunalen Mittelfeld, aber deutlich oberhalb des Benchmarks. Konkrete Handlungsempfehlungen kann die GPA NRW auf Grundlage der wenigen verfügbaren Daten nicht geben.
- Die Datenlage bei den Spiel- und Bolzplätzen Mendens ist gut. Die Stadt hält – im interkommunalen Vergleich – überdurchschnittlich viele Plätze mit überdurchschnittlich großen Flächen vor. Die Aufwendungen je m² liegen oberhalb des Benchmarks. Menden sollte die Zahl ihrer Spielplätze verringern sowie die pflegeintensiven Flächen der verbleibenden Plätze verkleinern.
- Für das Straßenbegleitgrün lagen zwar Finanzdaten, aber keine Flächendaten vor. Eine differenzierte Analyse war daher im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich.

Die monetären Potenziale zu den jeweiligen Benchmarks betragen bei den Park- und Gartenanlagen rund 9.000 Euro und bei den Spiel- und Bolzplätzen 116.000 Euro. Die Frage, ob beim Straßenbegleitgrün ein Potenzial besteht, konnte wegen fehlender Daten nicht beantwortet werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Menden mit dem Index 2.

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.

Organisation und Steuerung

Auf Basis des von der Verwaltung beantworteten Fragebogens analysiert die GPA NRW die Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen.

- Die Stadt Menden hat sich im Rahmen dieser Prüfung einen aktuellen Überblick über ihre Sportanlagen verschafft. Detailliert erfasst wurden dazu die Parameter: Flächen; Ausstattung und baulicher Zustand der Sportaußenanlagen,
- die Zahl der nutzenden Vereine war der Stadt bekannt. Die Zahl der nutzenden Mannschaften sowie das Verhältnis Jugend- zu Seniorenmannschaften wurden ebenfalls ermittelt,
- die Belegungszeiten der Sportplätze durch die Vereine sind mit der Stadt abgestimmt. Die tatsächlichen Nutzungszeiten der Schulen und Vereine werden nicht erfasst und ausgewertet. Insofern liegen bei der Stadt Menden keine Daten zur tatsächlichen Auslastung der Sportanlagen vor.

→ **Empfehlung**

Für eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung sollten Informationen über die tatsächliche Nutzung der Sportanlagen und das Sportverhalten der Bevölkerung auf den Sportaußenanlagen eingeholt werden. Hierzu bietet sich die Erfassung der tatsächlichen Nutzungszeiten durch Vereine und standardisierte, stichprobenhafte Einwohnerbefragungen – z.B. auf der städtischen Homepage - an.

- Eigentumsübertragungen von Sportanlagen auf die Vereine sind bislang nicht erfolgt. Eigentümerin aller Sportanlagen ist die Stadt Menden,

- in die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Sportanlagen und Gebäude sind die Vereine unterschiedlich eingebunden. Sehr gut ausgearbeitet sind die neueren Nutzungsüberlassungsverträge zwischen Stadt und Vereinen ab 2010. Danach sind sämtliche Wartungs- und Reparaturarbeiten an den Gebäuden von den Vereinen zu tragen. Bei den älteren Verträgen ist bei verschiedenen Gewerken die Stadt in der Reparatur- und Erneuerungspflicht.

→ **Empfehlung**

Im Sinne der Gleichbehandlung der Vereine sollten die älteren Nutzungsüberlassungsverträge gekündigt und durch Neuverträge ersetzt werden. Die früher vereinbarten Vertragslaufzeiten eröffnen der Stadt Menden zeitnah diese Möglichkeit.

- Die Beteiligung der Vereine bei investiven Maßnahmen ist in Menden ebenfalls unterschiedlich geregelt. Eine einheitliche Regelung im Sinne der Gleichbehandlung ist auch hier wünschenswert.

Strukturen

Die Stadt Menden besitzt insgesamt elf Sportaußenanlagen mit 14 Sportplätzen. Dabei handelt es sich um vier Tennen- und acht Kunstrasenplätze sowie einen Naturrasenplatz und ein Faustballfeld. Die Gesamtfläche der Anlagen addiert sich auf rund 125.000 m²; die Sportnutzfläche auf 65.000 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2012

Kennzahl	Menden	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	2,28	1,38	10,32	5,40	3,38	5,19	7,29	34
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,18	0,60	5,55	2,58	1,55	2,56	3,26	36

Die zuvor genannten Mittelwerte basieren auf einer mittleren Zahl von 36.800 Einwohnern. Im Jahr 2012 hatte Menden 54.667 Einwohner.

Die über dem Durchschnitt liegende Einwohnerzahl Mendens führt hier zu unterdurchschnittlichen Kennzahlen. Allerdings lassen die Kennzahlen noch keine Aussage darüber zu, inwieweit das Angebot auch dem bestehenden Bedarf entspricht. Hierzu müssten Erkenntnisse zur Auslastung der Anlagen vorliegen. Diese Zeiten werden in Menden nicht erfasst. Dabei kommt es weniger auf die belegten Nutzungszeiten, als vielmehr auf die tatsächliche Auslastung der Anlagen an.

→ **Feststellung**

Um zu beurteilen, ob das Angebot an Sportaußenanlagen bedarfsgerecht ist, müssen die tatsächlichen Nutzungszeiten erfasst und ausgewertet werden. Ist eine Anlage nicht überwiegend ausgelastet ist diese, trotz der geringen einwohnerbezogenen Kennzahlen, zu schließen.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Das Sportverhalten in der Bevölkerung wird sich weiter verlagern. Beispielweise gewinnt der gesundheitserhaltende Freizeitsport einer älter werdenden Bevölkerung immer mehr Bedeutung. Dagegen werden Fußball und Leichtathletik tendenziell an Bedeutung verlieren. Auch die Stadt Menden arbeitet gerade an einem zukunftsgerichteten Sportstättenbedarfskonzept.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				31	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					33

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				38	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					41

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				40	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					43

→ 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